

Global Nudging* als Politikkonzept zur Bewältigung globaler Herausforderungen

ANDREAS FRIEDL, FELIX GELHAAR, PATRICK RING UND CHRISTOPH SCHÜTT

Andreas Friedl, Institut für Wirtschaftswissenschaften, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, E-Mail: andreas.friedl@fau.de
Felix Gelhaar, Institut für Weltwirtschaft (IfW) und Institut für Volkswirtschaftslehre, Christian-Albrechts-Universität zu Kiel,
E-Mail: felix.gelhaar@ifw-kiel.de

Patrick Ring, Institut für Weltwirtschaft (IfW), E-Mail: patrick.ring@ifw-kiel.de

Christoph Schütt, Institut für Weltwirtschaft (IfW) und Institut für Volkswirtschaftslehre, Christian-Albrechts-Universität zu Kiel,
E-Mail: christoph.schuetz@ifw-kiel.de

Zusammenfassung: Unsere Gesellschaft ist mit zahlreichen globalen Herausforderungen wie zum Beispiel mit dem Klimawandel oder mit instabilen Finanzmärkten konfrontiert. Da diese Herausforderungen nationale Kompetenzen überschreiten, sind zu ihrer Bewältigung internationale Kooperation und Koordination notwendig. Allerdings gestaltet sich die Umsetzung klassischer und „harter“ staatlicher Instrumente und Politikmaßnahmen – etwa Verbote oder finanzielle Anreize – in einem internationalen Umfeld häufig schwierig. Einen alternativen Weg dazu stellt das Politikkonzept des Nudging dar. Dabei wird versucht, das menschliche Verhalten durch sanftes Stupsen und Schubsen auf eine vorhersagbare und gesellschaftlich angestrebte Weise zu beeinflussen. Nudging wird derzeit vor allem auf nationaler Ebene erforscht und angewandt, könnte aber prinzipiell auch für die Lösung globaler Probleme zum Einsatz kommen. Eine Diskussion über einen solchen globalen Einsatz fehlt bislang. Dieser Beitrag diskutiert unter Abwägung der Vor- und Nachteile von Nudges auf nationaler Ebene, eine mögliche globale Anwendung. Die Erörterung ergibt aus unserer Sicht, dass sogenannte Global Nudges das Potenzial haben – ergänzend zu klassischen Politikmaßnahmen – eine wichtige Rolle bei der Bewältigung globaler Herausforderungen einzunehmen.

Summary: Our society is confronted with numerous global challenges such climate change or unstable financial markets. Because these challenges exceed national competencies, international cooperation and coordination are necessary to address them. In an international environment, however, it is often difficult to agree on and implement traditional and “hard” policy instruments and measures—such as legal prohibitions or

- JEL classification: D90, F60, H10, H70
- Keywords: Global challenges, global governance, nudging

* Unsere Begriffe Global Nudging sowie Global Nudge werden im Abschnitt 2 definiert.

financial incentives. Nudging represents an alternative approach. Nudging aims at directing human behavior in a predictable and socially desirable way by a gentle push. Currently, nudging is mainly studied and applied on a national level, but an application to global problems appears in principle possible. A discussion about such an application is missing. By weighting advantages and disadvantages of nudges on the national level, this article discusses a potential global application. From our perspective, the exposition reveals that so-called global nudges in addition to classical policy tools have the potential to play an important role in addressing global challenges.

I Einleitung

Unsere Gesellschaft ist mit zahlreichen grenzüberschreitenden, globalen Herausforderungen konfrontiert. Diese Herausforderungen entstehen durch Wechselbeziehungen zwischen Ländern. Diese können naturgegeben sein, zum Beispiel kann das Klima in einem Land durch Emissionen von Kohlenstoffdioxid in einem anderen Land beeinflusst werden (Stern 2008). Sie können aber auch durch den Menschen geschaffen sein, wenn etwa internationale Finanzmärkte eng miteinander verzahnt sind und ökonomische Schocks sich so von einem Land auf ein anderes Land auswirken können (Peek und Rosengren 1997, Kaul 2012). Aufgrund der beschriebenen Wechselwirkungen zwischen Ländern überschreiten Lösungsansätze zur Reduzierung oder Vermeidung globaler Probleme die Kompetenzen nationaler Entscheidungsebenen. Dafür scheint ein hohes Maß an internationaler Kooperation und Koordination notwendig zu sein. Ziele für nachhaltige Entwicklung („Social Development Goals“) der Vereinten Nationen oder das Pariser Abkommen zum Klimaschutz sind wichtige Schritte auf dem Weg zu globalen Lösungen; jedoch sind konkrete Maßnahmen nötig, um die gesetzten Ziele zu erreichen.

Klassische Politikmaßnahmen nutzen „harte“ staatliche Instrumente, wie Verbote, Auflagen und finanzielle Anreize in Form von Abgaben oder Subventionen (Dolan et al. 2010). Zum Beispiel wird die Einführung einer sogenannten Kohlenstoffdioxidsteuer diskutiert, um Emissionen des Treibhausgases zu reduzieren. Ein erhöhter Preis für den Verbrauch fossiler Energieträger soll deren Konsum reduzieren und gleichzeitig alternative Technologien attraktiver machen (Metcalfe 2009). In der internationalen Politik gestaltet sich die Umsetzung klassischer Politikmaßnahmen jedoch schwierig. So existiert keine supranationale Institution für alle Nationalstaaten, die für die globale Einhaltung von Auflagen oder für die Durchsetzung von Verbots sorgen könnte. Auch können sich wirtschaftliche Nachteile für einzelne Länder ergeben, wenn nicht alle Länder eine Maßnahme implementieren: Führen manche Länder zum Beispiel eine Steuer auf Kohlenstoffdioxid ein, andere aber nicht, hätten Unternehmen in Ländern mit einer Kohlenstoffdioxidsteuer möglicherweise einen Wettbewerbsnachteil gegenüber Unternehmen in Ländern ohne diese Steuer. Fehlende supranationale Institutionen oder die Angst vor möglichen wirtschaftlichen Nachteilen könnten dazu führen, dass entweder eine globale Vereinbarung gar nicht erst getroffen wird oder dass bereits beschlossene Maßnahmen nicht ausreichend sind, um die selbst gesteckten Ziele zu erreichen (Harris 2007).

Der aktuelle Klimavertrag von Paris veranschaulicht diese Problematik: Erstens kann hier nicht mehr von einer globalen Lösung gesprochen werden, da die USA als zweitgrößter Produzent von Kohlenstoffdioxid (Janssens-Maenhout et al. 2017) aus dem Klimaabkommen ausgetreten ist. Hierdurch ist auch das Ziel, die Erderwärmung auf unter zwei Grad Celsius zu begrenzen, gefährdet. Zweitens ist ein Verfehlen der auf nationaler Ebene gesetzten Ziele nicht mit Sanktionen

verbunden, da es sich lediglich um freiwillige Zusagen handelt. Ein möglicher Grund für die Gestaltung eines Abkommens auf Basis freiwilliger Zusagen ohne Sanktionsmöglichkeiten könnte die zuvor geschilderte Problematik internationaler Politikmaßnahmen durch fehlende supranationale Institutionen sein oder auch die Angst vor möglichen wirtschaftlichen Nachteilen. Drittens gibt das Pariser Klimaabkommen keine Ziele oder Maßnahmen für einzelne Länder vor, sondern jedes Land legt individuelle Klimaziele fest. Da der Klimawandel die Länder in unterschiedlichem Ausmaß betreffen dürfte, werden auch die selbstgesetzten Ziele sowie die zu implementierenden Maßnahmen in manchen Ländern ambitionierter sein als in anderen (Obergassel et al. 2016).

Neben den Problemen globaler Kooperation ist zu betonen, dass klassische Politikmaßnahmen häufig auf der Annahme basieren, dass sich Individuen und Gruppen streng rational verhalten und stets nur ihre eigenen Interessen verfolgen. Die Einführung einer Kohlenstoffdioxidsteuer zum Beispiel sollte unmittelbar zu einer Reduktion im Verbrauch fossiler Energieträger führen. Dabei werden wichtige Erkenntnisse der Psychologie, der Sozialwissenschaften und der Verhaltensökonomie vernachlässigt, die unter anderem zeigen, dass Verbraucher manche Steuern vollständig ignorieren (Chetty et al. 2009, Congdon et al. 2009). Des Weiteren weisen Forschungen darauf hin, dass individuelle Entscheidungen kontextabhängig, zeitinkonsistent und von Heuristiken geprägt sind (Kahneman 2003). Letzteres bedeutet, dass Individuen einfache Daumenregeln verwenden, um eine Entscheidung zu treffen und dabei nicht zwangsläufig alle verfügbaren Optionen berücksichtigen. Diese Erkenntnisse, die in der Regel auf Experimenten beruhen (sowohl Feld- als auch Laborstudien), stehen in Kontrast zu den Annahmen der klassischen Ökonomie und sollten in der Gestaltung von Politikmaßnahmen berücksichtigt werden (Thaler und Sunstein 2008).

Das Politikkonzept Nudging stellt einen alternativen Weg zu klassischen Politikmaßnahmen dar, der versucht, durch sanftes Stupsen und Schubsen menschliches Verhalten auf eine vorhersagbare und gesellschaftlich angestrebte Weise zu beeinflussen. Im Gegensatz zu klassischen Politikmaßnahmen basiert dieser Ansatz jedoch nicht auf Verboten und Geboten, deren Umsetzung auf globaler Ebene, wie zuvor vorgetragen, schwierig zu sein scheint. Nudges beziehen sich in der Regel vielmehr auf unterschiedliche Darstellungsformen von Informationen, die menschliche Entscheidungen beeinflussen können ohne die zugrundeliegende Anreizstruktur zu verändern (Thaler und Sunstein 2008). Bei Nudges werden empirische Forschungsergebnisse bei der Gestaltung staatlicher Instrumente berücksichtigt und angewendet. Unter anderem geht die verhaltensökonomische Forschung davon aus, dass sich Menschen an ihrem sozialen Umfeld orientieren. Erhalten zum Beispiel Haushalte Informationen über den durchschnittlichen Energieverbrauch in ihrer Wohngegend, neigen Personen mit einem hohen Energieverbrauch dazu, diesen zu reduzieren (Schultz et al. 2007). In diesem Fall würde durch die Bereitstellung von Informationen über das individuelle Verhalten relativ zu dem einer sozialen Vergleichsgruppe ein gesellschaftlich angestrebtes Ziel – also den Energieverbrauch zu reduzieren – durch ein „weiches“ staatliches Instrument erreicht werden. Allerdings trat der beschriebene Effekt nur im Mittel auf, es gab aber auch Personen, deren Energieverbrauch nach der Intervention zunahm. Dies traf insbesondere auf Personen zu, die vorher einen vergleichsweise geringen Energieverbrauch aufwiesen. Des Weiteren sind die langfristigen Effekte solcher Interventionen oft unklar, wie später in diesem Beitrag diskutiert wird (Alcott und Rogers 2014). Die Bereitstellung von Informationen über den Energieverbrauch der eigenen Nachbarn durch private Firmen wird auf nationaler Ebene zum Beispiel in den USA eingesetzt (Alcott 2011). Es erscheint daher fraglich, ob „harte“ staatliche Instrumente zur Bekämpfung des Klimawandels, wie Emissionsgrenzen, Abgaben oder Subventionen, die internationale Diskussion dominieren (zum Beispiel Stern 2006),

obwohl nachweislich Erfolge mit „weichen“ Methoden erzielt werden konnten (Croson und Treich 2014, Benartzi et al. 2017).

Wir befassen uns in diesem Beitrag mit einer möglichen globalen Anwendung von Nudges, die wir im folgenden Beitrag als Global Nudges bezeichnen. Hierzu werden wir zunächst definieren, was wir unter Global Nudges verstehen und welche Anwendungsfelder wir identifiziert haben (Abschnitt 2). Danach diskutieren wir die Vorteile von Global Nudges gegenüber klassischen Politikmaßnahmen in Bezug auf internationale Kooperations- und Koordinationsprobleme (Abschnitt 3). Dabei schlagen wir Global Nudges als zusätzlichen minimalinvasiven und kostengünstigen Politikansatz zur Bewältigung internationaler Herausforderungen vor. Wir befassen uns mit möglichen Stärken Globaler Nudges, wenn mit ihnen etwa das klassische Problem des Trittbrettfahrens in der Bereitstellung globaler öffentlicher Güter überwunden oder zumindest verringert werden könnte. Es folgt Abschnitt 4, in dem wir Grenzen und potenzielle Probleme von Global Nudges beleuchten. Der Fokus liegt dabei darauf, ob und wie unterschiedliche kulturelle Werte und Normen bei der Gestaltung von Global Nudges berücksichtigt werden. Abschließend leiten wir Handlungsempfehlungen für den Einsatz Globaler Nudges zur Lösung internationaler Kooperations- und Koordinationsprobleme ab (Abschnitt 5).

2 Definition Globaler Nudges und mögliche Anwendungsfelder

Nudging bezeichnet „weiche“ Instrumente mit dem Ziel, menschliches Verhalten auf eine vorhersagbare und gesellschaftlich angestrebte Weise zu beeinflussen (Dolan et al. 2010, Thaler and Sunstein 2008). Um die Auswirkungen von Nudges beurteilen zu können, werden diese in der Regel in Feld- oder Laborstudien empirisch getestet. Nudges, die von staatlichen Akteuren implementiert werden, gelten als „weiche“ staatliche Instrumente, da es stets möglich sein soll, zu dem ursprünglichen Verhalten, das heißt dem Verhalten vor der Einführung der Intervention, zurückzukehren. Um menschliches Verhalten zu beeinflussen, greift Nudging auf ein umfassendes Repertoire an Erkenntnissen aus der Psychologie, den Sozialwissenschaften und der Verhaltensökonomie zurück. Insbesondere basieren die Wirkungsmechanismen von Nudges auf der Erkenntnis, dass menschliches Verhalten von dem Modell des Homo oeconomicus abweichen kann. Beispiele für Nudges sind eine verständliche Informationsaufbereitung, Veränderungen in der Darstellungsreihenfolge von Alternativen oder Änderungen in der Standardoption, das heißt in der Option, die gewählt wird, wenn keine aktive Auswahl erfolgt. Änderungen in der Standardoption können zum Beispiel hilfreich sein, um den Anteil von Ökostrom (Pichert und Katsikopoulos 2008) zu erhöhen, weil Menschen dazu tendieren der Standardoption zu folgen (Thaler und Sunstein 2008, Thaler und Benartzi 2004). Diese Definition von Nudging trifft auch auf das hier vorgeschlagene Konzept von Global Nudging zu, das sich also nicht durch die Art der Instrumente definiert, sondern durch deren Anwendungsfelder.

Bei globalen Herausforderungen handelt es sich häufig um eine Unterversorgung mit sogenannten globalen öffentlichen Gütern (Kaul 2012). Die Bereitstellung öffentlicher Güter gestaltet sich auf regionaler beziehungsweise nationaler Ebene bereits als schwierig und kann meist nur durch staatliche Eingriffe gewährleistet werden (Nordhaus 2009; siehe hierzu Hintergrundinformationen zu globalen öffentlichen Gütern in Kasten 1). Zum Beispiel wird das öffentliche Gut der inneren Sicherheit durch steuerfinanzierte Verteidigungsausgaben bereitgestellt. In einem internationalen Kontext verschärft sich die oben dargestellte Problematik, da es keine supranatio-

nalen Entscheidungsträger gibt und so ein Äquivalent zu staatlichen Eingriffen schwieriger zu erzielen ist. Da klassische „harte“ staatliche Instrumente nicht immer zum Erfolg führen (siehe die Diskussion zum Klimawandel von Harris (2007)), scheint eine Debatte über alternative Wege notwendig.

Kasten 1

Globale öffentliche Güter

Öffentliche Güter weisen zwei Merkmale auf, die dazu führen, dass sie in der Regel nicht in dem Ausmaß verfügbar sind, das gesellschaftlich erforderlich ist. Zum einen besteht keine Rivalität im Konsum des Gutes. Das heißt, die Nutzung des Gutes durch ein Individuum beschränkt ein anderes Individuum nicht in seiner Möglichkeit dieses Gut ebenfalls zu nutzen. Zum anderen kann niemand von der Nutzung eines öffentlichen Gutes ausgeschlossen werden, das heißt, es sind keine Eigentumsrechte an dem Gut durchsetzbar. Daher kann das Gut auch von Individuen konsumiert werden, die nicht bereit sind den Preis für dessen Bereitstellung zu bezahlen. Ein rational handelndes Individuum würde daher das Gut konsumieren, ohne dessen Preis zu bezahlen. Dieses Phänomen wird in der Literatur als Trittbrettfahrerproblem bezeichnet (Samuelson 1954). Ist ein öffentliches Gut nicht auf nationalstaatliche Grenzen beschränkt, wird in der Literatur von einem globalen öffentlichen Gut gesprochen. Zu den globalen öffentlichen Gütern gehören unter anderem eine saubere und intakte Umwelt, stabile Finanzmärkte, Sicherheit oder die Bekämpfung ansteckender Krankheiten (Kaul 2012).

Des Weiteren sind globale öffentliche Güter häufig durch langsame Veränderungsprozesse gekennzeichnet. Zum Beispiel verändert sich das Klima über Jahrzehnte, radioaktiver Müll wird nur sehr langsam abgebaut oder die vollen Auswirkungen der Überfischung der Meere werden erst in Jahrzehnten sichtbar sein. Dieses Merkmal vieler globaler öffentlicher Güter führt zu einem intergenerationalen Interessenkonflikt, da die Kosten zum Erhalt oder zur Bereitstellung des Gutes von einer Generation getragen werden, aber vor allem spätere Generationen davon profitieren. Damit bekommt das oben beschriebene Trittbrettfahrerproblem auch eine zeitliche Komponente und die internationale Kooperation und Koordination werden damit zusätzlich erschwert (Nordhaus 2009).

3 Vorteile von Global Nudging gegenüber klassischen Politikmaßnahmen

Global Nudges unterscheiden sich von Nudges im klassischen Sinn nicht durch ihre Eigenschaften, sondern durch ihr Anwendungsfeld auf globaler Ebene. Vor allem der geringe administrative und finanzielle Aufwand und der minimalinvasive Charakter von Nudges könnten in internationalen Verhandlungen zu einer schnelleren Einigung und einer höheren Akzeptanz von Maßnahmen seitens politischer Entscheidungsträger und seitens der Bürger führen.

Das Fehlen supranationaler Institutionen, die für die effiziente Bereitstellung globaler öffentlicher Güter sorgen könnten, und ein Mangel an demokratischer Legitimierung stellen große Herausforderungen für das Gelingen internationaler Verhandlungen dar. Im Gegensatz zur Bereitstellung öffentlicher Güter auf regionaler und nationaler Ebene, die durch das Solidaritätsprinzip auch dann gewährleistet werden kann, wenn Kosten und Nutzen ungleich verteilt sind, muss eine gerechte Verteilung der Kosten auf internationaler Ebenen fallbasiert von den teilnehmenden Staaten ausgehandelt werden. In solchen Verhandlungen tritt das zuvor beschriebene Trittbrettfahrerproblem auf, welches eine Unterversorgung an globalen öffentlichen Gütern zur Folge hat.

Um dies zu verhindern, wird in Verhandlungen zu internationalen Abkommen deshalb häufig eine einstimmige Ratifizierung der Beschlüsse verlangt. Sowohl die Kosten als auch der Nutzen aus diesen Maßnahmen können sich aber zwischen den teilnehmenden Staaten grundlegend unterscheiden. So könnten beispielsweise einzelne Länder stärker vom Klimawandel betroffen sein als andere und damit unterschiedlich große Anreize haben, entsprechende Maßnahmen zu ergreifen. In Verhandlungen werden somit unterschiedliche Interessen verfolgt, wodurch oft zähe Verhandlungen entstehen, an deren Ende Abkommen beschlossen werden, die auf dem Prinzip des kleinsten gemeinsamen Nenners beruhen. Maßnahmen, die unter einem solchen institutionellen Rahmen beschlossen werden, können in ihrer Effektivität hinter dem gewünschten Maß zurückbleiben.

Des Weiteren befinden sich politische Entscheidungsträger, die Verhandlungen über Abkommen auf supranationaler Ebene führen, oft in einem Dilemma. Politikmaßnamen, die zur Bewältigung globaler Probleme nötig sind, könnten von nationalen Interessengruppen kritisch gesehen werden. Solche nationalen Interessenkonflikte entstehen beispielsweise dann, wenn die Präferenzen der Wähler unklar sind oder sich ändern, wenn langfristig sinnvolle Maßnahmen nicht umgesetzt werden, da eine zu starke Fokussierung auf die negativen Folgen in der kurzen Frist besteht oder durchwahlstrategische Abwägungen. Zum Beispiel könnte die Verminderung des Klimawandels heute die Verabschiedung von kostspieligen und eventuell unpopulären Maßnahmen, etwa die Einführung einer globalen Steuer auf Kohlenstoffdioxid, erfordern. Da mögliche Erfolge erst in der Zukunft ersichtlich werden, können diese nicht mehr von der Politik (politisch) beansprucht werden und sogar eine Wiederwahl negativ beeinflussen. Wenn solche Interessenkonflikte vorliegen, gestaltet sich die Einigung und Zustimmung zu internationalen Abkommen, die auf Verbote und Gebote setzen oder durch finanzielle Anreize Kosten verursachen, aufgrund innenpolitischer Widerstände oft schwierig. Da Nudges nicht auf Verbote und Gebote setzen, könnte ihre Umsetzung als weniger invasiver Eingriff in die persönliche Entscheidungsfreiheit gewertet werden. Weiterhin sind Nudges im Vergleich zu Subventionen oder Steuern relativ kostengünstig womit in innenpolitischen Debatten mit weniger Widerstand zu rechnen sein könnte.

Darüber hinaus werden Gebote und Verbote von supranationalen Institutionen zunehmend als nicht ausreichend demokratisch legitimiert wahrgenommen. Dies hat zur Folge, dass sie auf der nationalen Ebene als Fremdbestimmung empfunden werden. So wurden zum Beispiel die Regulierungen der Europäischen Union (EU) zu Fischereifangquoten im Vorfeld der Abstimmung über den Brexit als Eingriff in die nationale Selbstbestimmung gewertet und als Argument für einen Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU verwendet. Durch die empfundene Fremdbestimmung sinkt die Akzeptanz supranationaler Institutionen, was wiederum den politischen Spielraum nationaler Entscheidungsträger in internationalen Verhandlungen einschränkt.

Angesichts dieser Problematik internationaler Verhandlungen könnten Global Nudges zwei Möglichkeiten bieten, den Einigungsprozess auf konkrete Maßnahmen zu unterstützen. Die erste Möglichkeit ist, Global Nudges gemeinsam in Abkommen zu beschließen, die unter Berücksichtigung kultureller Unterschiede von den teilnehmenden Staaten implementiert werden. Ein Beispiel für eine solche Maßnahme ist der Einsatz von Nudging zur Vorbeugung möglicher, grenzüberschreitender Pandemien, die durch multiresistente Keime hervorgerufen werden können. Neben dem übermäßigen Einsatz von Antibiotika in der Massentierhaltung sind die schnelle Verschreibung von Antibiotika und eine verfrühte Beendigung der Einnahme von Patienten Gründe für die Entstehung multiresistenter Keime. Ein koordinierter Nudge auf internationaler Ebene könnte vorschreiben, dass Ärzte eine Stellungnahme zur Effektivität der Behandlung mit

Antibiotika bestätigen und im Falle einer Verschreibung Patienten durch automatische Benachrichtigungen über einen mobilen Service an die Einnahme erinnern (Grimalda et al. 2017, Thakkar et al. 2016). Diese Möglichkeit der Anwendung von Global Nudges hat den Vorteil, dass auf eine Reihe von Nudges zurückgegriffen werden kann, die auf regionaler und nationaler Ebene bereits wissenschaftlich und in der Praxis getestet wurden (Whitehead et al. 2014). Deren Anwendung auf globaler Ebene könnte maßgeblich zu einer Abschwächung der oben vorgetragenen Problematik internationaler Verhandlungen führen. Durch die geringen Implementierungs- und Verwaltungskosten ist zu erwarten, dass eine Einigung, sofern diese von einer gerechten Kostenverteilung abhängt, leichter erzielt werden kann. Außerdem ist es wahrscheinlich, dass der minimalinvasive Charakter den Widerstand nationaler Interessensgruppen und die Wahrnehmung solcher Maßnahmen als Eingriff in nationale Souveränität verringert.

Die zweite Möglichkeit ist ein Einsatz von Global Nudges bereits im Vorfeld von Verhandlungen, um den Blickwinkel politischer Entscheidungsträger auf den zu verhandelnden Gegenstand zu verändern und dadurch einen Kontext zu schaffen, in dem Einigungen auf konkrete Maßnahmen erleichtert werden. So könnte beispielsweise vor Klimagipfeln eine Kostenaufstellung für den Fall eines Scheiterns der Verhandlungen vorgelegt werden, in die Folgen, wie Naturkatastrophen, Entwicklungshilfe, mögliche Konflikte und Flüchtlingsströme, einbezogen werden sollten. Unter der Annahme, dass Maßnahmen zur Eindämmung des Klimawandels als kostspielig, ein Nichthandeln dagegen als kostenfrei gesehen werden, würde diese Kostenaufstellung die Wahrnehmung der Standardoption verändern. Dies könnte zu einer breiten, gesellschaftlichen Diskussion führen, in der langfristige Folgen kurzfristigen ökonomischen Kosten gegenübergestellt werden. Dies wiederum lässt erwarten, dass eine internationale Einigung auf Politikmaßnamen leichter und schneller zu erzielen wäre (Grimalda et al. 2017). In diesem Kontext schätzen wir die Effektivität von Global Nudges besonders hoch ein, da diese Maßnahmen nicht nur zu einer Lösung, sondern zu einer Verbesserung des Einigungsprozesses auf konkrete Politikmaßnahmen beitragen könnten.

4 **Grenzen und potenzielle Probleme Global Nudges**

Die Grenzen und potenziellen Probleme bei der Umsetzung von Nudges sowie mögliche unerwünschte (Neben-)Wirkungen finden in der Forschung immer stärkere Beachtung und werden kontrovers diskutiert (Kosters und Van der Heijden 2015). Um die größtmögliche Effektivität und öffentliche Akzeptanz von Global Nudging zu erreichen, müssen mögliche Probleme von Global Nudging frühzeitig erkannt und berücksichtigt werden. Dabei muss nicht nur die Wirksamkeit kritisch hinterfragt und geprüft werden; auch mögliche ethische Einwände, wie der Einwand, Nudges seien eine Form von Manipulation, sollten Gehör finden (King und McCrudden 2016, Marteau et al. 2011). Da sich Globale Nudges lediglich hinsichtlich ihrer Anwendungsthematik von Nudges im Allgemeinen unterscheiden, teilen sie weitestgehend deren Grenzen und potentielle Probleme. Im folgenden Abschnitt beleuchten wir daher Probleme, die insbesondere für Global Nudges von Bedeutung sind.

Wenn Global Nudges von politischen Entscheidungsträgern mehrerer Länder oder internationaler Institutionen beschlossen und eingeführt werden, können sie von der Öffentlichkeit als paternalistisch oder manipulativ wahrgenommen werden. Dadurch könnten Bürgerinnen und Bürger eine ablehnende Haltung gegenüber Global Nudges entwickeln, die deren Wirksamkeit negativ

beeinflussen könnte. Insbesondere bei globalen Problemen, die ein hohes Maß an globaler Kooperation verlangen, erscheint es unerlässlich, einen offenen und ehrlichen Dialog darüber zu führen, inwieweit Bürgerinnen und Bürger, unter Umständen ohne ihr Wissen und Einverständnis, Nudges ausgesetzt werden und welche Informationen ihnen vor der Implementierung zur Verfügung gestellt werden müssten. Ein solcher Dialog trägt dazu bei die öffentliche Akzeptanz von Global Nudges zu wahren. Allerdings könnte dies auch zur Folge haben, dass Bürgerinnen und Bürger über die eingesetzten Global Nudges reflektieren. Dies könnte deren Wirkung reduzieren.

Bei globalen Problemen, die nicht überwiegend auf unbedachtes oder beschränkt rationales Verhalten zurückzuführen sind, sondern auf finanzielle und zeitliche Restriktionen, sind klassische Politikmaßnahmen wie Regulierungen oder finanzielle Anreize oder auch Nachdenkstrategien („Think“-Strategien) oftmals die wirkungsvollere Alternative. Bei diesen Strategien ändern Personen ihr Verhalten aufgrund einer kritischen Auseinandersetzung oder Reflexion mit der Thematik. Dies geschieht oftmals mithilfe zusätzlich bereitgestellter Informationen (John et al. 2009). Da die Ursachen globaler Probleme durch Global Nudges in der Regel unberührt bleiben, besteht das Risiko, lediglich kurzfristige, kosmetische Verhaltensänderungen hervorzurufen. „Think“-Strategien können Einstellungen, Werte und Lebensweisen nachhaltig beeinflussen, beispielsweise indem sie den Wissensstand von Konsumentinnen und Konsumenten verbessern, und dadurch langfristige Verhaltensänderungen bewirken. Schließlich können Global Nudges ineffektiv sein, wenn unbekannt ist, wodurch das Problem entsteht oder entstanden ist oder wenn der Nudge das Produkt unzähliger individueller Entscheidungen ist. So ist die Klimaerwärmung das Resultat einer erhöhten Menge an Treibhausgasen in der Atmosphäre. Allerdings ist die Menge an Treibhausgasen das Resultat unterschiedlicher Ursachen wie etwa die Nutzung fossiler Brennstoffe, das Abholzen von Regenwäldern und Viehzucht. Die unterschiedlichen Ursachen machen deutlich, dass unterschiedliche Akteure und Interessengruppen auf unterschiedliche Weise zum Klimawandel beitragen. Ein Global Nudge, der in diesem Fall lediglich eine Ursache angeht, dürfte daher ineffektiv sein. Zum Beispiel führt die Einführung von Berichten über den Energieverbrauch zwar zu seiner Reduzierung bei Privathaushalten (Allcott 2011), jedoch ist es fraglich, ob diese Maßnahme auch auf Unternehmen und andere Energiekonsumenten die ebenfalls zum Klimawandel beitragen, übertragbar ist.

Nudges können aufgrund kultureller und soziodemografischer Unterschiede verschieden wahrgenommen werden und beeinflussen folglich das Verhalten verschiedener Menschen auf unterschiedliche Weise (Bovens 2010). Diese gilt es insbesondere bei sozialen Normen zu berücksichtigen. Bei besonders heterogenen Gruppen können soziale Normen zu unerwünschten Verhaltensänderungen führen. Beispielsweise zeigen Schultz et al. (2007), dass soziale Normen zu einer Erhöhung des Energiekonsums führen können, wenn die Verbraucher vor der Implementierung vergleichsweise wenig Energie verbraucht haben. Dies wird in der Literatur auch als Bumerangeffekt bezeichnet (Bartke et al. 2017).

5 Zusammenfassung und Fazit

Die Erhaltung und Bereitstellung globaler öffentlicher Güter ist eine zentrale Herausforderung internationaler Politik. Globale Probleme wie der Klimawandel und instabile Finanzmärkte bedürfen globaler Kooperation und Koordination, um effektive Lösungen zu finden. Die Einigung

und Umsetzung „harter“ staatlicher Instrumente, die durch Verbote, Auflagen und finanzielle Anreize die Anreizstruktur von Wirtschaftssubjekten ändern, gestalten sich in diesem Kontext, wie in diesem Beitrag ausgeführt, als schwierig. Umso wichtiger ist es, andere Ansätze für eine internationale Zusammenarbeit aufzuzeigen, die einen ergänzenden Beitrag zu konstruktiven Verhandlungen in internationalen Abkommen leisten können. Global Nudging hat unseres Erachtens das Potenzial eine wichtige Rolle in der Gestaltung internationaler Politik einzunehmen.

Der große Vorteil von Global Nudges wäre ihre Anwendung auf zwei verschiedenen Ebenen. Sie können direkt politische Entscheidungsträger in internationalen Verhandlungen adressieren und so internationale Verhandlungen transparenter gestalten oder gemäß des Top-down-Prinzips auf internationalen Verhandlungen beschlossen werden, um koordinierte Maßnahmen unter Berücksichtigung kultureller Unterschiede zu implementieren, die zur Lösung globaler Probleme beitragen sollen.

Trotz der erwähnten Vorteile ist jedoch zu erwarten, dass Global Nudges im Vergleich zu klassischen Politikmaßnahmen eine weniger dramatische Verhaltensänderung auslösen. Aus diesem Grund sollten Global Nudges nicht als Substitute für international bindende Abkommen, sondern eher als eine Ergänzung des Maßnahmenkatalogs internationaler Entscheidungsträger eingesetzt werden. Internationale Abkommen scheitern häufig an dem Prinzip der Einstimmigkeit oder der Befürchtung, Strukturen zu etablieren, die sich – einmal eingeführt – schwer wieder ändern lassen. Wenn sie transparent gestaltet und gut kommuniziert werden, bieten Global Nudges hier die Möglichkeit, relativ schnell (Teil-)Erfolge zu erzielen, da sie sich kostengünstig implementieren und gut kommunizieren lassen. Dies kann ein Momentum generieren, das die Chancen erhöht, weitere Maßnahmen zu ratifizieren.

Dieser Beitrag möchte eine breite Diskussion über die Anwendbarkeit und konkrete Ausgestaltung von Global Nudging zur Bekämpfung globaler Probleme anstoßen. Eine vielversprechende Möglichkeit ist die Einbindung eines international besetzten Expertengremiums, welches sich mit Global Nudging befasst und konkrete Vorschläge in Verhandlungen, wie das Pariser Klimaabkommen oder in Gipfeln der Gruppe der 20 wichtigsten Industrienationen (G20) einbringt. Die Plattform Think Tank 20, die im direkten Dialog mit der G20 steht und aus wichtigen Denkfabriken der in Verhandlung stehenden Länder besteht, bietet hier bereits eine Organisationsstruktur, in die ein solches Expertengremium eingebunden werden könnte. Dieses Gremium könnte einen wichtigen Beitrag zu konkreten Vorschlägen von Global Nudges leisten, die wissenschaftlich fundiert sein und kulturelle Unterschiede der beteiligten Länder berücksichtigen müssten. Der Erfahrungsschatz auf nationaler und regionaler Ebene und die vielfältigen Möglichkeiten Nudges einzusetzen, sind nach Auffassung der Autoren dieses Beitrags sehr vielversprechend, um wichtige Erfolge in der Lösung globaler Probleme zu erzielen.

Literaturverzeichnis

- Allcott, Hunt (2011): Social norms and energy conservation. *Journal of Public Economics*, 95 (9), 1082–1095.
- Allcott, Hunt und Todd Rogers (2014): The short-run and long-run effects of behavioral interventions: Experimental evidence from energy conservation. *American Economic Review*, 104 (10), 3003–3037.

- Bartke, Simon, Andreas Friedl, Felix Gelhaar und Laura Reh (2017): Social comparison nudges—Guessing the norm increases charitable giving. *Economics Letters*, 152, 73–75.
- Benartzi, Shlomo, John Beshears, Katherine L. Milkman, Cass R. Sunstein, Richard H. Thaler, Maya Shankar, Will Tucker-Ray, William J. Congdon und Steven Galing (2017): Should governments invest more in nudging? *Psychological Science*, 28 (8), 1041–1055.
- Bovens, Luc (2010): Nudges and cultural variance: A note on Selinger and Whyte. *Knowledge, Technology & Policy*, 23 (3–4), 483–486.
- Chetty, Raj, Adam Looney und Kory Kroft (2009): Salience and taxation: Theory and evidence. *American Economic Review*, 99 (4), 1145–1177.
- Congdon, William J., Jeffrey R. Kling und Sendhil Mullainathan (2009): Behavioral economics and tax policy. *National Tax Journal*, 62 (3), 375–386.
- Croson, Rachel und Nicolas Treich (2014): Behavioral environmental economics: Promises and challenges. *Environmental and Resource Economics*, 58 (3), 335–351.
- Dolan, Paul, Michael Hallsworth, David Halpern, Dominic King und Ivo Vlaev (2010): Mindspace: Influencing behaviour through public policy. Institute for Government.
- Grimalda, Gianluca, Simon Bartke, Steven Bosworth, Andreas Friedl, Katharina Lima de Miranda, Patrick Ring und Dennis J. Snower (2017). Exploiting behavioural insights to foster global cooperation. *Economics Discussion Papers* 2017-101.
- Harris, Paul G. (2007): Collective action on climate change: The logic of regime failure. *Natural Resources Journal*, 47 (1), 195–224.
- Janssens-Maenhout, Greet, Monica Crippa, Diego Guizzardi, Marilena Muntean, Edwin Schaaf, Jos G.J. Olivier, Jeroen A.H.W. Peters und Klara M. Schure (2017): Fossil CO₂ and GHG emissions of all world countries, Luxembourg, Publications Office of the European Union.
- John, Peter, Graham Smith und Gerry Stoker (2009): Nudge nudge, think think: Two strategies for changing civic behaviour. *Political Quarterly*, 80 (3), 361–370.
- Kahneman, Daniel (2003): Maps of bounded rationality: Psychology for behavioral economics. *American Economic Review*, 93 (5), 1449–1475.
- Kaul, Inge (2012): Global public goods: Explaining their underprovision. *Journal of International Economic Law*, 15 (3), 729–750.
- King, Jeff und Christopher McCrudden (2016): The dark side of nudging: The ethics, political economy, and law of libertarian paternalism. In: Alexandra Kemmerer und Gerhard Wagner (Hrsg.): *Choice architecture in democracie: Exploring the legitimacy of nudging*. Baden-Baden, 75–140.
- Kosters, Mark und Jeroen Van der Heijden (2015): From mechanism to virtue: Evaluating nudge theory. *Evaluation*, 21 (3), 276–291.
- Marteau, Theresa M., David Ogilvie, Martin Roland, Marc Suhrcke und Michael P. Kelly (2011): Judging nudging: Can nudging improve population health? *British Medical Journal*, 342, 263–265.
- Metcalf, Gilbert E. (2009): Designing a carbon tax to reduce US greenhouse gas emissions. *Review of Environmental Economics and Policy*, 3 (1), 63–83.
- Nordhaus, William D. (2009): Paul Samuelson and global public goods. In: Michael Szenberg, Lall Ramrattan und Aron A. Gottesman (Hrsg.): *Samuelsonian economics and the twenty-first century*. New York, 88–98.
- Obergassel, Wolfgang, Christof Arens, Lukas Hermwille, Nico Kreibich, Florian Mersmann, Herman E. Ott und Hanna Wang-Helmreich (2016): Phoenix from the ashes: An analysis of the Paris Agreement to the United Nations Framework Convention on Climate Change. Wuppertal Institut für Klima, Umwelt und Energie.

- Peek, Joe und Eric S. Rosengren (1997): The international transmission of financial shocks: The case of Japan. *American Economic Review*, 87 (4), 495–505.
- Pichert, Daniel und Konstantinos V. Katsikopoulos (2008): Green defaults: Information presentation and pro-environmental behaviour. *Journal of Environmental Psychology*, 28 (1), 63–73.
- Samuelson, Paul (1954): The pure theory of public expenditure. *Review of Economics and Statistics*, 36 (4), 387–389.
- Schultz, P. Wesley, Jessica M. Nolan, Robert B. Cialdini, Noah J. Goldstein und Vladas Griskevicius (2007): The constructive, destructive, and reconstructive power of social norms. *Psychological Science*, 18 (5), 429–434.
- Stern, Nicholas (2006): The economics of climate change: The Stern Review. New York, Cambridge University Press.
- Stern, Nicholas (2008): The economics of climate change. *American Economic Review*, 98 (2), 1–37.
- Thakkar, Jay, Rahul Kurup, Tracey-Lea Laba, Karla Santo, Aravinda Thiagalingam, Anthony Rodgers, Mark Woodward, Julie Redfern und Clara K. Chow (2016): Mobile telephone text messaging for medication adherence in chronic disease: A meta-analysis. *JAMA Internal Medicine*, 176 (3), 340–349.
- Thaler, Richard und Shlomo Benartzi (2004): Save more tomorrowTM: Using behavioral economics to increase employee saving. *Journal of Political Economy*, 112 (S1), 164–187.
- Thaler, Richard und Cass R. Sunstein (2008): Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness. New Haven, Yale University Press.
- Whitehead, Mark, Rhys Jones, Rachel Howell, Rachel Lilley und Jessica Pykett (2014): Nudging all over the world. Swindon and Edinburgh, Economic and Social Research Council.