

## **ABIDA – Assessing Big Data**

Vertiefungsstudie Demokratie – Workshopbericht

Berlin 18.09.2018

### **„Nudging – Regulierung durch Big Data und Verhaltenswissenschaften“ Expertenworkshop**

---

Im Rahmen des ABIDA-Projekts fand am 18. September 2018 in den Räumen des Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) eine Fokusgruppe zum ABIDA-Gutachten „Nudging – Regulierung durch Big Data und Verhaltenswissenschaften“ (Autoren: Max von Grafenstein, Julian Hölzel, Florian Irgmaier und Jörg Pohle; Alexander von Humboldt Institut für Internet und Gesellschaft, HIIG) statt. Hierbei kam es zu einem intensiven Austausch zwischen Vertretern der Wissenschaft aus verschiedenen Fachbereichen.

Das Gutachten untersucht den Einsatz von Big-Data-gestützten und verhaltensökonomisch informierten Beeinflussungsinstrumenten und deren Regulierung. Weiterhin werden darauf aufbauend Handlungsempfehlungen formuliert. Der Volltext ist hier verfügbar: <http://www.abida.de/de/blog-item/gutachten-nudging>

---

In der Diskussion wurde deutlich, dass im Gutachten tatsächliche Wirkungen (sowohl Risiken als auch Chancen) Big-Data-gestützter Verhaltensbeeinflussung als gegeben vorausgesetzt werden – wobei die bloße Annahme einer Wirksamkeit bereits zu einer tatsächlichen Wirkung führen kann. Somit erscheint auch der Blick auf das Potenzial dieser Instrumente gewinnbringend, obgleich damit die Frage nach ihrer tatsächlichen Wirksamkeit offenbleibt.

Die Teilnehmer kamen überein, dass bislang nur die Wirkungsdimension auf den Verbraucher beschrieben wurde, nicht aber auf den Markt. Hier sind die Folgeabschätzungen sehr umstritten, weshalb dieser Teil aus dem Gutachten ausgelassen wurde. Ausgehen kann man von einem gewissen Marktvorteil für Bewerber, die über ein hohes Datenvolumen verfügen, gegenüber kleineren und neuen Marktteilnehmern.

Wie die Teilnehmer diskutierten, geht die empirische Forschung davon aus, dass Nudging auch dann wirksam ist, wenn es transparent gemacht wird. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, von welchem Verbrauchertypus ausgegangen wird: Wenn man den schutzbedürftigen, unmündigen Verbraucher zu Grunde läge, kann man Nudging überspitzt als psychologische Wirkmechanismen begreifen, die (ähnlich wie etwa Rauschmittel) nicht rational und bewusst funktionieren, trotz aller Erklärung und Transparenz. Wie aber lässt sich dies mit einem modernen Menschenbild in Einklang bringen? Ab wann wäre ein Eingriff durch Nudging vergleichbar mit einem indirekten Zwang? Ab wann wären demgegenüber staatliche Schutzmaßnahmen eine illegitime Form des Paternalismus? Das Gutachten entwickelte zur Beantwortung dieser Fragen eine Kasuistik, nach der illegitime bzw. illegale Eingriffe in das zugrundeliegende Menschen- bzw. Verbraucherleitbild

beurteilt werden können. Grundsätzlich wurde sich hier an einem autonom handelnden Menschen orientiert. Innerhalb der Ko-Regulierungsverfahren könnten dabei genauer zwischen unterschiedlichen Personentypen differenziert werden. So erscheint etwa eine gemeinsame Entwicklung mit den Betroffenen sinnvoll, so dass z.B. Alter und digitaler Kenntnisstand berücksichtigt werden können.

Mit Blick auf das im Gutachten vorgeschlagene Nudge-Register, welches über Big-Data-gestützte Verhaltensbeeinflussung aufklären würde, wurde angemerkt, dies wäre wohl kaum auf individueller, sehr wohl aber auf gesamtgesellschaftlicher Ebene wirksam. Dies bedeutet derweil natürlich, dass eine solche Maßnahme für sich selbst genommen noch keinen ausreichenden Schutz für Individuen bietet. Auch spielt für die Frage der Schutzwirkung etwa eine Rolle, wie umfangreich die darin gebotenen Informationen sind und inwiefern diese individuell gewinnbringend sein können.

Neben der fragwürdigen Wirksamkeit von Nudges, ist die Wirkmächtigkeit der Schutzmaßnahmen noch viel weniger untersucht, so die Teilnehmer. Die Kausalität ist nicht immer eindeutig und der Diskurs dazu ambivalent. Wenn kein Kausalzusammenhang geknüpft werden kann, ist die Problematisierung hinfällig, wie die Gutachter bemerkten. Deshalb wird eine Kausalität für das Gutachten vorausgesetzt.

Die Heterogenität der Anwendungskontexte wirft die Frage nach einer zukünftigen Unterscheidung zwischen staatlichen und wirtschaftlichen Nudges auf. Derzeit sind für Big Data relevante Gesellschaftsbereiche vor allem privatwirtschaftlich organisiert, weshalb die Anwendungsfelder E-Commerce, Innerbetriebliche Steuerung und Selbstüberwachung gewählt wurden. Staatliches Nudging bietet in Deutschland bisher kaum Beispiele und selbst im Ausland ist das Thema im Diskurs stärker vertreten als in der tatsächlichen Praxis (so z.B. die Diskussionen zum chinesischen Social Scoring).

Nudging wird in Diskussionen zur Digitalisierung besonders kritisch betrachtet. Möglicherweise gerät es über den Begriff besonders in den öffentlichen Fokus, so die Mutmaßung einiger Teilnehmer. Anstatt ein differenzierteres Bild zu zeichnen, werde Nudging in der Diskussion vor allem als rhetorisches Instrumentarium gebraucht, um diverse politische Akteure zu einen.

Einigen Teilnehmenden fiel auf, dass die Empfehlungen des Gutachtens sehr risikoorientiert ausfielen und stärker auf Chancen hingewiesen werden könnte. Auch eine Differenzierung zwischen Ist-Zustand und potenziellen Zukunftsfragen wurde angeregt.

Es fiel auch auf, dass der Fokus der Handlungsempfehlungen auf verwundbaren Gruppen wie Kinder und Jugendlichen liegt, dies aber im übrigen Gutachten selbst nicht in gleicher Weise deutlich wird. Die Beobachtung besonders verwundbarer Gruppen durch Gesetzgeber erscheine aber grundsätzlich durchaus relevant und untersuchungswürdig, etwa mit Blick auf eine mögliche Diskriminierung bestimmter Bevölkerungsgruppen.

Weiterhin wurde der Vorschlag einer Einführung eines Sachverständigenrates und einer Enquete-Kommission diskutiert. Dabei ging es um die Frage, inwieweit ein politikübergreifender Sachverständigenrat sinnvoll ist, da die Nudges in sehr verschiedenen Kontexten Verwendung finden. Angeregt wurde, dass die ebenfalls vorgeschlagene Enquete-Kommission sich globalen Fragen widmen könne, der Sachverständigenrat aber für spezifischere bzw. technischere Fragen verantwortlich wäre und innerhalb der Ministerien kontextspezifische Maßnahmen ausgearbeitet werden könnten.

Offen bleibt allerdings, welchen Rahmen oder vielmehr welche Plattform alle beteiligten Akteure zur Absprache und zum Austausch nutzen können und wie bestehende Institutionen (z.B. die Datenethikkommission) mit einbezogen werden können. Dafür muss auch grundlegend erarbeitet werden, ob es über die DSGVO hinaus überhaupt Regelungslücken gibt, die geschlossen werden müssen. Auch sollte berücksichtigt werden, dass sich hinter manchen rechtlichen Debatten ein zu führender, datenethischer Diskurs verberge, beispielsweise bei der Frage, welches Maß an Steuerung in einer demokratischen Gesellschaft legitim ist.

Nudging wurde weiterhin als (potenzielle) Erweiterung des Instrumentariums des Staates diskutiert, d.h. als sanftere Methode gegenüber direktem Zwang. So wäre eine Art experimentelle Verwaltung unter Berücksichtigung von Artikel 3 des Grundgesetzes – dem Gleichheitsrechts – denkbar. Innerhalb dessen könnte man zwei bis drei Szenarien vorschlagen, z.B. in der Steuerverwaltung. Dieser Ansatz würde zu den im Koalitionsvertrag festgehaltenen Reallaboren passen, die in diesem Zusammenhang sinnvoll genutzt werden könnten. Allerdings würde eine Handlungsoption, die experimentelles Verhalten des Staates beinhaltet, aller Voraussicht nach kritisch gesehen und wäre darüber hinaus juristisch schwierig. Trotzdem kann das Gutachten als eine Art Anleitung zum Aufbau solcher Reallabore genutzt werden, sodass solche experimentellen Räume zukünftig geschaffen werden können. An manchen Stellen sollte anstatt eines staatlichen Nudgings aber womöglich besser eine klare gesetzliche Grundlage geschaffen werden, so einige Beitragende. Als Beispiel wurde hier eine gesetzliche Regelung zur Steuerung des Zuckergehalts im Vergleich zu Nudging zum Konsum zuckerarmer Produkte genannt. Unter diesem Gesichtspunkt sei Nudging insgesamt kritisch zu hinterfragen, da der Einsatz solcher Instrumente nicht zu Lasten der etablierten gesetzlichen Steuerung gehen dürfe.

Eine stärkere Ausarbeitung der Praktikabilität der Maßnahmen wurde als wünschenswert erachtet. Dabei ist eine Differenzierung der Maßnahmen wichtig, um zwischen Potential und Gefahr zu unterscheiden: An welcher Stelle dienen Nudges dem Gemeinwohl und an welcher Stelle wird das Individualrecht eingeschränkt? Was soll kollektiv und was individuell entschieden werden, wo werden Grundrechte tangiert? Die Gemeinwohlorientierung als Aufgabe des Staates bedeute, dass sich Effizienz und Solidarität diametral gegenüberstehen. Die Debatte dürfe nicht effizienzgetrieben geführt werden, bevor geklärt ist, ob mehr Effizienz (die in diesem Fall verhaltensbasierte, individualisierte Risikoprognosen bedeutet) auf Kosten der Solidarität erwünscht ist. Hier ist erneut auf die vielseitigen Effekte von Nudging, einschließlich ungewollter Nebeneffekte, hinzuweisen. Ein gutes Beispiel hierfür ist die Versicherungswirtschaft, in der solidarische und ökonomische Aspekte gegen eine umfassende Transparenz und Berücksichtigung individueller Verhaltensdaten sprechen.

Einigkeit herrschte über den Umstand, dass Nudging in jeder Altersstufe relevant ist, da viele gesellschaftliche Bereiche berührt werden. Somit sind generationsübergreifende Aufklärungs- und Bildungsmaßnahmen zentral. Weiterhin wurde angeregt, die Zwecke von staatlichem Nudging genauer zu definieren und konkret hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit dem Gemeinwohl zu bewerten, um so verfassungswidrigen Paternalismus zu vermeiden.