

Die Nudge Unit im Wandel

- organisationale Umgestaltung des Behavioural Insights Team
von 2002 bis in die Gegenwart -

Vorgelegt von: Till Neuhaus

E-Mail: Till-Neuhaus@freenet.de

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	3
2. Was sind Nudges?	4
3. Woher kommen Nudges?	7
3.1. Die Expertise der Nudge Unit	8
4. Der Wandel der Nudge Unit	9
5. Zusammenfassung der Ergebnisse	14
6. Bibliographie	16

1. Einleitung

Nudges gelten derzeit als Zaubermittel der modernen Politik. Die Popularität des Nudging kulminierte 2017 in der Verleihung des Nobelpreises für Ökonomie an Richard Thaler, zusammen mit Cass Sunstein, Autor des gleichnamigen Buches *Nudge*. Thaler reiht sich mit dem Gewinn des Ökonomienobelpreises in eine lange und illustre Liste von Wirtschaftspsychologen ein, die mit ihren Ansätzen diesen Preis gewinnen konnten. Im Kern der prominentesten wirtschaftspsychologischen Thesen steht meistens das Spannungsfeld von rationalem Handeln und real realisiertem Handeln und es hat sich über die Zeit herauskristallisiert, dass diese Differenzen nicht nur Berechnungsfehlern oder dem Mangel an mentalen Kapazitäten zuzuschreiben sind, sondern, dass eine Systematik in diesen *Fehlern* liegt. Diese Erkenntnis erwies sich als ausgesprochen attraktiv für die Wirtschaft, das Militär und viele weitere Betätigungsfelder, was wiederum die Wirtschaftspsychologie und ihren Vertretern eine gewisse Reputation und Renommee einbrachte. Aber nicht nur privatwirtschaftliche Akteure oder das Militär nutzten und nutzen diese Erkenntnisse, sondern auch die Politik und Verwaltung konnten und können den genannten Erkenntnissen einen Mehrwert für ihr Schaffen abgewinnen. Der erste Staat, der Nudging im Politik- und Verwaltungskontext nutzte, war das Vereinigte Königreich, das eine Nudge Unit – so die inoffizielle Bezeichnung des Behavioral Insights Team (BIT) – etablierten. Die Nudge Unit gehört inzwischen zu den bekanntesten weltweit und teilt ihre Expertise global mit anderen Verwaltungen; so wurden Nudging Ansätze bspw. in den USA, Australien, Deutschland und Teilen Asiens bereits erprobt bzw. finden sich gerade in der Realisierungsphase. In dieser Arbeit soll es allerdings um die Begründer des Nudging im öffentlichen Kontext gehen, das BIT und dessen Wandel über die Zeit. Um die Veränderung dieser Institution nachvollziehen zu können, wird in Abschnitt 2 dieser Arbeit etwas genauer auf das Wesen und die dahinterliegenden Überlegungen des Nudging bzw. der Wirtschaftspsychologie eingegangen. In Abschnitt 3 wird ein Kurzaufsatz der Institution vorgenommen, bevor in Unterabschnitt 3.1. die Art der beigesteuerten Expertise genauer betrachtet wird. Im vierten Abschnitt dieser Arbeit, wird der eigentlichen Frage auf den Grund gegangen: Wie und warum veränderte sich die Zusammensetzung und das Wesen der Nudge Unit? Im darauffolgenden fünften Abschnitt werden die Ergebnisse noch einmal zusammenfassend betrachtet, bevor auf die Bedeutung von Nudges in der zukünftigen Politik

eingegangen wird und Vermutungen angestellt werden, inwiefern die Nudge Unit sich in ihrer Organisationsform in Zukunft verändern könnte.

2. Was sind Nudges?

Lange Zeit ist man davon ausgegangen, dass Menschen Entscheidungen rational treffen. Zwar gab es Abweichungen von dieser These, diese Abweichungen wurden allerdings eher den handelnden Akteuren als Schwäche ausgelegt. Die ersten Wissenschaftler, die ein Muster in den vermeintlich zufälligen Abweichungen vom rationalen Idealzustand wahrnahmen, waren Amos Tversky und Daniel Kahneman (vgl. Lewis 2017: 54). Ihnen gelang es auch, die ersten Effekte zu isolieren und zu bestimmen. So fanden die beiden Psychologen heraus, dass die Rahmung einer Frage die Befragten dazu verleiten kann vom rationalen Idealzustand abzuweichen – der sogenannte Framing-Effekt (vgl. Tversky/Kahneman 1979: 3/4). Es sollte allerdings noch schlechter für den Homo Oeconomicus – die Personifizierung des rationalen Entscheiders – kommen. Tversky und Kahneman konnten den Anchoring-Effekt nachweisen; die Tendenz, dass ein Anker, mag er noch so zufällig zustande kommen, die Entscheidung einer davon völlig losgelösten Frage beeinflusst¹ (vgl. Kahneman/Tversky 1974: 1128/1129). Ein weiterer großer Fund im Bereich der irrationalen Verhaltensweisen, gelang Tversky und Kahneman als sie herausfanden, dass Menschen Verluste und Gewinne nicht in gleichem Maße gewichten; sie gewichten Verluste knapp doppelt so stark wie Gewinne (vgl. Tversky/Kahneman 1981: 454/455) – eine Beobachtung, die, zusammen mit anderen Funden, unter dem Namen *Prospect Theory* in der Wissenschaft bekannt werden sollte. Die daraus resultierenden Verhaltensweisen sind von äußerstem Interesse für verschiedenste Bereiche (Militär, Versicherungen, Spielbanken, Börsen, etc.), da sich die Risikobereitschaft verändert, je nachdem wie ein Ereignis gerahmt ist. Steht ein sicherer Verlust im Vordergrund, sind Menschen in der Regel geneigt höhere Risiken einzugehen als wenn ein optionaler Zugewinn gewonnen werden kann; zentral ist bei solchen Fragen, welcher Status als Status Quo wahrgenommen wird. Framing, Anchoring und Prospect Theory sind allerdings nicht die einzigen Effekte, die auf Menschen bei ihrer Entscheidungsfindung einwirken, Entscheidungen werden beispielweise häufig im sozialen Raum

¹ Tversky und Kahneman fanden dies heraus, indem sie in ihren Versuchen Fragen stellten (bspw. wie viele Mitglieder der Vereinten Nationen stellt der afrikanische Kontinent?) und vor der Beantwortung ein manipuliertes Glücksrad laufen ließen, das entweder auf 33 oder 66 landete. Der wahllos entstandene Anker beeinflusste die Antwort der Befragten. Diesen Effekt nutzen inzwischen vor allem NGOs bei der Akquise von Spenden (vgl. Levitt/Dubner 2007).

getroffen. Gerade in neuartigen Entscheidungssituationen orientieren sich Menschen daher an ihrer Bezugsgruppe, eine Beobachtung, die Robert Cialdini mit dem *social proof* Prinzip versucht hat einzufangen (vgl. Cialdini 1999; Cialdini/Schultz 2004: 5). Darüber hinaus konnte Cialdini auch herausfinden, dass dieses Prinzip auch ein Anreiz darstellen kann, da die Mehrheit der Menschen versucht mit der Masse zu schwimmen, daher hat sich im deutschen der Begriff des Herdenmentalitätsanreizes eingebürgert (vgl. Levitt/Dubner 2016: 117; Levitt 2012). Es existieren also Fallstricke, die Menschen vom reinen rationalen Handeln abhalten. Einige dieser Fallstricke sind in uns selbst verortet, andere kommen von außen, durch unsere soziale Umgebung, hinzu. Als letztes Beispiel soll erneut Kahnemans Fund der *What You See Is All There Is* (WYSIATI) Regel dienen, die beschreibt, dass Menschen dazu tendieren aus einer zu kleinen Stichprobe – limitiert durch unsere Wahrnehmung – Annahmen über die Grundgesamtheit zu tätigen (Kahneman 2012: 115). Diese Tendenz des menschlichen Denkens nutze zum Beispiel die Kaffee-Kette Starbucks aus, indem sie den günstigsten und für sie am wenigsten profitablen Kaffee nicht auf der Karte aufführte. Durch diese Manipulation der Speisekarte, gepaart mit der Anwendung der WYSIATI Regel, gelang es ihnen jahrelang mehr Kaffee zu verkaufen als ein rationaler Kunde hätte kaufen wollen (vgl. Harford 2007: 40). All diese Tendenzen, Tricks, Manipulationen und bedingt rationalen Verhaltensweisen wurden von Cass Sunstein und Richard Thaler in einem Metaframework subsumiert. Sunstein und Thaler folgend, werden Entscheidungen massiv von der Entscheidungsarchitektur – alle Umstände, die eine Entscheidung begleiten – beeinflusst (vgl. Thaler/Sunstein 2017: 118). Sunstein und Thaler sprechen sich dafür aus, dass Regierungen aktiv *gute* Entscheidungen, durch eine impulsgebende Entscheidungsarchitektur, kultivieren sollen – diese Impulse werden Nudges genannt. Die Vorteile von Nudges liegen auf der Hand. Nudges arbeiten quasi nie mit monetären Anreizen, sondern rahmen die bereits bestehenden Vorteile/Nachteile nur anders; sie manipulieren unsere Sicht auf und von der Welt, was sie als extrem günstige Maßnahme kennzeichnet (vgl. Thaler/Sunstein 2017: 19). Aufgrund der geringen monetären, personellen oder andersgearteten Ressourcen, kommen Nudges überproportional zum Einsatz. Obwohl Nudges vergleichsweise günstig sind, ist ihr Erfolg beeindruckend².

² Eines der häufiger zitierten Beispiele für einen erfolgreichen Nudge ist das Setzen eines Standards, gegen den sich Menschen im Zweifelsfall aussprechen müssen. Hier wird der sogenannte *Default* Effekt ausgebeutet, der Umstand, dass Menschen selten den Status Quo ändern. Besonders bei pikanten Fragen (bspw. Organspende) kommt dieser Effekt zum Tragen. Es scheint einen Unterschied zu machen, ob man sich aktiv zum Organspender machen muss

Nudges sind smart, effektiv und günstig. Damit sind sie sozusagen der Traum einer jeden Regierung, die vorhat ihre Bürger auf sanfte Art und Weise in die *richtige* Richtung zu drücken. Was aber ist die richtige Richtung? Sunstein und Thaler stellen dafür einige Regeln auf, die sie unter dem Überbegriff des libertären Paternalismus (vgl. 2017: 14/15) zusammengefasst haben. Auch wenn Cass Sunstein, der in der Obama Administration Teil der Regulierungsbehörde wurde, später eher den Weg des Paternalismus³ ergriff, lohnt es sich die Grundzüge dieses Oxymorons, des libertären Paternalismus, zu betrachten. Nudging versteht sich selbst als der dritte Weg, der zwischen den beiden Extremen – komplette Kontrolle seitens des Staates oder vollständiges Laissez-faire Handel – vermittelt. Nudges sind zweifelsohne *top down approaches* (cf. French 2011: 157), da sie von Entscheidungsarchitekten, nicht von den Betroffenen selbst, entwickelt werden. Diese Struktur kennzeichnet den paternalistischen Charakter von Nudges. Der libertäre Charakter des Nudging offenbart sich in der Natur des Nudges: Er ist passiv, positiv, vermeidbar und freiwillig (cf. *ibid.*) oder wie Sunstein/Thaler (2017: 15) es formulieren: „Das Obst in der Kantine auf Augenhöhe zu drapieren zählt als Nudge. Junk Food aus dem Angebot zu nehmen hingegen nicht.“ Schwieriger hingegen wird die daraus resultierende Frage, wann Nudging legitim ist. Sunstein und Thaler führen gesteigertes Wohlergehen (engl. *welfare*) als Legitimation an, allerdings liegt nicht immer Konsens bezüglich der Definition von Wohlergehen vor und kann daher auch nicht von Entscheidungsarchitekten antizipiert werden (vgl. Vallgarda 2012: 202). Sunstein und Thaler argumentieren hingegen, dass häufig die vermeintlichen Präferenzen von Menschen bereits im Vorhinein von anderen Architekturen beeinflusst worden und damit ihre wirklichen Präferenzen größtenteils unklar sind. Sunstein/Thaler (2003: 1161) über libertären Paternalismus und die Natur der menschlichen Präferenz:

“Our emphasis is on the fact that in many domains, people lack clear, stable, or well-ordered preferences. What they choose is strongly influenced by details of the context in which they make their choice, for example default rules, framing effects (that is, the wording of possible options), and starting points. These contextual influences render the very meaning of the term ‘preferences’ unclear.”

(der Default ist Nichtspender sein) oder ob man von Anfang an Organspender ist und sich aktiv dagegen aussprechen muss (vgl. Johnson/Goldstein 2003: 1338/1339; Dobelli 2012: 130).

³ Sunstein sprach sich für die Verwendung von Bots aus, um eine Mehrheitsmeinung im Onlinediskurs vorzutäuschen und wollte damit das *Social Proof* Prinzip Cialdinis ausnutzen. Darüber hinaus sprach sich Sunstein für die Verbreitung von Verschwörungstheorien aus, zumindest wenn damit das *social welfare* eines Staates steigt (vgl. Sunstein/Vermeule 2008: 15/16). Wie gezeigt, ist der Begriff des *richtigen* eine schwierige moralische Frage. Richard Thaler differenziert zu diesem Zweck zwischen Nudges und Sludges, letztere sind Entscheidungsarchitekturen, die Freiheit nehmen, bspw. ein hyperkomplexes Rückgaberecht (vgl. Thaler 2018: 431).

Final ist und bleibt es ein Glaubensstreit, ob man libertären Paternalismus gut heißt oder nicht, nichtsdestotrotz bleibt festzuhalten, dass nicht alle Probleme für Nudges prädestiniert sind und, dass zwischen den beiden Extrema des vermeintlichen Oxymorons, des libertären Paternalismus, immer wieder nachjustiert und vermittelt werden muss. Aufgrund der Macht, die Entscheidungsarchitekturen auf Individuen, Konsumenten und ganze Gesellschaften ausüben können, gepaart mit dem ethisch-moralischem Problem des Gemeinwohls, verständigten sich die ausführenden Organe, Nudges lediglich dort einzusetzen, wo Eigeninteresse und Gemeinwohl nicht miteinander kollidieren, bspw. in den Bereichen Ernährung, Gesetzesverstöße, Sparen von Ressourcen, akademischen/schulischen Erfolg, u.v.m.

3. Woher kommen Nudges?

Im Jahr 2010 erlag der damalige Premierminister Englands, David Cameron, dem Charme der Nudges und gründete die übergeordnete Behörde des *Behavioural Insights Team* (BIT), die anderen Behörden beratend zur Seite stehen sollte, vor allem bei der Verbesserung ihrer Entscheidungsarchitekturen, sowohl für interne Abläufe, wie auch im Umgang mit Bürgern. Die Projekte der *Nudge Unit* – so die inoffizielle Bezeichnung des BIT – orientieren sich an den Prioritäten und Problemen, die sich der Regierung gegenwärtig verschrieben hat (vgl. Rutter 2015). Beeindruckend ist vor allem die rasante Entwicklung, die die Nudge Unit seit 2010 hinter sich hat: Angefangen mit sieben Mitarbeitern und auf das Vereinte Königreich beschränkt, arbeitet die Nudge Unit bisweilen in 31 Ländern mit hunderten von Mitarbeitern (vgl. BIT 2019a) und ist damit eines der wenigen Beispiele, in denen Expertise von staatlicher Seite erzeugt und weiterverkauft wurde, da der Regelfall eher darin besteht, dass sich Gesetzgeber und Entscheider externe Expertise einkaufen und damit fehlende Expertise schnell und vergleichsweise günstig kompensieren (vgl. Jasanoff 1990: 1). Die globale Ausrichtung der Behörde wurde möglich gemacht durch die legalistische Transformation der Nudge Unit zu einer *social purpose company*, die anteilig vom Kabinett (*engl. cabinet office*), den Mitarbeitern der Nudge Unit und Nesta – einer Wohltätigkeitsorganisation, die sich auf Innovation konzentriert – gehalten wird (vgl. UK Government 2019). In der Folge entwickelte sich das BIT zum „global leader, if one wants to learn how to use nudges“ (Oliver 2013: 692) und half verschiedenen Regierungen Nudges in ihrer Politik zu nutzen. Die internationale Ausrichtung der Nudge Unit schlägt sich auch in deren Zahlen nieder; nicht nur wuchs die Unit, die anfangs lediglich aus einer kleinen Zahl Beamter und staatliche Beschäftigter bestand, darüber hinaus wuchsen die Einnahmen der Nudge Unit auf

knapp 14 Mio. Pfund, wobei 40% dieser Einnahmen inzwischen aus dem Ausland generiert werden (vgl. Quinn 2018). Die Nudge Unit startete als Behörde und wurde auf dem Weg ausgegliedert, was ihr einen höheren Grad an Flexibilität ermöglichte.

3.1. Die Expertise der Nudge Unit

Bevor sich der oben beschriebenen Frage gewidmet wird, braucht es eine Abgrenzung des Themas. Üblich in der Literatur bezüglich Expertise ist die Frage, wie und wo Experten sich im Entscheidungsprozess einbringen. David Kennedy (2016: 110/111) hat zu diesem Zweck ein einfaches, aber treffendes Modell entwickelt: Im Vordergrund befinden sich Entscheider, Gesetzgeber oder Bürger, die sich mit einem Kontext, einem Problem, o.ä. konfrontiert sehen. Die sogenannte *Background Practice* der Expertise besteht nun darin, bei der Verhandlung dieses Problems eine Interpretationshilfe zu sein. Im Kontext des Nudges könnte ein solches Konzept wie folgt aussehen: Eine Behörde hat Erkenntnisse zu einem bestimmten Gegenstand gesammelt, bspw., dass der Verzehr einer gewissen Menge von X zu gesundheitlichen Problemen führen kann. Die Behörde sieht sich nun mit dem Problem konfrontiert, dass diese Erkenntnis erst zu einem Mehrwert führt, wenn sie effektiv kommuniziert und in eine geeignete Entscheidungsarchitekturen überführt wird. Hier vermittelt nun die Nudge Unit und entwickelt Konzepte wie solche Erkenntnisse zielgeleitet kommuniziert werden können. Eine Entscheidungsarchitektur bzw. ein Nudge ist daher quasi immer das Zusammenspiel verschiedener Expertisen, häufig einer Einsicht in einem der Fachresorts und die Passung dieser Expertise durch Einsichten der Nudge Unit, die die erfolgreiche Kommunikation, Verbreitung oder Rahmung garantieren sollen. In anderen Worten: Die Nudge Unit stellt die Expertise bereit, die garantieren soll, dass die Expertise der Fachresorts sich in wirksame Politik/Verbreitung umwandelt, daher könnte die Expertise der Nudge Unit ebenfalls mit den Konzepten der Hybridexpertise – ein Nudge ist ein Zusammenspiel aus fachlicher und psychologischer Expertise – oder Vehikelexpertise beschrieben werden. Zweifelsohne wird jedes Fachresort mehr als nur eine Meinung bezüglich gelungener Umsetzung von Fachbefunden einholen, hier allerdings spielen die Nudges ihre volle Stärke aus. Da Nudges *nur* die Wahrnehmung des Rezipienten verändern und dies bereits mit Kleinigkeiten (bspw. Wording, Rahmung, Kontext, etc.) erreicht werden kann, stechen Nudges andere Maßnahmen im Bereich der Umsetzbarkeit bzw. der Finanzierbarkeit aus und kommen daher vergleichsweise häufig zum Einsatz. Der zweite große Vorteil von Nudges liegt in der Konstruktion des (Mess-)Gegenstandes. Häufig werden politische

Maßnahmen implementiert, laufen eine gewisse Zeit und werden unter Umständen auf ihre Sinnhaftigkeit hin evaluiert. Sollte eine Evaluation stattfinden, was vergleichsweise selten geschieht, so sehen sich die Verantwortlichen einem Problem ausgesetzt: Wie kann eine Maßnahme auf ihre Wirksamkeit hin evaluiert werden, wenn de facto keine Laborbedingungen vorliegen? In den meisten Fällen bestehen Gesetze und Maßnahmen aus verschiedensten Aspekten und sind zahlreichen Einflüssen unterworfen und ausgeliefert, daher fällt es schwer einen bestimmten Aspekt mit einem Wert zu belegen und damit die Maßnahme zu legitimieren oder zu diskreditieren. Nudges sind hingegen minimalinvasive Verfahren, die keine monetären oder andersgearteten Anreize nutzen und damit auch keine unintendierten Konsequenzen (vgl. Acemoglu/Angrist 2001; vgl. Seibert 2002) oder Feedbackschleifen hervorrufen können. Nudges verändern lediglich die Betrachtung bzw. die Perspektive auf einen Gegenstand, lassen den Gegenstand an und für sich aber unberührt. Aufgrund dieses fundamentalen Unterschiedes, kann der Mehrwert eines Nudges – die Verhaltensveränderung vor und nach dem Nudge – relativ deutlich bestimmt werden. Zu diesem Zweck konstruierte das *Behavioural Insights Team* den Messgegenstand vergleichsweise akribisch, indem sie auf eine in der Medizin üblichen Methode zurückgreifen: Die *randomized control trials*, mit Hilfe derer der Unterschied zwischen unbeeinträchtigter und vom Nudge betroffener Gruppe ermittelt werden soll (vgl. Oullier 2013) und damit das Problem der Multikausalität gelöst werden sollte (vgl. Taleb 2005: 215). Diese klare Bestimmbarkeit eines Mehrwertes führt wiederum dazu, dass Nudges einfacher zu legitimieren sind und vermeintlich objektive(re) Ergebnisse liefern; ein Umstand, der sie politisch nur schwer angreifbar macht und – gepaart mit den oben beschriebenen Ideen des libertären Paternalismus – grundsätzlich das Verhältnis von Wissenschaft, Politik und Bürgern maßgeblich verändert, vor allem in Zeiten des Skeptizismus gegenüber *New Public Management* Methoden und evidenzbasierten Verfahren (vgl. Straßheim/Jung/Korinek 2015: 250).

4. Der Wandel der Nudge Unit

Die Geschichte der Nudge Unit beginnt im Jahr 2002, damals noch als *Cabinet Office Strategy Unit (COSU)*, gegründet und gebildet unter der Regierung des damaligen Premierministers Tony Blair. Die COSU grassiert auch unter den Namen *Prime Minister's Strategy Unit* oder einfach nur *Strategy Unit*. Zusammen mit drei anderen Units, die sich den Bereichen *Delivery*, *Policy* und *Communications* widmeten, versuchte die COSU Herausforderungen der Politik rationaler und effizienter zu lösen. Tony Blair beschreibt die

Vision der COSU wie folgt: „Look ahead at the way policy would develop, the fresh challenges and new ideas to meet them“ (2010: 339), womit sich Blair im Spektrum der Verwaltungsformen eher auf Seiten des *New Public Managements* verortet⁴. Die COSU rekrutierte und versammelte Beamte und Staatsdiener, die Erfahrung und Wissen im Bereich der Psychologie hatten und betraute diese mit verschiedenen Problemen. Als eines der ersten Dokumente verfasste diese anfangs noch sehr kleine Gruppe einen Report mit dem Titel *Personal Responsibility and Changing Behaviours*, welcher die Bedeutung der Verhaltens- und Wirtschaftspsychologie für die Politik analysiert (vgl. Jones/Pykett/Whitehead 2013: 28-33). In den folgenden Jahren variierte die Größe der COSU, was vor allem ihrer losen Organisationsform geschuldet ist; die COSU rekrutierte Experten aus der Verwaltung, Wissenschaft, Beraterfirmen und Think Tanks jeweils projekt- bzw. problembezogen und verfasste in den Folgejahren insgesamt 130 Berichte, von denen einige großen Einfluss auf die Politik Großbritanniens ausüben konnten. Die COSU wurde angeführt von Geoff Mulgan (2002-2004), Stephan Aldridge (2004-2009) und Gareth Davis (2009-2010); Mulgan ist ebenfalls der *Chief Executive* von NESTA, der Wohltätigkeitsorganisation, die später einen Anteil an der privatisierten Nudge Unit halten sollte.

Während die COSU unter den Labour Kabinetten Tony Blairs und Gordon Browns ihren Anfang nahm, passiert im Jahr 2010 etwas vergleichsweise Seltenes. Der konservative Nachfolger Gordon Browns löst die COSU nicht etwa auf, sondern macht sie 2010 zu einer eigenständigen Einheit, dem *Behavioral Insights Team* (vgl. Bennhold 2013). Zwar startet das BIT mit einem kleinem Team und Budget (vgl. Halpern 2015: 53) und ohne eine Garantie, der „continued existence“ (vgl. Halpern 2015: 55), entgeht aber so der Auflösung. Obwohl auf Seiten der verantwortlichen Politiker Skepsis gegenüber der Nudge Unit zu beobachten war, entschied man sich dieses Programm, zumindest zeitlich begrenzt, einzurichten, primär, da der finanzielle und personelle Aufwand (sieben Angestellte und 520000 Pfund) „almost zero risk“ beinhaltet (Curtis 2011). Befürworter von Nudges sehen hierin die Macht von Nudges Partei- bzw. Ideologiegrenzen zu transzendieren, andere beurteilen die Geschehnisse im Jahr 2010 anders. So arbeitete der frühere COSU Chief Analyst und spätere Chief Executive des BIT (vgl. BIT 2019b), David Halpern, unermüdlich im Hintergrund, Politiker jeglicher politischer Couleur von der

⁴ „NPM is a slippery label“ (Manning 2000), daher ist es auch schwierig eine Maßnahme passgenau als eine solche zu betiteln. Nichtsdestotrotz bleibt zu attestieren, dass die Adaption privatwirtschaftlicher Vorgehensweisen und Organisationsformen ein zentraler Bestandteil des NPM sind (vgl. Dunleavy et al. 2005: 470). In Teilen sind diese Aspekte in der Formation und Funktionsweise der COSU klar zu erkennen. Daher wird Blairs Vorgehen in diesem Bereich eher als NPM aufgefasst.

Sinnhaftigkeit der Nudge Unit zu überzeugen und schien bei diesem Unterfangen extrem erfolgreich gewesen zu sein, um „at the heart of British government“ (Halpern 2015: 9) und „behind the shiny door of No. 10“ (Halpern 2015: 185) zu kommen. Das Netzwerken David Halperns schien erfolgreich zu sein, auch aufgrund des Umstandes, dass Nudging von der britischen Regierung als Möglichkeit wahrgenommen wurde, Politik direkter und am Parlament vorbei zu organisieren und so Politik „more focused on the inner circle of 10 Downing Street“ zu machen (Campbell 2017: 113). Ironischerweise wurden und werden Nudges aufgrund ihrer undemokratischen Tendenzen, welche dem Konzept des libertären Paternalismus je nach Ausgestaltung inne liegen können, kritisiert – eine Tendenz, die sie für die Regierungskoalition im Jahr 2010 attraktiv gemacht haben könnte und so die Terminierung des Programmes verhinderte.

Trotz ihrer potentiell zweifelhaften Realisierung, hatten und haben Nudges einen massiven Einfluss auf die gegenwärtige Politik und gelten global als Wundermittel für die derzeitigen politischen Herausforderungen. Dies lässt sich primär damit erklären, dass Nudges effektiv Probleme der Politik und von Politikern lösen. Wie Bruce Bueno de Mesquita und Alastair Smith lakonisch zum Ausdruck bringen, ist das Eigeninteresse von Politikern, unabhängig ob es sich um ein autoritäres oder demokratisches System handelt, erst einmal an der Macht zu bleiben (vgl. 2011: 10/11), wobei Demokraten es vergleichsweise schwerer haben, da sie eine größere Gruppe von Entscheidern/Wählern besser stellen müssen, während Diktatoren lediglich eine kleinere Gruppe (bspw. das Militär o.ä.) von sich überzeugen müssen; dies erklärt auch, weswegen sich lediglich vier Prozent der demokratisch gewählten Anführer länger als zehn Jahre im Amt behaupten können (vgl. Bueno de Mesquita/Smith 2011: 74). Darüber hinaus haben demokratische Anführer einige weitere Probleme, so können sie bspw. Maßnahmen, die sie als richtig und wichtig erachten nicht ohne Widerstand seitens der Opposition durch das Parlament winken. Aufgrund der zerfaserten politischen Struktur im 21. Jahrhundert, ist es sowohl schwer Parteien oder Fraktionen mit Mehrheiten zusammenzustellen, wie auch Gesetzesvorschläge durchzusetzen, da häufig innerhalb der Partei, Fraktion oder Koalition kein Konsens mehr bezüglich komplexer Themen besteht – ein Umstand, der mit der Pluralisierung der Lebensstile und damit einher der Pluralisierung von Werten, Ansichten und politischen Positionen in demokratischen Gesellschaften erklärt werden kann (vgl. Müller 2012). Diese handlungsunfähige Struktur führt häufig dazu, dass in langen und zähen Verhandlungen Kompromisse getroffen

werden. Aus Sicht des Wählers dauert dieser Prozess lange und die vorgestellte Lösung ist, wenn überhaupt, lediglich ein Teilerfolg. Zusammengenommen mit der langwierigen Umsetzung und der langsamen administrativen Prozesse, die ein Gesetz final realisieren, setzt die partielle Lösung des Konfliktes erst extrem verspätet ein; ein Umstand, der die regierende Partei langsam, wenig aktiv und unfähig erscheinen lässt (vgl. Svallfors 2016 für den Fall Schweden); dies macht sich die Opposition strategisch zu Nutze und verschleppt bzw. boykottiert Gesetzesvorschläge⁵. Setzt nun eine Maßnahme ein und entfaltet ihre Wirkkraft, so kann es passieren, dass die verantwortliche Partei indessen abgewählt wurde und die Nachfolgeregierung nun von der Politik des Vorgängers profitiert; mit Hinblick auf die Politikerperspektive dieses Umstandes, ist dies ein schlecht gesetzter Anreiz. Nudges hingegen haben eine Reihe Vorteile, die die hier beschriebenen Probleme umgehen können. Zum einen arbeiten Nudges konkret am Gegenstand/Problem selbst und versuchen dieses zu lösen bzw. die Situation zu verbessern. Wie in Abschnitt 3.1. dargestellt wurde, eignet sich der, durch *randomized control trials* objektivierte, Gegenstand hervorragend, um die Wirksamkeit von politischen Maßnahmen schnell zu prüfen und stellt somit das positive Verursacherprinzip⁶ wieder her; wer eine gute politische Maßnahme auf den Weg bringt, profitiert auch von ihr und kann so auf Zugewinne bei der nächsten Wahl hoffen. Gleichzeitig sind Nudges wenig streitbare Maßnahmen, da sie, wie an anderer Stelle bereits dargestellt, den Sachgegenstand als solchen intakt lassen und keine direkten Anreize setzen – kein Wählerklientel wird schlechter gestellt oder andersartig benachteiligt und aufgrund dieses strategischen Vermeidens einer Verlustsituation ist die Opposition gegenüber Nudges häufig weniger stark ausgeprägt. Nudges liefern der Politik ein Paket, das die politischen Probleme des 21. Jahrhunderts umgeht und so messbare Ergebnisse vorweisen kann – Ergebnisse, die sich beim Wähler verkaufen lassen⁷. Nudges sind also prädestiniert, um an Parlamenten, Koalitionen und anderen Gebilden vorbei zu regieren und helfen gleichzeitig Sachprobleme zu lösen bzw. das Allgemeinwohl zu steigern. Nachdem also die beratende Einheit des Kabinetts, das COSU, zu einer kleinen beratenden Behörde, dem BIT, umgebaut worden ist, wurde das BIT 2011 von dem

⁵ Dies konnte in den letzten beiden amerikanischen Legislaturperioden beobachtet werden, in denen sowohl die Demokraten, wie auch die Republikaner, die jeweilige Gegenseite boykottierten und versuchten aus der Handlungsunfähigkeit der Gegenseite politisch Kapital zu schlagen.

⁶ Klassisch besagt das Verursacherprinzip, dass derjenige, der einen Schaden verursacht hat, für diesen auch haften soll (vgl. Adams 1989: 787). Umgekehrt bedeutet dies allerdings auch, dass jene, die einen Mehrwert geschaffen haben, ebenfalls von diesem profitieren sollen.

⁷ Dies soll natürlich nicht darüber hinweg täuschen, dass Nudges auch das Sachproblem angemessen bearbeiten und zu einem gewissen Grad lösen. In dieser Hinsicht, sind Nudges das Vermittlungsgerät, das Allgemeinwohl und Anreize für die Politik/Politiker auf eine Spur bringt.

Science and Technology Select Committee begutachtet und teilweise scharf kritisiert, gerade mit Hinblick auf ihre Testverfahren; darüber hinaus wurde die Regierung scharf angegangen, da sie „overly relying on novel behavioural interventions, even if little tested“ sei (Kuehnhanss 2018: 18). Bereits zwei Jahre später wurde das BIT privatisiert, wobei NESTA, das Kabinett und die Mitarbeiter des BITs jeweils Anteile halten. Über die Gründe für die Privatisierung kann nur spekuliert werden, nimmt man allerdings den oben beschriebenen Umstand ernst, so kann argumentiert werden, dass lediglich durch das Outsourcen des BITs dessen langfristige Unangreifbarkeit gewährleistet werden kann, da sonst Regierungen das BIT nach ihren Vorstellungen umbauen oder die Opposition dem BIT Parteilichkeit vorwirft, was wiederum den politischen Mehrwert des Nudging zerstört. Wie dieser Absatz hoffentlich zeigen konnte, waren die Entscheidungen, die zur Struktur und dem legalistischen Status des BIT führten geprägt durch Eigeninteressen regierender Politiker und andersartig involvierter Personen. Nichtsdestotrotz führte die Verfolgung dieser Interessen zu nicht-intendierten Konsequenzen bezüglich der Möglichkeiten des BITs und dessen Zusammenstellung und Organisation. Beides wird nun näher betrachtet werden.

Trotz der teils harschen Kritiken an der Nudge Unit, arbeitete das BIT von 2010 bis 2013 kontinuierlich unter der Führung David Halperns weiter und sparte der Regierung jedes Jahr Millionen an Pfund (vgl. Wintour 2013) – ein, verglichen mit den relativ geringen Kosten für das BIT, relative gutes Investment. Der vergleichsweise hohe *Return of Investment* war es wahrscheinlich auch, welcher Begehrlichkeiten für die Expertise der Nudge Unit auf Seiten anderer Regierungen und privatwirtschaftlicher Organisationen weckte (vgl. Benedictus 2013). In der damaligen Organisationsform (sieben Mitarbeiter, eine halbe Million Budget), war den Anfragen nicht in dem Maße beizukommen, daher entschloss sich die geschäftsführende Regierung die Nudge Unit auszulagern, wobei das Kabinett, NESTA und die Mitarbeiter selbst ein Drittel an der *Social Purpose Unit* halten; der damalige Minister Francis Maude kommentiert die Auslagerung der Nudge Unit wie folgt (vgl. Wintour 2013): "It's great news that the world-renowned 'nudge unit' is spinning out from central government. As a mutual they will combine the benefits of private-sector experience and investment with the innovation and commitment from staff leadership." Rückblickend kann die Zeitspanne von 2010 bis 2013 als eine Art *Proof of Concept* Phase angesehen werden, in der das BIT sich beweisen und ihre Ergebnisse einem größeren Publikum vorstellen konnte. Dieser zwar erfolgreichen, allerdings doch sehr

reglementierten und limitierte Phase, folgt nun die Fortsetzung des BITs als *Social Purpose Unit*, welche durch einen größeren Grad an Freiheit gekennzeichnet ist. Die schlägt sich sowohl in der Auswahl der Kundschaft bzw. angenommenen Aufträge nieder (knapp 40% der Umsätze der Nudge Unit werden mittlerweile im Ausland generiert), wie auch in der daraus resultierenden Größe der Unit, welche sich auf mehrere hundert Mitarbeiter vergrößert hat (vgl. BIT 2019a).

5. Zusammenfassung der Ergebnisse

Wie diese Arbeit hoffentlich zeigen konnte, wandelte sich die Organisation, die heute als Nudge Unit/BIT bekannt ist, beachtlich. Angefangen als COSU, beriet die Einheit ausschließlich das Kabinett in spezifischen Fragen, in denen das Kabinett Expertise aus dem Bereich der Verhaltenspsychologie brauchte. Dieses Arrangement lief von 2002 bis 2009 und brachte mehr als 130 Berichte und Empfehlungen hervor. Zu diesem Zeitpunkt waren die thematischen Bereiche, an denen sich die COSU abarbeitete, bereits extrem divers, allerdings wurde die *Strategy Unit* extrem eng geführt, da sie sich lediglich mit den spezifischen Problemen des derzeitigen Kabinetts auseinandersetzen konnte. Nach dieser siebenjährigen Phase im Halbschatten der Regierung, entschloss man sich das BIT als kleine und bescheiden finanzierte, aber eigenständige, Einheit aufzubauen. In dieser dreijährigen Phase wurden die behandelten Themen weiter diversifiziert, da nun nicht nur die gegenwärtige Regierung auf die psychologische Expertise zugreifen konnte, sondern jede Behörde, die es für nötig befand in diesem Bereich etwas Beistand zu bekommen. Aufgrund der vergleichsweise großen Erfolge, besonders in Relation zur Größe bzw. der finanziellen Ausstattung der Einheit, wurden vermehrt andere Regierungen und privatwirtschaftliche Akteure auf diese Art der Expertise aufmerksam. Nachdem nun der Markt potenzieller Kunden stetig vergrößert wurde – vom Kabinett über die gesamte Behördenlandschaft hin zu anderen Regierungen und der Privatwirtschaft –, war der nächste logische Schritt die legalistische Loslösung bzw. weitere Flexibilisierung der Einheit, welche 2013 durch die Umwandlung in eine *Social Purpose Unit* erfolgte. Dies ermöglichte es dem BIT mehr Mitarbeiter anzustellen und so der Nachfrage an verhaltenspsychologischer Expertise nachzukommen. Während also gegen Anfang der COSU vornehmlich Staatsdiener mit psychologischer Perspektive angeworben wurden, kann die Nudge Unit heute frei am Markt rekrutieren und so den Bedürfnissen seiner Kunden nachkommen. Die hier beschriebene Flexibilität im Bereich des Recruiting, wie auch der thematischen Expertise, macht das BIT von seiner Struktur her einem Think Tank oder einer Beraterfirma extrem ähnlich. Bedenkt man die

Anfänge der COSU/des BIT und die starken Einflüsse des *New Public Managements* zu dieser Zeit auf die Entscheidungen bzw. Ausgestaltungen von staatlichen Organisationen, die im besten Fall so gestaltet sein sollten wie privatwirtschaftliche Unternehmen, so ist die Privatisierung von erfolgreichen Ablegern dieser Maßnahmen nur der nächste logische Schritt.

Denkt man die sich hier abzeichnenden Muster weiter, so ergibt sich für die Zukunft folgende Prognose: Nudges werden, zumindest in der näheren Zukunft, ein stetig größer werdender Faktor in der Politik werden; Anfragen aus verschiedensten Bereichen der Welt an die Nudge Unit sind Beweis genug dafür. Zwar kann man den Gründen, wegen derer Nudges gegenwärtig so ausgesprochen populär sind, skeptisch gegenüber stehen, dies ändert allerdings nichts an der Tatsache, dass verhaltenspsychologische Aspekte in Zukunft in der Wirtschaft, aber auch im öffentlichen Bereich, immer mehr an Bedeutung gewinnen werden. Dem Matthäus-Effekt folgend (Merton 1968), demnach der bekannteste bzw. erfolgreichste Akteur in einem Feld, verglichen mit den nachfolgenden, überproportional vom Erfolg profitiert, kann davon ausgegangen werden, dass quasi jede Regierung, die Nudging in ihre Politik aufnehmen möchte, diese Expertise beim BIT versuchen wird zu bekommen. Daher sind die kurzfristigen Prognosen für das Fortkommen des BITs extrem optimistisch. Aufgrund der legalistischen Struktur des BITs, ist ebenfalls sichergestellt, dass die Nudge Unit ihren Service angemessen skalieren kann.

6. Bibliographie

- Acemoglu, D., & Angrist, J. D. (2001). Consequences of Employment Protection? The Case of the Americans with Disabilities Act. *Journal of Political Economy*, 109(5), 1-43.
- Adams, M. (1989). Das „Verursacherprinzip“ als Leerformel. *Juristenzeitung*, 44(17), 787-789.
- Benedictus, L. (2013, May 2). The nudge unit – has it worked so far? *The Guardian*. Retrieved from <https://www.theguardian.com/politics/2013/may/02/nudge-unit-has-it-worked>
- Bennhold, K. (2013, December 7). Britain's Ministry of Nudges. *New York Times*.
- BIT. (2019a). About us. Retrieved April 4, 2019, from <https://www.bi.team/about-us/>
- BIT. (2019b). About: Dr David Halpern. Retrieved from <https://www.bi.team/people/dr-david-halpern/>
- Blair, T. (2010). *A Journey*. London: Hutchinson.
- Bueno de Mesquita, B., & Smith, A. (2011). *The Dictator's Handbook - Why Bad Behaviour is almost always Good Politics*. New York: Public Affairs.
- Campell, D. (2017). Cleverer Than Command? *Social and Legal Studies*, 26(1), 111-126.
- Cialdini, Robert B. (1999). *Influence* (Rev. ed.). New York: Quill.
- Cialdini, R., & Schultz, W. (2004). *UNDERSTANDING AND MOTIVATING ENERGY CONSERVATION VIA SOCIAL NORMS* (pp. 1-6, Rep. No. 2001-7396). Arizona: William and Flora Hewlett Foundation.
- Curtis, P. (2011, February 20). 'Nudge unit' not guaranteed to work, says Oliver Letwin. *The Guardian*. Retrieved from <https://www.theguardian.com/politics/2011/feb/20/nudge-unit-oliver-letwin?INTCMP=SRCH>
- Dobelli, R. (2012). *Die Kunst des klugen Handelns*. München: Carl Hanser Verlag.

Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2005). New Public Management Is Dead—

Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16, 467-494.

French, J. (2011). Why nudging is not enough. *Journal of Social Marketing*, 1(2), 154-162.

Halpern, D. (2015). *Inside the Nudge Unit*. London: WH Allen.

Harford, T. (2007). *The Undercover Economist*. London: Abacus.

Jasanoff, S. (1990). *The Fifth Branch - Science Advisors as Policy-Makers*. Cambridge: Harvard University Press.

Johnson, E. J., & Goldstein, D. (2003). Do Defaults Save Lives? *SCIENCE*, 302, 1338-1339.

Retrieved from <http://ssrn.com/abstract=1324774>

Jones, R., Pykett, J., & Whitehead, M. (2013). *On the Rise of the Psychological State*.

Cheltenham: MA Edward Elgar.

Kahneman, D. (2012). *Schnelles Denken, langsames Denken* (Vol. 8). München:

Penguin/Random House.

Kennedy, D. (2016). *A World of Struggle - How Power, Law, and Expertise shape Global*

Political Economy. Princeton: Princeton University Press.

Kuehnhanss, C.R. (2018): The challenges of behavioural insights for effective policy design,

Policy and Society, DOI: 10.1080/14494035.2018.1511188

Levitt, S. D. (2012, June 21). Riding the Herd Mentality: A New Freakonomics Radio Podcast.

Retrieved May 12, 2018, from <http://freakonomics.com/podcast/riding-the-herd-mentality-a-new-freakonomics-radio-podcast/>

Levitt, S. D., & Dubner, S. J. (2007). *Freakonomics - Überraschende Antworten auf alltägliche*

Fragen (Vol. 3). München: Wilhelm Goldmann Verlag/Random House GmbH.

- Levitt, S. D., & Dubner, S. J. (2016). *Think Like a Freak* (Vol. 1). München: Riemann Verlag/Goldmann.
- Lewis, M. (2017). *The Undoing Project: A Friendship that Changed Our Minds*. New York: W.W. Norton & Company.
- Manning, N. (2000). The new public management and its legacy. World Bank discussion note. <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/debate1.htm> (accessed August 5, 2005).
- Merton, R. K. (1968). The Matthew Effect in Science. *Science*, 159(3810), 56-63.
- Müller, H. P. (2012, May 31). Die Pluralisierung sozialer Milieus und Lebensstile. Retrieved From <https://www.bpb.de/politik/grundfragen/deutsche-verhaeltnisse-eine-sozialkunde/138455/die-pluralisierung-sozialer-milieus-und-lebensstile?p=1>
- Oliver, A. (2015). From Nudging to Budging. *Journal of Social Policy*, 42, 685-700.
- Oullier, O. (2013). Behavioural Insights are vital to policy-making. *Nature*, 501(463).
- Quinn, B. (2018, November 10). The 'nudge unit': The experts that became a prime UK export. *The Guardian*. Retrieved April 4, 2019, from <https://www.theguardian.com/politics/2018/nov/10/nudge-unit-pushed-way-private-sector-behavioural-insights-team>
- Rutter, T. (2015, July 23). The rise of nudge – the unit helping politicians to fathom human behaviour. *The Guardian*. Retrieved from [http://www.capire.org/capireinforma/scaffale/The rise guardian072015.pdf](http://www.capire.org/capireinforma/scaffale/The%20rise%20guardian072015.pdf)
- Siebert, H. (2002). *Der Kobra-Effekt: Wie man Irrwege der Wirtschaftspolitik vermeidet* (Vol. 2). DVA.
- Straßheim, H., Jung, A., & Korinek, R. L. (2015). Reframing Expertise: The Rise of Behavioral

- Insights and Interventions in Public Policy. In A. B. Antal, M. Hutter, & D. Stark (Eds.), *Moments of Valuation*. Oxford: Oxford Publication Press.
- Sunstein, C., & Vermeule, A. (2008). Conspiracy Theories. *Law & Economics Research Paper Series #387*, , 1-29. Retrieved from <http://ssrn.com/abstract=1084585>
- Sunstein, C. R., & Thaler, R. H. (2003). Libertarian Paternalism Is Not an Oxymoron. *The University of Chicago Law Review*, 70(4), 1159-1202.
- Svallfors, S. (2016). "Most MPs are Not All that Sharp." Political Employees and Representative Democracy. *INTERNATIONAL JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION*, 1-11.
- Taleb, Nassim Nicholas. (2005). *Foiled by randomness* (2. ed., updated by the author.). New York, NY: Random House.
- Thaler, R. H., & Sunstein, C. R. (2017). *Nudge - Wie man kluge Entscheidungen anstößt* (Vol. 7). Berlin: Ullstein/Econ Verlag.
- Thaler, R. H. (2018). Nudge, not sludge. *Science*, 361(6401), 341.
- Tversky, A., & Kahneman, D. (1974). Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases. *Science*, 184, 1124-1131.
- Tversky, A., & Kahneman, D. (1979). The Framing of Decisions and the Rationality of Choice. *Engineering Psychology Programs, Office of Naval Research*, 1-28.
- Tversky, A., & Kahneman, D. (1981). The Framing of Decisions and the Psychology of Choice. *Science*, 210, 453-458.
- UK Government. (2019). Behavioural Insights Team is now independent of the UK government. Retrieved April 4, 2019, from <https://www.gov.uk/government/organisations/behavioural-insights-team>

Vallgarda, S. (2012). Nudge — A new and better way to improve health? *Health Policy*, 104, 200-203.

Wintour, P. (2013, March 1). 'Nudge unit' to become profit-making. *The Guardian*. Retrieved from <https://www.theguardian.com/society/2013/may/01/policy-francismaude>

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/333825688>

Die Nudge Unit im Wandel: Organisationale Umgestaltung des Behavioural Insights Team von 2002 bis in die Gegenwart

Article · June 2019

CITATIONS

0

READS

242

1 author:



[Till Neuhaus](#)

Bielefeld University

11 PUBLICATIONS 4 CITATIONS

SEE PROFILE