

TRANSMISSION 07

Besser entscheiden – wie Erkenntnisse über
menschliches Verhalten das Regierungshandeln
effizienter machen

MIT EINEM ESSAY VON CASS R. SUNSTEIN

TRANSMISSION 07

Besser entscheiden – wie Erkenntnisse über menschliches Verhalten das Regierungshandeln effizienter machen



CASS R. SUNSTEIN
spricht im Januar 2013 in Berlin auf Einladung der Vodafone Stiftung
zu Vertretern aus Politik, Verwaltung und Wissenschaft



Zum Geleit

von Mark Speich und David Deißner

In Zeiten knapper werdender öffentlicher Mittel stellt sich mehr denn je die Frage nach der Effektivität und Effizienz des Regierungshandelns. Familien-, Bildungs- und Sozialpolitik stehen dieser Tage auf dem Prüfstand. Was bringt die Familienförderung von Ehegattensplitting bis Elterngeld? Bewirken die familienbezogenen Maßnahmen die erwünschten Verhaltensänderungen? Bietet unsere Sozialpolitik die richtigen Anreize, um etwa Langzeitarbeitslose in Ausbildung und Beschäftigung zu bringen? Und wird in der Bildung an der richtigen Stelle investiert? Allzu oft geht es in diesen Debatten um grundlegende Systemfragen und oft werden gerade jene Politikfelder, die ins Private reichen und das Bürgerverhalten in Familie, Bildung und Beruf betreffen, zum Austragungsort ideologisch aufgeladener Grundsatzfragen. Die nüchterne und eigentlich alles entscheidende Frage, ob ein politisches Instrument, eine bestehende oder geplante Regelung, ein Gesetz oder eine Verordnung den intendierten Effekt überhaupt (messbar) erreicht, wird oft gar nicht oder viel zu spät adressiert.

Am Ende siegen nicht selten das Parteiinteresse oder der imagegetriebene Gestaltungsanspruch politischer Entscheidungsträger, während die tatsächliche Wirkung einer Intervention ungesichert bleibt. Die jüngste Diskussion um Ehegattensplitting und Betreuungsgeld legt von der Schwierigkeit der Versachlichung in diesem Feld eindrücklich Zeugnis ab. Der Bonner Wirtschaftswissenschaftler und Verhaltensökonom Armin Falk verglich die Implementierung sozialpolitischer Maßnahmen in Deutschland auf einer Veranstaltung unserer Stiftung einmal mit der Vergabe „ungetesteter Medikamente“. Von einer Kultur der konsequenten und nüchternen Wirksamkeitsmessung auf Grundlage randomisierter kontrollierter Studien sind wir hierzulande noch weit entfernt. Dabei stellt sich im Fall von Familien- und Sozialpolitik, bei denen der Steuerzahler für die „Medikamente“ aufkommt, umso dringlicher die Frage nach der Effizienz.

In der Regulierungspolitik der Vereinigten Staaten, aber auch in Großbritannien wurde die Frage nach der Wirksamkeit regulatorischer Instrumente in den vergangenen Jahren neu und radikal gestellt. Im Rahmen eines „regulatory lookback“, einer umfassenden Revision aller geltenden Verordnungen, fragte das US-amerikanische OIRA (Office of Information and Regulatory Affairs) unter der Leitung von Cass R. Sunstein nach der Evidenzbasierung geltender Gesetze und Verordnungen. Dabei ging es nicht nur um die Wirksamkeitsüberprüfung geltender Regelungen auf Grundlage solider Datenerhebungen, sondern – im zweiten Schritt – um deren empiriegestützte Neugestaltung. Besondere Beachtung fanden dabei die Erkenntnisse der Psychologie und Verhaltensökonomie, die systematisch in verschiedene Politikbereiche importiert wurden. Was wissen wir über menschliches Verhalten? Wie reagieren Menschen etwa auf die

Gestaltung bestimmter Informationen oder geltende Standards und wie lassen sich diese Erkenntnisse im Interesse sozial wünschenswerter Verhaltenslenkung nutzbar machen?

Eine zentrale Erkenntnis dieses Ansatzes ist, dass sich nicht nur durch die klassischen Instrumente der Regulierung (Sanktionen, materielle Anreize), sondern auch durch kleine und kostengünstige Veränderungen der Informationsgestaltung oder des Entscheidungsraumes, in dem sich der Bürger bewegt, große Effekte erzielen lassen. Mit anderen Worten: Man muss nicht notwendigerweise an den großen gesetzlichen Stellschrauben drehen – oft hat beispielsweise die Art und Weise, wie ein Brief, ein Formular oder Hinweisschild über einen Sachverhalt informiert, größere Auswirkungen als eine „harte“ regulatorische Maßnahme. So konnte in Großbritannien gezeigt werden, dass sich die Rate der Bürger, die zeitnah ihre Steuerrückzahlung leisten, nur durch die Gestaltung eines Behördenbriefes um 15 Prozent steigern ließ. Der Brief informierte die Bürger lediglich über den prozentualen Anteil derjenigen Mitbürger im jeweiligen Stadtteil bzw. in der jeweiligen Region, die ihre Rückzahlung bereits geleistet hatten. Saumselige Bürger wurden so zu schneller Zahlung veranlasst. Im Falle einer flächendeckenden Umsetzung dieser kostengünstigen Praxis ließe sich der „cash flow“ in den öffentlichen Kassen um 160 Millionen Pfund pro Jahr erhöhen – ein minimalinvasiver Weg, den öffentlichen Haushalt zu entlasten.¹

Nicht nur für Entscheidungsträger in der Administration, sondern auch für Stiftungen, die sich als Mittler zwischen Wissenschaft und Praxis verstehen, kann es daher Erfolg versprechender sein, sich innerhalb der gegebenen Großstrukturen auf jene zunächst eher kleinteilig erscheinenden Rahmenbedingungen und Strukturen zu konzentrieren, die leitend für individu-

elles Entscheidungsverhalten sind anstatt revolutionäre Systemveränderungen herbeizusehen.

Wir alle bewegen uns in einer Welt, in der bestimmte Standards oder „*defaults*“ für uns gesetzt sind; diese legen fest, was passiert, wenn wir nichts tun. Das in diesem Zusammenhang immer zitierte Beispiel ist die bisherige Ausgestaltung der Organspende: Wer in Deutschland keinen Organspendepass beantragt hatte, war auch kein Organspender. In anderen Ländern, zum Beispiel in Österreich, ist jeder Einwohner „standardmäßig“ Organspender und muss sich bewusst dagegen entscheiden. Obwohl in beiden Ländern die Entscheidungsfreiheit des Einzelnen vollumfänglich gewahrt bleibt, führt die unterschiedliche Setzung der Standardoption zu drastisch höheren Teilnahmeraten in Österreich. Dasselbe Prinzip wurde in den USA erfolgreich bei Sparplänen für die Altersvorsorge erprobt. Wer automatisch teilnimmt, verbleibt meist – auch wenn er es nicht müsste – im jeweiligen Vorsorgeprogramm.

Aber auch andere „Setzungen“ beeinflussen menschliches Entscheidungsverhalten – und dabei geht es längst nicht immer um gesetzliche Rahmenbedingungen: die Anordnung von Waren im Supermarkt oder von Speisen in der Kantine, die Gestaltung von Formularen und Informationen, der Druck, der von der mehrheitlichen Entscheidung einer sozialen *peer group* ausgeht und allgemeiner die Frage, ob eher Anreize oder Sanktionen bestimmte Handlungsfolgen begünstigen, bilden Leitplanken für individuelle Entscheidungen.

1 <https://www.gov.uk/government/publications/fraud-error-and-debt-behavioural-insights-team-paper> (gesehen am 8.03.2013)

Überlegungen, wie man solche Rahmenbedingungen menschlicher Entscheidung intelligent gestalten kann, fallen längst nicht mehr ins Reich der anekdotischen Mutmaßung, sondern sind Gegenstand eines an Gewicht gewinnenden Wissenschaftszweigs geworden. Mit dem Nobelpreis für Wirtschaftswissenschaften an Daniel Kahneman, spätestens aber mit dem Bestseller „Nudge“ der amerikanischen Forscher Cass R. Sunstein und Richard Thaler hat die „Verhaltensökonomie“ sich in das Feld öffentlicher Aufmerksamkeit geschoben.

Im Kern geht es diesem Wissenschaftszweig darum, das theoretische Konstrukt des „homo oeconomicus“, dessen handlungsleitende Maxime allein die Optimierung seiner materiellen Erträge ist, zu einem realistischeren Modell menschlicher Entscheidungsgrundlagen weiterzuentwickeln und dabei auch immaterielle, altruistische oder statusorientierte Bedingungen einzubeziehen. Insbesondere die amerikanische Administration unter Präsident Obama und die gegenwärtige britische Regierung unter Premierminister Cameron versuchen, die in diesem Zusammenhang gewonnenen wissenschaftlichen Erkenntnisse in praktische politische Gestaltung zu übertragen.

Wir in der Vodafone Stiftung Deutschland glauben, dass sich hier gerade auch Stiftungen ein interessantes Betätigungsfeld öffnet, das die Gelegenheit bietet, dem immer mit rhetorischer Verve vorgetragenen Anspruch, gesellschaftspolitisches Labor zu sein, gerecht zu werden. Beim intelligenten „Design“ der Rahmenbedingungen individueller Entscheidungen geht es, das sei noch einmal herausgestellt, nicht um die Veränderung der Großstrukturen und oft auch nicht um den Einsatz zusätzlicher Ressourcen, sondern um einen klügeren und damit wirkungsvolleren Einsatz vorhandener Ressourcen durch „An-

stöße“ (*nudges*) und Anreize, die dem Einzelnen immer Handlungsfreiheit belassen.

Der Begriff des „gesellschaftspolitischen Labors“ ist auch deshalb zutreffend, weil in dieser Hinsicht konstruierte Interventionen – und sei es auch nur die vermeintlich intelligentere Gestaltung eines Informationsangebots – zunächst einmal schlicht in ihrer Wirkung erprobt werden müssen. Nutzbar für Stiftungen ist ein solcher Ansatz aber nur, wenn sie sich von der nie ausgesprochenen, aber allzu oft praktizierten *Maxime* verabschieden, dass alles, was sie pilotieren oder erproben *per se* erfolgreich ist. Diese Unfehlbarkeitsmaxime widerspricht zum einen jeder menschlichen Erfahrung und ist zum anderen enorm hinderlich für einen verantwortlichen Beitrag zur Weiterentwicklung des Gemeinwesens. Nicht alles, was den Anspruch hat, Bestehendes zu verbessern, stellt auch tatsächlich eine Verbesserung dar. Ein aufrichtiger Umgang mit falsch gesetzten Anreizen ist also zwingende Voraussetzung für Stiftungsarbeit, die Gemeinnutzorientierung ernst nimmt.

Der Vorteil eines verhaltensökonomischen Ansatzes liegt auch darin, dass sich ein erster Rückschluss auf die tatsächliche Wirkung einer Intervention in einigen Fällen schon in Laborexperimenten nachweisen lässt, die der eigentlichen Anwendung vorausgehen. Uns ist völlig klar, dass Vieles in diesem Feld noch des weiteren Nachdenkens und der weiteren Ausgestaltung bedarf. Und natürlich hüten wir uns davor, verhaltensökonomische Überlegungen als neue Heilslehre für wirkungsorientiertes Stiftungs- oder gar Regierungshandeln zu verkünden. Aber wir glauben doch, dass dieser Ansatz interessant genug ist, um im Praxistest vertieft zu werden.

Die Möglichkeiten, die verhaltensökonomische Ansätze für relevante Stiftungsarbeit bieten, werden wir daher künftig für den Bereich der Bildung und Bildungspolitik auszuloten versuchen. Misserfolge, von denen wir selbst und andere lernen können, werden dabei ausdrücklich in Kauf genommen. Das ist der Preis, um gelegentlich eine Schneise für das zugleich Neue und Bessere schlagen zu können.

Unser besonderer Dank gilt dem Autor des vorliegenden Essays, Professor Cass R. Sunstein, für seine Unterstützung und Beratung. Sein für diesen Band ins Deutsche übertragener Text liefert eine konzise Einführung in die Nudge-Theorie und zeigt zudem anhand zahlreicher Beispiele, wie sich dieser Ansatz in politische Praxis übersetzen lässt. Wir wünschen Ihnen eine anregende und lehrreiche Lektüre.

Dr. Mark Speich

ist Geschäftsführer der Vodafone Stiftung Deutschland

Dr. David Deißner

ist Leiter des Programmbereichs Thinktank, Bildungsforschung und Integration der Vodafone Stiftung Deutschland

Empirisch gestützte Regulierung

von Cass R. Sunstein*

„Unser Regulierungssystem ... muss die tatsächlichen Ergebnisse regulatorischer Erfordernisse messen und zu verbessern suchen.

...

[J]ede Behörde ist aufgerufen, Regulierungsansätze zu identifizieren und deren Einführung in Erwägung zu ziehen, wenn sie die Belastung der Bürger reduzieren sowie Wahlfreiheit und -flexibilität garantieren. Zu diesen Ansätzen gehören Warnhinweise, geeignete Defaultregeln und Offenlegungsverpflichtungen ebenso wie das öffentliche Bereitstellen von Informationen in einer klaren und verständlichen Form.“

Executive Order 13563¹

Einleitung

In den letzten Jahren hat eine Reihe von Sozialwissenschaftlern damit begonnen, die Ergebnisse empirischer Untersuchungen des menschlichen Verhaltens in ökonomische Modelle zu integrieren. Diese Forschungsergebnisse eröffnen uns

wertvolle Erkenntnisse im Zusammenhang mit der Einführung und Folgenabschätzung von Regulierungsmaßnahmen. Darüber hinaus liefern sie Ideen für eine sinnvolle Gestaltung von effektiven, kostengünstigen, die Wahlfreiheit garantierenden Lösungen regulatorischer Probleme wie etwa Offenlegungspflichten, Defaultregeln oder Vereinfachung.²

Eine allgemeine Erkenntnis ist, dass schon kleine und preisgünstige Initiativen einen großen Effekt haben können.³ Ziel dieses Essays ist es, die entsprechenden Daten vorzustellen, eine Reihe von neueren Praktiken und Reformen zu skizzieren und zu diskutieren, welche Implikationen daraus für die Regulierungspolitik erwachsen. Zwar wird das Hauptaugenmerk dabei auf kleinen, wenig kostenintensiven Regulierungsinitiativen liegen, daneben soll jedoch auch das allgemeinere Thema im Auge behalten werden, wie wichtig eine solide empirische Basis für Regulierungsmaßnahmen ist – sowohl in Form einer sorgfältigen Analyse vor ihrer Implementierung als auch durch retrospektive Überprüfung, welche Maßnahmen wirksam sind und welche nicht.

I. FORSCHUNGSERGEBNISSE UND PROBLEME

A. Forschungsergebnisse

Die zentralen Ergebnisse⁴ jüngerer sozialwissenschaftlicher Forschungen zum Thema Regulierung lassen sich in vier Kategorien einteilen. Der folgende Überblick ist nicht als umfassender Forschungsbericht intendiert; unser Augenmerk richtet sich auf Erkenntnisse, die von besonderer Bedeutung für das Thema Regulierungspolitik sind.

1. Trägheit und Aufschiebeverhalten.

a) *Defaultregeln haben oft eine starke soziale Wirkung.* Private ebenso wie öffentliche Institutionen legen oft sogenannte *Defaultregeln* fest – Regeln, die definieren, was geschehen soll, wenn keine aktive Entscheidung getroffen wird. Schon aufgrund der Macht der Trägheit können Defaultregeln extrem wichtig sein. Im Bereich der Altersvorsorge beispielsweise hat die Defaultregel gravierende Auswirkungen. Wenn man die Menschen fragt, ob sie sich für einen Rentensparplan entscheiden („Opt-in“), dann ist die Teilnahmequote weitaus niedriger als wenn man sie vor die Entscheidung stellt, ob sie von dieser Regelung ausgenommen sein wollen („Opt-out“).⁵ Eine Automatisierung der Teilnahme bewirkt eine signifikant höhere Beteiligung.

Allgemeiner ausgedrückt: Oftmals entscheiden sich Menschen auch dann gegen eine Änderung des Status quo, wenn die Kosten eines Wechsels gering und der Nutzen beträchtlich sind.⁶ Es liegt auf der Hand, dass Komplexität einen starken negativen Effekt haben kann, weil sie die Macht der Trägheit vergrößert, und dass Nutzerfreundlichkeit und Vereinfachung (zum Beispiel durch Reduzieren des erforderlichen Papierkrams) signifikant positive Resultate zeitigen können. Zu diesen positiven Auswirkungen gehören etwa auch höhere Regelkonformität (Compliance) und stärkere Teilnahme an öffentlichen Programmen.

b) *Aufschiebeverhalten kann signifikante negative Effekte haben.* Nach der etablierten Wirtschaftstheorie wägt der Mensch sowohl die kurzfristigen als auch die langfristigen Folgen seines Handelns ab. Er macht sich die entsprechenden Unsicherheitsfaktoren bewusst; die Zukunft kann schwer vorhersagbar sein, und im Lauf der Zeit können gravierende Veränderungen

eintreten. Er wird die Dauer bis zum Eintritt eines Ereignisses in angemessener Weise berücksichtigen: Möglicherweise ist es besser, Geldsegen oder ein positives Ereignis nächste Woche und nicht erst in zehn Jahren zu erleben. Doch in der Realität schieben viele Menschen Schritte, die kurzfristig geringe Kosten verursachen, aber langfristig große Gewinne versprechen, vor sich her oder unterlassen sie ganz.⁷ Manche Menschen zögern es zum Beispiel immer wieder hinaus, sich um eine private Altersvorsorge zu kümmern,⁸ sich körperlich mehr zu betätigen, zum Arzt zu gehen, mit dem Rauchen aufzuhören oder auf eine kostensparende Technologie umzusteigen.⁹

Eine Schlussfolgerung daraus ist, dass manche Menschen Entscheidungen treffen, die einen kurzfristigen Nettotonutzen, aber langfristige Nettokosten mit sich bringen (wie es zum Beispiel für viele Menschen beim Zigarettenrauchen der Fall ist). Eine weitere Schlussfolgerung ist, dass manche Menschen Entscheidungen, die kurzfristige Nettokosten verursachen, gleichzeitig aber langfristigen Nettotonutzen mit sich bringen, eben nicht treffen (zum Beispiel wenn es darum geht, energiesparende Produkte zu kaufen). Die Auswirkungen von „Aufschieberitis“, Trägheit, hyperbolischer Diskontierung¹⁰ und ähnlichen Problemen der Selbstkontrolle¹¹ sind besonders gravierend, wenn das Ergebnis ein kleiner kurzfristiger Gewinn auf Kosten eines großen langfristigen Verlustes ist. Es gibt eine enge Verbindung zwischen Aufschieben und Kurzsichtigkeit, das heißt, einer übermäßigen Gewichtung kurzfristiger Effekte.¹²

Es liegt auf der Hand, dass Komplexität einen starken negativen Effekt haben kann, weil sie die Macht der Trägheit vergrößert, und dass Nutzerfreundlichkeit und Vereinfachung (zum Beispiel durch Reduzieren des erforderlichen Papierkrams) signifikant positive Resultate zeitigen können.

Wo die Neigung zum Aufschieben signifikante Probleme verursacht kann es hilfreich sein, eine automatische Teilnahme an den entsprechenden Programmen einzuführen. Hinzu kommt, dass komplizierte Anforderungen, Unbequemlichkeit und lange Formulare eine solche Situation in der Regel noch verschlimmern, bisweilen auf unerwartete Weise.

c) *Wenn man die Betroffenen über Nutzen und Risiken bestimmter Verhaltensweisen informiert, dann ist es weitaus wahrscheinlicher, dass sie ihr Verhalten entsprechend anpassen, wenn man ihnen gleichzeitig klare und ausführliche Informationen darüber gibt, wie sie das tun können.*¹³ Wenn etwa über den Nutzen einer bestimmten Impfung informiert wird, dann ist es sehr viel wahrscheinlicher, dass die Angesprochenen sich daraufhin auch impfen lassen, wenn sie gleichzeitig genaue Pläne und Karten bekommen, die ihnen zeigen, wo Impfungen angeboten werden.¹⁴ In gleicher Weise konnte gezeigt werden, dass es einen signifikanten Einfluss auf das Verhalten hat, wenn man Menschen nicht abstrakt darüber informiert, dass *gesunde Ernährung* gut ist, sondern sie gezielt darauf hinweist, dass es besser ist, Milch mit einem Prozent Fettgehalt anstatt wie gewohnt Vollmilch zu kaufen.¹⁵

In vielen Bereichen hat das Identifizieren eines spezifischen, klaren und eindeutigen Vorgehens oder Plans messbare soziale Folgen. Komplexität oder Unbestimmtheit kann Untätigkeit nach sich ziehen, selbst dann, wenn man die Menschen

über Risiken und potenzielle Verbesserungen in Kenntnis setzt.¹⁶ Was auf den ersten Blick wie Skepsis oder Widerspenstigkeit wirkt, kann in Wirklichkeit eine Reaktion auf mangelnde Eindeutigkeit sein.

Wo die Neigung zum Aufschieben signifikante Probleme verursacht, kann es hilfreich sein, eine automatische Teilnahme an den entsprechenden Programmen einzuführen.

2. Framing und Präsentation.

a) Menschen können durch die Art, wie Informationen präsentiert werden – das Framing – beeinflusst werden.¹⁷ Wenn man zum Beispiel Verbraucher darüber informiert, dass der Kauf von Energiesparprodukten für sie einen gewissen finanziellen Gewinn zur Folge hat, dann kann das eine deutlich weniger erfolgreiche Strategie sein, eine Verhaltensänderung zu bewirken, als wenn man ihnen sagt, dass sie den gleichen Betrag verlieren werden, wenn sie derartige Produkte nicht benutzen.¹⁸ Mit der Information, dass 90 Prozent der Patienten, die eine bestimmte Operation hatten, fünf Jahre später noch leben, werden sich Betroffene mit größerer Wahrscheinlichkeit für diesen Eingriff entscheiden als wenn man ihnen sagt, dass zehn Prozent der Operierten fünf Jahre später tot sind.¹⁹

Das heißt, dass ein Produkt, das auf dem Etikett als „90 Prozent fettfrei“ bezeichnet wird, durchaus attraktiver wirken kann als ein Produkt mit dem Aufdruck „10 Prozent Fett“. Es heißt auch, dass Entscheidungen oftmals nicht allein aufgrund der zu erwartenden Konsequenzen getroffen werden, sondern durch das entsprechende Framing beeinflusst sein können. Welche Auswirkungen ein spezifisches Framing hat, hängt vom Kontext ab. Beim Thema gesunde Ernährung lässt sich kein gravierender Unterschied feststellen zwischen Botschaften, die mit Gewinn-Framing und solchen, die mit Verlust-Framing arbeiten. Geht es dagegen um körperliche Betätigung, hat sich gezeigt, dass Kampagnen, die mit Gewinn-Framing arbeiten, wirkungsvoller sind.²⁰

b) Informationen, die lebendig und „salient“ (d.h. auffällig) präsentiert werden, können das Verhalten stärker beeinflussen als statistische oder abstrakte Informationen.²¹ Im Gesundheitswesen können plastische Darstellungen wirkungsvoller sein als ab-

strakte Präsentationen statistischer Risiken.²² Dieser Punkt ist wichtig für die Gestaltung von effektiven Warnhinweisen. Aufmerksamkeit ist ein kostbares Gut und lebhaft, auffällige und neuartige Präsentationsformen können die Aufmerksamkeit auf eine Weise wecken, die einer abstrakten oder altbekannten Darstellung verwehrt bleibt.²³

Besondere Bedeutung kommt der Auffälligkeit – oder wie die Psychologen sagen: der Salienz – zu. Warum zahlen beispielsweise viele Menschen bei ihrer Bank Überziehungszinsen? Eine der vielen möglichen Antworten ist, dass solche Zinsen für die Bankkunden nicht salient genug sind und dass ihre Zahlung schlicht eine Folge mangelnder Aufmerksamkeit, ein unbeabsichtigter Fehler ist. Eine Studie legt den Schluss nahe, dass begrenzte Aufmerksamkeit tatsächlich eine der Ursachen dieses Problems ist und dass die Zahlung von Überziehungszinsen signifikant zurückgeht, sobald diese salient werden.²⁴ Wenn Bankkunden an einer Umfrage über solche Zinsen teilnehmen, sinkt die Wahrscheinlichkeit, dass sie im darauffolgenden Monat Überziehungszinsen zahlen. Nehmen sie gar an mehreren Umfragen teil, wird die Salienz dieses Problems so stark gesteigert, dass das Zahlen von Überziehungszinsen für bis zu zwei Jahre zurückgeht.²⁵ In vielen Bereichen kann die einfache Tatsache einer Umfrageteilnahme das Verhalten beeinflussen, so dass zum Beispiel mehr Produkte zur Wasseraufbereitung benutzt (was die Gesundheit fördert) oder mehr Krankenversicherungen abgeschlossen werden. Ein Grund dafür ist, dass die Teilnahme an einer Umfrage die Salienz der betreffenden Handlungsweise erhöht.²⁶

Ein allgemeinerer Punkt ist, dass viele Kostenfaktoren (und Nutzeffekte) weniger auffällig sind als der Kaufpreis; sie sind

„verschleierte Attribute“, denen manche Verbraucher nicht viel Aufmerksamkeit schenken. Solche „Zusatzkosten“ können in der Praxis viel ausmachen, trotzdem werden sie im Vorfeld gerne übersehen, einfach weil sie nicht salient sind.²⁷ Die fehlende Aufmerksamkeit für Energiekosten, die für manche Verbraucher durchaus „verschleiert“ sein können, hat mögliche Konsequenzen für das Erlassen von Verordnungen, etwa wenn es um die Informationspflichten geht.²⁸ Ein Feldversuch kam zu dem Ergebnis, dass klare textliche Erinnerungen an die Fälligkeit von Kreditzahlungen einen signifikanten Effekt auf die Zahlungen hatten – tatsächlich war dieser Effekt genauso stark wie ein finanzieller Anreiz in Form eines 25-prozentigen Rabatts auf die Zinszahlungen.²⁹

c) *Viele Menschen neigen zu Verlustaversion; sie empfinden Verluste schlimmer als sie über ebenso große Gewinne erfreut sind.*³⁰ Ob eine Veränderung als Gewinn oder Verlust empfunden wird, hängt vom *Referenzpunkt* ab, der durch politische Entscheidungen beeinflusst werden kann und der sehr oft mit dem Status quo identisch ist. Teilweise aus diesem Grund wird die Wertschätzung einer Sache davon beeinflusst, ob man sie besitzt oder nicht. Wem der Besitz an einer Sache zugesprochen wurde, der veranschlagt ihren Wert oft höher als er es tun würde, wenn jemand anders der Besitzer wäre. Diese Tatsache nennt man den *Endowment-Effekt* (Besitztumseffekt).³¹

3. Soziale Einflüsse.

a) *In vielen Bereichen wird individuelles Verhalten durch das Verhalten beeinflusst, das man bei anderen Menschen wahrnimmt.*³² Bei Themen wie Übergewicht, regelmäßige körperliche Betätigung, Alkoholkonsum, Rauchen, Impfungen und vielem mehr

können die Entscheidungen anderer Menschen einen signifikanten Einfluss auf das eigene Verhalten und Entscheiden haben.³³ Es wurde nachgewiesen, dass das Verhalten von Altersgenossen einen großen Einfluss auf das Risikoverhalten von Jugendlichen hat, etwa im Hinblick auf Rauchen, Marihuanakonsum oder Schuleschwänzen.³⁴

Insbesondere die Ernährung wird von den Essgewohnheiten anderer beeinflusst. So hat man herausgefunden, dass der Körperbau anderer Menschen in der Bezugsgruppe einen Einfluss auf die Ernährungsgewohnheiten hat – wobei dünne Menschen einen stärkeren Effekt haben als dicke.³⁵ Was in der entsprechenden Gruppe als Norm wahrgenommen wird, kann einen Einfluss auf Risikoverhalten, Sicherheit oder Gesundheit haben.³⁶ Die Norm transportiert wichtige Informationen darüber, was man tun sollte und was nicht. Aus diesem Grund richten sich viele Menschen nach den Überzeugungen und Verhaltensweisen ihrer Lebenspartner und lassen auf diese Weise manchmal *Informationskaskaden* entstehen.³⁷ Darüber hinaus ist den Menschen ihr Ruf wichtig und auch aus diesem Grund richten sie sich nach anderen, weil sie sich nicht deren Missbilligung zuziehen wollen.³⁸

In manchen Situationen können soziale Normen ein Phänomen namens *Compliance Without Enforcement* (Regeltreue ohne Zwang) entstehen lassen – so zum Beispiel, wenn Menschen sich nicht aus Angst vor Strafe an Gesetze halten, die das Rauchen in Gebäuden verbieten oder das Anlegen von Sicherheitsgurten vorschreiben, sondern teilweise aufgrund sozialer Normen oder der expressiven Funktion dieser Gesetze.³⁹ Diese Punkte unterstreichen den Wert und die Wichtigkeit, den öffentlich-private Partnerschaften in vielen Bereichen haben können.

b) Die Wahrscheinlichkeit, dass Menschen kooperieren und zur Lösung von kollektiven Problemen einen Beitrag leisten, ist größer als es in den etablierten ökonomischen Theorien angenommen wird – teilweise aufgrund sozialer Einflüsse.⁴⁰ Die Bereitschaft der Menschen zur Kooperation entspringt teils einem unabhängigen Willen zur Fairness; teils liegt sie in dem Glauben begründet, dass andere unkooperatives oder unfaires Verhalten wahrnehmen und sanktionieren werden. Reziprozitätsnormen können ungemein wichtig sein. In vielen Situationen kooperieren Menschen, weil sie annehmen, dass andere dies auch tun und unkooperatives Verhalten möglicherweise bestrafen würden.⁴¹

4. Probleme beim Einschätzen von Wahrscheinlichkeit.

a) In manchen Bereichen neigen Menschen zu unrealistischem Optimismus.⁴² Dieser *Above Average Effect* (Überdurchschnittlichkeitseffekt) ist weit verbreitet.⁴³ Viele Menschen schätzen die Wahrscheinlichkeit, bestimmte Schicksalsschläge wie beispielsweise Autounfälle oder schwere Erkrankungen zu erleiden, für sich selbst geringer ein als bei anderen Menschen. Eine Studie fand heraus, dass die statistischen Gesundheitsrisiken, der die Gruppe der Raucher insgesamt ausgesetzt ist, von einzelnen Rauchern zwar durchaus nicht unterschätzt wird, dass sie aber dennoch ihr persönliches Risiko für geringer halten als das eines durchschnittlichen Nichtraucherers.⁴⁴ Der unrealistische Optimismus hat etwas mit dem „Good News-Bad News-Effekt“ zu tun – so nennt man die Tendenz, guten Nachrichten größeres Gewicht beizumessen als schlechten. Diese Neigung wiederum ist verwandt mit dem sogenannten *Bestätigungsfehler* (Confirmation Bias), der auftritt, wenn Menschen Informationen, die ihre Vorannahmen bestätigen, besonderes Gewicht beimessen.⁴⁵

b) Viele Menschen nutzen Heuristiken, das heißt „mentale Abkürzungen“ bzw. Daumenregeln, wenn sie Risiken einschätzen.⁴⁶ Soll zum Beispiel die Wahrscheinlichkeit beurteilt werden, mit der ein bestimmtes Ereignis eintreten wird, so hat die Frage, ob einem spontan ein Beispiel aus jüngerer Zeit einfällt, bei dem dieses Ereignis tatsächlich eingetreten ist, einen großen Einfluss.⁴⁷ Ist ein Ereignis in dieser Weise kognitiv „verfügbar“, wird das entsprechende Risiko oft überschätzt. Ist das Ereignis dagegen nicht kognitiv verfügbar, wird das Risiko oft zu niedrig eingeschätzt.⁴⁸ Kurz gesagt, dieser *Verfügbarkeitsfehler* (Availability Bias) kann dazu führen, dass man die Wahrscheinlichkeit unerwünschter Ereignisse falsch einschätzt.⁴⁹

c) Manchmal urteilen Menschen nicht auf der Basis von Erwartungswerten und vernachlässigen oder ignorieren das Thema Wahrscheinlichkeit – insbesondere dann, wenn starke Emotionen ausgelöst werden.⁵⁰ Wenn intensive Gefühle im Spiel sind, richten viele Menschen ihr Augenmerk nur auf das Ergebnis und nicht auf die Wahrscheinlichkeit, mit der es eintreten wird.⁵¹ Dieser Punkt kommt offensichtlich zum Tragen, wenn es um die Reaktion auf extreme Ereignisse unterschiedlicher Art geht. Die sogenannte *Neue Erwartungstheorie* (Prospect Theory), die Emotionen überhaupt nicht berücksichtigt, geht davon aus, dass Menschen bei geringen und mäßig großen Veränderungen eher risikoscheu sind, wenn es um Gewinne geht, dagegen aber eher risikofreudig, wenn es um Verluste geht; bei sehr großen Veränderungen sind viele Menschen im Bezug auf Gewinne eher risikofreudig, aber risikoscheu bei Verlusten.⁵²

Diese Forschungsergebnisse stehen durchaus nicht im Widerspruch zur hergebrachten Wirtschaftstheorie, die vor allem die Bedeutung materieller Anreize hervorhebt. Tatsächliche

und angenommene Kosten und Nutzeffekte sind zweifellos wichtig. Wenn der Preis eines Produkts steigt oder wenn klar wird, dass seine Nutzung die Gesundheit gefährdet, wird die Nachfrage nach diesem Produkt wahrscheinlich zurückgehen (zumindest – und das ist eine wichtige Einschränkung – wenn diese Effekte salient sind).⁵³ Doch es gibt Indizien dafür, dass neben rein materiellen Anreizen dieser Art – und unabhängig davon – (1) das soziale Umfeld und (2) vorherrschende soziale Normen wichtig sind. Wenn zum Beispiel gesunde Gerichte gut sichtbar und leicht zugänglich angeboten werden, ist es wahrscheinlicher, dass Kantinenbesucher sich für diese entscheiden.⁵⁴ Eine Studie stellt einen Absatzrückgang von acht bis 16 Prozent fest, wenn Gerichte schwerer zu erreichen sind (zum Beispiel weil sie 25 Zentimeter weiter weg stehen oder ein anderes Servierbesteck verwendet wird).⁵⁵ Das Problem des Übergewichts von Kindern ist zumindest teilweise eine Folge von leichtem Zugang zu ungesunden Nahrungsmitteln.⁵⁶ Die gleiche lässt sich für Rauchen und Alkoholmissbrauch feststellen.

Das Problem des Übergewichts von Kindern ist zumindest teilweise eine Folge eines leichten Zugangs zu ungesunden Nahrungsmitteln. Die gleiche Feststellung lässt sich für Rauchen und Alkoholmissbrauch treffen.

Man kann diese Erkenntnis auch anders ausdrücken. Das bestehende soziale Umfeld und die aktuell gültigen sozialen Normen liefern den Hintergrund, vor dem viele Entscheidungen getroffen werden, und diese Faktoren können das Ergebnis stark beeinflussen. Für Konsumprodukte gibt es verschiedene Arten von Defaultregeln; denken Sie zum Beispiel an Mietauto- oder Handyverträge, bei denen es möglich ist, sich für oder gegen eine Reihe verschiedener Optionen zu entscheiden und wo die

Defaultregel einen großen Unterschied machen kann. Wenn es um Wasserqualität, Luftqualität, Abwasserbehandlung, Impfungen und Gesundheitsvorsorge geht, stellt das soziale Umfeld

Die allgemeinere Erkenntnis an dieser Stelle ist, dass, wenn ein Aspekt des Hintergrunds verändert wird [...], signifikante Veränderungen die Folge sein können.

einen relevanten Hintergrund dar, etwas, bei dem die meisten Menschen in aller Regel nicht lange nachdenken oder Entscheidungen treffen müssen. Bei Wohlhabenden ist dieser nicht hinterfragte Hintergrund im Großen und Ganzen ein sehr erstrebenswerter, und

es schadet nicht, wenn er als selbstverständlich akzeptiert wird. Bei anderen Menschen jedoch ist der Hintergrund weniger rosig, und Nachdenken und Entscheidungen sind erforderlich.

Die allgemeinere Erkenntnis an dieser Stelle ist, dass, wenn ein Aspekt des Hintergrunds verändert wird – beispielsweise, indem eine neue Defaultregel für die private Altersvorsorge in Kraft tritt oder es einfacher und leichter wird, in einem bestimmten Bereich eine vorteilhafte Entscheidung zu treffen –, signifikante Veränderungen die Folge sein können.⁵⁷ Und wenn es einigen Menschen, Städten oder Staaten besser geht als anderen, dann haben diese Unterschiede manchmal eine ganze Menge mit bestimmten Aspekten des entsprechenden Hintergrunds zu tun; Aspekte, die es den Wohlhabenden erlauben, wichtige Dinge als selbstverständlich hinzunehmen und gar nicht erst in Frage zu stellen, während andere, die schlechter gestellt sind, sich mit bestimmten Schlüsselaspekten ihres Hintergrunds auseinandersetzen und versuchen müssen, sie zu verändern.⁵⁸

In vielen Situationen haben scheinbar kleine Unterschiede im sozialen Umfeld große Auswirkungen auf das Ergebnis, selbst wenn die materiellen Anreize dabei nicht wesentlich

verändert werden.⁵⁹ Der Effekt sozialer Normen ist davon unabhängig: Das, was innerhalb der relevanten Gruppe als Norm wahrgenommen wird, hat nachweislich einen Einfluss darauf, ob Menschen Zigaretten rauchen, sich körperlich betätigen, sich gesund ernähren oder sich um ihre Altersvorsorge kümmern.⁶⁰ Dieser Punkt weist darauf hin, dass in diesen und anderen Bereichen der Privatsektor und öffentlich-private Partnerschaften eine Vorreiterrolle übernehmen könnten.

B. Probleme

1. Sind Prognosen möglich?

Die Versuchung ist groß zu sagen, dass diese Vielfalt von Forschungsergebnissen selbst für Bevölkerungsgruppen, die sich mit dem gleichen Problem konfrontiert sehen, in unterschiedliche Richtungen weist und dass deshalb klare Prognosen für spezifische Fälle nicht möglich sind. Werden die Menschen zum Beispiel zu viel oder zu wenig sparen? Werden sie optimale, übertriebene oder unzureichende Maßnahmen gegen die Risiken ergreifen, die mit einer schlechten Ernährung einhergehen?

Für sich allein gesehen und abstrakt betrachtet liefert das Wissen um Verlustaversion, Verfügbarkeitsheuristik und soziale Einflüsse keine klaren Antworten. Dieses Wissen könnte, auf plausible Annahmen gestützt, zu der Einschätzung gelangen, dass die Menschen zu viel sparen oder übertriebene Maßnahmen ergreifen werden – oder, wenn man andere, ebenso plausible Annahmen zugrundelegt, den gegenteiligen Schluss nahelegen. Und es ist durchaus möglich, dass Verlustaversion,

unrealistischer Optimismus, Verfügbarkeitsheuristik und soziale Einflüsse alle zur gleichen Zeit am Werk sind und in unterschiedliche Richtungen weisen, was Voraussagen schwierig oder gar unmöglich macht. So könnte zum Beispiel unrealistischer Optimismus dazu verleiten, bestimmte Risiken zu unterschätzen, während die Verfügbarkeitsheuristik dazu führt, dass die gleichen Risiken überschätzt werden. Obwohl die Neigung zum Aufschieben für Verzögerungen sorgt, kann Verlustaversion auch bewirken, dass Menschen schnell handeln.

Es ist richtig, dass diese Ergebnisse insgesamt und abstrakt betrachtet sich nicht zu einer klaren und eindeutigen Vorhersage über zukünftiges Verhalten verdichten lassen. Man wird die jeweilige Situation detailliert untersuchen müssen, um das wahrscheinliche Ergebnis zu verstehen. Oft werden wir eher in der Lage sein, Mechanismen zu identifizieren als gesetzmäßige Verallgemeinerungen herauszuarbeiten.⁶¹ Im Rahmen dieses Essays ist es nicht nötig, diese Fragen im Detail zu behandeln. Kostengünstige Regulierungsmaßnahmen wie etwa Offenlegungsverpflichtungen oder Vereinfachungen können auch dann gerechtfertigt sein, wenn wir nicht abstrahieren können, ob das entsprechende Verhalten in erster Linie das Ergebnis von Verlustaversion oder von sozialen Einflüssen ist. Natürlich trifft es auch zu, dass man beim Formulieren von Offenlegungsvorschriften berücksichtigen sollte, wie der Mensch Informationen verarbeitet; ebenso stimmt es, dass eine Vereinfachung nur dann sinnvoll möglich ist, wenn man versteht, ob und auf welche Weise Komplexität zu Problemen führt und welche Art von Vereinfachung diese Probleme beseitigen kann.

2. Marktkräfte oder Gesetze.

Das Verstehen der oben dargestellten Forschungsergebnisse ist für sich allein gesehen noch kein Beweis dafür, dass mehr Regulierung wünschenswert ist.⁶² Natürlich decken sich manche der betreffenden Ergebnisse mit den üblichen Darstellungen eines Marktversagens und legen den Schluss nahe, dass Märkte unter bestimmten Umständen scheitern können, das heißt, dass sie selbst unter Idealbedingungen des ungehinderten Wettbewerbs und umfassender Information keine Steigerung des gesellschaftlichen Wohls bewirken.⁶³ Wenn zum Beispiel die Menschen nur auf kurzfristige Kosten schauen und langfristigen Nutzen ignorieren, kann eine Informationspolitik, die besonders die lange Sicht hervorhebt, oder vielleicht sogar eine gesetzliche Vorgabe (zum Beispiel zur Energieeffizienz) gerechtfertigt sein. Ebenso ist es möglich, „Internalitäten“ zu identifizieren – Probleme mit der Selbstkontrolle oder Fehleinschätzungen, die innerpersonellen Schaden verursachen, so zum Beispiel wenn Rauchen zu ernststen Risiken führt, weil kurzfristige Überlegungen den Vorzug vor der langen Sicht erhalten.⁶⁴

Doch selbst wenn die Standardtheorien zum Thema Marktversagen auf diese Weise ergänzt werden, folgt daraus noch nicht unbedingt, dass mehr Regulierung gerechtfertigt ist. Vielleicht ist es am besten, auf den Privatsektor zu vertrauen. Vielleicht wird der Markt das Problem früher oder später besser in den Griff bekommen als eine Regulierungsbehörde es könnte – und vielleicht wäre, aus vielerlei Gründen, die Kur schlimmer als die Krankheit.⁶⁵

Wenn zum Beispiel die Menschen nur auf kurzfristige Kosten schauen und langfristigen Nutzen ignorieren, kann eine Informationspolitik, die besonders die lange Sicht hervorhebt, oder vielleicht sogar eine gesetzliche Vorgabe (zum Beispiel zur Energieeffizienz) gerechtfertigt sein.

Tatsächlich können einige der Forschungsergebnisse als Argument für weniger und nicht mehr Regulierung ins Feld geführt werden. Wo Menschen in der Lage sind, Probleme des kollektiven Handelns selbstständig zu lösen, ist eine Intervention der Regierung unnötig.⁶⁶ Unter bestimmten Umständen ist eine automatische Teilnahmeregelung einem Eingreifen mit Verordnungen und Verboten vorzuziehen. Außerdem können die Kräfte des Marktes eine ganze Menge Hilfestellung leisten, wenn es um menschliches Fehlverhalten geht. So arbeitet zum Beispiel der Privatsektor im Bereich der betrieblichen Altersvorsorge zunehmend mit automatischer Teilnahme⁶⁷ und zahllose Unternehmen versuchen, eine gesündere Ernährung und mehr körperliche Betätigung zu fördern (möglicherweise in der Hoffnung, auf diese Weise mehr Kunden zu bekommen).

Man muss nicht eigens darauf hinweisen, dass natürlich auch Regierungen und Behörden fehlbar sind. Auch aus dem Versuch, eines oder mehrere der oben skizzierten Forschungsergebnisse zu berücksichtigen, können Fehler erwachsen; Politiker und Beamte sind Menschen und können irren. Politische Prozesse unterliegen ihrer eigenen Dynamik, die in die richtige oder falsche Richtung führen kann. Es wäre absurd, zu postulieren, dass ein empirisch gestütztes Regulieren aggressiver sei als eine Regulierung, die nicht solcherart unterfüttert ist. Ebenso unsinnig wäre die Behauptung, dass ein Verstehen der jüngsten empirischen Forschungsergebnisse bedeute, für mehr anstatt weniger Regulierung einzutreten. Das Argument muss stattdessen lauten, dass ein solches Verständnis dazu beitragen kann, die Ausgestaltung regulatorischer Maßnahmen zu verbessern.

So geht es etwa bei vielen derartigen Maßnahmen um Offenlegungspflichten – und diese sollten darauf ausgelegt sein,

hilfreich und informativ zu wirken anstatt unverständlich und sinnlos. Wo Aufschiebeverhalten und Trägheit Schaden anrichten, kann Vereinfachung eine überraschend große Wirkung haben und Behörden sollten prinzipiell unnötige Komplexität vermeiden. Öffentlich-private Partnerschaften, die Wahlfreiheit garantieren, können viel sinnvoller sein als eine gesetzliche Regelung durch den Staat.

3. Unvollständige Information.

Obwohl die empirische Literatur schon jetzt sehr umfangreich ist und immer weiter anwächst, sind weitere Forschungen wichtig und wünschenswert. Die eingangs zitierte Executive Order 13563 betont ausdrücklich die Wichtigkeit von Bemühungen, „die tatsächlichen Ergebnisse regulatorischer Erfordernisse [zu] messen und zu verbessern.“⁶⁸ Außerdem ruft sie dazu auf, „bestehende wichtige Regulierungen periodisch zu überprüfen“, um diese tatsächlichen Ergebnisse festzustellen.⁶⁹ Was die rückwirkende Auswertung angeht, denke man an die Feststellung, „das größte Problem des gegenwärtigen Systems besteht darin, dass die meisten Regulierungen nur vor ihrer Einführung einer Kosten-Nutzen-Analyse unterzogen werden. Das ist der Zeitpunkt, zu dem am wenigsten bekannt ist und an dem jede Analyse auf einer Reihe von nicht verifizierbaren und potenziell umstrittenen Annahmen beruhen muss.“⁷⁰ So gesehen ist es wichtig, eine Reihe von Reformen in Betracht zu ziehen, die das Ziel haben, „eine Kultur des Experimentierens und der Evaluation zu etablieren.“⁷¹

So gesehen ist es wichtig, eine Reihe von Reformen in Betracht zu ziehen, die das Ziel haben, „eine Kultur des Experimentierens und der Evaluation zu etablieren.“

Im Hinblick auf die konkreten Probleme wäre es hilfreich, besser zu verstehen, wie die jeweiligen Forschungsergebnisse sich innerhalb heterogener Gruppen darstellen. Die Ergebnisse sind innerhalb der Population alles andere als einheitlich, und wenn es um politische Regelungen geht, kann Heterogenität ein wichtiger Faktor sein.⁷² Es wäre auch hilfreich, das tatsächliche Verhalten in unterschiedlichen Situationen besser zu verstehen – zum Beispiel die Entscheidung für oder gegen den Kauf energieeffizienter Autos oder Haushaltsgeräte angesichts kurzfristiger Kosten und langfristigen Nutzens. Wir haben Gründe zu der Annahme, dass manche Menschen selbst dann keine energieeffizienten Produkte kaufen, wenn es in ihrem eigenen finanziellen Interesse liegen würde,⁷³ aber die konzeptionellen und empirischen Fragestellungen sind komplex und noch nicht hinreichend geklärt.

Doch auch jetzt schon bietet die aktuelle Forschungslage wichtige Erkenntnisse für eine Regulierungspolitik.⁷⁴ Besondere Aufmerksamkeit wurde der möglichen Entwicklung von weitgehend aufwandsneutralen, kostengünstigen, die volle Wahlfreiheit garantierenden Ansätzen gewidmet, wie sie etwa im Bereich automatische Teilnahme und Offenlegungspflichten zu finden sind. Solche Maßnahmen können einerseits regulatorische Funktionen erfüllen, gleichzeitig aber die individuellen Rechte, Besitzstände und Verantwortlichkeiten der Betroffenen unangestastet lassen.⁷⁵ Empirisch gestützte Ansätze, die die jüngsten sozialwissenschaftlichen Arbeiten (einschließlich der Verhaltensökonomik) berücksichtigen, kommen in vielen Bereichen in Betracht, seien es Finanzmarktregulierung, Gesundheitswesen, Arbeitsrecht, Umweltschutz, Energieverbrauch, Fahrzeugsicherheit oder Verbraucherschutz.⁷⁶

Die entsprechenden Forschungsergebnisse zeigen, dass vier derartige Ansätze besonders erfolgversprechend sind: (1) das Nutzen von Offenlegungspflichten als Regulierungsinstrument, insbesondere dann, wenn beim Formulieren der Vorschriften mitberücksichtigt wird, wie der Mensch Informationen verarbeitet; (2) das Vereinfachen und Erleichtern von Wahlmöglichkeiten durch entsprechende Defaultregeln, das Reduzieren von Komplexität und Papierkram sowie ähnlich gelagerte Strategien; (3) das Erhöhen der Salienz bestimmter Faktoren oder Variablen und (4) das Fördern sozialer Normen durch öffentlich-private Partnerschaften und anderer Ansätze, die im Dienst allgemein akzeptierter politischer Ziele stehen. Eine Reihe von empirisch gestützten Ansätze dieser Art wurde bereits realisiert, darunter einige Initiativen in jüngster Zeit.

II. OFFENLEGUNG ALS REGULIERUNGSMITTEL

Dieser Abschnitt untersucht den Einsatz von Offenlegung als Regulierungsinstrument. Es gibt einen wichtigen Unterschied zwischen *summarischer Offenlegung*, wie sie oft am Verkaufsort erfolgt, und der *vollen Offenlegung*, die in der Regel im Internet angeboten wird. Ein Punkt von zentraler Bedeutung ist, dass jede Offenlegungspolitik auf einem Verständnis menschlicher Informationsverarbeitung beruhen sollte. Summarische Offenlegung beispielsweise ist wenig hilfreich, wenn sie mehrdeutig oder unnötig kompliziert ausfällt, oder wenn sie mit Bezugsgrößen arbeitet, die für Verbraucher unverständlich sind. Ein allgemeines Ziel sollte sein, empirische Tests (einschließlich randomisierter Studien) für Offenlegungsregelungen einzurich-

ten, um zu erfahren, ob geplante Regelungen funktionieren werden oder bereits existierende tatsächlich funktionieren.⁷⁷ Solche Tests können durchaus auch retrospektive Analysen einschließen, wie sie in der Executive Order 13563 gefordert werden.

A. Tatsächlich Entscheidungen beeinflussen.

1. Beispiele.

Das Offenlegen von Informationen wird von vielen Gesetzesinitiativen als ein nützliches Regulierungsinstrument anerkannt, das andere Ansätze ergänzen oder ersetzen kann.⁷⁸ Traditionell wurde das Produzieren und Offenlegen von Informationen als angemessene regulatorische Antwort auf ein Versagen des Marktes betrachtet, das seine Ursache in asymmetrischer oder unzureichender Information hat.⁷⁹ Gut gemachte Offenlegungsvorschriften können das Funktionieren eines Marktes signifikant verbessern und Verbraucher dazu bringen, fundiertere Entscheidungen zu treffen.⁸⁰ Wichtige Beispiele hierfür sind etwa die gesetzgeberischen Bemühungen, die Risiken des Rauchens, potenzielle Einsparungen durch Energieeffizienz sowie Informationen in Gesundheitsfragen offenzulegen.

a) *Kreditkarten*. Der Credit Card Accountability, Responsibility, and Disclosure Act von 2009⁸¹ (kurz: Credit CARD Act) hat in erster Linie die Aufgabe, sicherzustellen, dass Kreditkartenkunden ausreichend informiert und über Veränderungen ihrer Vertragskonditionen frühzeitig in Kenntnis gesetzt werden. Unter anderem fordert das Gesetz klar und deutliche Offenlegung von effektivem Jahreszins (APR für *annual percentage rate*) und Finanzierungskosten,⁸² es verbietet sowohl eine Erhöhung der

APR, die nicht mindestens 45 Tage vorher angekündigt wurde,⁸³ als auch die rückwirkende Anwendung von Gebührenerhöhungen auf bestehende Kreditschulden,⁸⁴ und es verlangt, dass der Kunde unmissverständlich über sein Kündigungsrecht im Fall einer Erhöhung der APR in Kenntnis gesetzt wird.⁸⁵

Außerdem verlangt das Gesetz die elektronische Offenlegung der Kreditkarten-Vertragsbedingungen. Im Einzelnen fordert es: (1) „[j]eder Kreditor soll eine Internetseite einrichten und unterhalten, auf der der Kreditor die schriftliche Vereinbarung zwischen Kreditor und Verbraucher für jedes Kreditkartenkonto in Form eines zeitlich unbegrenzten Verbraucher-Kreditplans veröffentlicht“; (2) „[j]eder Kreditor soll dem Vorstand [der US-Zentralbank] in elektronischer Form die Verbraucher-Kreditkartenverträge, die er auf der Internetseite veröffentlicht, zur Verfügung stellen“; und (3) der „Vorstand wird auf seiner öffentlich zugänglichen Webseite ein Zentralverzeichnis der Kreditkartenverträge, die er von den Kreditoren aufgrund dieses Unterpunkts erhalten hat, einrichten und unterhalten, mit dem Ziel, diese Verträge für die Öffentlichkeit verfügbar und abrufbar zu halten.“⁸⁶

b) *Reifen*. Das Verkehrsministerium wurde angewiesen, von Reifenfabrikanten zu verlangen, dass sie ihre neuen Reifen mit Angaben zu Kraftstoffverbrauch, Sicherheit und Haltbarkeit versehen.⁸⁷ Ein solches Etikett soll den Verbrauchern fundierte Entscheidungen ermöglichen.

c) *Ernährung*. Im Nahrungsmittelsektor gibt es zahlreiche Offenlegungsverpflichtungen. Das US-Landwirtschaftsministerium (USDA) hat, um nur ein Beispiel zu nennen, eine endgültige Verordnung herausgegeben, nach der die Hersteller von Fleisch- und Geflügelprodukten verpflichtet sind, ihre Waren mit Nähr-

wertangaben zu etikettieren. Nach der Regelung müssen Tabellen mit Informationen zu Kalorien und absolutem Fettgehalt sowie dem Gehalt an gesättigten Fettsäuren abgedruckt werden.⁸⁸

Diese Regelung ist sich ganz offenbar der Bedeutung des richtigen Framings bewusst. Wenn ein Produkt eine Prozentangabe wie „80% fettfrei“ enthält, muss es dennoch auch die Angabe des Fettgehalts tragen.⁸⁹ Diese Auflage soll die irreführende Wirkung eines selektiven Framings ausschließen: Die Angabe, dass ein Produkt zu 80 Prozent fettfrei ist, hebt, solange sie allein steht, das Fehlen von Fett hervor und kann daher unzureichend informativ sein.

d) *Gesundheitswesen*. Im Patient Protection and Affordable Care Act von 2010⁹⁰ (Affordable Care Act) finden sich eine große Zahl von Offenlegungspflichten, die im Bereich der medizinischen Versorgung Haftungsfragen regeln und fundierte Entscheidungen ermöglichen sollen.⁹¹ Tatsächlich ist der Affordable Care Act passagenweise vor allem eine Auflistung von Offenlegungsverpflichtungen. Zum Beispiel verlangt § 1103 das Offenlegen „[u]nmittelbarer Informationen, die es Verbrauchern erlauben, erschwingliche Policen zu identifizieren.“⁹² Es verlangt das Einrichten eines Internetportals, das es den Menschen ermöglicht, erschwingliche Policen zu finden⁹³ – mit Informationen darüber, wer diese Versicherungen abschließen kann, wie es um Verfügbarkeit, Beitragshöhe und Selbstbeteiligung bestellt ist und welcher Anteil des gesamten Prämienaufkommens für Gesundheitsdienstleistungen (im Gegensatz zu administrativen Ausgaben) verwendet wird.⁹⁴

In Übereinstimmung mit diesem Gesetz hat das Ministerium für Gesundheitspflege und Soziale Dienste (Department of Health and Human Services, kurz HHS) außerdem eine Rege-

lung vorgeschlagen, nach der Versicherungsunternehmen ihren angehenden Kunden eine übersichtliche Zusammenfassung relevanter Informationen zur Verfügung stellen müssen.⁹⁵ Zu diesen Informationen gehören der Jahresbeitrag, die jährliche Selbstbeteiligung, Leistungen, die nicht abgedeckt sind, sowie die Kosten, die entstehen, wenn man zu einem Anbieter geht, der nicht dem Netzwerk des Versicherers angehört.⁹⁶

Nach einer weiteren Regelung des Gesetzes sind bestimmte Restaurantketten verpflichtet, ihre Speisekarten mit Kalorienangaben zu versehen. Weiterhin müssen diese Restaurants zusätzliche Nährwertangaben über Fettgehalt, Anteil an gesättigten Fettsäuren, Gehalt an Cholesterin, Natrium, Kohlehydraten, komplexen Kohlehydraten, Zucker, Ballaststoffen und Proteinen in schriftlicher Form bereitstellen und den Kunden auf Nachfrage zugänglich machen.⁹⁷

Schon dieser kurze und ausschnitthafte Überblick sollte verdeutlichen, dass das Spektrum neuer Offenlegungspflichten sehr breit ist. Solche Ansätze sind durchaus vielversprechend.⁹⁸

2. Nicht nur *ob*, sondern auch *wie*.

Sozialwissenschaftler betonen, dass Offenlegung allein unter Umständen nicht ausreicht. Es ist wichtig, nicht nur zu fragen *ob*, sondern auch *wie* die Offenlegung erfolgt.¹⁰⁰ Klarheit und Einfachheit sind hierbei oft entscheidende Faktoren. In manchen Fällen kann auch eine akkurate Offenlegung wirkungslos bleiben, wenn die Informationen zu abstrakt, zu vage, zu detailliert, zu komplex, in irreführendem Kontext oder zu umfangreich ausfallen, um von Nutzen zu sein. Offenlegungspflichten sollten grundsätzlich auf den *Homo Sapiens* und nicht auf den *Homo Oeconomicus* (das ist das Wesen, von dem die wirt-

Eine gute Faustregel ist, dass jede Offenlegung konkret, direkt, einfach, aussagekräftig, rechtzeitig und auffällig sein sollte.

schaftswissenschaftlichen Lehrbücher ausgehen) zugeschnitten sein. Im Übrigen kann auch das Betonen bestimmter Variablen die Aufmerksamkeit in eine falsche Richtung lenken und dadurch irreführend wirken. Wenn Offenle-

gungspflichten nützlich sein sollen, müssen sie darauf Rücksicht nehmen, wie der Mensch Informationen verarbeitet.

Eine gute Faustregel ist, dass jede Offenlegung konkret, direkt, einfach, aussagekräftig, rechtzeitig und auffällig sein sollte. Wenn das Ziel ist, die Menschen darüber zu informieren, wie sie Risiken umgehen und Nutzeffekte genießen können, sollte man abstrakte Statements (wie zum Beispiel „gesundes Essen“ oder „ausgewogene Ernährung“) vermeiden und stattdessen klar die Schritte benennen, mit denen das entsprechende Ziel zu erreichen ist (indem man zum Beispiel erläutert, was Eltern tun können, um das Risiko von Übergewicht bei Kindern zu reduzieren). Gerade bei gesundheitsbezogenen Angaben hat man festgestellt, dass diese mit höherer Wahrscheinlichkeit einen Effekt erzielen, wenn sie sich auf ein Problem beziehen, das für den Adressaten persönlich relevant und anschaulich ist, wenn sie einen quantitativen Nutzeffekt beschreiben und wenn sie sich an die Bevölkerungsgruppen wenden, die einem Risiko in besonderer Weise ausgesetzt sind, wie etwa kleine Kinder oder Schwangere.¹⁰¹

3. Offenlegung testen.

Soweit das möglich ist, sollten Behörden die tatsächlichen Effekte verschiedener Offenlegungsregeln im Voraus testen, um sicherzustellen, dass die Information richtig präsentiert und

die Verbraucher wirklich informiert ist.¹⁰² Die *Nährwertangaben* auf den Etiketten vieler Nahrungsmittelprodukte haben einen solchen Prozess vorgelagerter Studien durchlaufen, mit sorgfältiger Auswertung der Verbraucherreaktionen auf unterschiedliche Präsentationsweisen des entsprechenden Materials.¹⁰³

Natürlich können auch tatsächliche Erfahrungen wertvolle Informationen liefern. Experimentelle und quasi-experimentelle Studien werden Fokusgruppen vorgezogen, weil sie mit größerer Wahrscheinlichkeit Informationen über tatsächliches Verhalten liefern; randomisierte Experimente haben besondere Vorteile.¹⁰⁴ Allerdings können auch Fokusgruppen-Interviews nützlich sein, besonders dann, wenn sie sorgfältig darauf ausgerichtet sind, wahrscheinliches Verhalten zu ermitteln (anstatt die Teilnehmer einfach zu fragen, welche Art der Präsentation ihnen am besten gefällt).

4. Verwirrung vermeiden.

Offenlegungsforderungen können verwirrende und potenziell irreführende Botschaften produzieren, wenn sie nicht sorgfältig formuliert wurden. Empirisch gestützte Ansätze sind sich dieses Risikos bewusst und halten Möglichkeiten zur Optimierung bereit.

a) *MPG und darüber hinaus.* Automobilhersteller in den USA müssen gegenwärtig den Treibstoffverbrauch neuer Modelle in Miles per Gallon (MPG) angeben.¹⁰⁵ Diese Angabe ist nützlich für Verbraucher und sie trägt dazu bei, fundierte Entscheidungen zu ermöglichen. Wie die Umweltschutzbehörde EPA jedoch betont, ist MPG eine nicht-lineare Maßeinheit für den Treibstoffverbrauch.¹⁰⁶ Bei gleicher Fahrtstrecke bewirkt ein Wechsel von einem 20- zu einem 25-MPG-Fahrzeug eine stärkere Senkung

der Treibstoffkosten als ein Wechsel von 30 zu 35 MPG oder selbst von 30 zu 38 MPG. Noch deutlicher wird dies, wenn man sich klarmacht, dass eine Steigerung von 10 auf 20 MPG mehr Einsparungen zur Folge hat als ein Sprung von 20 auf 40 MPG und dass eine Verbesserung von 10 auf 11 MPG fast ebenso viel spart wie eine Steigerung von 34 auf 50 MPG.¹⁰⁷

Untersuchungen haben gezeigt, dass vielen Verbrauchern diese Tatsache nicht bewusst ist und sie dazu neigen, den Zusammenhang zwischen MPG und Treibstoffkosten als linear zu betrachten.¹⁰⁸ Diese Fehleinschätzung dürfte bei Vergleichen der zu erwartenden Treibstoffkosten vor einem Autokauf regelmäßig zu unzureichend informierten Kaufentscheidungen führen. Zum Beispiel werden die Betroffenen den Effekt eines Wechsels von einem Fahrzeug mit niedrigem MPG-Wert zu einem mit auch nur geringfügig mehr Treibstoffeffizienz sehr wahrscheinlich unterschätzen. Eine Angabe der Treibstoffeffizienz beispielsweise in Gallonen pro 100 Meilen wäre dagegen weit weniger verwirrend. Ein solches Maß ist linear mit den Treibstoffkosten und stellt daher eine Möglichkeit dar, Verbrauchern beim Treffen besserer Entscheidungen zu helfen.¹⁰⁹

Im Zusammenhang damit hat sich auch gezeigt, dass Verbraucher aufgrund der MPG-Illusion dazu neigen, die Differenz der Treibstoffkosten zwischen Fahrzeugen mit niedrigen MPG-Werten zu *unterschätzen* und die Differenz der Treibstoffkosten zwischen Fahrzeugen mit hohen MPG-Werten zu *überschätzen*.¹¹⁰ Verkehrsministerium und Umweltschutzbehörde haben die Unzulänglichkeit und potenziell irreführende Natur des MPG-Wertes erkannt. Mit dem neuen Etikett sollen einerseits die Fakten offengelegt werden, darunter auch die jährlichen Treibstoffkosten, andererseits gibt es aber auch eine klare Aussage

zu den erwarteten Einsparungen an Treibstoff (und Treibstoffkosten) über einen Zeitraum von fünf Jahren.¹¹¹ Die Angaben zu jährlichen Treibstoffkosten und Einsparungen über einen Fünfjahreszeitraum sollen der MPG-Illusion entgegenwirken und gleichzeitig die Verbraucher für die finanziellen Auswirkungen des Treibstoffsparens über den entsprechenden Zeitraum sensibilisieren.¹¹² Das neue Etikett informiert über den Verbrauch in Gallonen pro 100 Meilen. Gleichzeitig vermeidet der gewählte Ansatz eine Klassifizierung, unter anderem aus dem Grund, dass so der Eindruck erweckt werden könnte, die Regierung würde nicht nur den Verbrauch, sondern die Fahrzeuge insgesamt bewerten.¹¹³

ABBILDUNG 1: TREIBSTOFFVERBRAUCH- UND UMWELTETIKETT VON UMWELTSCHUTZBEHÖRDE UND VERKEHRSMINISTERIUM



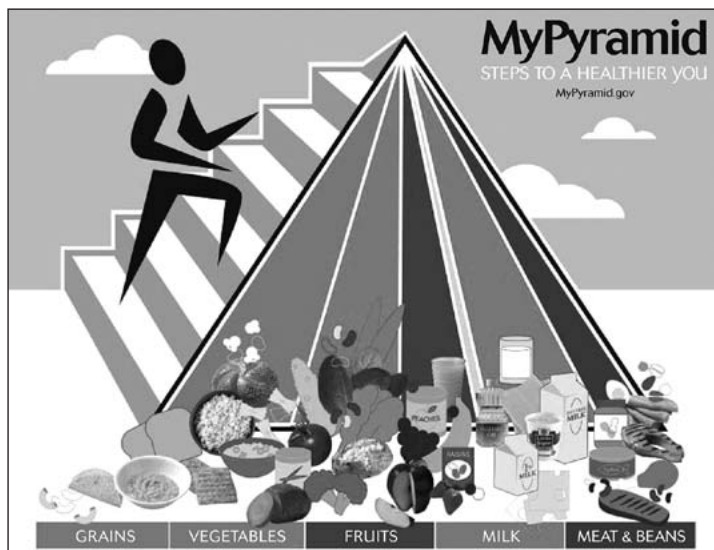
QUELLE: 76 FED REG S. 39480 ABBILDUNG I-1 (S. FUSSNOTE 114).

Anhand dieses Beispiels lässt sich generell festhalten: Beim Thema Energiesparen im Allgemeinen ist es sinnvoll, die Verbraucher ganz konkret wissen zu lassen, was sie durch energieeffiziente Entscheidungen gewinnen können (oder was sie infolge nicht-energieeffizienter Entscheidungen verlieren). Ein solcher Ansatz kann dazu beitragen, die kontraproduktive Fokussierung auf kurzfristige Kosten- und Nutzeffekte zu überwinden.

b) *Teller, nicht Pyramide*. Aus ähnlichen Erwägungen heraus propagiert das Landwirtschaftsministerium USDA nicht mehr seine *Ernährungspyramide*, die jahrzehntelang das zentrale Sinnbild für eine gesunde Ernährung war.

Die Pyramide wurde schon lange als zu wenig informativ kritisiert. Sie weist keinen klaren „Weg“ zu einer gesunden Ernährung. Wie es ein Kritiker formulierte, ist „ihr Sinn ... fast völlig unklar. ... Um zu verstehen, was die Ernährungspyramide über Nahrung aussagt, muss man gewillt sein, ihre Beschriftungen zu entschlüsseln. Die Sprache und die Konzepte hier sind so hoffnungslos von den tatsächlichen Erfahrungen der Menschen mit Nahrungsmitteln abstrahiert ... dass die Botschaft verwirrt und demoralisiert. ...“¹¹⁴ Als Reaktion auf diese Einwände und nach langen Beratungen ersetzte das Landwirtschaftsministerium die Ernährungspyramide durch ein neues, einfacheres Symbol, bestehend aus einem Teller mit klaren Beschriftungen für Obst, Gemüse, Getreideprodukte und Proteine.¹¹⁵

ABBILDUNG 2: ERNÄHRUNGSPYRAMIDE DES LANDWIRTSCHAFTSMINISTERIUMS



QUELLE: US DEPARTMENT OF AGRICULTURE, [HTTP://WWW.MYPYRAMID.GOV/](http://www.mypyramid.gov/) (25. AUGUST 2011).

Dazu gibt es einfache Anweisungen, etwa „die Hälfte Ihres Tellers sollte mit Obst und Gemüse gefüllt sein“, „trinken Sie Wasser statt gezuckerter Getränke“ und „steigen Sie um auf fettfreie oder fettarme (1%) Milch.“¹¹⁶ Dieser Ansatz hat den entscheidenden Vorteil, dass er die Menschen darüber informiert, was sie tun können, wenn sie sich gesünder ernähren wollen. Es gibt viele Bereiche, in denen dieses Beispiel „Teller statt Pyramide“ eine Orientierungshilfe für anschauliche Offenlegungsvorschriften geben könnte.

ABBILDUNG 3: ERNÄHRUNGSTELLER DES LANDWIRTSCHAFTSMINISTERIUMS



QUELLE: US DEPARTMENT OF AGRICULTURE, [HTTP://WWW.CHOOSEMYPLATE.GOV/](http://www.choosemyplate.gov/) (25. AUGUST 2011).

c) *Einfach formulierte Zusammenfassungen von Informationen über Krankenversicherungen.* Wie weiter oben festgestellt, hat das Gesundheitsministerium als Reaktion auf den Affordable Care Act eine Regulierung vorgeschlagen, welche den Versicherungsunternehmen zur Auflage macht, angehenden Kunden klare, in einfacher Sprache abgefasste Zusammenfassungen der relevanten Informationen zur Verfügung zu stellen.¹¹⁷ Der Vorschlag sieht vor, grundlegende Informationen wie die Jahresprämie, die jährliche Selbstbeteiligung, eine Auflistung der Leistungen, die nicht übernommen werden, und eine Übersicht über die Kosten, die bei der Inanspruchnahme netzwerkfremder Dienstleister entstehen, offenzulegen.¹¹⁸

d) *Tabak-Warnhinweise.* Bei einigen Verbrauchern kann die Neigung zu unrealistischem Optimismus dazu führen, dass sie Informationen über statistische Risiken im Zusammenhang mit einem Produkt oder einer Tätigkeit herunterspielen oder ignorieren. Das trifft zum Beispiel auf Rauchen oder abgelenktes Autofahren zu.¹¹⁹ In solchen Fällen können Offenlegungsvorschriften dazu beitragen, die Risiken des entsprechenden Produkts konkreter, lebhafter und augenfälliger zu machen. Der Family Smoking Prevention and Tobacco Control Act (Smoking Prevention Act) von 2009¹²⁰ zum Beispiel fordert drastische Warnungen im Bezug auf das Tabakrauchen.¹²¹ Die staatliche Lebens- und Arzneimittelbehörde (Food and Drug Administration, FDA) hat solche Warnhinweise verabschiedet, darunter auch realistische und teilweise verstörende Bilder einiger durch Rauchen verursachter Gesundheitsschäden.¹²²

5. Wettbewerb fördern.

Gradlinige und einfache Offenlegungsvorschriften sollten es dem Verbraucher erleichtern, Vergleiche anzustellen und damit auch den Wettbewerb stärken. Auf der Basis von sozialwissenschaftlichen Studien betont das Finanzministerium in seinem Bericht zur Regelung des Finanzmarkts, wie wichtig die Forderung ist, dass „Kommunikation mit dem Verbraucher nicht nur regelkonform und nicht irreführend, sondern auch vernünftig sein [soll]. Zu einer vernünftigen Kommunikation gehören eine ausgewogene Darstellung von Nutzen und Risiken, außerdem Klarheit und Deutlichkeit bei der Beschreibung wichtiger Produktkosten und -risiken.“¹²³ Weiter heißt es in der Analyse des Ministeriums, ein Ziel müsse es sein,

„sich Technologie nutzbar zu machen, um Offenlegung dynamischer zu gestalten und sie flexibler an die Bedürfnisse des individuellen Verbrauchers anzupassen. ... Offenlegung sollte den Verbrauchern die Folgen ihrer finanziellen Entscheidungen aufzeigen. ... [Die Regulierungsbehörde] sollte [] für Hypotheken Online-Rechner vorschlagen oder vorschreiben, um Preisvergleiche zu erleichtern. Ein Rechner, der die Kosten einer Hypothek im Zusammenhang mit der Zeitspanne zeigt, die der Verbraucher in dem betreffenden Haus zu wohnen beabsichtigt, könnte den Unterschied zwischen zwei Angeboten deutlicher machen als er aus den üblichen gedruckten Erklärungen zu ersehen ist.“¹²⁴

Dazu passend wurde die Behörde für Verbraucherschutz im Finanzwesen (CFPB) ermächtigt, sicherzustellen, dass „Verbraucher rechtzeitige und verständliche Informationen bekommen, um verantwortungsbewusst über ihre Finanztransaktionen entscheiden zu können.“¹²⁵ Außerdem ist das CFPB

autorisiert, Regeln herauszugeben, die sicherstellen, dass diese Informationen „den Verbrauchern vollständig, genau und effizient offengelegt werden, in einer Weise, die es ihnen erlaubt, Kosten, Nutzen und Risiken im Zusammenhang mit dem Produkt oder der Dienstleistung unter Berücksichtigung der Fakten und Umstände zu verstehen.“¹²⁶

Um diese Aufgabe zu erfüllen, wurde die Behörde ermächtigt, Musterformulare herauszugeben mit „klaren und deutlichen Angaben, die mindestens (A) eine klare Sprache benutzen, die für Verbraucher verständlich ist; (B) ein klares Format und Design, wie etwa eine leicht lesbare Schriftart, aufweisen; und (C) die Information, die dem Verbraucher kommuniziert werden muss, kurz und knapp erklärt.“¹²⁷ Zusätzlich soll der Direktor der Behörde „eine Abteilung einrichten, zu deren Aufgaben es gehört, zu recherchieren, analysieren und zu berichten, ... wie Verbraucher Offenlegung und Kommunikation im Zusammenhang mit Finanzprodukten und -dienstleistungen wahrnehmen, verstehen und benutzen“ sowie „wie Verbraucher sich im Hinblick auf Finanzprodukte und -dienstleistungen verhalten, auch unter dem Aspekt der Wertentwicklung von Hypotheken.“¹²⁸ Man beachte, dass es dank der neuen Technologien relativ leicht ist, Verbraucher über die Art und die Auswirkungen ihrer Entscheidungen und Gewohnheiten zu informieren – ein Ansatz, der besonders dort wichtig werden könnte, wo Unternehmen besser über derartige Entscheidungen und Gewohnheiten informiert sind als die Verbraucher selbst.¹²⁹

Man beachte, dass es dank der neuen Technologien relativ leicht ist, Verbraucher über die Art und die Auswirkungen ihrer Entscheidungen und Gewohnheiten zu informieren – ein Ansatz, der besonders dort wichtig werden könnte, wo Unternehmen besser über derartige Entscheidungen und Gewohnheiten informiert sind als die Verbraucher selbst.

Analog dazu hat das Arbeitsministerium eine endgültige Regelung herausgegeben, die von Arbeitnehmern verlangt, die erforderlichen Informationen zur betrieblichen Altersvorsorge offenzulegen. Die Regelung verlangt eine klare, einfache Offenlegung von Gebühren und Unkosten sowie die Möglichkeit, sinnvolle Vergleiche anzustellen, teilweise durch Standardisierung der Kalkulation und Offenlegung von Angaben über Aufwendungen und Profite.¹³⁰

Ein weiteres Beispiel findet sich in einer endgültigen Regelung des Bildungsministeriums, die Transparenz und Wahlmöglichkeiten für Verbraucher im Bereich der kommerziellen Bildungsangebote fördert, indem sie von den entsprechenden Institutionen eine klare Offenlegung von Kosten, Verschuldung sowie Abschluss- und Vermittlungsquoten verlangt.¹³¹ Die Regel legt fest, dass die Anbieter unter anderem offenlegen müssen, für welche Berufe ihre Ausbildungsgänge die Studenten qualifizieren, wie viel Prozent der Studenten in der vorgesehenen Zeit ihren Abschluss machen, welche Studien- und sonstigen Gebühren erhoben werden, wie hoch die Vermittlungsquote unter den Studenten ist, die die Ausbildung erfolgreich abschließen, und wie hoch die durchschnittlichen Kreditschulden der Studenten nach Abschluss der Ausbildung sind. Diese Angaben müssen „in Werbematerialien [enthalten sein, die die Institution] angehenden Studenten zugänglich macht“ und sie müssen „auf der Homepage des Studienprogramms auf einfache und sinnvolle Weise ... deutlich sichtbar dargestellt sein.“¹³²

B. Summarische Offenlegung und volle Offenlegung

Offenlegungsvorschriften dieser Art sollen den Verbraucher zum Zeitpunkt des Kaufs oder der Entscheidung informie-

ren, oft in Form von kurzen Zusammenfassungen relevanter Informationen. Solche „summarische Offenlegung“ findet oft ihre Ergänzung durch weitergehende Informationen, wie sie in der Regel auf öffentlichen oder privaten Webseiten zu finden sind. So bietet zum Beispiel die Umweltschutzbehörde im Internet eine ganze Menge Material zum Thema Treibstoffeffizienz an, die weit über das hinausgeht, was auf den Etiketten angegeben ist.¹³³ Die Nährwerttabellen auf Lebensmittel-Etiketten werden ergänzt durch eine Fülle von Informationen auf staatlichen Webseiten.¹³⁴ Ansätze dieser Art liefern Informationen, die private oder behördliche Nutzer anpassen, kombinieren und auf neue, nützliche, fantasievolle und oft überraschende Arten präsentieren können. Einige der wertvollsten und kreativsten Einsatzmöglichkeiten von voller Offenlegung finden sich im Privatsektor.

Andere Offenlegungsvorschriften wenden sich gar nicht speziell an Konsumenten oder Endverbraucher. Sie sensibilisieren die Öffentlichkeit für bestehende Probleme und tragen dazu bei, mögliche Lösungen zu finden, indem sie über die derzeitige Praxis informieren. Ein Beispiel liefert der Emergency Planning and Community Right-to-Know Act aus dem Jahr 1986.¹³⁵ Dieses Gesetz schien zunächst nicht mehr als eine buchhalterische Maßnahme zu sein – die Einrichtung einer öffentlichen Datenbank mit dem Namen „Toxic Release Inventory“ (TRI), in der Unternehmen angeben mussten, welche umweltschädlichen Stoffe sie benutzten.¹³⁶ De facto hat das TRI jedoch spürbare positive Auswirkungen gehabt und dazu beigetragen, die Eindämmung toxischer Emissionen überall in den USA voranzutreiben.¹³⁷ Ein Grund dafür ist die öffentliche Rechenschaftspflicht: Öffentliche Aufmerksamkeit kann Verhaltensweisen fördern und unterstützen, die mit gesetzlichen Vorgaben im Einklang stehen.¹³⁸

In den Jahren 2009 und 2010 stellte die Behörde für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz (Occupational Safety and Health Administration, OSHA) einen erheblichen Teil ihrer Daten über Todesfälle, Krankheiten und Verletzungen online; ein Schritt, der Verantwortlichkeit und Arbeitsplatzsicherheit stärken sollte.¹³⁹ 2009 gab die Umweltschutzbehörde EPA eine Regelung über die Angaben zu Treibhausgasen heraus, die von vielen der wichtigsten Emittenten Offenlegung verlangte.¹⁴⁰ Diese Daten könnten dazu beitragen, dass Unternehmen innovative Wege finden, ihre eigenen Emissionen zu messen, sie mit ähnlichen Anlagen zu vergleichen und schließlich kostengünstige Wege zur Senkung der Emissionen zu finden.

Diese Ansätze verallgemeinernd hat Präsident Barack Obama ein Memorandum veröffentlicht, das alle Behörden „mit breit gefächerten Verantwortlichkeiten in den Bereichen Compliance und Durchsetzung administrativer Regelungen“ auffordert, „Pläne zu entwickeln, um die Informationen zu ihren Aktivitäten in den Bereichen Compliance und Durchsetzung öffentlich im Internet zugänglich, herunterladbar und durchsuchbar zu machen.“¹⁴¹

Diese Schritte sind ganz im Sinne der „Open Government Directive“ des Office of Management and Budgets (OMB), die unter anderem das Ziel verfolgt, wertvolle Datensätze ins Netz zu stellen.¹⁴² Die Verfügbarkeit solcher Datensätze im Internet kann durch die Macht der Öffentlichkeit regulatorische Ziele vorantreiben. In der Tat gelten viele wertvolle Datensätze genau deshalb als wertvoll, weil ihre Veröffentlichung den Behörden dabei hilft, ihren gesetzlichen Auftrag zu erfüllen. Die OMB-Direktive hebt diesen Punkt explizit hervor¹⁴³ und zahlreiche Behörden sind dem Aufruf gefolgt und haben wertvolle Datensätze

publik gemacht¹⁴⁴ und Pläne für ein Open Government entwickelt.¹⁴⁵ Das Offenlegen einer ganzen Reihe dieser Datensätze (zum Beispiel im Bereich Sicherheit und Gesundheit) dürfte den Behörden ihre Arbeit erleichtern; das ist einer der Gründe, warum die Pläne für ein Open Government Offenheit fordern.

Offenlegung ist auch ein Instrument zur Kontrolle bestimmter Beitragserhöhungen von Krankenversicherungen. Paragraph 1004 des Affordable Care Act fordert die Gesundheitsministerin und die Bundesstaaten auf, für die Planjahre ab 2010 einen Prozess zu etablieren, der die Beiträge der Krankenkassen alljährlich auf „unzumutbare Erhöhungen“ überprüft.¹⁴⁶ Dieser Prozess soll „von den Versicherungsanbietern verlangen, der Ministerin und dem jeweiligen Staat die Gründe für eine solche Erhöhung vor deren Inkrafttreten darzulegen.“¹⁴⁷ Darüber hinaus sollen „solche Anbieter ... derartige Informationen gut sichtbar auf ihren Internetseiten bekanntgeben“ und die „Ministerin soll sicherstellen, dass die Informationen über solche Erhöhungen und deren Rechtfertigung für alle Versicherten öffentlich zugänglich gemacht werden.“¹⁴⁸

Die Verfügbarkeit solcher Datensätze im Internet kann durch die Macht der Öffentlichkeit regulatorische Ziele vorantreiben.

Einige Behörden versuchen, Daten nicht nur leichter zugänglich, sondern außerdem auch noch besser nutzbar zu machen. Ein Beispiel für eine solche klare, saubere und flexible Transparenztechnologie ist die eXtensible Business Reporting Language (XBRL).¹⁴⁹ XBRL ist ein offener Standard für das Erstellen elektronischer Finanzberichte und den Datenaustausch über das Internet. XBRL nutzt eine Reihe standardisierter „tags“ für das Kennzeichnen von Informationen und erlaubt im Prinzip je-

dermann, große Mengen von Daten herunterzuladen und mit einem einfachen Tabellenkalkulationsprogramm zu analysieren.

Die Börsenaufsichtsbehörde verlangt von allen Unternehmen, die eine Marktkapitalisierung von mehr als 5 Millionen Dollar aufweisen und nach US-Rechnungslegung bilanzieren, dass sie alle Daten im XBRL-Format einreichen.

Für kleinere Aktien- und Fondsgesellschaften wird diese Auflage über drei Jahre schrittweise eingeführt.¹⁵⁰

Natürlich können Offenlegungsvorschriften für private ebenso wie öffentliche Institutionen Kosten und Verwaltungsaufwand verursachen, und soweit es das Gesetz erlaubt, sollten diese Kosten und Belastungen bei der Entscheidung über ihre Einführung berücksichtigt werden. Empirische Daten über die tatsächlichen Auswirkungen von Offenlegungspolitik sind unverzichtbar.¹⁵¹

C. Offenlegung und Gesetzesfolgenabschätzung

Wenn Regulierungsmaßnahmen empirisch gestützt werden sollen, muss eine sorgfältige Analyse ihrer Beweggründe und ihrer wahrscheinlichen Konsequenzen vorausgehen. Ist die Maßnahme durch ein Marktversagen gerechtfertigt – zum Beispiel weil es keine hinreichenden Informationen gibt? Was ist der Nutzen der vorgeschlagenen Maßnahme, sowohl in qualitativer als auch in quantitativer Hinsicht? Was sind die Kosten? Was sind die Alternativen zur vorgeschlagenen Maßnahme – sind sie mehr oder weniger stringent oder vielleicht einfach nur anders? Sind die Kosten durch den erwarteten Nutzen gerechtfertigt, und wenn ja, hat die Behörde den Ansatz gewählt, der den NettNutzen maximiert? Sind Erwägungen von Menschenwürde und Gerechtigkeit in die Erwägungen mit eingeflossen?¹⁵²

Die Executive Orders 13563 und 12866 verweisen explizit auf derartige Fragen, insbesondere durch die Aufzählung von „Prinzipien der Regulierung“.¹⁵³ Executive Order 13563 übernimmt die Prinzipien aus Executive Order 12866 und bekräftigt sie. Sie unterstreicht, wie wichtig es ist, „die tatsächlichen Ergebnisse regulatorischer Erfordernisse“ zu messen und zu verbessern, und fügt noch hinzu, dass „jede Behörde angewiesen ist, die besten verfügbaren Techniken einzusetzen, um den erwarteten gegenwärtigen und zukünftigen Nutzen so genau wie möglich zu quantifizieren“ – und dass „jede Behörde schwer oder unmöglich quantifizierbare Werte wie Gerechtigkeit, Menschenwürde, Fairness und Verteilungswirkung in die Erwägungen mit einbeziehen (und qualitativ diskutieren) kann.“¹⁵⁴

Gemäß Executive Order 12866 liefert Rundschreiben A-4 aus dem Office of Management and Budget technische Handreichungen für die Durchführung einer Gesetzesfolgenabschätzung, wie sie für Regulierungsmaßnahmen, deren Auswirkungen die Größenordnung von 100 Millionen Dollar übersteigen, vorgeschrieben ist.¹⁵⁵ Zusammen betrachtet kann man Executive Order 13563, Executive Order 12866 und OMB-Rundschreiben A-4 (unter anderem) als den Versuch sehen, Offenlegung als ein Mittel zur Überwachung und Disziplinierung von Regulierungspolitik zu nutzen, indem sichergestellt wird, dass die Behörden sich nicht auf Intuition, Anekdoten oder Vermutungen verlassen, sondern die wahrscheinlichen Folgen geplanter Maßnahmen sorgfältig eingeschätzt haben. Diese Einschätzung sollte soweit wie möglich für die Öffentlichkeit nachvollziehbar und überprüfbar sein, und sie sollte, sofern die Erkenntnisse aus diesem Prozess es erfordern, auch korrigiert werden.¹⁵⁶

Man beachte in diesem Zusammenhang, dass Executive Order 13563 von den Behörden verlangt, „zeitnah auf regulations.gov Online-Zugang zum Ablaufplan des Regulierungsprozesses“ zu gewähren – „einschließlich der relevanten wissenschaftlichen und technischen Erkenntnisse“¹⁵⁷ – und dort der Öffentlichkeit auch die Gelegenheit zu geben, „alle wichtigen Teile des Regulierungsvorgangs“ zu kommentieren.¹⁵⁸ Um empirisch gestützt zu sein, müssen Entscheidungen für eine Regulierungsmaßnahme auf einer sorgfältigen Bewertung der relevanten Fakten beruhen. Solche Entscheidungen sollten, soweit möglich, für die Öffentlichkeit einsehbar und kommentierbar sein.

Die Behörde für Informations- und Regulierungspolitik (Office of Information and Regulatory Affairs, OIRA) hat eine einfache Checkliste, einen Leitfaden und eine FAQ-Liste zur Gesetzesfolgenabschätzung veröffentlicht.¹⁵⁹ Alle diese Dokumente verfolgen das Ziel, für Behörden ebenso wie für die Öffentlichkeit Einfachheit und Klarheit zu fördern, um die Offenlegung der voraussichtlichen Folgen von Regulierungsmaßnahmen zu verbessern. Es stimmt natürlich, dass eine vorausschauende Analyse von Kosten und Nutzen, selbst wenn sie sorgfältig durchgeführt und für die Öffentlichkeit transparent ist, oft auf spekulativen Annahmen basiert. Um eine empirische Basis zu haben, sollte es eine Wiedervorlage und Überprüfung von Regulierungsmaßnahmen geben, die sicherstellen, dass die intendierte Funktion erfüllt wird und nicht exzessive Kosten oder unerwünschte Nebenwirkungen entstehen. Executive Order 13563 nimmt auf diesen Punkt ausdrücklich Bezug, indem sie nach „rückblickender Analyse“ von bestehenden wichtigen Regeln verlangt und die Behörden auffordert, vorläufige Pläne für derartige Analysen zu entwickeln.¹⁶⁰

Diese vorläufigen Pläne der Behörden für eine rückwirkende Überprüfung, viele davon mit Input aus der Öffentlichkeit und in manchen Fällen mit Input aus landesweit veranstalteten Meetings erarbeitet,¹⁶¹ benannten zahlreiche Reformen, Regelungen, die Kandidaten für eine Überprüfung wären, und Initiativen, die bereits auf den Weg gebracht waren. Mit Blick auf die in Executive Order 13563 geforderte öffentliche Beteiligung an Regulierungsverfahren machten Behörden diese vorläufigen Pläne öffentlich zugänglich und baten die Bürger um Kommentare und Vorschläge.¹⁶²

In den endgültigen Plänen der Behörden, die unter Executive Order 13563 veröffentlicht wurden, werden zahlreiche Initiativen hervorgehoben – und diese versprechen jährliche Einsparungen von Milliarden Dollar an Kosten und Millionen Stunden an Verwaltungsaufwand.¹⁶³

Hier sind nur einige Beispiele:

- Das Ministerium für Gesundheitspflege und Soziale Dienste plant, unnötige Regeln und Meldepflichten, die zurzeit auf Krankenhäusern und anderen Anbietern von Gesundheitsdienstleistungen lasten, abzuschaffen – eine Maßnahme, die im Lauf der nächsten fünf Jahre 3 Milliarden Dollar oder mehr einsparen könnte.¹⁶⁴
- Das Arbeitsministerium legt letzte Hand an eine Regelung, die Gefahrenwarnungen für Arbeiter vereinfachen und verbessern wird. Sie wird über die nächsten fünf Jahre den Arbeitgebern wahrscheinlich 2,5 Milliarden Dollar einsparen und gleichzeitig die Sicherheit verbessern.¹⁶⁵
- Das Verkehrsministerium hat eine Regelung vorgeschlagen, die unnötige Regulierungen der Eisenbahnindustrie

abschaffen soll. Damit sollen in naher Zukunft bis zu 340 Millionen Dollar gespart und gleichzeitig das Risiko ausgeschaltet werden, dass diese Regulierungskosten an die Kunden weitergegeben werden.¹⁶⁶

- Die Behörde für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz (OSHA) hat eine endgültige Regelung herausgegeben, die den Arbeitgebern mehr als 1,9 Millionen Stunden überflüssiger Berichtslast jährlich erspart und mehr als 40 Millionen Dollar jährlich sparen wird.¹⁶⁷
- Das Handels- und das Außenministerium unternehmen eine Reihe von Schritten, um unnötige Exporthindernisse zu beseitigen, darunter doppelte und überflüssige gesetzliche Auflagen; auf diese Weise werden der kumulative Aufwand und die Unsicherheit verringert, der sich amerikanische Unternehmen und ihre Handelspartner ausgesetzt sehen.¹⁶⁸

Rückblickende Analysen werden von jenen, die ein Interesse an der empirischen Auswertung von Regulierungsmaßnahmen haben, schon lange empfohlen. Ein Beispiel ist dieser Vorschlag des früheren Chefökonom im Rat der Wirtschaftsberater des Präsidenten, Michael Greenstone: „Das größte Problem des derzeitigen Systems ist, dass die meisten Regulierungen nur im Voraus einer Kosten-Nutzen-Analyse unterzogen werden. Das ist der Punkt, an dem man am wenigsten weiß und jede Analyse auf vielen nicht verifizierbaren und unter Umständen kontroversen Annahmen beruhen muss.“¹⁶⁹

Rückblickende Analysen dagegen können helfen herauszufinden, was funktioniert und was nicht, und so mit dafür sorgen, dass ineffiziente Maßnahmen zurückgenommen oder

optimiert und andere, die nachweislich mehr nutzen als schaden, gestärkt oder ausgeweitet werden. Darum fordert Greenstone eine Reihe von Reformen mit dem Ziel, „eine Kultur des Experimentierens und Evaluierens zu begründen.“¹⁷⁰ Zu diesen Reformen gehört das Bestreben, sicherzustellen, dass Regulierungen so formuliert und implementiert werden, dass sie sich für experimentelle Evaluation eignen, und das Schaffen eines unabhängigen Prüfungsprozesses, um die Effizienz von Regulierungen zu bewerten.

Eines von Greenstones Hauptthemen ist die Wichtigkeit des Experimentierens, um die wahrscheinlichen Auswirkungen von Regulierungsmaßnahmen zu ermitteln. Es gab in jüngster Zeit viel Interesse am Einsatz randomisierter kontrollierter Studien als eine Möglichkeit, die Auswirkungen von politischen Initiativen zu ermitteln.¹⁷¹ Für Regulierungen steckt der Gebrauch solcher Tests noch in den Kinderschuhen, aber man kann sich leicht Projekte vorstellen, die die Konsequenzen geplanter Regelungen mit diesen Methoden untersuchen. Solche Projekte könnten beispielsweise ermitteln, wie erfolgreich Initiativen gegen das abgelenkte Autofahren sind. Allgemeiner gesagt könnte man im Voraus regulatorische Alternativen experimentell bewerten und anschließend die Folgen auswerten, zumindest dort, wo solche Maßnahmen gesetzlich zulässig sind.¹⁷²

Natürlich gibt es Grenzen – nicht allein vom Gesetz, sondern auch durch Ressourcen und Machbarkeit vorgegeben –, wenn es darum geht, Regulierungsmaßnahmen randomisierten kontrollierten Studien zu unterziehen, doch in manchen Fällen könnten sie ebenso angebracht wie nützlich sein. Die im Gefolge der Executive Order 13563 veröffentlichten Pläne spiegeln die Diskussion wider. So stellt etwa das Finanzministerium fest,

dass es sich bemühen wird, „Versuchsanordnungen für die retrospektive Analyse zu entwickeln und dort einzusetzen, wo sie angebracht sind.“¹⁷³ Das Arbeitsministerium gibt an, dass es „prüft, wie sich Versuchsanordnungen einsetzen lassen, um die Auswirkungen verschiedener Regulierungen zu ermitteln.“¹⁷⁴ Das Innenministerium schreibt, dass es den Gebrauch „experimenteller oder quasi-experimenteller Anordnungen, darunter auch randomisierter kontrollierter Studien in Betracht ziehen wird.“¹⁷⁵

III. DEFAULTREGELN UND VEREINFACHUNG

Sozialwissenschaftliche Forschungen liefern starke Hinweise darauf, dass Ausgangspunkte oder Defaultregeln einen großen Einfluss auf soziale Ergebnisse haben.¹⁷⁶ In manchen Situationen ist es möglich, gesetzgeberische Ziele mit geschickt gewählten Defaultregeln zu unterstützen, die die Entscheidungsfreiheit wahren und gleichzeitig die starren Strukturen, Kosten und unbeabsichtigten Nebenwirkungen von Vorschriften und Verboten vermeiden. Abstrakt betrachtet ist es natürlich denkbar, dass keine offensichtlich geeignete Defaultregel existiert; die Entscheidung wird am besten mit Blick auf die gesetzgeberischen Ziele und politischen Vorgaben getroffen.

Defaultregeln sind eine Methode, den Menschen die Wahl zu erleichtern, und sie werden in zahllosen Bereichen sowohl von öffentlichen als auch privaten Institutionen genutzt. Es gibt andere Methoden, die Wahl zu erleichtern. Ein Beispiel ist Vereinfachung, etwa in Form von Meldungen und Formularen, die kürzer, leichter, intuitiver, elektronisch und in manchen

Fällen teilweise ausgefüllt sind – so dass für diejenigen, die sie ausfüllen müssen, weniger Arbeit anfällt.

A. Automatische Teilnahme, Defaultregeln und verwandte Ansätze: Beispiele

1. Rentensparpläne.

In den Vereinigten Staaten fragen viele Arbeitgeber ihre Angestellten schon lange, ob sie eine betriebliche Altersvorsorge vom Typ eines 401(k)-Plans abschließen wollen. In den meisten Fällen ist die Defaultregel das Nichtabschließen. Selbst wenn das Abschließen einer solchen Vereinbarung einfach ist, bleibt der Anteil der Belegschaft, der sich dafür entscheidet, manchmal relativ niedrig.¹⁷⁷ In letzter Zeit haben einige Arbeitgeber das zum Anlass genommen, als Defaultregel stattdessen die automatische Teilnahme an einem solchen Programm festzulegen, das heißt, die Angestellten schließen eine Altersvorsorge ab, wenn sie sich nicht aktiv dagegen entscheiden (Opt-out). Die Ergebnisse sind eindeutig: Bei einer Opt-out-Regelung schließen signifikant mehr Angestellte eine Altersvorsorge ab als bei einem Opt-in-Verfahren.¹⁷⁸ Das trifft selbst dann zu, wenn das Aussteigen leicht ist. Wichtig ist, dass die automatische Teilnahme für alle Bevölkerungsgruppen signifikante Vorteile mit sich bringt; besonders bei Latinos, Afroamerikanern und Frauen rechnet man mit höheren Sparquoten.¹⁷⁹

Die Ergebnisse sind eindeutig: Bei einer Opt-out-Regelung schließen signifikant mehr Angestellte eine Altersvorsorge ab als bei einem Opt-in-Verfahren.

Auf der Basis dieser Erkenntnisse ermutigt der Pension Protection Act¹⁸⁰ von 2006 (PPA) Arbeitgeber zur Einführung

von Modellen mit automatischer Teilnahme. So wird bei betrieblichen Altersvorsorgevereinbarungen, die eine automatische Teilnahme vorsehen, die für Gehaltsumwandlung und Arbeitgeberanteil vorgesehene jährliche Nichtdiskriminierungsprüfung erlassen („Safe Harbor“), außerdem gibt es einen Schutzmechanismus vor bundesstaatlicher Lohnbesteuerung, um eine automatische Teilnahme zu ermöglichen.¹⁸¹ Präsident Obama hat an diese Ansätze angeknüpft mit der an die Adresse von Steuerbehörden und Finanzministerium gerichteten Aufforderung, Schritte zu unternehmen, die es Arbeitgebern erleichtern, solche Modelle einzuführen.¹⁸²

Der PPA schuf zwei Typen von neuen Mechanismen mit automatischen Beiträgen. Zum ersten sind dies „Safe Harbor“-Klauseln für Betriebsrenten mit automatischer Teilnahme, die man „Qualified Automatic Contribution Arrangement“ (QACA) nennt.¹⁸³ Um als QACA zu gelten, muss die Vereinbarung generell einige Safe-Harbor-Vorgaben erfüllen. Dazu gehören qualifizierte Minimalbeiträge, eine jährliche Benachrichtigung der Mitarbeiter und Unverfallbarkeitsgarantien für die Arbeitgeberzulagen. Die zweite Variante ist ein „Eligible Automatic Contribution Arrangement“ (EACA).¹⁸⁴ Pläne, die den Vorgaben für EACAs entsprechen, können den Angestellten das Recht einräumen, bis spätestens 90 Tage nach dem Start ihrer Beiträge auf diese zuzugreifen, ohne die 10 Prozent Steuern auf vorzeitige Entnahme zu zahlen.

Im Jahr 2009 veröffentlichte die Steuerbehörde endgültige Regelungen für die Ausgestaltung automatischer Beitragszahlungen (automatische Teilnahme) bei individuellen beitragsorientierten Plänen.¹⁸⁵ Um als QACA zu gelten, muss der betreffende Angestellte die Vereinbarung mit einer festgelegten

automatischen Beitragsrate abschließen (eine „*qualified percentage*“), anfangs mit einem Minimum von 3 Prozent des Gehalts. Die Defaultregelung endet, wenn ein Teilnehmender sich aktiv entscheidet, auszusteigen oder einen anderen Betrag einzuzahlen. Zu den EACA-Bedingungen gehören einheitliche Default-Beitragsraten und Benachrichtigungen an die Angestellten, die denen für einen QACA sehr ähnlich sind.

2. Krankenversicherung.

Eine Bestimmung des Affordable Care Act verlangt von Arbeitgebern mit mehr als 200 Angestellten, dass sie für ihre Beschäftigten automatisch Krankenversicherungen abschließen, wenn diese sich nicht aktiv dagegen entscheiden.¹⁸⁶ Am 4. Februar 2010 gab das Center of Medicare and Medicaid Services (CMS) eine Leitlinie für die Bundesstaaten in Form eines Briefes an die „State Health Officials“ (SHO) heraus.¹⁸⁷ Die Leitlinie erlaubt es den Bundesstaaten, in Frage kommende Kinder automatisch in Medicaid oder das Children’s Health Insurance Program (CHIP) aufzunehmen. Sie können eine Feststellung der Anspruchsberechtigung für Medicaid oder CHIP ohne einen unterschriebenen Medicaid- oder CHIP-Aufnahmeantrag einleiten und durchführen, sofern das Kind oder seine Familie der Aufnahme in Medicaid oder CHIP zustimmt.

3. Schulkantinen.

Der National School Lunch Act¹⁸⁸ unternimmt Schritte, um eine „direkte Zertifizierung“ von Kindern zu ermöglichen, die Anspruch auf bezuschusstes oder kostenloses Schulessen haben. Das ist eine Vereinfachung und führt ein Verfahren ein, das man als eine Form der automatischen Teilnahme betrachten kann.

Bei diesem Programm werden Kinder, die einen Anspruch auf bestimmte Arten von Zuschüssen haben, „direkt qualifiziert“ sein für kostenloses Frühstück und Mittagessen und müssen daher keine weiteren Formulare ausfüllen.¹⁸⁹ Um die direkte Zertifizierung voranzutreiben, hat das Landwirtschaftsministerium eine vorläufig endgültige Regelung herausgegeben, die bis zu 270.000 Kinder mit Schülern versorgen soll.¹⁹⁰

4. Lohnsteuererklärung.

Das Ministerium für Innere Sicherheit hat die Defaultregel für Lohnsteuererklärungen von der Papierform auf elektronisch geändert. So werden Kosten reduziert.¹⁹¹ Generell versprechen Änderungen dieser Art sowohl im öffentlichen wie auch im privaten Sektor erhebliche Einsparungen.

5. Übergewicht bei Kindern.

Eine Vielzahl empirischer Studien belegt, dass Zugänglichkeit ein wichtiger Faktor bei Übergewicht ist, auch bei Übergewicht von Kindern. Wenn gesunde Nahrungsmittel leicht zugänglich sind, ist es viel wahrscheinlicher, dass Menschen sich dafür entscheiden, und das gleiche gilt auch für ungesunde Nahrungsmittel. Tatsächlich können Bequemlichkeit und Zugänglichkeit die Kalorienzufuhr signifikant erhöhen.¹⁹² Mehrere Studien kamen zu dem Ergebnis, dass dort, wo sich Fastfood-Restaurants in der Nähe von Schulen oder Wohngebieten befinden, sowohl bei Kindern als auch bei schwangeren Frauen signifikante Gewichtszunahmen festzustellen sind.¹⁹³

Selbst kleine Veränderungen können einen großen Effekt auf die Auswahl und den Konsum von Nahrungsmitteln haben. Zum Beispiel sind sowohl unsere Teller wie auch die Portionen

im Laufe der Jahre größer geworden und beides hat einen Einfluss darauf, wie viel wir essen; und wenn man ungesundes Essen ein bisschen weniger leicht zugänglich macht, wird weniger davon konsumiert.¹⁹⁴ Diese und ähnliche Themen werden im Bericht der Task Force Childhood Obesity des Weißen Hauses diskutiert, der die Bedeutung von Zugänglichkeit unterstreicht.¹⁹⁵

Solche Aspekte des sozialen Umfelds mögen zwar nicht direkt Defaultregeln bilden, doch können sie im Hinblick auf Ernährungsgewohnheiten etwas schaffen, das diesen sehr ähnlich ist. Die entsprechenden Forschungsergebnisse – über die Wichtigkeit scheinbar unwichtiger kleiner Aspekte des Umfelds¹⁹⁶ – sind bei der Bekämpfung des Übergewichts bei Kindern und bei vielen anderen Problemen von Bedeutung. Eine Studie fand beispielsweise heraus, dass die schlichte Frage, ob sie ihr Menü „downsizen“ (verkleinern) wollen, Menschen in Fastfood-Restaurants dazu veranlasst, signifikant weniger zu essen.¹⁹⁷ Tatsächlich zeigte sich, dass dieser kleine Anstoß eine größere Wirkung hatte als die Angabe der jeweiligen Kalorienzahl der einzelnen Speisen. Die Autoren der Studie kommen zu dem Schluss, dass einige Verbraucher Schwierigkeiten haben, „die richtige Portionsgröße zu bestimmen und zu wissen, wann sie aufhören sollten zu essen“ und sie sind sicher, dass „eine subtile Veränderung im Bestellvorgang eines Fastfood-Restaurants die Selbstbeherrschung in Gang setzen [kann].“¹⁹⁸

Ihr zentrales Ergebnis ist, dass viele Menschen die Portionen für zu groß halten, und dass auf die Frage „Möchten Sie bei Ihrem Essen mehr als 200 Kalorien sparen, indem Sie nur eine halbe Portion der Beilage nehmen?“, rund 35 Prozent mit Ja antworten. Bemerkenswert ist, dass etwa die gleiche Anzahl der Befragten (32 Prozent) mit Ja antwortet, wenn mit der Redu-

Dieser Katalog von Beispielen berechtigt zu der Vermutung, dass es lohnend wäre, weitere Situationen zu identifizieren, in denen automatische Teilnahme, Vereinfachung, leichtere Zugänglichkeit oder ein kleiner Anstoß gesetzliche Vorgaben und allgemein akzeptierte soziale Ziele voranbringen könnten.

zierung ein Preisnachlass von 25 Cent einhergeht. Eine der bemerkenswerten Beobachtungen hier ist, dass die „Downsizing“-Frage sowohl eine Kostenersparnis für das Restaurant als auch eine reduzierte Kalorienzufuhr für den Kunden zur Folge hatte. Daneben

zeigt sich auch, dass ein verbaler Anstoß eine ähnliche Funktion erfüllen kann wie eine Defaultregel.

Dieser Katalog von Beispielen berechtigt zu der Vermutung, dass es lohnend wäre, weitere Situationen zu identifizieren, in denen automatische Teilnahme, Vereinfachung, leichtere Zugänglichkeit oder ein kleiner Anstoß gesetzliche Vorgaben und allgemein akzeptierte soziale Ziele voranbringen könnten. Natürlich kann man sich Defaultregeln oder Mechanismen für eine automatische Teilnahme vorstellen, die kontraproduktiv oder sogar schädlich wären; dieses Risiko wird im Folgenden diskutiert.

B. Automatische Teilnahme und Defaultregeln: Mechanismen und Schwierigkeiten

1. Erklärungen.

Zahlreiche Forschungsarbeiten haben versucht, genau herauszufinden, warum Defaultregeln derart große Auswirkungen auf das Ergebnis haben.¹⁹⁹ Offenbar tragen drei Faktoren dazu bei. Der erste hat mit *Trägheit und Aufschiebeverhalten* zu tun.²⁰⁰ Um den Effekt der Defaultregel zu ändern, müssen die Menschen eine aktive Entscheidung treffen, die diese Regelung ablehnt. Angesichts der Macht von Trägheit und der Neigung,

Dinge aufzuschieben, lassen viele Menschen einfach den Status quo weiterbestehen. Daraus folgt, dass von Individuen, privaten oder öffentlichen Institutionen bewusst und sinnvoll gesetzte Defaultregeln als Selbstverpflichtungen wirken können. Denken Sie zum Beispiel an eine freiwillig gewählte Defaultregel, monatlich Geld auf ein Sparkonto einzuzahlen oder die automatische Teilnahme an einem Ansparprogramm zur Altersvorsorge.

Beim zweiten Faktor geht es um etwas, das man als *implizite Billigung* der Defaultregel bezeichnen könnte. Viele Menschen gehen offenbar davon aus, dass die Defaultregel mit gutem Grund gewählt wurde. Sie glauben, dass sie nicht davon abweichen sollten, außer wenn sie im Besitz spezifischer Informationen sind, die einen Wechsel rechtfertigen.²⁰¹

Drittens kann es sein, dass die Defaultregel einen *Bezugspunkt* für Entscheidungen festlegt. Der einmal festgesetzte Bezugspunkt hat signifikante Auswirkungen, weil die Menschen Verluste von diesem Bezugspunkt aus nicht mögen.²⁰² Wenn zum Beispiel die Defaultregel Energiesparbirnen bevorzugt, dann wird der Verlust (in Form von geringerer Effizienz) sehr bedeutsam erscheinen und die Leute werden weiterhin energieeffiziente Leuchtmittel kaufen. Bevorzugt die Defaultregel jedoch weniger effiziente (und im ersten Moment billigere) Glühbirnen, dann mag einem vielleicht eher der Verlust in Form der Anschaffungskosten bedeutsam erscheinen und es wird eine Tendenz zugunsten weniger energieeffizienter Glühbirnen geben.²⁰³

2. Welche Defaultregel?

In vielen Bereichen kann es möglich sein, regulatorische Ziele zu erreichen – unter Erhaltung der Entscheidungsfreiheit und zu niedrigen Kosten – indem man gute Defaultregeln aus-

wählt und schädliche vermeidet. Die erste Aufgabe besteht natürlich darin, die Anforderungen des Gesetzes zu identifizieren. Im Kontext dieser Anforderungen besteht eine Möglichkeit darin, diejenige Defaultregel auszuwählen, die dem entspricht, wofür sich die meisten Menschen entscheiden würden, wenn sie angemessen informiert wären.²⁰⁴ Angenommen, dass eine bestimmte Defaultregel eine große Mehrheit der betreffenden Bevölkerungsgruppe in genau die Lage bringt, die sie bevorzugen würde, wenn sie eine informierte Entscheidung träfe. Ist dies der Fall, dann gibt es einen legitimen Grund, diese Defaultregel einzusetzen (unter der Voraussetzung, dass all jene, die nicht zur Mehrheit gehören, sich gegen diese Regelung entscheiden können).

Natürlich kann es sein, dass viel Arbeit erforderlich ist, um den Ansatz zu identifizieren, den informierte Menschen wählen würden – und in dieser Hinsicht ist es extrem wichtig, dass man konkrete Anhaltspunkte hat, wie eine informierte Entscheidung aussehen würde. Das Problem vereinfacht sich, wenn das Gesetz bestimmte Ergebnisse vorgibt. Es kann durchaus sinnvoll sein, eine Defaultregel aufzustellen, die das automatische Befolgen von Gesetzen fördert. Daher ist es wichtig, sich bewusst zu sein, dass der Einsatz von Defaultregeln sowohl als unabhängiger Ansatz funktionieren kann, den man anstelle eines Gebots oder Verbots wählt, oder dass sie als Ergänzung benutzt werden können, die eine verstärkte Einhaltung von gesetzlichen oder regulatorischen Vorgaben bewirkt.

3. Risiken.

Es ist wichtig, sich darüber bewusst zu sein, dass Regeln schlecht ausgewählt oder missbraucht werden können, sei es von privaten oder öffentlichen Institutionen, und dass Regeln

auch schädlich sein können. Die Bundeshandelskommission (FTC) hat sich ernsthaft besorgt über „Negative Option Marketing“ geäußert, bei dem jeder, der ein „kostenloses“ Produkt annimmt, automatisch seiner Teilnahme an einem kostenpflichtigen Angebot zustimmt (außer, wenn er explizit seine Nichtteilnahme erklärt).²⁰⁵ So macht sich das Negative Option Marketing in vielen Fällen die menschliche Neigung zur Trägheit in einer potenziell schädlichen Weise zunutze. Man kann sich leicht private oder öffentliche Pendant vorstellen. Denken Sie zum Beispiel an eine automatische Teilnahmeregelung, die einen unvernünftig hohen Anteil des Gehalts in einen Sparplan einzahlt.

Wird die automatische Teilnahme für die Betroffenen nicht transparent gemacht, kann sie als eine Form von Manipulation betrachtet werden, und die Problematik verschlimmert sich, wenn die Teilnahme nicht im langfristigen Interesse der Betroffenen liegt.

Um den Einsatz von automatischer Teilnahme zu bewerten, müssen ohne Zweifel die ganz spezifischen Umstände berücksichtigt werden. Wird die automatische Teilnahme für die Betroffenen nicht transparent gemacht, kann sie als eine Form von Manipulation betrachtet werden, und die Problematik verschlimmert sich, wenn die Teilnahme nicht im langfristigen Interesse der Betroffenen liegt.

4. Personalisierte Defaultregeln.

Manche Defaultregeln gelten für die gesamte relevante Populationsgruppe, eingeschränkt lediglich durch die Möglichkeit zum Opt-out. Andere Defaultregeln sind personalisiert, in dem Sinne, dass sie sich zugänglicher Informationen bedienen, um zu entscheiden, welcher Ansatz für welche Angehörige der betroffenen Gruppe, potenziell für jedes Individuum, am

besten passt. Ein personalisierter Default kann beispielsweise auf geografischen oder demografischen Variablen beruhen; so können etwa Einkommen und Alter herangezogen werden, um die angemessene Defaultregel für Altersvorsorgeregelungen zu bestimmen. Alternativ könnte ein personalisierter Default sich daran orientieren, welche Entscheidungen jemand in der Vergangenheit gefällt hat, soweit diese verfügbar sind.

Ein Vorteil von personalisierten Defaultregeln ist, dass sie exakter und detailgenauer sein können als „Massen“-Defaultregeln. Mit Fortschreiten der technologischen Entwicklung dürfte es zunehmend möglich werden, personalisierte Defaultregeln auf der Basis der individuellen Entscheidungshistorie und Situation der Betroffenen zu definieren. Daher werden sich vielversprechende Chancen eröffnen, Defaultregeln zu benutzen, um das Wohlergehen von Menschen zu fördern. Natürlich müssen alle derartigen Regeln die entsprechenden Gesetze, politischen Vorgaben und Regulierungen beachten, was nicht zuletzt die Wahrung der Privatsphäre einschließt, und sie sollten sich vor allzu simplen Annäherungen hüten.

5. Teflon-Defaults.

Es ist wichtig, festzuhalten, dass Defaultregeln nicht „hängenbleiben“, wenn die entsprechende Population hinreichend starke Präferenzen in eine andere Richtung hat. So fand etwa eine Studie in Großbritannien heraus, dass die meisten Menschen betriebliche Altersvorsorge-Sparpläne mit einer ungewöhnlich hohen Default-Ansparrate (in diesem Fall 12 Prozent des Vorsteuereinkommens) ablehnten.²⁰⁶ Nur etwa 25 Prozent der Angestellten waren bei dieser Sparquote nach einem Jahr noch dabei, während es bei einer niedrigeren Beitragsrate rund

60 Prozent waren. Eine Erkenntnis hieraus ist, dass „extreme“ Defaults mit einer geringeren Wahrscheinlichkeit beibehalten werden. Angesichts des überwiegend niedrigen Einkommens derjenigen, die den Default beibehielten, lässt sich als weitere Erkenntnis vermuten, dass Defaultregeln möglicherweise bei niedrigen Einkommensklassen mehr Einfluss haben als im Segment der Besserverdienenden.²⁰⁷

Eine allgemeine Lehre hieraus ist, dass Defaultregeln einen schwächeren oder sogar überhaupt keinen Effekt haben, wenn die entsprechende Population eine starke Präferenz für ein bestimmtes Ergebnis hat.

Eine ähnliche Studie kam zu dem Ergebnis, dass eine Defaultregel, nach der ein Teil der Steuerrückzahlungen in US-Schatzbriefen angelegt wurde, bei Arbeitern keine große Wirkung zeigte, offenbar aus dem Grund, dass die Betroffenen bereits ganz konkrete Vorstellungen hatten, wie sie ihre Rückzahlungen ausgeben wollten.²⁰⁸ Eine allgemeine Lehre hieraus ist, dass Defaultregeln einen schwächeren oder sogar überhaupt keinen Effekt haben, wenn die entsprechende Population eine starke Präferenz für ein bestimmtes Ergebnis hat.

C. Aktive Entscheidungen.

Ein alternativer Ansatz, der manchmal eine ernsthafte Erwägung wert ist, besteht darin, jegliche Defaultregel zu vermeiden und *aktive Entscheidungen* zu verlangen.²⁰⁹ Bei diesem Ansatz müssen sich die Betroffenen für eine von mehreren Optionen entscheiden; sie werden nicht einer bestimmten Alternative zugeteilt. Im Fall der betrieblichen Altersvorsorge etwa kann ein Arbeitgeber, der sowohl Opt-in als auch Opt-out ablehnt, einfach von den Angestellten verlangen, dass sie ihre Präferenzen angeben. Studien deuten darauf hin, dass aktives

Entscheiden zu deutlich höheren Sparquoten führt als Defaultregeln, die eine explizite Opt-in-Entscheidung verlangen.²¹⁰

Wo Trägheit und „Aufschieberitis“ eine signifikante Rolle spielen, kann die aktive Entscheidung besser sein als ein Opt-in, das manchen am Ende ein Ergebnis beschert, für das sie sich bei freier Wahl nicht entschieden hätten. Unter solchen Umständen erhöht aktives Entscheiden die Wahrscheinlichkeit, dass Menschen am Ende das von ihnen bevorzugte Resultat bekommen.

Aktive Entscheidungen können auch dort den Vorzug erhalten, wo den Behörden keine relevanten Informationen vorliegen, so dass das Einsetzen einer Defaultregel für einige oder sogar viele der Betroffenen nachteilig sein könnte. Das ist ein besonders wichtiger Punkt. Wenn es keine hinreichenden Informationen gibt und die Defaultregel nicht mehr als eine Vermutung ist, kann es sein, dass diese Regel die Menschen in eine falsche Richtung führt. Das gleiche Argument spricht gegen eine Defaultregel, wenn deren Einführung von privaten Gruppen, die ein Eigeninteresse verfolgen, verlangt wird, obwohl sie nicht im Interesse der Betroffenen ist. Aktive Entscheidungen sind unter solchen Voraussetzungen weitaus weniger riskant.

Aktives Entscheiden kann deutliche Vorteile gegenüber Opt-in ebenso wie Opt-out haben, wenn die betroffene Gruppe sehr heterogen ist, so dass eine einzige Lösung für alle wahrscheinlich nicht alle Varianten abdecken kann.²¹¹ In solchen Situationen kann auch eine Defaultregel schädlich sein, weil die Macht der Trägheit oder die Kraft der Suggestion viele Menschen in eine Situation bringen würden, die nicht in ihrem Interesse ist. Aus diesem Grund kann aktives Entscheiden der bessere Weg sein.

Andererseits kann aktives Entscheiden auch gravierende Nachteile haben. Ein Nachteil ist, dass in Situationen, die einem nicht vertraut oder die sehr komplex sind, in denen man nicht genügend Information oder Erfahrung hat, der Zwang, sich aktiv zu entscheiden, kontraproduktiv und mit einer unverhältnismäßig hohen Belastung verbunden sein kann. Zu diesen Belastungen gehören die Ressourcen, die zum Erzwingen einer Entscheidung aufgewendet werden müssen, ebenso wie die Zeit, die die Betroffenen investieren müssen, um sich die relevanten Informationen zu besorgen und zu einer Entscheidung zu kommen. Im Vergleich mit einer Defaultregelung bedeutet aktives Entscheiden, dass die Entscheidung mit höheren, teilweise signifikant höheren, Kosten verbunden ist. Es ist auch möglich, dass die Fehlerhäufigkeit steigt, möglicherweise sogar gravierend, wenn es um einen Bereich geht, der einem nicht vertraut und verwirrend ist. In solchen Situationen kann es sein, dass Opt-in oder Opt-out den Betroffenen bessere Resultate bringen.

Im Privatsektor sind Defaultregeln oft im Interesse der Menschen, und aktives Entscheiden kann eine unnötige Belastung bedeuten. Wenn Behörden gute Gründe zu der Annahme haben, dass eine bestimmte Defaultregel mit den informierten Entscheidungen der relevanten Gruppe übereinstimmt und daher ihre Interessen befördert, ist es möglicherweise vorzuziehen, diese Defaultregel festzulegen, statt eine aktive Entscheidung zu verlangen.²¹² Personalisierte Defaultregeln haben in dieser Hinsicht besondere Vorteile, weil sie von Natur aus passgenau sind.

D. Vereinfachung

Wo es nicht möglich oder nicht optimal ist, den Default zu ändern, lassen sich manchmal signifikante Verbesserungen erreichen, wenn man die Wahlmöglichkeiten vereinfacht und erleichtert. Komplexität kann große unbeabsichtigte Effekte haben (so etwa Gleichgültigkeit, Verzögerung und Verwirrung), die bisweilen so gravierend sind, dass sie die regulatorischen Ziele untergraben, sei es, weil die Teilnahmequote niedrig bleibt, sei es, weil die Chancen sinken, dass die Betroffenen von den entsprechenden Initiativen und Programmen profitieren.

Mit Blick auf Regulierung im Allgemeinen weist Executive Order 13563 die Behörden an, „Koordination, Vereinfachung und Harmonisierung“²¹³ voranzutreiben. Besonders was Formulare angeht, kann unnötige Komplexität eine stark abschreckende Wirkung haben, was Anmeldungen verhindert und auf diese Weise wichtige Programme gefährden kann. In solchen Fällen kann Vereinfachung eine überraschend große Wirkung entfalten. Für einige öffentliche Programme sind die Teilnahmequoten relativ niedrig, obwohl die Kosten einer Teilnahme gering sind. Verhaltensfaktoren wie Trägheit sind dafür mitverantwortlich, und eine der Varianten von Vereinfachung oder automatischer Teilnahme könnte Abhilfe schaffen.²¹⁴

So wurden zum Beispiel in jüngster Zeit eine Reihe von Schritten unternommen, um die Free Application for Federal Student Aid (FAFSA) zu vereinfachen, ein Formular, mit dem Studenten sich um finanzielle Unterstützung bewerben können. Dabei wurde die Zahl der zu beantwortenden Fragen mithilfe von Verzweigungslogik reduziert (das ist eine Untersuchungsmethode, bei der gegebene Antworten Einfluss auf die nachfolgenden Fragen haben) und das elektronische Aufrufen von

Informationen erlaubt.²¹⁵ Der Einsatz von einfacheren und kürzeren Formularen wird flankiert von einer Pilot-Initiative, die es Online-Nutzern erlauben soll, Daten, die bereits elektronisch auf den entsprechenden Steuerformularen eingegeben wurden, direkt in ihre FAFSA-Bewerbungen zu übertragen.²¹⁶

Diese Schritte sollen den Bewerbungsprozess vereinfachen und so den Zugang zu finanzieller Unterstützung und damit auch zur Universitätsbildung verbessern. Man kann davon ausgehen, dass durch solche Maßnahmen viele Studenten Hilfe bekommen werden, denen sie vorher verwehrt geblieben wäre. Ähnliche Schritte könnten auch in vielen anderen Bereichen unternommen werden. Es sollte intensiv über die Frage nachgedacht werden, an welchen Stellen Komplexität unbeabsichtigte negative Effekte hat und regulatorische Programme ins Leere laufen lässt.

Das Finanzministerium hat außerdem das „Direct Express“-Karten-Programm auf den Weg gebracht – eine wichtige Initiative im Bereich von Sozialhilfe und „Supplemental Security Income“ (Fürsorge für Alte, Blinde und Behinderte).²¹⁷ Viele Menschen bekommen mittlerweile automatisch ihr Geld in Form einer Prepaid-Guthabekarte. Das ist komfortabler und gleichzeitig auch akkurater, wodurch Verwaltungsaufwand und Kosten reduziert werden. Besonders hilfreich ist das Verfahren für Menschen, die über kein Bankkonto verfügen. Andere Programme könnten auf diesem Ansatz aufbauen, indem sie sich die Frage nach der Einrichtung eines Opt-in- oder Opt-out-Verfahrens stellen und die Wahlmöglichkeiten der Menschen vereinfachen. Einige derartige Programme könnten sich zum Ziel setzen, Menschen ohne Bankkonten zu helfen, indem sie ihnen Konten – oder ein funktionales Äquivalent – zur Verfügung stellen.²¹⁸

„[D]er Prozess, einen Antrag auf soziale Leistungen zu stellen oder zu erneuern, kann zeitintensiv, verwirrend und unnötig kompliziert sein, mit der Folge, dass er abschreckend wirkt und die Ziele derartiger Programme konterkariert.“

Im Jahr 2010 hat das Finanzministerium mit der Umstellung auf elektronische Systeme mehrere Schritte zu mehr Einfachheit unternommen. Die Initiativen des Finanzministeriums stehen im Zusammenhang mit einem Ersuchen des Office of Management and Budget an die Behörden, Initiativen auf den Weg zu bringen, die die Einführung von elektronischen Meldesystemen mit „ausfüllbaren speicherbaren“ Formularen fördern, Papierunterschriften durch elektronische ersetzen, administrative Vereinfachung vorantreiben und den Aufwand für mittelständische Betriebe reduzieren.²¹⁹ Diese Aufforderung produzierte ihrerseits 72 Initiativen aus verschiedenen Ministerien, die alle darauf zielten, Verwaltungsaufwand zu verringern und Vereinfachung voranzutreiben.²²⁰ Insgesamt erwartet man, dass diese Initiativen jedes Jahr Millionen von Stunden Verwaltungsarbeit und Meldeaufwand einsparen.

Im Jahr 2011 ließ das Office of Management and Budget dem Ersuchen von 2010 ein weiteres folgen, das ebenfalls für Vereinfachung warb und dabei kleine und mittelständische Unternehmen und soziale Leistungen in den Vordergrund stellte.²²¹ Das Schreiben unterstrich besonders die potenziellen Schäden, die Komplexität verursachen kann, und stellte fest:

„[D]er Prozess, einen Antrag auf soziale Leistungen zu stellen oder zu erneuern, kann zeitintensiv, verwirrend und unnötig kompliziert sein, mit der Folge, dass er abschreckend wirkt und die Ziele derartiger Programme konterkariert. Manchmal erheben Behörden Daten, die sich im Vergleich zum vorangegan-

genen Antrag nicht geändert haben. In solchen Fällen wäre es möglich, vorausgefüllte elektronische Formulare zu verwenden – oder den Antragstellern die Möglichkeit zum Verwenden solcher Formulare zu geben.“²²²

Wie weiter oben festgestellt, gibt es Grund zu der Annahme, dass Menschen, die einen Anspruch auf Leistung von Sozialhilfeprogrammen hätten – auch solchen, die Einkommenszuschüsse darstellen – teilweise von Verhaltensfaktoren wie Aufschiebeverhalten oder Trägheit daran gehindert werden, sie zu beantragen.²²³ Daraus folgt, dass Bemühungen um größere Einfachheit, einschließlich automatischer Teilnahmeregelungen, einen erheblichen Nutzen bringen könnten.²²⁴

E. Strukturieren der Wahlmöglichkeiten

Komplexität kann auch durch ein Phänomen, das als *Choice Overload* (etwa: „Auswahl-Overkill“) bezeichnet wird, zum Problem werden. Nach traditioneller Sichtweise sind mehr Wahlmöglichkeiten für Verbraucher oder Programmteilnehmer immer positiv und niemals schädlich. Diese Überzeugung beruht auf der nachvollziehbaren Überlegung, dass, wenn eine zusätzliche Option nicht besser ist als die bereits vorhandenen, sich einfach niemand für sie entscheiden wird. Im Allgemeinen sind mehr Wahlmöglichkeiten in der Tat wünschenswert, doch eine wachsende Zahl von Studien schränkt diese Feststellung an einigen Stellen ein, besonders, wenn es um ungewöhnlich komplexe Situationen geht.²²⁵ So gibt es beispielsweise Anhaltspunkte dafür, dass die Teilnehmerquote sinkt²²⁶ und die Portfolio-Struktur sich verschlechtert,²²⁷ wenn die Zahl der Investmentoptionen eines 401(k)-Plans erweitert wird.

Dies ist ein generelles Problem, das sich auch im Kontext von Medikamentenversicherungen zeigt, was das Center for Medicare and Medicaid Services (CMS) dazu veranlasst hat, Schritte zu unternehmen, um einerseits die Wahlfreiheit zu erhalten, gleichzeitig aber wenig hilfreiche und unnötige Kompliziertheit abzubauen.²²⁸ Das „Medicare Part D“-Programm des CMS verlangt von den Anbietern solcher Versicherungen, sicherzustellen, dass zwischen den von ihnen angebotenen Policen nachvollziehbare Unterschiede bestehen müssen. Angebote mit dauerhaft niedrigen Versichertenzahlen werden mit der Begründung eliminiert, dass diese Policen die Komplexität der Wahl vergrößern, ohne den Wert zu steigern.²²⁹

IV. VERGRÖßERN DER AUFFÄLLIGKEIT (SALIENZ)

Oft ist es möglich, regulatorische Ziele voranzutreiben, indem man bestimmte Merkmale eines Produkts oder einer Situation für die Verbraucher salienter macht. Ein einfaches Beispiel für Salienzeffekte sind etwa die Alkoholsteuern. Unter-

Anreize wirken, aber um das zu tun, müssen sie salient sein.

suchungen zufolge hat eine Alkoholsteuererhöhung einen größeren Effekt auf den Alkoholverkauf, wenn diese Steuern bei der Preisauszeichnung der Produkte explizit ausgewiesen sind als wenn die Steuern nur beim Bezahlen an der Kasse aufgeschlagen werden.²³⁰ Anreize wirken, aber um das zu tun, müssen sie salient sein.²³¹ Sinnvolle Regulierungspolitik, besonders in Bereichen, in denen es um Offenlegungsverpflichtungen geht, ist sich der Bedeutung von Salienz bewusst.

Die Aufmerksamkeitsspanne des Menschen ist begrenzt und für regulatorische Ziele ist es nicht immer ausreichend, lediglich die Richtlinien zu ändern oder Informationen offenzulegen. Die entsprechenden Richtlinien und Informationen müssen auch salient sein. Im Kontext der Fiskalpolitik trat während der Wirtschaftskrise von 2008 die Frage auf, ob ein Steuernachlass zur Konjunkturbelebung in Form eines Barschecks ausgezahlt oder besser mit den Steuerforderungen verrechnet werden sollte. Welche der beiden Methoden würde zu mehr Ausgaben führen?

Abstrakt betrachtet könnte man prognostizieren, dass die Zahlungsmethode keinen Unterschied macht. Doch Studien kommen zu dem Ergebnis, dass eine einmalige „Stimulus-Zahlung“ eine deutlich größere Steigerung der Ausgaben privater Haushalte bewirkt als die ökonomisch gleichwertige reduzierte Steuerforderung.²³² Eine mögliche Erklärung, die von den Forschungsergebnissen gestützt wird, hat mit Salienz und Sichtbarkeit zu tun. In einer einschlägigen Studie bemerkte die Mehrheit der untersuchten Haushalte die Veränderungen in der einbehaltenen Steuer gar nicht. Andere Haushalte, die stattdessen „mehrfach eine geringe Erhöhung ihres Gehalts“ bekamen, waren seltener geneigt, dieses Geld für signifikante Anschaffungen zu nutzen.²³³

Es gibt viele potenzielle Anwendungsmöglichkeiten. Im Hinblick auf die Eindämmung des Rauchens zum Beispiel ist erhöhte Salienz ein zentrales Anliegen der Offenlegungsverpflichtungen. Der Smoking Prevention Act erkennt diesen Punkt an, indem er neue und drastischere Warnhinweise verlangt; die verwendeten Bilder sind sehr anschaulich und salient.²³⁴ In einem vergleichbaren Fall hat die Behörde für Sicherheit und Gesund-

heit am Arbeitsplatz (OSHA) eine Regulierung vorgeschlagen, nach der Chemiefabrikanten und -importeure Gefahrstoffe mit Etiketten versehen müssten, die Piktogramme und Signalwörter enthalten, die von Arbeitern leicht verstanden werden können.²³⁵ Gut konzipierte Warnhinweise machen die entsprechenden Faktoren für jeden, der ein solches Etikett sieht, salient. Die gravierenden Folgen von leichter Zugänglichkeit und Bequemlichkeit (womit wir wieder beim Thema Übergewicht sind) kann man als enge Verwandte von Salienz-Effekten betrachten.²³⁶

Ein ähnlicher Punkt gilt im Bereich der Energieeffizienz. Für viele Verbraucher ist das Sparpotenzial energieeffizienter Produkte zum Zeitpunkt des Kaufes möglicherweise nicht salient genug, selbst wenn die zu erwartenden Einsparungen beträchtlich sind. Das sogenannte *Energieparadox* beschreibt die Tatsache, dass einige Verbraucher selbst dann keine energieeffizienten Produkte kaufen, wenn es eindeutig in ihrem finanziellen Interesse wäre, es zu tun. Empirische Studien zeigen, dass Interventionen, die nicht den Preis betreffen, sondern die Auswirkungen des Energieverbrauchs salienter machen, Kaufentscheidungen verändern und den Stromverbrauch signifikant senken können.²³⁷ Es gibt Hinweise darauf, dass solche Interventionen zu Einsparungen im privaten ebenso wie im öffentlichen Sektor führen können.²³⁸ Man bedenke beispielsweise die Tatsache, dass Energiekosten in der Regel nur einmal im Monat salient werden, wenn die Stromrechnung ins Haus kommt. Bemühungen, die Salienz solcher Kosten zu erhöhen, indem sie in Echtzeit angezeigt werden, können zu echten Einsparungen führen.²³⁹

Executive Order 13514 ist ein Versuch, Kosten einzusparen und Treibhausgasemissionen zu reduzieren, indem Umweltziele definiert und Bundesbehörden eine Reihe von Auflagen gemacht

werden.²⁴⁰ Eines der zentralen Ziele dieser Executive Order ist es, bestimmte Kosten sichtbarer und salienter zu machen als sie es innerhalb der Bundesregierung bis dato waren. Aktuelle Bemühungen, auf das Problem des Übergewichts bei Kindern zu reagieren, versuchen auf ähnliche Weise, die Salienz der Gesundheitsrisiken, aber auch der vielen kleinen Alltagsentscheidungen, die zusammengekommen zu diesem Problem beitragen, zu erhöhen.²⁴¹ In diesem Kontext steht auch der Vorschlag, Kinderärzte könnten den Body Mass Index (BMI) kleiner Kinder berechnen und den Eltern das Ergebnis mitteilen.²⁴² Dahinter steht der Versuch, die Salienz wichtiger gesundheitsrelevanter Informationen zu erhöhen.

Ein verwandter Ansatz versucht, die jeweiligen Frames, durch die Informationen aufgenommen werden, zu identifizieren und mitzuberücksichtigen. Es gibt Hinweise darauf, dass manche Verbraucher nicht ernsthaft darüber nachdenken, sich ihr Alterskapital in Annuitäten (jährlichen Zahlungen) auszahlen zu lassen, um gegen ein Langlebigkeitsrisiko abgesichert zu sein (das Risiko, dass sie länger leben als ihr Kapital reicht), weil sie die potenziellen Vorteile von Annuitäten nicht voll überblicken.²⁴³ Eine Hypothese besagt, dass manche Menschen Annuitäten nur in einem *Investment-Frame* bewerten, der sich ausschließlich auf Risiko und Rendite konzentriert.²⁴⁴ In einem solchen Frame fokussieren sich die Verbraucher auf das Risiko, dass sie bald nach dem Kauf der Police (in der Regel durch eine große Einmalzahlung) sterben und damit ihr ganzes Geld verlieren könnten. Wissenschaftler gehen davon aus, dass die Verlagerung des Blickwinkels auf einen *Konsum-Frame*, der das Endergebnis – also das, was sie im Lauf der Zeit konsumieren können – in den Vordergrund stellt, Verbrauchern hilft, den

potenziellen Nutzen von Annuitäten zu verstehen.²⁴⁵ Es soll hier durchaus keine bestimmte Methode der Alterssicherung propagiert werden; es geht lediglich darum, festzuhalten, dass ein entsprechender Frame die Salienz vergrößern kann.

V. SOZIALE NORMEN

Sozialwissenschaftler verweisen auf die Bedeutung von sozialen Praktiken und Normen, die einen signifikanten Einfluss auf individuelle Entscheidungen haben.²⁴⁶ Wenn Menschen erfahren, dass sie mehr Energie verbrauchen als andere in vergleichbarer Lage, kann ihr Energieverbrauch zurückgehen – was Geld spart und gleichzeitig die Umweltverschmutzung verringert.²⁴⁷ Das Gleiche gilt für Verhaltensweisen, die sich auf die Gesundheit auswirken. Es ist schon lange bekannt, dass Menschen mit höherer Wahrscheinlichkeit einen gesunden Lebensstil pflegen, wenn sie mit anderen zusammenarbeiten oder -leben, die das ebenfalls tun.²⁴⁸ Und dass Menschen, die in sozialen Netzwerken mit Übergewichtigen zusammen sind, mit höherer Wahrscheinlichkeit ebenfalls übergewichtig werden.²⁴⁹ Das Verhalten von Lebenspartnern kann wichtige Signale darüber aussenden, was vernünftige und angemessene Verhaltensweisen sind. Wie weiter oben festgestellt, können so Informationskaskaden entstehen, da Menschen die Informationssignale aufnehmen, die das Verhalten ihrer Vorgänger produziert, und diese so verstärken. Entsprechend können diese Verhaltensweisen Informationen darüber liefern, was andere gut finden oder ablehnen.²⁵⁰

Diese Punkte sind relevant für jede Regulierungspolitik. Zum Beispiel scheinen die Verordnungen zum Rauchen und zum Anlegen von Sicherheitsgurten Hand in Hand mit sich herausbildenden sozialen Normen gewirkt zu haben, was maßgeblich dazu beitrug, die Zahl von Todesfällen und Verletzungen zu senken. Bei der Akzeptanz des Sicherheitsgurt-Gebrauchs zeigte sich eine dramatische Verhaltensänderung, indem die Anlegequoten innerhalb weniger Jahrzehnte von unter 15 Prozent auf deutlich über 70 Prozent anstiegen,²⁵¹ woran soziale Normen, die mit geänderten Regulierungen Hand in Hand gingen, einen entscheidenden Anteil hatten. In manchen Bereichen haben soziale Normen auch ohne aktive Durchsetzungsmaßnahmen die Gesetzestreue und Befolgung von Regeln gefördert.²⁵² Öffentlich-private Partnerschaften können in diesem Bereich besonders wichtig sein, da der Privatsektor Normen betont, die die Compliance erhöhen und ein weniger riskantes Verhalten fördern.

Öffentlich-private Partnerschaften können in diesem Bereich besonders wichtig sein, da der Privatsektor Normen betont, die die Compliance erhöhen und ein weniger riskantes Verhalten fördern.

Bei übergewichtigen Kindern zum Beispiel könnte eine Norm, die gesunde Ernährung und regelmäßige Bewegung²⁵³ propagiert, eine signifikante Verbesserung der Gesundheit einleiten. Hier wie auch anderswo können öffentlich-private Partnerschaften eine Schlüsselrolle spielen, indem der Privatsektor dazu beiträgt, entstehende Normen, die eine gesündere Ernährung und Lebensweise von Kindern und für Kinder fördern, schneller und fester zu verankern.

Besonders die „Let’s Move“-Initiative, bei der First Lady Michelle Obama mit Walmart kooperierte, um für einen ge-

sünderen Lebensstil zu werben, hat solche Partnerschaften genutzt.²⁵⁴ Im Rahmen dieser Initiative hat sich Walmart verpflichtet, Tausenden von abgepackten Alltagsprodukten aus dem Lebensmittelsegment bis 2015 neue Rezepturen zu geben, die 25 Prozent weniger Natrium und 10 Prozent weniger Zuckerzusatz verwenden und auf sämtliche industriell produzierten Trans-Fettsäuren verzichten. Walmart hat sich außerdem verpflichtet, die Preise gesünderer Lebensmittel zu senken, um sie mit den Preisen weniger gesunder Alternativen vergleichbar zu machen. Gleichzeitig sollen die Preise für Obst und Gemüse gesenkt werden.²⁵⁵ Schließlich hat Walmart sich auch bereit erklärt, ein „Gesundheitssiegel“ zu entwickeln, um Kunden bei der Auswahl gesunder Produkte zu unterstützen.²⁵⁶

Eine Reihe anderer Unternehmen wie Kraft Foods, General Mills, Coca Cola, Pepsi und Kellogg haben sich in ähnlicher Weise verpflichtet, bis 2015 eine Billion Kalorien aus ihren Produkten zu eliminieren, um zur Bekämpfung des Übergewichts bei Kindern beizutragen.²⁵⁷ Zu den entsprechenden Schritten gehört das Verkleinern der Verpackungen und die Einführung von kalorienärmeren Lebensmitteln.²⁵⁸ Schließlich haben auch das Food Marketing Institute sowie die Grocery Manufacturers Association sich verpflichtet, bewusste Entscheidungen durch die Einführung eines „Nutrition Keys“-Etiketts mit Nährwertinformationen zu unterstützen, das unter anderem im Hinblick auf die Bekämpfung des Übergewichts bei Kindern konzipiert wurde.²⁵⁹

FAZIT

Das Ziel dieses Essays war es, ein paar der wichtigsten Ergebnisse neuerer empirischer Studien zu umreißen und potenzielle Anwendungen für eine regulatorische Politik zu skizzieren. Allgemein lässt sich festhalten, dass materielle Anreize (wie etwa der Preis oder die erhofften gesundheitlichen Effekte) zwar wichtig sind, dass jedoch die Ergebnisse unabhängig davon beeinflusst werden durch (1) das soziale Umfeld und (2) vorherrschende soziale Normen.²⁶⁰ Wenn es einigen Menschen gut geht und anderen weniger gut, liegt es oft daran, dass nur erstere von Aspekten des sozialen Umfelds und von den existierenden Normen profitieren, die sie in die Lage versetzen, gewisse für sie vorteilhafte Praktiken als selbstverständlich hinzunehmen, ohne viel darüber nachzudenken.

Zwar ist das Offenlegen von Informationen ein wichtiges regulatorisches Werkzeug, doch muss sichergestellt werden, dass Offenlegung nicht allein technisch zutreffend, sondern auch sinnvoll und hilfreich ist. Das erfordert einen genauen Blick darauf, wie der Mensch Informationen verarbeitet und nutzt. Es ist wichtig, zwischen summarischer Offenlegung, wie sie meist am Verkaufspunkt erfolgt, und voller Offenlegung, die in der Regel im Internet angeboten wird, zu unterscheiden. Summarische Offenlegung sollte klar, einfach und salient sein, und sie sollte Faktoren in den Vordergrund stellen, die den Menschen tatsächlich wichtig sind (zum Beispiel wie viel Dollar pro Jahr eine treibstoff- oder energieeffiziente Kaufentscheidung einspart).

Volle Offenlegung sollte Informationen liefern, die auf vielfältige Weise genutzt werden können und so dazu beitragen, das Funktionieren des Marktes zu verbessern. Viele wichtige Ver-

wendungsmöglichkeiten finden sich im Privatsektor, wo etwa Preisvergleiche mit einer Vielzahl von Variablen ermöglicht werden können. Einige bemerkenswerte neuere Initiativen erlauben es den Menschen, die Art und Auswirkungen ihrer eigenen Entscheidungshistorie zu sehen und die wahrscheinlichen Auswirkungen eines veränderten Verhaltens in der Zukunft zu verstehen. In jedem Fall ist Offenlegung immer dann am hilfreichsten, wenn sie die Menschen darüber informiert, was genau sie tun können, wenn sie signifikante Risiken umgehen oder einen signifikanten Nutzen genießen wollen.

Defaultregeln können soziale Ergebnisse stark beeinflussen und unter bestimmten Umständen können klug gesetzte Defaults Gebote oder Verbote ersetzen oder ergänzen. Einer der Vorteile gut gewählter Defaultregeln ist, dass sie Entscheidungen vereinfachen und erleichtern können – zum Beispiel, indem sie für automatische Teilnahme an Programmen sorgen, die generell nutzbringend sind, dabei aber gleichzeitig auch eine Opt-out-Möglichkeit offenlassen. Ein potenzielles Problem ist, dass diejenigen, die Defaultregeln formulieren, unter Umständen nicht wissen, welche Regel die sinnvollste ist, und dass es vielleicht auch gar nicht die eine Lösung gibt, die auf alle Fälle passt. Zumindest wenn die relevante Gruppe sehr heterogen und mit der Thematik vertraut ist, kann eine aktive Entscheidung einer Defaultregel vorzuziehen sein.

Da Komplexität oft unerwünschte oder unbeabsichtigte Nebenwirkungen hat – darunter hohe Kosten, das Nichtbefolgen von Gesetzen und geringe Teilnahmequoten bei sinnvollen Programmen –, kann Vereinfachung vielfach dazu beitragen, regulatorische Ziele zu erreichen. Tatsächlich zeigt sich, dass Vereinfachung in vielen Fällen einen überraschend großen

Effekt haben kann. Weniger Papierkram und Formulare (so zum Beispiel durch ein Verringern der Fragen, Nutzung von Verzweigungslogik, Datenübermittlung per Internet oder vorausgefüllte Formulare) können signifikante Erleichterungen bringen. Es kann auch wünschenswert sein, die Teilnahme an privaten ebenso wie öffentlichen Programmen zu erleichtern, indem man diesen Schritt komfortabler macht und den Menschen klarere Signale gibt, was genau sie tun müssen.

Es ist weitaus wahrscheinlicher, dass Menschen reagieren, wenn bestimmte Fakten, Risiken oder Möglichkeiten salient sind; wirkungsvolle Gefahrenhinweise sind sich dieser Tatsache bewusst. Und schließlich: Regulierung kann mit sozialen Normen zusammenwirken, um allgemein akzeptierte politische Ziele voranzutreiben und Compliance zu erhöhen. Öffentlich-private Partnerschaften, die die Initiative und die Kreativität des Privatsektors mobilisieren, können in dieser Hinsicht besonders wirkungsvoll sein.

Aus dem Amerikanischen von Christoph Bausum

Executive Order 13563 of January 18, 2011
Improving Regulation and Regulatory Review

By the authority vested in me as President by the Constitution and the laws of the United States of America, and in order to improve regulation and regulatory review, it is hereby ordered as follows:

SECTION 1. *General Principles of Regulation.*

(a) Our regulatory system must protect public health, welfare, safety, and our environment while promoting economic growth, innovation, competitiveness, and job creation. It must be based on the best available science. It must allow for public participation and an open exchange of ideas. It must promote predictability and reduce uncertainty. It must identify and use the best, most innovative, and least burdensome tools for achieving regulatory ends. It must take into account benefits and costs, both quantitative and qualitative. It must ensure that regulations are accessible, consistent, written in plain language, and easy to understand. It must measure, and seek to improve, the actual results of regulatory requirements.

(b) This order is supplemental to and reaffirms the principles, structures, and definitions governing contemporary regulatory review that were established in Executive Order 12866 of September 30, 1993. As stated in that Executive Order and to the extent permitted by law, each agency must, among other things: (1) propose or adopt a regulation only upon a reasoned determination that its benefits justify its costs (recognizing that some benefits and costs are difficult to quantify); (2) tailor its regula-

tions to impose the least burden on society, consistent with obtaining regulatory objectives, taking into account, among other things, and to the extent practicable, the costs of cumulative regulations; (3) select, in choosing among alternative regulatory approaches, those approaches that maximize net benefits (including potential economic, environmental, public health and safety, and other advantages; distributive impacts; and equity); (4) to the extent feasible, specify performance objectives, rather than specifying the behavior or manner of compliance that regulated entities must adopt; and (5) identify and assess available alternatives to direct regulation, including providing economic incentives to encourage the desired behavior, such as user fees or marketable permits, or providing information upon which choices can be made by the public.

(c) In applying these principles, each agency is directed to use the best available techniques to quantify anticipated present and future benefits and costs as accurately as possible. Where appropriate and permitted by law, each agency may consider (and discuss qualitatively) values that are difficult or impossible to quantify, including equity, human dignity, fairness, and distributive impacts.

SEC. 2. *Public Participation.*

(a) Regulations shall be adopted through a process that involves public participation. To that end, regulations shall be based, to the extent feasible and consistent with law, on the open exchange of information and perspectives among State, local, and tribal officials, experts in relevant disciplines, affected stakeholders in the private sector, and the public as a whole.

(b) To promote that open exchange, each agency, consistent with Executive Order 12866 and other applicable legal require-

ments, shall endeavor to provide the public with an opportunity to participate in the regulatory process. To the extent feasible and permitted by law, each agency shall afford the public a meaningful opportunity to comment through the Internet on any proposed regulation, with a comment period that should generally be at least 60 days. To the extent feasible and permitted by law, each agency shall also provide, for both proposed and final rules, timely online access to the rulemaking docket on [regulations.gov](https://www.regulations.gov), including relevant scientific and technical findings, in an open format that can be easily searched and downloaded. For proposed rules, such access shall include, to the extent feasible and permitted by law, an opportunity for public comment on all pertinent parts of the rulemaking docket, including relevant scientific and technical findings.

(c) Before issuing a notice of proposed rulemaking, each agency, where feasible and appropriate, shall seek the views of those who are likely to be affected, including those who are likely to benefit from and those who are potentially subject to such rulemaking.

SEC. 3. *Integration and Innovation.*

Some sectors and industries face a significant number of regulatory requirements, some of which may be redundant, inconsistent, or overlapping. Greater coordination across agencies could reduce these requirements, thus reducing costs and simplifying and harmonizing rules. In developing regulatory actions and identifying appropriate approaches, each agency shall attempt to promote such coordination, simplification, and harmonization. Each agency shall also seek to identify, as appropriate, means to achieve regulatory goals that are designed to promote innovation.

SEC. 4. *Flexible Approaches.*

Where relevant, feasible, and consistent with regulatory objectives, and to the extent permitted by law, each agency shall identify and consider regulatory approaches that reduce burdens and maintain flexibility and freedom of choice for the public. These approaches include warnings, appropriate default rules, and disclosure requirements as well as provision of information to the public in a form that is clear and intelligible.

SEC. 5. *Science.*

Consistent with the President's Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies, "Scientific Integrity" (March 9, 2009), and its implementing guidance, each agency shall ensure the objectivity of any scientific and technological information and processes used to support the agency's regulatory actions.

SEC. 6. *Retrospective Analyses of Existing Rules.*

(a) To facilitate the periodic review of existing significant regulations, agencies shall consider how best to promote retrospective analysis of rules that may be outmoded, ineffective, insufficient, or excessively burdensome, and to modify, streamline, expand, or repeal them in accordance with what has been learned. Such retrospective analyses, including supporting data, should be released online whenever possible.

(b) Within 120 days of the date of this order, each agency shall develop and submit to the Office of Information and Regulatory Affairs a preliminary *plan*, consistent with law and its resources and regulatory priorities, under which the agency will periodically review its existing significant regulations to determine whether any such regulations should be modified, streamlined, expanded, or repealed so as to make the agency's regula-

tory program more effective or less burdensome in achieving the regulatory objectives.

SEC. 7. General Provisions.

(a) For purposes of this order, “agency” shall have the meaning set forth in section 3(b) of Executive Order 12866.

(b) Nothing in this order shall be construed to impair or otherwise affect:

(i) authority granted by law to a department or agency, or the head thereof; or

(ii) functions of the Director of the Office of Management and Budget relating to budgetary, administrative, or legislative proposals.

(c) This order shall be implemented consistent with applicable law and subject to the availability of appropriations.

(d) This order is not intended to, and does not, create any right or benefit, substantive or procedural, enforceable at law or in equity by any party against the United States, its departments, agencies, or entities, its officers, employees, or agents, or any other person.

In the Memorandum on Transparency and Open Government, issued on January 21, 2009, the President called for the establishment of “a system of transparency, public participation, and collaboration.”

The Memorandum required the Office of Management and Budget (OMB) to issue an Open Government Directive “that instructs executive departments and agencies to take specific actions implementing the principles set forth in this memorandum.”

Following the President’s Memorandum, OMB’s Open Government Directive requires a series of concrete measures to implement the commitments to transparency, participation, and collaboration. Section 4 of the Directive specifically instructs the Administrator of the Office of Information and Regulatory Affairs to “review existing OMB policies ... to identify impediments to open government and to the use of new technologies and, where necessary, issue clarifying guidance and/or propose revisions to such policies, to promote greater openness in government.”

Executive Order 12866 directs agencies “to foster the development of effective, innovative, and least burdensome regulations” (Section 6(a)(2)), and to “identify and assess available alternatives to direct regulation, including . . . providing information upon which choices can be made by the public” (Section 1(b)(3)). Executive Order 12866 also directs agencies to analyze “potentially effective and reasonably feasible alternatives to the planned regulation, identified by the agencies or the public (including improving the current regulation and reasonably viable nonregulatory actions)” (Section 6(a)(3)(C)(iii)).

The purpose of the following documents is to set out guidance to inform the use of disclosure and simplification in the regulatory process. To the extent permitted by law, and where appropriate in light of the problem to which they are attempting to respond, agencies should follow the relevant principles.

DISCLOSURE AS A REGULATORY TOOL

PURPOSE. In many statutes, Congress requires or permits agencies to use disclosure as a regulatory tool. Executive Order 12866 provides, “Each agency shall identify and assess available alternatives to direct regulation, including . . . providing information upon which choices can be made by the public.” The Open Government Directive of the Office of Management and Budget calls for disclosures that will “further the core mission of the agency.” The purpose of this guidance is to set forth principles designed to assist agencies in their efforts to use information disclosure to achieve their regulatory objectives. Agencies should follow the principles outlined here in accordance with their own authorities, judgments, and goals, to the extent permitted by law.

DISCLOSURE AS A REGULATORY TOOL. Sometimes Congress requires or authorizes agencies to impose disclosure requirements instead of, or in addition to, mandates, subsidies, or bans. For example, automobile companies are required by law to disclose miles per gallon (MPG) ratings for new vehicles, and a standardized Nutrition Facts panel must be included on most food packages. The goal of disclosing such information is to provide members of the public with relevant information at the right moment in time, usually when a decision is made. Often that decision is whether to purchase a particular product.

Well-designed disclosure policies attempt to convey information clearly and at the time when it is needed. People have limited time, attention, and resources for seeking out new information, and it is important to ensure that relevant information is salient and easy to find and to understand. There is a difference between making a merely technical disclosure – that is, making information available somewhere and in some form, regardless of its usefulness – and actually informing choices. Well-designed disclosure policies are preceded by a careful analysis of their likely effects.

There are two general types of release that Congress may require or permit: summary disclosure and full disclosure. With summary disclosure, often required at the point of purchase, agencies highlight the most relevant information in order to increase the likelihood that people will see it, understand it, and act in accordance with what they have learned. Full disclosure is more comprehensive; it occurs when agencies release, or require others to release, all relevant information (often including underlying data).

SUMMARY DISCLOSURE. With summary disclosure, agencies attempt to provide people with clear, salient information at or near the time that relevant decisions are made. Examples include nutritional labeling, energy efficiency labeling, tobacco warnings, and government provision of information (e.g., fact sheets, telephone hotlines, and public interest announcements).

Principle One: In order to select which information to highlight and how to present that information, agencies should explicitly identify their goals. Explicit identification of goals will have important implications for the nature of disclosure. If the goal is to discourage behavior by informing people that certain activities

or products impose certain risks (for example, tobacco smoking), agencies should decide whether they seek to use vivid descriptions and persuasive images or merely to disclose relevant facts. If the goal is to present a warning, then graphic messages might be justified; the same is not true when the aim is simply to inform. And if the goal is to present a warning, it will often be useful to inform users of the precise steps that they might take, or the plans that they might formulate, to avoid the risk in question. Warnings (and disclosures in general) are most effective when people have a clear and specific sense of an appropriate course of action. They are likely to be less effective when the appropriate course of action is abstract, vague, or ambiguous.

Principle Two: Summary disclosure should generally be simple and specific, and should avoid undue detail or excessive complexity. Summary disclosure should focus on the central issues and should be presented in a manner that is straightforward and easy to understand. Simple, specific disclosure is generally preferable. People have limited time and attention, and their reactions to new information are not always predictable. If information is unduly complex and detailed, there is a risk that it will not be carefully read or processed, especially if the relevant area is technical or new and unfamiliar. Agencies should be aware of the importance of how information is presented; if a potential outcome is presented as a loss, for example, people may pay more attention than if it is presented as a gain. Effective disclosure also avoids abstraction and ambiguity. Summary disclosure should be designed so as to be relevant to the affected population, enabling people to know why and how the information is pertinent to their own choices.

Principle Three: Summary disclosure should be accurate and in plain language. By its very nature, summary disclosure can be misleading; a summary of complex material might give undue prominence to isolated aspects of a product or a context, and might divert attention from what most matters. Summary disclosure should be designed to be as fair and accurate as possible. Summary disclosure should also avoid jargon, technical language, or extraneous information. Each of these is distracting and threatens to turn away or to confuse users.

Principle Four: Disclosed information should be properly placed and timed. Careful thought should be given to the time and location of summary disclosure. Agencies should attempt to offer the information that users need when they need it. To this end, they should take steps to provide people with relevant information when they are actually making the decision or taking the action in question. For example, information about fuel economy is most useful if it is present and visible when people are shopping for motor vehicles. Similarly, summary disclosure should be provided in a prominent place, so that it will actually come to people's attention.

Principle Five: Summary disclosure through ratings or scales should be meaningful. Summary disclosure may involve numerical ratings or scales, because these are convenient ways to simplify and display complicated information. For nutrition, percent daily values are a common example of this sort of summary disclosure. When users understand what such scales mean, they can be among the most effective ways to communicate information. But if the scales are unclear or poorly designed, people may have a difficult time knowing what to make of the information; they might fail to incorporate it into their choices or

draw the wrong conclusions. Agencies should select numbers and scales that are meaningful to users. For example, the Energy Guide label provides an estimate of annual operating cost, along with a cost range for similar models. Annual savings or benefits, measured in terms of dollars, provide a metric that is both meaningful and easy to understand. When monetary values are at stake, agencies should give careful consideration to disclosure of savings or benefits in terms of dollars.

Principle Six: To the extent feasible, agencies should test, in advance, the likely effects of summary disclosure, and should also monitor the effects of such disclosure over time. For all significant summary disclosure, it is important to observe whether and how people react to a given piece of information. To the extent feasible, and when existing knowledge is inadequate, agencies should consider several alternative methods of disclosure and test them before imposing a disclosure requirement. Scientifically valid experiments are generally preferable to focus group testing, and randomized experiments can be especially valuable. When focus groups are used, they should attempt to elicit information about actual choices and behavior (rather than simply reactions to or preferences for labels and formats). Consultation with experts can also be a valuable supplement to focus group testing.

Consistent with available resources, an agency requiring or making a disclosure should also consider performing market surveys or research to determine whether the desired effect is being achieved. These studies should determine whether users are aware of the disclosure, whether they understand the disclosure, whether they remember the relevant information when they need it, whether they have changed their behavior because of the disclosure, and, if so, how. Agencies should be

aware that users might not report their behavior accurately; self-reports may be misleading. To the extent possible, agencies should attempt to verify whether reported changes are actually occurring (for example, through empirical study of practices or through surveys that reliably measure behavior).

With respect to summary disclosure, agencies will often be able to learn more over time. A disclosure requirement that seems promising at one stage may turn out to be less effective than anticipated. A disclosure requirement that was effective at an early stage may turn out to have less or little impact as time passes. New strategies will often emerge as experience accumulates and circumstances change. Agencies should be open to fresh evidence and consider new approaches to the extent feasible and as the evidence warrants.

Principle Seven: Where feasible and appropriate, agencies should identify and consider the likely costs and benefits of disclosure requirements. Executive Order 12866 requires agencies, to the extent permitted by law, “to assess both the costs and the benefits of the intended regulation” and “recognizing that some costs and benefits are difficult to quantify,” to proceed only “upon a reasoned determination that the benefits of the intended regulation justify the costs.” In accordance with this requirement, and where feasible and appropriate in the circumstances, agencies should adopt disclosure requirements only after considering both qualitative and quantitative benefits and costs. That assessment should, in turn, help agencies to decide which requirements to select.

It is important to acknowledge that in some contexts, the costs and benefits of disclosure may be difficult or even impossible to specify, and a formal analysis may not be feasible or

appropriate. Quantitative assessment of benefits may involve a high degree of speculation, and a qualitative discussion, based on available evidence, may be all that is feasible. In assessing benefits, agencies should consider the fact that improvements in welfare are a central goal of disclosure requirements, but should also note that informed choice is a value in itself (even if it is difficult to quantify that value).

It is also important to recognize that people may react differently to disclosure requirements. While some consumers might use calorie information to reduce their overall calorie intake, others might not. Heterogeneity can have potentially significant effects; those who have the most to gain or to lose may or may not be benefiting from the relevant disclosure. Agencies should attempt to take divergent behavior and preferences into account when formulating disclosure policies and assessing their likely consequences.

FULL DISCLOSURE. Sometimes Congress requires or authorizes agencies to promote regulatory goals by disclosing, or by requiring others to disclose, a wide range of information about existing practices and their effects. Full disclosure will include far more detail than is available in a summary. It may well include multiple variables, supporting data, and materials that extend over long periods of time. For example, agencies use the Internet to provide detailed information about fuel economy and nutrition; such information is far more comprehensive than what is provided through summary disclosure.

Full disclosure can often promote the purposes of open government, including transparency, participation, and collaboration. The central goals of full disclosure are to allow individuals and organizations to view the data and to analyze, use,

and repackage it in multiple ways, typically taking advantage of emerging technological capacities (perhaps including social media). To promote those goals, agencies should consider the following principles.

Principle One: Disclosed information should be as accessible as possible. For that reason, the Internet should ordinarily be used as a means of disclosing information, to the extent feasible and consistent with law. Transparency is generally good practice, and agencies cannot always know which information will be most useful and in what format it will prove most valuable. Engaging in full disclosure (to the extent feasible, subject to valid restrictions, and to the extent permitted by law) is often both desirable and important.

Full disclosure will frequently involve large amounts of complicated data, and most people may not find it worth their time to seek out and analyze all or most of it. In such cases, the data may be most directly useful to groups and organizations with technical capabilities and with an interest in obtaining, analyzing, and repackaging relevant information. Such groups and organizations may reorganize and disseminate the information in ways that turn out to be highly beneficial to the general public (sometimes by improving the operation of markets). At the same time, agencies should strive to make full disclosure as useful as possible, and should therefore promote clarity and accessibility.

Principle Two: Disclosed information should be as usable as possible. For that reason, information should usually be released in an electronic format that does not require specialized software. Consistent with the goals of open government, it is important to make information not merely available but also usable. If information is made available electronically, it will be easier for people to

sift through it and to analyze or repackage it in various ways. Agencies should select an electronic format that is suitable to achieving that goal. The best method should be chosen in light of existing technology. At the present time, a structured XML format is conducive to this purpose.

Principle Three: Agencies should consider making periodic assessments of whether full disclosure is as accurate and useful as possible. Where feasible and to the extent consistent with relevant laws, regulations, and policies (including protection of privacy), agencies should consider steps to investigate whether current disclosure policies are fulfilling their intended purposes. They might explore, for example, what information is being frequently used by the public and how those in the private sector are adapting and presenting information. By so doing, agencies can improve their disclosure policies and practices after learning about the value of particular information to the public. Similar forms of continuing assessment might prove useful for summary disclosure as well.

Agencies should also consider whether it might be useful to seek public comment on significant disclosures. As appropriate, agencies might use the Federal Register to obtain such comment. The public comment period associated with the Paperwork Reduction Act of 1995, 44 U.S.C. 3501 et seq., might also be used for this purpose. Agencies might consider requesting public comment on the following:

- 1) The quality of the information;
- 2) The usefulness of the information;
- 3) Other related information the agency should collect and/or disclose; and

- 4) Means of improving disclosure, such as more effective methods for collecting, organizing, analyzing, and disseminating information.

Principle Four: Where feasible and appropriate, agencies should consider the costs and benefits of full disclosure. As noted above, Executive Order 12866 requires agencies, to the extent permitted by law, “to assess both the costs and the benefits of the intended regulation” and to proceed only upon “a reasoned determination that the benefits of the intended regulation justify the costs.” In addition, the Paperwork Reduction Act of 1995 imposes a series of requirements on efforts to collect information; these requirements are designed (among other things) to increase the practical utility of information collections and to minimize burdens on the private sector. In accordance with these requirements, and to the extent feasible and appropriate, agencies should evaluate full disclosure in terms of both qualitative and quantitative benefits and costs.

Here, as with summary disclosure, quantitative assessment of benefits may involve a degree of speculation, and a qualitative discussion, based on available evidence, may be all that is feasible. In assessing benefits, agencies should consider the fact that improvements in welfare are a central goal of disclosure requirements, that informed choice is also a value in itself (even if it is difficult to quantify that value), and that full disclosure may effectively complement and improve on summary disclosure. It is also important to recognize that significant benefits may be associated with recombining information in new and different ways, even if quantification of those benefits is difficult.

SUMMARY DISCLOSURE AND FULL DISCLOSURE. Congress may require or authorize agencies to require summary disclosure but not full disclosure; alternatively, Congress may require or authorize agencies to require full disclosure but not summary disclosure. When Congress grants agencies discretion, and to the extent feasible, they should consider the likely effects – including the qualitative and quantitative costs and benefits – of both approaches.

Summary disclosure is the best method for informing consumers at the point of decision. Full disclosure is the best method of allowing groups and individuals access to a broad range of information, allowing them to analyze and disseminate that information in creative ways, and to use it to inform private and public decisions or otherwise to promote statutory goals. The two approaches may well be complementary. For example, it may be desirable to use summary disclosure at the point of purchase while also making full information available on the Internet.

SIMPLIFICATION AS A REGULATORY TOOL

PURPOSE. In some statutes, Congress requires or permits agencies to simplify regulatory requirements. In other statutes, Congress requires or permits agencies to use default rules, such as automatic enrollment, to simplify people’s decisions and to promote regulatory objectives. Executive Order 12866 provides, “Each agency shall identify and assess available alternatives to direct regulation.” It also provides, “Each agency shall draft its regulations to be simple and easy to understand, with the goal of minimizing the potential for uncertainty and litigation arising from such uncertainty.” It adds, “When an agency determines that a regulation is the best available method of achieving the

regulatory objective, it shall design its regulations in the most cost-effective manner to achieve the regulatory objective.”

The purpose of this guidance is to set forth principles designed to assist agencies in using simplification to achieve their regulatory goals. Agencies should follow the principles outlined here in accordance with their own authorities, judgments, and goals, to the extent permitted by law.

SIMPLIFICATION AND DEFAULT RULES. In recent years, significant attention has been given to the possibility of improving outcomes by easing and simplifying people’s choices. Sometimes this goal can be achieved by reducing complexity, ambiguity, and paperwork burdens; sometimes it can be achieved by selecting appropriate starting points or “default rules.” A default rule (such as automatic enrollment) specifies the outcome in a given situation if people make no choice at all.

In the domain of savings for retirement, for example, private and public employers might create an “opt in” system, in which employees do not reserve any of their salary for savings unless they affirmatively elect to do so (and hence opt in). Alternatively, employers might create an “opt out” system, in which a certain amount of salary is placed in a retirement plan unless employees affirmatively elect not to participate in the plan. Default rules play a large role in many domains. Both private and public institutions make numerous choices between opt-in and opt-out design.

Considerable evidence suggests that the choice of the default rule can have a significant effect on behavior and outcomes, even if it is simple and essentially costless to opt in or opt out. A typical finding is that under an opt-in system, fewer people are likely to participate than in an opt-out system. One

reason is that inertia can be a powerful force; people may procrastinate or decline to make the effort to rethink the default option. Another reason is that the default rule might be taken to carry an implied endorsement by those who have chosen it; people may not depart from the default rule on the ground that it might have been selected because it is helpful or appropriate. Whatever the reason, it is clear that in some contexts, the chosen default rule can have significant effects, perhaps more significant than alternative possibilities, including disclosure of relevant information and even monetary incentives. It follows that if, for example, the relevant goal is to enable people to increase savings, an opt-out regime could be helpful for achieving that goal (as many private employers have found).

Instead of choosing opt in or opt out, private or public institutions might select a distinctive approach, which is to require “active choosing.” Under this approach, no default rule is put in place. People are asked to make an explicit statement of their preference among the alternatives. Compared to opt in, active choosing has been found to increase participation rates substantially. Agencies may wish to consider whether active choosing is preferable to a default rule as a means of promoting their objectives. If, for example, agencies are uncertain about which default rule will be best for the public, or if any default rule creates risks, requiring active choices may be an attractive alternative.

More generally, people may not participate in important programs simply because the required steps for participation are complex and daunting; agencies can often improve outcomes by reducing unnecessary paperwork burdens and by simplifying choices. For example, many agencies have taken active steps to dispense with paper and to allow people to use electronic forms

(“fillable fileable,” including electronic signatures). Others have reduced burdens by eliminating unnecessary questions, using skip patterns, allowing “prepopulation” of forms, authorizing less frequent reporting, and eliminating redundancy.

In making choices among possible approaches, agencies should consider the following principles, to the extent permitted by law.

Principle One: To promote regulatory goals, agencies should consider whether it is appropriate to use default rules (such as automatic enrollment) as a substitute for, or as a supplement to, mandates or bans. In some contexts, appropriate default rules have advantages over mandates and bans, because they preserve freedom of choice. Sometimes people’s situations are diverse and a mandate is poorly suited to individual circumstances; a default rule has the virtue of permitting people to adjust as they see fit. And when the statutory goal is to improve outcomes without imposing firm mandates, a default rule may be simpler, more effective, and less costly than other possibilities.

Sometimes, of course, the law requires certain behavior (often to prevent harms to third parties), and in such cases, a default rule may not be sufficient. But in such contexts, default rules may be useful and complementary. If, for example, people are required by law to engage in certain behavior, it may be both useful and appropriate to select the default rule that promotes compliance and best achieves the regulatory objective. Such an approach can increase ease and simplicity for those who are asked to comply with the law.

Principle Two: When choosing among potential default rules, agencies should attempt to specify their likely effects, and should identify the rule that would most benefit the relevant population. Accord-

ing to standard economic theory, a default rule should generally have little or no effect, at least if it is not burdensome or costly for people to depart from it. But empirical evidence suggests that in many contexts, outcomes are significantly affected by the choice of default rules. Many people will not opt in to a certain program or situation, even if they would also not opt out.

When choosing the appropriate default rule, agencies should attempt to specify and assess the likely effects of the alternative possibilities (including, to the extent feasible and permitted by law, both qualitative and quantitative costs and benefits, in accordance with Executive Order 12866). An important question is whether most people in the relevant population would benefit from participation in the pertinent program or activity. This question will not always be easy. It should ordinarily be answered by asking what most people would choose if they had adequate information. And if one set of outcomes is required by law, agencies should consider selecting a default rule that would simplify and promote compliance.

One approach to the choice of default rule is to choose a general rule that will apply to all of the relevant population, subject of course to opt in or opt out. An alternative approach is more personalized, in the sense that it attempts to distinguish among, and to suit the diverse situations of, members of the affected group. For example, geographic or demographic information (such as age) might be taken into account if it helps to increase the likelihood that the default rule will be suited to the situations of those to whom it applies. Agencies might consider a personalized approach if they have good reason to believe that such an approach would more accurately reflect the informed judgments of members of the affected population. On

the other hand, agencies should avoid a personalized approach if the underlying categories would be too crude or inconsistent with relevant laws, regulations, or policies, such as those involving privacy.

Principle Three: Agencies should consider active choosing as an alternative to a specified default rule, especially when the relevant group is diverse and appropriately informed. In some cases, it may be difficult for agencies to be confident about which default rule will be best for the public or the relevant population; they may lack adequate information. In such cases, active choosing might well be preferable. This approach avoids a specified default rule. Instead, active choosing asks people to make an explicit selection of the option that they prefer.

Active choosing has particular advantages over a default rule when preferences and situations are diverse and heterogeneous, so that a single approach does not fit all. To that extent, active choosing can be preferable to either an opt-in or an opt-out regime. And when preferences and circumstances are diverse, a default rule may have the disadvantage of giving uniform treatment to differently situated people. More personalized default rules may avoid some of the problems of a uniform default rule, but when agencies lack full information, active choosing might well be the best approach.

These points also suggest the circumstances in which a default rule might be preferred to active choosing. Where agencies have reason to be confident about the appropriate default rule, and when preferences and situations are not relevantly diverse, active choosing may not be the best approach; a default rule might be best. Where the situation is unfamiliar, highly technical, and complex, a default rule might be preferred to active

choosing, to the extent that the latter approach requires people to make decisions for which they lack experience and expertise. Provision of information might, of course, help to reduce the latter problem. Agencies should consider whether existing evidence provides a basis for deciding between a specified default rule and active choosing, or whether it is appropriate to attempt to obtain such evidence. Assessment of likely effects, including both qualitative and quantitative costs and benefits, will prove useful in making that decision.

Principle Four: Agencies should consider how best to eliminate unnecessary complexity and to simplify people's choices. In some cases, a default rule will not fit with the relevant law or help solve the problem with which agencies are concerned. In such cases, agencies should nonetheless take steps to eliminate undue complexity and should attempt, where appropriate and consistent with law, to simplify and ease people's decisions.

For example, burdensome paperwork requirements can impose large costs on the private and public sectors, have unintended adverse effects, reduce compliance, and prevent significant numbers of people from participating in relevant programs. Consistent with the Paperwork Reduction Act of 1995, 44 U.S.C. 3501 et seq., and the Government Paperwork Elimination Act, 44 U.S.C. 3504, and to the extent permitted by law, agencies should attempt to reduce such requirements by eliminating unnecessary, ambiguous, excessive, and redundant questions; by permitting electronic filing (including electronic signatures); by allowing "prepopulation" of forms, where appropriate and feasible by sharing information across offices or agencies; and by promoting administrative simplification by coordinating and reducing requirements from multiple offices and agencies.

AGENCY CHECKLIST: REGULATORY IMPACT ANALYSIS

With this document, the Office of Information and Regulatory Affairs is providing a checklist to assist agencies in producing regulatory impact analyses (RIAs), as required for economically significant rules by Executive Order 12866 and OMB Circular A-4.

Nothing herein alters, adds to, or reformulates existing requirements in any way. Moreover, this checklist is limited to the requirements of Executive Order 12866 (available at: http://www.reginfo.gov/public/jsp/Utilities/EO_12866.pdf) and Circular A-4 (available at: <http://www.whitehouse.gov/OMB/circulars/a004/a-4.pdf>); it does not address requirements imposed by other authorities, such as the National Environmental Policy Act, the Regulatory Flexibility Act, the Unfunded Mandates Reform Act, the Paperwork Reduction Act, and various Executive Orders that require analysis. Executive Order 12866 and Circular A-4, as well as those other authorities, should be consulted for further information.

Checklist for Regulatory Impact Analysis:

- Does the RIA include a reasonably detailed description of the need for the regulatory action?
- Does the RIA include an explanation of how the regulatory action will meet that need?
- Does the RIA use an appropriate *baseline* (i.e., best assessment of how the world would look in the absence of the proposed action)?

- Is the information in the RIA based on the *best reasonably obtainable scientific, technical, and economic information* and is it presented in an *accurate, clear, complete, and unbiased manner*?
- Are the data, sources, and methods used in the RIA provided to the public *on the Internet* so that a qualified person can reproduce the analysis?
- To the extent feasible, does the RIA quantify and monetize the anticipated *benefits* from the regulatory action?
- To the extent feasible, does the RIA quantify and monetize the anticipated *costs*?
- Does the RIA explain and support a *reasoned determination that the benefits of the intended regulation justify its costs* (recognizing that some benefits and costs are difficult to quantify)?
- Does the RIA assess the *potentially effective and reasonably feasible alternatives*?
 - Does the RIA assess the benefits and costs of different regulatory provisions separately if the rule includes a number of distinct provisions?
 - Does the RIA assess at least one alternative that is less stringent and at least one alternative that is more stringent?
 - Does the RIA consider setting different requirements for large and small firms?
- Does the preferred option have the highest *net benefits* (including potential economic, environmental, public health and safety, and other advantages; distributive impacts; and equity), unless a statute requires a different approach?

- Does the RIA include an explanation of why the planned regulatory action is *preferable* to the identified potential alternatives?
- Does the RIA use appropriate *discount rates* for benefits and costs that are expected to occur in the future?
- Does the RIA include, if and where relevant, an appropriate *uncertainty analysis*?
- Does the RIA include, if and where relevant, a separate description of *distributive impacts* and *equity*?
 - Does the RIA provide a description/accounting of transfer payments?
 - Does the RIA analyze relevant effects on disadvantaged or vulnerable populations (e.g., disabled or poor)?
- Does the analysis include a clear, plain-language *executive summary*, including an *accounting statement* that summarizes the benefit and cost estimates for the regulatory action under consideration, including the qualitative and non-monetized benefits and costs?
- Does the analysis include a clear and transparent *table* presenting (to the extent feasible) anticipated benefits and costs (quantitative and qualitative)?

Quellenverzeichnis

- * Administrator, Office of Information and Regulatory Affairs, Office of Management and Budget, Executive Office of the President. Der hier auf Deutsch vorliegende Text erschien erstmals im englischen Original im *University of Chicago Law Review*, Vol. 78, No. 4, 2011 unter dem Titel „Empirically Informed Regulation“. Im Rahmen der Übersetzung wurden einige Kürzungen vorgenommen.
- 1 Executive Order 13563 §§ 1, 4, 76 Fed Reg 3821, 3821–22 (2011).
- 2 Vgl. William J. Congdon, Jeffrey R. Kling & Sendhil Mullainathan, *Policy and Choice: Public Finance through the Lens of Behavioral Economics* (Brookings 2011) (beschreibt die Bedeutung der Verhaltensökonomik für die Staatsfinanzen); Peter Diamond & Hannu Vartiainen (eds.), *Behavioral Economics and Its Applications* (Princeton 2007) (untersuchen die Verhaltensdimension von Finanzwissenschaft, Wirtschaftsentwicklung, Wirtschaft und Gesetz sowie Gesundheitswesen, Lohnfindung und Organisationswirtschaft); Hugh Schwartz, *A Guide to Behavioral Economics* (Higher Education 2008) (gibt eine populäre Einführung in die Verhaltensökonomik). Das Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA) hat einen Leitfaden zum Thema Offenlegung und Vereinfachung als Regulierungswerkzeuge herausgegeben. Vgl. Cass R. Sunstein, Administrator, OIRA, Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies, Disclosure and Simplification as Regulatory Tools (18. Juni 2010), online unter http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/inforeg/disclosure_principles.pdf (15. Januar 2011).
- 3 Für ein ähnliches Argument in einem anderen Kontext vgl. Abhijit V. Banerjee & Esther Duflo, *Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Poverty* 267–73 (PublicAffairs 2011).
- 4 Vgl. Thomas Gilovich, Dale Griffin & Daniel Kahneman (eds.), *Heuristics and Biases: The Psychology of Intuitive Judgment* (Cambridge 2002) (sammelt Forschungsergebnisse zum menschlichen Urteilsverhalten); Daniel Kahneman & Amos Tversky (eds.), *Choices, Values, and Frames* (Cambridge 2000). Für eine jüngere Diskussion vieler relevanter Befunde vgl. Daniel Kahneman, *Thinking, Fast and Slow* (Farrar, Straus & Giroux, 2011).
- 5 Vgl. Brigitte C. Madrian & Dennis F. Shea, *The Power of Suggestion: Inertia in 401(k) Participation and Savings Behavior*, 116 Q J Econ 1149, 1184 (2001). Für eine Diskussion des Trägheitseffektes auf Fahrmodi vgl. Alessandro Innocenti, Patrizia Lattarulo &

Maria Grazia Pazienza, *Heuristics and Biases in Travel Mode Choice* *20 (LabSi Working Paper No 27/2009, Dezember 2009), online unter <http://www.labsi.org/wp/labsi27.pdf> (3. April 2011).

- 6 Vgl. William Samuelson & Richard Zeckhauser, *Status Quo Bias in Decisionmaking*, 1 J Risk & Uncertainty 7, 8 (1988); Madrian & Shea, 116 Q J Econ 1176–77 (s. Fußnote 5). Was Komplexität bewirken kann, zeigt sich auch in der folgenden Studie, die Bemühungen dokumentiert, in Marokko das Anschließen an das öffentliche Wassernetz zu vereinfachen und zu erleichtern, um mehr Privathaushalte mit einer eigenen Wasserleitung zu versehen. Das Ergebnis war ein deutlicher Zeitgewinn und ein gestiegenes subjektives Wohlbefinden. Vgl. Florencia Devoto et al., *Happiness on Tap: Piped Water Adoption in Urban Morocco* *3–6 (MIT Department of Economics Working Paper No 11-05, April 2011), online unter http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1803576 (24. August 2011). Eine bemerkenswerte Erkenntnis hierbei ist, dass schon allein das Reduzieren von Informations- und Verwaltungsbarrieren einen großen Nutzeffekt hatten. Das „unterstrich, wie mächtig der Status quo ist und welche starken Auswirkungen es haben kann, wenn man schon bei der Planung von Programmen Einfachheit und leichten Zugang im Blick hat.“ Ibid. S. *6. Vgl. auch Peter Tufano, *Just Keep My Money! Supporting Tax-Time Savings with US Savings Bonds* *26 (Harvard Business School Working Paper No 09-059, August 2010), online unter <http://www.hbs.edu/research/pdf/09-059.pdf> (24. August 2011) (wo festgestellt wird, dass sich die Leute mit größerer Wahrscheinlichkeit für Sparprodukte, insbesondere US-Sparbriefe, entscheiden, wenn der Prozess, eine solche Vereinbarung abzuschließen, erleichtert und vereinfacht wird). *The Psychology of Intuitive Judgment* (Cambridge 2002) (sammelt Forschungsergebnisse zum menschlichen Urteilsverhalten); Daniel Kahneman & Amos Tversky (eds.), *Choices, Values, and Frames* (Cambridge 2000). Für eine jüngere Diskussion vieler relevanter Befunde vgl. Daniel Kahneman, *Thinking, Fast and Slow* (Farrar, Straus & Giroux, 2011).
- 7 Vgl. Ted O'Donoghue & Matthew Rabin, *Choice and Procrastination*, 116 Q J Econ 121, 121–22 (2001); Richard H. Thaler & Shlomo Benartzi, *Save More Tomorrow™: Using Behavioral Economics to Increase Employee Saving*, 112 J Pol Econ S164, S. 168–69 (2004). In Bezug auf Armut vgl. Banerjee & Duflo, *Poor Economics* S. 64–68 (s. Fußnote 3). Für eine bekannte Abhandlung vgl. Piers Steel, *The Procrastination Equation: How to Stop Putting Things Off and Start Getting Stuff Done* (Harper 2011).
- 8 Vgl. Dean Karlan et al., *Getting to the Top of Mind: How Reminders Increase Saving* *1, 14 (Yale Economics Department Working Paper No 82, 2010), online unter <http://karlan.yale.edu/p/Top-of-Mind-April2010.pdf> (3. April 2011).
- 9 Vgl. Esther Duflo, Michael Kremer & Jonathan Robinson, *Nudging Farmers to Use Fertilizer: Evidence from Kenya* *4–5 (NBER Working Paper No 15131, 2009), online unter http://econ.arizona.edu/docs/Seminar_Papers/DufloS09.pdf (3. April 2011) (die fest-

stellen, dass Bauern in Westkenia nicht in Dünger investieren, obwohl ihnen das einen wirtschaftlichen Vorteil bringt, dass aber ein geringer, zeitlich begrenzter Rabatt auf den Anschaffungspreis von Dünger höhere Investitionen bewirken kann und auf diese Weise mehr Gutes tut als eine Laissez-faire-Politik oder hohe Subventionen).

- 10 Vgl. David Laibson, *Golden Eggs and Hyperbolic Discounting*, 112 Q J Econ 443, 445 (1997).
- 11 Vgl. Richard H. Thaler & H. M. Shefrin, *An Economic Theory of Self-Control*, 89 J Pol Econ 392, 404 (1981). Für eine interessante Anwendung vgl. Jonathan H. Gruber & Sendhil Mullainathan, *Do Cigarette Taxes Make Smokers Happier?*, 5 Advances in Econ Analysis & Pol 1, 20 (2005).
- 12 Vgl. Shlomo Benartzi & Richard H. Thaler, *Myopic Loss Aversion and the Equity Premium Puzzle*, 110 Q J Econ 73, 88 (1995).
- 13 Vgl. Howard Leventhal, Robert Singer & Susan Jones, *Effects of Fear and Specificity of Recommendation upon Attitudes and Behavior*, 2 J Personality & Soc Psych 20, 27 (1965); David W. Nickerson & Todd Rogers, *Do You Have a Voting Plan? Implementation Intentions, Voter Turnout, and Organic Plan Making*, 21 Psych Sci 194, 198 (2010) (die belegen, dass Menschen mit signifikant höherer Wahrscheinlichkeit wählen gehen, wenn man sie auffordert, Zeit und Ort zu benennen, wann und wo sie dies tun werden). Für eine bekannte Abhandlung mit Hinweisen auf die akademische Literatur vgl. Chip Heath & Dan Heath, *Switch: How to Change Things When Change Is Hard* 15–17 (Broadway Books 2010).
- 14 Vgl. Leventhal, Singer & Jones, 2 J Personality & Soc Psych S. 22, 27–28 (s. Fußnote 13).
- 15 Vgl. Heath & Heath, *Switch* S. 15–17 (s. Fußnote 13) (beschreibt die Auswirkungen einer gezielten Milch-Marketingkampagne in West Virginia, die den Marktanteil von fettarmer Milch innerhalb von sechs Monaten regional von 18 auf 35 Prozent ansteigen ließ).
- 16 Vgl. Jason Riis & Rebecca Ratner, *Simplified Nutrition Guidelines to Fight Obesity*, in Rajeev Batra, Punam Anand Keller & Victor J. Strecher (eds.), *Leveraging Consumer Psychology for Effective Health Communications: The Obesity Challenge* 333, 334 (ME Sharpe 2011) (diskutiert die Wichtigkeit von Einfachheit in der Kommunikation im Gesundheitsbereich). Für Beispiele sinnhafter Ratschläge in Bezug auf Ernährungsempfehlungen vgl. auch *Selected Messages for Consumers* (Department of Agriculture Januar 2011), online unter <http://www.cnpp.usda.gov/Publications/DietaryGuidelines/2010/PolicyDoc/SelectedMessages.pdf> (4. April 2011). Diese liegen in der Form relative spezifischer Anleitungen vor, wie „Make half your plate fruits and vegetables“, „Switch to fat-free or low-fat (1%) milk“, und „Drink water

instead of sugary drinks". Ibid. Vgl. auch Katherine L. Milkman et al., *Using Implementation Intentions Prompts to Enhance Influenza Vaccination Rates**4–7 (NBER Working Paper No 17183, Juni 2011), online unter http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1879044 (24. August 2011) (stellen fest, dass es deutlich wahrscheinlicher ist, dass Menschen sich impfen lassen, wenn man sie auffordert, sich Datum und Uhrzeit zu notieren, wann sie zum Impfen gehen wollen; werden sie dagegen nur zum Aufschreiben des Datums aufgefordert, bleibt dieser Effekt aus). Vgl. auch die Diskussion über die Ersetzung der „Ernährungspyramide“ durch einen „Teller“, s. Fußnoten 118–20.

- 17 Vgl. Irwin P. Levin, Sandra L. Schneider & Gary J. Gaeth, *All Frames Are Not Created Equal: A Typology and Critical Analysis of Framing Effects*, 76 *Org Behav & Hum Dec Processes* 149, 150 (1998).
- 18 Vgl. Marti Hope Gonzales, Elliot Aronson & Mark A. Costanzo, *Using Social Cognition and Persuasion to Promote Energy Conservation: A Quasi-Experiment*, 18 *J Applied Soc Psych* 1049, 1062 (1988). Für den Beweis, dass sich Menschen bei der Entscheidung, ob sie soziale Transferleistungen in Anspruch nehmen oder nicht, vom Entscheidungsrahmen („framing“) beeinflussen lassen, siehe Jeffrey R. Brown, Arie Kapteyn & Olivia S. Mitchell, *Framing Effects and Expected Social Security Claiming Behavior**4–5 (NBER Working Paper No 17018, Mai 2011), online unter http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1833155 (24. August 2011) (belegen, dass der Gebrauch einer „Break-Even-Analyse“ die Menschen dazu bringt, früher Sozialleistungen in Anspruch zu nehmen, während die Inanspruchnahme mit höherer Wahrscheinlichkeit hinausgeschoben wird, wenn ein späteres Beantragen in einem Gewinn- und nicht in einem Verlustframe gesehen wird).
- 19 Vgl. Donald A. Redelmeier, Paul Rozin & Daniel Kahneman, *Understanding Patients' Decisions: Cognitive and Emotional Perspectives*, 270 *JAMA* 72, 73 (1993). Für eine Diskussion der Bemühungen des Landwirtschaftsministeriums (USDA), potenziell irreführende Verbraucherinformationen zum Fettgehalt bei Nährwertangaben zu verhindern (wenn etwa ein Etikett angibt, dass Fleisch 90 Prozent fettfrei ist, muss es auch angeben, dass es 10 Prozent Fett enthält), vgl. Text unter Fußnote 89.
- 20 Vgl. Daniel J. O'Keefe & Jakob D. Jensen, *The Relative Effectiveness of Gain-Framed and Loss-Framed Persuasive Appeals Concerning Obesity-Related Behaviors: Meta-analytic Evidence and Implications*, in Batra, Keller & Strecher (eds.), *Leveraging Consumer Psychology* 171, 178–81 (s. Fußnote 16).
- 21 Vgl. Richard Nisbett & Lee Ross, *Human Inference: Strategies and Shortcomings of Social Judgment* 57–58 (Prentice-Hall 1980). Für eine Diskussion drastischer Warnhinweise auf Zigarettenpackungen in einer Regelung der Food and Drug Administration, vgl. Text unter Fußnoten 123–26.

- 22 Vgl. Nisbett & Ross, *Human Inference* S. 43–62 (s. Fußnote 21); Richard E. Nisbett et al., *Popular Induction: Information Is Not Necessarily Informative*, in Daniel Kahneman, Paul Slovic & Amos Tversky (eds.), *Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases* 101, 112 (Cambridge 1982).
- 23 Für eine Diskussion einiger zugrunde liegender Fragestellungen vgl. Pedro Bordalo, Nicola Gennaioli & Andrei Shleifer, *Saliency Theory of Choice under Risk* *1 (NBER Working Paper No 16387, Sep 2010), online unter http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1683137 (4. April 2011).
- 24 Vgl. Victor Stango & Jonathan Zinman, *Limited and Varying Consumer Attention: Evidence from Shocks to the Saliency of Bank Overdraft Fees* *27–28 (Fed Reserve Bank of Philadelphia Working Paper No 11-17, April 2011), online unter http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1817916 (24. August 2011).
- 25 Ibid. S. *25, 27.
- 26 Vgl. Alix Peterson Zwane et al., *Being Surveyed Can Change Later Behavior and Related Parameter Estimates*, 108 *Proceedings Natl Acad Sci* 1821, 1825–26 (2011).
- 27 Vgl. Xavier Gabaix & David Laibson, *Shrouded Attributes, Consumer Myopia, and Information Suppression in Competitive Markets*, 121 *Q J Econ* 505, 511 (2006).
- 28 Vgl. Hunt Allcott, Sendhil Mullainathan & Dmitry Taubinsky, *Externalizing the Internality* *5–6 (unpublished manuscript, Juli 2011), online unter <http://web.mit.edu/allcott/www/AMT%202011%20-%20Externalizing%20the%20Internality.pdf> (24. August 2011).
- 29 Vgl. Ximena Cadena & Antoinette Schoar, *Remembering to Pay? Reminders vs. Financial Incentives for Loan Payments* (NBER Working Paper No 17020, May 2011), online unter http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1833157 (24. August 2011).
- 30 Vgl. Richard H. Thaler, Daniel Kahneman & Jack L. Knetsch, *Experimental Tests of the Endowment Effect and the Coase Theorem*, in Richard H. Thaler, *Quasi Rational Economics* 167, 169 (Russell Sage 1991); A. Peter McGraw et al., *Comparing Gains and Losses*, 21 *Psych Sci* 1438, 1444 (2010). Für anschauliche Evidenz für Verlustaversion vgl. David Card & Gordon B. Dahl, *Family Violence and Football: The Effect of Unexpected Emotional Cues on Violent Behavior*, 126 *Q J Econ* 103, 105–06, 130–35 (2011) (stellen einen Anstieg von Fällen häuslicher Gewalt fest, wenn die Heimmannschaft im Football eine unerwartete Niederlage erleidet).
- 31 Vgl. Thaler, Kahneman & Knetsch, *Experimental Tests* S. 167 (s. Fußnote 30). Es gibt detaillierte Literatur zur Diskussion der Mechanismen hinter dem Besitztumseffekt und der Umstände, unter denen er auftritt. Vgl. z.B. Keith M. Marzilli Ericson & And-

reas Fuster, *Expectations as Endowments: Evidence on Reference-Dependent Preferences from Exchange and Valuation Experiments* *23 (unpublished manuscript, Mai 2010), online unter <http://ssrn.com/abstract=1505121> (4. April 2011). Für einen kürzlichen Befund zur Verlustaversion in einem interessanten Kontext vgl. Devin G. Pope & Maurice E. Schweitzer, *Is Tiger Woods Loss Averse? Persistent Bias in the Face of Experience, Competition, and High Stakes*, 101 *Am Econ Rev* 129, 132 (2011) (kommen zu dem Ergebnis, dass Verlustaversion die 20 besten Golfer der Welt im Jahr durchschnittlich 640.000 Dollar kostet).

- 32 Vgl. David Hirshleifer, *The Blind Leading the Blind: Social Influence, Fads, and Informational Cascades*, in Mariano Tommasi & Kathryn Ierulli (eds.), *The New Economics of Human Behavior* 188, 189 (Cambridge 1995) („Wenn Menschen gegenseitig ihr Verhalten beobachten können, fällen sie oft am Ende die gleichen Entscheidungen.“); Esther Dufo & Emmanuel Saez, *The Role of Information and Social Interactions in Retirement Plan Decisions: Evidence from a Randomized Experiment*, 118 *Q J Econ* 815, 839 (2003) (diskutieren Entscheidungen über Altersvorsorgemodelle); Hunt Allcott, *Social Norms and Energy Conservation* *5 (MIT Center for Energy and Environmental Policy Research Working Paper No 09-014, Oct 2009), online unter <http://web.mit.edu/allcott/www/Allcott%202010%20-%20Social%20Norms%20and%20Energy%20Conservation.pdf> (5. April 2011) (diskutiert Energiesparen); Scott E. Carrell, Mark Hoekstra & James E. West, *Is Poor Fitness Contagious? Evidence from Randomly Assigned Friends* *17 (NBER Working Paper No 16518, Nov 2010), online unter <http://www.nber.org/papers/w16518> (5. April 2011) (kommen zu dem Schluss, dass das soziale Umfeld Einfluss hat auf die persönliche Fitness und auf die Wahrscheinlichkeit, bei Fitness-tests durchzufallen); Banerjee & Dufo, *Poor Economics* S. 68 (s. Fußnote 3) (stellen fest, dass „Wissen reist“ und dass Freunde und Nachbarn derer, die ein kostenloses Moskitonetz für ihr Bett bekommen hatten, „sich mit höherer Wahrscheinlichkeit auch selbst ein Netz kauften“). Für eine Abhandlung mit einer Vielzahl von Beispielen vgl. Nicholas A. Christakis & James H. Fowler, *Connected: The Surprising Power of Our Social Networks and How They Shape Our Lives* (Little, Brown 2009).
- 33 Vgl. Hirshleifer, *The Blind Leading the Blind* S. 188–89 (s. Fußnote 32) (erkennt in Verteilungsmustern von Alkohol-, Zigaretten- und Drogenkonsum „lokalisierte Konformität“). Für die Erkenntnis signifikanter Effekte von sozialen Normen auf den Wasserverbrauch vgl. Paul J. Ferraro & Michael K. Price, *Using Non-pecuniary Strategies to Influence Behavior: Evidence from a Large-Scale Field Experiment* (NBER Working Paper No 17189, Juli 2011), online unter <http://www.nber.org/papers/w17189.pdf> (24. August 2011).
- 34 Vgl. David Card & Laura Giuliano, *Peer Effects and Multiple Equilibria in the Risky Behavior of Friends* *4 (NBER Working Paper No 17088, Mai 2011), online unter <http://www.nber.org/papers/w17088.pdf> (24. August 2011); Alberto Bisin, Andrea Moro & Giorgio Topa, *The Empirical Content of Models with Multiple Equilibria in Econo-*

mies with Social Interactions *52–54 (NBER Working Paper No 17196, Juni 2011), online unter <http://www.newyorkfed.org/research/economists/topa/multimay11b.pdf> (25. September 2011) (finden starke Effekte sozialer Interaktionen auf Rauchen).

- 35 Vgl. Brent McFerran et al., *How the Body Type of Others Impacts Our Food Consumption*, in Batra, Keller & Strecher (eds.), *Leveraging Consumer Psychology* 151, 161–63 (s. Fußnote 16).
- 36 Vgl. Department of Agriculture and Department of Health and Human Services, *Dietary Guidelines for Americans 2010* 56, online unter <http://www.health.gov/dietaryguidelines/dga2010/DietaryGuidelines2010.pdf> (5. April 2011) (betont die Relevanz „sozialer und kultureller Normen und Werte“ für „Ernährung und körperliche Betätigung“).
- 37 Vgl. Hirshleifer, *The Blind Leading the Blind* S. 191 (s. Fußnote 32) („[E]ine Informationskaskade tritt auf, wenn die impliziten Informationen im Verhalten von anderen – oder das lohnende Ergebnis – so überzeugend sind, dass ein rationaler Beobachter dieses Verhalten *bedingungslos* imitieren wird, ohne sich um Informationen aus anderen Quellen zu kümmern.“). Vgl. auch Duflo & Saez, 118 Q J Econ S. 819 (s. Fußnote 32) (stellen fest, dass soziale Einflüsse die Teilnahme an Rentensparplänen beeinflussen). Für eine interessante Anwendung vgl. Brian Knight & Nathan Schiff, *Momentum and Social Learning in Presidential Primaries* *13–16 (NBER Working Paper No 13637, Nov 2010), online unter http://www.nber.org/papers/w13637.pdf?new_window=1 (29. April 2011) (untersuchen soziales Lernen im Kontext der Präsidentschaftsvorwahlen und kommen zu dem Ergebnis, dass der Einfluss auf die Auswahl der Kandidaten bei frühen Wählern ungleich größer ist als bei späten).
- 38 Vgl. Timur Kuran, *Private Truths, Public Lies: The Social Consequences of Preference Falsification* 35–38 (Harvard 1997).
- 39 Vgl. Robert A. Kagan & Jerome H. Skolnick, *Banning Smoking: Compliance without Enforcement*, in Robert L. Rabin & Stephen D. Sugarman (eds.), *Smoking Policy: Law, Politics, and Culture* 69, 72 (Oxford 1993) (stellen fest, dass eine Ursache für die Einhaltung der gesetzlichen Einschränkungen des Rauchens in Innenräumen die öffentliche Meinung war); Tho Bella Dinh-Zarr et al., *Reviews of Evidence Regarding Interventions to Increase the Use of Safety Belts*, 21 Am J Prev Med 48, 49 (2001) (argumentiert, dass Bemühungen, die Gurtpflicht durchzusetzen, in erster Linie deshalb erfolgreich sind, weil sie dazu beitragen, das Anschnallen zu einer sozialen Norm zu machen); Maggie Wittlin, Note, *Buckling under Pressure: An Empirical Test of the Expressive Effects of Law*, 28 Yale J Reg 419, 443–47 (2011) (stellt fest, dass Gesetze zur Gurtpflicht eine signifikante Wirkung haben, selbst wenn man ausgesprochene Vorladungen herausrechnet), online unter http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1759993 (5. April 2011).

- 40 Vgl. Colin F. Camerer, *Behavioral Game Theory: Experiments in Strategic Interaction* 46 (Princeton 2003).
- 41 Vgl. James Habyarimana et al., *Coethnicity: Diversity and the Dilemmas of Collective Action* 108–09 (Russell Sage 2009); Herbert Gintis et al., *Moral Sentiments and Material Interests: Origins, Evidence, and Consequences*, in Herbert Gintis et al. (eds.), *Moral Sentiments and Material Interests: The Foundations of Cooperation in Economic Life* 3, 8 (MIT 2005).
- 42 Vgl. Christine Jolls, *Behavioral Economics Analysis of Redistributive Legal Rules*, 51 *Vand L Rev* 1653, 1659 (1998). Vgl. Tali Sharot, *The Optimism Bias: A Tour of the Irrationally Positive Brain* (Knopf 2011).
- 43 Vgl. Neil D. Weinstein, *Unrealistic Optimism about Susceptibility to Health Problems: Conclusions from a Community-Wide Sample*, 10 *J Behav Med* 481, 494 (1987).
- 44 Vgl. Paul Slovic, *Do Adolescent Smokers Know the Risks?*, 47 *Duke LJ* 1133, 1136–37 (1998).
- 45 Vgl. David Eil & Justin M. Rao, *The Good News–Bad News Effect: Asymmetrical Processing of Objective Information about Yourself*, 3 *Am Econ J: Microecon* 114, 117 (2011), online unter <http://ices.gmu.edu/wp-content/uploads/2010/08/The-Good-News-Bad-News-Effect-Asymmetric-Processing-of-Objective-Information-about-Yourself-by-Rao-and-Eil.pdf> (5. April 2011).
- 46 Vgl. Daniel Kahneman & Shane Frederick, *Representativeness Revisited: Attribute Substitution in Intuitive Judgment*, in Gilovich, Griffin & Kahneman (eds.), *Heuristics and Biases* 49 (s. Fußnote 4).
- 47 Vgl. Amos Tversky & Daniel Kahneman, *Availability: A Heuristic for Judging Frequency and Probability*, 5 *Cog Psych* 207, 221 (1973).
- 48 Vgl. Elke U. Weber, *Experience-Based and Description-Based Perceptions of Long-Term Risk: Why Global Warming Does Not Scare Us (Yet)*, 77 *Climatic Change* 103, 107–08 (2006).
- 49 Vgl. Paul Slovic, Baruch Fischhoff & Sarah Lichtenstein, *Cognitive Processes and Societal Risk Taking*, in Paul Slovic (ed.), *The Perception of Risk* 32, 37–38 (Earthscan 2000); Laurette Dubé-Rioux & J. Edward Russo, *An Availability Bias in Professional Judgment*, 1 *J Behav Dec Making* 223, 234 (1988).
- 50 Vgl. George F. Loewenstein et al., *Risk as Feelings*, 127 *Psych Bull* 267, 280 (2001).
- 51 Vgl. Yuval Rottenstreich & Christopher K. Hvgl., *Money, Kisses, and Electric Shocks: On the Affective Psychology of Risk*, 12 *Psych Sci* 185, 185 (2001). Für eine Demonstration, dass Wahrscheinlichkeit oft ignoriert wird, wenn es um Dinge, nicht aber, wenn

es um Geld geht (allerdings ohne die Rolle der Emotionen herauszuarbeiten), vgl. A. Peter McGraw, Eldar Shafir & Alexander Todorov, *Valuing Money and Things: Why a \$20 Item Can Be Worth More and Less than \$20*, 56 *Mgmt Sci* 816, 827 (2010). Für eine Diskussion von Emotionen und Risiko vgl. Paul Slovic (ed.), *The Feeling of Risk: New Perspectives on Risk Perception* (Earthscan 2010).

- 52 Vgl. Daniel Kahneman & Amos Tversky, *Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk*, 47 *Econometrica* 263, 268–69 (1979).
- 53 Vgl. Congdon, Kling & Mullainathan, *Policy and Choice* S. 126 (s. Fußnote 2) („Eine Lenkungssteuer auf Benzin, die die Menschen nicht als solche wahrnehmen oder verstehen, wird keine Reduzierung der CO2-Emissionen bewirken.“).
- 54 Für eine anschauliche Darstellung vgl. Brian Wansink, David R. Just & Joe McKendry, *Lunch Line Redesign*, *NY Times* A35 (21. Oktober 2010) und insbesondere diesen Vorschlag: „Eine intelligentere Kantine wäre keine drakonische Maßnahme, sie würde den Schülern lediglich einen kleinen Schubs geben, damit sie aus eigenem Antrieb bessere Entscheidungen treffen – und zwar, indem man das Angebot auf andere Weise präsentiert. An einer Schule, die wir beispielsweise im Norden des Bundesstaates New York beobachteten, verdreifachte man die Anzahl der verkauften Salate, einfach indem man die Salatbar von der Wand abrückte und sie vor den Kassen positionierte.“ Für einen ähnlichen Befund vgl. Anne Thorndike et al., *A 2-Phase Labeling and Choice Architecture Intervention to Improve Healthy Food and Vending Choices* (unpublished manuscript, 2011) (on file with author) (stellt fest, dass eine Intervention in Gestalt farbig codierter Etiketten den Absatz gesunder Lebensmittel steigerte und dass größere Sichtbarkeit und Erreichbarkeit gesunder Angebote ebenfalls einen signifikanten Effekt hatte).
- 55 Vgl. Paul Rozin et al., *Nudge to Nobesity I: Minor Changes in Accessibility Decrease Food Intake*, 6 *Judgment & Dec Making* 323, 329 (2011).
- 56 Vgl. Janet Currie et al., *The Effect of Fast Food Restaurants on Obesity and Weight Gain*, 2 *Am Econ J: Econ Pol* 32, 60 (2010); Department of Agriculture and Department of Health and Human Services, *Dietary Guidelines for Americans 2010* S. 55–56 (s. Fußnote 36) (unterstreicht, dass „Menschen regelmäßig Entscheidungen über Essen und körperliche Betätigung in einer Vielzahl von gesellschaftlichen Umfeldern treffen“, die „dadurch, wie sie organisiert sind und wie ihre Policy ist, eine integrale Rolle dabei spielen, die Essens- und Bewegungsgewohnheiten von Individuen und Familien zu beeinflussen“).
- 57 Vgl. Banerjee & Duflo, *Poor Economics* S. 15 (s. Fußnote 3).
- 58 Vgl. *ibid.* S. 68–69. Vgl. auch *ibid.* S. 269: „Die Armen sind für viel zu viele Aspekte ihres Lebens verantwortlich. Je reicher man ist, desto mehr werden die „richtigen“

Entscheidungen für einen getroffen. Die Armen haben kein Leitungswasser, darum profitieren sie auch nicht von dem Chlor, das die Gemeinde dem Wasser zusetzt. Wenn sie sauberes Trinkwasser haben wollen, dann müssen sie es selbst aufbereiten.“

- 59 Für eine Diskussion zahlreicher Beispiele im Kontext von Ernährungsgewohnheiten vgl. Brian Wansink, *Mindless Eating: Why We Eat More Than We Think* 10 (Bantam 2006). Für Diskussionen und zahlreiche Beispiele in Bezug auf Entwicklung vgl. Banerjee & Duflo, *Poor Economics* (s. Fußnote 3); Dean Karlan & Jacob Appel, *More Than Good Intentions: How a New Economics Is Helping to Solve Global Poverty* (Dutton 2011).
- 60 S. Fußnoten 267–70 und Begleittext.
- 61 Vgl. Jon Elster, A Plea for Mechanism, in Peter Hedström & Richard Swedberg (eds.), *Social Mechanisms: An Analytical Approach to Social Theory* 45, 47–49 (Cambridge 1998) (macht einen Unterschied zwischen Erklärungsmechanismen und „wissenschaftlichen Gesetzen“ und stellt fest, dass ein Mechanismus eine Erklärung liefert, die „allgemeiner ist als das Phänomen, das sie subsumiert“); Jon Elster, *Explaining Social Behavior: More Nuts and Bolts for the Social Sciences* 27–31 (Cambridge 2007).
- 62 Vgl. Edward L. Glaeser, *Paternalism and Psychology*, 73 U Chi L Rev 133, 133–34 (2006).
- 63 Vgl. Congdon, Kling & Mullainathan, *Policy and Choice* S. 40–48, 62–66 (s. Fußnote 2) (diskutiert, welche Implikationen die Ergebnisse verhaltensökonomischer Studien für die Finanzpolitik haben, und zeigt auf, wie die ökonomischen Standardmodelle ergänzt werden müssen).
- 64 Vgl. *ibid.* S. 120–22. Für eine ähnliche Diskussion, die „Internalitäten“ als Resultat von Unaufmerksamkeit darstellt vgl. Allcott, Mullainathan & Taubinsky, *Externalizing the Internality* S. *5–6 (s. Fußnote 28).
- 65 Vgl. Glaeser, 73 U Chi L Rev S. 150–56 (s. Fußnote 62) (skizziert die Argumente gegen eine übermäßige Befürwortung verhaltensökonomisch begründeter Regierungsinterventionen).
- 66 Vgl. Congdon, Kling & Mullainathan, *Policy and Choice* S. 47 (s. Fußnote 2).
- 67 Im Jahr 2010 boten 57 Prozent der Finanzierer von 401(k)-Sparplänen automatische Teilnahme an, drei Mal so viele wie noch 2006 (17 Prozent). Vgl. Karen M. Kroll, 401(k) *Auto-Enrolling Jumps in Status* (Computerworld Feb 23, 2011), online unter <http://news.idg.no/cw/art.cfm?ibid=3F6628D0-1A64-6A71-CED67B3F64B2D54A> (5. April 2011).

- 68 76 Fed Reg S. 3821 (s. Fußnote 1). Vgl. auch Michael Greenstone, *Toward a Culture of Persistent Regulatory Experimentation and Evaluation*, in David Moss & John Cisternino (eds.), *New Perspectives on Regulierung* 113, 114 (Tobin Project 2009).
- 69 76 Fed Reg S. 3822 (s. Fußnote 1).
- 70 Greenstone, *Persistent Regulatory Experimentation* S. 115 (s. Fußnote 68).
- 71 Ibid. S. 120.
- 72 Vgl. Hans-Martin von Gaudecker, Arthur van Soest & Erik Wengström, *Heterogeneity in Risky Choice Behaviour in a Broad Population*, 101 Am Econ Rev *27 (forthcoming 2011), online unter <http://ssrn.com/abstract=1351186> (25. September 2011).
- 73 Vgl. Environmental Protection Agency and National Highway Traffic Safety Administration, *Light-Duty Vehicle Greenhouse Gas Emission Standards and Corporate Average Fuel Economy Standards*, 75 Fed Reg 25324-01 (2010). In der Präambel dazu steht geschrieben: „Das zentrale Rätsel dabei ist in diesem Zusammenhang (und einer Reihe von anderen) als Energieparadoxon bezeichnet worden. Das Problem besteht kurz gesagt darin, dass die Verbraucher offenbar Produkte nicht kaufen, auch wenn diese ihren eigenen Interessen dienen würden. Es gibt überzeugende theoretische Begründungen dafür, woran das liegen könnte: Verbraucher könnten kurzfristig handeln und deshalb langfristige Überlegungen vernachlässigen.
- Verbraucher könnten zu wenige Informationen besitzen, um Informationen richtig einzuordnen, selbst wenn sie ihnen vorgelegt würden.
 - Verbraucher könnten den kurzfristigen „Verlusten“ in Gestalt der höheren Anschaffungskosten für energieeffiziente Produkte angesichts der ungewissen Prognostizierbarkeit zukünftiger Energieeinsparungen besonders ablehnend gegenüberstehen, und zwar selbst dann, wenn die gegenwärtig zu erwartenden Einsparungen den Kaufpreis übersteigen (das verhaltenspsychologische Phänomen der „Verlustaversion“).
 - Selbst wenn Verbraucher über das entsprechende Wissen verfügen, könnte es sein, dass der Nutzen energieeffizienter Fahrzeuge für sie im Moment des Kaufes nicht ausreichend salient ist, und die fehlende Salienz könnte Verbraucher dazu veranlassen, Aspekte zu vernachlässigen, deren Berücksichtigung in ihrem finanziellen Interesse läge.
 - Im Fall der Treibstoffeffizienz von Fahrzeugen (und vielleicht infolge eines oder mehrerer der vorgenannten Faktoren) kann es sein, dass Verbraucher, wenn sie sich erst einmal für bestimmte Merkmale wie etwa die Fahrzeugklasse entschieden haben, nicht mehr sehr viel Auswahl an Modellen mit größerer Treibstoffeffizienz haben.
- Zahlreiche verhaltensökonomische Studien identifizieren und beschreiben Faktoren dieser Art, die dazu beitragen, das Energieparadoxon zu erklären. Dieser Punkt trifft im Zusammenhang mit Treibstoffsparen zu (worauf hier das Hauptaugenmerk liegt), aber er gilt in gleicher Weise für die anderen privaten Nutzeffekte, seien es eine geringere Tankzeit oder größerer Fahrweiten. So kann man durchaus in Frage stellen, ob eine signifikant

te Reduzierung der Tankzeit und die damit verbundenen privaten Einsparungen völlig verinnerlicht sind, wenn Verbraucher ihre Kaufentscheidungen treffen. (ohne Zitate).“ Ibid. S. 25510–11. Für eine Diskussion des Energieparadoxon vgl. Adam B. Jaffe & Robert N. Stavins, *The Energy Paradox and the Diffusion of Conservation Technology*, 16 *Resource & Energy Econ* 91, 92–94 (1994); Congdon, Kling & Mullainathan, *Policy and Choice* S. 114–15 (s. Fußnote 2); Hunt Allcott & Nathan Wozny, *Gasoline Prices, Fuel Economy, and the Energy Paradox* (2010), online unter <http://web.mit.edu/allcott/www/Allcott%20and%20Wozny%202010%20-%20Gasoline%20Prices,%20Fuel%20Economy,%20and%20the%20Energy%20Paradox.pdf> (5. April 2011) (kommt zu dem Ergebnis, dass Menschen kurzfristigen Kosten übermäßige Beachtung schenken, und dass Energieeffizienzaufgaben substanzelle positive Auswirkungen haben können).

- 74 Für die Darstellung einer Vielzahl von Sichtweisen vgl. Diamond & Vartiainen (eds.), *Behavioral Economics and Its Applications* (s. Fußnote 2) (argumentieren, dass die Orientierung an verhaltensökonomischen Gesichtspunkten zur Gestaltung von Wirtschaftspolitik beitragen kann). Vgl. auch George Loewenstein, Troyen Brennan & Kevin G. Volpp, *Asymmetric Paternalism to Improve Health Behaviors*, 298 *JAMA* 2415, 2416–17 (2007) (fordert eine Politik, die die Wahlfreiheit erhält und das Ziel verfolgt, die Menschen zur Entscheidung für eine gesündere Ernährung anzuregen, ohne jene zu gängeln, die sich aus freien Stücken für eine gesunde Lebensweise entscheiden).
- 75 Vgl. z.B. Colin Camerer et al., *Regulation for Conservatives: Behavioral Economics and the Case for "Asymmetric Paternalism,"* 151 *U Pa L Rev* 1211, 1227–36 (2003). Für eine Diskussion einer potenziellen Anwendung von verhaltensökonomischen Erkenntnissen auf das Sparverhalten vgl. William G. Gale et al., *Introduction*, in William G. Gale et al. (eds.), *Automatic: Changing the Way America Saves* 1, 3–5 (Brookings 2009). Für eine ähnliche Diskussion in Bezug auf Energieeffizienz vgl. Hunt Allcott & Sendhil Mullainathan, *Behavioral Science and Energy Policy*, 327 *Sci* 1204 (2010).
- 76 Vgl. Sendhil Mullainathan, *Psychology and Development Economics*, in Diamond & Vartiainen (eds.), *Behavioral Economics and Its Applications* 85, 95–97 (s. Fußnote 2); Truman F. Bewley, *Fairness, Reciprocity, and Wage Rigidity*, in Diamond & Vartiainen (eds.), *Behavioral Economics and Its Applications* 157, 157–59 (s. Fußnote 2); Richard G. Frank, *Behavioral Economics and Health Economics*, in Diamond & Vartiainen (eds.), *Behavioral Economics and Its Applications* 195, 195–96 (s. Fußnote 2); Sendhil Mullainathan & Eldar Shafir, *Savings Policy and Decisionmaking in Low-Income Households*, in Rebecca M. Blank & Michael S. Barr (eds.), *Insufficient Funds: Savings, Assets, Credit, and Banking among Low-Income Households* 121, 140–42 (Russell Sage 2009).
- 77 Vgl. Karlan & Appel, *More Than Good Intentions* S. 23–38 (s. Fußnote 59).

- 78 Vgl. Archon Fung, Mary Graham & David Weil, *Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency* 5–6 (Cambridge 2007); Brian Wansink & Matthew M. Cheney, *Leveraging FDA Health Claims*, 39 J Consumer Aff 386, 393, 396 (2005).
- 79 Vgl. Howard Beales, Richard Craswell & Steven C. Salop, *The Efficient Regulation of Consumer Information*, 24 J L & Econ 491, 513 (1981).
- 80 Vgl. Fung, Graham & Weil, *Full Disclosure* S. 6 (s. Fußnote 78); Yong H. Chu et al., *Improving Patrons' Meal Selections through the Use of Point-of-Selection Nutrition Labels*, 99 Am J Pub Health 2001, 2002–05 (2009). Eine interessante Sammlung von Vorschlägen findet sich bei Emir Kamenica, Sendhil Mullainathan, und Richard Thaler, *Helping Consumers Know Themselves* *10 (unpublished manuscript, Jan 2011), online unter http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1742505 (5. April 2011). Zur Frage, wie man die Konsumenten durch vollständige Offenlegung am besten informiert, auch über ihre eigenen Entscheidungen in der Vergangenheit, vgl. Cass R. Sunstein, Administrator, OIRA, Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies, *Informing Consumers through Smart Disclosure* (Sept 8, 2011), online unter <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/inforeg/for-agencies/informing-consumers-through-smart-disclosure.pdf> (27. September 2011).
- 81 Pub L No 111-24, 123 Stat 1734, codified in various sections of Titles 15 and 16.
- 82 Vgl. Credit CARD Act § 204, 15 USC 1632(d).
- 83 Vgl. Credit CARD Act § 101(a), 15 USC § 1637(i)(1).
- 84 Vgl. Credit CARD Act § 101(b), 15 USC § 1666i-1(a).
- 85 Vgl. Credit CARD Act § 102(a), 15 USC § 1637(k).
- 86 Vgl. Credit CARD Act § 203, 15 USC § 1632).
- 87 Vgl. 49 USC § 32304A (fordert ein „nationales Kundeninformationsprogramm zur Treibstoffeffizienz von Reifen, ... um Kunden über die Auswirkungen der Reifenwahl auf Treibstoffeffizienz, Sicherheit und Lebensdauer des Fahrzeugs aufzuklären“ und das Verkehrsministerium zu autorisieren, das Informieren von Autokäufern am Verkaufspunkt und über das Internet vorzuschreiben).
- 88 Vgl. 9 CFR § 317.309.
- 89 Vgl. 9 CFR § 317.309.
- 90 Pub L No 111-148, 124 Stat 119, codified in various sections of Title 42.
- 91 Für ein Beispiel vgl. <http://www.healthcare.gov> (16. Januar 2011), eine Webseite für mehr Transparenz und Preisvergleiche. Vgl. auch Affordable Care Act § 6401(a), 42 USC § 1395cc(j).

- 92 Affordable Care Act § 1103, 42 USC § 18003.
- 93 Das Gesetz sieht vor: „Bis spätestens 1. Juli 2011 wird die Gesundheitsministerin in Abstimmung mit den Bundesstaaten einen Mechanismus einschließlich einer Webseite eingerichtet haben, mit deren Hilfe ein Bewohner eines Bundesstaates in der Lage ist, erschwingliche Krankenversicherungsoptionen in diesem Staat zu identifizieren.“ Affordable Care Act § 1103(a)(1), 42 USC § 18003(a)(1).
- 94 Affordable Care Act § 1103(b)(1), 42 USC § 18003(b)(1).
- 95 Department of Health and Human Services, Patient Protection and Affordable Care Act; Exchange Function in the Individual Market: Eligibility Determinations; Exchange Standards for Employers, 76 Fed Reg 51202-01, 51210 (2011).
- 96 Vgl. *ibid.* Vgl. auch Department of Health and Human Services, Providing Clear and Consistent Information to Consumers about Their Health Insurance Coverage (22. August 2011), online unter <http://www.healthcare.gov/news/factsheets/labels-08172011a.html> (25. August 2011); Department of Health and Human Services, Sample Insurance Coverage Template, online unter <http://www.healthcare.gov/news/factsheets/labels08172011b.pdf> (25. August 2011) (providing policy information templates).
- 97 Vgl. Affordable Care Act § 4205(b), 21 USC § 343(q)(5)(H). Vgl. auch 21 USC § 343(q)(1)(C)–(D).
- 98 Vgl. Fung, Graham & Weil, *Full Disclosure* S. 170–82 (s. Fußnote 78); Scot Burton et al., *Attacking the Obesity Epidemic: The Potential Health Benefits of Providing Nutrition Information in Restaurants*, 96 Am J Pub Health 1669, 1674 (2006).
- 99 Vgl. Riis & Ratner, *Simplified Nutrition Guidelines to Fight Obesity* S. 334 (s. Fußnote 16) (unterstreichen die Bedeutung von Einfachheit, um die effektive Kommunikation von Gesundheitshinweisen zu fördern); Jessica Wisdom, Julie S. Downs & George Loewenstein, *Promoting Healthy Choices: Information versus Convenience*, 2 Am Econ J: Applied Econ 164, 175–76 (2010); Julie S. Downs, George Loewenstein & Jessica Wisdom, *Strategies for Promoting Healthier Food Choices*, 99 Am Econ Rev 159, 162 (2009); Wansink & Cheney, 39 J Consumer Aff S. 394 (s. Fußnote 78).
- 100 Vgl. Susanna Kim Ripken, *The Dangers and Drawbacks of the Disclosure Antidote: Toward a More Substantive Approach to Securities Regulation*, 58 Baylor L Rev 139, 160–63 (2006).
- 101 Vgl. Wansink & Cheney, 39 J Consumer Aff S. 389, 391 (s. Fußnote 78).
- 102 In Bezug darauf sieht der Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act of 2010 (Dodd-Frank Act), Pub L No 111-203, 124 Stat 1376, Folgendes vor: „[j]edes Musterformular, das nach den Vorgaben dieses Unterabschnitts herausge-

geben wird, soll mithilfe von Verbrauchertests validiert werden.” Dodd-Frank Act § 1032(b)(3), 12 USC § 5532(b)(3).

- 103 Vgl. Wansink, *Mindless Eating* S. 8–9 (s. Fußnote 59).
- 104 Vgl. Lynette Ryals & Hugh Wilson, *Experimental Methods in Market Research: From Information to Insight*, 47 Intl J Mkt Rsrch 347, 348, 351 (2005)
- 105 40 CFR § 600.302-08.
- 106 Vgl. Environmental Protection Agency, Fuel Economy Labeling of Motor Vehicles: Revisions to Improve Calculation of Fuel Economy Estimates, 74 Fed Reg 61537-01, 61542, 61550–53 (2009) (amending 40 CFR Parts 86, 600)
- 107 Vgl. Richard P. Larrick & Jack B. Soll, *The MPG Illusion*, 320 Sci 1593, 1593 (2008).
- 108 Vgl. *ibid.* S. 1594.
- 109 Für eine Sichtweise vgl. Carolyn Fischer, *Let’s Turn CAFE Regulierung on Its Head* *1–2 (Resources for the Future, Issue Brief No 09-06, May 2009), online unter <http://www.rff.org/RFF/Documents/RFF-IB-09-06.pdf> (17. Januar 2011).
- 110 Hunt Allcott, *Consumers’ Perceptions and Misperceptions of Energy Costs*, 101 Am Econ Rev 98, 102 (2011).
- 111 *Ibid.* S. 39481.
- 112 *Ibid.* S. 39485–86, 39494–96.
- 113 *Ibid.* S. 39489–90.
- 114 Vgl. Heath & Heath, *Switch* S. 61–62 (s. Fußnote 13).
- 115 Vgl. Department of Agriculture, <http://www.choosemyplate.gov/> (25. August 2011).
- 116 *Ibid.*
- 117 *Ibid.* S. 39481.
- 118 *Ibid.* S. 39485–86, 39494–96.
- 119 Vgl. Slovic, 47 Duke L J S. 1136–37 (s. Fußnote 44); Jolls, 51 Vand L Rev S. 1660 (s. Fußnote 42).
- 120 Pub L No 111-31, 123 Stat 1776, codified S. 21 USC § 387.
- 121 Vgl. Smoking Prevention Act § 201, 15 USC § 1333(a).
- 122 Für die gesamte Regelung vgl. Food and Drug Administration, Required Warnings for Cigarette Packages and Advertisements, 76 Fed Reg 36628 (2011).

- 123** Vgl. Department of the Treasury, Financial Regulatory Reform: A New Foundation 64 (2009), online unter http://www.treasury.gov/initiatives/wsr/Documents/Final-Report_web.pdf (5. April 2011).
- 124** Ibid. S. 65. In Bezug auf die Bedeutung der Vereinfachung von Vergleichen vgl. Jeff Kling et al., *Comparison Friction: Experimental Evidence from Medicare Drug Plans* (NBER Working Paper No 17410, September 2011), online unter <http://www.nber.org/papers/w17410.pdf> (5. November 2011).
- 125** Dodd-Frank Act § 1021, 12 USC § 5511.
- 126** Dodd-Frank Act § 1032, 12 USC § 5532.
- 127** Dodd-Frank Act § 1032, 12 USC § 5532. Vgl. auch Riis & Ratner, *Simplified Nutrition Guidelines to Fight Obesity* S. 334 (s. Fußnote 16) (unterstreichen die Bedeutung von Einfachheit).
- 128** Dodd-Frank Act § 1013, 12 USC § 5493 (beschreibt die Aufgaben der Recherche-Abteilung der Behörde). Für eine bedeutsame Diskussion vgl. John Y. Campbell et al., *Consumer Financial Protection*, 25 J Econ Persp 91, 92 (2011).
- 129** Vgl. Kamenica, Mullainathan & Thaler, *Helping Consumers Know Themselves* S. *10 (s. Fußnote 80). Vgl. auch Office of Information and Regulatory Affairs, *Informing Consumers through Smart Disclosure* (s. Fußnote 80) (betonen, wie wichtig es ist, Verbrauchern vergleichende Informationen zugänglich zu machen, unter anderem auch Informationen darüber, wie sich ihre eigenen Entscheidungen auswirken).
- 130** 29 CFR § 2550.404a-5. Für eine Zusammenfassung des Gesetzes vgl. Employee Benefits Security Administration, *Fact Sheet: Final Rule to Improve Transparency of Fees and Expenses to Workers in 401(k)-Type Retirement Plans*, online unter <http://www.dol.gov/ebsa/newsroom/fsparticipantfeerule.html> (29. Mai 2011). Als Beispiel für eine Übersicht, die Unternehmen ihren Angestellten zur Verfügung stellen können, damit diese verschiedene Angebote zur betrieblichen Altersvorsorge besser vergleichen könnten, vgl. Employee Benefits Security Administration, *Model Comparative Chart*, online unter <http://www.dol.gov/ebsa/participantfeerulemodel-chart.doc> (29. Mai 2011).
- 131** Department of Education, Program Integrity Issues, 75 Fed Reg 66832, codified in various sections of Title 34 of the CFR.
- 132** 34 CFR § 668.6. Für eine Zusammenfassung des Gesetzes vgl. *Department of Education, Department of Education Establishes New Student Aid Rules to Protect Borrowers and Taxpayers* (28. Oktober 2010), online unter <http://www.ed.gov/news/press-releases/department-education-establishes-new-student-aid-rules-protect-borrowers-and-tax> (5. April 2011).

- 133 Vgl. Environmental Protection Agency, Energy Efficiency & Renewable Energy, online unter <http://www.fueleconomy.gov> (5. April 2011).
- 134 Vgl. Department of Agriculture, *Nutrition.gov*, online unter <http://www.nutrition.gov> (5. April 2011). Vgl. auch Department of Agriculture, <http://www.choosemyplate.gov> (13. Juni 2011).
- 135 Pub L No 99-499, 100 Stat 1728, codified S. 42 USC § 11001 et seq.
- 136 Vgl. Archon Fung and Dara O'Rourke, *Reinventing Environmental Regulation from the Grassroots Up: Explaining and Expanding the Success of the Toxics Release Inventory*, 25 *Envir Mgmt* 115, 116 (2000).
- 137 Vgl. James T. Hamilton, *Regulation through Revelation: The Origin, Politics, and Impacts of the Toxics Release Inventory Program* 248 (Cambridge 2005).
- 138 Vgl. Fung & O'Rourke, 25 *Envir Mgmt* S. 120 (s. Fußnote 140).
- 139 Vgl. Department of Labor and Occupational Safety and Health Administration, *Workplace Injury, Illness and Fatality Statistics*, online unter <http://www.osha.gov/oshstats/work.html> (5. April 2011).
- 140 Vgl. Environmental Protection Agency, Mandatory Reporting of Greenhouse Gases, 74 *Fed Reg* 56269-01, codified in various sections of Title 40 of the CFR.
- 141 Vgl. Presidential Memorandum, Regulatory Compliance (Jan 18, 2011), online unter <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/01/18/presidential-memoranda-regulatory-compliance> (5. April 2011).
- 142 Vgl. Peter R. Orszag, Director, OMB, Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies, Open Government Directive 2, 7 (8. Dezember 2009), online unter http://www.whitehouse.gov/omb/assets/memoranda_2010/m10-06.pdf (5. April 2011). Für den 2011 National Action Plan der US-Regierung, der im Rahmen der internationalen Open Government- Partnerschaft entwickelt wurde, vgl. http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/us_national_action_plan_final_2.pdf (23. Oktober 2011). Für mehr Informationen über die international Open Government-Partnerschaft vgl. <http://www.opengovpartnership.org/> (23. Oktober 2011).
- 143 Vgl. Peter R. Orszag, Director, OMB, Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies, Open Government Directive 7–8 (s. Fußnote 149).
- 144 Vgl. z.B. Department of Health and Human Services, Centers for Disease Control and Prevention, *Community Health Status Indicators (CHSI) to Combat Obesity, Heart Disease and Cancer* (1. Mai, 2010), online unter <http://www.data.gov/raw/2159> (31. Mai, 2011) (enthält Daten zu mehr als 200 Gesundheits-Messgrößen aus jedem Landkreis der USA); Department of the Treasury, *FinancialStability.gov TARP Trans-*

- actions Data: Asset Guarantee Program* (4. Dezember 2009), online unter <http://www.data.gov/raw/1260> (7. April 2011) (listet alle Käufe, Handelstransaktionen oder Verkäufe von in Schwierigkeiten geratenen Wertpapieren unter dem Emergency Economic Stabilization Act 2008 auf, Pub L No 110-343, 122 Stat 3765 (2008)); Department of Housing and Urban Development, *Public Housing Physical Inspection Scores*, online unter <http://www.data.gov/raw/1258> (31. Mai 2011) (liefert historische Daten zu den rund 20.000 physischen Inspektionen von Sozialwohnungen und subventionierten Mehrfamilienhäusern, die das Bauministerium jährlich durchführt); Department of Energy, *Residential Energy Consumption Survey (RECS) Files*, online unter <http://www.data.gov/raw/10> (30. Mai 2011) (liefert Daten zum Energieverbrauch in Wohneinheiten über einen Zeitraum von fast 30 Jahren).
- 145** Vgl. z.B. Environmental Protection Agency, *Open Government Plan 1.1 1* (25. Juni 2010), online unter http://www.epa.gov/open/EPAOpenGovernmentPlan_11.pdf (17. Januar 2011); Department of Transportation, *Open Government Plan Version 1.2 10* (25. Juni 2010), online unter http://www.dot.gov/open/pdf/DOT_Open_Gov_Plan_V1.2_06252010.pdf (6. April 2011); Department of Health and Human Services, *HHS Open Government Plan Version 1.1 12* (25. Juni 2010), online unter http://www.hhs.gov/open/plan/opengovernmentplan/openplan_version1_1.pdf (6. April 2011); Department of Labor, *Open Government Plan Version 1.03* (7. April 2010), online unter <http://www.dol.gov/open/OGDplan.pdf> (6. April 2011). Some of the FDA's efforts are described in Afia K. Asamoah and Joshua M. Sharfstein, *Transparency at the Food and Drug Administration*, 362 *New Eng J Med* 2341, 2341–43 (2010).
- 146** Affordable Care Act § 1004, 42 USC § 300gg-94.
- 147** Affordable Care Act § 1004, 42 USC § 300gg-94(a)(2).
- 148** Affordable Care Act § 1004, 42 USC § 300gg-94(a)(2).
- 149** Für mehr Informationen über XBLR vgl. <http://www.xbrl.org/aboutXBLR> (27. September 2011).
- 150** *Ibid.* (verlangt von Unternehmen mit einem weltweiten Eigenkapitalwert von über fünf Milliarden Dollar, die Vorgaben im ersten Jahr zu erfüllen, und von kleineren Unternehmen, in den darauffolgenden Jahren nachzuziehen).
- 151** Vgl. Greenstone, *Persistent Regulatory Experimentation* S. 113 (s. Fußnote 68) (vertritt den Standpunkt, dass retrospektive Überprüfung die einzige Möglichkeit ist, den „wahren Effekt politischer Maßnahmen“ zu ermitteln, weil „es generell unmöglich ist, Regulierungsmaßnahmen im Voraus zu bewerten.“). Für eine bedeutsame Studie vgl. Janet Schwartz et al., *Would You Like to Downsize That Meal? Activating Self-Control Is More Effective Than Calorie Labeling in Reducing Calorie Consumption in Fast Food Meals* (unpublished manuscript, 2011) (on file with The University of Chicago Law Review). Für eine Diskussion von Grundlagen und bester Praxis

mit Blick auf solche Policies, auch in Bezug auf Kosten-Nutzen-Überlegungen, vgl. OIRA, Disclosure and Simplification as Regulatory Tools (s. Fußnote 2).

- 152** Consider 76 Fed Reg S. 3821 (s. Fußnote 1).
- 153** Vgl. *ibid*; Executive Order 12866, 3 CFR § 638.
- 154** 76 Fed Reg S. 3821 (s. Fußnote 1).
- 155** Office of Management and Budget, Circular A-4, Regulatory Analysis 2 (17. September 2003) (Westlaw S. 2003 WL 24011971).
- 156** Vgl. Cass R. Sunstein, Administrator, OIRA, Memorandum for the President's Management Council, Increasing Openness in the Rulemaking Process—Improving Electronic Dockets 2 (28. Mai 2010), online unter http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/infocreg/edocket_final_5-28-2010.pdf (6. April 2011) (fordert, dass Materialien, auf die man sich bei der Einführung einer Regel stützt, darunter auch Regulierungsfolgenabschätzungen, der Öffentlichkeit unter <http://www.regulations.gov> zugänglich gemacht werden).
- 157** 76 Fed Reg S. 3822 (s. Fußnote 1).
- 158** *Ibid*.
- 159** Vgl. Office of Information and Regulatory Affairs, Office of Management and Budget, Agency Checklist: Regulatory Impact Analysis (20. Oktober 2010), online unter http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/infocreg/regpol/RIA_Checklist.pdf (6. September 2011). Vgl. auch Office of Information and Regulatory Affairs, Office of Management and Budget, Regulatory Impact Analysis: A Primer (15. August 2011), online unter http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/infocreg/regpol/circular-a-4_regulatory-impact-analysis-a-primer.pdf (6. September, 2011); Office of Information and Regulatory Affairs, Office of Management and Budget, Regulatory Impact Analysis: Frequently Asked Questions (FAQs) (7. Februar, 2011), online unter http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/circulars/a004/a-4_FAQ.pdf (6. September 2011).
- 160** Vgl. 76 Fed Reg S. 3821 (s. Fußnote 1).
- 161** Vgl. z.B. Environmental Protection Agency, Improving Our Regulierungs: A Preliminary Plan for Periodic Retrospective Reviews of Existing Regulierungs 34 (24. Mai 2011), online unter <http://www.whitehouse.gov/files/documents/2011-regulatory-action-plans/EnvironmentalProtectionAgencyPreliminaryRegulatoryReformPlan.pdf> (6. September 2011) („In einer Reihe von 20 öffentlichen Meetings wurde zu verbalen Stellungnahmen aufgerufen. ... Außerdem veranstaltete die EPA 19 weitere Bürgerversammlungen und Anhörungen, die sich auf bestimmte Programmbereiche (z.B. Restmüll oder Notfallplänen) und EPA-Regionen konzentrierten.“).

- 162** Vgl. Cass R. Sunstein, Administrator, OIRA, Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies; Retrospective Analysis of Existing Significant Regulations (25. April 2011), online unter <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/memoranda/2011/m11-19.pdf> (6. September 2011).
- 163** Die endgültigen Pläne können auf der Webseite des Weißen Hauses eingesehen werden. Vgl. The White House, Regulation Reform, online unter <http://www.whitehouse.gov/21stcenturygov/actions/21st-century-regulatory-system> (6. September 2011).
- 164** Department of Health and Human Services, Plan for Retrospective Review of Existing Rules 3, 8–17 (22. August 2011), online unter <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/other/2011-regulatory-action-plans/healthandhumanservicesregulatoryreformplanaugust2011.pdf> (6. September 2011).
- 165** Department of Labor, Plan for Retrospective Analysis of Existing Rules 10–11 (August 2011), online unter <http://www.whitehouse.gov/files/documents/2011-regulatory-action-plans/DepartmentofLaborPreliminaryRegulatoryReformPlan.pdf> (6. September 2011).
- 166** Der Plan, diese Regelung einzuführen, wird hier beschrieben: Department of Transportation, Plan for Implementation of Executive Order 13563: Retrospective Review and Analysis of Existing Rules 2, 21 (August 2011), online unter <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/other/2011-regulatory-action-plans/departmentoftransportationregulatoryreformplanaugust2011.pdf> (6. September 2011). Für eine Ankündigung der vorgeschlagenen Regelung mit Betonung der Verpflichtung zur regulatorischen Vereinheitlichung vgl. Department of Transportation, Press Release, *Secretary LaHood Announces Proposed Amendments to Federal Regulations for Positive Train Control Systems*, online unter http://www.fra.dot.gov/roa/press_releases/fp_FRA%2019-11.shtml (23. Oktober 2011).
- 167** Department of Labor, Plan for Retrospective Analysis of Existing Rules S. 9–10 (s. Fußnote 174).
- 168** Department of Commerce, Plan for Retrospective Analysis of Existing Rules 3–6 (18. August 2011), online unter <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/other/2011-regulatory-action-plans/departmentofcommerceregulatoryreformplanaugust2011a.pdf> (6. September 2011).
- 169** Greenstone, *Persistent Regulatory Experimentation* S. 113 (s. Fußnote 68).
- 170** *Ibid.* S. 14.
- 171** Vgl. Banerjee & Duflo, *Poor Economics* (s. Fußnote 3).

- 172 Vgl. Greenstone, *Persistent Regulatory Experimentation* S. 113 (s. Fußnote 68). Für Anwendungen in anderen Kontexten vgl. Banerjee & Duflo, *Poor Economics* (s. Fußnote 3).
- 173 Department of the Treasury, Plan for Retrospective Analysis of Existing Rules 20 (22. August 2011), online unter <http://www.treasury.gov/about/budget-performance/annual-performance-plan/Documents/lookback%20plan%20final%208%2018%2011%20clean.pdf> (23. Oktober 2011).
- 174 Department of Labor, Plan for Retrospective Analysis of Existing Rules S. 22 (s. Fußnote 174).
- 175 Department of the Interior, Plan for Retrospective Regulatory Review S. 20 (s. Fußnote 182). Vgl. auch Department of Agriculture, Final Plan for Retrospective Analysis Pursuant to Executive Order 13563 23 (18. August 2011), online unter <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/other/2011-regulatory-action-plans/departmentofagricultureregulatoryreformplanaugust2011.pdf> (8. September 2011) („im Rahmen der Förderung empirischer Tests der Auswirkungen von Regulierungsmaßnahmen wird [die USDA] möglicherweise experimentelle oder quasi-experimentelle Anordnungen, darunter auch randomisierte kontrollierte Studien, in Betracht ziehen.“).
- 176 Vgl. Eric J. Johnson et al., *Framing, Probability Distortions, and Insurance Decisions*, 7 *J Risk & Uncertainty* 35, 48–50 (1993).
- 177 Vgl. Madrian & Shea, 116 *Q J Econ* S. 1158–60 (s. Fußnote 5). Vgl. auch Gale et al., *Introduction* S. 1 (s. Fußnote 75).
- 178 Vgl. Gale et al., *Introduction* S. 13 (s. Fußnote 75).
- 179 Vgl. Peter R. Orszag & Eric Rodriguez, *Retirement Security for Latinos: Bolstering Coverage, Savings, and Adequacy*, in Gale et al., (eds.), *Automatic* 173, 182 (s. Fußnote 75); Leslie E. Papke, Lina Walker, and Michael Dworsky, *Retirement Savings for Women: Progress to Date and Policies for Tomorrow*, in Gale et al., (eds.), *Automatic* 199, 216 (s. Fußnote 75); Ngina Chiteji & Lina Walker, *Strategies to Increase the Retirement Savings of African American Households*, in Gale et al., (eds.), *Automatic* 231, 248–49 (s. Fußnote 75).
- 180 Pub L No 109-280, 120 Stat 780, codified in various sections of Titles 26 and 29.
- 181 PPA § 902, 26 USC §§ 401, 411, 416.
- 182 Vgl. President Barack Obama, Weekly Address (5. September 2009), online unter <http://www.whitehouse.gov/blog/2009/09/05/weekly-address-labor-day-and-fair-rewards-hard-work> (3. Januar 2012) (kündigt Initiativen an, um mehr Menschen

- zum Abschließen individueller Rentensparpläne zu ermuntern und die private Altersvorsorge zu bezuschussen). Für ein Beispiel der Reaktion der IRS auf diese Ankündigung vgl. Internal Revenue Service, *Retirement & Savings Initiatives: Helping Americans Save for the Future*, (September 2009), online unter http://www.irs.gov/pub/irs-tege/rne_se0909.pdf (31. Mai 2011) (diskutiert vier Mitteilungen und drei Regelungen, die Altersvorsorgeprogramme verbessern sollen).
- 183** PPA § 902, 26 USC § 401.
- 184** PPA § 902, 26 USC § 414.
- 185** Vgl. 26 CFR §§ 1, 54. Am 8. November 2007 erließ die IRS die vorgeschlagenen Gesetze zu den QUACA-Maßnahmen des PPA. Vgl. 26 CFR § 1.
- 186** Vgl. PPA § 1511, 29 USC § 218A.
- 187** Center of Medicare and Medicaid Services, Re: Express Lane Eligibility Option *1 (4. Februar 2010), online unter <http://peerta.acf.hhs.gov/uploadedFiles/Express%20Lane%20Eligibility%20SHO%20final%202-4-10%20508%20ready.pdf> (31. Mai 2011).
- 188** Healthy, Hunger-Free Kids Act of 2012, Pub L No 111-296, 124 Stat 3183, codified in various sections of Titles 7 and 42.
- 189** Healthy, Hunger-Free Kids Act of 2012 § 101, 42 USC § 1758(b)(4).
- 190** Department of Agriculture, Direct Certification and Certification of Homeless, Migrant and Runaway Children for Free School Meals, 76 Fed Reg 22785-02, 22793 (2011).
- 191** Peter Orszag, Director, OMB, *SAVEings* (29. März 2010), online unter <http://www.whitehouse.gov/omb/blog/10/03/29/SAVEings/> (31. Mai 2011).
- 192** Vgl. Rozin et al., 6 *Judgment & Dec Making* S. 324, 329–30 (s. Fußnote 55). Für eine kurze, anschauliche Zusammenfassung vgl. Wansink, Just & McKendry, *Lunch Line Redesign*, *NY Times* S. A35 (s. Fußnote 54).
- 193** Vgl. Currie et al., 2 *Am Econ J: Econ Pol* S. 60–61 (s. Fußnote 56).
- 194** Vgl. Rozin et al., 6 *Judgment & Dec Making* S. 324, 329–30 (s. Fußnote 55). Für eine allgemeinere Abhandlung vgl. Wansink, *Mindless Eating* S. 58–68, 83–88 (s. Fußnote 59). Für eine Diskussion der Bedeutung von Zugänglichkeit und (im gewissen Sinne) Defaultregeln vgl. Downs, Loewenstein & Wisdom, 2 *Am Econ J: Applied Econ* S. 166 (s. Fußnote 99). Für eine Diskussion der Effekte von Menü-Platzierungen vgl. Eran Dayan & Maya Bar-Hillel, *Nudge to Nobesity II: Menu Positions Influence Food Orders*, 6 *Judgment Dec Making* 333, 339–40 (2011) (kommen – auf der Basis von

Studien, die sowohl im Labor als auch unter realen Bedingungen durchgeführt wurden – zu dem Ergebnis, dass Punkte, die Anfang oder Ende der Liste in ihrer Kategorie bilden, um bis zu 20 Prozent häufiger gewählt werden, als wenn sie im Mittelteil der Liste auftauchen würden).

- 195 Vgl. White House Task Force on Childhood Obesity, Report to the President, Solving the Problem of Childhood Obesity within a Generation 49–55 (Mai 2010), online unter http://www.letsmove.gov/pdf/TaskForce_on_Childhood_Obesity_May2010_FullReport.pdf (6. April 2011).
- 196 Vgl. *ibid.* S. 37 („Die Entscheidungen von Kindern hängen davon ab, was am besten sichtbar und am leichtesten erreichbar ist; scheinbar kleine Unterschiede im schulischen Umfeld können große Auswirkungen darauf haben, was Kinder essen. Die „Entscheidungsarchitektur“, die bewusst oder unbewusst in das schulische Nahumfeld integriert wurde, kann einen entscheidenden Unterschied in Verhalten und Gesundheit unserer Kinder bewirken.“).
- 197 Vgl. Schwartz et al., *Would You Like to Downsize That Meal?* (s. Fußnote 160).
- 198 *Ibid.* S. *3.
- 199 Vgl. z.B. William G. Gale, J. Mark Iwry & Spencer Walters, *Retirement Savings for Middle- and Lower-Income Households: The Pension Protection Act of 2006 and the Unfinished Agenda*, in Gale et al., eds, *Automatic* 11, 13–14 (s. Fußnote 75); Isaac Dinner et al., *Partitioning Default Effects: Why People Choose Not to Choose* *3 (unpublished manuscript, June 2009), online unter <http://ssrn.com/abstract=1352488> (Apr 6, 2011); Gabriel D. Carroll et al., *Optimal Defaults and Active Decisions*, 124 Q J Econ 1639, 1641–43 (2009).
- 200 Vgl. Carroll et al., 124 Q J Econ S. 1642 (s. Fußnote 213); Madrian & Shea, 116 Q J Econ S. 1176–77 (s. Fußnote 5). Dieser Punkt bezieht sich auf Fragen der Selbstkontrolle. Vgl. Thaler, *Quasi Rational Economics* S. 19 (s. Fußnote 30). Für eine schwerpunktmäßige Beschäftigung mit der Unterscheidung von „Planern“ und „Machern“ vgl. Gharad Bryan, Dean Karlan & Scott Nelson, *Commitment Devices*, 2 Ann Rev Econ 671, 675–79 (2010).
- 201 Vgl. Craig R.M. McKenzie, Michael J. Liersch & Stacey R. Finkelstein, *Recommendations Implicit in Policy Defaults*, 17 Psych Sci 414, 418–19 (2006); Madrian & Shea, 116 Q J Econ S. 1182 (s. Fußnote 5). Es stimmt natürlich nicht, dass alle Defaults gewählt wurden, weil sie im besten Interesse der jeweils Betroffenen sind. S. Fußnote 219 und Begleittext.
- 202 Vgl. Dinner et al., *Partitioning Default Effects* S. *5–6 (s. Fußnote 213).
- 203 Vgl. *ibid.* S. *12–14.

- 204 Vgl. N. Craig Smith, Daniel G. Goldstein & Eric J. Johnson, *Smart Defaults: From Hidden Persuaders to Adaptive Helpers* *15–16 (INSEAD Working Paper No 2009/03/ISIC, 2009), online unter <http://ssrn.com/abstract=1116650> (31. Mai 2011).
- 205 Vgl. 16 CFR § 425; Federal Trade Commission, *Negative Options: A Report by the Staff of the FTC's Division of Enforcement* 5 (Januar 2009), online unter <http://www.ftc.gov/os/2009/02/P064202negativeoptionreport.pdf> (31. Mai 2011).
- 206 Vgl. John Beshears et al., *The Limitations of Defaults* *8 (unpublished manuscript, 2010), online unter <http://www.nber.org/programs/ag/rrc/NB10-02,%20Beshears,%20Choi,%20Laibson,%20Madrian.pdf> (31. Mai 2011).
- 207 Vgl. *ibid.* S. *11–12.
- 208 Vgl. Erin Todd Bronchetti et al., *When a Nudge Isn't Enough: Defaults and Saving among Low-Income Tax Filers* *4 (NBER Working Paper Series 16887, März 2011), online unter <http://www.nber.org/papers/w16887> (31. Mai 2011). Man beachte jedoch, dass der „Default“ in dieser Studie lediglich aus einem Statement auf einem Formular bestand. *Ibid.* S. *11. Der Grat zwischen dem Einsatz eines derartigen „Defaults“ und aktivem Entscheiden ist relativ schmal.
- 209 Vgl. Carroll et al., 124 Q J Econ S. 1639–40 (s. Fußnote 213).
- 210 Vgl. *ibid.* S. 1670.
- 211 Vgl. *ibid.* S. 1672.
- 212 Für eine Diskussion von Grundlagen und bester Praxis in Bezug auf Defaultregelungen vgl. OIRA, *Disclosure and Simplification as Regulatory Tools* (s. Fußnote 2).
- 213 76 Fed Reg S. 3821 (s. Fußnote 1).
- 214 Vgl. Congdon, Kling & Mullainathan, *Policy and Choice* S. 97–98 (s. Fußnote 2); Devoto et al., *Happiness on Tap* S. *2–3 (s. Fußnote 6); Tufano, *Just Keep My Money!* S. *26 (s. Fußnote 6) (stellen fest, dass Sparprodukte, insbesondere US-Sparbriefe, mit signifikant höherer Wahrscheinlichkeit abgeschlossen werden, wenn der Prozess dafür erleichtert und vereinfacht wird).
- 215 Vgl. Office of Information and Regulatory Affairs, Office of Management and Budget, *Information Collection Budget of the United States Government* 22, 32–33 (2010), online unter http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/inforeg/icb/icb_2010.pdf (31. Mai 2011).
- 216 Für eine Diskussion der Wichtigkeit solcher Schritte vgl. Eric P. Bettinger et al., *The Role of Simplification and Information in College Decisions: Results from the H&R Block FAFSA Experiment* *26–29 (NBER Working Paper No 15361, September 2009),

online unter <http://www.nber.org/papers/w15361> (31. Mai 2011); Council of Economic Advisers, National Economic Council, Simplifying Student Aid: The Case for a Easier, Faster, and More Accurate FAFSA (September 2009), online unter http://www.whitehouse.gov/assets/documents/FAFSA_Report.pdf (23. Oktober 2011).

- 217** Vgl. 31 CFR § 208.6; *Direct Express*, online unter <http://www.usdirectexpress.com/> (17. Januar 2011).
- 218** Vgl. Michael S. Barr, *Financial Services, Saving, and Borrowing among Low- and Moderate-Income Households: Evidence from the Detroit Area Household Financial Services Survey*, in Blank & Barr (eds.), *Insufficient Funds* 66, 76–77 (s. Fußnote 76).
- 219** Vgl. Cass R. Sunstein, Administrator, OIRA, Memorandum for Chief Information Officers, Data Call for the 2010 Information Collection Budget 1–2 (20. April 2010), online unter http://www.whitehouse.gov/omb/assets/inforeg/2010_icb_datacall.pdf (17. Januar 2011).
- 220** Für eine Liste dieser Initiativen vgl. Office of Information and Regulatory Affairs, Information Collection Budget S. 23–123 (s. Fußnote 229). Für eine nachfolgende Liste im 2011 Report, die Aufwandsreduzierungen für kleine Unternehmen und Vereinfachungen für Leistungsprogramme vorsehen, vgl. Office of Information and Regulatory Affairs, Office of Management and Budget, Information Collection Budget of the United States Government 16–79 (2011), online unter http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/inforeg/icb/2011_icb.pdf (23. Oktober 2011).
- 221** Vgl. Cass R. Sunstein, Administrator, OIRA, Memorandum for Chief Information Officers, Minimizing Paperwork and Reporting burdens 1 (23. Februar 2011), online unter: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/inforeg/icb/2011_ICB_Data_Call.pdf (7. April 2011). For the results of this request, vgl. Office of Information and Regulatory Affairs, Information Collection Budget (s. Fußnote 229).
- 222** Office of Information and Regulatory Affairs, Minimizing Paperwork S. 5 (s. Fußnote 237).
- 223** Vgl. Congdon, Kling & Mullainathan, *Policy and Choice* S. 157–61 (s. Fußnote 2).
- 224** Ibid. S. 160 („[W]enn man es dem Einzelnen erleichtert, Zuschüsse in Anspruch zu nehmen und die Anspruchsvoraussetzungen zu verstehen, könnte das einen deutlichen Zuwachs bei den Inanspruchnahmen zur Folge haben. Ein Vereinfachen des Antragsverfahrens – weniger Formulare, automatische Teilnahme oder eine entsprechende Defaultregelung und so weiter – könnte starke Auswirkungen auf die Beteiligungsquote haben.“).
- 225** Vgl. Sheena Sethi-Iyengar, Gur Huberman & Wei Jiang, *How Much Choice Is Too Much? Contributions to 401(k) Retirement Plans*, in Olivia S. Mitchell and Stephen

- P. Utkus (eds.), *Pension Design and Structure: New Lessons from Behavioral Finance* 83, 84–87 (Oxford 2004).
- 226 Vgl. *ibid.* S. 88–91.
- 227 Vgl. Sheena S. Iyengar & Emir Kamenica, *Choice Proliferation, Simplicity Vgl. King & Asset Allocation*, 94 J Pub Econ 530, 536–38 (2010).
- 228 Für eine Diskussion der zugrunde liegenden Problematik vgl. Jason Abaluck & Jonathan Gruber, *Choice Inconsistencies among the Elderly: Evidence from Plan Choice in the Medicare Part D Program*, 101 Am Econ Rev 1180, 1206–08 (2011).
- 229 Vgl. 42 CFR § 422.506(b)(1)(iv). Für eine ähnliche Diskussion mit besonderer Betonung der Fähigkeiten derjenigen, die Menüs zusammenstellen, vgl. David Goldreich & Hanna Hataburda, *Rational Preference for Smaller Menus: Variability in Menu-Setting Ability and 401(k) Plans* *3 (2011), online unter <http://www.hbs.edu/research/pdf/11-086.pdf> (7. April 2011).
- 230 Vgl. Raj Chetty, Adam Looney & Kory Kroft, *Salience and Taxation: Theory and Evidence*, 99 Am Econ Rev 1145, 1163 (2009). Für eine Diskussion in einem ähnlichen Kontext vgl. Amy Finkelstein, *E-ZTAX: Tax Salience and Tax Rates*, 124 Q J Econ 969, 1008–09 (2009).
- 231 Vgl. Congdon, Kling & Mullainathan, *Policy and Choice* S. 126–27 (s. Fußnote 2).
- 232 Vgl. Claudia R. Sahm, Matthew D. Shapiro & Joel Slemrod, *Check in the Mail or More in the Paycheck: Does the Effectiveness of Fiscal Stimulus Depend on How It Is Delivered?* *20–22 (Finance and Economics Discussion Series 2010-40, Februar 2011), online unter <http://www.federalreserve.gov/pubs/feds/2010/201040/201040pap.pdf> (7. April 2011).
- 233 *Ibid.* S. *20–21.
- 234 Vgl. Begleittext zu Fußnote 125.
- 235 Vgl. 29 CFR §§ 1910, 1915, 1926.
- 236 S. Fußnoten 206–12 und Begleittexte.
- 237 Vgl. Allcott & Mullainathan, 327 Sci S. 1204 (s. Fußnote 75); Paul J. Ferraro & Michael K. Price, *Using Non-pecuniary Strategies to Influence Behavior: Evidence from a Large Scale Field Experiment* *20–22 (NBER Working Paper No 17189, Juli 2011), online unter <http://www.nber.org/papers/w17189.pdf> (28. August 2011) (stellen fest, dass soziale Vergleiche den Wasserverbrauch signifikant senkten). Für eine Diskussion der Bedeutung von Erinnerungen und insbesondere Auffälligkeit in Bezug auf die Erhöhung von Spareinlagen vgl. Karlan et al., *Getting to the Top of Mind* S.

*23–24 (s. Fußnote 8). Für eine Diskussion der Policy-Implicationen, die sich aus der Unaufmerksamkeit von Verbrauchern in Bezug auf Energiesparmaßnahmen ergeben, vgl. Allcott, Mullainathan & Taubinsky, *Externalizing the Internality* S. *5–7 (s. Fußnote 28).

238 Vgl. Richard B. Howarth, Brent M. Haddad & Bruce Paton, *The Economics of Energy Efficiency: Insights from Voluntary Participation Programs*, 28 Energy Pol 477, 484–85 (2000).

239 Vgl. Congdon, Kling & Mullainathan, *Policy and Choice* S. 113 (s. Fußnote 2).

240 Vgl. Executive Order 13514, 74 Fed Reg 52117 (2009).

241 Vgl. White House Task Force on Childhood Obesity, Report to the President: Solving the Problem of Childhood Obesity within a Generation 26–27, 32, 35 (2010), online unter http://www.letsmove.gov/sites/letsmove.gov/files/TaskForce_on_Childhood_Obesity_May2010_FullReport.pdf (7. Juni 2010).

242 Vgl. *ibid.* S. 33–34.

243 Vgl. Jeffrey R. Brown, *Rational and Behavioral Perspectives on the Role of Annuities in Retirement Planning* *21 (NBER Working Paper No 13537, Oktober 2007), online unter <http://www.nber.org/papers/w13537> (17. Januar 2011).

244 Vgl. Jeffrey R. Brown et al., *Why Don't People Insure Late-Life Consumption? A Framing Explanation of the Under-Annuitization Puzzle*, 98 Am Econ Rev 304, 305 (2008).

245 Vgl. *ibid.* S. 307.

246 Für Überblicksdarstellungen vgl. Christakis & Fowler, *Connected* (s. Fußnote 32); Sushil Bikhchandani, David Hirshleifer & Ivo Welch, *Learning from the Behavior of Others: Conformity, Fads, and Informational Cascades*, 12 J Econ Persp 151 (1998). Für bedeutsame Diskussionen vgl. auch P. Wesley Schultz et al., *The Constructive, Destructive, and Reconstructive Power of Social Norms*, 18 Psych Sci 429, 432–33 (2007); Robert B. Cialdini et al., *Managing Social Norms for Persuasive Impact*, 1 Soc Influence 3, 10–12 (2006). Bemerkenswert ist in *Managing Social Norms* insbesondere auch die Feststellung, dass, wenn man die Aufmerksamkeit der Zielgruppe auf die Existenz oder das Überhandnehmen einer unerwünschten Verhaltensweise lenkt, deren Häufigkeit sogar zunehmen kann: „Es lohnt sich festzuhalten, dass unser am wenigsten erfolgreiches Schild jene Art von Texten imitierte, die mit negativen Formulierungen und deskriptiven Normen arbeiten, wie sie ... regelmäßig von Offiziellen in Gesundheitswesen und Kommunalbehörden bei einem breiten Spektrum sozialer Probleme Verwendung finden. Unsere Ergebnisse zeigen, dass Appelle dieser Art von den Mitteilenden bei ihren Überzeugungsbemühungen gemieden

werden sollten. Leider ist das nicht immer der Fall. ... So wurde etwa, nachdem wir das Ergebnis der vorliegenden Studie [die die mangelnde Wirksamkeit einer Parkbeschilderung mit negativen Formulierungen und deskriptiven Normen aufzeigte] den Parkverantwortlichen vorgestellt hatten, von diesen beschlossen, die entsprechenden Passagen ihrer Schilder nicht zu verändern. ... Wir waren enttäuscht, aber, um ehrlich zu sein, nicht überrascht, dass die Parkverantwortlichen bei ihrer Entscheidung über die Beschilderung den subjektiven Antworten von Parkbesuchern mehr Gewicht beimaßen als unseren empirischen Daten.“ Cialdini et al., *Managing Social Norms* S. 12 (s. Fußnote 262).

- 247 Vgl. Allcott, *Social Norms and Energy Conservation* S. *16–17 (s. Fußnote 32). Vgl. auch Ferraro & Michael, *Using Non-pecuniary Strategies to Influence Behavior* (s. Fußnote 253).
- 248 Vgl. Jean K. Langlie, *Social Networks, Health Beliefs, and Preventive Health Behavior*, 18 *J Health & Soc Behav* 244, 244–45 (1977).
- 249 Christakis & Fowler, *Connected* S. 105–12 (s. Fußnote 262).
- 250 Für eine bedeutsame Diskussion vgl. Kuran, *Private Truths, Public Lies* S. 61 (s. Fußnote 38).
- 251 Vgl. Dinh-Zarr et al., 21 *Am J Prev Med* S. 48 (s. Fußnote 39) (dokumentieren ein Ansteigen des Gebrauchs von Sicherheitsgurten von 14 Prozent im Jahr 1983 auf 71 Prozent im Jahr 2000).
- 252 Vgl. Kagan & Skolnick, *Banning Smoking* S. 72 (s. Fußnote 39).
- 253 Vgl. Carrell, Hoekstra & West, *Is Poor Fitness Contagious?* S. *18 (s. Fußnote 32). Vgl. Department of Agriculture and Department of Health and Human Services, *Dietary Guidelines for Americans 2010* S. 56 (s. Fußnote 36) (verweist auf die Bedeutung sozialer und kultureller Normen und Werte).
- 254 Vgl. Jamie Mulligan, *First Lady Michelle Obama Announces Collaboration with Walmart in Support of Let's Move Campaign* (26. Januar 2011), online unter <http://www.letsmove.gov/blog/2011/01/25/first-lady-michelle-obama-announces-collaboration-walmart-support-lets-move-campaign> (7. April 2011).
- 255 Press Release, *Walmart Launches Major Initiative to Make Food Healthier and Healthier Food More Affordable* (Walmart, 20. Januar 2011), online unter <http://walmartstores.com/pressroom/news/10514.aspx> (27. September 2011).
- 256 Vgl. *ibid.* Vgl. auch Sheryl Gay Stohlberg, *Wal-Mart Shifts Strategy to Promote Healthy Foods*, *NY Times* B1 (20. Januar 2011).

- 257** Vgl. *Food Giants Pledge to Cut 1.5 Trillion Calories out of Products* (USA Today, 21. Mai 2010), online unter http://www.usatoday.com/money/industries/food/2010-05-17-cutting-calories_N.htm (7. April 2011).
- 258** Ibid.
- 259** Vgl. Food Market Institute, Press Release, *Food & Beverage Industry Launches Nutrition Keys Front-of-Pack Nutrition Labeling Initiative to Inform Consumers and Combat Obesity: Nutrition Icon to Be Supported by \$50 Million Industry-Funded Consumer Education Campaign* (25. Januar 2011), online unter http://www.fmi.org/news_releases/index.cfm?fuseaction=mediatext&ibid=1207 (7. April 2011).
- 260** Manche Leser mögen gegen einige der hier diskutierten Ansätze Vorbehalte haben, weil sie der Meinung sind, dass diese zu paternalistisch seien. Man bedenke jedoch, dass sie in der Regel nicht in Form von Geboten oder Verboten in privates Verhalten eingreifen; vielmehr wahren sie die Entscheidungsfreiheit. Vereinfachung mit dem Ziel, die unerwünschten Nebenwirkungen von Komplexität zu umgehen, sollte dazu dienen, die Leistungsfähigkeit von Programmen zu verbessern; solche Verbesserungen lassen sich wohl kaum paternalistisch nennen. Denken Sie zum Beispiel an eine Verringerung der Anzahl von Fragen auf einem Formular oder an eine erleichterte oder automatische Feststellung der Teilnahmeberechtigung an Programmen, sofern bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind. Gesetzlich vorgeschriebene oder autorisierte Offenlegungsrichtlinien sollten so gestaltet sein, dass die Menschen vernünftig informiert werden, anstatt unnötig komplex oder unverständlich zu sein. Es ist kein verwerflicher Paternalismus, wenn der Versuch unternommen wird, Verbraucher mit klaren und genauen Informationen zu versorgen. Im Gegenteil: Solche Versuche fördern die Entscheidungsfreiheit.
- 261** Executive Order 13563, 76 Fed Reg 3821 (2011).
- 262** Cass R. Sunstein, Administrator, OIRA, Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies, *Disclosure and Simplification as Regulatory Tools* (18. Juni 2010), online unter http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/inforeg/disclosure_principles.pdf (15. Januar 2011). Footnotes are omitted from this Appendix.
- 263** Office of Information and Regulatory Affairs, Office of Management and Budget, *Agency Checklist: Regulatory Impact Analysis* (20. Oktober 2010), online unter http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/inforeg/regpol/RIA_Checklist.pdf (6. September 2011). Footnotes are omitted from this Appendix.

Über die Vodafone Stiftung

Erkennen. Fördern. Bewegen.

Die Vodafone Stiftung ist eine der großen unternehmensverbundenen Stiftungen in Deutschland und Mitglied einer weltweiten Stiftungsfamilie. Als eigenständige gemeinnützige Institution und gesellschaftspolitischer Thinktank fördert und initiiert sie Programme mit dem Ziel, Impulse für den gesellschaftlichen Fortschritt zu geben, die Entwicklung einer aktiven Bürgergesellschaft anzustoßen und gesellschaftspolitische Verantwortung zu übernehmen. Das Förderprofil steht unter dem Leitmotiv „Erkennen. Fördern. Bewegen.“ und konzentriert sich auf den Bereich Bildung, Integration und soziale Mobilität.

Impressum

Herausgeber:

Vodafone Stiftung Deutschland
gemeinnützige GmbH
Ferdinand-Braun-Platz 1
40549 Düsseldorf
www.vodafone-stiftung.de

Verantwortlich:

Dr. Mark Speich
Dr. David Deißner

Redaktion:

Theresa Leimpek

Koordination:

Danyal Alaybeyoglu

Lektorat:

Merlind David

Foto Cass Sunstein:

Jens Gyarmaty

Gestaltung:

trafodesign GmbH, Düsseldorf

Druck:

Druckstudio GmbH, Düsseldorf

CASS ROBERT SUNSTEIN

Cass R. Sunstein, geboren 1954, ist einer der renommiertesten Juristen der Vereinigten Staaten und hat derzeit die Felix Frankfurter Professur an der Law School der Harvard University inne. Sein Forschungsinteresse gilt insbesondere den Bereichen Verfassungs-, Verwaltungs- und Umweltrecht sowie der Vermittlung zwischen Recht und Verhaltensökonomie. Sein 2008 zusammen mit dem Ökonomen Richard Thaler vorgelegtes Buch „Nudge – Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness“ war ein internationaler Bestseller.

Von September 2009 bis August 2012 war Cass Sunstein als Leiter des White House Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA) zuständig für ökonomische Analysen der Regulierungs- und Informationspolitik der Regierung und gehört nach wie vor zu den engsten Beratern des US-Präsidenten Barack Obama.

ALLE MEDIEN DER VODAFONE STIFTUNG DEUTSCHLAND
FINDEN SIE AUCH IN UNSERER STIFTUNGS-APP:



Vodafone
Stiftung
Deutschland

ISBN 978-3-9813230-5-4