

**Staatsausgaben und Verhaltensökonomik
– Zur Psychologie der öffentlichen
Ausgabentätigkeit**

**Erkenntnisstand und ausgabenpolitische
Implikationen**

Thomas Döring

sofia-Studien 14-2, Darmstadt 2014

ISBN: 978-3-941627-34-5

Sofia-Studien
zur Institutionenanalyse
Nr. 14-2

ISSN 1439 – 6874
ISBN 978-3-941627-34-5

Staatsausgaben und Verhaltensökonomik
Zur Psychologie der öffentlichen Ausgabentätigkeit
Erkenntnisstand und ausgabenpolitische Implikationen

Thomas Döring

Darmstadt, Mai 2014

Inhalt

1 Einleitung und Fragestellung	3
2 Zentrale Erkenntnisse des verhaltensökonomischen Ansatzes: Zur Psychologie der begrenzten Rationalität des individuellen Entscheidungsverhaltens	10
2.1 Entscheidungsanomalien aufgrund von kognitiven Beschränkungen und der Verwendung von Heuristiken	11
2.2 Melioration, dynamische Präferenzausbildung und situationsgebundene Entscheidungen	14
2.3 Zur Bedeutung von Fairnessnormen, Vertrauen und sozialer Reziprozität für das individuelle Entscheidungsverhalten	17
3 Entwicklung der Staatsausgaben und ihre ökonomische Wirkung: Ergänzung der traditionellen Perspektive um verhaltensökonomische Einsichten.....	21
3.1 Ökonomische und psychologische Aspekte des Anstiegs der öffentlichen Ausgaben im Zeitverlauf	21
3.2 Zur Wahrnehmung der Staatsausgaben aus Sicht der Nutznießer – Perzipierte Vorteile, Dringlichkeitseinschätzung und Fairnesserwägungen	38
3.3 Verhaltensökonomische Bestimmungsfaktoren von Einkommens-, Verteilungs- und Anreizeffekten der öffentlichen Ausgaben	52
4 Zur Psychologie der politischen Willensbildung bezüglich Niveau und Struktur der öffentlichen Ausgaben	75
4.1 Politökonomisches Standardmodell zur Erklärung des Verhaltens von Politikern, Wählern und Bürokraten	75
4.2 Psychologische Bestimmungsfaktoren der Interaktion zwischen Politikern und Wählern – das Phänomen der Fiskalillusion	83
4.3 Wählerverhalten in der Demokratie – weitere (sozial-) psychologische und kognitive Einflussfaktoren des politischen Entscheidungsverhaltens	94
5 Verhaltensökonomische Schlussfolgerungen für die Ausgabenpolitik des Staates	111
6 Literaturverzeichnis	119

1

Einleitung und Fragestellung

Mit der Finanzwissenschaft verbindet sich eine lange wissenschaftliche Tradition. Als ökonomische Lehre von der öffentlichen Finanzwirtschaft und Bestandteil der Staatswissenschaften zählt sie nicht nur seit Anbeginn der Nationalökonomie zu deren Kernfächern, sondern ist auch aktuell festes Element des volkswirtschaftlichen Lehrkanons, was sich nicht zuletzt in einer Vielzahl an finanzwissenschaftlichen Lehrbüchern dokumentiert.¹ Anders als die Mikroökonomik oder auch die Makroökonomik verfügt die Finanzwissenschaft jedoch über keinen eigenständigen, bereichsspezifischen Theorieansatz. Die Abgrenzung zu anderen Teildisziplinen der Volkswirtschaftslehre erfolgt vielmehr ausschließlich über den Gegenstandsbereich in Form der budgetwirksamen Staatstätigkeit. Hinsichtlich der Analyse der diesen Gegenstandsbereich kennzeichnenden öffentlichen Ausgaben und Einnahmen wird demgegenüber weit mehrheitlich auf vorhandene ökonomische Theorien zurückgegriffen, um auf dieser Grundlage etwa die Notwendigkeit zur Bereitstellung öffentlicher Güter, die Wirkungsweise von Steuern und staatlicher Verschuldung oder auch die Effekte der Staatsausgaben und deren Entwicklung im Zeitverlauf zu untersuchen. Die Finanzwissenschaft kann in Anbetracht dessen auch als ein gegenstandsspezifisches Anwendungsfeld von Mikro- und Makroökonomik verstanden werden.² In den zurückliegenden Jahren ist zu den beiden genannten Theoriebereichen zudem noch die Neue Politische Ökonomie³ als ein weiterer Ansatz hinzugekommen, der bei der Erklärung von politischen Entscheidungsprozessen innerhalb der öffentlichen Finanzwirtschaft Anwendung findet. Mit den unterschiedlichen Theorieperspektiven verbindet sich ein je spezifischer Erkenntnisgewinn, der erst in seiner Summe den jeweils aktuellen Wissensstand innerhalb der Finanzwissenschaft kennzeichnet.

In Anbetracht dieses besonderen Charakters finanzwissenschaftlicher Analysen liegt die Frage nahe, in welchem Umfang neue ökonomische Ansätze zu einer Erweiterung – gegebenenfalls auch Korrektur – des bisherigen Erkenntnisstandes im Bereich der Finanzwissenschaft beitragen können. Mit dem vorliegenden Beitrag soll diese Frage in Hinblick auf den noch jungen Ansatz der

¹ Siehe nur allein für die deutschsprachige Lehrbuchliteratur im Bereich der Finanzwissenschaft stellvertretend Zimmermann et al. (2012), Blankart (2011), Brümmerhoff (2011), Scherf (2009), Wellisch (2000), Stiglitz/Schöfeldler (1994), Rosen/Windisch (1992), Musgrave et al. (1990, 1988, 1987) oder auch Andel (1983).

² Für eine entsprechende Sichtweise auf die Finanzwissenschaft siehe etwa Otter (2005), der zudem auch den Rückgriff der Finanzwissenschaft auf Ansätze der klassischen Nationalökonomie zusätzlich zu den hier benannten theoretischen Ansätzen hervorhebt.

³ Der Ansatz der Neuen Politischen Ökonomie könnte allerdings auch selbst als eine bloße Anwendung der Mikroökonomik auf den Bereich der politischen Willensbildung gedeutet werden.

Verhaltensökonomik beantwortet werden. Der Beitrag ist zugleich der zweite Teil eines insgesamt dreiteiligen Beitragszyklus, in dessen Rahmen der Erkenntnisfortschritt verhaltensökonomischer Ansätze und Untersuchungen für die Finanzwissenschaft aufgezeigt werden soll. Neben dem mit Döring (2013) schon veröffentlichten Überblick zur „Psychologie der Besteuerung und Verschuldung“ sowie dem vorliegenden Beitrag zur „Psychologie der öffentlichen Ausgabentätigkeit“ sollen in dem noch ausstehenden dritten Beitrag die verhaltensökonomischen Implikationen für eine finanzwissenschaftliche Rechtfertigung staatlicher Eingriffe innerhalb eines Marktsystems eingehender betrachtet werden.

Seit geraumer Zeit gewinnen Erkenntnisse der Verhaltensökonomik gegenüber den Einsichten des traditionellen (neoklassisch geprägten) ökonomischen Ansatzes an Boden. Dies trifft nicht allein auf die mikroökonomische Erklärung des Angebots- und Nachfrageverhaltens von Unternehmen und privaten Haushalten auf Güter-, Faktor- und Finanzmärkten zu, bei der vermehrt auf psychologische Untersuchungsergebnisse zurückgegriffen wird.⁴ Dies gilt ebenso für die Analyse makroökonomischer Phänomene wie etwa den Zusammenhang von Innovationen und wirtschaftlichem Wachstum, der Wirkung von Geld und Inflation oder auch der Entstehung von Konjunkturkrisen und Arbeitslosigkeit, in die zunehmend theoretische wie empirische Erkenntnisse der verhaltenswissenschaftlichen Forschung einfließen.⁵ Die Verhaltensökonomik stellt dabei kein in sich geschlossenes Theoriegebäude dar. Vielmehr sammeln sich darunter eine Reihe neuerer Forschungsansätze, die teilweise in Ergänzung, teilweise aber auch in Abgrenzung vom ökonomischen (neoklassischen) Standardmodell in der jüngeren Vergangenheit eine besondere Aufmerksamkeit erfahren haben und die von der Ökonomischen Psychologie über die experimentelle Ökonomik bis hin zur ökonomischen Glücksforschung reichen. Den genannten Ansätzen gemeinsam ist eine Kritik am Akteursmodell der traditionellen Ökonomik, welches mit seinen radikalen Annahmen der strikten Nutzenmaximierung, der umfassenden Information, des vollständigen Rationalverhaltens unter Berücksichtigung lediglich externer (quantitativer) Restriktionen sowie der Existenz stabiler und zeitkonsistenter Präferenzen zwar für eine mathematische Formalisierung als besonders geeignet gilt, wel-

⁴ Siehe für einen Überblick Kirchler (2011; S. 199ff.). Siehe stellvertretend für die Verhaltensanalyse auf Oligopol- und Konkurrenzmärkten die frühen Arbeiten von Hoggatt (1959), Selten/Berg (1970), Selten (1970), Bartos (1972) oder auch Tietz/Weber (1980).

⁵ Siehe für einen Überblick Pelzmann (2012; S. 97ff.) oder auch Wiswede (2012; S. 115ff.). Siehe stellvertretend für die Arbeitslosenforschung Rothschild (1978) ebenso wie Lippman/McCall (1976), zur Psychologie von Geld und Inflation Polanyi (1957), Schmolders (1966) oder auch Pryor (1977) sowie für die Konjunktur- und Wachstumsforschung Katona (1951) sowie Reynaud (1954).

ches jedoch aufgrund dessen für eine Erklärung des realen Akteursverhaltens – wenn überhaupt – nur sehr eingeschränkt brauchbar ist.⁶

Diese Kritik am zugrunde liegenden Verhaltensmodell zeigt sich keineswegs nur auf die Bereiche von Mikro- und Makroökonomik beschränkt. Auch mit Blick auf die Finanzwissenschaft finden sich zunehmend verhaltensökonomische Analysen, die auf die Notwendigkeit einer (zum Teil weitreichenden) Ergänzung des bisherigen Erkenntnisstandes in diesem Bereich hinweisen. Zwar liegt der Schwerpunkt dieser verhaltenswissenschaftlichen Studien bislang vor allem auf dem Bereich der Besteuerung, um das in psychologischer Hinsicht restriktive Akteursmodell der finanzwissenschaftlichen Steuerlehre, wie es insbesondere in der sogenannten Theorie der optimalen Besteuerung zur Anwendung kommt⁷, auf eine realitätsgerechtere Grundlage zu stellen. Es existieren aber auch verhaltensökonomische Untersuchungen, die sich mit der Psychologie der öffentlichen Ausgaben beschäftigen. Diese umfassen neben einer Analyse der Entwicklung der Staatsausgaben im Zeitverlauf zugleich auch die Betrachtung der ökonomischen Wirkungsweise der öffentlichen Ausgabentätigkeit ebenso wie das Zustandekommen ausgabenpolitischer Entscheidungen im Rahmen des politischen Willensbildungsprozesses. Die im Vergleich zum Bereich der „Steuerpsychologie“ nach wie vor geringere Zahl an verhaltenswissenschaftlichen Studien zur staatlichen Ausgabenpolitik reflektiert dabei jedoch allein den Stellenwert, der den öffentlichen Ausgaben innerhalb der traditionellen Finanzwissenschaft selbst beigemessen wurde. So führt die finanzwissenschaftliche Ausgabenlehre des Staates im Unterschied zu den Theorien der Besteuerung und öffentlichen Verschuldung bis heute ein vergleichsweise stiefmütterliches Dasein.⁸ Die Einbindung verhaltensökonomi-

⁶ So stellt beispielsweise Kirchler (2011; S. 121) fest: „Die Ökonomie hat ein einfaches aber potentes Konzept entwickelt, welches das menschliche Verhalten nicht nur zu prognostizieren, sondern auch zu beschreiben vorgibt. Der Vorteil der mathematischen Formelsprache und der dadurch erreichten Präzision kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass Menschen auch im wirtschaftlichen Kontext häufig a-rational entscheiden. Die Grundannahmen der klassischen ökonomischen Theorie werden häufig verletzt: weder erfolgen Urteile immer nach rational-logischen Regeln noch ist die (egoistische) Nutzenmaximierung immer das vorrangige Ziel. Selbst die zunehmend leichter verfügbare Information über Entscheidungsalternativen, beispielsweise über Internet, führt nicht zu besseren Entscheidungen [...]“.

⁷ Siehe für eine zusammenfassende Darstellung der Optimalsteuertheorie nebst konzeptioneller Grundlagen etwa Keuschnigg (2005).

⁸ Eine Ausnahme von dieser Regel bildet das Lehrbuch zur staatlichen Ausgabenpolitik von Corneo (2012). In der überwiegenden Zahl der finanzwissenschaftlichen Lehrbuchliteratur werden die öffentlichen Ausgaben demgegenüber entweder gar nicht gesondert oder nur auf wenigen Seiten behandelt. Siehe für ein solches Vorgehen etwa Wellisch (2000) oder auch Bajohr (2003). In diesen Fällen wird sich zwar eingehender mit der Analyse staatlicher Aufgaben beschäftigt, die öffentlichen Ausgaben gelten jedoch lediglich als eine Folge bestehender Staatsaufgaben, die keine der Besteuerung oder Verschuldung vergleichbare Aufmerksamkeit erfordern.

scher Erkenntnisse in die Analyse der Staatsausgaben kann diesbezüglich zugleich als ein Beitrag verstanden werden, um diesen herkömmlicherweise eher vernachlässigten Bereich der öffentlichen Finanzen stärker ins ökonomische Blickfeld zu rücken.

Für eine *positive Theorie* individuellen Entscheidungsverhaltens greift das ökonomische (neoklassische) Standardmodell aufgrund seiner einseitigen Betonung von vollständiger Rationalität und Maximierungsmotiv jedoch zu kurz, da es eine Vielzahl an bedeutsamen Eigenschaften und Motiven des menschlichen Verhaltens unberücksichtigt lässt. Es handelt sich dabei nicht nur um solche kognitiven Beschränkungen und Mechanismen, die erheblichen Einfluss darauf ausüben, wie Akteure entscheidungsrelevante Informationen wahrnehmen und verarbeiten. Hinzu kommen Merkmale des individuellen Verhaltens, wie die häufige Situationsgebundenheit von Präferenzen ebenso wie die besondere Bedeutung von Fairness- und Gerechtigkeitsmotiven. Schließlich zeigt sich zudem das tatsächliche Verhalten in aller Regel von Faktoren wie Vertrauen, Erwartungen und Zuversicht beeinflusst, die gerade in einem Umfeld für Handlungsorientierung sorgen, das durch unvollständige Information und Unsicherheit bezüglich Gegenwart und Zukunft geprägt ist. Wenn aus verhaltensökonomischer Sicht die Berücksichtigung der genannten Eigenschaften und Motive bei der Erklärung individuellen Verhaltens als unerlässlich gilt, dann folgt dies der Einsicht, dass diese Einflussgrößen ebenso systematisch wie kontinuierlich auf die Entscheidungen von Marktteilnehmern, Unternehmensangehörigen, Staatsdienern, Sozialhilfeempfängern, Steuerzahlern, Wählern etc. einwirken und damit die (ökonomischen) Ergebnisse von deren Handeln bestimmen.⁹

Die darin zum Ausdruck kommende Kritik am neoklassischen Handlungsmodell, wie dies auch der Finanzwissenschaft in weiten Teilen zugrunde liegt, hat bekanntermaßen Ökonomen wie etwa Simon (1947) dazu veranlasst, unter Einbeziehung psychologischer Erkenntnisse das Verhaltensmodell der „Bounded Rationality“ als Gegenkonzept zur traditionellen Optimierungstheorie mit ihren Annahmen der unbeschränkten Denk- und Rechenfähigkeit sowie des Bestehens vollständiger und konsistenter Präferenzen zu entwickeln.¹⁰ Auch

⁹ Siehe etwa Pelzmann (2012; S. 4ff.), Wiswede (2012; S. 26ff.) oder auch Kirchlner (2011; S. 34ff.).

¹⁰ Siehe zum Konzept der „bounded rationality“ auch Simon (1957) sowie Simon (1978). In seiner Nobelpreis-Rede stellt Simon (1979; S. 493) diesbezüglich fest: „In its actual development, however, economic science has focused on just one aspect of man’s character, his reason, and particularly on the application of that reason to problems of allocation in the face of scarcity. Still, modern definitions of the economic sciences, whether phrased in terms of allocating scarce resources or in terms of rational decision making, mark out vast domain for conquest and settlement. In recent years there has been considerable exploration by economists even of parts of this domain that were thought traditionally to belong to the disciplines of political science, sociology, and psychology“.

innerhalb von Theorie und Empirie der öffentlichen Finanzen findet sich schon früh die Einsicht, dass sich eine Vielzahl der ökonomischen Aspekte von Besteuerung, Verschuldung und Ausgabentätigkeit nur mittels psychologischer Erkenntnisse zufriedenstellend erklären lassen. Im deutschsprachigen Raum ist hier vor allem auf die Arbeiten der „Kölner Schule der Finanzpsychologie“ zu verweisen, deren Erkenntnisse unter anderem in Schmölders (1960) Werk über „Das Irrationale in der öffentlichen Finanzwirtschaft“ ihren Niederschlag gefunden haben. Als Mitbegründer der Finanz- und Steuerpsychologie widmete er sich schon in den 1950er Jahren in einer Reihe von empirischen Untersuchungen den Einstellungs- und Verhaltensmustern von Steuerzahlern (aber auch von Steuerpolitikern), um sich mit Fragen des Einflusses psychischer und sozialer Faktoren auf die subjektive Steuerbelastung, die Steuermentalität, die Steuermoral sowie daraus resultierende steuerliche Widerstände eingehender zu beschäftigen.¹¹ Neben diesen Studien zur Besteuerung wurden – wenn auch mit geringerer Intensität – zugleich Untersuchungen zur individuellen Wahrnehmung und Bewertung der staatlichen Ausgaben seitens der Bürger durchgeführt. Wie bei Simon (1972) bestand dabei auch bei Schmölders (1966; S. 9) eine erhebliche Unzufriedenheit mit der vorherrschenden ökonomischen Verhaltenstheorie und ihrer Beschränkung auf nur wenige (quantifizierbare) Handlungsparameter: „[...] alle anderen Kräfte, die auf das Verhalten der Wirtschaftssubjekte von Einfluß sind, pflegt sie dagegen in den Bereich der ‚Imponderabilien‘ zu verweisen“, was dazu führe, „daß die überwiegend quantitativ angelegten Verhaltensmodelle, mit denen die Wirtschaftstheorie die wirtschaftliche Wirklichkeit explikativ zu deuten versucht, zwar optisch elegant wirken und den Eindruck großer Exaktheit machen, die komplexen Prozesse des realen Wirtschaftslebens jedoch nicht erklären können“ (ebenda).¹²

Demgegenüber in inhaltlicher Hinsicht maßgeblich angestoßen und geprägt wurden die Untersuchungen von Schmölders zum einen durch die frühe Arbeit von Puviani (1903, 1960), der den Begriff der „Fiskalillusion“ zur Kennzeichnung eines bedeutsamen psychologischen Phänomens bereits zu Beginn

¹¹ Siehe als einen frühen Beitrag hierzu Schmölders (1951). Bezogen auf die Finanz- und Steuerpsychologie spricht Schmölders (1970; S. 49) selbst vom Konzept einer „sozialökonomischen Verhaltensforschung“, mit dem er sich vom finanzwissenschaftlichen Mainstream seiner Zeit abzugrenzen versucht. In ähnlicher Weise klassifiziert Strümpel (1970; S. 237) die Arbeiten von Schmölders als „Aufbau einer erfahrungswissenschaftlichen Theorie der öffentlichen Finanzwirtschaft“. Siehe zur Kölner Schule der Finanzpsychologie zudem Mackscheidt (1994) sowie Mackscheidt (2004).

¹² Mit seiner Kritik am neoklassischen Verhaltensmodell teilt Schmölders jene Ablehnung des Rational Choices-Ansatzes, wie sie sich auch bei Albert (1967, 1998) oder Röpke (1958, 2009) findet.

des letzten Jahrhunderts in die Finanzwissenschaft eingeführt hat.¹³ Zum anderen dürften aber auch solche (überwiegend theoretischen) Überlegungen für Schmölders finanzpsychologische Studien von Bedeutung gewesen sein, wie etwa jene von Szende (1932) oder auch Schorer (1947), die ebenfalls auf die Notwendigkeit einer psychologischen Fundierung finanzwissenschaftlicher Theorien insbesondere im Bereich der Besteuerung verweisen. Neben den empirischen Arbeiten der Kölner Schule der Finanzpsychologie in Form von Verhaltensbefragungen sind es vor allem experimentelle Untersuchungen zu Steuermoral und Steuerhinterziehung, die seit den 1970er Jahren der Finanzpsychologie zu neuen Erkenntnissen über das tatsächliche Akteursverhalten verholfen haben und die damit aus verhaltensökonomischer Sicht von besonderem Interesse sind.¹⁴ Da jedoch sowohl die Untersuchungsergebnisse der Kölner Schule der Finanzpsychologie als auch jene im Rahmen von Laborexperimenten gewonnen Resultate nicht ohne weiteres in die zumeist mikroökonomisch geprägten Wirkungsmodelle der öffentlichen Finanzen integriert werden konnten, kommt ihnen mit Blick auf den finanzwissenschaftlichen Mainstream – wenn überhaupt – lediglich eine randständige Rolle zu. Dies hat dazu geführt, dass grundlegende Ansätze der Finanzpsychologie nicht weiter verfolgt wurden, wodurch zentrale Ergebnisse über die Zeit teilweise oder vollständig in Vergessenheit geraten sind. Aber auch dort, wo psychologische Erkenntnisse in der Finanzwissenschaft aufgegriffen wurden, erfolgte dies in aller Regel nur in Form marginaler Ergänzungen zum nach wie vor als maßgeblich angesehen Wissensstand der traditionellen Finanzwissenschaft. Aus verhaltensökonomischer Sicht ist dies ein wenig zufriedenstellender Zustand, da auf diese Weise wichtige psychologische Verhaltenseinsichten weder in der finanzwissenschaftlichen Rechtfertigungs- noch in der ökonomischen Wirkungslehre der öffentlichen Finanzen eine angemessene Berücksichtigung finden. Der vorliegende Beitrag zielt in Anbetracht dessen darauf ab, die zentralen Erkenntnisse der Psychologie der staatlichen Ausgabentätigkeit aus verhaltensökonomischer Sicht aufzuarbeiten, auf sich daraus ergebende Korrekturen an den herkömmlichen Einsichten der finanzwissenschaftlichen Ausgabenlehre hinzuweisen sowie sich daraus ergebende ausgabenpolitische Implikationen entsprechend darzulegen.

Vor diesem Hintergrund erfolgt zunächst eine Darstellung der zentralen Einsichten und Implikationen verhaltensökonomischer Ansätze (Kapitel 2), wobei neben den Ursachen einer begrenzten Rationalität individuellen Entschei-

¹³ Siehe hierzu auch Engelhardt et al. (1994). Siehe zu Stand und Entwicklung der Finanzpsychologie bis in die 1990er Jahre zudem die verschiedenen Beiträge in Smekal/Theurl (1994).

¹⁴ Die Untersuchung von Friedland et al. (1978) kann hier als Pionierarbeit gelten. Für weitere einflussreiche Untersuchungen in diesem Bereich kann stellvertretend auf Robben et al. (1990), Robben et al. (1991), Webley et al. (1991) oder auch Kirchler et al. (2001) verwiesen werden.

dungsverhaltens, der „verzerrenden“ Wirkung kognitiver Heuristiken und Illusionen sowie der Zeitinkonsistenz individueller Präferenzen auch auf die Bedeutung von Gerechtigkeitsnormen und Fairnesseinschätzungen für das individuelle Entscheidungsverhalten näher eingegangen wird. Auf Grundlage dieser allgemeinen Ausführungen zu den Ergebnissen der verhaltensökonomischen Forschung werden anschließend die in der Finanzwissenschaft gängigen Begründungen der Entwicklung der Staatsausgaben im Zeitverlauf ebenso wie die herkömmliche ökonomische Wirkungsanalyse der öffentlichen Ausgaben einer erweiterten Betrachtung unterzogen (Kapitel 3). Dabei kann nicht nur gezeigt werden, dass die bereits bestehenden „ökonomischen“ Erklärungsansätze zum Staatsanteilswachstum in vielfältiger Form auf psychologische Erkenntnisse zurückgreifen. Zudem wird dargelegt, wie perzipierte Vorteile, Dringlichkeitseinschätzungen und Fairnesserwägungen die subjektive Wahrnehmung der Staatsausgaben aus Sicht der Nutznießer öffentlicher Leistungen beeinflussen. Schließlich wird ebenso verdeutlicht, dass die gängige effizienz-, verteilungs- und stabilitätsbezogene Wirkungsanalyse der Ausgabentätigkeit ohne eine zusätzliche verhaltensökonomische Fundierung rasch an Grenzen stößt. Letzteres gilt auch für die Analyse des (haushalts-)politischen Willensbildungsprozesses (Kapitel 4), der nur unvollständig durch bestehende politökonomische Ansätze erklärt werden kann und daher um eine Betrachtung der psychologischen Bestimmungsfaktoren politischen Verhaltens in der Demokratie – und hier insbesondere des Wählerverhaltens – ergänzt werden muss. Der Beitrag endet mit der Ableitung finanzpolitischer Schlussfolgerungen (Kapitel 5), die sich aus verhaltensökonomischer Sicht für die Gestaltung der staatlichen Ausgabenpolitik ergeben.

2

Zentrale Erkenntnisse des verhaltensökonomischen Ansatzes: Zur Psychologie der begrenzten Rationalität des individuellen Entscheidungsverhaltens¹⁵

„Ökonomen werden gerne als realitätsfern und vage, marktgläubig und modellverliebt beschrieben. [...] In den letzten zwei Jahrzehnten hat sich in der Wirtschaftswissenschaft jedoch eine aufregende Entwicklung breit gemacht: Das Fach ist näher an die Menschen und ihre Probleme gerückt“. Diese von Ockenfels (2007; S. 1) erst vor kurzen getroffene Feststellung kann vorrangig als das Verdienst verhaltensökonomischer Forschung gewertet werden. Bei der Verhaltensökonomik handelt es sich – folgt man Falk (2001; S. 300) – um eine noch junge Forschungsrichtung, welche die Anwendbarkeit des in der Ökonomik gängigen Rational-Wahl-Modells unter Einbeziehung psychologischer Erkenntnisse und experimenteller Methoden kritisch hinterfragt, um realistischere Modelle menschlichen Verhaltens zu entwickeln. In einer Vielzahl von Laborexperimenten und empirischen Feldstudien wurde dabei auf die Grenzen des neoklassisch geprägten Verhaltensmodells (vollständige Rationalität, Eigennutzmaximierung, stabile Präferenzen) bei der Erklärung individuellen Entscheidungsverhaltens insbesondere in komplexen Handlungssituationen verwiesen.¹⁶

Dies steht im Einklang mit neueren psychologischen Untersuchungen, welche – ausgehend vom Modell der begrenzten Rationalität – das regelmäßige Auftreten und die nachhaltige Wirksamkeit von mentalen Beschränkungen im Entscheidungs- und Interaktionsverhalten von Akteuren belegen. Um eine genauere Antwort auf die Frage geben zu können, wie individuelle Prozesse der Aufnahme und Verarbeitung von Informationen in Entscheidungssituationen gestaltet sind, wurden in den zurückliegenden Jahren verstärkt Ergebnisse der kognitiven Psychologie in ökonomische Analysen integriert.¹⁷ Verschiedene Untersuchungen zeigen dabei auf, wie im Rahmen von individuellen Entscheidungsprozessen spezifische kognitive Mechanismen zum vereinfachten Umgang mit Informationen zur Anwendung kommen.¹⁸ Auch konnte nachgewie-

¹⁵ Kapitel 2 wurde weitgehend inhaltsgleich aus Döring (2013) übernommen.

¹⁶ Storbeck (2010; S. 2) fasst die Ergebnisse der verhaltensökonomischen Forschung plakativ wie folgt zusammen: „Der reale Mensch ist kein ‚Homo Oeconomicus‘. Wir irren uns häufig, sind leicht zu beeinflussen und treffen oft objektiv falsche Entscheidungen, Wir entscheiden auf der Basis schwammiger Faustregeln, überschätzen unsere Fähigkeiten, werden aus Verlustangst träge und hängen am Status quo. Und es fehlt uns oft an Selbstkontrolle“.

¹⁷ Siehe für einen Überblick etwa Smith (2005) oder auch Miljkovic (2005).

¹⁸ Nach Maital (2004; S. 7) dienen diese Mechanismen dazu, „to distill masses of information into understandable bites, to make uncertain less so, to make complexity more

sen werden, dass sich die Präferenzen von Akteuren häufig erst in der konkreten Handlungssituation herausbilden bzw. von dieser stark beeinflusst werden.¹⁹ Schließlich zählt die Bedeutung von Gerechtigkeits- bzw. Fairnesserwägungen zu den zentralen Erkenntnissen der Verhaltensökonomik. Danach verhalten sich Akteure auch in wirtschaftlichen Interaktionsbeziehungen weit- aus kooperativer und bestrafen deutlich öfter unfaires Verhalten, als dies bei rein eigennützigem Akteuren zu erwarten wäre.²⁰

2.1 Entscheidungsanomalien aufgrund von kognitiven Beschränkungen und der Verwendung von Heuristiken

Mit der Einbeziehung psychologischer Verhaltensannahmen verbindet sich aus verhaltensökonomischer Sicht die Zielsetzung, das individuelle Entscheidungsverhalten besser als bislang in der ökonomischen Theorie erklären zu können.²¹ Dabei wird abweichend vom neoklassischen Standardmodell in Frage gestellt, dass die Akteure selbst für den Fall vollständiger Information in der Lage sind, zutreffende Erwartungen über künftige Ereignisse zu bilden, sich bietende Handlungsalternativen vollständig zu erfassen und adäquat zu bewerten sowie sich über einen längeren Zeitraum konsistent zu verhalten. Die in einer Vielzahl empirischer Studien gewonnenen Ergebnisse deuten vielmehr darauf hin, dass es sich hierbei um systematische Abweichungen von einem als rational unterstellten Verhalten handelt.

Die Ursache für diese systematischen „Fehlleistungen“ kann aus psychologischer Sicht in einem dualen Handlungsmodell gesehen werden, welches dem menschlichen Entscheidungsverhalten zugrunde liegt. Dabei kann zwischen einem intuitiv-automatischen und einem reflexiv-rationalen System unterschieden werden, wobei ersteres permanent und ohne großen mentalen Aufwand auf der Grundlage unbewusster und erlernter Verhaltensmuster funktioniert, während letzteres selektiv und mühevoll mittels eines deduzierenden, kontrollierenden sowie regelgeleiteten Denkens arbeitet.²² Die aus

simple, and to conserve the increasingly scarce cognitive resources on which a complex world places heavy demands on“.

¹⁹ Siehe stellvertretend Kahneman (2003), Kahneman et al. (1991) sowie Bettman et al. (1998).

²⁰ Siehe für einen knappen Überblick Falk (2001). Siehe für eine Zusammenfassung der Ergebnisse der Fairness-Literatur auch Fehr/Gächter (2000).

²¹ Siehe etwa Camerer/Loewenstein (2004, S. 3) sowie Rabin (1998, S. 15). Siehe für einen Überblick zudem Conlisk (1996) oder auch DellaVigna (2009).

²² Kahneman (2011; S. 28) stellt hierzu fest: „Because System 1 operates automatically and cannot be turned off at will, errors of intuitive thought are often difficult to prevent. Biases cannot always be avoided, because System 2 may have no clue to the error. Even when cues to likely errors are available, errors can be prevented only by the enhanced monitor-

diesem dualen Handlungsmodell resultierenden Abweichungen von einem streng rationalen Verhalten sind zahlreich.²³ Zu ihnen zählen sowohl die verzerrte Wahrnehmung von Informationen als auch die Verwendung von Entscheidungsheuristiken, auf die beide nachfolgend näher eingegangen wird. Darüber hinaus führen aber auch eine mangelnde Selbstkontrolle und sogenannte Kontexteffekte zu entsprechenden Abweichungen, die beide im nächsten Teilkapitel eingehender betrachtet werden.

Verzerrungen in der Wahrnehmung – In der Psychologie wurde überzeugend nachgewiesen, dass „die Wirklichkeit“ von Akteure nicht immer so wahrgenommen wird, wie sie sich objektiv darstellt, d.h. subjektive Wahrnehmungs-, Erinnerungs- und Urteilsprozesse bilden nicht immer die Realität ab. Verantwortlich hierfür sind „kognitive Biases“, aufgrund deren es den Akteuren nicht gelingt, die gegebenen Randbedingungen und Merkmale einer Entscheidungssituation angemessen zu erfassen. Solche Wahrnehmungsverzerrungen führen dazu, dass individuelle Entscheidungen unter der Annahme falscher Voraussetzungen getroffen werden. So neigen beispielsweise Akteure bei der Bewältigung komplexer Handlungssituationen zu einem überzogenen Optimismus, was sich darin ausdrückt, dass die Wahrscheinlichkeit, Opfer von negativen Ereignissen zu sein, geringer eingeschätzt wird als die Möglichkeit, Nutznießer positiver Ereignisse zu sein (overconfidence bias). Im Hinblick auf ihr Können und Wissen neigen die Akteure zu einem übersteigerten Selbstvertrauen, d.h. sie überschätzen nicht selten ihre eigenen Fähigkeiten oder vertrauen zu stark auf ihr zukünftiges Glück. Damit verbunden ist das Phänomen, dass Informationen häufig den eigenen Interessen entsprechend interpretiert werden (self-serving bias). Dies kann zu subjektiven Resistenzen führen, etwa dergestalt, dass nur solche Informationen berücksichtigt werden, die eine bereits bestehende Entscheidungsdisposition legitimieren. Auch kann dies bewirken, dass Akteure nur sehr zögerlich den Wechsel zwischen zwei Handlungsalternativen vollziehen, obwohl bei genauerer Betrachtung ein solcher Wechsel vorteilhaft wäre. Verantwortlich hierfür ist sowohl die Tendenz, an der gegenwärtigen Situation festzuhalten (status quo bias), als auch der Sachverhalt, dass man Dingen, die man bereits besitzt, einen zu hohen Wert beimisst (endowment effect).²⁴ Darüber hinaus werden innerhalb von Entscheidungsprozessen nicht selten Ereignisse, die als sicher gelten, mit einem zu hohen Gewicht belegt (certainty effect). Auch neigen Akteure zu der Ein-

ing and effortful activity of System 2. [...] Constantly questioning our own thinking would be impossibly tedious, and System 2 is much too slow and inefficient to serve as a substitute for System 1 in making routine decisions“. Siehe hierzu auch Thaler/Sunstein (2012; S. 33ff.).

²³ Siehe für einen Überblick etwa Jungmann et al. (1998). Siehe hierzu ebenso Kirchler (2011; S. 50ff.) oder auch Pelzmann (2012; S. 12ff.).

²⁴ Dieses Verhalten führt aus Sicht von Kahneman/Tversky (1984; S. 13) zu dem Effekt, dass „buying prices will be significantly lower than selling prices“.

schätzung, dass das, woran sie gerade denken, besonders wichtig sei. Werden durch diese Konzentration auf nur wenige Aspekte weitere entscheidungsrelevante Informationen ausgeblendet, sind Fehlurteile nicht selten (focus illusion). Schließlich gilt es zu berücksichtigen, dass Akteure sich gegenüber unsicheren Zukunftsereignissen oft übertrieben risikoavers verhalten, d.h. Verluste werden deutlich stärker gewichtet als gleich große Gewinne.²⁵ Zugleich besteht jedoch eine Asymmetrie zwischen Gewinn- und Verlustsituationen und zwar dergestalt, dass Akteure sich aufgrund der bestehenden Verlustaversion in Verlustsituationen wiederum übertrieben sorglos verhalten.

Gebrauch von Heuristiken – Neben den genannten Wahrnehmungsverzerrungen kann auch die Verwendung von Entscheidungsheuristiken ein „irrationales“ Verhalten bewirken. Solche Heuristiken kommen insbesondere dann zur Anwendung, wenn Akteure aufgrund von Zeitdruck und Informationsvielfalt überfordert sind, die Konsequenzen ihrer Entscheidungen umfassend zu reflektieren.²⁶ Ein Beispiel für solche „Abkürzungen“ im Entscheidungsprozess ist der Gebrauch von mentalen Anker, die bewirken, dass Entscheidungen zwischen Handlungsalternativen nicht frei von vorgefertigten Urteilen gefällt werden (Anker-Heuristik). D.h. Akteure neigen dazu, Entscheidungen nicht rein sachbezogen, sondern in Anlehnung an gegebene Orientierungsgrößen zu treffen. Ein solcher Anker, der durch externe Einflüsse manipuliert werden kann, muss dabei nicht zwingend etwas mit dem entscheidungsrelevanten Sachverhalt zu tun haben.²⁷ Die Anwendung mentaler Anker kann jedoch zu Lock-In-Effekten führen, wenn bestehende Vorurteile im Rahmen der Bewertung von Handlungsalternativen eine potenziell verbesserte Bedürfnisbefriedigung verhindern. Ebenfalls von signifikanter Bedeutung ist die sogenannte Verfügbarkeits-Heuristik. Mit ihr verbindet sich das Phänomen, dass Akteure ihre Entscheidungen nicht zwingend auf die als relevant anzusehenden Informationen stützen, sondern auf solche, an die sie sich am leichtesten erinnern können. Es ist leicht nachvollziehbar, dass auch damit die Wahrscheinlichkeit steigt, falsche Entscheidungen zu treffen, da „die Verfügbarkeit von Informationen nicht nur von der Erlebnis- und Darbietungshäufigkeit abhängt, son-

²⁵ Kahneman (2003; S. 1457) stellt hierzu fest: “[T]he value of a good to an individual appears to be higher when the good is viewed as something that could be lost or given up than when the same good is evaluated as a potential gain”.

²⁶ Siehe hierzu auch Todd/Gigerenzer (2000) oder auch Schwarz et al. (1994).

²⁷ So konnten Strack/Mussweiler (1997) solche Ankereffekte – bei Laien wie bei Experten – auch dann nachweisen, wenn die verwendeten Anker völlig willkürlich und damit logisch unplausibel waren. Ariely (2010; S. 62f.) spricht im Zusammenhang mit Ankereffekten daher auch von „willkürlicher Kohärenz“. Siehe hierzu auch Thaler/Sunstein (2012; S. 39ff.).

dern auch von einer Reihe anderer Faktoren“.²⁸ Schließlich ist auch zu berücksichtigen, dass Akteure dazu neigen, gemachte Beobachtungen einem bekannten Verhaltensmuster zuzuordnen. Dieses Denken in Stereotypen wird auch als Repräsentativitäts-Heuristik bezeichnet.²⁹ Allgemein muss aus verhaltensökonomischer Sicht davon ausgegangen werden, dass die Verwendung der genannten Heuristiken insbesondere in neuen oder schlecht strukturierten Entscheidungssituationen zu negativen Konsequenzen im Hinblick auf die „Güte“ von Entscheidungen führt.³⁰ D.h. der individuelle Gebrauch von Entscheidungsheuristiken führt manchmal, aber keineswegs immer zu optimalen Entscheidungen, wie es das neoklassische Standardmodell rationalen Verhaltens unterstellt.

2.2

Melioration, dynamische Präferenzausbildung und situationsgebundene Entscheidungen

Folgt man der klassischen Lerntheorie, beeinflussen die wahrgenommenen Konsequenzen des gegenwärtigen Verhaltens die Auftrittswahrscheinlichkeit des zukünftigen Verhaltens, d.h. die Wahrscheinlichkeit für solche Entscheidungen steigt, welche die höchste Verstärkung erfahren. Wäre diese Annahme zutreffend, würden Akteure entsprechend der Rational-Wahl-Theorie ihren Nutzen maximieren. Psychologische Studien zeigen jedoch, dass es in der Realität zu Abweichungen vom Maximierungsprinzip kommen kann, wobei sowohl emotionale Einflussfaktoren als auch situative Gegebenheiten hierbei von Bedeutung sind.

Emotionale Entscheidungssirrtümer – Solche Irrtümer kommen dadurch zustande, dass es Akteuren oft nicht gelingt, einmal entworfene und als subjektiv optimal bewertete Pläne über einen längeren Zeitraum auch in die Tat umzusetzen. Die Ursachen für diese Art von Willensschwäche und damit verbundenen Fehlentscheidungen sind durchaus unterschiedlich. So kann zum einen das frühere Verhalten eines Akteurs dessen jeweils gegenwärtige Entscheidung beeinflussen. Emotionale Bindungen, Gewohnheiten oder auch

²⁸ Vgl. Kirchler (2011; S. 72). Solche anderen Faktoren können beispielsweise die Auffälligkeit von Ereignissen oder auch die aktuelle Stimmungslage zum Zeitpunkt der Erinnerung sein. Siehe hierzu auch Tversky/Kahneman (1974) ebenso wie Bower (1981).

²⁹ Eng damit verwandt ist die „Rekognitions-Heuristik“, die dazu führt, dass Akteure bei Konfrontation mit einem bekannten und einem unbekanntem Sachverhalt davon ausgehen, dass der bekannte Sachverhalt wertmäßig höher einzuschätzen ist. Weitere bekannte kognitive Abkürzungen sind die „Take-The-Best-“ sowie die „Eliminations-Heuristik“, die beide besagen, dass bei (komplexen) Entscheidungen nur selten klassisch rational im Sinne einer Bewertung aller verfügbaren Handlungsalternativen vorgegangen wird. Siehe hierzu auch Tversky (1972).

³⁰ Siehe hierzu auch Camerer/Loewenstein (2004) sowie Elster (1998; S. 60).

Traditionen sind hier als relevante Bestimmungsfaktoren zu nennen, die dazu führen können, dass vergangene Handlungen, die sachlich und zeitlich unabhängig von aktuellen Problemen sind, negativ auf das gegenwärtige Entscheidungsverhalten einwirken (Beispiel: Suchtphänomene). Ein Mangel an Selbstkontrolle gegenüber diesen zeitlich zurückliegenden Ereignissen kann dazu beitragen, dass Akteure sich nicht in der Lage sehen, an ihren einmal gefassten Plänen (hier: Abkehr vom Suchtverhalten) auch entsprechend festzuhalten („problem of conditional preferences“). Offensichtlich fällt Akteuren der Aufschub von Belohnungen auch dann schwer, wenn diese zu einem späteren Zeitpunkt deutlich größer als in der Gegenwart ausfallen.³¹ Ein weiterer Grund für entsprechende Willensschwächen ist, dass Akteure zwar problemlos in der Lage sind, für die Zukunft Handlungspläne zu entwickeln, sie jedoch nicht hinreichend antizipieren können, dass es zu einem späteren Zeitpunkt zu emotionalen Nivellierungen der ursprünglichen Pläne aufgrund von hedonistischen Anpassungen kommen kann. Ausgelöst werden diese Anpassungen dadurch, dass zum Zeitpunkt der Planung in der Zukunft liegende Kosten zugunsten der Minimierung gegenwärtiger Kosten vernachlässigt werden. Nahe und entfernte Ereignisse unterliegen somit einer unterschiedlichen Bewertung, wobei die Kosten eines Ereignisses umso geringer erscheinen, je weiter entfernt dieses vom aktuellen Zeitpunkt ist. Orientiert sich das Verhalten dergestalt an zeitlich nahe liegenden Handlungsalternativen, spricht man auch vom Prinzip der Melioration, das an die Stelle des Maximierungsprinzips tritt. Dieses Prinzip der „kurzfristigen Besserstellung“ ist nachweislich selbst dann wirksam, wenn die Wahl der momentan besseren Alternative langfristig zur schlechtesten Lösung führt.³² Im Ergebnis resultiert daraus das Phänomen zeitinkonsistenter Präferenzen, welches sich aus Sicht der Verhaltensökonomik auch als ein „multiple-selves“ Problem charakterisieren lässt, da der betroffene Akteur – entgegen dem ökonomischen (neoklassischen) Standardmodell – keine einheitliche Präferenzordnung aufweist. Dieses Problem wird noch dadurch verschärft, dass Akteure häufig nicht in der Lage sind, weder ihre vergangenen noch ihre zukünftigen Präferenzen zu benennen. Eine Maximierung des eigenen Nutzens über die Zeit gestaltet sich jedoch unter dieser Bedingung als besonders schwierig.³³

Situationsabhängiges Verhalten – Das situative Entscheidungsverhalten von Akteuren wird aus verhaltensökonomischer Sicht nicht allein durch gegebene Restriktionen wie Güterpreise oder Einkommen bestimmt. Vielmehr wird dieses auch durch die Entscheidungssituation, wie sie sich für den Akteur präsen-

³¹ Siehe etwa Herrnstein (1991) sowie Herrnstein/Prelec (1992). Siehe hierzu auch Laibson (1997) sowie Laibson/Zettelmeyer (2003).

³² Ökonomisch bedeutet dies, dass die Diskontierung von Gewinnen und Verlusten über die Zeit sowohl besonders hoch ist als auch inkonsistent sein kann. Siehe hierzu auch Ainslie/Haslam (1992) sowie Loewenstein/Thaler (1989).

³³ Siehe zu diesem Phänomen ausführlich Kahneman (1994).

tiert (oder durch ihn konstruiert wird), beeinflusst. D.h. Entscheidungen erweisen sich in hohem Maße als kontextabhängig (framing effect), da Akteure „ihre Entscheidungen oft gedankenlos und eher passiv fällen“.³⁴ Von Relevanz ist dabei zum einen, wie Handlungsalternativen präsentiert bzw. beschrieben werden. Danach führt nicht selten eine unterschiedliche Dekompositionen ein und derselben Handlungsalternative zu unterschiedlichen Präferenzen gegenüber den verschiedenen Formulierungsvarianten, auch wenn es sich jeweils um denselben Sachverhalt handelt (isolation effect).³⁵ Auch ist von Bedeutung, in welcher aktuellen emotionalen Stimmungslage Entscheidungen getroffen bzw. Prognosen über zukünftige Entscheidungen abgegeben werden. Befindet sich beispielsweise ein Akteur zum Zeitpunkt einer Vorhersage über zukünftige Ereignisse, Entscheidungen oder auch Gefühlslagen in einer positiven Stimmung, fallen dessen Prognosen systematisch anders aus als jene Vorhersagen, die ein Akteur in einer schlechten oder „neutralen“ Stimmung abgibt.³⁶ Zudem konnte nachgewiesen werden, dass Akteure – entgegen der ökonomischen Erwartungsnutzentheorie – in ihren Entscheidungen häufig vergangene Kosten berücksichtigen (sunk-costs-effect), die aus Sicht der Rational-Wahl-Theorie für die gegenwärtige Nutzenmaximierung jedoch keine Rolle spielen dürften. D.h. sie stellen vergangene Erfahrungen in Rechnung und definieren dadurch einen Kontext für aktuelle Entscheidungen. Damit eng verknüpft ist das Phänomen der sogenannten mentalen Buchführung (mental accounting), bei dem Akteure für einen bestimmten Entscheidungsbereich bestimmte Budgetposten vorab festlegen. Wird dergestalt ereignisspezifisch verbucht und ist das dafür vorgesehene Budget aufgebraucht, sinkt die Wahrscheinlichkeit, dass für den entsprechenden Budgetbereich weitere Mittel ausgegeben werden, selbst wenn dies individuell von Vorteil wäre.³⁷

Einen weiteren Bestimmungsfaktor kontextgebundenen Entscheidens benennt das sogenannte Konzept der konstruktiven Präferenzen.³⁸ Dabei wird davon ausgegangen, dass ein Akteur seine je spezifischen Präferenzen erst während des Entscheidungsprozesses („on the spot when needed“) und damit abhängig von den Rahmenbedingungen des Entscheidungsvorgangs bildet. Erklärt wird dieses Phänomen damit, dass kognitive Kompetenzen zur Bildung wohl definierter und stabiler Präferenzen häufig fehlen. Auch wird unterstellt, dass aus subjektiver Sicht im Regelfall verschiedene Ziele in eine Entscheidungssitu-

³⁴ Vgl. Thaler/Sunstein (2012; S. 58). Eine illustrative Darstellung solcher Kontexteffekte auf das Entscheidungsverhalten am Beispiel sexueller Erregung findet sich in Ariely (2010; S. 137ff.).

³⁵ Siehe Thaler (1985) sowie Kahneman/Tversky (1984).

³⁶ Loewenstein et al. (2003) sprechen in diesem Zusammenhang auch von einem „projection bias“.

³⁷ Siehe hierzu grundlegend Thaler (1992). Siehe hierzu auch Häring/Storbeck (2007).

³⁸ Siehe etwa Bettman/Park (1980), Payne et al. (1992) oder auch Bettman et al. (1998).

ation eingebracht werden, deren Abwägung erst im Laufe des Entscheidungsprozesses erfolgt. Schließlich ist ebenso von Bedeutung, dass sich Akteure leicht durch das, was andere kommunizieren und entscheiden, beeinflussen lassen (Herden-Effekt). Dies gilt sowohl für die (sozial konforme) Übernahme von Verhaltensmustern, die auch bei (vielen) anderen zu beobachten sind, als auch die Angewohnheit, bestehenden Gruppenzwängen nachzugeben. Dieses Verhalten wird zusätzlich dadurch begünstigt, dass die handelnden Akteure davon ausgehen, von ihrem sozialen Umfeld beobachtet zu werden, wodurch sie sich an das anzupassen versuchen, was sie für die Erwartungen der anderen halten (Spotlight-Effekt).³⁹

2.3

Zur Bedeutung von Fairnessnormen, Vertrauen und sozialer Reziprozität für das individuelle Entscheidungsverhalten

Nicht allein die bislang vorgestellten Untersuchungsergebnisse der Verhaltensökonomik, sondern auch empirische Studien aus dem Bereich der experimentellen Ökonomik deuten darauf hin, dass das im neoklassischen Standardmodell unterstellte Rational- und Maximierungsverhalten zumindest in Konkurrenz zu weiteren handlungsleitenden Motiven steht. Im Zentrum von Laborexperimenten steht dabei die Frage, welche Regelmäßigkeiten sich im tatsächlichen Verhalten von Akteuren in Entscheidungs- bzw. Interaktionssituationen zeigen, in denen ein Konflikt zwischen individueller und kollektiver Rationalität besteht.⁴⁰ Dabei hat sich bislang unter anderem gezeigt, dass für die Realisierung wechselseitiger Kooperationsgewinne Einflussgrößen wie die Kommunikation zwischen den Akteuren, deren kultureller Hintergrund oder auch die Bereitschaft zu einseitigen Vorleistungen wichtige Voraussetzungen für ein gelungenes Kooperationsverhalten darstellen. Darüber hinaus wurde die bereits erwähnte Situationsgebundenheit des individuellen Entscheidungsverhaltens, zudem aber auch die Relevanz von Vertrauen sowie von Fairness- und Reziprozitätsnormen in ökonomischen Interaktionsbeziehungen durch empirische Studien der experimentellen Ökonomik nachweislich bestätigt.⁴¹ Werden Vertrauen oder Fairnesserwartungen verletzt, kann dies sowohl zu

³⁹ Siehe hierzu auch Thaler/Sunstein (2012; S. 90ff.). Shiller (2008) spricht im Zusammenhang mit dem „Herden-Effekt“ auch von sozialer Ansteckungskraft.

⁴⁰ Siehe für einen Überblick Plott/Smith (2008) oder auch Kagel/Roth (1995).

⁴¹ So stellen etwa Weimann et al. (2012; S. 196) resümierend fest: „Menschen sind bereit, in bestimmten Situationen auf die Wahrnehmung ihres eigenen Vorteils zu verzichten und sie beachten bei Entscheidungen den Kontext, in dem sie sich bewegen – auch wenn er für die logische Struktur des Entscheidungsproblems unerheblich ist“. Zudem – folgt man Falk (2001; S. 300) – „verhalten sich viele Teilnehmer in Experimenten kooperativ und belohnen faires bzw. bestrafen unfaires Verhalten, selbst wenn es mit Kosten verbunden ist“.

Sanktionen als auch zu Reaktanz führen. Insbesondere diese zuletzt genannten Einflussfaktoren des Akteursverhaltens bedürfen aufgrund ihrer besonderen Relevanz einer näheren Erläuterung.

Bedeutung von Fairnessnormen – Die durchgeführten Experimente zeigen, dass in genau bestimmbareren Situationen die meisten Akteure hinsichtlich ihres Entscheidungsverhaltens durch eine „Ungleichheitsaversion“ geprägt sind. Dies führt zu einem altruistischen Verhalten, wenn der andere relativ zur eigenen Position schlechter gestellt ist, und zu einem neidgesteuerten Verhalten, wenn der andere über eine bessere als die eigene Position verfügt. Diese Präferenz für Gleichheit schlägt sich in der Bevorzugung von Normen der Fairness und Reziprozität nieder.⁴² Dies gilt insbesondere dann, wenn die in (ökonomischen) Interaktionsbeziehungen getroffenen Entscheidungen mit Rechten und Pflichten verbunden sind, die als nicht vollständig definiert gelten, so dass deren Durchsetzung in möglichen zukünftigen Situationen ungewiss ist. In Experimenten wie dem sogenannten Ultimatum-, dem Diktator- oder auch dem Vertrauensspiel⁴³ wird dabei deutlich, dass die Interaktionspartner – entgegen der Annahme einer Maximierung des eigenen Vorteils – keine grob ungleichen Aufteilungsvorschläge mit Blick auf die realisierbaren Kooperationsgewinne machen, um Fairness und Reziprozität zu gewährleisten. Mit diesen Experimenten werden zugleich psychologische Austausch- und Gerechtigkeits-theorien (insbesondere die sogenannte Equity-Theorie) bestätigt, denen zufolge ein reines Maximierungsverhalten in Interaktionsbeziehungen gegen internalisierte Normen verstoßen kann, wobei eine besonders gewichtige Norm hier die Vorstellung von sozialer Gerechtigkeit ist. Dabei gilt für Psychologen als evident, dass „Gerechtigkeitsüberlegungen [...] in nahezu allen Interaktions- und Verhandlungssituationen eine Rolle spielen“.⁴⁴ Was den Zusammenhang zwischen Fairness und Gerechtigkeit betrifft, wird davon ausgegangen, dass Fairness auf die Einhaltung expliziter oder impliziter Spielregeln zielt, deren Zweck wiederum vor allem darin besteht, die Wahrscheinlichkeit gerechter Interaktionsergebnisse zu erhöhen. Auch gelten Vertrauen

⁴² Nach Akerlof/Shiller (2009; S. 40ff.) ist Fairness, d.h. die Vorstellung von einem gerechten und anständigen Verhalten, einer der entscheidenden Verhaltensantriebe. Zum sozialen Einfluss auf die individuellen Präferenzen siehe auch Fehr/Hoff (2011).

⁴³ Siehe zu den genannten Verhaltensexperimenten Güth et al. (1982), Thaler (1988), Fehr/Schmidt (1999), Frohlich et al. (2001), Chaudhuri et al. (2002) sowie Henrich et al. (2004). Eine Zusammenfassung der Ergebnisse der genannten Spiele findet sich in Behnke (2013; S. 200ff.), Weimann et al. (2012; S. 194ff.) sowie in Englerth (2004; S. 10ff.). Gigerenzer (2008; S. 79) stellt bezogen auf die Ergebnisse der genannten Experimente fest: „Diese Untersuchungen zeigen, dass Menschen selbst in einer extremen Situation, in der die andere Person unbekannt und die Begegnung anonym und mit Kosten verbunden ist, dazu tendieren, sich um das Wohl anderer zu kümmern“.

⁴⁴ Vgl. Wiswede (2012; S. 104). Dort findet sich zudem ein Literaturüberblick zu psychologischen Austausch- und Gerechtigkeits-theorien einschließlich einer Auflistung entsprechender empirischer Untersuchungen.

und Vertrauenswürdigkeit als lohnend, wobei letzteres bedeutet, dass die Akteure bereit sind, gewisse Nachteile in Kauf zu nehmen, um bestehende Fairnessnormen nicht zu verletzen. Begründet wird dieses Verhalten damit, dass die Akteure neben materiellen Präferenzen auch solche für die Bestätigung oder die Erzeugung eines bestimmten (sozialen) Rufs und eines sympathischen Selbstbildes in Abhängigkeit davon haben, wie sie zuvor von den anderen Interaktionspartnern behandelt wurden.⁴⁵

Verzerrte Fairnesswahrnehmungen – Die Bedeutung von Fairnessnormen im Rahmen von Interaktionsbeziehungen schließt per se noch kein eigeninteressiertes Akteursverhalten aus. Vielmehr ist – folgt man den Ergebnissen der experimentellen Ökonomik – davon auszugehen, dass eine Interdependenz zwischen Fairness-Erwägungen und Eigeninteresse besteht. So wird nicht nur das eigeninteressierte Verhalten von Akteuren durch die Präferenz nach einer gerechten Behandlung beeinflusst. Vielmehr steht auch die subjektive Einschätzung dessen, was als fair zu bewerten ist, unter dem Einfluss des Eigeninteresses der Akteure und wird nicht selten durch dieses verzerrt. Im Ergebnis kann dies zu Hemmnissen führen, die entweder eine Einigung zwischen den Interaktionspartnern scheitern lassen oder die zu Problemen bei der anschließenden Durchsetzung von Maßnahmen führen, ohne dass dies durch die ökonomische Standardtheorie (vollständig) erklärt werden kann. Aus verhaltensökonomischer Sicht wird dieses Phänomen demgegenüber häufig durch den Verweis auf einen bestehenden „Self-serving Bias“ plausibilisiert.⁴⁶ Dabei handelt es sich um die wechselseitige Überzeugung seitens der involvierten Akteure, dass ihnen mit Blick auf das angestrebte Ergebnis eines Interaktionsprozesses mehr zusteht, als aus einer neutralen Perspektive als angemessen gelten kann. Liegen solche verzerrten Fairnesswahrnehmungen im Sinne einer systematischen Überschätzung der eigenen Anspruchsberechtigung vor, kann dies dazu führen, dass es zu keiner effizienten Einigung kommt oder die Bindungswirkung an die erzielten Ergebnisse zumindest bei einem Teil der betroffenen Akteure vergleichsweise gering ausfällt.

⁴⁵ Siehe hierzu auch Rabin (1993; S. 1281). Siehe ebenso Jolls et al. (1998; S. 1496). Folgt man Hartmann (2011; S. 474) gilt für die Erzeugung von Vertrauen in Marktbeziehungen zudem: „Vertrauen ist kein Phänomen, das einer kalkulatorischen Kosten-Nutzen-Analyse entspringt“.

⁴⁶ Siehe zu Untersuchungen dieses Effekts Babcock et al. (1993), Babcock et al. (1995) oder auch Sunstein (1999). Für eine zusammenfassende Darstellung der Untersuchungsergebnisse siehe auch Englerth (2004; S. 14f.), der zugleich darauf verweist, dass die empirischen Ergebnisse auch nicht durch eine asymmetrische Informationsverteilung oder durch ein taktisches Verhalten der Verhandlungsparteien erklärt werden können, da im Rahmen der Versuchsanordnungen der durchgeführten Verhaltensexperimente auf diese Faktoren kontrolliert wurde.

Reaktantes Verhalten – In ihrer ursprünglichen Form diente die sogenannte Reaktanztheorie dazu, Verhaltensweisen in Hinsicht auf einen subjektiv erfahrenen Freiheitsverlust zu erklären. Unter einem Verlust an Freiheit ist dabei zu verstehen, dass bislang vorhandene Wahlmöglichkeiten oder Entscheidungsalternativen (unerwartet) nicht mehr zur Verfügung stehen. Reaktanz wird dann als Reaktion auf diese Beschränkungen verstanden und stellt den Versuch dar, die Einschränkung von Freiheitsspielräumen zu revidieren. In einer Spezifizierung lässt sich darunter anstelle des Verlusts an Wahlfreiheit auch die Einbuße an Kontrollmöglichkeiten über Handlungsalternativen verstehen.⁴⁷ Gleichwohl in beiden Interpretationsvarianten von Reaktanz die Überwindung des Verlusts von oder der Kontrolle über Entscheidungsalternativen im Vordergrund steht, lässt sich in einer Erweiterung ebenso die unerwartete Missachtung von Spielregeln, die der expliziten oder impliziten Strukturierung von Interaktionsprozessen dienen und die in Gerechtigkeits-, Fairness- und Reziprozitätserwägungen ihren Ausdruck finden, mit Reaktanz-Effekten in Verbindung bringen. Der Widerstand gegen subjektiv als unfair oder ungerecht empfundenen Verhalten, der sich etwa in der Bestrafung von Akteuren, die Fairness- oder Gerechtigkeitsnormen verletzen, ausdrücken kann, würde danach der Wiederherstellung der Wirksamkeit der wechselseitig als handlungsleitend interpretierten Verhaltensnormen dienen.

Sowohl die Ausführungen zu den Anomalien im Entscheidungsverhalten aufgrund von kognitiven Beschränkungen, Heuristiken, zeitinkonsistenten Präferenzen und Kontexteffekten als auch die Überlegungen zur Relevanz von Vertrauen, Fairness-Erwägungen und Reaktanz in Interaktionsprozessen sollten deutlich gemacht haben, dass das psychologisch fundierte Verhaltensmodell ein sehr differenziertes Bild vom individuellen Entscheidungsverhalten liefert, welches in vielen Fällen genauere Voraussagen als der ökonomische Standardansatz erwarten lässt. Daran anknüpfend steht in den nachfolgenden Kapiteln die Frage im Mittelpunkt, welche inhaltlichen Ergänzungen und Korrekturen sich mit Blick auf die finanzwissenschaftliche Analyse der Entwicklung und ökonomischen Wirkung öffentlicher Ausgaben formulieren lassen. Dabei wird sich zeigen, dass die Gesamtheit der hier benannten psychologischen Effekte und Mechanismen – wenngleich selektiv und mit unterschiedlicher Gewichtung – für die unterschiedlichen Formen staatlicher Ausgabentätigkeit von Bedeutung ist.

⁴⁷ Siehe grundlegend zur Reaktanztheorie Grabitz-Gniesch/Grabitz (1973), Wortmann/Brehm (1975) sowie Snyder/Wicklund (1976). Für eine zusammenfassende Darstellung siehe zudem Pelzmann (2012; S. 41ff.) oder auch Wiswede (2012; S. 89ff.) mit weiteren Literaturverweisen.

3

Entwicklung der Staatsausgaben und ihre ökonomische Wirkung: Ergänzung der traditionellen Perspektive um verhaltensökonomische Einsichten

Innerhalb der finanzwissenschaftlichen Ausgabenanalyse lassen sich grundsätzlich zwei unterschiedliche Erkenntnisinteressen identifizieren. Zum einen liegt aus Sicht der Finanzwissenschaft das Augenmerk auf der Fragestellung, welche ökonomischen Wirkungen mit den öffentlichen Ausgaben verbunden sind. Je nach Problemstellung und Betrachtungsperspektive liegt der entsprechenden Wirkungsanalyse dabei entweder eine funktionale Gliederung der Staatsausgaben nach bestimmten Aufgabenfeldern zugrunde (Verteidigung, Soziales, Umweltschutz, Innere Sicherheit, Wirtschaftsförderung etc.) oder sie orientiert sich an einer Differenzierung der staatlichen Ausgabentätigkeit gemäß unterschiedlicher Leistungstypen (Personalausgaben, Sachausgaben, Subventionen, Sozialtransfers). Vergleichbar der ökonomischen Steuerwirkungsanalyse⁴⁸ werden dabei sowohl Verteilungs- und Stabilisierungseffekte als auch Anreiz- bzw. Effizienzeffekte der Staatsausgaben eingehender betrachtet. Neben diesen ökonomischen Wirkungen der öffentlichen Ausgabentätigkeit ist der Blick innerhalb der Finanzwissenschaft zum anderen aber auch auf die langfristige Entwicklung der Staatsausgaben gerichtet. Anders als bei der reinen Wirkungsanalyse steht hierbei die Erklärung bestehender Trends in der Veränderung von Niveau und Struktur der öffentlichen Ausgaben über lange Zeiträume hinweg im Zentrum der Betrachtung, um auf dieser Grundlage Rückschlüsse über den weiteren Entwicklungsverlauf der Staatsausgaben zu gewinnen. Bezogen auf die beiden genannten Fragestellungen wird nachfolgend zunächst auf die ökonomischen wie psychologischen Erklärungsansätze einer steigenden Ausgabentätigkeit des Staates im Zeitverlauf eingegangen (Kapitel 3.1), um daran anschließend den Blick auf eine verhaltensökonomische Erweiterung der Wirkungsanalyse öffentlicher Ausgaben unter Einkommens-, Verteilungs- und Anreizaspekten zu richten (Kapitel 3.2. und Kapitel 3.3).

3.1

Ökonomische und psychologische Aspekte des Anstiegs der öffentlichen Ausgaben im Zeitverlauf

Bezogen auf die verschiedenen finanzwissenschaftlichen Ansätze zur Erklärung der Ausgabenentwicklung des Staates über die Zeit kann zwischen solchen Erklärungsansätzen unterschieden werden, die sich ausschließlich auf

⁴⁸ Siehe etwa Reding/Müller (1999), Cansier (2004), Keuschnigg (2005) oder auch Homburg (2010).

ökonomische Einflussgrößen konzentrieren, und solchen, die zusätzlich zu wirtschaftlichen Bestimmungsfaktoren auch psychologische Erklärungsvariablen in die Betrachtung mit einbeziehen.⁴⁹ Den Ausgangspunkt beider Gruppen von Erklärungsansätzen bildet die Untersuchung von Wagner (1892), der zufolge „geschichtliche (zeitliche) und räumliche, verschiedene Länder umfassende Vergleiche zeigen, daß bei fortschreitenden Culturvölkern [...] regelmäßig eine Ausdehnung der Staatstätigkeit und der gesamten öffentlichen, durch die Selbstverwaltungskörper neben dem Staate ausgeführten Thätigkeiten erfolgt“ (ebenda; S. 893). Er leitet daraus zunächst das – nicht streng im naturwissenschaftlichen Sinne zu verstehende – *Gesetz der wachsenden Staatstätigkeit*⁵⁰ ab, welches noch nicht unmittelbar auf die Ausgabentätigkeit des Staates, sondern vielmehr dessen sich im Zeitverlauf veränderndes Aufgabenbündel bezogen ist. Aus diesem „allgemeinen Gesetz“ zur Staatstätigkeit folgert Wagner (1883; S. 76) jedoch zugleich das „Gesetz der wachsenden Ausdehnung des Finanzbedarfs, sowohl des Staats als in der Regel (und öfters noch mehr) auch der Selbstverwaltungskörper bei entsprechender Decentralisierung der Verwaltung und ordentlichen Organisation der Selbstverwaltung“. Aus beiden Gesetzen resultiert die zentrale Aussage, dass im Zuge der wachsenden Staatstätigkeit auch die öffentlichen Ausgaben im Zeitverlauf entsprechend ansteigen. Eine empirische Bestätigung findet die so formulierte Gesetzmäßigkeit, wenn man die langfristige Entwicklung der allgemeinen Staatsquote als Relation aus öffentlichen Ausgaben und Sozialprodukt von Beginn des 20. Jahrhunderts bis zur Gegenwart für verschiedene Industrieländer betrachtet. Danach kann in den meisten der untersuchten Länder bis zur Mitte der 1990er Jahre ein ebenso stetiger wie massiver Anstieg der Staatsquote festgestellt werden.⁵¹ Erst danach zeigt sich eine Stagnation oder sogar ein (leichter) Rückgang der Staatsquote.

⁴⁹ Siehe für einen Überblick zu den verschiedenen Erklärungsansätzen zur Staatsausgabenentwicklung Zimmermann et al. (2012; S. 38ff.), Blankart (2011; S. 157ff.) oder auch Scherf (2009; S. 117ff.).

⁵⁰ Wörtlich heißt es bei Wagner (1892; S. 895): „Gesetz der wachsenden Ausdehnung der öffentlichen und speciell der Staatsthätigkeiten“.

⁵¹ So stieg beispielsweise für Deutschland die Staatsquote im Zeitraum von 1913 bis 1995 von 15,7 % auf 54,8 % an. Aktuell (d.h. im Jahr 2010) beträgt die Staatsquote in Deutschland demgegenüber nur noch 48,0 %. Betrachtet man die Entwicklung der Staatsquote für Schweden im Zeitraum von 1938 bis 1993, stieg diese von 21,0 % auf 72,6 % an (2010: 52,9 %). Mit Blick auf die USA kann für den gleichen Zeitraum ein Anstieg der Staatsquote von 6,0 % auf 33,5 % festgestellt werden, die sich bis zum Jahr 2010 sogar noch auf den Wert von 42,5 % weiter erhöht hat. Siehe zu den genannten Werten sowie zur Entwicklung der Staatsquote in noch weiteren Ländern die Daten in Zimmermann et al. (2012; S. 34 und S. 38).

Zur Erklärung der zumindest bis in die 1990er Jahre ansteigenden Staatsquote findet sich bei Wagner (1892; S. 885ff.) eine Differenzierung zwischen verschiedenen Grundfunktionen und damit verknüpften Ausgabenbereichen des Staates. Danach kann grundsätzlich zwischen der sogenannten *Rechts- und Machtfunktion* des Staates einerseits, die der Sicherung der Rechts- und Eigentumsordnung sowie der Inneren und Äußeren Sicherheit dienen (Justiz, Militär, Polizei, diplomatische Dienste etc.), und der sogenannten *Kultur- und Wohlfahrtsfunktion* des Staates andererseits, die auf die Erfüllung von sozial-, kultur- und bildungspolitischen Aufgaben abzielt (Sozialhilfe, Gesundheitsversorgung, Schulen und Hochschulen, Theater und Museen etc.), unterschieden werden. In beiden staatlichen Funktionsbereichen kommt es – so die Argumentation – über die Zeit zu einem Bedeutungszuwachs staatlicher Tätigkeit, die auch zu vermehrten Ausgaben bei bisherigen ebenso wie neu hinzukommenden Aufgaben sorgt. Letzteres gelte dabei insbesondere für die Erfüllung von Kultur- und Wohlfahrtszwecken durch den Staat, die sich als besonders kostenaufwendig erweisen und daher den Übergang zum ausgabenintensiven Wohlfahrtsstaat kennzeichnen.⁵²

3.1.1

Ökonomische Erklärungsfaktoren: Produktionsvoraussetzungen, Produktivitätslücke, Ballungskosten und Einkommenselastizität der Nachfrage

Im Anschluss an die Überlegungen von Wagner wurden innerhalb der Finanzwissenschaft weitere Erklärungsansätze mit dem Ziel formuliert, das „Gesetz der wachsenden Staatstätigkeit“ unter Verweis auf weitere Bestimmungsfaktoren der Ausgabenentwicklung inhaltlich zu präzisieren bzw. in seinem Aussagegehalt um weitere Einflussgrößen zu ergänzen. Richtet man den Blick dabei zunächst auf solche Ansätze, die auf rein ökonomische Faktoren der staatlichen Ausgabenentwicklung abstellen, kann zunächst auf die unter anderem bei Baumol (2010) sich findende These von der Notwendigkeit eines vermehrten öffentlichen Infrastrukturangebots als *Produktionsvoraussetzung* eines stetig wirksamen technischen Fortschritts und damit verbundener Innovationen im privaten Sektor einer Volkswirtschaft verwiesen werden.⁵³ Danach

⁵² Wagner (1892; S. 888) stellt hierzu wörtlich fest: „Der Staat fortschreitender culturfähiger Völker, so namentlich der modernen, hört immer mehr auf, einseitig Rechtstaat, im Sinne der möglichst alleinigen Verwirklichung des Rechts- und Machtzweckes, zu sein und wir immer mehr Cultur- und Wohlfahrtsstaat (sic!), in dem Sinne, daß gerade seine Leistungen auf dem Gebiet des Cultur- und Wohlfahrtszweckes sich beständig mehr ausdehnen und einen reicheren und mannigfaltigeren Inhalt gewinnen“.

⁵³ Baumol (2010; S. 34) stellt hier insbesondere auf den Zusammenhang zwischen Wissen generierender öffentlicher Infrastruktur (Schulen, Hochschulen, Forschungsinstitute) und unternehmerischer Innovationstätigkeit ab. Die Komplementaritätsthese kann – wie die im Text genannten Beispielen andeuten – aber auch auf andere Bereiche der öffentlichen Infrastruktur übertragen werden.

erweist sich die Komplementarität von privaten und öffentlichen Produktionsaktivitäten als ein die Staatsausgaben treibender Faktor. D.h. nur mittels einer *hochtechnisierten Produktion* lässt sich in den Industrieländern das bestehende hohe Einkommensniveau aufrechterhalten bzw. weiter steigern, die ihrerseits wiederum zahlreiche staatliche Aktivitäten voraussetzt. Im Ergebnis nimmt dabei nicht nur im Industrialisierungsprozess die Nachfrage nach öffentlichen Infrastrukturleistungen (Nachrichtenwesen, Verkehr, Bildung etc.) kontinuierlich zu. Darüber hinaus ist die technische Entwicklung nicht mehr allein durch eine reine Marktkoordination (und damit allein privat) zu bewältigen, sondern die sich technisch immer weiter ausdifferenzierenden Innovationen bedürfen vielmehr ergänzender staatlicher Aktivitäten, wie dies beispielsweise in den Bereichen des Flugzeugbaus, der Atomtechnologie oder auch der Raumfahrtindustrie der Fall ist.

Eine weitere Spezifizierung der Wagnerschen Überlegungen liefert bekanntermaßen die ebenfalls von Baumol (1967) aufgestellte These von der *Kostenkrankheit* des öffentlichen Sektors. Zur Erklärung der kontinuierlich steigenden Staatsausgaben über die Zeit wird hierbei auf Effizienzdefizite in Form einer *Produktivitätslücke der öffentlichen Verwaltung* verwiesen.⁵⁴ Danach ist die Erfüllung staatlicher Aufgaben im Regelfall nicht mit der Fertigung industrieller Produkte zu vergleichen, sondern sie trägt überwiegend den Charakter der Bereitstellung von Dienstleistungen. Dabei bewirkt – so die weitere Argumentation – die Personalintensität des staatlichen Dienstleistungsangebots, wie sie etwa im Bereich der Pflegedienste oder auch der Kinder- und Jugendbetreuung besteht, einen im Vergleich zum privaten Sektor überdurchschnittlichen Kostenanstieg. Anders als im Fall einer kapitalintensiven Gütererstellung sind jedoch die Möglichkeiten zur Rationalisierung und damit zur Kosteneinsparung im Bereich von personalintensiven Dienstleistungsangeboten nur begrenzt vorhanden.⁵⁵

Ein Erklärungsfaktor ganz anderer Art verbindet sich wiederum mit dem von Brecht (1932) formulierten „Gesetz der progressiven Parallelität zwischen Ausgaben und Bevölkerungsmassierung“, mit dem die *räumliche Konzentration der Bevölkerung* in ihrer Auswirkung auf die Entwicklung der Staatsausgaben thematisiert wird. Danach sind die öffentlichen Ausgaben je Einwohner umso höher, je größer die Bevölkerungsdichte ausfällt, was sich insbesondere

⁵⁴ Siehe hierzu auch Baumol/Bowen (1965), wo die These von der Kostenkrankheit noch stark auf die darstellenden Künste bezogen ist. Siehe ebenso Bell (1968). Siehe für Überlegungen zu einer Verallgemeinerung der Baumolschen Überlegungen auch Apolte (2011).

⁵⁵ Mit Blick auf eine empirische Fundierung der Produktivitätslücke gelangt beispielsweise Borcherding (1985) für die USA auf der Basis von Daten für den Zeitraum von 1902 bis 1978 zu dem Ergebnis, dass 31 % des relativen Wachstums der US-amerikanischen Staatsausgaben im Verhältnis zum Sozialprodukt mit dem Zurückbleiben der Arbeitsproduktivität im Staatssektor erklärt werden kann.

auf der kommunalen Ebene in einem Anstieg der Gemeindeausgaben pro Kopf mit zunehmender Ortsgröße bemerkbar macht. Anstelle einer linearen Beziehung zwischen der Verdichtung der Bevölkerung im Raum und der Höhe der staatlichen Ausgaben gilt hierbei jedoch ein progressiv steigender Zusammenhang zwischen den beiden genannten Variablen als empirisch belegt. Zur Begründung dieser *progressiv steigenden Ballungskosten* wird darauf verwiesen, dass Urbanisierungseffekte ebenso wie eine spezialisierte Wirtschaftsstruktur die Pro-Kopf-Ausgaben für die Bereitstellung öffentlicher Leistungen überproportional ansteigen lassen. Dahinter verbirgt sich sowohl der Sachverhalt, dass mit wachsender Bevölkerungsdichte eine zunehmende Rivalität im Konsum staatlicher Leistungen (Verkehrsinfrastruktur, soziale Infrastruktur, innere Sicherheit etc.) entsteht, die eine Ausweitung des öffentlichen Angebots nach sich zieht, als auch die Erkenntnis, dass es aufgrund verdichtungsbedingt steigender Grundstückspreise, Lohnkosten, Mietkosten, Umweltschutzkosten etc. zu erhöhten Ausgaben bei der Produktion öffentlicher Güter kommt.⁵⁶

Ein weiterer, rein ökonomischer Bestimmungsfaktor steigender Staatsausgaben kann schließlich – folgt man Pommerehne und Kirchgässner (1988) – in der steigenden *Einkommenselastizität der Nachfrage nach öffentlichen Leistungen* gesehen werden. Danach stellt die stetige Zunahme des Pro-Kopf-Einkommens eine wichtige Einflussgröße für die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben dar, wobei von einem positiven Zusammenhang zwischen steigendem Lebensstandard und wachsender Nachfrage nach staatlichen Leistungen ausgegangen wird. Folgt man dieser Argumentation weiter, bewirkt der private Einkommensanstieg im Zeitverlauf, dass „die Einkommenselastizität der Nachfrage nach öffentlichen Leistungen höher ist, als die nach privaten Gütern“.⁵⁷ Oder anders formuliert: Öffentliche Güter sind ihrem Charakter nach superiore Güter, die erst in Abhängigkeit von einem bestimmten Einkommensniveau verstärkt nachgefragt werden. Offen bleibt bei der so formulierten Relation zwischen Einkommenswachstum und Nachfrage nach staatlichen Leistungen allerdings, was die Kausalität zwischen den beiden genannten Variablen letztlich bestimmt. D.h. der postulierte Zusammenhang zwischen Einkommenselastizität der Nachfrage nach öffentlichen Leistungen und der Entwicklung der Staatsausgaben wird hier mehr oder weniger „mechanisch“ ausgelegt. Eine auch auf die kognitiven und motivationalen Grundlagen des Akteursverhaltens abstellende Fundierung der Elastizitäts-Hypothese erfolgt demgegenüber nicht. Das so gekennzeichnete Erklärungsdefizit verweist auf

⁵⁶ Neuere empirische Untersuchungen zum Brechtschen Gesetz zeigen allerdings ein differenzierteres Bild. Danach sind nicht allein Ballungsräume durch überdurchschnittlich hohe öffentliche Ausgaben gekennzeichnet, sondern auch kleine Orte in dünnbesiedelten Räumen, was über alle Ortsgrößen und Dichtegrade hinweg für einen U-förmigen Kostenverlauf spricht. Siehe hierzu auch die für Deutschland ermittelten Untersuchungsergebnisse von Seitz (2002).

⁵⁷ Vgl. Zimmermann et al. (2012; S. 41). Siehe hierzu auch Blankart (2011; S. 162).

die *Notwendigkeit einer psychologischen Ergänzung* der rein ökonomischen Erklärungsansätze des Staatsausgabenwachstums. Die nachfolgenden Begründungsversuche unterscheiden sich von den bisher dargestellten Ansätzen in Anbetracht dessen insofern, als auch psychologische Bestimmungsfaktoren wie sich verändernde Bedürfnisse bzw. Präferenzen, sich wandelnde Einstellungsmuster, eine abnehmende Reaktanz oder auch verzerrte Kostenwahrnehmungen in die Betrachtung miteinbezogen werden.

3.1.2

Psychologische Erklärungsfaktoren I: Bedürfnisstruktur, Wandel von Einstellungsmustern und Steuerwiderstand

Anknüpfend an die These von der steigenden Einkommenselastizität der Nachfrage nach staatlichen Leistungen liefert die von Maslow (1954) entwickelte Theorie der im Zeitverlauf kumulativ auftretenden Bedürfnisse eine motivationspsychologische und damit verhaltenswissenschaftliche Fundierung der Entwicklung der Staatsausgaben. Im Rahmen dieser Theorie wird eine ebenso einfache wie eingängige Klassifikation von Handlungsmotiven anhand der Abgrenzung von spezifischen Bedürfnisgruppen vorgenommen.⁵⁸ Das besondere dieser Klassifikation ist, dass die Motive in Form einer *hierarchischen Bedürfnisstruktur* dargestellt werden, die gemäß der Rolle der einzelnen Motive (bzw. Bedürfnisse) in Hinblick auf die Persönlichkeitsentwicklung gegliedert sind. Dabei wird unterstellt, dass ein Bedürfnis so lange das Akteursverhalten aktiviert und bestimmt, so lange es nicht vollständig befriedigt ist, d.h. als handlungsleitend gilt weniger ein spezifischer innerer Antrieb als vielmehr der (externe) Befriedigungserfolg. Aus der hierarchischen Strukturierung von Bedürfnissen folgt nach Scheffer und Heckhausen (2010; S. 57) zugleich das „Prinzip der relativen Vorrangigkeit in der Motivanregung“, welches besagt, dass „zunächst immer die Bedürfnisse der niederen Gruppe befriedigt sein müssen, ehe ein höheres Bedürfnis überhaupt aktiviert wird und das Handeln bestimmen kann“. Die Hierarchie der Bedürfnisse reicht dabei von (existenzsichernden) physiologischen Bedürfnissen über Sicherheitsbedürfnisse und Bedürfnisse der sozialen Bindung bis hin zu Bedürfnissen der Selbstachtung und Selbstverwirklichung.⁵⁹

Eine ähnliche Argumentationsweise findet sich in der von Inglehart (1977) vertretenen These vom *Wandel der subjektiven Wertorientierung* in modernen

⁵⁸ Siehe hierzu auch Maslow (1968). Eine zusammenfassende Darstellung der Bedürfnistheorie von Maslow findet sich zudem in Scheffer/Heckhausen (2010; S. 57ff.).

⁵⁹ Zur darin zum Ausdruck kommenden hierarchischen Gerichtetheit von Bedürfnissen in der menschlichen Entwicklung siehe auch Keller (1997). Siehe hierzu kritisch Wiswede (2012; S. 62ff.) mit Verweisen auf Atkinson (1964), Krech/Crutchfield (1971) sowie Mulder (1977). Auch empirisch zeigt sich eine lediglich eingeschränkte Evidenz des Maslow-Modells. Siehe hierzu Hall/Nougaim (1968), Huizinga (1970), Lawler/Suttle (1973) oder auch Borg (1994).

Gesellschaften. Damit verbunden ist nach Inglehart (1998) die Annahme, dass materialistische Wertvorstellungen (Einkommenserzielung, Besitzausweitung etc.) im Laufe der Zeit durch sogenannte post-materialistische Wertvorstellungen (Selbstverwirklichung, verstärkte Präferenz zugunsten von Freizeit etc.) ersetzt werden. Als Begründung für diese „Post-Materialismus-These“ wird sowohl ein ökonomisches Knappheitsargument als auch ein psychologisches Sozialisationsargument angeführt: Danach verfügen zum einen Personen, die in materiellem Wohlstand aufwachsen, nur über eine vergleichsweise geringe Wertschätzung mit Blick auf entsprechende „Wohlstandsgüter“. Vielmehr werden als Folge dieses Sättigungseffektes verstärkt Werte präferiert, welche die persönliche, soziale und kulturelle Selbstverwirklichung in den Mittelpunkt rücken. Zum anderen sei aber auch die erste Sozialisationsphase („formative years“) für das jeweils präferierte Wertemuster von entscheidender Bedeutung. D.h. Personen, die – mit den Worten von Wiswede (2012; S. 140) – in „diesen Lebensjahren in Kargheit und Entbehrung aufgewachsen sind, [entwickeln] stärkere materielle Bedürfnisse und Sicherheitsmotive [...] als Personen, die in Zeiten wirtschaftlichen Wohlstands aufwachsen und von Konsumgütern ständig umzingelt sind“. Inglehart (1989) hat seine These vom post-materialistischen Wertewandel nicht nur empirisch zu belegen versucht, sondern es besteht nach seinem Dafürhalten auch ein unmittelbarer Bezug zur Bedürfnistheorie von Maslow.

Ein Bezug zwischen dem Bedürfnismodell nach Maslow und der Entwicklung der Staatsausgaben kann nun insofern hergestellt werden, wie zur *Befriedigung der „höheren“ Bedürfnisse* vermehrt auf öffentliche Leistungen zurückgegriffen werden muss. Lassen sich die physiologischen (Grund-)Bedürfnisse (z.B. nach Nahrung und Kleidung) noch weitgehend über den Markt und damit privat abdecken, setzt bereits die Befriedigung des Sicherheitsbedürfnisses in aller Regel öffentliche Güter in Form der Gewährleistung von Innerer und Äußerer Sicherheit voraus (Rechts- und Machtzweck des Staates). Mit Hilfe der am oberen Ende der Hierarchie stehenden Bedürfnisse nach sozialer Bindung, Selbstachtung und Selbstverwirklichung lassen sich wiederum Ausgabenentwicklungen erklären, die – wie etwa die Erweiterung der staatlichen Sozial- und Gesundheitsdienste, die Ausdifferenzierung des öffentlichen Schul- und Hochschulsystems oder auch eine vermehrte staatliche Bereitstellung von kulturellen Angeboten – auf die Befriedigung dieser höherrangigen Bedürfnisse ausgerichtet sind (Kultur- und Wohlfahrtszweck des Staates).⁶⁰ In dem Maße,

⁶⁰ Eine vereinfachte Variante des Maslow-Modells stellt die ERG-Theorie von Alderfer (1969) dar, bei der lediglich von drei Bedürfnissen – nämlich dem physiologischen Bedürfnis („existence“), dem Bedürfnis nach sozialer Bindung („relatedness“) sowie dem Bedürfnis nach persönlicher Entwicklung („growth“) – ausgegangen wird. Im Hinblick auf die Entwicklung der Staatsausgaben im Zeitverlauf ergeben sich aus diesem Modell jedoch dieselben Implikationen wie aus der Theorie von Maslow. Siehe hierzu auch Wiswede (2012; S. 64).

wie nach Maslow (1954; S. 98f.) die höheren Bedürfnisse als subjektiv weniger drängend einzustufen sind, ergibt sich zugleich eine Begründung für deren zeithistorisch „späte“ Befriedigung, die vollumfänglich überhaupt erst mit dem Übergang zum modernen Wohlfahrtsstaat möglich wurde. Zwar kann ein Rückfall auf niedrigere Stufen der Bedürfnishierarchie nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden, was auch mit entsprechenden Konsequenzen für die staatliche Ausgabentätigkeit verbunden wäre. Aus der Verhaltensökonomik bekannte Effekte wie vor allem der *Status-quo Bias* oder auch der *Endowment-Effekt* lassen jedoch erwarten, dass mit einem massiven Rückgang der Staatsausgaben nicht zu rechnen ist.⁶¹

Ebenfalls auf psychologische Einflussgrößen wird in der von Timm (1961) formulierten Verzögerungstheorie der Ausgabenentwicklung (sogenannte Lag-Hypothese) abgestellt. Es handelt sich hierbei um eine Art „Zusatzanalyse“ zum Wagnerschen Gesetz, mit deren Hilfe der lediglich *zeitverzögerte Anstieg der öffentlichen Ausgaben* im Verhältnis zu einem kontinuierlich steigenden Sozialprodukt erklärt werden soll. Danach kann es nur dann zu einer Erhöhung der Staatsausgaben im Zeitverlauf kommen, wenn verschiedene objektive wie subjektive Hemmfaktoren sukzessive überwunden werden. Entsprechende Gründe für einen zeitlich versetzten Anstieg der Staatsausgaben können – folgt man Timm (1961; S. 235ff.) – dabei (1) im erreichten Einkommensniveau einer Volkswirtschaft (natürlicher lag) und damit in der Einkommenselastizität der Nachfrage nach öffentlichen Leistungen gesehen werden, (2) im ökonomischen Sachverhalt, dass ein steigendes Einkommensniveau zunächst eine vermehrte Investitionstätigkeit voraussetzt (systembedingter lag), und (3) in der Notwendigkeit einer hinreichend breiten politischen Mehrheit zur Legitimation einer Ausweitung der Staatsausgaben (institutioneller lag) gesehen werden. Aus verhaltensökonomischer Sicht besonders interessant ist jedoch der vierte Hemmfaktor: Danach war ein Anstieg der Staatsausgaben und die zu dessen Finanzierung notwendigen gesellschaftlichen Umverteilungseffekte erst nach Überwindung des noch im 19. Jahrhundert vorherrschenden (liberalen) Denkmusters möglich, demzufolge jede Ausdehnung der Staatstätigkeit als störend empfunden wurde (ideologischer lag).⁶² D.h. erst mit Überwindung jener Stereotype eines staatlichen Minimalbudgets (Repräsentativitäts-Heuristik) durch das Setzen eines neuen mentalen Ankers konnte

⁶¹ Dies ließe sich darüber hinaus auch mit dem von Katona (1960) formulierten Prinzip begründen, wonach ein Bedürfnis im Ausmaß seiner Befriedigung noch weiter wachsen soll. Beispielsweise übertragen auf die staatlichen Sozialausgaben würde dies bedeuten, dass mit jedem Ausgabenanstieg in diesem Bereich sich das Bedürfnis nach noch mehr Sozialausgaben innerhalb der Gesellschaft erhöht, was weitere staatliche Ausgaben nach sich zieht.

⁶² Timm (1961; S. 236) stellt hierzu fest: „Die Bereitschaft zu dieser Redistribution hinkte sowohl hinter der Entwicklung zum Verfassungsstaat als auch hinter der Einkommensexpansion her“.

sich ein *subjektives Einstellungsmuster* (Präferenzen) herausbilden, das einer expansiven Staatstätigkeit positiv gegenüberstand und unter dessen Perspektive ein Anstieg der öffentlichen Ausgaben (mehrheitlich) als wünschenswert angesehen wurde. Vor diesem Hintergrund kann umgekehrt nicht überraschen, dass in Ländern wie etwa den USA oder auch der Schweiz, in denen die Einstellungsmuster der Bürger – wie etwa in Döring und Schnellenbach (2011; S. 98f.) erläutert – durch eine grundlegende Skepsis gegenüber einer expansiven Staatstätigkeit gekennzeichnet sind, das Wachstum ebenso wie die Höhe des Staatsanteils niedriger ausfallen, als dies im Durchschnitt der Industrieländer der Fall ist.

Neben der Lag-Theorie spielen auch in der von Peacock und Wiseman (1961) entwickelten „Theorie der gelegentlichen Verschiebung“ psychologische Bestimmungsfaktoren eine zentrale Rolle bei der Erklärung der staatlichen Ausgabenentwicklung.⁶³ Den Ausgangspunkt für diesen Erklärungsansatz bildete eine Untersuchung über die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben in England, bei der nicht nur ein Anstieg der Staatsquote von 9 % (1890) auf 37 % (1955) festgestellt wurde. Vielmehr zeigte sich darüber hinaus, dass diese Zunahme nicht kontinuierlich erfolgt ist, sondern sich in Form von periodischen Ausgabeschüben einstellte, die oft (wenn auch nicht immer) in Kriegszeiten lagen. Dabei wurde deutlich, dass auf die kriegsbedingte Steigerung der Staatsausgaben sich kein eben solcher Rückgang des Ausgabenniveaus in der jeweiligen Nachkriegszeit anschloss.⁶⁴ Dieser sogenannte Niveaushiftungseffekt („displacement effect“) wird mit Hilfe finanzpsychologischer Überlegungen erklärt. Geht man davon aus, dass demokratisch gewählte Regierungen, denen grundsätzlich eine Neigung zu steigenden Ausgaben unterstellt wird, den Präferenzen der Wähler Rechnung tragen müssen, die jedoch nur ungern höhere Steuern zur Finanzierung zusätzlicher Ausgaben zu zahlen bereit sind, kommt es in „normalen Zeiten“ zu keinem übermäßigen Anstieg der Staatsausgaben. Vielmehr lasse sich nur in Ausnahmesituationen (Kriegszeiten, schweren wirtschaftlichen Krisen, Naturkatastrophen etc.) die nach Wiswede (2012; S. 169) mit jeder Besteuerung verbundene „Tendenz des Widerstands oder der Vermeidung“ überwinden. D.h. die aus Sicht der *Reaktanztheorie* mit jeder Steuererhöhung verbundene Einengung des ökonomi-

⁶³ Siehe hierzu auch Peacock/Wiseman (1979).

⁶⁴ Auch wenn die Untersuchung der Ausgabeneffekte auf England und die Zeit der beiden Weltkriege konzentriert war, weisen Peacock/Wiseman (1961; S. 25) dennoch darauf hin, dass die Interpretation der für England gewonnenen Daten „give[s] us an approach for the subject that might be equally fruitful in studying other countries and periods“. In gleicher Weise stellt auch Scherf (2009; S. 122) mit Blick auf Deutschland fest: „Die Niveaushiftungshypothese ist nicht auf Kriegszeiten beschränkt. Man kann sie z.B. gut heranziehen, um den Anstieg der Staatsquote während der ersten großen Nachkriegsrezession Mitte der 70er Jahre oder im Gefolge der Wiedervereinigung Anfang der 90er Jahre zu erklären“.

schen Handlungsspielraums, die normalerweise Gegenreaktionen in Form eines entsprechenden Steuerwiderstands auslöst, werde in gesellschaftlichen Krisenzeiten von den Steuerzahlern als eine notwendige Anpassung an die außergewöhnlichen Situationsbedingungen (*Framing-Effekt*) angesehen.⁶⁵ Zugleich bleibt das erhöhte Ausgabenniveau, an das sich die Steuerzahler sukzessive gewöhnen, aufgrund des damit verbundenen *Ankereffekts* auch nach Überwindung der Krisensituation bestehen. Ein erneuter Ausnahmezustand führt dann zu einer Wiederholung des beschriebenen Prozesses der Ausgabensteigerung.

Im Unterschied zur Lag-Hypothese oder auch der bedürfnistheoretischen Begründung eines Anstiegs der Staatsausgaben liegen eine Reihe von Untersuchungen zur empirischen Überprüfung des Niveaushiftungseffekts vor, die jedoch zu keinem eindeutigen Ergebnis führen.⁶⁶ Eine erste entsprechende Studie stammt von Gupta (1967), der anhand von fünf Ländern (USA, Kanada, Großbritannien, Australien, Schweden) zu dem Ergebnis kommt, dass – mit Ausnahme von Schweden nach dem Zweiten Weltkrieg – eine signifikante Verschiebung im Ausgabenniveau nachgewiesen werden kann. Ein solcher Niveaushiftung lässt sich zudem für die USA und Kanada in Folge der Großen Depression belegen. Mit Blick auf Großbritannien und unter Berücksichtigung von lediglich ausgewählten Ausgaben weisen Bonin et al. (1969) ebenfalls eine Niveaushiftung für die Zeit nach dem Ersten Weltkrieg nach. Für den Betrachtungszeitraum nach dem Zweiten Weltkrieg zeigt sich demgegenüber ein sprunghafter Anstieg nur bei einem Teil der untersuchten Ausgaben. Ebenfalls mit Blick auf Großbritannien untersucht Pryor (1968) sämtliche öffentlichen Ausgaben, um dabei einen signifikanten Niveaushiftungseffekt nachzuweisen. Dieser Effekt wird allerdings nicht mehr empirisch bestätigt, wenn man die gesamten öffentlichen Ausgaben um die Militärausgaben bereinigt. Für Frankreich kommen André und Delorme (1978) wiederum zu einer uneingeschränkten empirischen Bestätigung der Niveaushiftungshypothese, die von Nagarajan (1979) ebenso für Indien, von Chilas und Botsaris (2003) für Griechenland und von Courakis et al. (1993) für Portugal und Griechenland positiv getestet wurde. Auch in der Studie von Diamond (1977) findet sich unter Anwendung eines Chow-Strukturbruchtests ein Nachweis da-

⁶⁵ Bei Peacock/Wiseman (1961; S. 26) heißt es hierzu wörtlich: „[B]oth citizens and government [...] hold divergent views about the desirable size of public expenditures and the possible level of government taxation. This divergence can be adjusted by social disturbances that destroy established conceptions and produce a displacement effect. People will accept, in a period of crisis, tax levels and methods of raising revenue that in quieter times would have thought intolerable, and this acceptance remains when the disturbance itself has disappeared. As a result, the revenue and expenditure statistics of the government show a displacement after periods of social disturbance“.

⁶⁶ Siehe als Überblick zu den verschiedenen empirischen Untersuchungen zum Niveaushiftungseffekt Henrekson (1993) ebenso wie Legrenzi (2004).

für, dass es in den von ihm untersuchten Ländern zu einer Ausgabenverschiebung gekommen ist, die auf externe Parameter (Krisensituationen) zurückgeführt werden kann.⁶⁷ Ebenfalls unter Anwendung eines Strukturbruchtests kommt Nomura (1995) für Japan unter Berücksichtigung der Ölpreiskrisen in den 1970er Jahren zu einer Bestätigung des Niveauverschiebungseffekts. Demgegenüber nicht belegt werden konnte dieser Effekt in Henrekson (1994), der die Ausgabenentwicklung in Schweden untersucht hat. In einer weiteren Studie kann Henrekson (1993) zwar für Großbritannien und Schweden Ausgabenveränderungen in Abhängigkeit von einem externen Ereignis (Zweiter Weltkrieg) nachweisen. Entgegen der Niveauverschiebungshypothese zeigt sich bei beiden Ländern jedoch kein Anstieg, sondern ein relativer Rückgang des Ausgabenniveaus.

Mit Blick auf die bislang dargestellten Untersuchungsergebnisse lässt sich feststellen, dass in keiner der genannten Studien neben der Niveauverschiebung als solcher zugleich auch eine empirische Überprüfung der finanzpsychologischen Ursache des Verschiebungseffekts praktiziert wurde. Eine Ausnahme stellt diesbezüglich lediglich die Untersuchung von Legrenzi (2004) bezogen auf Italien für den Zeitraum von 1861 bis 1980 dar, in der zusätzlich zum Ausgabensprung auch auf eine Veränderung des *Steuerwiderstands* im Zeitablauf getestet wurde. Dabei zeigte sich insofern ein differenziertes Ergebnis, wie für die langfristige Entwicklung der Staatsausgaben ein signifikanter Einfluss des Niveauverschiebungseffekts nicht bestätigt werden konnte. Als empirisch robuster Faktor zur Erklärung des Anstiegs der öffentlichen Ausgaben innerhalb des Untersuchungszeitraums erweist sich vielmehr allein das langfristige Wachstum des Sozialprodukts. Demgegenüber konnte nach Untergliederung des gesamten Betrachtungszeitraums in kürzere Teilperioden mit Blick auf die beiden Nachkriegszeiten eine empirische Bestätigung für die Niveauverschiebungshypothese gefunden werden. Zudem lieferte diese Analyse der kurzfristigen Ausgabendynamik zugleich einen Nachweis dafür, dass der Steuerwiderstand in den Nachkriegszeiten signifikant niedriger ausfiel als in den jeweiligen Zeiträumen davor, was für die von Peacock und Wiseman (1961) favorisierte finanzpsychologische Begründung des Niveauverschiebungseffekts spricht.⁶⁸

⁶⁷ Wie Watt (1978) ebenso wie Tussing/Henning (1979) allerdings zu Recht kritisieren, bleibt in der Untersuchung von Diamond (1977) offen, ob der nachgewiesene Strukturbruch in der Ausgabenentwicklung auf eine Steigerung oder Senkung der öffentlichen Ausgaben zurückzuführen ist.

⁶⁸ Legrenzi (2004; S. 201f.) stellt diesbezüglich wörtlich fest: „Our results show that the long-run equilibrium of government spending is entirely driven by domestic product, providing support for the Wagner’s law hypothesis. Displacement factors as well as the method of financing of government spending proved insignificant for the long-run equilibrium. The dynamics of government growth are nevertheless more complex, since the analysis of recursive coefficient shows different pre-war and post-war patterns. The lower

3.1.3

Psychologische Erklärungsfaktoren II: Ausgabenwachstum durch Fiskalillusion

Neben der „Theorie der gelegentlichen Verschiebung“ enthält auch jener Ansatz einen Hinweis auf psychologische Bestimmungsfaktoren, der zur Begründung des Wachstums der Staatsausgaben auf das Problem der *Fiskalillusion* abstellt, die eine wirksame Kontrolle der Ausgabentätigkeit von Politikern und öffentlicher Verwaltung durch die Bürger verhindert. Folgt man diesem Erklärungsansatz, verfolgen in demokratisch verfassten Staaten – so Buchanan (1967) oder auch Buchanan und Wagner (1977) – amtierende Regierungen zur Absicherung ihrer Machtposition insbesondere im Vorfeld von Wahlen eine Strategie der Ausweitung merklicher Ausgaben („concentrated benefits“) bei zugleich unmerklicher Finanzierung („diffused costs“). Die Förderung von solchen Projekten durch vermehrte Staatsausgaben, die bei den Wählern besonders sichtbar sind und daher in starkem Maße wahrgenommen werden, geht dabei nach Blankart (2011; S. 172) nicht selten mit einer möglichst komplexen Gestaltung des Steuersystems einher, die es erlaubt, für die Finanzierung zusätzlicher Ausgaben möglichst viele Steuerquellen zu nutzen, die von den Wählern in ihrer Gesamtheit nicht überblickt werden. In dem Maße, wie auf diese Weise die mit der Ausgabentätigkeit verbundene Belastungswirkung von den Bürgern in aller Regel als zu niedrig eingeschätzt wird, kommt es zu einer Kostenillusion. Nach den Wahlen Sorge ein „Beharrungsvermögen“ des Regierungsapparates dafür, dass die vor Wahlen getätigten zusätzlichen Ausgaben nicht wieder zurückgeführt werden, da die einmal bewilligten Ausgabenposten (unreflektiert) in zukünftige Budgetentwürfe übernommen werden. Dies soll selbst dann noch gelten, wenn die aus den gestiegenen Staatsausgaben resultierende Finanzierungsbelastung nach den Wahlen von den Bürgern deutlicher als davor wahrgenommen wird. Aus verhaltensökonomischer Sicht kann hier jedoch zum einen das Phänomen der *Melioration* dazu beitragen, dass es zu keiner Sanktion einer ausgabenfreudigen Regierung kommt. Die Bürger würden in diesem Fall den kurzfristigen Nutzen aus zusätzlichen Ausgaben höher gewichten im Vergleich zu dem langfristig auftretenden Nachteil, der sich aus den daraus resultierenden Finanzierungslasten auf Dauer ergibt. D.h. aus einer (wiederkehrenden) hedonistischen Anpassung der ursprünglichen Sanktionsabsicht ergibt sich eine inkonsistente Diskontierung von Gewinnen und Verlusten einer expansiven Ausgabenpolitik der jeweiligen Regierung. Zum anderen kann aber auch schlicht ein *myopisches Verhalten* der Bürger zu einer mangelnden Sanktionierung staatlicher Ausgabensteigerungen führen. In diesem Fall verhindert die ausgeprägte Neigung

resistance against tax-financing of government spending in the post-war provides some support to the displacement theory“.

zum Vergessen bzw. das Phänomen des ungenauen Erinnerns⁶⁹ eine wirksame politische Kontrolle der Regierung durch die Wähler.⁷⁰

Fragt man wiederum nach der empirischen Evidenz der auf den Effekt der Fiskalillusion zurückzuführenden Entwicklung der Staatsausgaben, zeigt sich auch hier kein einheitliches Bild. So kommt Oates (1988) in einer Meta-Auswertung vorhandener empirischer Untersuchungen zu verschiedenen Formen der Fiskalillusion (darunter auch die hier beschriebene Form der Kostenillusion) zu dem Ergebnis, dass „although all [...] cases entail plausible illusion hypotheses, none of them has very compelling empirical support“ (ebenda; S. 78). Demgegenüber weisen Pommerehne und Schneider (1978) in einer empirischen Studie mit Daten von 110 Schweizer Gemeinden aus dem Jahr 1970 nach, dass der *Komplexitätsgrad des Steuersystems* und die *Merklichkeit der Ausgaben* die Einschätzung der Steuerlast durch die Wähler in jener Weise beeinflusst, wie es die Hypothese von der Fiskalillusion nahelegt. Auch konnte gezeigt werden, dass sich das Ausgabenverhalten der politischen Akteure in Abhängigkeit davon unterscheidet, ob es in einer jeweiligen Gemeinde starke direkt-demokratische Elemente gibt oder nicht. Da die häufige Durchführung von Referenden in einem direkt-demokratischen System den Grad der politischen Kontrolle des staatlichen Ausgabenverhaltens durch die Bürger stärkt, müsste die Fiskalillusion für diesen Fall signifikant geringer ausfallen, was in der Untersuchung von Pommerehne und Schneider (1978) auch entsprechend bestätigt wird. In repräsentativ-demokratischen Systemen wird das Ausgabenverhalten des Staates demgegenüber – so die These – entscheidend durch den zeitlichen Rhythmus der Wahltermine bestimmt. Auch diesbezüglich kommen die Autoren in ihrer Untersuchung zu dem Ergebnis, dass die Variable „Zeit bis zu den nächsten Wahlen“ einen empirisch nachweisbaren Einfluss auf die öffentliche Ausgabentätigkeit hat.

Diese unterschiedliche Wirkung von direkter und repräsentativer Demokratie auf Fiskalillusion und staatliches Ausgabenverhalten wird nicht nur von Feld und Matsuka (2003), sondern auch in einer Reihe weiterer Untersuchungen

⁶⁹ So weist etwa Kahneman (1994) darauf hin, dass es Menschen in aktuellen Handlungssituationen immer wieder schwer fällt, Auskunft darüber zu geben, was sie in der Vergangenheit präferiert haben. Als Ursache für solche verzerrten Erinnerungen werden nach Kirchler (2011; S. 71) „ein schlechtes Erinnerungsvermögen und selbstwertdienliche Anpassungen von Schätzungen vermutet“. Siehe hierzu auch Hawkins/Hastie (1990) ebenso wie Hoelzl/Kirchler (2005). Nach Schneider/Frey (1986) kommen die meisten Untersuchungen zum Erinnerungsvermögen der Wähler zu dem Ergebnis, dass diese bei der Bewertung der Leistungen einer Regierung in aller Regel Informationen zugrunde legen, die nicht weiter als ein Jahr zurückreichen.

⁷⁰ Entsprechend stellt auch Blankart (2003; S. 170) fest: „Der dadurch erzeugte Missmut unter den Wählern spielt häufig keine Rolle; denn es dauert noch eine geraume Zeit bis zu den nächsten Wahlen, und bis dahin haben die Wähler die schlechten Taten der Regierung vielfach vergessen“.

bestätigt.⁷¹ So kommen Pommerehne (1978), Schneider und Pommerehne (1983), Pommerehne (1990) ebenso wie Kirchgässner et al. (1999) für die Schweiz zu dem Ergebnis, dass Niveau und Wachstum der kommunalen Ausgaben in Gemeinden mit direkter Demokratie aufgrund einer geringeren Fiskalillusion niedriger als in Gemeinden mit repräsentativer Demokratie ausfallen. Megdal (1983) und Matsuka (1995) bestätigen diesen Befund auch für US-amerikanische Kommunen.⁷² Zusätzlich zu einer geringeren Präferenz zugunsten steigender Staatsausgaben ist in Gemeinden mit direkter Demokratie – folgt man Matsuka (1995) weiter – die Bereitschaft höher, den Anteil der Entgeltfinanzierung kommunaler Ausgaben zu Lasten einer Steuerfinanzierung auszuweiten, was zu einem geringeren Grad an Fiskalillusion in diesen Kommunen führt. Schließlich ist mit Kiewiet und Szakaly (1996) auch die kommunale Verschuldung als die im Verhältnis zu Entgelten und Steuern unmerklichste Einnahmeart in jenen Gemeinden am niedrigsten, in denen die Bürger die Möglichkeit haben, über das Niveau der Verschuldung und der darüber finanzierten Ausgaben in einem Referendum abzustimmen. Blume et al. (2008) ebenso wie Blume et al. (2011) weisen allerdings in ihren Untersuchungen der fiskalischen Effekte einer vermehrten direkten Demokratie auf der Gemeindeebene in Deutschland darauf hin, dass direkt-demokratische Elemente nur dann zu geringeren (kommunalen) Ausgaben führen, wenn auch die Möglichkeit zu einem Fiskalreferendum gegeben ist. Verfügen die Bürger nicht über diese Referendumsoption und fehlt damit die Verknüpfung von Ausgaben- und Einnahmenseite des öffentlichen Budgets, kommt es auch in Gemeinden mit direkter Demokratie zu Fiskalillusion und damit zu steigenden Ausgaben (und vermehrter Verschuldung).

In einer Auswertung verschiedener Studien zum Wachstum der Sozialausgaben in Australien, Deutschland, Großbritannien und den USA kommen Schneider und Frey (1986) zu dem Ergebnis, dass in allen vier genannten Ländern ein Anstieg der Sozialausgaben einen signifikant positiven Einfluss auf die Popularität einer jeweiligen Regierung innerhalb der Wählerschaft hat. So haben Regierungen innerhalb des Betrachtungszeitraums (1955-1975), deren Wiederwahl gefährdet schien, am häufigsten durch eine Ausweitung der Sozialausgaben versucht, ihre bestehende Machtposition abzusichern.⁷³ Für eine Überprüfung der These vom Staatsausgabenwachstum aufgrund von Fiskalil-

⁷¹ Siehe zu neueren empirischen Studien zu diesem Themenkomplex auch den Überblicksaufsatz von Funk/Gathmann (2011).

⁷² Zu weniger eindeutigen Ergebnissen kommen allerdings Zax (1989) und Farnham (1990).

⁷³ Zu diesem Befund passen die frühen Untersuchungsergebnisse von Bank (1970) und Liefmann-Keil (1971). Danach wurde in Deutschland von den jeweils amtierenden Regierungen eine Ausweitung der Sozialausgaben in aller Regel vor und nicht nach den Wahlen vorgenommen. Tufté (1978) kommt zu einem vergleichbaren empirischen Ergebnis für die USA. Siehe zur empirischen Relevanz solcher „politischen Konjunkturzyklen“ der staatlichen Ausgabentätigkeit auch Frey (1976).

lusion sind die Sozialausgaben insofern eine interessante Ausgabenkategorie, wie sie nicht nur über eine hohe Merkhlichkeit verfügen. Zudem streut die positive Wirkung eines Anstiegs der Sozialausgaben über alle Alterskohorten hinweg, was für einen hohen Popularitätsgrad auf Seiten der Wähler sorgt. Danach führt – folgt man Schneider (1986; S. 91) – eine Erhöhung der Sozialausgaben um einen Prozentpunkt zu einer Steigerung des Beliebtheitsgrads einer Regierung um rund einen halben Prozentpunkt. Auch wenn die Finanzierungsseite der vermehrten Sozialausgaben bei den von Schneider und Frey (1986) ausgewerteten Untersuchungen nicht simultan mit in den Blick genommen wird, können deren Ergebnisse dennoch als eine zumindest teilweise Bestätigung der These einer wirksamen Fiskalillusion als Bestimmungsfaktor eines stetigen Wachstums der Staatsausgaben angesehen werden. Bezogen auf die mit dem Effekt der Fiskalillusion ebenfalls in Einklang stehende Tendenz zur „Ausgabenbeharrung“ seitens der öffentlichen Verwaltung weist schließlich Wildavsky (1988) in einer Untersuchung für die USA nach, dass es lediglich in Ausnahmefällen zu einer grundlegenden Umgestaltung von bisherigen Haushaltsplänen der Exekutive kommt.⁷⁴ Für die untersuchten öffentlichen Verwaltungen war vielmehr eine Praxis des stetigen Budgetfortschreibens kennzeichnend, was nach Zimmermann et al. (2012; S. 44) in Verbindung mit der häufig anzutreffenden „Ausgabefreudigkeit der Parlamente“ eine „Tendenz zu einem dauerhaften Ausgabenwachstum“ entstehen lässt.

3.1.4

Ökonomische und psychologische Grenzen des Wachstums der Staatsausgaben

Spätestens seit der Jahrtausendwende ist das Wachstum der Staatstätigkeit – gemessen anhand der Entwicklung der Staatsquote – in der überwiegenden Zahl der Industrieländer zum Stillstand gekommen. Ins Verhältnis gesetzt zum Sozialprodukt stagnieren die öffentlichen Ausgaben seitdem oder sie sind in Relation dazu sogar rückläufig. Dies schließt zwar nicht aus, dass die Staatsausgaben absolut (und inflationsbereinigt) nach wie vor wachsen, da es für eine stagnierende oder sogar zurückgehende Staatsquote bereits ausreicht, dass das Sozialprodukt genauso schnell oder schneller als die Staatsausgaben ansteigt. Nichtsdestotrotz stellt aber auch diese Entwicklung mit Blick auf die Vergangenheit eine Trendwende dar, die – vergleichbar dem stetigen Anstieg der Staatsquote in den Jahrzehnten davor – einer Erklärung bedarf. Fragt man in Anbetracht dessen nach den Grenzen des Wachstums der Staatsausgaben, lassen sich auch hier sowohl ökonomische als auch psychologische Bestimmungsfaktoren benennen.

⁷⁴ Siehe zu diesem „budgetären Inkrementalismus“ auch Kevenhörster (2006; S. 190ff.).

Wie bereits bei der Erklärung des Wachstums der Staatsausgaben über die Zeit kann auch bezogen auf die möglichen Grenzen eines stetigen Ausgabenanstiegs zunächst auf rein ökonomische Bestimmungsfaktoren einer solchen Trendwende verwiesen werden. Lediglich stichwortartig sei dabei auf Einflussfaktoren wie den Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechniken in der öffentlichen Verwaltung verwiesen (Stichwort: E-Government), der zur Erschließung von Rationalisierungspotenzialen mit dem Ergebnis einer geringeren Personalintensität in der staatlichen Leistungsbereitstellung führt.⁷⁵ In dem Maße, wie dies zur Überwindung der als „Kostenkrankheit“ bezeichneten Produktivitätslücke im öffentlichen Sektor beiträgt, wirkt sich dies zugleich verlangsamend auf die bisherige Ausgabenentwicklung aus oder kann sogar zum (relativen) Rückgang der Staatsausgaben führen. Auch ein sich verlangsamendes oder gar negatives Bevölkerungswachstum, wie es sich in der jüngeren Vergangenheit für die Industrieländer abgezeichnet hat, kann zur Konsequenz haben, dass der Prozess der Bevölkerungsverdichtung im Raum nicht mehr im bisherigen Ausmaß voranschreitet und in Folge dessen die Ballungskosten nicht weiter zunehmen. Stagnierende oder gar sinkende Ballungskosten lassen jedoch zugleich auch den Mittelbedarf für öffentliche (Infrastruktur-)Leistungen nicht weiter steigen, was ebenfalls eine Konstanz oder gar einen Rückgang der Staatsausgaben erklären kann. Zudem können weitere ökonomische Faktoren, wie etwa die voranschreitende Globalisierung, eine Privatisierung von öffentlichen Leistungen, Maßnahmen der Deregulierung, vermehrte Nutzung direkt-demokratischer Elemente im Rahmen der politischen Willensbildung oder auch die institutionelle Verankerung fiskalischer Begrenzungsmechanismen, wie die im deutschen Grundgesetz festgeschriebene „Schuldenbremse“ oder der jüngst auf europäischer Ebene vereinbarte Fiskalpakt, aus ökonomischer Sicht zur Erklärung einer nicht weiter steigenden Staatsquote herangezogen werden.⁷⁶

Zumindest die Institutionalisierung solcher rechtlichen Begrenzungsregeln des Staatsausgabenwachstums wirft zugleich aber auch die Frage auf, warum dies nicht schon früher geschehen ist bzw. welche motivationalen Grundlagen und kognitiven Mechanismen der politisch relevanten Akteure dazu beigetragen haben, dass erst in der jüngeren Vergangenheit das von Wagner formulierte „Gesetz der wachsenden Ausdehnung des Finanzbedarfs“ nicht mehr vorbehaltlos und damit uneingeschränkt zu gelten scheint. Aus verhaltensökonomischer Sicht kann diesbezüglich – ergänzend zu den schon genannten ökonomischen Einflussgrößen – auf weitere Faktoren psychologischer Natur verwiesen werden:

⁷⁵ Exemplarisch für die Nutzung moderner Computertechnik zum Abbau von Personalkosten in der öffentlichen Verwaltung sei hier auf Schmitt/Wolff (2011; S. 59ff.) verwiesen.

⁷⁶ Siehe hierzu stellvertretend Blankart (2011; S. 173ff.) mit weiteren Literaturverweisen. Siehe hierzu auch Zimmermann et al. (2012; S. 45).

- Ein solch psychologisches Argument für – im Verhältnis zum Sozialprodukt – stagnierenden oder gar rückläufigen Staatsausgaben kann aus den Erkenntnissen der ökonomischen Glücksforschung abgeleitet werden. Damit verknüpft ist die These von einer sinkenden Einkommenselastizität der Nachfrage nach öffentlichen Leistungen, wie sie sich mit Weimann et al. (2012; S. 118) aus den Erkenntnissen der sogenannten Need-Theory ableiten lässt. Danach trägt ein steigendes Einkommen solange zur *Erhöhung der Lebenszufriedenheit* bei, „solange es darum geht, die Grundbedürfnisse zu decken“ (ebenda). Sind die Grundbedürfnisse jedoch befriedigt, führt ein weiterer Anstieg des Einkommens nur noch zu einem geringeren Anstieg der Lebenszufriedenheit bis hin zu deren Stagnation. In dem Maße jedoch, wie insbesondere die Befriedigung „höherer“ Bedürfnisse mit einer ausgabenintensiven Bereitstellung öffentlicher Güter verbunden ist, kann ein zunehmendes Sättigungsgefühl in diesem Bereich dazu führen, dass es selbst bei einem auch weiterhin steigenden Einkommen zu einer Verlangsamung des Wachstums der Staatsausgaben oder auch zu deren Stagnation kommt.⁷⁷
- Ein weiterer psychologischer Bestimmungsfaktor einer stagnierenden Staatsausgabenentwicklung kann darin gesehen werden, dass die Anlässe zur *Schwächung des Steuerwiderstands*, die gemäß der These vom Niveaushiebungseffekt ein (sprunghaftes) Wachstum der öffentlichen Ausgaben überhaupt erst ermöglichen, in den zurückliegenden Jahren tendenziell abgenommen haben. Dies gilt zum einen für ausgabensteigernd wirkende kriegerische Auseinandersetzungen, deren Ausmaß zumindest bezogen auf Europa mit der Dimension der beiden Weltkriege in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts nicht vergleichbar ist. Aber auch andere Ereignisse, die – wie etwa tiefgreifende konjunkturelle Krisen oder auch Naturkatastrophen – zu einer Verringerung des Steuerwiderstands führen können und die damit einen schubweisen Anstieg der Staatsausgaben begünstigen, sind – sieht man von der jüngsten globalen Wirtschafts- und Finanzkrise einmal ab, deren Auswirkungen auf die staatliche Ausgabenentwicklung noch nicht vollständig absehbar sind – eher seltener geworden. Ein ausgeprägter Steuerwiderstand verhindert jedoch weitere Niveaushiebungseffekte, wie sie noch in der Vergangenheit beobachtet werden konnten.⁷⁸

⁷⁷ Folgt man den empirischen Befunden von Kahneman/Deaton (2010), gilt diese Entkopplung von Einkommensentwicklung und Lebenszufriedenheit vor allem für das affektive Glücksempfinden, welches nicht die kognitive, sondern die emotionale Einschätzung der Lebenszufriedenheit betrifft.

⁷⁸ Dies bedeutet zugleich, dass – solange keine politischen oder auch wirtschaftlichen Ausnahmesituationen bestehen – der Steuerwiderstand von den „herkömmlichen“ (d.h. in

- Schließlich gilt es zu berücksichtigen, dass Lernprozesse auf Seiten der Bürger die *Wirksamkeit der Fiskalillusion* verringern und ein dadurch bedingtes Staatsausgabenwachstum bremsen oder gar zum Stillstand bringen können. Auf diesen Punkt hat bereits Gandenberger (1984; S. 7) mit der Feststellung hingewiesen, dass „the illusion hypothesis [...] implies the absence of learning“. Steigt bei den Bürgern das Bewusstsein, dass die Finanzierungsbelastungen eines stetigen oder auch nur schubweisen Anstiegs der Staatsausgaben nicht erst in ferner Zukunft, sondern schon in der Gegenwart auftreten und sie somit bereits heute finanziell davon betroffen sind, dürfte dieses Wissen die Bereitschaft zu einer stärkeren Kontrolle des Ausgabenverhaltens einer jeweiligen Regierung erhöhen. Eine Reihe von Untersuchungen deutet darauf hin, dass zumindest in der jüngeren Vergangenheit der Effekt der Fiskalillusion zugunsten einer stärkeren Wahrnehmung der Kosten der Staatstätigkeit abgenommen hat. Als Konsequenz zeigt sich – etwa für Deutschland – eine ausgeprägte Präferenz auf Seiten der Bürger für die Kürzung bisheriger staatlicher Ausgaben.⁷⁹

3.2

Zur Wahrnehmung der Staatsausgaben aus Sicht der Nutznießer – Perzipierte Vorteile, Dringlichkeitseinschätzung und Fairnessabwägungen

Die bisherigen Ausführungen – und hierbei insbesondere jene zur Fiskalillusion – haben bereits deutlich gemacht, dass aus verhaltensökonomischer Sicht der Wahrnehmung der Staatsausgaben auf Seiten der Bürger als deren unmittelbaren Nutznießern ein besonderes Gewicht beigemessen wird. Nur wenn öffentliche Ausgaben hinreichend merklich (bzw. salient) sind und die zu ihrer Finanzierung herangezogenen Einnahmequellen auch sichtbar sind, besteht die Möglichkeit zu einem vollständigen Abwägen von Vor- und Nachteilen staatlicher Ausgabentätigkeit. In der Finanzwissenschaft wird ein solches Entscheidungsverhalten mit dem Grundsatz der *fiskalischen Äquivalenz* in Verbindung gebracht.⁸⁰ Der Grundsatz besagt, dass Nutznießer und Kostenträger öffentlicher Leistungen identisch sein sollten, da nur unter dieser Bedingung

Normalzeiten wirksamen) Einflussfaktoren bestimmt wird. Siehe für eine Benennung dieser Faktoren etwa Döring (2013; S. 55ff.).

⁷⁹ Siehe hierzu etwa Petersen (2012) oder auch Schmitt/Wolff (2011), deren Untersuchungsergebnisse im folgenden Kapitel noch ausführlich dargestellt werden.

⁸⁰ Siehe zum Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz grundlegend Olson (1969). Siehe hierzu auch Döring (2001; S. 43). Anstelle von fiskalischer Äquivalenz wird bisweilen auch der Begriff der „institutionellen Kongruenz“ verwendet, der ansonsten ebenso wie der fiskalische Äquivalenzgrundsatz mit Blick auf das Effizienzziel eine Übereinstimmung von Entscheidungsträgern, Nutznießern und Kostenträgern öffentlicher Leistungen vorsieht. Siehe zu dieser Begriffswahl etwa Blankart (2011; S. 627ff.).

damit zu rechnen ist, dass es auf Seiten der betroffenen Bürger zu einer die Effizienz fördernden Kalkulation von (zusätzlichem) Ausgabennutzen und damit einhergehender (zusätzlicher) Finanzierungslast kommt. Wo diese Voraussetzung jedoch aufgrund von Wahrnehmungsverzerrungen, der Anwendung von Heuristiken, bestehender emotionaler Entscheidungsirrtümer, der Wirksamkeit von Kontexteffekten oder auch von verzerrten Fairnesserwägungen nicht gegeben ist, sind rationale Wertungen und Entscheidungen der Bürger bezüglich des staatlichen Ausgabenverhalten unwahrscheinlich. Dies gilt nicht nur mit Blick auf die langfristige Entwicklung der Staatsausgaben. Dies trifft ebenso auf die Beurteilung der öffentlichen Ausgaben zu einem jeweils gegebenen Zeitpunkt zu.

3.2.1

Staatliche Ausgabenpolitik zwischen Eigennutzstreben, Gerechtigkeitsempfinden, Verlustaversion und Reaktanz

Die Wahrnehmung der Ausgabentätigkeit des Staates durch die Bürger ist aus verschiedenen Gründen von Bedeutung. Dabei spielen zum einen Gerechtigkeitsüberlegungen mit Blick auf die Bereitstellung öffentlicher Leistungen und deren Nutzung eine wichtige Rolle, was wiederum für die Akzeptanz staatlichen Handelns in seiner Gesamtheit und damit einschließlich der Finanzierung der Staatsausgaben von Relevanz ist. So hat sich bereits in der frühen Untersuchung von Spicer und Lundstedt (1975) zur Steuerpsychologie gezeigt, dass die Bürger steuerliche Belastungen nicht isoliert, sondern in aller Regel in Verbindung mit den aus Steuern finanzierten öffentlichen Ausgaben betrachten. Ob sich bei diesem Vergleich von Ausgaben- und Finanzierungsseite des öffentlichen Budgets ein Gefühl der Fairness oder ein Empfinden der Benachteiligung einstellt, hängt gemäß der psychologischen *Equity-Theorie* davon ab, inwieweit ein von den Bürgern praktizierter Nutzen-Kosten-Vergleich zum Ergebnis eines als gerecht oder als ungerecht eingestuften Ressourcenaustauschs führt. Ist letzteres der Fall, werden die zur Bereitstellung öffentlicher Leistungen getätigten Ausgaben subjektiv als unangemessen bewertet und die zu ihrer Finanzierung erhobenen Steuern als unfair empfunden.⁸¹ Damit ist immer dann zu rechnen, wenn bei einzelnen Bürgern der Eindruck entsteht, selbst nur unzureichend von der Ausgabenpolitik des Staates zu profitieren, während die Mehrheit einen Vorteil aus den bereitgestellten Leistungen zieht. Dabei ist es unerheblich, ob diese Einschätzung auch den objektiven Gege-

⁸¹ Siehe hierzu Frey/Torgler (2002; S. 133) oder auch Kirchler (2007; S. 78ff.), die bei ihrem Verweis auf die Equity-Theorie zwar den Blick primär auf die Besteuerung richten, um davon ausgehend gegebene öffentliche Ausgaben als zu hoch oder zu niedrig zu bewerten. Da bei dieser Gerechtigkeitsbewertung einzig das Austauschverhältnis von Steuerbelastung und Ausgabenvorteil von Relevanz ist, kann der Fokus jedoch ebenso auf die Staatsausgaben gelegt werden, um davon ausgehend die gegebene Steuerbelastung als zu hoch oder zu niedrig einzustufen.

benheiten entspricht. Aus psychologischer Sicht zählt vielmehr einzig die subjektive Wahrnehmung des Austauschverhältnisses von Ausgaben und Steuern. Kommt es diesbezüglich zu einem Empfinden, dass der eigenen Person aus subjektiver Sicht zustehende Ausgabenvorteile vorenthalten werden (*self-serving bias*), kann dies zu einer Erosion des Staatsvertrauens bis hin zu einer tiefgreifenden Legitimationskrise staatlichen Handelns führen.

Entspricht demgegenüber das Verhältnis von öffentlichen Ausgaben und Steuerfinanzierung aus subjektiver Sicht dem Grundsatz der Leistungs- und Tauschgerechtigkeit, steht die Ausgabenpolitik des Staates in Einklang mit der Equity-Theorie und den mit ihr verknüpften Fairness- und Gerechtigkeitserwägungen seitens der Bürger. Die staatliche Ausgabenpolitik genießt in diesem Fall das Vertrauen der Bürger und wird von diesen folglich als legitim eingestuft. Folgt man Enste und Hüther (2011; S. 21) neigen die Bürger allerdings auch dazu, eine seit langem bestehende Praxis staatlichen Handelns (z.B. bestimmte Ausgabenprogramme zur Daseinsvorsorge) für gerecht zu halten, auch wenn diese in ihrer konkreten Ausgestaltung willkürlich oder hinsichtlich ihrer Entstehung eher zufällig ist. Aus verhaltensökonomischer Sicht dokumentiert sich darin die Wirksamkeit des *Status-quo Bias*. Mit Esser (1999) ließe sich angesichts einer solchen Orientierung am Gewohnten auch von einem *habituellen Verhalten* oder – kurz gefasst – von einem „Habit“ sprechen.⁸² Beispielhaft angewendet auf den Bereich der Sozialausgaben können entsprechende Habits erklären, warum es vielen Menschen schwer fällt, sich aus der Abhängigkeit von Sozialleistungen zu befreien. Außerdem liefert ein solch habituelles Verhalten eine Begründung für die Entstehung von Pfadabhängigkeiten und Entwicklungsblockaden in der staatlichen Ausgabenpolitik. Sind staatliche Ausgabenprogramme demgegenüber zeitlich befristet, wird ein Festhalten am Status quo unwahrscheinlicher. In dem Maße, wie Ausgabenprogramme mit einem Ablaufdatum versehen sind, kommt es zu keinem Besitzstandseffekt (*endowment effect*), da über die öffentlichen Leistungen und die damit verbundenen Ausgaben immer wieder neu entschieden wird.

Bei der subjektiven Einschätzung der Tauschgerechtigkeit gilt es zu berücksichtigen, dass Ausgabenvorteil und Steuerbelastung nicht gleichgewichtet gegeneinander abgewogen werden. Vielmehr unterliegen der Nutzen aus öffentlichen Leistungen einerseits und die Nachteile, die aus der Finanzierung staatlicher Ausgaben erwachsen, andererseits einer asymmetrischen Wahrnehmung. So spricht nach Schmidt (1994; S. 305) „einiges dafür, daß die Bürger zum großen Teil hohe Abgaben (und Auflagen) viel intensiver negativ als öffentliche Leistungen positiv empfinden. Dies liegt [...] daran, daß ein erheblicher Teil der öffentlichen Leistungen passiv konsumiert wird; diese Leistungen dringen also nicht in das Bewußtsein der Bürger und werden daher mit öffentlichen Abgaben nicht in Verbindung gebracht“. Auf diese unter-

⁸² Siehe zur verhaltensökonomischen Modellierung solcher „Habits“ auch Esser (1991).

schiedliche Wahrnehmung von Vorteilen (Gewinn) und Nachteilen (Verlust) haben bereits Kahneman und Tversky (1979) in ihrer „prospect theory of choices“ hingewiesen. Danach bewerten Akteure die Ergebnisse von Entscheidungsprozessen in Abhängigkeit von einem Referenzpunkt, bei dem es sich in aller Regel um den Status-quo Zustand handelt.⁸³ Ausgehend von diesem Referenzpunkt verbindet sich mit staatlichen Ausgaben ein subjektives Gewinngefühl, während deren Finanzierung mittels Besteuerung ein subjektives Verlustgefühl erzeugt.

Empirisch belegt und abweichend von der neoklassischen Standardtheorie sind dabei vor allem zwei Erkenntnisse bemerkenswert⁸⁴, die auch für die Wahrnehmung staatlicher Ausgaben von Bedeutung sind: Zum einen wird festgestellt, dass die untersuchten Akteure regelmäßig mögliche Verluste annähernd doppelt so hoch gewichten wie etwaige Gewinne in der gleichen Größenordnung, was auf die bereits an früherer Stelle genannte (dominant wirkende) *Verlustaversion* hindeutet. Zum anderen gilt als nachgewiesen, dass Akteure in realen Entscheidungssituationen und damit kontextabhängig ein unterschiedliches Risikoverhalten bezogen auf potentielle Gewinne und Verluste praktizieren (*Framing-Effekt*). So agiert die überwiegende Zahl der Akteure risikofreudig bezogen auf solche Entscheidungsoptionen, die relativ zum Referenzpunkt als Verluste bewertet werden, während sie sich im Fall von entsprechenden Gewinnoptionen risikoavers verhält. Dies bedeutet, dass die Bürger zur Vermeidung von Finanzierungslasten weitaus riskantere Strategien zu ergreifen bereit sind (negatively framed), als dies bei der Maximierung von Ausgabenvorteilen der Fall ist (positively framed).⁸⁵ Diese asymmetrische Bewertung von ausgabeninduzierten Gewinn- und steuerbedingten Verlustsituationen ist auch über die Zeit stabil, da die Wahrnehmung von öffentlichen Finanzströmen kontextbezogen erfolgt und damit immer wieder aufs Neue davon abhängt, ob es sich – gemessen am situativen Referenzpunkt – aus Sicht des Bürgers um einen Mittelzufluss (Ausgaben) oder einen Mittelabfluss (Steuern) handelt. D.h. weder das Hervorheben bestimmter staatlicher Ausgabenprogramme noch etwaige Gewöhnungseffekte an bestehende Finanzierungslasten sorgen hier für einen Nivellierungseffekt.

⁸³ Zur Illustration dieses Sachverhaltes verweisen Kahneman/Tversky (1979; S. 277) unter anderem auf das folgende Beispiel: „The same level of wealth, for example, may imply abject poverty for one person and great riches for another – depending on their current assets“.

⁸⁴ Siehe auch Kahneman/Tversky (1984) ebenso wie Kahneman/Tversky (1992). Siehe für eine zusammenfassende Darstellung der Prospect-Theorie auch Englerth (2004; S. 23ff.).

⁸⁵ Siehe hierzu auch Bottom (1990), Bottom/Studt (1993) sowie De Dreu et al. (2000). Siehe zur Bedeutung von positiven und negativen Framing-Effekten in Verhandlungssituationen mit Blick auf das Akteursverhalten sowie die Verhandlungsergebnisse zudem Schweizer/DeChurch (2001).

Neben diesen unterschiedlichen Framing-Effekten unterscheiden sich öffentliche Ausgaben und Steuern noch in anderer Hinsicht. So führt die (expansive) Ausgabentätigkeit des Staates zu keinen *Reaktanz-Reaktionen*. Anders als im Fall der Besteuerung kommt es bei öffentlichen Leistungen zu keiner Einschränkung ökonomischer Handlungsfreiheit und damit auch nicht zu einer Verlustwahrnehmung. Vielmehr werden staatliche Ausgaben per se als Gewinn interpretiert, da der damit verbundene Leistungsempfang als Erweiterung der eigenen Handlungsmöglichkeiten wahrgenommen wird. Ein reaktantes Verhalten kann sich jedoch dann einstellen, wenn eine Regierung – anstelle zusätzlicher Ausgaben – das bisherige Ausgabeniveau unter dem Ziel der Budgetkonsolidierung reduziert. Mit Blick auf eine solche Kürzung bislang getätigter Ausgaben kann sich ein ähnlicher Widerstand einstellen, wie man ihn ansonsten nur bezogen auf den Zwangscharakter der Besteuerung kennt. Entsprechend der Reaktanztheorie neigen Bürger im Fall von staatlichen Ausgabenkürzungen dazu, den bislang bestehenden Leistungsanspruch zu verteidigen bzw. wiederherzustellen. Dies erklärt auch, warum Regierungen immer dann, wenn sie Veränderungen hinsichtlich der Höhe oder der Struktur des öffentlichen Haushalts und damit der Ausgabentätigkeit beschließen, sich nicht selten mit entsprechenden Bürgerprotesten oder umfangreichen Lobbyaktivitäten zur Absicherung bisheriger Ausgabenansprüche konfrontiert sehen.⁸⁶

Die Reaktanz kann dabei sowohl durch den *Status-quo Bias* als auch den *Endowment-Effekt* verstärkt werden. Über einen längeren Zeitraum gewährte Ausgaben des Staates werden demgemäß aus Sicht der Begünstigten wie ein Bestandteil des eigenen Einkommens oder Vermögens bewertet. Das Reaktanz-Verhalten ist umso ausgeprägter, je höher die subjektive Salienz der von einer Kürzung betroffenen Ausgaben ist und je positiver diese Ausgaben im Vorfeld attribuiert waren, wie dies etwa auf staatliche Bildungs- oder Rentenausgaben zutrifft. Die Reaktanz fällt demgegenüber kleiner aus, wenn über die Zeit Gewöhnungseffekte an eine Ausgabenkürzung des Staates einsetzen, der Grad der Merkhlichkeit der gekürzten öffentlichen Ausgaben zuvor vergleichsweise gering war (wie dies etwa auf Ausgaben im Bereich von Verteidigungs- und Außenpolitik zutrifft) oder ein Ausgabenprogramm staatlicherseits von Anfang an zeitlich befristet war. Die genannten Faktoren sorgen zudem

⁸⁶ Siehe hierzu Pelzmann (2012; S. 59ff.) oder auch Kirchler (1999; S. 131ff.). Die Relevanz des Referenzpunktes für die subjektive Bewertung eines Verlustereignisses beschreibt Ariely (2010; S. 195f.) unter Einbezug des Endowment-Effekts wie folgt: „Um uns herum begegnen wir überall dem Versprechen, dass es unsere Lebensqualität verbessert, wenn wir ein größeres Haus, einen zweiten Wagen, eine Spülmaschine, einen Rasenmäher und so weiter kaufen. Doch sobald wir uns neuen Besitz zulegen, fällt es uns schwer, unsere Ansprüche wieder zurückzuschrauben. Wie ich vorher schon sagte: Besitz verändert einfach unsere Sichtweise. Plötzlich erscheint uns der Schritt zurück in den Zustand des Nichtbesitzens als Verlust, den wir nicht hinnehmen können“.

dafür, dass der mit einer öffentlichen Leistung verbundene subjektive Nutzen Gewinn häufig nur bedingt mit der tatsächlichen Ausgabenhöhe korreliert. D.h. weniger der objektive (monetäre) Vorteil staatlicher Ausgaben als vielmehr dessen individuelle Wahrnehmung und gefühlte Intensität sind für das Entscheidungs- und Anpassungsverhalten der Bürger maßgeblich.

3.2.2

Empirische Studien zur subjektiven Einschätzung von Nutzen und Relevanz der öffentlichen Ausgaben

Im Unterschied zur großen Zahl an Studien und Verhaltensexperimenten zur Steuerpsychologie⁸⁷ finden sich nur wenige Untersuchungen, welche die subjektive Wahrnehmung der Staatsausgaben einschließlich der relevanten Einflussfaktoren empirisch analysieren. Soweit entsprechende Studien zur öffentlichen Ausgabentätigkeit vorliegen, handelt es sich in aller Regel um repräsentative Meinungsumfragen zur Ausgabenentwicklung insgesamt sowie zur Bedeutung und Dringlichkeit einzelner Ausgabeposten des öffentlichen Budgets.

Zu den wenigen Untersuchungen dieser Art zählt die aktuelle Umfrage des PEW Research Center (2013), in der rund 1500 Personen in den USA befragt wurden, ob die Staatsausgaben erhöht, gekürzt oder in ihrem gegenwärtigen Umfang beibehalten werden sollten. Mit Blick auf die meisten Ausgabeposten zeigt sich in der Studie ein ausgeprägter *Status-quo Bias*. So präferiert die überwiegende Zahl der Befragten eine Beibehaltung von Niveau und Struktur der Staatsausgaben und spricht sich gegen entsprechende Kürzungen aus. Allerdings gibt es auch einige Abweichungen von dieser Grundeinstellung wie etwa bei den Ausgaben zugunsten von Entwicklungshilfe, bei denen sich 48 Prozent der Befragten für eine Kürzung ausgesprochen haben (allerdings auch 21 Prozent für eine Erhöhung). Auch stimmten 34 Prozent für eine Reduzierung der Ausgaben im Bereich der Außenpolitik sowie 32 Prozent einer Kürzung der Ausgaben für Arbeitslose zu. Alle drei Ausgabeposten sind sowohl durch eine niedrige *Merklichkeit* als auch durch geringe unmittelbare Vorteile bei der überwiegenden Zahl der Bürger gekennzeichnet. D.h. eine Kürzung in den genannten Ausgabenbereichen dürfte mehrheitlich zu keiner oder einer lediglich marginalen subjektiven Verlustwahrnehmung führen. Die Studie zeigt zudem, dass die Bereitschaft zur subjektiven Akzeptanz entsprechender Einschränkungen in der staatlichen Ausgabenpolitik seit der Wirtschafts- und Finanzkrise im Jahr 2009 deutlich zugenommen hat, was für eine *Kontextabhängigkeit* in der Wahrnehmung und individuellen Bewertung der Staatsausgaben spricht. Über alle der insgesamt 19 abgefragten Ausgabenkategorien hinweg sprachen sich jedoch lediglich mit Blick auf drei Ausgabenbe-

⁸⁷ Siehe für einen aktuellen Überblick Döring (2013). Siehe hierzu ebenso Kirchler (2011; S. 725ff.) oder auch Hofmann (2009; S. 25ff.).

reiche mehr Personen für eine Kürzung des bisherigen Ausgabenniveaus als für dessen Steigerung.⁸⁸ Dabei ist festzustellen, dass selbst bei den Ausgaben für Entwicklungshilfe die Mehrheit der Befragten eine Reduzierung ablehnte. Bei den übrigen Ausgaben votierten mehr als 50 Prozent der Untersuchungsteilnehmer dafür, dass die Ausgaben entweder beibehalten oder sogar erhöht werden sollten.

Die Umfrageergebnisse des PEW Research Center (2013; S. 3f.) belegen zugleich eine klare *ideologische Differenzierung* in der Wahrnehmung und Bewertung der öffentlichen Ausgaben in den USA. So sprechen sich 70 Prozent der Anhänger der Republikaner für eine Kürzung der Ausgaben für Entwicklungshilfe (im Vergleich zu nur 21 Prozent der Anhänger der Demokraten), 56 Prozent für eine Reduzierung der Arbeitslosenunterstützung (Anhänger der Demokraten: 13 Prozent) und 49 Prozent für eine Einschränkung der finanziellen Hilfe für Bedürftige (Anhänger der Demokraten: 9 Prozent) aus. Es spiegelt sich darin das insbesondere bei den konservativen US-Bürgern vorherrschende Einstellungsmuster wider, demzufolge staatliche Interventionen in Markt und Gesellschaft grundsätzlich kritisch zu bewerten sind und der privaten Selbsthilfe ein Vorrang gegenüber der staatlichen Hilfe einzuräumen ist. Es überrascht daher nicht, dass die Anhänger der Republikaner wenig von Solidarität mit den gesellschaftlich Benachteiligten, einem aktiven sozialen Ausgleich sowie einer staatlichen Hilfe für diejenigen halten, die in finanzielle Schwierigkeiten geraten sind. Zu diesem subjektiven Wahrnehmungsmuster passt auch die geringe Wertschätzung für wissenschaftliche Forschung, staatliche Maßnahmen zugunsten des Umweltschutzes sowie ausgabenerzeugende Regulierungen im Bereich der Lebensmittel- und Medikamentenkontrolle. Priorität genießen demgegenüber Verteidigungsausgaben, Ausgaben zur Verbrechensbekämpfung ebenso wie staatliche Hilfen zugunsten von Veteranen.

Über die politischen Parteiengrenzen hinweg sprach sich eine Mehrheit von 60 Prozent aller Befragten für eine Steigerung der Ausgaben im Bildungsbereich aus. Zudem votierten 53 Prozent für zusätzliche Ausgaben für Veteranen sowie jeweils 41 Prozent für vermehrte Ausgaben in den Bereichen „Social Security“ und „Combating Crime“. Mehr als ein Drittel der Untersuchungsteilnehmer befürwortete schließlich, dass der Staat in das Gesundheitssystem, in das Krankenversicherungssystem („Medicare“), in die Verkehrs- und sonsti-

⁸⁸ Bei den abgefragten Ausgabenkategorien handelt es sich um die folgenden Haushaltsposten: (1) Aid to world's needy, (2) State Department, (3) Unemployment aid, (4) Military defense, (5) Aid to needy in U.S., (6) Health care, (7) Environmental protection, (8) Energy, (9) Scientific research, (10) Agriculture, (11) Anti-terrorism defenses, (12) Roads and infrastructure, (13) Medicare, (14) Combating crime, (15) Food and drug inspection, (16) Natural disaster relief, (17) Education, (18) Social Security, (19) Veterans' benefits. Eine relative Mehrheit zugunsten einer Reduzierung der Ausgaben im Vergleich zu einer Erhöhung ergab die Umfrage lediglich bei den Ausgaben für Entwicklungshilfe, Außenpolitik sowie Arbeitslosenhilfe.

ge Versorgungs-Infrastruktur, in die wissenschaftliche Forschung sowie im Energiebereich mehr Mittel als bislang investieren sollte. Inwieweit das dargestellte Meinungsbild anders ausgefallen wäre, wenn die Untersuchungsteilnehmer auch danach gefragt worden wären, wie die geforderten Ausgabenerhöhungen zu finanzieren sind und bis zu welchem Grad die Befragten bereit wären, eine zusätzliche Steuerbelastung dafür in Kauf zu nehmen, muss offen bleiben. Es ist jedoch zu vermuten, dass die Untersuchungsergebnisse bei einer entsprechenden Konfrontation mit den Finanzierungskonsequenzen zumindest in Teilen anders ausgefallen wären.

Dies belegt zumindest – folgt man Schmölders (1970) – eine von ihm bereits im Jahr 1958 für Deutschland durchgeführte Studie, in der die Untersuchungsteilnehmer nicht nur zu einer Bewertung der staatlichen Ausgabenpolitik aufgefordert, sondern auch nach Optionen zur Finanzierung zusätzlicher Staatsausgaben befragt wurden. Zwar zeigte sich dabei zum einen – ähnlich wie bei der US-amerikanischen Studie – eine klare Tendenz dahingehend, dass der Staat mit zusätzlichen Ausgabenansprüchen konfrontiert wurde.⁸⁹ Zum anderen wurde aber auch deutlich, dass mit Blick auf die Finanzierung zusätzlicher Staatsausgaben eine zu diesem Zweck erfolgende Steuererhöhung von vierfünftel der Befragten abgelehnt wurde. Stattdessen wurde für Ausgabenkürzungen in solchen Bereichen des staatlichen Handelns votiert, die eine geringere politische Dringlichkeit aufwiesen. Dies deutet darauf hin, dass *Reaktanz-Verhalten* und *Verlustaversion* bei beiden Finanzierungsalternativen unterschiedlich ausgeprägt sind. In Einklang mit der „Prospect-Theorie“ scheint danach der Verzicht auf einen Gewinn (Ausgabenkürzung) im Vergleich zu einem Verlust an eigenen Mitteln (Steuererhöhung) aus subjektiver Sicht als weniger „schmerzhaft“ empfunden zu werden.⁹⁰ Nach Schmölders (1970; S. 33) findet sich diese Einschätzung in allen Berufsgruppen, „ändert sich aber mit der Einkommenshöhe“. So wurde sich in der untersten Einkommensgruppe relativ stärker für eine Steuererhöhung zur Finanzierung zusätzlicher Ausgaben ausgesprochen (18 Prozent), als dies in der obersten Einkommensgruppe der Fall war (12 Prozent). Entsprechend umgekehrt verhielt es sich mit Blick auf die Option der Ausgabenkürzung, für die in der untersten

⁸⁹ Bezogen auf die Liste an Aufgaben, bei denen die Befragten einen Bedarf für ein zusätzliches staatliches Handeln sehen, heißt es bei Schmölders (1970; S. 32) wörtlich: „Es besteht kein Zweifel daran, daß diese Liste sich beliebig verlängern ließe; die Ansprüche auf Leistungen aller Art, die von der öffentlichen Hand erwartet werden, sind das hervorstechendste Merkmal der Entwicklung zum Wohlfahrtsstaat, für die heute schon die etwas böartige Bezeichnung ‚Gefälligkeitsdemokratie‘ aufkommt“.

⁹⁰ Dies deckt sich nach Schmölders (1970; S. 33) mit den Ergebnissen einer vergleichbaren Studie in Schweden: „In einer von dem Meinungsforschungsinstitut Sifo [...] im Jahr 1959 durchgeführten Befragung von rund 800 Staatsbürgern in 170 Orten über die Frage, wie das Haushaltsdefizit des schwedischen Wohlfahrtsstaates am besten gedeckt werden könne, sprachen sich fast zwei Drittel der Befragten für kräftige Ausgabenkürzungen, dagegen nur 6 v.H. für erhöhte Besteuerung aus“.

Einkommensgruppe 75 Prozent der Befragten votierten, während es 86 Prozent in der obersten Einkommensgruppe waren.

Eine Ambivalenz der subjektiven Haltung zu den Staatsausgaben zeigt sich allerdings dort, wo konkret nach einzelnen Ausgabeposten und deren Relevanz bzw. Dringlichkeit gefragt wurde.⁹¹ Dabei relativiert sich das allgemeine Votum zugunsten von Ausgabensenkungen immer dann, wenn eigene Interessen der Befragten tangiert sind oder sein könnten. D.h. die präferierte Finanzierung des öffentlichen Budgets einerseits und die konkreten Vorteile einzelner Ausgabeposten andererseits scheinen in unterschiedlichen *mentalen Konten* verbucht zu werden, ohne dass zwischen beiden Fragestellungen automatisch eine Verbindung hergestellt wird. So befürwortete – unabhängig vom allgemeinen Votum zugunsten von Ausgabekürzungen – mehr als die Hälfte der Untersuchungsteilnehmer die Gewährung von Subventionen zur Unterstützung einzelner Wirtschaftszweige, wobei 73 Prozent der Landwirte eine Förderung der Landwirtschaft für notwendig erachteten, während die Selbstständigen mehrheitlich die Subventionierung von Bauwirtschaft, Handwerk und Kleingewerbe (45 Prozent) forderten. Die Berufsgruppe der Arbeiter wiederum sprach sich vor allem für die staatliche Unterstützung des arbeitsintensiven Bergbaus sowie ebenfalls der Bauwirtschaft aus (29 Prozent). Diese stark an den *eigenen Interessen* ausgerichtete Präferenz zugunsten einzelner Haushaltsposten zeigte sich – jenseits der Subventionen – auch bei anderen Ausgabenkategorien. So wurden zusätzliche Ausgaben für öffentliche Bauten und Personal vorrangig von den Beamten unterstützt, Mittel für den Straßenbau am stärksten von den Selbstständigen gefordert, vermehrte Sozialausgaben von Rentnern und Arbeitern präferiert und der Landwirtschaft zugutekommende Ausgaben besonders von den Landwirten begrüßt. Einzig bei den Ausgaben für „Wissenschaft und Kultur“ bestand über alle Berufsgruppen hinweg Einigkeit darüber, dass relativ zum Status quo deren Ausweitung erforderlich ist. Mit leichten Abstrichen fand sich diese Einschätzung auch mit Blick auf die Sozialausgaben. Alles in allem werden nach Schmolders (1970; S. 33f.) jedoch „die Meinung über die Staatsausgaben und die Einstellung zu ihnen [...] geradezu von der Frage bestimmt, wie viel davon auf die eigene Berufsgruppe des Befragten selbst entfällt und ob seiner Gruppe dabei ein genügender Vorteil gesichert ist“.

Die Untersuchung verdeutlicht darüber hinaus, dass eine Ausgabeart für umso weniger bedeutsam eingestuft wird, je geringer die *subjektive Merkllichkeit* des Ausgabenvorteils des entsprechenden Haushaltspostens ist. So wurden die – 1958 noch bestehenden – Besatzungskosten ebenso wie die Verteidigungs-

⁹¹ Jenseits der Subventionen wurde dabei die Bewertung der folgenden Ausgabeposten in der Untersuchung berücksichtigt: (1) Besatzungskosten, (2) Verteidigung, (3) Ausgaben für öffentliche Bauten und Verwaltungsgebäude, (4) Personalausgaben, (5) ‚Grüner Plan‘, (6) Ausgaben für Kultur und Wissenschaft, (7) Soziale Ausgaben, (8) Ausgaben für Straßenbau.

ausgaben von über 90 Prozent bzw. fast 80 Prozent der Befragten als vergleichsweise unwichtig eingestuft. Bei der Frage nach der „Wichtigkeit“ einer Ausgabeart zeigte sich zudem, dass deren Dotierung mit zunehmender Dringlichkeitseinschätzung als vergleichsweise zu niedrig eingestuft wurde. Umgekehrt wurden jene Ausgabeposten bezogen auf ihre Dotierung als zu hoch bewertet, welche die Befragten als relativ unwichtig und damit als reduzierbar klassifiziert hatten. Schmolders (1970; S. 39) selbst fasst die Ergebnisse der Untersuchung wie folgt zusammen: „Man kann also feststellen, daß jede Gruppe die für sie besonders interessanten Ausgaben für ‚äußerst wichtig‘ und zugleich für ‚äußerst niedrig‘, die für sie unwichtigen Ausgaben aber zugleich für ‚besonders hoch‘ hält. Dabei gibt es aber einige Ausgabearten, deren Wichtigkeit von der öffentlichen Meinung gleichsam sanktioniert ist [...]. Es entspricht offenbar einer Art von stillschweigenden Übereinkommen, die sozialen oder die Ausgaben für Kultur und Wissenschaft nicht unwichtig zu finden [...]. Die Notwendigkeit dieser Ausgaben ist so sehr zur Selbstverständlichkeit geworden, daß sie weithin als ungenügend empfunden werden“. Dies spricht in Anlehnung an die Repräsentativitäts-Heuristik für das Vorherrschen eines *stereotypen Einstellungsmusters*, wobei die Dringlichkeit bestimmter Ausgabeposten wie insbesondere der Sozialausgaben unreflektiert als vergleichsweise hoch bewertet wird.

Aktuelle empirische Studien zur subjektiven Wahrnehmung und Bewertung der Staatsausgaben in Deutschland sind eher selten. Eine Ausnahme bildet hier eine repräsentative Erhebung des Instituts für Demoskopie Allensbach aus dem Jahr 2012, in der unter Bezug auf die gegenwärtige Wirtschafts- und Finanzkrise in Europa neben dem staatlichen Verschuldungsverhalten auch die Einstellung der Bürger zur öffentlichen Ausgabentätigkeit abgefragt wurde.⁹² Danach befürworteten lediglich 21 Prozent zusätzliche Staatsausgaben, „um die Wirtschaft anzukurbeln“, während 61 Prozent der Befragten unter Berücksichtigung des hohen Schuldenstandes in Deutschland eine expansive Ausgabenpolitik des Staates ablehnten. Dies deutet zunächst darauf hin, dass der Effekt der Fiskalillusion unter den aktuellen Rahmenbedingungen vergleichsweise gering ist. Ähnlich wie schon in der frühen Studie von Schmolders zeigt sich jedoch ein verändertes Einstellungsmuster, sobald den Befragten konkrete Vorschläge zur Haushaltskonsolidierung vorlegt wurden. Von den diesbezüglich insgesamt 16 Vorschlägen zielten acht Maßnahmen auf Ausgabenkürzungen, während die anderen acht Vorschläge auf die Erweiterung des Einnahmekorridors des Staates ausgerichtet waren. Dabei zeigte sich in der Tendenz auch hier, dass die Zustimmung zu Kürzungen umso größer ausfiel, je geringer die *Merklichkeit* sowie die *individuelle Betroffenheit* des jeweiligen Ausgabepostens sind. Danach votierten 76 Prozent der Befragten für Einschränkungen bei den Finanztransfers an überschuldete EU-

⁹² Siehe für eine Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse Petersen (2012).

Mitgliedstaaten, 73 Prozent für eine Reduzierung der Politikergehälter, 41 Prozent für geringere Verteidigungsausgaben, 34 Prozent für einen Stellenabbau in der öffentlichen Verwaltung und damit für eine Kürzung der Personalausgaben sowie 21 Prozent für eine Verringerung der Ausgaben für Entwicklungshilfe. Für eine Einschränkung der Ausgaben im Sozialbereich stimmten demgegenüber nur 11 Prozent der Befragten. In gleicher Weise finden auch Ausgabenkürzungen im Kulturbereich (14 Prozent) ebenso wie im Bildungsbereich (1 Prozent) nur eine vergleichsweise geringe Unterstützung. Dies deckt sich weitgehend mit den bereits von Schmolders (1970) referierten Untersuchungsergebnissen aus den 1950er Jahren und bestätigt damit die mit der *Repräsentativitäts-Heuristik* begründbare (stereotype) Dringlichkeitseinschätzung der zuletzt genannten Ausgabenbereiche aus Sicht der Bürger. Dies bedeutet allerdings auch, dass – folgt man Petersen (2012) – tiefgreifende Strukturreformen der Staatstätigkeit, die an den ausgabeintensiven Bereichen der Staatstätigkeit (Soziales und Personal) ansetzen, um eine ebenso nennenswerte wie dauerhafte Entlastung des öffentlichen Haushalts zu bewirken, in Deutschland zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine Mehrheit finden.

In einer weiteren Befragung von Schmitt und Wolff (2011), die allerdings nicht für Deutschland insgesamt, sondern lediglich für Thüringen durchgeführt wurde, zeigt sich ein ähnliches Bild wie in den beiden zuvor genannten Untersuchungen. Auch hier spricht sich mit Blick auf die Haushaltslage insgesamt lediglich eine kleine Minderheit von acht Prozent für eine (schuldenfinanzierte) Ausweitung der staatlichen Ausgabenpolitik aus. Innerhalb dieser Minderheit variiert die Akzeptanz für neue Schulden allerdings unter anderen in Abhängigkeit von Werteinstellungen und Persönlichkeitsmerkmalen der Befragten.⁹³ Demgegenüber votieren knapp 82 Prozent der Befragten für einen Haushaltsausgleich, der auf dem Weg von Ausgabenkürzungen realisiert werden sollte. Für Steuererhöhungen sprechen sich im Vergleich dazu nur 11 Prozent der Untersuchungsteilnehmer aus. Dies bestätigt die bereits im Zuge der Schmolders-Studie konstatierte unterschiedliche Reaktanz-Bereitschaft und Verlustwahrnehmung von Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen. Mit Blick auf *soziodemographische Merkmale* der Befragten zeigt sich zudem, dass junge Erwachsene – d.h. die Altersgruppen der 18-24jährigen sowie der 25-34jährigen – nur unterdurchschnittlich für Ausgabenkürzungen plädieren und sich dafür stärker für Steuererhöhungen aussprechen.⁹⁴ Soweit junge Erwach-

⁹³ Nach Schmitt/Wolff (2011; S. 52) spricht sich die sogenannte Gruppe der „Pflichtbewussten“ mit 67 Prozent stärker als die Gruppe der „Selbstentfalter“ (57 Prozent) sowie der „Genussmenschen“ (54 Prozent) für ein generelles Neuverschuldungsverbot aus. In gleicher Weise befürworten Personen mit „wirtschaftsliberaler Orientierung“ ein Kreditaufnahmeverbot erheblich stärker als „sozialstaatlich Orientierte“.

⁹⁴ Schmitt/Wolff (2011; S. 51) vermuten, dass dieses Antwortverhalten der genannten Alterskohorten „durch die geringe oder fehlende Belastung der Jugendlichen mit der subjektiv als einschneidend empfundenen Steuer, der Einkommensteuer“ erklärt werden

sene jedoch für Einschränkungen in der staatlichen Ausgabenpolitik eintreten, votieren sie allerdings für deutlich massivere Kürzungen, als dies in den Altersgruppen der 45-59jährigen sowie der 60jährigen und älter der Fall ist. Hinsichtlich des Geschlechts ist wiederum die Bereitschaft zu Ausgabenkürzungen bei Männern stärker ausgeprägt als bei Frauen, d.h. letztere sind durch eine größere *Status-quo Orientierung* gekennzeichnet. Man könnte dieses Ergebnis auch dahingehend interpretieren, dass Verlustaversion und Risikobereitschaft im Kontext von Ausgabenkürzungen eine geschlechtsbezogenen Differenzierung aufweisen. Auch nimmt mit dem Bildungsgrad die Bereitschaft zu Einschränkungen in der staatlichen Ausgabenpolitik zu, wobei 87 Prozent der Befragten mit Abitur im Vergleich zu lediglich 70 Prozent der Befragten ohne Abitur sich für weitreichende Kürzungen aussprechen. Zudem gibt es zwischen gebürtigen und zugezogenen Thüringern insofern Einstellungsunterschiede, wie insbesondere diejenigen, die aus Westdeutschland stammen, weniger für Ausgabenkürzungen und stärker für Steuererhöhungen eintreten. Schließlich spricht sich die Bevölkerung im ländlichen Raum besonders deutlich für eine Reduzierung der Staatsausgaben aus. Wer eine grundsätzlich positive Einstellung zur Steuererhebung bekundet, ist etwas stärker als der Durchschnitt mit der Erhöhung von Steuern und Abgaben zum Haushaltsausgleich einverstanden, wer die Leistungen des Staates bemängelt, konsequenterweise weniger.

Um jenseits der generellen Bereitschaft zu Ausgabenkürzungen auch die Akzeptanz konkreter Einsparungen zu erfassen, wurde in der Studie von Schmitt und Wolff (2011) den Befragten eine Liste von 13 Ausgabenbereichen vorgelegt, in denen entweder „Kürzungen vertretbar“ wären oder aber „auf keinen Fall gespart“ werden sollte.⁹⁵ Dabei zeigte sich nur in einem Bereich, namentlich der staatlichen Finanzierung von Flugplätzen, eine breite Zustimmung von 87 Prozent zugunsten einer Kürzung der bisherigen Ausgaben. Mit Blick auf vier weitere Ausgabenbereiche stimmten jeweils rund 50 Prozent der Befragten für eine Kürzung (56 Prozent im Bereich „Städtebau/Dorferneuerung“; 52 Prozent im Bereich „Sport“; 48 Prozent im Bereich „Theater/Orchester“; 47 Prozent im Bereich „Wirtschaftsförderung“). Dem stehen acht Einzelbereiche

kann. Im Vergleich dazu tritt die „Berufsgruppe der Selbstständigen [...] andererseits weit überdurchschnittlich für Kürzungen ein, vermutlich aus dem spiegelbildlich gleichen Grund. Wer seinen Arbeitsplatz als gefährdet empfindet, befürwortet Kürzungen weniger stark, Steuererhöhungen und Kreditaufnahme stärker als der Durchschnitt aller Befragten, ohne dass dadurch die solide Mehrheit für Kürzungen auch bei dieser Gruppe gefährdet wäre“.

⁹⁵

Die den Untersuchungsteilnehmern vorgelegte Liste umfasste die Bereiche (1) Schule, (2) Kinderbetreuung, (3) Hochschulen, (4) Polizei, (5) Erneuerbare Energien, (6) Umweltschutz, (7) Hochwasserschutz, (8) Straßenbau, (9) Wirtschaftsförderung, (10) Theater/Orchester, (11) Sport, (12) Städtebau/Dorferneuerung, (13) Flugplätze. Nicht bei allen genannten Bereichen liegt allerdings eine Alleinzuständigkeit des Landes vor, doch enthält die Liste Kernelemente staatlicher Aktivität auf Landes- und Kommunalebene.

gegenüber, in denen Einsparungen eine nur (sehr) geringe Akzeptanz unter den Untersuchungsteilnehmern fanden. Dabei werden mit über 90 Prozent Kürzungen im Bereich „Schulen“ und „Kinderbetreuung“ zurückgewiesen, gefolgt von 86 Prozent, die Einsparungen im Bereich „Hochschulen“ ablehnten. Darüber hinaus wurde mit rund 75 Prozent gegen Ausgabenkürzungen in den Bereichen „Polizei“, „Erneuerbare Energien“, „Umweltschutz“ und „Hochwasserschutz“ votiert. Auch lehnten 65 Prozent der Befragten einen Rückgang der Ausgaben im Bereiche „Straßenbau“ ab.

Diese über alle Untersuchungsteilnehmer hinweg erhobenen Werte variieren nach Schmitt und Wolff (2011; S. 55f.) allerdings wiederum in Abhängigkeit von *soziodemographischen Merkmalen*, wie am Beispiel des Bildungsstandes deutlich wird. So zeigt sich bei den höher Gebildeten eine stärkere Kürzungsbereitschaft in den Bereichen „Polizei“, „Straßenbau“, „Wirtschaftsförderung“ und „Städtebau/Dorferneuerung“, während sie sich in den Bereichen „Erneuerbare Energien“ und „Schulen“ mit der Einstellung der weniger Gebildeten deckt. Demgegenüber votieren die höher Gebildeten in jenen Bereichen, in denen sie einen vergleichsweise großen Ausgabenvorteilen haben („Hochschulen“; „Theater/Orchester“) deutlich zurückhaltender, was die Forderung nach Ausgabenkürzung betrifft. Damit scheint sich auch hier zu bestätigen, was bereits in der Studie von Schmolders (1970) erkennbar war und sich mit den Worten von Schmitt und Wolff (2011; S. 56) wie folgt umschreiben lässt: „Die Akzeptanz von Kürzungen und auch der Widerstand gegen sie scheinen vielfach von handfesten Interessen bestimmt zu sein“.⁹⁶ Auch wird von den Autoren konstatiert, dass „die allgemeine Bereitschaft zur Sanierung des Staatshaushaltes über Ausgabenkürzungen bemerkenswert stark mit der Ablehnung konkreter Kürzungsvorschläge kontrastiert“ (ebenda).

In einer Untersuchung von Kirchler (1997) zu den Staatsausgaben in Österreich, an der 133 steuerpflichtige Bürger im Alter von 23 bis 73 Jahren teilnahmen, wurde – abweichend von den bisher vorgestellten Studien – vorrangig der Einfluss des subjektiven *Gerechtigkeitsempfindens* auf die Wahrnehmung und Bewertung der öffentlichen Ausgaben untersucht. Zu diesem Zweck erhielten die Untersuchungsteilnehmer die Aufforderung, die staatliche Ausgabenpolitik in unterschiedlichen Politikfeldern dahingehend zu beurteilen, wie hoch die Ausgaben der Ressorts in den unterschiedlichen Bereichen sein sollten, welchen persönlichen Vorteil (Nutzen) die Untersuchungsteilnehmer nach ihrem Dafürhalten zum Befragungszeitpunkt aus der staatlichen Ausgabenpolitik ziehen und welche Höhe der individuelle Nutzen aus subjek-

⁹⁶ Ergänzend dazu stellen Schmitt/Wolff (2011; S. 56) fest: „Mit der Wertschätzung der Hochschulen sowie der Theater und Orchester durch die Gebildeten korrespondiert die hohe Sparneigung der Geringverdiener in diesen Bereichen. Rollen- und situationsgerecht wenden sich 25- bis 34-Jährige massiv gegen Einschränkungen bei der Kinderbetreuung und den Schulen. Im Vergleich aller Berufsgruppen neigen die Beamten am wenigsten zu Kürzungen bei der Polizei“.

tiver Sicht haben sollte.⁹⁷ Die Befragung umfasste insgesamt 12 Bereiche staatlicher Tätigkeit, deren Bereitstellung zu öffentlichen Ausgaben führt.⁹⁸ Über alle Ausgabenbereiche hinweg kommt die Untersuchung zu dem Ergebnis, dass die Befragten die öffentlichen Ausgaben grundsätzlich als zu niedrig bewerten. Dies ist verknüpft mit dem mehrheitlich geäußerten Wunsch, aus der bestehenden Ausgabentätigkeit des Staates einen größeren individuellen Nutzen ziehen zu können, als dies bislang der Fall war.

Bezogen auf die Wahrnehmung einzelner Haushaltsposten wurden auf einer Skala von 1 (= sehr gering) bis 5 (= sehr hoch) die Ausgaben in den Bereichen „Soziales“ (3,90), „Gesundheit“ (3,74), „Straßenbau“ (3,46) und „Kunst und Kultur“ (3,37) systematisch höher eingeschätzt als die Ausgaben in anderen Bereichen. Im Unterschied dazu fiel die subjektive Wahrnehmung der Ausgaben in den Bereichen „Wissenschaft und Forschung“ (2,38), „Landwirtschaft“ (2,85) und „Bildung“ (2,99) vergleichsweise gering aus. Auf die Frage nach der gewünschten Höhe der öffentlichen Ausgaben gaben die Befragten an, dass in den Bereichen „Bildung“, „Wissenschaft und Forschung“, „Gesundheit“, „Landwirtschaft“, „Öffentliche Sicherheit“, „Öffentlicher Verkehr“ und „Wohnungsbau“ eine Steigerung des bisherigen Ausgabenniveaus präferiert wird. Demgegenüber wurden die Ausgaben in den Bereichen „Landesverteidigung“, „Wirtschaft“, „Soziales“, „Kunst und Kultur“ sowie „Straßenbau“ als zu hoch bewertet, was in den genannten Politikfeldern entsprechende Ausgabenkürzungen rechtfertigen würde. Mit Blick auf den wahrgenommenen Nutzen erfuhren wiederum die Ausgaben in den Bereichen „Gesundheit“ (3,17), „Straßenbau“ (3,17), „Öffentliche Sicherheit“ (2,81), „Öffentlicher Verkehr“ (2,72) und „Bildung“ (2,62) eine überdurchschnittliche Bewertung. Demgegenüber wurde der Nutzen der Ausgaben in den Bereichen „Landesverteidigung“ (1,74), „Wohnungsbau“ (2,05) sowie „Wissenschaft und Forschung“ (2,08) als vergleichsweise gering eingestuft. Hinsichtlich des gewünschten Nutzens votierten die Befragten schließlich in allen untersuchten Bereichen zugunsten eines höheren Ausgabenvorteils. Lediglich in den Aufgabenfeldern „Landesverteidigung“, „Landwirtschaft“ und „Straßenbau“ wurde dieser als marginal zu gering und damit beinahe ausreichend beurteilt.

Ähnlich wie bei der Studie des PEW Research Center (2013) muss auch bei Kirchlner (1997) offen bleiben, ob die Antworten der Untersuchungsteilnehmer genauso ausgefallen wären, wenn sie nicht nur nach den Ausgabenvorteilen, sondern simultan auch nach der Finanzierungsbelastung der öffentlichen Ausgabentätigkeit gefragt worden wären. Jenseits dessen zeigen sich unter Bezug

⁹⁷ Eine zusammenfassende Darstellung der Untersuchungsergebnisse findet sich auch in Kirchlner/Maciejovsky (2007).

⁹⁸ Bei den abgefragten Ausgabenbereichen handelte es sich um (1) Bildung, (2) Wissenschaft und Forschung, (3) Gesundheit, (4) Wirtschaft, (5) Kunst und Kultur, (6) Landwirtschaft, (7) Landesverteidigung, (8) Soziales, (9) Öffentliche Sicherheit, (10) Straßenbau, (11) Öffentlicher Verkehr, (12) Wohnungsbau.

auf die in Schmolders (1970) dargestellte Untersuchung sowohl Gemeinsamkeiten als auch Unterschiede in den Ergebnissen. In beiden Studien zeigt sich, dass Ausgabenbereiche, die über eine geringe Merklichkeit verfügen, auch eine vergleichsweise geringe Wertschätzung erfahren. Die in diesen staatlichen Aufgabenfeldern getätigten Ausgaben werden hier in aller Regel als zu hoch bewertet. Wie die Studie des PEW Research Center (2013), aber auch die Untersuchungen von Petersen (2012) ebenso wie von Schmitt und Wolff (2011) nahelegen, hängt der Grad der Merklichkeit unter anderen davon ab, ob ein Ausgabenvorteil lediglich bei Dritten auftritt (Entwicklungshilfe, Transfers an EU-Mitgliedstaaten), ob die Nutzungshäufigkeit mehrheitlich vergleichsweise gering ist (Flugplätze) oder ob die Nutzung einer öffentlichen Leistung sich weitgehend auf einen Optionswert anstelle eines unmittelbaren Gebrauchswerts beschränkt (Landesverteidigung). Entgegen den bei Schmolders (1970) referierten Untersuchungsergebnissen, wonach insbesondere in den Bereichen „Soziales“, „Bildung“ sowie „Kunst und Kultur“ die bisherige Ausgabenhöhe von den Befragten als eher zu gering bzw. in keinem Fall zu kürzen eingeschätzt wurde, wird dies von den Untersuchungsteilnehmern in Kirchler (1997) lediglich für den Bereich „Bildung“ so wahrgenommen, nicht jedoch für die beiden anderen Bereiche. Nur wenn man auf den gewünschten Nutzen abstellt, zeigt sich auch in der Kirchler-Studie in allen drei Bereichen eine gemeinsame Präferenz zugunsten eines höheren Ausgabenvorteils. Diese Diskrepanz zwischen gewünschter Höhe der Ausgaben und erhofftem Nutzen könnte man allerdings auch als Kritik der Befragten an der Ausgabeneffektivität und damit als Hinweis auf eine wahrgenommene Ineffizienz und mangelnde Wirtschaftlichkeit in diesen Politikfeldern deuten.

3.3

Verhaltensökonomische Bestimmungsfaktoren von Einkommens-, Verteilungs- und Anreizeffekten der öffentlichen Ausgaben

Um die Einkommens-, Verteilungs- und Anreizeffekte der öffentlichen Ausgaben zu bestimmen, wird aus Sicht der Finanzwissenschaft bekanntermaßen eine Betrachtungsperspektive gewählt, welche die Staatsausgaben nach ihren jeweiligen gesamtwirtschaftlichen Wirkungen unterscheidet. Danach lassen sich die öffentlichen Ausgaben in Transformationsausgaben (Sach- und Personalausgaben) einerseits sowie Transferausgaben (Sozialtransfers und Subventionen) andererseits gliedern.⁹⁹ Soweit dabei die Einkommenseffekte (und die damit verbundenen Beschäftigungswirkungen) der Staatsausgaben von Interesse sind, stehen die Primär- und Folgewirkungen der Staatstätigkeit auf die

⁹⁹ Siehe diesbezüglich etwa Scherf (2009; S. 129), der zudem feststellt: „Eine solche Gliederung ist sinnvoll für einkommens- und verteilungstheoretische Fragestellungen, bei denen es insbesondere um die kurzfristigen Ausgabeneffekte geht“. Siehe hierzu ebenso Zimmermann et al. (2012; S. 328ff. sowie S. 385ff.).

gesamtwirtschaftliche Nachfrage im Zentrum der ökonomischen Analyse.¹⁰⁰ Die damit einhergehenden Wirkungszusammenhänge sind aus Sicht einer staatlichen Konjunkturpolitik von besonderer Bedeutung, wobei das Augenmerk auf den ausgabeninduzierten Multiplikator-Effekten einer staatlichen Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage liegt. Im Unterschied dazu zielen die Verteilungseffekte der Staatsausgaben auf die Veränderung von Einkommens- und Vermögenspositionen innerhalb der Bevölkerung, die ausgabenseitig sowohl durch die Bereitstellung von öffentlichen Gütern als auch durch die Gewährung direkter Transferzahlungen realisiert werden kann. Soweit der Blick dabei vor allem auf die staatlichen Sozialtransfers gerichtet ist, werden neben den reinen (Um-)Verteilungswirkungen auch die damit einhergehenden Anreizeffekte auf Seiten der Zahlungsempfänger in die Analyse mit einbezogen.

Die Wirkungen der öffentlichen Ausgaben werden aus finanzwissenschaftlicher Sicht mittels sogenannter Inzidenzanalysen untersucht, wobei grundsätzlich zwischen einer formalen und einer effektiven Inzidenz der verschiedenen Ausgabenkategorien unterschieden werden kann. Während die formale Inzidenz auf die ökonomische Erfassung der staatlich intendierten Ausgabenwirkungen abstellt, setzt die Ermittlung der effektiven Inzidenz eine Untersuchung der tatsächlichen Wirkung staatlicher Ausgaben unter möglichst umfassender Berücksichtigung sämtlicher ökonomischer Anpassungsprozesse voraus, die auch Prozesse der (marktvermittelten) Vorteilswegnahme („expenditure snatching“) mit einschließt. Im Rahmen der effektiven Inzidenzanalyse werden jedoch psychologische Anpassungsreaktionen an einen staatlichen Ausgabenimpuls weitestgehend ausgeblendet. In Anbetracht dessen soll nachfolgend die rein ökonomische Wirkungsanalyse staatlicher Ausgaben durch verhaltenswissenschaftliche Einsichten ergänzt werden.

3.3.1

Multiplikator-Effekte, Reiz-Reaktions-Kompatibilität und Herdenverhalten

Bezogen auf die Einkommens- und Nachfragewirkungen der öffentlichen Ausgaben wird innerhalb der ökonomischen Standardargumentation davon ausgegangen, dass eine Veränderung der Staatsausgaben Multiplikatorprozesse auslöst, die zu Änderungen im Produktions- und Beschäftigungsniveau einer Volkswirtschaft führen. Die Höhe des Einkommenseffekts gilt dabei als sowohl durch die Höhe des Primäreffektes als auch durch das Ausmaß der

¹⁰⁰ Dies setzt allerdings eine makroökonomische Betrachtung der Wirkungen öffentlicher Ausgaben voraus, die jedoch in den mittlerweile zumeist mikroökonomischen Inzidenzanalysen der Finanzwissenschaft weitgehend vernachlässigt wird. Siehe stellvertretend für diese Vorgehensweise Corneo (2012), der sich einseitig mit den Effizienz- und Verteilungseffekten der Staatsausgaben beschäftigt und demgegenüber deren Stabilisierungseffekte vollständig ausblendet.

multiplikativen Folgewirkungen bestimmt. Während der Staat durch die Wahl der Ausgabeart über den Primäreffekte entscheidet, resultiert der Sekundäreffekt aus dem Nachfrageverhalten der privaten Akteure (Unternehmen und private Haushalte). Als Bestimmungsfaktoren des privaten Nachfrageverhaltens wird wiederum auf die Höhe der marginalen Konsumquote der privaten Haushalte sowie die induzierten Investitionen der Unternehmen verwiesen.¹⁰¹ Im Kern liegt der Multiplikator-Analyse damit weitgehend ein *rein „mechanisches“* Verständnis der kurzfristigen Wirkungszusammenhänge staatlicher Ausgabenänderungen zugrunde, bei der die stabilisierend wirkenden Einkommens- und Beschäftigungseffekte und das ihnen zugrunde liegende individuelle Entscheidungsverhalten durch die Höhe der als gegeben unterstellten, marginalen Konsumquote determiniert werden. Anstelle dieser vereinfachten „Wenn-Dann-Logik“, die der ökonomischen Bestimmung des Multiplikator-Effektes der öffentlichen Ausgaben zugrunde liegt, ist aus verhaltensökonomischer Sicht jedoch davon auszugehen, dass die marginale Konsumneigung in Abhängigkeit von der subjektiven Wahrnehmung der bestehenden Entscheidungssituation variiert und damit keineswegs als extern gegeben unterstellt werden kann.

Die psychologische Forschung kann hier zu einem differenzierteren Bild der möglichen Verhaltensreaktionen der privaten Akteure im Rahmen einer stabilitätsorientierten staatlichen Ausgabenpolitik beitragen. Sie liefert damit – anders als die herkömmliche Multiplikator-Analyse – eine realistischere Abschätzung der mit Ausgabenänderungen verbundenen Einkommens- und Beschäftigungseffekte. In der traditionellen (Makro-)Ökonomik werden die psychologischen Aspekte des (konjunkturellen) Wirkungszusammenhangs von Staatsausgaben in aller Regel auf die Relevanz individueller Erwartungen reduziert, die – bei einer besonders pessimistischen Ausprägung – den expansiven Einkommenseffekt eines Multiplikatorprozesses bereits unmittelbar nach dem staatlichen Ausgabenimpuls zum Erliegen bringen können.¹⁰² D.h. im Anschluss an den ausgabeninduzierten Primäreffekt käme es in diesem Fall zu keinen weiteren einkommens- und beschäftigungswirksamen Folgeeffekten. Eine inhaltliche Zuspitzung dieser Argumentation liefert die ökonomische *Theorie rationaler Erwartungen*, der zufolge sämtliche Akteure bei Voraussagen über die Zukunft alle verfügbaren Informationen – einschließlich der Informationen über die staatliche (Ausgaben-)Politik – vollständig auswerten.¹⁰³

¹⁰¹ Weitere rein „technische“ Nebenbedingungen der Multiplikator-Analyse sind sowohl die Finanzierungsart der öffentlichen Ausgaben (Steuer- vs. Schuldenfinanzierung) als auch der Grad der internationalen Verflechtung der betrachteten Volkswirtschaft (offene vs. geschlossene Volkswirtschaft). Siehe hierzu auch Zimmermann et al. (2012; S. 390ff.) oder Scherf (2009; S. 147f.).

¹⁰² Siehe hierzu etwa Blanchard/Alling (2004; S. 407ff.) oder auch Mankiw/Taylor (2008; S. 894ff.).

¹⁰³ Siehe für einen Überblick zur Theorie der rationalen Erwartungen die verschiedenen Beiträge in Lucas/Sargent (1981).

Die vollständige Antizipation der intendierten Wirkungen einer expansiven Ausgabenpolitik kann dann dazu führen, dass sich aufgrund der Einmaligkeit ebenso wie der zu erwartenden negativen Preiseffekte der Primäreffekt keine multiplikativen Folgewirkungen in Form zusätzlicher privater Investitions- und Konsumausgaben anstößt.

In der Annahme rationaler Erwartungen enthalten ist eine spezifische Vorstellung davon, wie *subjektive Lernprozesse* als Grundlage der Erwartungsbildung ablaufen.¹⁰⁴ Aus ökonomischer Sicht wird dabei Lernen als ein Versuch-Irrtum-Prozess interpretiert, in dem sich Akteure ein Set an bewährten eigenen Verhaltensmustern aneignen. Lernen stellt sich hierbei als ein Prozess des „Nachjustierens“ gewählter Handlungsoptionen dar. In beiden Fällen handelt es sich um ein experimentelles Lernen, welches aus psychologischer Sicht zu den individuellen Formen des Lernens zählt. Daneben ist aber auch ein Lernen durch Imitation denkbar, d.h. ein Individuum kopiert die Aktionen eines anderen, um so zu neuen Handlungsalternativen zu gelangen. Es handelt es sich hierbei um eine Form des sozialen Lernens, wie es etwa im noch zu erläuternden Herdenverhalten seinen Ausdruck findet. Von den bislang skizzierten Lernformen unterscheidet sich darüber hinaus das sogenannte Einsichtslernen, das ein verändertes Verständnis der Entscheidungssituation eines jeweiligen Akteurs beinhaltet.¹⁰⁵ Ähnlich wie beim experimentellen Lernen ist zwar auch hier die Informationsrückkopplung der zentrale Lernmechanismus. Als entscheidend gilt jedoch die Intensität der Rückkopplung, die unvollkommen sein kann, sodass ein dauerhaftes Festhalten an „fehlerhaften“ Erwartungen möglich ist. Dies würde jedoch bedeuten, dass eine stabilitätsorientierte Ausgabenpolitik des Staates im Unterschied zu den Aussagen der ökonomischen Theorie rationaler Erwartungen durchaus wirksam sein kann.

Ob eine mit dem Stabilitätsziel konforme Ausgestaltung der staatlichen Ausgabenpolitik zu nennenswerten Einkommens- und Beschäftigungswirkungen über den Primäreffekte hinaus führt, hängt aus psychologischer Sicht allerdings nicht allein von den Erwartungen ab. Vielmehr sind hier eine Reihe weiterer Faktoren zu nennen, die in der Finanzwissenschaft jedoch häufig – wenn überhaupt – nur am Rande thematisiert werden, die aber für die ökonomische Wirkung öffentlicher Ausgaben bedeutsam sind und die durch den alleinigen Verweis auf die Relevanz von Erwartungen nicht vollständig erfasst werden. Hierzu zählt zum einen die bereits an früherer Stelle angesprochene *Merklichkeit* ausgabeninduzierter Einkommensänderungen, die als Voraussetzung für eine zusätzliche private Nachfrage gilt und nicht – wie beim Multiplikator-Effekt – als bereits gegeben unterstellt werden kann. Die Merklichkeit wird sowohl durch die Höhe des (zusätzlichen) staatlichen Ausgabenprogramms als

¹⁰⁴ Siehe als Überblick zu den ökonomischen Lerntheorien Brenner (1999; S. 2ff.) oder auch Bischoff (2007; S. 67ff.). Siehe für eine zusammenfassende Darstellung ebenso Döring (2009; S. 162ff.) mit weiteren Literaturverweisen.

¹⁰⁵ Siehe hierzu Kubon-Gilke (2001), Brenner (2001) sowie Seel (2000).

auch dessen mögliche zeitliche Befristung bestimmt. Fällt die induzierte Einkommenssteigerung lediglich marginal aus und ist sie zudem zeitlich begrenzt, sind Änderungen im bisherigen Entscheidungsverhalten der Akteure – hier: die Ausweitung der individuellen Nachfrage – eher unwahrscheinlich. D.h. die subjektive Wahrnehmung und gefühlte Intensität ausgabeninduzierter Einkommensveränderungen sind für das Entscheidungsverhalten der privaten Akteure maßgeblich und nicht allein der staatliche Ausgabenimpuls als solcher.

In diesem Zusammenhang ist auch von Bedeutung, dass Wirtschaftssubjekte in realen Handlungssituationen in aller Regel dazu neigen, Informationen nicht ungefiltert, sondern entsprechend den bereits bestehenden Bewertungs- und Urteilsmustern zu interpretieren (*self-serving bias*). Wird beispielsweise ein sich veränderndes Einkommen nicht zugleich auch als (dauerhafte) Erweiterung der individuellen Handlungs- und Konsummöglichkeiten attribuiert, führen Ausgabensteigerungen des Staates zu keiner multiplikativen Vervielfachung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage. Hat sich eine solche Situationsdeutung erst einmal herausgebildet, ist aus verhaltensökonomischer Sicht davon auszugehen, dass in weiterer Folge nur solche Informationen berücksichtigt werden, die dieses Wahrnehmungsmuster und die damit verbundene Entscheidungsdisposition legitimieren. Eine Verstärkung erfährt dieser psychologische Effekt zudem durch die bereits mehrfach benannte Tendenz auf Seiten der Akteure, an einer einmal getroffenen Entscheidung festzuhalten (*status quo bias*) und durch die damit einhergehende subjektive Resistenz gegenüber alternativen Handlungsoptionen weitere entscheidungsrelevante Informationen systematisch auszublenden (*focus illusion*).¹⁰⁶

Dass Akteure sich schließlich gegenüber unsicheren Zukunftseignissen, zu denen auch die Phase eines konjunkturellen Niedergangs gerechnet werden kann, oft übertrieben risikoavers verhalten¹⁰⁷, dürfte die individuelle Bereitschaft, auf ein kurzfristig steigendes Einkommen mit einer konstanten marginalen Konsumquote zu reagieren, nicht gerade befördern. Psychologisch naheliegender ist, dass – folgt man Thaler und Sunstein (2012; S. 119) – eine hinreichende *Reiz-Reaktions-Kompatibilität* gegeben sein muss, ohne die das individuelle Entscheidungsverhalten den gesetzten Anreizen nicht folgt. Danach ist im Anschluss an den Primäreffekt (zusätzlicher) staatlicher Ausgaben mit einem gewünschten (hier: stabilitätskonformen) Konsumverhalten nur dann zu rechnen, wenn das Signal, das ein Akteur empfängt, zu der aktuell präferierten Handlung passt. Sind demgegenüber Reiz und Reaktion aus Sicht des Akteurs inkonsistent, kommt es nicht zum erhofften Verhalten. Bezogen

¹⁰⁶ Dieses Verhalten führt aus Sicht von Kahneman/Tversky (1984; S. 13) auch dazu, dass den aktuellen Gegebenheiten ein zu hoher Wert beigemessen wird (endowment effect).

¹⁰⁷ Dies führt unter anderen dazu, dass Verluste von den Akteuren deutlich stärker gewichtet werden als gleich große Gewinne. Kahneman (2003; S. 1457) stellt hierzu fest: "[T]he value of a good to an individual appears to be higher when the good is viewed as something that could be lost or given up than when the same good is evaluated as a potential gain".

auf eine expansive Budgetpolitik des Staates bedeutet dies, dass steigende öffentliche Ausgaben in Phasen der Rezession nicht zwingend zu der ökonomisch erhofften Nachfragewirkung und den damit verbundenen Einkommens- und Beschäftigungseffekten führen. Dies gilt insbesondere dann, wenn ein solcher Ausgabenimpuls zu einem Zeitpunkt erfolgt, der durch einen tiefgreifenden (kollektiven) Pessimismus mit Blick auf die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung geprägt ist (*Framing-Effekt*). In einer solchen Handlungssituation wird eine zusätzliche Ausweitung des Konsums von den Akteuren in aller Regel nicht als relevante – d.h. ernsthaft zur Wahl stehende – Entscheidungsalternative angesehen. Das gleiche gilt – wenn auch mit umgekehrtem Vorzeichen – für den Fall einer kontraktiven Ausgabenpolitik. Auch ist davon auszugehen, dass Ausgabensenkungen in Phasen der Hochkonjunktur, die in ihrer Entwicklungsdynamik durch eine Stimmung des kollektiven Optimismus befeuert werden, zu keinem nennenswerten Rückgang der privaten Investitions- und Konsumgüternachfrage führen.

Dabei ist unerheblich, ob es sich bei diesen Investitions- und Konsumententscheidungen lediglich um ein kollektiv gleichförmiges Verhalten handelt oder ob es bereits das Ergebnis eines *Herdenverhaltens* darstellt. Soweit es sich dabei um ein Herdenverhalten handelt, kann dies aus theoretischer Sicht sowohl rational als auch irrational motiviert sein.¹⁰⁸ Innerhalb der Verhaltensökonomik wird dabei vor allem nach Begründungen für die „irrationale“ Variante des Herdenverhaltens gesucht. Dabei spielen nach Nguyen und Schüssler (2011; S. 10) wiederum insbesondere zwei Faktoren menschlichen Verhaltens eine besondere Rolle: Zum einen ist dies das Bestreben von Akteuren, es möglichst zu vermeiden, mit ihren Einstellungen oder Handlungen die einzigen innerhalb einer Gruppe zu sein. Hierbei ist es in erster Linie die Angst davor, als von der Norm abweichend und damit als Außenseiter zu gelten. Zum anderen neigen Akteure aber auch in anonymen Handlungssituationen dazu, das Verhalten anderer nachzuahmen. Als Grund für diese Orientierung am Mehrheitsverhalten wird darauf verwiesen, dass Personen dies deshalb tun, „weil sie denken, es sei unwahrscheinlich, dass eine große Gruppe von Menschen sich irre“ (ebenda). Empirische Untersuchungen zum Herdenverhalten liegen mittlerweile in großer Zahl vor. Diese sind allerdings nicht speziell auf die Überprüfung der Wirkung dieses Verhaltenstypus im Zuge einer stabilitätsorientierten Ausgabenpolitik ausgerichtet. Im Mittelpunkt des Untersuchungsinteresses stand bislang vor allem das Herdenverhalten auf Finanzmärkten, wobei jedoch nicht in allen Untersuchungen eine entsprechende Evidenz für dieses Verhalten ge-

¹⁰⁸ Als rationale Begründungen für ein Herdenverhalten gelten dabei das „reputational herding“, das Vorliegen von „informational cascades“, das „investigative herding“ sowie das „externally triggered herding“. Siehe für eine inhaltliche Erläuterung dieser unterschiedlichen Formen des rationalen Herdenverhaltens die zusammenfassende Darstellung in Spivoks et al. (2006) mit weiteren Literaturverweisen.

funden wurde.¹⁰⁹ Für andere Märkte und ökonomische Entscheidungssituationen durchgeführte Studien belegen demgegenüber das Phänomen des Herdenverhaltens empirisch. So weisen Asaba und Lieberman (1999) für die Neueinführung von Produkten in verschiedenen Märkten ein solches Verhalten nach. Auch belegen Chang et al. (1997) für die Standortwahl von Zweigniederlassungen von Unternehmen ein entsprechendes Herdenverhalten. Schließlich finden Nakagawa und Uchida (2003), Rötheli (2001) ebenso wie Barron und Valev (2000) empirische Evidenz für ein Herdenverhalten bei der Kreditvergabe an Unternehmen in Japan, der Schweiz sowie in den USA.

Dass die verhaltensökonomischen Erkenntnisse zur stabilitätspolitischen Wirkungsbegrenzung staatlicher Ausgabenpolitik in einschlägigen finanzwissenschaftlichen Lehrbüchern häufig unberücksichtigt bleiben oder – wenn doch – lediglich am Rande angesprochen werden, überrascht umso mehr, wie die Idee einer stabilitätsorientierten Ausgabenpolitik an die grundlegenden Überlegungen von Keynes (1936, 2009) zu den Ursachen einer konjunkturellen Unterbeschäftigung anknüpft, die bereits eine Vielzahl an Hinweisen auf *psychologische Verzerrungen* des individuellen Entscheidungsverhaltens enthalten. Deutlich wird dies beispielsweise dort, wo er zur Erklärung des Investitionsverhaltens von Unternehmen im Konjunkturverlauf sowohl auf den Einfluss der Verfügbarkeits-Heuristik als auch auf die Status-quo-Gebundenheit der Erwartungsbildung verweist.¹¹⁰ Auch spricht er die Irrationalität des Herden-

¹⁰⁹ Während in empirischen Feldstudien für die USA von Christie/Huang (1995), Chang et al. (2000) und Gleason et al. (2004), für China von Demirer/Kutan (2004) sowie für Honkong von Chang et al. (2000) kein marktweites Herdenverhalten nachgewiesen werden konnte, findet sich demgegenüber in den Untersuchungen für die USA von Demirer/Lien (2001) und Hwang/Salmon (2004), für Australien von Henker et al. (2003), für Deutschland von Oehler (1998) und Oehler/Chao (2000), für China von Chen et al. (2003), für Japan und Taiwan von Chang et al. (2000) sowie für Südkorea von Chang et al. (2000) und Hwang/Salmon (2004) empirische Evidenz für ein solches Verhalten auf Finanzmärkten. Demgegenüber wurde in Laborexperimenten unisono ein entsprechendes Herdenverhalten empirisch nachgewiesen. Siehe hierzu stellvertretend die Ergebnisse der Verhaltensexperimente von Anderson/Holt (1997), Willinger/Ziegelmeier (1998), Allsopp/Hey (2000), Alevy et al. (2003), Celen/Kariv (2004) oder auch Choi et al. (2004). Siehe für eine zusammenfassende Darstellung empirischer Studien zum Herdenverhalten auch Freiberg (2004).

¹¹⁰ So stellt Keynes (1936, 2009; S. 126) mit Blick auf die Erwartungsbildung im Kontext des unternehmerischen Investitionsverhaltens fest: „Es ist daher vernünftig, daß wir uns in einem beträchtlichen Maß durch die Tatsachen leiten lassen, hinsichtlich derer wir uns einigermaßen zuversichtlich fühlen, obschon sie von weniger ausschlaggebender Bedeutung für den Ausgang sein mögen als andere Faktoren, über die unsere Kenntnis unbestimmt und spärlich ist. Aus diesem Grunde werden die Tatsachen der gegenwärtigen Lage in die Bildung unserer langfristigen Erwartungen einbezogen, da es unser übliches Verfahren ist, die gegenwärtige Lage zu nehmen, in die Zukunft zu verlängern und sie nur in dem Maß abzuändern, in welchem wir mehr oder weniger genaue Gründe für die Erwartung einer Änderung haben“. An gleicher Stelle betont Keynes (1936, 2009; S. 126) auch die psy-

verhaltens an, das auf Märkten beobachtet werden kann und einen maßgeblichen Bestimmungsfaktor von Konjunkturverläufen darstellt. Keynes (1936, 2009; S. 131) verweist hier unter anderen auf die Situationsbewertungen von Marktteilnehmern, die „auf der Massenpsychologie einer großen Zahl unwissender Menschen“ beruhen und die „heftigen Schwankungen [...] als Folge einer plötzlichen Meinungsänderung“ ausgesetzt sein können. Als Ergebnis „wird der Markt Wellen von Optimismus und Pessimismus ausgesetzt sein, die unvernünftig und doch in einem Sinne gerechtfertigt sind, wenn keine soliden Grundlagen für eine vernünftige Berechnung bestehen“ (ebenda). Vor allem die von Keynes (1936, 2009; S. 137) wiederholt betonte Bedeutung jener „animalischen Instinkte“ (animal spirits) ist es, die nach Akerlof und Shiller (2009; S. 10) auf ein weit gefasstes Verhaltensmodell verweist, das – vergleichbar dem dualen Handlungsmodell der Verhaltensökonomik – neben der Option des rationalen Handelns auch „irrationale“ Facetten und Motive des menschlichen Verhaltens in die Betrachtung mit einbezieht. Die mathematisch-formale Darstellung der Überlegungen von Keynes zur Existenz und Überwindung von Unterbeschäftigungsgleichgewichten mittels des bekannten IS-LM-Modells von Hicks (1937) hat jedoch dazu geführt, dass die psychologische Fundierung des Akteursverhaltens, wie sie sich noch in der Konjunkturtheorie von Keynes findet, in der Folgezeit innerhalb der Makroökonomik ausgeblendet wurde.

3.3.2

Verteilungswirkungen, Gerechtigkeitsempfinden und relatives Einkommen

Die Ausgabenpolitik des Staates bewirkt nicht nur Einkommens- und Beschäftigungseffekte, die zu einer Veränderung der Wirtschaftsleistung einer Volkswirtschaft beitragen. Mit den öffentlichen Ausgaben sind zudem (Um-) Verteilungseffekte bezogen auf die Einkommens- und Vermögensposition der privaten Haushalte verbunden. Dabei ist das Augenmerk neben der Gewährung von Sozialtransfers, die nach Scherf (2009; S. 148) bei „Verteilungsanalysen meist im Vordergrund stehen“, auch auf die Verteilungswirkung der Bereitstellung staatlicher Leistungen gerichtet. Konzentriert man sich zunächst auf die distributiven Effekte öffentlicher Güter, setzt deren Erfassung aus finanzwissenschaftlicher Sicht eine Gegenüberstellung von Ausgabenvorteil (Nutzen) und steuerfinanzierungsbedingter Belastung (Kosten) differenziert nach Einkommensgruppen voraus. Ein solcher Nutzen-Kosten-Vergleich, der sich theoretisch als Saldo aus der Summe der individuellen Zahlungsbereitschaften für einzelne staatliche Leistungen und der insgesamt geleisteten Abgabensumme darstellt, stößt jedoch nicht allein an die Grenzen einer rein ökonomischen Inzidenzanalyse in Gestalt unzureichender „objektiver“ Infor-

chologische Relevanz, die dem „Stand des Vertrauens“ zukommt, „[...] dem Geschäftsleute immer die tiefste und sorgfältigste Beachtung schenken“.

mationen hinsichtlich des Nachfrageverhaltens und der Wertschätzung öffentlicher Güter und der damit verbundenen Staatsausgaben aus Sicht der Nutznießer.¹¹¹ Eine entsprechende Gegenüberstellung von Nutzen und Kosten des staatlichen Leistungsangebots unterliegt auch psychologischen Restriktionen, die aus verhaltensökonomischer Perspektive entsprechend berücksichtigt werden sollten.

So hat bekanntermaßen schon Schmolders (1970; S. 32ff.) mit seinen finanzpsychologischen Untersuchungen darauf aufmerksam gemacht, dass die Merklichkeit des öffentlichen Leistungsangebots ein entscheidender Faktor ist, ob und inwieweit dieses überhaupt ins Auge fällt. Danach variiert – unabhängig von der tatsächlichen Ausgabenhöhe – das subjektive Gefühl der Vorteilsgewährung in Abhängigkeit von der öffentlichen Leistungs- bzw. Ausgabeart. Diese frühen Untersuchungen verdeutlichen bereits, dass eine Ausgabeart als umso weniger nutzenstiftend bewertet wird, je geringer die *subjektive Merklichkeit* des Ausgabevorteils der entsprechenden staatlichen Leistung ist. Dabei weisen – wie schon an anderer Stelle betont¹¹² – insbesondere solche Staatsleistungen eine vergleichsweise geringe Merklichkeit auf, die – wie etwa Leistungen in Form der Verteidigungs- oder der Außenpolitik – über eine ausgeprägte „Kollektivgutkomponente“ bzw. eine geringe „Individualgutkomponente“ verfügen.¹¹³ Neben der Ausgabenmerklichkeit dürften aus psychologischer Sicht aber auch das wahrgenommene Verhältnis von Ausgaben- und Finanzierungsseite des öffentlichen Budgets insgesamt und ein gemäß der *Equity-Theorie* sich damit verbindendes Gefühl der Fairness einen Einfluss auf die individuelle Zahlungsbereitschaft für einzelne staatliche Leistungen haben. Kommen beispielsweise die Bürger bei einem entsprechend praktizierten Nut-

¹¹¹ So stellt Scherf (2009; S. 149) fest: „Theoretisch ist der Umverteilungseffekt öffentlicher Güter einfach abzugrenzen. Die Nutzer sind in unterschiedlichem Maße freiwillig dazu bereit, einen Preis für das einzelne öffentliche Gut zu entrichten. Daraus kann durch Aggregation ihre gesamte Zahlungsbereitschaft für die Summe der vom Staat bereitgestellten öffentlichen Güter ermittelt werden. Sie ist dann mit der Abgabensumme (Steuern, Gebühren, Beiträge) zu vergleichen, die das Wirtschaftssubjekt zu tragen hat. Die Differenz zwischen freiwilliger Zahlungsbereitschaft und Abgabensumme wäre prinzipiell ein geeignetes Maß für die Umverteilung zwischen den Nutznießern der staatlichen Leistungen. Die hierfür benötigten Informationen über die Inanspruchnahme und Wertschätzung der Nutzer stehen praktisch aber nicht zur Verfügung. [...] Allein anhand der Nutzerprofile ist [...] noch keine valide Aussage über die Verteilungswirkungen möglich. Hierzu müsste eben auch die Zahlungsbereitschaft bekannt sein, die sich wegen fehlender Marktpreise kaum messen lässt. Dementsprechend lassen sich lediglich Tendenzaussagen über die Verteilungseffekte einzelner Staatsleistungen treffen[...]“.

¹¹² Siehe hierzu nochmals die Ausführungen in Kapitel 3.2. des vorliegenden Beitrags einschließlich der dort angegebenen Literaturverweise.

¹¹³ So stellen auch Zimmermann et al. (2012; S. 334) zutreffend fest: „Unter dem Aspekt der Zurechenbarkeit einer Leistung ist es zweckmäßig, empfangenderindifferente bzw. ‚unteilbare‘ (z.B. Verteidigung oder Polizei) von empfangerspezifischen Leistungen (z.B. Schulbesuch) zu trennen“.

zen-Kosten-Vergleich zu dem Ergebnis, dass der gesamte öffentliche Haushalt aus subjektiver Sicht als ein ungerechter Ressourcenaustausch einzustufen ist, dürfte dies nicht ohne negative Rückwirkungen auf die Vorteilseinschätzung einzelner staatlicher Ausgaben und die sich daraus ableitende individuelle Zahlungsbereitschaft sein (*Framing-Effekt*).

Aus Sicht der *Prospect-Theorie* ist mit Blick auf die subjektive Einschätzung der Tauschgerechtigkeit wiederum zu berücksichtigen, dass Ausgabenvorteil und Finanzierungsbelastung nicht gleichgewichtet gegeneinander abgewogen werden, sondern einer asymmetrischen Wahrnehmung unterliegen, bei der bekanntermaßen aufgrund des *Endowment-Effekts* bestehende Abgabenbelastungen deutlich höher als gegebene Ausgabenvorteile bewertet werden. Die zuletzt formulierten Einsichten legen die Schlussfolgerung nahe, dass – soweit inzidenzanalytisch überhaupt möglich – zwischen ökonomisch ermittelten („objektiven“) Verteilungseffekten und subjektiv wahrgenommenen distributiven Wirkungen öffentlicher Leistungen und damit verbundener (Transformations-)Ausgaben eine mehr oder weniger große Diskrepanz bestehen kann. Es ist überflüssig zu betonen, dass aus psychologischer Sicht für das individuelle Bewertungsverhalten bezogen auf das staatliche Leistungsniveau nicht dessen objektive Höhe und Struktur, sondern vielmehr dessen subjektive Wahrnehmung ausschlaggebend ist.

Anders als bei der Bereitstellung öffentlicher Güter und den damit einhergehenden distributiven Effekten steht bei den sozialpolitischen Transferleistungen an private Haushalte (Arbeitslosengeld, Sozialhilfe, Kindergeld, Wohngeld etc.) die Verteilungswirkung im Zentrum der staatlichen Ausgabenpolitik.¹¹⁴ Aufgrund der direkten Gewährung von Sozialleistungen ist zwar sowohl eine hohe Ausgabenmerklichkeit als auch eine individuelle Zurechenbarkeit auf Seiten der Zahlungs- bzw. der Leistungsempfänger gewährleistet. Dies führt aber auch bei dieser Ausgabeart keineswegs dazu, dass „objektive“ Verteilungswirkung und deren subjektive Wahrnehmung deckungsgleich sein müssen. So haben die Untersuchungsergebnisse der ökonomischen Lebenszufriedenheitsforschung die Erkenntnis befördert, dass nicht allein absolute Einkommenspositionen und deren Veränderung, sondern *relative Einkommenspositionen*, die im neoklassischen Standardmodell keine Rolle spielen, subjektives Glück empfinden und individuelle Realitätswahrnehmung maßgeblich beeinflussen.¹¹⁵

¹¹⁴ Aus Sicht der Finanzwissenschaft wird bezogen auf die Ausgestaltung von Transferleistungen sowohl zwischen monetären und nicht-monetären (realen) Transfers als auch zwischen (zweck-)gebundenen und ungebundenen Transfers unterschieden. Siehe hierzu etwa Scherf (2009; S. 150). Für die Analyse der psychologischen Dimension der Verteilungswirkungen von Transferzahlungen sind diese ausgestaltungsbefugten Differenzierungen jedoch ohne Bedeutung.

¹¹⁵ Siehe zum empirischen Nachweis der Bedeutung solcher relativen Einkommenspositionen für die Lebenszufriedenheit etwa Clark/Oswald (1996), Ferrer-i-Carbonell (2005), Grund/Sliwka (2007) oder auch Clark et al. (2009). Eine Zusammenfassung der Untersu-

Ursächlich hierfür ist, dass subjektive Entscheidungen – ähnlich wie bei der Anker-Heuristik – in aller Regel auf der Grundlage von Referenzwerten (und der relativen eigenen Position dazu) getroffen werden.¹¹⁶ Im Fall einkommensbezogener Entscheidungen kann als eine solche Referenz sowohl das eigene frühere Einkommen (internes Referenzeinkommen) als auch das aktuelle Einkommen anderer Personen oder einer sozialen Bezugsgruppe (externes Referenzeinkommen) dienen. Ein in verhaltensökonomischer Sicht besonderes Problem ergibt sich dabei aus der empirischen Erkenntnis, dass ein solcher Referenzwert dynamischen Verschiebungen unterliegt, d.h. es kommt aufgrund von *Gewöhnungseffekten* über die Zeit zu einer Veränderung des inneren Vergleichsmaßstabs. Dies hat im Fall des internen Referenzeinkommens zur Konsequenz, dass eine mittels staatlicher Transferausgaben bewirkte Einkommenserhöhung bezüglich der eigenen Lebenszufriedenheit häufig nur vorübergehend als Ergebnis staatlicher (Um-)Verteilungspolitik gedeutet wird.¹¹⁷ Wird demgegenüber als Referenzmaßstab auf das Einkommen der übrigen Transferempfänger als relevanter sozialer Bezugsgruppe abgestellt, kann dies aufgrund eines sich nicht verändernden relativen Einkommens sogar dazu führen, dass aus subjektiver Sicht die sich mit öffentlichen Transferleistungen verbindenden Verteilungseffekte nicht auch als solche wahrgenommen werden.

Eine besonderer Herausforderung für die staatliche Transferpolitik stellt dabei der sogenannte *Hamsterrad-Effekt* (hedonic treadmill) dar, demzufolge dem individuellen Handeln ein anhaltendes Streben nach Einkommenssteigerung zugrunde liegt, ohne dass damit jedoch zugleich auch eine Steigerung des persönlichen Glücksgefühl verbunden wäre. Analog zur Wirkungsanalyse der (Einkommens-)Besteuerung, wie sie von Layard (2005) dargelegt wurde, ist auch mit Blick auf Verteilungseffekte staatlicher Ausgaben von Bedeutung, dass sich jeder durch staatliche Transfermaßnahmen bewirkte Einkommensan-

chungsergebnisse der ökonomischen Lebenszufriedenheitsforschung findet sich zudem in Weimann et al. (2012; S. 28ff.).

¹¹⁶ So kommen etwa Corneo und Grüner (2002) in einer Studie zu den Motiven staatlicher Umverteilungspolitik unter Verwendung von Daten des International Social Survey Programme aus dem Jahr 1992 von zwölf Industrieländern (darunter auch Deutschland) zu dem Ergebnis, dass neben rein egoistischen Motiven im Sinne der Eigennutzmaximierungstheorie sowohl Vorstellungen über eine gesamtgesellschaftlich adäquate Ressourcenverteilung („public value effect“) als auch Aspekte des relativen gesellschaftlichen Status der befragten Personen („social rivalry effect“) eine empirisch signifikante Rolle spielen. Vor allem die Erkenntnis, dass „the relative position of individual in society“ (ebenda; S. 84) die Präferenz zugunsten staatlicher Umverteilungspolitik beeinflusst, steht dabei in Einklang mit der Bedeutung von relativen Einkommenspositionen für individuelle Einstellungs- und Verhaltensmuster, wie dies auch innerhalb der ökonomischen Lebenszufriedenheitsforschung betont wird. Für vergleichbare Untersuchungsergebnisse siehe zudem die empirischen Studien von Corneo/Grüner (2000) für die USA sowie von Ravallion/Lokshin (2000) für Russland.

¹¹⁷ Siehe hierzu vor allem Brickman et al. (1978) sowie Praag/Frijters (1999).

stieg nicht nur auf das Entscheidungsverhalten der unmittelbar Begünstigten auswirkt, sondern ebenso auf das Verhalten aller anderen Personen, weil sich zugleich auch deren relative Einkommensposition verändert. Dies hat neben den ausgabenseitigen Verteilungseffekten auch spezifische negative Effizienzwirkungen zur Folge, da der Hamsterrad-Effekt – ökonomisch interpretiert – zu einer (negativen) Externalität in Form einer übermäßigen und insofern ineffizienten Ausweitung des Arbeitsangebots der Nichttransfer-Empfänger zur Steigerung des eigenen Einkommens führt.¹¹⁸

Die Annahme, dass Handlungsergebnisse allgemein in Relation zu einem Vergleichsniveau beurteilt werden, haben – folgt man Pelzmann (2012; S. 14) – in der Sozialpsychologie vor allem Thibaut und Kelly (1959) durch entsprechende Untersuchungen belegt. Richtet man vor diesem Hintergrund den Blick auf den Zusammenhang zwischen *Lebenszufriedenheit und individuellem Einkommen*, so zeigen neuere Studien von Deaton (2008) sowie Stevenson und Wolfers (2008) zwar, dass nicht allein relative Einkommensveränderungen sondern auch absolute Einkommenszuwächse das individuelle Glückgefühl steigern können. Interessant für die Frage nach dem Bedarf an Umverteilung mittels staatlicher Transformations- und Transferausgaben sind hierbei jedoch vor allem jene Länder, für die kein positiver Zusammenhang zwischen Einkommen und Lebenszufriedenheit empirisch festgestellt werden konnte. Einen solchen Fall stellen etwa die USA dar, für die mit Weimann et al. (2012; S. 125) festgestellt werden kann, dass der Einkommensanstieg der jüngeren Vergangenheit (1972-2005) sich extrem ungleich verteilt hat. Damit hat sich die relative Einkommensposition einer breiten Mehrheit der US-Amerikaner in den zurückliegenden dreißig Jahren deutlich verschlechtert.¹¹⁹ Wenn jedoch relative Positionen für die subjektive Lebenszufriedenheit eine Rolle spielen, dann liegt die Vermutung nahe, dass das empirische Ergebnis für die USA darauf zurückgeführt werden kann, dass die negative Wirkung der wachsenden Einkommensungleichheit den positiven Effekt absoluter Einkommenszuwächse, wie sie unter anderen durch einen Anstieg staatlicher Transferausgaben bewirkt werden, übersteigt.

¹¹⁸ Siehe zur Erläuterung des Hamsterrad-Effekts auch Weimann et al. (2012; S. 83). Folgt man Ng (2008; S. 260), könnte dieser negative Effekt der Einkommenserzielung jedoch durch eine entsprechend (hoch) bemessene (Einkommens-)Besteuerung internalisiert werden.

¹¹⁹ So weisen Weimann et al. (2012; S. 125) darauf hin, dass in „der Zeit von 1972 bis 2005 [...] die Einkommen der unteren drei Fünftel um etwa 15 bis 20 Prozent gestiegen [sind], die des zweitreichsten Fünftel um 30 Prozent und die des reichsten Fünftels um satte 59 Prozent. Die oberen 20 Prozent haben damit eine drei Mal so starke Aufwertung ihres Einkommens erfahren wie die untersten 60 Prozent der Bevölkerung und eine doppelt so hohe wie die gehobene Mittelschicht“.

3.3.3

Anreizeffekte staatlicher Sozialausgaben und empirische Untersuchungen

Eine Analyse der Verteilungseffekte staatlicher Sozialausgaben ist innerhalb der Finanzwissenschaft nicht selten zugleich mit einer Betrachtung der davon ausgehenden Anreizwirkungen verbunden, wie sie etwa im sogenannten *Schwellenphänomen* oder auch im *Armutsfallen-Effekt* („poverty trap“) ihren Niederschlag finden. Im Mittelpunkt der ökonomischen Analyse stehen hierbei vor allem jene negativen Anreizwirkungen, die sich als Folge zu hoch bemessener Transferleistungen mit Blick auf Arbeitsbereitschaft und Einkommenserzielung ergeben können. Im Fall des Schwellenphänomens ergibt sich dieser negative Effekt dadurch, dass eine Kombination aus sozialer Grundsicherung und Hinzuverdienstmöglichkeiten zu einem verfügbaren Einkommen führt, welches höher ist als jenes Einkommen, das ohne staatlichen Unterstützungsanspruch im Niedriglohnssektor erzielt werden kann. Mit der Armutsfalle wird demgegenüber eine Situation beschrieben, bei der Haushalte kein oder ein nur so hohes Einkommen erwirtschaften, welches unterhalb des bestehenden Sozialhilfesatzes liegt, und sie daher auf die Gewährung staatlicher Unterstützungsleistungen angewiesen sind. Es handelt sich dabei insofern um eine „Falle“, wie bei der Gewährung entsprechender Sozialtransfers ein gegebener Hinzuverdienst nicht selten vollständig angerechnet wird.¹²⁰

In beiden Fällen kommt es aus ökonomischer Sicht zu einem Problem des *Moralischen Risikos* („moral hazard“), d.h. es besteht auf Seiten der Transferempfänger keinerlei Anreiz, sich durch zusätzliche eigene Anstrengungen aus der Situation eines zu geringen Einkommens zu befreien, auch wenn sie die Möglichkeit und Fähigkeit dazu hätten. Für die Anreizanalyse staatlicher Sozialausgaben stellen somit die Höhe bestehender Sozialtransfers, deren zeitliche Dauer ebenso wie die Ausgestaltung der Hinzuverdienstmöglichkeiten wesentliche Bestimmungsfaktoren dar. Die psychologische Forschung zu den Anreizwirkungen staatlicher Sozialausgaben führt hier zu keinen grundlegend anderen Erkenntnissen als ökonomische Untersuchungen zu diesem Gegenstandsbereich. Psychologische Theorien und empirische Studien können hier

¹²⁰ Siehe für eine ausführlichere Darstellung der beiden Anreiz-Effekte die entsprechenden Ausführungen in Scherf (2009; S. 152ff.). Breyer/Buchholz (2009; S. 264 und S. 267) sprechen in diesem Zusammenhang von der „Sozialhilfefalle“, die nur unter Wahrung eines „Lohnabstandsgebots“ vermieden werden kann. In gleicher Weise stellt auch Corneo (2012; S. 208) fest: „Paradoxiertweise kann öffentliche Armutsbekämpfung eine Armutsfalle hervorbringen, aus der die betroffene Person nur durch große Anstrengung entkommen kann. Andererseits ist ein Leistungsmissbrauch durch arbeitsfähige Individuen möglich, indem sie Einkünfte aus Schwarzarbeit verheimlichen“. Und mit Blick auf Deutschland stellt Creutzburg (2013; S. 15) bezogen auf die bestehende Anreizsituation im Bereich niedriger Einkommen pointiert fest: „Bisher zieht der Staat in der Verdienstzone von 450 bis 1200 Euro je Monat von einem zusätzlich verdienten Euro teilweise mehr Ausgaben, Sozialtransfers und Steuern wieder ab, als es Spitzenverdiener für erträglich halten“.

jedoch sowohl zu einer zusätzlichen verhaltenswissenschaftlichen Fundierung grundlegender ökonomischer Einsichten als auch zu deren weiterer Differenzierung beitragen.

Frühe empirische Erkenntnisse zu den Anreizwirkungen staatlicher Sozialausgabenprogramme und deren Ausgestaltung konnten – folgt man Pelzmann (2012; S. 241ff.) – bereits zum Ende der 1960er Jahre sowie zu Beginn der 1970er Jahre im Rahmen groß angelegter Feldstudien in den USA zu den Effekten eines garantierten Mindesteinkommens, den „Income-Maintenance-Experiments“ in Teilen New Jerseys und Pennsylvanias, gewonnen werden.¹²¹ Ausgehend von der ökonomischen Annahme, dass der *Substitutionseffekt* eines staatlichen Mindesteinkommens im Regelfall negativ ausfällt, der *Einkommenseffekt* demgegenüber sowohl negativ als auch positiv sein kann, wobei in der Summe beider Effekte mit einer negativen oder lediglich geringfügig positiven Wirkung gerechnet werden kann, wurden in den entsprechenden Feldexperimenten mehr als 1.200 Familien innerhalb eines mehrjährigen Beobachtungszeitraums darauf hin untersucht, wie sich das Ausmaß an Erwerbstätigkeit einerseits in Abhängigkeit unterschiedlicher Sozialausgabenniveaus und andererseits unter Berücksichtigung verschieden hoher Anrechnungssätze des zusätzlich verdienten Einkommens auf die sozialen Beihilfen entwickelt. In den Felduntersuchungen zeigte sich, dass die Gewährung staatlicher Mindesteinkommen zu einer signifikanten Reduzierung der Erwerbsbereitschaft bei den untersuchten Familien führte.¹²² Demgegenüber zeigte sich keinerlei empirisch bedeutsame Wirkung des Income-Maintenance-Programms auf die Gesundheit, die Zahl an Scheidungen, den Familienzuwachs oder auch den Schulbesuch der Kinder der befragten Familien. Auch zeigte sich, dass in Familien mit einer ausgeprägten Konsumorientierung ein ebenso

¹²¹ Siehe hierzu ausführlich die Untersuchungen von Pechman/Timpani (1975), Kershaw/Fair (1976), Rossi/Lyall (1976), Watts/Rees (1977a), Watts/Rees (1977b) sowie Ferber/Hirsch (1978). Siehe zum Untersuchungsdesign dieser Feldstudien auch Consluk/Watts (1969). Diese Studien lassen sich auch als Beispiel für eine evidenzbasierte Wirtschafts- und Finanzpolitik verstehen, wie sie aktuell verstärkt für die Ausrichtung der ökonomischen Politikberatung in Deutschland eingefordert wird. Siehe hierzu etwa Buch et al. (2013). Als Beispiel für eine solch evidenzbasierte Wirkungsanalyse kann die von Prognos (2012) vorgelegte Evaluations-Studie zu den ehe- und familienpolitischen Leistungen angesehen werden. Siehe hierzu ebenfalls Bonin et al. (2013).

¹²² Pelzmann (2012; S. 247) fasst die Ergebnisse wie folgt zusammen: „Im Durchschnitt gingen die geleisteten Arbeitsstunden des Familienoberhauptes bei weißen Familien um 2,4 Stunden pro Woche zurück, bei spanisch sprechenden Familien um 7,3 Stunden; bei schwarzen Familien hingegen nahm die Zahl der geleisteten Wochenarbeitsstunden zu [...]. Die Erwerbstätigkeit der Frauen nahm in den untersuchten Familien deutlich ab, um ca. 20%. Bei einer 50%-Besteuerung des zusätzlichen Einkommens wurde pro Familie im Durchschnitt eine Reduktion der Erwerbstätigkeit um 7% festgestellt, wobei das Income-Maintenance-Programm bei weißen Familien zu einer höheren Reduktion der eigenen Einkommensbeschaffung führte als bei schwarzen“.

ausgeprägter Anreiz zur Erwerbstätigkeit unabhängig von den garantierten Sozialtransfers gegeben war. Oder mit den Worten von Pelzmann (2012; S. 247): „Wo ausgeprägte Konsumwünsche und ein gewisses Vertrauen in die eigene Leistungsfähigkeit vorhanden waren, wurde die Gelegenheit, das vorhandene Einkommen zu steigern, genützt“. Schließlich wirkte sich auch die zeitliche Begrenzung der Sozialtransfers sowie *Gewohnheitseffekte*¹²³ im Sinne früherer Erwerbstätigkeit auf Seiten der Transferempfänger positiv auf die Bereitschaft zu Mehrarbeit aus.

Diese Ergebnisse konnten auch in weiteren Folgeuntersuchungen bestätigt werden, wobei neben einer Wiederholung des New Jersey-Pennsylvania-Experiments weitere Familien in rein ländlichen Regionen („Rural N.C.- Iowa-Experiment“) sowie in rein städtischen Gebieten („Denver-Seattle-Experiment“) in die Befragungen mit einbezogen wurden. Analog zu den früheren Untersuchungsergebnissen zeigte sich auch hier, dass sich die Gewährung von Sozialtransfers in Form eines garantierten Mindesteinkommens in der Regel nachteilig auf die Erwerbsbereitschaft auswirkte. Dies traf jedoch nicht auf solche Personen zu, die zum Zeitpunkt der Gewährung der Sozialtransfers bereits in einem Beschäftigungsverhältnis standen. Demgegenüber reduzierte sich der Anreiz zur Arbeit bei Zweitverdienern signifikant. Hinsichtlich der unterschiedlichen Regionen führten die Untersuchungen zu dem Ergebnis, dass im ländlichen Raum die Sozialtransfers weder auf die geleisteten Arbeitsstunden noch auf die Erwerbsbereitschaft der männlichen Befragten einen Einfluss hatten. Im Unterschied dazu gingen die geleisteten Arbeitsstunden sowohl in New Jersey und Pennsylvania als auch in den städtischen Regionen von Denver und Seattle in einer Spannbreite zwischen 1 % und 9 % zurück. Allerdings wurde ebenso deutlich, dass immer dann, wenn die Arbeitsmarktlage gut war, die Befragten eine Erwerbstätigkeit dem Empfang von Sozialtransfers vorzogen. Nur jener Personenkreis, der zum Zeitpunkt der Untersuchung ohne Arbeit war und zugleich schlechte Arbeitsmarktaussichten hatte, beschränkte sein Verhalten auf den Empfang von Leistungen aus den bestehenden Sozialprogrammen.

Auch mit Blick auf die jüngere Vergangenheit werden in vielen westlichen Industrieländern Transferzahlungen unter den Zielen der sozialen Grundsicherungen bzw. der (Mindest-)Einkommensicherung im Niedriglohnssektor einge-

¹²³ Mit Ariely (2010; S. 85ff.) könnte man hier auch von einem „Trägheitseffekt“ sprechen, der daraus resultiert, dass – entgegen der ökonomischen (neoklassischen) Standardtheorie – das Verhalten auf Güter- und Faktormärkten „nicht auf Präferenzen, sondern auf Erinnerung“ beruht. Als verantwortlich hierfür gilt der subjektive Gebrauch von kognitiven Anker (Anker-Heuristik), was dazu führt, dass Verhaltensreaktionen „größtenteils das Ergebnis [...] unseres Bedürfnisses nach Kohärenz mit unseren früheren Entscheidungen“ sind und „keineswegs unsere tatsächlichen Präferenzen oder unseren Bedürfnisstand widerspiegeln“ (ebenda; S. 86).

setzt.¹²⁴ Bezogen auf letzteres kann hier beispielhaft auf den Earned Income Tax Credit (EICT) in den USA, den Working Families Tax Credit (WFTC) in Großbritannien, das Earning Supplements Programme (ESP) und Self-Sufficiency Project (SSP) in Kanada oder auch die finanzielle Unterstützung von Geringverdienern in Frankreich verwiesen werden.¹²⁵ Anstelle von direkten Sozialtransfers erfolgt im Rahmen dieser Programme die staatliche Begünstigung der Förderberechtigten allerdings nicht mittels staatlicher Ausgabenpolitik sondern in Form der Gewährung von Lohnsteuernachlässen, die jedoch in ihrer ökonomischen Wirkung mit der Zahlung von Transferleistungen vergleichbar sind. Abweichend von den Untersuchungsergebnissen zu den „Income-Maintenance-Programms“ zeigen empirische Studien zur Evaluation der hier genannten Programme, dass – jenseits gewisser Unterschiede im Detail – die entsprechenden Maßnahmen im Zeitverlauf sowohl zu einer nachweisbaren Erhöhung der Zahl der Beschäftigten beigetragen als auch (wenngleich in geringerem Umfang) zu einer Steigerung der geleisteten Arbeitsstunden geführt haben.¹²⁶ Der *Beschäftigungseffekt* variiert allerdings erheblich und hängt von der Ausgestaltung der einzelnen Maßnahmen ab. Die Studien – die nicht auf Akteurs- sondern auf Makrodaten zurückgreifen – zeigen auch, dass die gewährten Transfers durch eine merkliche Umverteilungswirkung zugunsten ärmerer Einkommensgruppen gekennzeichnet sind, was auf deren hohe sozialpolitische Treffsicherheit zurückgeführt wird. Der Grund hierfür kann darin gesehen werden, dass es sich bei den genannten Programmen um eine direkte Begünstigung von Arbeitnehmern handelt, die dazu dient, die finanziellen Anreize zur Aufnahme einer gering entlohnten Beschäftigung zu verbessern.

Auch in Deutschland existieren bekanntermaßen verschiedene Programme zur transferinduzierten Einkommenssicherung, deren Wirksamkeit vereinzelt auch schon in empirischen Studien untersucht wurde. Hier sind vor allem jene Untersuchungen von Interesse, die sich mit den Auswirkungen der sogenannten „Hartz-Reformen“ beschäftigen, zu deren Zielsetzungen eine stärkere Beschäftigungsförderung durch zum einen eine Reduzierung der Sozialtransfers an Arbeitslose und zum anderen eine finanzielle Aufstockung von Löhnen im Niedriglohnssektor zählt. Bei dem zuletzt genannten Teil der Reform der Arbeitslosenunterstützung handelt es sich im Kern um ein „Kombilohn-Modell“, welches beim Bezug von Arbeitslosenunterstützung (Sozialtransfer) eine Hinzuverdienstmöglichkeit vorsieht.¹²⁷ Dabei zeigt sich, dass die Beschäftigungs-

¹²⁴ Siehe zu den nachfolgenden Ausführungen auch Döring/Rischkowsky (2011).

¹²⁵ Siehe zum Überblick Pearson/Scarpetta (2000) oder auch Steiner (2007).

¹²⁶ Siehe zu den einzelnen Studien Holz/Scholz (2000), Dilnot/McCrae (2000), Greenwood/Voyer (2000) sowie Fitoussi (2000).

¹²⁷ Folgt man Creutzburg (2013), beläuft sich in Deutschland die Zahl der Erwerbstätigen, deren Einkommen unterhalb des sozialgesetzlich vorgesehenen Bedarfs für Langzeitar-

wirkungen in Abhängigkeit von der jeweils betrachteten Einzelmaßnahme zum Teil erheblich schwanken. Richtet man den Blick zunächst auf die Reform der Arbeitslosenunterstützung (Arbeitslosengeld I und II), die unter anderen eine Reduzierung von Höhe und Laufzeit der Transferzahlungen vorsieht, kann vor allem ein deutlicher Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit festgestellt werden. Dies würde – ceteris paribus – für einen positiven Anreizeffekt begrenzter Sozialtransfers sprechen. Vergleichbare Effekte auf die kurzfristige Arbeitslosigkeit sind demgegenüber empirisch nicht feststellbar.¹²⁸ Im Unterschied dazu kommt eine Evaluierung der „Mini-Jobs“-Reform, die eine Subventionierung der Sozialversicherungsbeiträge bei geringfügiger Beschäftigung vorsieht, zu dem Ergebnis, dass diese Maßnahme zu keiner Erhöhung der Zahl der Beschäftigten geführt hat. Erkennbar sind vielmehr Substitutions- und *Verdrängungseffekte* von regulärer durch subventionierte Beschäftigung, von der vor allem in Teilzeit beschäftigte Frauen stark betroffen sind.¹²⁹

Während die zurückliegend dargestellten Untersuchungsergebnisse keine besondere verhaltenswissenschaftliche Fundierung aufweisen, trifft dies nicht auf die empirische Studie von Falk et al. (2006) zu, die sich mit den *Anreizen von Mindestlöhnen* beschäftigt, deren Ergebnisse aber auch auf die Wirkung staatlicher Ausgaben zur Grundsicherung übertragen werden können. So konnte im Rahmen von Laborexperimenten auf (fingierten) Arbeitsmärkten gezeigt werden, dass sich mit der Einführung eines Mindestlohns auf Seiten der Arbeitnehmer zugleich der subjektive Maßstab verschiebt, welche Lohnhöhe in Relation zum Arbeitsaufwand als angemessen und damit als fair eingestuft werden kann.¹³⁰ So bewerteten die Untersuchungsteilnehmer sehr

beitslose liegt und die daher ergänzende staatliche Einkommenszuschüsse erhalten, auf 1,3 Mio. Personen (Stand: Oktober 2013). Diese Zahl wird auch von Alt (2013; S. 31) bestätigt, der mit Blick auf die Hartz IV-Reform im Jahr 2005 feststellt: „Über eine Million Menschen sind seit Einführung der Grundsicherung dauerhaft auf staatliche Leistungen angewiesen, rund 300.000 haben seit 2005 kein eigenes Erwerbseinkommen erzielt“. Die Summe der diesbezüglich staatlicherseits gewährten Sozialtransfers beträgt gegenwärtig 11 Mrd. Euro pro Jahr.

¹²⁸ Siehe hierzu auch Döring/Rischkowsky (2011) mit Blick auf die Arbeitsmarktsituation in Deutschland und weiteren Literaturverweisen.

¹²⁹ Siehe die empirischen Studien von Caliendo/Wrohlich (2006) sowie Freier/Steiner (2007). Siehe ebenso Steiner (2007; S. 8ff.).

¹³⁰ Mit Kirchler (2011; S. 488f.) kann unter Bezug auf Davis/Holt (1993; S. 142) daher festgestellt werden, dass „in sozialen Beziehungen und damit auch auf Märkten Reziprozitäts- und Fairnessnormen handlungsregulierend sind“. Eine Zusammenfassung der Untersuchung von Falk et al. (2006) findet sich in Häring/Storbeck (2007; S. 44ff.), die zudem anmerken: „Wenn man einen Mindestlohn einführt, sollte man sich seiner Sache auf jeden Fall sehr sicher sein. Denn Mindestlöhne sind wie Zahnpasta [...]. Wenn man die aus der Tube gedrückt hat, gibt es kein Zurück mehr. Wenn man einen Mindestlohn abschafft, wirkt er weiter. Und nicht nur Niedriglöhner sind betroffen – die gesamte Lohnstruktur der Wirtschaft rutscht nach oben“. Für den Zusammenhang zwischen Gerechtigkeitsempfinden, Reziprozitätsnorm und Lohnstarrheit siehe zudem Bewley (2004).

niedrig bemessene Löhne so lange als gerechtfertigt oder sogar als generös, so lange es kein verbindlich festgelegtes Mindestlohniveau gab. Mit der Einführung des Mindestlohns änderte sich diese Sichtweise jedoch schlagartig: Lohnangebote seitens der Unternehmen, die unterhalb der Mindestlohnschwelle lagen, wurden als „ausbeuterisch“ oder „geizig“ und damit als unfair bewertet. Der Mindestlohn veränderte somit den Reservationslohn als jenem Schwellenwert, unterhalb dessen eine Person nicht bereit ist, ein Arbeitsangebot anzunehmen. Es handelt sich dabei um eine Art mentalen „Sperrklinken-Effekt“, d.h. die Ankerwirkung des Mindestlohns bleibt selbst dann noch bestehen, wenn dieser staatlicherseits schon längst wieder abgeschafft wurde. Ein vergleichbarer *Ankereffekt* dürfte mit der Höhe staatlicher Sozialausgaben zur Grundsicherung verbunden sein. Auch hier ist davon auszugehen, dass die gegebenen Sozialhilfesätze das Gerechtigkeitsempfinden bezüglich des am Markt erzielbaren Arbeitseinkommens maßgeblich beeinflussen. Das bedeutet allerdings auch, dass die von den Sozialausgaben ausgehenden Anreizeffekte von den jeweils bestehenden *Fairnesseinschätzungen* abhängen bzw. von diesen mit bestimmt werden.

Eine Betrachtung des Problems der „Armutsfalle“ wäre unvollständig, wenn nicht zugleich auch auf das Phänomen der „verdeckten Armut“ eingegangen wird. So weist etwa Corneo (2012; S. 209) darauf hin, dass es mit Blick auf die bestehenden Sozialtransfers „zahlreiche Bezugsberechtigte gibt, die ihre Ansprüche nicht geltend machen und in einer Armutslage bleiben“. Folgt man Kayser und Frick (2000), schätzt die überwiegende Zahl der für Deutschland vorliegenden empirischen Studien die Quote der Nichtinanspruchnahme entsprechender staatlicher Leistungen zur Grundsicherung auf 50-60 Prozent. Diese Untersuchungen zeigen zugleich, dass es sich bei den prinzipiell Anspruchsberechtigten, die jedoch keine Sozialtransfers beantragt haben, mehrheitlich um Personen handelt, die vergleichsweise niedrige Auszahlungen für eine relativ kurze Dauer erhalten hätten. Zwar sind auch zum aktuellen Zeitpunkt die Motive für eine solche Nichtinanspruchnahme von Sozialleistungen nach wie vor nicht vollständig untersucht. Als mögliche Gründe gelten diesbezüglich neben rein ökonomischen Erklärungsvariablen wie etwa dem bürokratischen Aufwand, der mit der Inanspruchnahme staatlicher Sozialleistungen verbunden ist, bestehenden Informationsdefiziten mit Blick auf die staatlicherseits angebotenen Sozialtransfers oder der Befürchtung, dass eine Inanspruchnahme von Sozialleistungen zu negative externen Effekten in Form des Rückgriffs auf unterhaltspflichtige Kinder führen könnte, auch psychologische Bestimmungsfaktoren wie beispielsweise ein *persönliches Schamgefühl* und das damit verknüpfte Bestreben, im sozialen Umfeld nicht als eine Person zu gelten, die – um den eigenen Lebensunterhalt zu bestreiten – auf das soziale Netz der Gesellschaft angewiesen ist. Dieses Ergebnis enthält auch einen ersten Hinweis darauf, warum – bezogen auf die Höhe und die Ausgestaltung von Sozialtransfers – ähnliche oder sogar identische Anreizsituationen ceteris

paribus zu einem unterschiedlichen (Erwerbsverhalten-)Verhalten bzw. einer divergenten Inanspruchnahme von Sozialtransfers führen können. Weitere Erklärungen für den Sachverhalt unterschiedlicher Verhaltensreaktionen auf mehr oder weniger identische Anreizstrukturen liefern zudem verschiedene Ansätze aus dem Bereich der psychologischen Motivations- und Lernforschung, auf die nachfolgend näher eingegangen wird.

3.3.4

Reaktanzverhalten, erlernte Hilflosigkeit und Leistungsmotivation

Sowohl dem neoklassischen Modell rationalen Verhaltens als auch dem Modell der eingeschränkten Rationalität liegt nach Pelzmann (2012; S. 203) die Annahme zugrunde, dass „die subjektive Einschätzung von Verhaltenskonsequenzen für das wirtschaftliche Handeln entscheidend ist und dass Wirtschaftssubjekte ihre subjektive Einschätzung den objektiven Gegebenheiten anpassen, also lernen. Die Rückmeldung über Verhaltenskonsequenzen soll zu einer Korrektur der Erwartungen und des Verhaltens führen“. Im Unterschied dazu hat Seligman (1975) jedoch schon früh darauf hingewiesen, dass eine ausgeprägte und intensive Erfahrung von „Nicht-Kontrollsituationen“ zu einer sich verstärkenden Erwartung der Hilflosigkeit führen kann. Die daran anknüpfende „theory of learned helplessness“ postuliert, dass eine Wahrnehmung individueller Ohnmacht, die sich aus der wiederholten Erfahrung speist, dass gegebene Umweltbedingungen nicht beeinflusst werden können, mit weitreichenden Folgen für das eigene Verhalten verbunden ist. Übertragen auf die Anreizwirkung von Sozialausgaben würde dies bedeuten, dass weniger deren Höhe und Ausgestaltung als vielmehr das Erleben des gesamten Ursachenkontextes von Arbeitslosigkeit und unzureichendem eigenen Einkommen die individuelle Erwerbsbereitschaft bestimmt. Dabei führt – so die Schlussfolgerung aus dem Ansatz – eine wiederholte Erfahrung mangelnder Einflussmöglichkeit zu dem „Lerneffekt“, dass man über keinen Einfluss verfügt mit der Folge eines in der Regel resignativen anstelle eines auf Widerstand ausgerichteten Verhaltens.¹³¹

Diese Schlussfolgerung scheint auf den ersten Blick der *Reaktanztheorie* zu widersprechen. Danach müsste eine Erfahrungen eingeschränkter Handlungsmöglichkeiten zu einem aktiven Widerstandsverhalten als Reaktion auf situative Freiheitsverluste führen. Die *Theorie der erlernten Hilflosigkeit* postuliert demgegenüber als Verhaltensreaktion auf entsprechende Freiheitseinschränkungen ein „passives“ und „depressives“ Verhalten. Berücksichtigt man jedoch nicht nur die Handlungsbeschränkung als solche, sondern zugleich auch deren Dauer, besteht kein Widerspruch zwischen beiden Ansätzen. Folgt man Wortman und Brehm (1975), sind die theoretisch unterschied-

¹³¹ Siehe für eine zusammenfassende Darstellung der Theorie der erlernten Hilflosigkeit Pelzmann (2012; S. 204ff.) mit weiteren Literaturverweisen.

lichen Verhaltensreaktionen auf ein und demselben Verhaltenskontinuum zu verorten. D.h. solange die Beschränkung der Handlungsfreiheit als lediglich kurzfristig wahrgenommen wird, hat dies noch keinen Einfluss auf die subjektive Erwartung, grundsätzlich nach wie vor über hinreichende Wahl- und Handlungsfreiheiten zu verfügen. Erst wenn der fehlende Einfluss auf eine Handlungssituation individuell als ein zeitlich konstanter Zustand interpretiert wird, ist Resignation und „learned helplessness“ die Folge.¹³²

Abramson et al. (1978) haben in Anschluss an Seligman (1975) ein kognitions-theoretisch erweitertes Modell der erlernten Hilflosigkeit formuliert. Danach kann ein Akteur nicht nur in bestimmten (nicht-kontrollierbaren) Handlungssituationen lernen, dass er über keinerlei Einfluss auf die Umwelt verfügt. Vielmehr kann dies zudem dazu führen, dass diese Erwartung der Hilflosigkeit auch auf solche Handlungssituationen übertragen wird, in denen ein Einfluss auf die Umweltbedingungen sehr wohl gegeben ist. Oder mit den Worten von Pelzmann (2012; S. 206): „Wenn Personen wiederholt Handlungs-Ereignis-Unabhängigkeiten wahrnehmen, so bilden sie aus dieser Erfahrung die generalisierte Erwartung, dass auch in zukünftigen Situationen solche Nicht-Kontingenzen bestehen“. Negative Erfolgserwartungen werden demzufolge nicht nur auf aktuelle Handlungssituationen bezogen, sondern können auch unreflektiert auf zukünftige Handlungssituationen übertragen werden. Für die Anreizwirkung von Sozialtransfers ist dabei von Bedeutung, dass vor allem Armut häufig mit einer Erfahrung der mangelnden Einflussmöglichkeit verbunden ist, wie bereits die Ergebnisse der Untersuchung von Rodin (1976) zum Verhalten von farbigen Kindern und Jugendlichen in New York zeigen. Die Erfahrung der Armut erzeugte bei den Probanden die Erwartung, aktive Entscheidungen nicht selbst treffen zu können. Dies bedeutet jedoch zugleich, dass die Wahrscheinlichkeit einer Reaktion auf finanzielle Anreize (hier: eine bestimmte Höhe der Sozialausgaben) in einer Handlungssituation (hier: geringes Einkommen), die als unkontrollierbar wahrgenommen wird und aufgrund dessen zu Inaktivität und Resignation führt, eher gering ist.

De Vellis et al. (1978) kommen in einer weiteren Untersuchung zu dem Ergebnis, dass solche Gefühle der „Ohnmacht“ und „Hilflosigkeit“ nicht nur durch die eigene Erfahrung von unkontrollierbaren Handlungseffekten erlernt werden. Vielmehr kann sich erlernte Hilflosigkeit auch durch die Beobachtung solcher Erfahrungen bei anderen Personen einstellen. Im Unterschied zur ökonomischen (neoklassischen) Standardtheorie, bei der Lernen im Regelfall als ein allein auf den Akteur bezogener Prozess des Experimentierens zum „Nach-

¹³² Experimentelle Untersuchungen von Tennen/Eller (1977) können als empirischer Beleg für diese Sichtweise gewertet werden. Danach zeigte sich im Rahmen eines Hilflosigkeitstrainings, dass die Versuchspersonen bei kurzer Trainingsdauer verärgert reagierten (Reaktanz), während sich bei langer Trainingsdauer ein zunehmend passives Verhalten (erlernte Hilflosigkeit) einstellte.

justieren“ gewählter Handlungsoptionen interpretiert wird¹³³, was aus Sicht der kognitiven Psychologie eine Form des *individuellen Lernens* darstellt, handelt es sich bei dem von De Vellis et al. (1978) beschriebenen Phänomen um eine Form des *sozialen Lernens*, welches aus der Übernahme der Einstellungen und Erwartungen oder auch des Verhaltens Dritter resultiert. In diesem Fall kopiert ein Individuum die Aktionen eines anderen, um so zu neuen Handlungsalternativen zu gelangen. Das Einsichtslernen kann demgegenüber als Voraussetzung zur Überwindung von Zuständen der erlernten Hilflosigkeit gelten, da der Lernprozess ein verändertes Verständnis von der Entscheidungsumwelt eines jeweiligen Akteurs erzeugt. Lernen beinhaltet hierbei die subjektive Erkenntnis, dass andere Umweltelemente als bisher angenommen den Erfolg individuellen Handelns bestimmen oder das individuelle Verhalten in einer anderen als der bislang unterstellten Weise auf die Umwelt einwirkt. Als Motivation für einen solchen Lernprozess gilt dabei nicht allein der größere Nutzenzuwachs, den der Lernende von dem Erlernten erwartet. Hinzu kommt aus psychologischer Sicht zudem das für jeden Akteur grundlegende Bedürfnis, seine Entscheidungsumwelt zu verstehen und Entscheidungen zu treffen, die aus individueller Sicht als begründbar gelten können.¹³⁴

Nach Douglas und Anisman (1975) ist zudem davon auszugehen, dass einmal *erlernte Handlungs-Ereignis-Kontingenzen* die Wahrnehmung zukünftig auftretender Nicht-Kontingenzen erschweren (und umgekehrt). Übertragen auf den hier behandelten Gegenstand bedeutet dies, dass eine einmal gewonnene Erfahrung, wonach ein Zustand der Arbeitslosigkeit und des geringen Einkommens durch eigene Anstrengung und Leistungsbereitschaft überwunden werden kann, auch mit Blick auf zukünftige Situationen von Arbeitslosigkeit und geringem Einkommen die Wahrscheinlichkeit zu einem aktiven Prob-

¹³³ Nach Bischoff (2007; S. 68f.) steht dieses individualistische Verständnis von Lernprozessen in der Ökonomik zum einen in einem engen Zusammenhang mit der biologischen Evolutionstheorie. Grundlage hierfür ist ein Analogieschluss zum biologischen Selektionsmechanismus, wonach im Zuge der Entwicklung die durchschnittliche Fitness bzw. das durchschnittliche Nutzenniveau steigen soll. Zum anderen besteht ein Bezug zur behavioristisch geprägten Psychologie mit ihrem deterministischen Verhaltensmodell, wonach Lernen als Herausbildung von Verhaltensmustern in einem Versuch- und Irrtumsprozess unter Berücksichtigung des Feedbacks der Umwelt gedeutet wird. Lediglich in der ökonomischen Spieltheorie finden sich demgegenüber Kombinationen aus beiden Formen des Lernens, bei denen entweder die individuelle oder die soziale Komponente des Lernens eine stärkere Berücksichtigung findet. Stellvertretend kann hier mit Fudenberg/Levine (1998; S. 29ff.) zum einen auf das Lernmodell des so genannten „fictitious play“ verwiesen werden, welches Lernen als individuelle Extrapolation vergangenen Interaktionsverhaltens versteht. Demgegenüber wird bei der Modellierung von Lernprozessen mittels sogenannter evolutionärer Algorithmen auf die Bevölkerung (Population) als Ganzes abgestellt, ohne dass individuelles Lernen zwingend erfolgt sein muss. Siehe hierzu etwa Bäck (1996) oder auch Riechmann (2001).

¹³⁴ Siehe etwa Edelmann (2000; S. 245ff.) oder auch Seel (2000; S. 245ff.).

lemlösungsverhalten (Reaktanz) erhöht. Demgegenüber führt die gegenteilige Erfahrung zu einer konträren Wahrnehmung aktueller wie zukünftiger Handlungssituationen.¹³⁵ Abramson et al. (1978) betonen in diesem Zusammenhang, dass für die jeweilige Ausprägung der gemachten Erfahrungen die *Attribution von Hilflosigkeitsursachen* von entscheidender Bedeutung ist, da je nach Ursachenzurechnung Dauer, Intensität und Allgemeinheitsgrad von subjektiver Resignation und Inaktivität unterschiedlich ausfallen können. Bezogen auf den Anreiz zur Überwindung einer Situation der Arbeitslosigkeit mittels eigener Anstrengungen sind dabei – folgt man Pelzmann (2012; S. 214) – die „Ereignisse zahlreich, in denen Arbeitslose darin bestärkt werden, sich selbst als Opfer der Umstände zu fühlen, für die sie nichts können und deren Korrektur ausschließlich in der Macht politischer Entscheidungsträger liege“. Diese Aussage kann als Hinweis darauf gewertet werden, dass neben den bereits genannten Einflussfaktoren (Gerechtigkeitsempfinden, Handlungs-Ereignis-Unabhängigkeiten, Ankereffekte etc.), welche für die individuelle Reaktion auf einen Anreiz (hier: die Höhe staatlicher Sozialtransfers) von Bedeutung sind, auch das Zusammenspiel aus Umweltherausforderung und subjektiver Leistungsbereitschaft in den Blick zu nehmen ist.

Den Anknüpfungspunkt hierfür liefert aus psychologischer Sicht die *Theorie der Leistungsmotivation*, wie sie von McClelland (1961), Heckhausen (1967) oder auch Atkinson (1968) schon früh formuliert wurde und in seinen Kernaussagen auch heute noch Gültigkeit hat. Im Rahmen dieser Theorie wird – neben anderen Bezügen – auch eine Verknüpfung zwischen leistungs- bzw. hochmotivierten Einstellungsmustern von Personen einerseits und wirtschaftlich relevantem Verhalten andererseits hergestellt. Danach sind monetäre Anreize als solche (d.h. die Höhe von Gewinnen, Einkommen oder auch Sozialtransfers) kein originärer Verhaltensantrieb, sondern sie dienen lediglich indirekt als ein Indikator für den Leistungserfolg eines Akteurs. Als Schlüsselmotiv für Eigeninitiative und aktive Umweltgestaltung gilt vielmehr eine hohe erfolgswahrscheinliche Leistungsmotivation, d.h. erfolgsorientierte Personen sind intrinsisch motiviert und bedürfen keiner externen Anreize, um sich neuen Herausforderungen zu stellen. Zudem sind leistungsmotivierte Personen – folgt man den genannten Autoren – an einer unmittelbaren Rückkopplung der Wirkungen ihres Handelns interessiert, was dazu führt, dass mittelschwere Herausforderungen den optimalen Herausforderungsgrad für ein erfolgsmotiviertes Verhalten darstellen.¹³⁶ Aus subjektiver Sicht werden in solchen Situati-

¹³⁵ Inwieweit sich diese Einschätzung verallgemeinern lässt, ist allerdings innerhalb der Psychologie umstritten. Siehe hierzu die frühen Beiträge von Thornton/Powell (1974), Jones et al. (1977) sowie Teasdale (1978), die sowohl für als auch gegen eine solche „Immunsierung“ aktueller Wahrnehmungsprozesse durch frühere Erfahrungen sprechen.

¹³⁶ Siehe zum aktuellen Stand der Leistungsmotivationsforschung einschließlich des Bezugs zu Unternehmerverhalten und wirtschaftlichem Wandel den Beitrag von Brunstein/Heckhausen (2010). Siehe hierzu aber auch kritisch Beugelsdijk/Smeets (2008).

onen Erfolg und Misserfolg des eigenen Verhaltens in ungefähr gleicher Weise als möglich wahrgenommen, so dass ein erfolgreiches Handeln unmittelbar auf das eigene Handlungsvermögen zurückgeführt und insofern als Leistungserfolg gewertet werden kann. Umgekehrt bedeutet dies aber auch, dass in Handlungssituationen, die entweder durch eine (subjektive) Überforderung oder durch eine entsprechende Unterforderung gekennzeichnet sind, die betroffenen Akteure im Regelfall ein passives bzw. inaktives Verhalten an den Tag legen.

Bezogen auf die Anreizwirkung von Sozialtransfers kann daraus abgeleitet werden, dass deren Höhe und Ausgestaltung immer dann für das individuelle Entscheidungsverhalten von nur geringer Relevanz ist, wenn die wirtschaftliche Situation aus individueller Sicht entweder als problemlos beherrschbar („zu geringe oder keine Herausforderung“) oder als überkomplex („zu große Herausforderung“) interpretiert wird. In beiden Fällen wirkt – unter sonst gleichen Bedingungen – die Handlungssituation demotivierend auf die individuelle Leistungs- und Erwerbsbereitschaft (*Framing-Effekt*). Eine Situation der Überforderung kann dabei mit jener Konstellation gleichgesetzt werden, die subjektiv als ein Zustand wahrgenommen wird, in der das eigene Entscheidungsverhalten auf aktuelle wie zukünftige Umweltereignisse keinen Einfluss zu haben scheint und daher eigene Anstrengungen zur Einkommenssteigerung erst gar nicht unternommen werden (erlernte Hilflosigkeit). Für eine Situation der subjektiv wahrgenommenen Unterforderung gilt demgegenüber, dass solche Eigenanstrengungen unterbleiben aufgrund des geringen Schwierigkeitsgrades und des somit fehlenden Erfolgserlebnisses, welches aus motivationspsychologischer Sicht jedoch Voraussetzung für eine entsprechende Verhaltensaktivierung ist.¹³⁷

Die Summe der genannten Faktoren schließt zwar nicht grundsätzlich aus, dass es zu der aus ökonomischer Sicht unterstellten Anreizwirkung der Sozialtransfers auf das Erwerbsverhalten kommen kann. Der Verweis auf die psychologischen Bestimmungsfaktoren der Arbeitsbereitschaft verdeutlicht jedoch, dass eine Analyse der realen Beschäftigungseffekte von Sozialtransfers weitaus voraussetzungsvoller ist, als dies in herkömmlichen ökonomischen Untersuchungen zur staatlichen Ausgabenpolitik der Fall ist.

¹³⁷ Siehe hierzu auch Wiswede (2012; S. 215ff.) mit Verweis auf die motivationstheoretischen Überlegungen von Lawler (1977). Siehe ebenso Sprenger (2000) als auch Wiswede (1996).

4

Zur Psychologie der politischen Willensbildung bezüglich Niveau und Struktur der öffentlichen Ausgaben

Im Rahmen der öffentlichen Finanzen ist die Betrachtung des politischen Willensbildungsprozesses in doppelter Hinsicht von zentraler Bedeutung. Zum einen wird in dessen Verlauf über die staatlichen Einnahmen in Gestalt von Steuern, Entgelten und öffentlicher Kreditaufnahme entschieden. Zum anderen – und dies ist für die Fragestellung des vorliegenden Beitrags von Bedeutung – werden in diesem Entscheidungsprozess das Angebot an öffentlichen Gütern und damit zugleich Niveau und Struktur der staatlichen Ausgaben festgelegt. Die nachfolgenden Überlegungen dienen in Anbetracht dessen zunächst dazu, um das Grundmodell des Verhaltens der relevanten politischen Akteure (Wähler, Politiker, Bürokraten) im Zuge des politischen Willensbildungsprozesses aus Sicht der Neuen Politischen Ökonomie darzustellen und kritisch zu beleuchten. Daran anschließend sollen zunächst die psychologischen Bestimmungsfaktoren der Interaktion zwischen Politikern und Wählern näher betrachtet werden, um in diesem Zusammenhang erneut und zugleich differenzierter als bislang geschehen auf das Phänomen der „Fiskalillusion“ einzugehen. Zur Erweiterung des (polit-)ökonomischen Grundmodells erfolgt schließlich auch die Analyse des Wählerverhaltens aus psychologischer Sicht, um die Bedeutung von Einflussfaktoren wie der subjektiven Wahrnehmung, der Verwendung von Entscheidungs-Heuristiken oder auch der Orientierung an Gerechtigkeitsabwägungen für das politische Entscheidungsverhalten von Bürgerinnen und Bürgern zu verdeutlichen.

4.1

Politökonomisches Standardmodell zur Erklärung des Verhaltens von Politikern, Wählern und Bürokraten

Das ökonomische Standardmodell des staatlichen Willensbildungsprozesses im Rahmen eines demokratisch verfassten Politiksystems geht in seiner einfachsten Form auf die von Downs (1957) entwickelte „Economic Theory of Democracy“ zurück, die grundlegende inhaltliche Parallelen sowohl zu Schumpeters (1942, 1980) Demokratietheorie, die er in seinem Werk „Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie“ entwickelt hat, als auch zu Herder-Dorneichs (1959) Überlegungen zu einem „Politischen Modell der Wirtschaftstheorie“ aufweist.¹³⁸ Es handelt sich dabei um eine Theorie der repräsentativen Demo-

¹³⁸ Gedankliche Vorläufer zu einer ökonomischen Analyse von Politik finden sich zudem bei Rice (1928) ebenso wie bei Hotelling (1929). Neben dem Demokratiemodell von Downs (1957) könnten darüber hinaus auch die Arbeiten von Arrow (1951), Buchanan/Tullock (1962) oder auch Olson (1965) für die Neue Politische Ökonomie als grundlegend gelten.

kratie¹³⁹, die im Kern aus einer Übertragung des Marktmechanismus vom privaten auf den öffentlichen Sektor besteht.¹⁴⁰ Danach stehen Politiker zueinander in einem Wettbewerb um die Erringung bzw. Erhaltung von Machtpositionen, wobei neben persönlichen Karriere- und Machtzielen als individuellem Antriebsfaktor die Zustimmung der Wähler zu den politischen Programmen der zur Wahl stehenden Personen oder Parteien zu den maßgeblichen Modellvariablen zählen. Im Einklang mit der Logik des neoklassischen Verhaltensmodells bieten die um politische Markt- bzw. Machtanteile ringenden Politiker – so die bekannte Argumentation – der Wählerschaft politische Programme (bzw. öffentliche Güter) im Austausch gegen deren Wählerstimmen an, wobei davon ausgegangen wird, dass auch jeder Wähler einzig um die Maximierung des eigenen Nutzens bzw. Einkommens bemüht ist.

4.1.1

Auswirkung des Verhaltens von Politikern und Wählern auf die staatliche Ausgabenpolitik

Der Ausgang einer Wahl ebenso wie die Wirkungsweise von Demokratie insgesamt können aus Sicht der ökonomischen Theorie der Demokratie als nicht-intendierte (kollektive) Folge des intentionalen Handelns der genannten Akteursgruppen verstanden werden. In diesem Sinne hat auch Schumpeter (1942, 1980; S. 448) schon früh in seinen Ausführungen zur Rolle des „politischen Unternehmers“ in der Demokratie darauf hingewiesen, dass zum besseren Verständnis dessen, wie man sich die Realisierung politischer Ziele unter der Annahme eigeninteressierter politischer Akteure vorzustellen hat, „wir vom Konkurrenzkampf um Macht und Amt ausgehen und uns klar werden [müssen], dass die soziale Funktion [...] nur nebenher erfüllt wird“. Zwar hat dieser Grundgedanke in der Folgezeit im Rahmen der Neuen Politischen Ökonomie in einer Vielzahl an Modellvarianten eine zunehmende theoretische Ausdifferenzierung erfahren.¹⁴¹ Um die Unterschiede zwischen einer rein ökonomischen Analyse demokratischer Politik und einem – an späterer Stelle noch zu erläuternden – Verständnis von Demokratie aus verhaltensökonomischer Sicht aufzuzeigen, welches um psychologische Erklärungselemente erweitert

¹³⁹ Siehe zur ökonomischen Theorien der direkten Demokratie zusammenfassend die Ausführungen in Blankart (2011; S. 124ff.) oder auch Scherf (2009; S. 88ff.) mit weiteren Literaturverweisen.

¹⁴⁰ So bezeichnet Schumpeter (1942, 1980; S. 428) Demokratie als „diejenige Ordnung der Institutionen zur Erreichung politischer Entscheidungen, bei welcher einzelne die Entscheidungsbefugnis mittels eines Konkurrenzkampfes um die Stimmen des Volkes erwerben“.

¹⁴¹ Siehe für einen Überblick zu den verschiedenen Ansätzen und Arbeiten im Bereich der Neuen Politischen Ökonomie die zusammenfassenden Darstellungen in Mueller (1989), Frey/Krichgässner (1994) oder auch Bernholz/Breyer (1994). Siehe zudem auch die Ausführungen in Kirsch (2004), Stevens (1993) und Johnson (1991) sowie die verschiedenen Beiträge in Mueller (1993).

ist, reicht jedoch das einfache ökonomische Standardmodell des politischen Willensbildungsprozesses bereits aus.

Der Bezug zum öffentlichen Budget und damit zur staatlichen Ausgabenpolitik ergibt sich mit Blick auf das Demokratiemodell von Downs (1957) nun in zweifacher Weise: Zum einen kann daraus die das Niveau der Staatsausgaben betreffende Schlussfolgerung abgeleitet werden, dass sich eine Ausgabensteigerung aus Sicht der politisch verantwortlichen Akteure so lange lohnt, bis der durch die letzte (marginale) Ausgabeneinheit realisierte Stimmengewinn mit dem Stimmenverlust übereinstimmt, der durch die letzte (marginale) Besteuerungseinheit verursacht wird, die zur Finanzierung der zusätzlichen Ausgaben erhoben werden muss. Zum anderen gilt mit Blick auf die Struktur der Staatsausgaben, dass diese durch den sogenannten Medianwähler und dessen Ausgabenpräferenzen bestimmt wird. Diese Erkenntnis leitet sich aus dem Tatbestand ab, dass – wenngleich unter spezifischen Modellbedingungen¹⁴² – eine Maximierung der Wählerstimmen nur dann möglich ist, wenn es den nach Machterhalt bzw. Machtgewinn strebenden Politikern gelingt, die „politische Mitte“ mit dem jeweils eigenen Wahlprogramm zu überzeugen und damit für sich zu gewinnen (*Medianwählertheorem*). Gehört der Medianwähler beispielsweise den unteren Einkommensgruppen an und hat dementsprechend eine Präferenz zugunsten von Umverteilung und einer Ausweitung wohlfahrtsstaatlicher Leistungen, führt dies möglicherweise zu einer Steigerung von Sozial-, Gesundheits- und Bildungsausgaben, die wiederum durch steigende Steuern zulasten höherer Einkommensgruppen finanziert werden.¹⁴³ Stammt der Medianwähler demgegenüber aus einer höheren Einkommensgruppe und zeichnet er sich durch eine Präferenz zugunsten von wirtschaftlicher Freiheit und ökonomischen Wachstum aus, kann dies zu einem Rückgang wohlfahrtsstaatlicher Ausgaben oder auch deren Umschichtung in Richtung materielle Infrastruktur und Innere Sicherheit bei gleichzeitiger Senkung des bisherigen steuerlichen Belastungsniveaus führen. Für beide Varianten der staatlichen Ausgabenpolitik gilt jedoch in gleicher Weise, dass die Aus-

¹⁴² Hierzu zählen so restriktive Annahmen wie die einer ein-gipfligen Wählerpräferenz entlang eines eindimensionalen Spektrums politischer (Partei-)Positionen, einer Konkurrenz von nur zwei Politikern oder Parteien um die politische Mehrheit, vollständig informierter Wähler und Politiker, einer Beteiligung sämtlicher Wähler an der Wahl, um hier nur die wichtigsten zu nennen.

¹⁴³ Beispielhaft kann hier auf eine Studie von Kuhn (2013) zur Wahrnehmung von Ungleichheit, bestehenden Verteilungsnormen und Umverteilungspräferenzen in West- und Ostdeutschland verwiesen werden, wonach „East Germans are much more likely than West Germans to support state intervention with respect to the distribution of incomes and, consistent with this finding, they are also much more likely to support higher taxes for individuals with higher income“ (Ebenda; S. 497). Zu ähnlichen Ergebnissen kommen auch Alesina/Fuchs-Schündel (2007). In Anlehnung an die empirischen Befunde von Schneider (2009) ist auch davon auszugehen, dass sich zudem das Alter des (Median-)Wählers auf die Höhe der Staatsausgaben und hier insbesondere die Sozialausgaben auswirkt.

richtung des Angebots an öffentlichen Leistungen an den Wünschen der „politischen Mitte“ zu keiner ökonomisch optimalen Haushaltspolitik im Sinne einer Übereinstimmung von Grenznutzen und Grenzkosten sämtlicher (wahlberechtigter) Mitglieder der Gesellschaft führt. Vielmehr ist in der Logik des Medianwählermodells davon auszugehen, dass Niveau und Struktur der Staatsausgaben im Regelfall mehr oder weniger ineffizient sein werden.

Auf weitere Ineffizienzen der staatlichen Ausgabenpolitik weist zudem die von Nordhaus (1975) entwickelte *These des politischen Konjunkturzyklus* hin, die zwar ursprünglich nur auf die Geldpolitik ausgerichtet war, jedoch problemlos auf die Finanz- und Haushaltspolitik übertragen werden kann. Folgt man Zimmermann et al. (2012, S. 75), kann die These als ein Unterfall des Medianwählermodells und der darin angelegten Theorie der Stimmenmaximierung angesehen werden, allerdings versehen mit dem grundlegenden Unterschied, dass nicht von einer bloßen Anpassung der politischen Akteure an die Präferenzen der „politischen Mitte“ ausgegangen wird. Vielmehr wird beim Modell des politischen Konjunkturzyklus unterstellt, dass die amtierenden Politiker bemüht sind, durch eine entsprechende Ausgestaltung der Ausgaben- bzw. Haushaltspolitik aktiv auf die Präferenzbildung der Wähler zur Absicherung der eigenen Regierungsmacht Einfluss zu nehmen. Unter der Annahme eines Zielkonflikts zwischen Arbeitslosigkeit und Inflation besagt das Nordhaus-Modell, dass es für Politiker wahlstrategisch lohnenswert sein kann, im Vorfeld von Wahlterminen mittels einer expansiven Ausgabenpolitik die bestehende Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, um unmittelbar nach der Wahl eine restriktive Haushaltspolitik zu verfolgen, die dem Ziel der Inflationsbekämpfung dient.¹⁴⁴

Ähnlich wie im Fall des Medianwählermodells hat auch die These vom politischen Konjunkturzyklus eine Vielzahl an polit-ökonomischen Folgemodellen hervorgerufen, die sich grob danach unterscheiden lassen, ob zum einen von opportunistischen (bzw. eigeninteressierten) Politikern ausgegangen wird, die auf entweder sich irrational verhaltende (im Sinne von sich wiederholt täuschen lassende) Wähler – wie dies für Nordhaus (1975) und Lindbeck (1976) gilt – oder sich streng rational verhaltende Wähler – wie dies bei Cukierman und Meltzer (1986) oder Persson und Tabellini (1990) der Fall ist – treffen. Zum anderen werden ideologisch motivierte Politiker unterstellt, denen wiederum ebenfalls irrational agierende Wähler – wie bei Hibbs (1977) – oder rein rational handelnde Wähler – wie bei Alesina (1987) – gegenüber stehen. Zwar gab es schon früh Versuche, die Existenz politischer Konjunkturzyklen auch

¹⁴⁴ Stalder (1992; S. 57) stellt mit Blick auf die Kernaussage des Modells daher treffend fest: „Die Periodisierung durch Wahlen, die die politischen Entscheidungsträger eigentlich zu einer häufigeren Rücksichtnahme auf die Wählerpräferenzen veranlassen sollte, wird dabei in eine gezielte Manipulation der Wähler verkehrt. Der Staat erscheint in dieser Darstellung überdies nicht als Bekämpfer, sondern als Verursacher von Instabilität, und zwar durch eine nicht an der Wirtschaftslage, sondern am Wahlzyklus orientierte Abfolge expansiver und kontraktiver Maßnahmen“.

empirisch nachzuweisen. So haben beispielsweise Baber und Sen (1986) anhand von Daten aus 46 US-amerikanischen Bundesstaaten für die Wahljahre 1971 bis 1980 den Zusammenhang zwischen Schuldenfinanzierung und zyklischen Ausgabeschwankungen untersucht mit dem Ergebnis, dass schuldenfinanzierte Mehrausgaben im Wahljahr selbst und unmittelbar im Jahr davor nachweislich höher ausfallen als in den sonstigen Nichtwahljahren. Die Autoren weisen allerdings daraufhin, dass „limitations of the study suggest a cautious interpretation of the evidence“ (ebenda, S. 211).¹⁴⁵ In der Folgezeit durchgeführte empirische Studien zu den unterschiedlichen Modellvarianten des politischen Konjunkturzyklus weisen demgegenüber – folgt man Alesina et al. (1999) – lediglich für die Kombination aus ideologischem Politikerverhalten und rationalem Wählerverhalten eine – wenn auch nur sehr eingeschränkte – Evidenz auf. Für alle anderen Modellvarianten findet sich demgegenüber kein empirischer Beleg.¹⁴⁶

Ein Grund für diese mangelnde empirische Evidenz mag in Anlehnung an Frey und Schneider (1979) darin liegen, dass politikendogen erzeugten Konjunkturzyklen eine weitaus geringere Bedeutung zukommt, als dies das Nordhaus-Modell und die in der Folgezeit theoretisch ausdifferenzierten Thesen vom politischen Konjunkturzyklus suggerieren. Aus Sicht der beiden Autoren ist eine aktive antizyklische Ausgabenpolitik im Vorfeld von Wahlen nur dann zu erwarten, wenn die wirtschaftliche Lage eines Landes schlecht und die Popularität einer Regierung zugleich niedrig ist. In allen anderen denkbaren Fällen (keine bevorstehenden Wahlen, Popularität hoch, wirtschaftliche Lage gut) sei zu erwarten, dass die Ausgabenpolitik des Staates allein der ideologischen Orientierung der regierenden Politiker folgt. Auf der Basis von Daten für Deutschland für den Zeitraum von 1951-1972 kommen Frey und Schneider (1979) zu einer empirischen Bestätigung dieser – deutlich abgeschwächten – Modellvariante politisch erzeugter Konjunkturzyklen. Ein weiterer Grund für die selbst mit Blick auf das Konjunkturzyklus-Modell von Alesina (1987) geringe empirische Evidenz mag auch darin liegen, dass sich die Wähler (aber auch die Politiker) in der Realität weit weniger rational verhalten, als im genannten Fall unterstellt wird.¹⁴⁷ Auf diesen Punkt, d.h. den Grad an Rationalität des

¹⁴⁵ Siehe zur Studie von Baber/Sen (1986) auch Stalder (1992; S. 58), die darauf bezogen feststellt, dass der Grundgedanke einer gewissen Strukturierung der staatlichen Haushaltspolitik durch den Wahlzyklus durchaus nicht abwegig ist“.

¹⁴⁶ Siehe diesbezüglich auch die Ausführungen in Belke (1996) zur empirischen Evidenz der verschiedenen theoretischen Varianten der These vom politischen Konjunkturzyklus, die die hier getroffene Aussage bestätigen. Bezogen auf den Zusammenhang zwischen aktiver Arbeitsmarktpolitik und Wahlterminen kommen Mechtel/Potrafke (2013) in einer aktuellen Untersuchung für die westdeutschen Bundesländer im Zeitraum von 1985-2004 zu einem positiven Ergebnis.

¹⁴⁷ In diesem Zusammenhang stellt auch Blankart (2011; S. 132) bezogen auf Alesina (1987) fest: „Möglicherweise liegen doch nicht völlig rationale Erwartungen vor“.

politischen Verhaltens, wird an späterer Stelle noch ausführlicher eingegangen, da darin ein entscheidender Unterschied zwischen dem politökonomischen Demokratiemodell und dem psychologisch fundierten, verhaltensökonomischen Verständnis von Demokratie liegt (Kapitel 4.2 und Kapitel 4.3). Zuvor soll jedoch auf eine weitere Akteursgruppe näher eingegangen werden, der neben Politikern und Wählern aus Sicht der Neuen Politischen Ökonomie eine zentrale Bedeutung bezogen auf die staatliche Ausgabenpolitik zukommt.

4.1.2

Auswirkung des Verhaltens der öffentlichen Verwaltung auf die staatliche Ausgabenpolitik

Weitere Ineffizienzen der Ausgabenpolitik des Staates können sich aus politökonomischer Sicht durch das Verhalten der öffentlichen Verwaltung bei der Bereitstellung staatlicher Leistungen ergeben. Hierbei sind bekanntermaßen vor allem die Arbeiten von Niskanen (1968 und 1971) zur ökonomischen Theorie der Bürokratie von grundlegender Bedeutung.¹⁴⁸ Es wird dabei davon ausgegangen, dass alle Mitglieder des staatlichen Verwaltungsapparates zur Erfüllung der ihnen zugewiesenen Aufgaben nur insoweit einen Beitrag leisten, als dies für eine Realisierung ihrer Eigeninteressen im Sinne einer Sicherung oder Verbesserung ihrer beruflichen oder einkommensbezogenen Position zweckmäßig erscheint. Aufgrund häufig nicht eindeutig formulierter Zielvorgaben im Zuge der Umsetzung des politisch Gewollten in konkrete Haushaltsansätze einerseits sowie der unvollständigen Kenntnis der Politik über die tatsächlichen Handlungsmöglichkeiten und „Produktionskosten“ der Verwaltung andererseits besitzt die Bürokratie – so die Argumentation – einen nicht unerheblichen Gestaltungsspielraum, der ihren Mitgliedern die notwendige politische Macht verschafft, auch eigene Zielsetzungen zu verfolgen.¹⁴⁹

Bezogen auf Niveau und Struktur der öffentlichen Ausgaben wird im Niskanen-Modell unterstellt, dass Einkommen, Aufstiegsmöglichkeiten und Ansehen als eigeninteressierte Zielparameter eines jeweiligen Bürokraten eng mit dem Umfang oder auch dem Freiheitsgrad in der Nutzung der zur Verfügung stehenden Budgetmittel zusammenhängen. In Abhängigkeit von den jeweiligen Präferenzen der Verwaltungsangehörigen werden dabei zwei grundlegende Verhaltensweisen unterschieden, je nachdem ob entweder eine Maximierung des Gesamtbudgets im eigenen Zuständigkeitsbereich oder lediglich eine Maximierung des sogenannten Budgetresiduums als Differenz zwischen

¹⁴⁸ Siehe hierzu ebenso Niskanen (1975) sowie Niskanen (1994). Siehe für eine zusammenfassende Darstellung auch Scherf (2009; S. 104ff.) oder Zimmermann et al. (2012; S. 81ff.). Eine frühe ausführliche Beschreibung des Modells findet sich zudem in Roppel (1979).

¹⁴⁹ Siehe daran anknüpfend auch den Versuch einer institutionenökonomischen Theorie der Bürokratie in Form eines Prinzipal-Agent-Modells bei Roschmann (1999).

den veranschlagten und den tatsächlichen Kosten für die Bereitstellung öffentlicher Leistungen angestrebt wird. Mit Blick auf die Höhe des öffentlichen Budgets kann in Anbetracht dessen davon ausgegangen werden, dass bei einer Dominanz der erstgenannten Verhaltensvariante innerhalb der Bürokratie (*Maximierung des Budgets*) die staatlichen Ausgaben deutlich höher ausfallen werden, als dies für den Fall einer Dominanz der zweiten Verhaltensvariante (*Maximierung des Budgetresiduums*) gilt. Hinsichtlich der Struktur der staatlichen Ausgaben wäre demgegenüber von Bedeutung, in welchem öffentlichen Aufgabenbereich (Verteidigung, Soziales, Gesundheit, Verkehr etc.) sich welches der beiden bürokratischen Präferenzmuster überwiegend durchsetzt.¹⁵⁰

Mit Blick auf die empirische Überprüfung der beiden Verhaltenshypothesen der Bürokratie zeigten Romer und Rosenthal (1978) schon früh anhand von Daten zu Oregons Schulbehörde, dass die Möglichkeit des Agenda-Settings auf Seiten der Schulverwaltung zu einer geschätzten Ausweitung des Schulbudgets zwischen 16% und 44% relativ zum gesetzlich festgelegten Haushaltsminimum der einzelnen Schulbezirke geführt hat.¹⁵¹ Ebenso frühzeitig analysierten Leloup und Moreland (1978) die Budgetanmeldungen von 36 Abteilungen des US-Agrarministeriums im Zeitraum von 1941-1971 und die daraufhin erfolgenden Finanzzuweisungen. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass die verschiedenen Abteilungen innerhalb des Beobachtungszeitraums im Durchschnitt eine Budgeterhöhung um 41% forderten, was von den Autoren als Bestätigung der Budgetmaximierungshypothese interpretiert wird.¹⁵² Dabei wird allerdings unterstellt, dass die Budgeterhöhung automatisch auch zu einer *Budgetmaximierung* führen muss, was jedoch keineswegs zwingend ist. Johnson und Libecap (1989) untersuchten wiederum für die Jahre 1980 und 1985 in 45 Abteilungen der US-Administration auf Bundesebene die Auswirkungen des Wachstums der Bürokratie auf das Einkommen der Verwaltungsangestellten. Die Untersuchung kommt – mit einer Ausnahme – zu ausschließlich insignifikanten Ergebnissen oder sogar negativen Korrelationen. Für die einzig signifikante (positive) Korrelation von Abteilungswachstum und Einkommen war zudem der Koeffizient mit einem Wert von 0,44 vergleichsweise klein. In diesem Fall müsste nach Johnson und Libecap (1989; S. 446) die entsprechende Verwaltungsabteilung ihre Größe mehr als verdoppeln, um im Verhältnis zu einer sich nicht ausdehnenden Abteilung das Einkommen der Beschäftigten um 4% zu steigern.

¹⁵⁰ Nach Breton (1998; S. 167ff.) ist zudem zu berücksichtigen, inwieweit die Existenz verschiedener Einzel- und Teilverwaltungen zu einem Wettbewerb um Budgetanteile führt.

¹⁵¹ Eine Bestätigung dieser Ergebnisse findet sich auch in Romer/Rosenthal (1982).

¹⁵² Im Rahmen von Fallstudien kommt auch Lynn (1991) mit Blick auf die US-Administration zu einem ähnlichen Ergebnis. Weil die Bürokraten äußerst hohe Budgetansprüche stellen, könnte man daraus eine Langzeitstrategie zur Budgetmaximierung ableiten. Siehe hierzu auch den Überblick zu empirischen Studien bezogen auf die Budgetmaximierungshypothesen und dabei entstehenden Messproblemen in Blais/Dion (1991).

Mit Blick auf den Zusammenhang zwischen Budgetveränderungen und der Anzahl der Beschäftigten untersuchte wiederum Dunsire (1987) die öffentliche Verwaltung in Großbritannien, um dabei zum einen zu dem Ergebnis zu kommen, dass im Zeitraum von 1972-1983 die Ausgaben um 36% gestiegen sind, die Zahl der Beschäftigten jedoch zeitgleich gesunken ist. Zugleich erhöhte sich im Beobachtungszeitraum das Einkommen der Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung inflationsbereinigt, allerdings stiegen die Gesamtausgaben des Staatssektors noch stärker als das Einkommen der Beschäftigten, so dass die These von der *Maximierung des Budgetresiduums* nur bedingt als bestätigt gelten kann. Zum anderen stellte Dunsire (1987) in einer zweiten Erhebung für den Zeitraum von 1971-1982 fest, dass in sechs von zehn untersuchten Verwaltungsabteilungen ein signifikant positiver Zusammenhang zwischen dem Anteil am öffentlichen Gesamthaushalt und dem Anteil an der Gesamtzahl der im öffentlichen Sektor beschäftigten Personen bestand. In vier von zehn Verwaltungsabteilungen war dies jedoch nicht der Fall, was Dunsire (1987; S. 121) zu der Schlussfolgerung veranlasst, dass das empirische Ergebnis zum Bürokratieverhalten offensichtlich stark davon abhängt, welche Abteilung der öffentlichen Verwaltung für die Untersuchung ausgewählt wurde.¹⁵³

In der Summe ergeben die vorgestellten Studien kein einheitliches empirisches Bild und können daher nur eingeschränkt – wenn überhaupt – als ein Beleg für die Erklärung des Bürokratieverhaltens mit Hilfe des Rational-Choice-Ansatzes angesehen werden. Ein wesentlicher Grund hierfür mag sein, dass nicht nur – wie schon erwähnt – bezogen auf das Verhalten von Politikern und Wählern, sondern auch mit Blick auf das Verhalten von Akteuren der öffentlichen Verwaltung nicht vorbehaltlos von einem strikt rationalen Handeln ausgegangen werden kann. Folgt man dem in der Verhaltensökonomik zugrunde gelegten dualistischen Handlungsmodell (Kapitel 2), ist ein reines Rationalverhalten, welches an der Maximierung des eigenen Nutzens ausgerichtet ist, zwar nicht generell ausgeschlossen. Die aus psychologischer Sicht für das individuelle Entscheidungsverhalten kennzeichnenden Heuristiken, Wahrnehmungsverzerrungen, Framing-Effekte oder auch Gerechtigkeitserwägungen¹⁵⁴ legen jedoch nahe, dass es zu systematischen Abweichungen von diesem Verhaltenstypus kommen kann, was die nicht eindeutige Evidenz für das polit-

¹⁵³ Siehe für eine zusammenfassende Darstellung der Ergebnisse der Untersuchung von Dunsire (1987) auch die Ausführungen in Widmaier (1999; S. 82ff.).

¹⁵⁴ In diesem Zusammenhang weist etwa auch Scherf (2009; S. 107) darauf hin, dass es nicht selten zu einem „Vertrauensverhältnis zwischen dem Politiker (Minister) und ‚seiner‘ Bürokratie, die möglicherweise viele Jahre zusammenarbeiten und gemeinsame Interessen entwickeln“ kommt. In einer solch langfristig angelegten Interaktionsbeziehung können dann in Orientierung an der psychologischen Equity-Theorie Fairnessüberlegungen im Sinne eines gerechten Austauschverhältnisses zwischen beiden Akteursgruppen dafür sorgen, dass reiner Eigennutz und daraus sich ergebende Interessengegensätze in den Hintergrund treten.

ökonomische Bürokratiemodell erklärt. So ist aus verhaltensökonomischer Sicht anzunehmen, dass die Akteure in der öffentlichen Verwaltung – wie alle anderen Wirtschaftssubjekte auch – dazu neigen, das, was aktuell in Politik und Gesellschaft debattiert wird, als besonders wichtig einzustufen. Werden durch diese Konzentration auf die Tagespolitik weitere ausgabenpolitisch relevante Informationen vernachlässigt, sind haushaltspolitische Fehlentscheidungen nicht auszuschließen (Focus illusion). Auch kann davon ausgegangen werden, dass aufgrund der unterschiedlichen Bewertung von „Gewinnen“ und „Verlusten“ der Widerstand der Bürokratie gegen Ausgabenkürzungen ausgeprägter ausfällt als das Bemühen um Ausgabensteigerungen (Verlustaversion). Mit Blick auf die interne Aufteilung des Budgets zwischen einzelnen Verwaltungseinheiten ist wiederum damit zu rechnen, dass es aufgrund von verzerrten Fairnesswahrnehmungen zu einer Überschätzung der eigenen Anspruchsberechtigung an den Gesamthaushalt kommt. Zudem dürften sich die Verwaltungsmitglieder – folgt man den Einsichten der Verhaltensökonomik – bei der Aufstellung des öffentlichen Haushalts aufgrund von Handlungsroutinen im Regelfall an den bislang bestehenden Budgetansätzen orientieren, was dazu führt, dass nur sehr zögerlich ein Wechsel in der bisherigen staatlichen Ausgabenpolitik vollzogen und der öffentliche Haushalt stattdessen hinsichtlich Niveau und Struktur lediglich fortgeschrieben wird (Status quo Bias). Eine Verstärkung erfährt dieses Verhalten noch dadurch, dass vorhandene Informationen in aller Regel entsprechend den schon in der Vergangenheit getroffenen Ausgabenentscheidungen ausgewertet und interpretiert werden (Self serving Bias). Im Ergebnis führt dies zu dem, was Zimmermann et al. (2012; S. 85) unter Verweis auf Wildavsky (1964) als „budgetären Inkrementalismus“ bezeichnet haben, der das haushalts- und ausgabenpolitische Entscheidungsverhalten der öffentlichen Verwaltung in der Realität mehrheitlich bestimmt.

4.2

Psychologische Bestimmungsfaktoren der Interaktion zwischen Politikern und Wählern – das Phänomen der Fiskalillusion

Ausgehend von der Annahme, dass ein allein auf Eigennutz und monetäre Anreize abstellender Erklärungsversuch des Verhaltens von politischen Akteuren (Wähler, Politiker, Bürokraten) weitere wichtige Bestimmungsfaktoren des individuellen Entscheidungsverhaltens unberücksichtigt lässt (Intrinsische Motivation, Emotionen, Gerechtigkeitsüberlegungen, Wahrnehmungsverzerrungen, Entscheidungs-Heuristiken etc.), denen aus Sicht der Verhaltensökonomik jedoch eine hohe Relevanz zukommt, bedarf die herkömmliche ökonomische Betrachtungsweise des politischen Willensbildungsprozesses einer entsprechenden psychologischen Erweiterung. Mit Blick auf die Interaktionsbeziehung zwischen Politikern und Wählern stand dabei innerhalb der finanzpsychologischen Forschung schon früh das Phänomen der Fiskalillusion

im Mittelpunkt des Interesses. Mit ihr verbindet sich in Anlehnung an Mueller (2003; S. 527) jener Sachverhalt, dass Politiker unter Verschleierung der tatsächlichen Finanzierungslasten öffentlicher Ausgaben das staatliche Budget in einem Umfang ausdehnen können, welches die Wähler in Kenntnis sämtlicher Kosten öffentlicher Güter freiwillig nicht mitgetragen hätten. Von der Fülle an theoretischen und – vor allem – empirischen Untersuchungen zur Fiskalillusion, die mittlerweile vorliegen und auf die teilweise auch schon an früherer Stelle im Zusammenhang mit dem langfristigen Wachstums der Staatsausgaben eingegangen wurde, sollen nachfolgend nur einige wenige näher vorgestellt werden.¹⁵⁵

4.2.1

Asymmetrische Bewertung von Nutzen und Kosten staatlicher Ausgabenpolitik

Ein erster Hinweis auf die Relevanz psychologischer Bestimmungsfaktoren findet sich bereits bei Downs (1960), wenn im Rahmen seiner ökonomischen Theorie der Demokratie und den sich daraus ableitenden Folgerungen für die staatliche Ausgabenpolitik die These vertreten wird, dass der öffentliche Haushalt relativ zu einem als „optimal“ definierten Budget zu klein ausfallen kann. Als Begründung hierfür wird auf das Phänomen der Fiskalillusion verwiesen, welches – wie bereits an früherer Stelle erwähnt (Kapitel 3.1) – für ein spezifisches Informationsdefizit auf Seiten der Wähler (bzw. Bürger) in Gestalt einer systematischen Fehleinschätzung sowohl der staatlichen Abgabenlast als auch des Nutzens der öffentlichen Ausgaben steht. Anders als bei der üblichen Argumentation im Fall der Fiskalillusion wird jedoch nicht von einer Überexpansion des öffentlichen Haushalts ausgegangen. Vielmehr kommt es nach Ansicht von Downs (1960; S. 546) immer dann zu einem „zu kleinen“ öffentlichen Budget, wenn der mit der staatlichen Ausgabentätigkeit verbundene Vorteil (Gewinn) niedriger eingeschätzt wird als die aus der Finanzierung dieser Ausgaben resultierende private Nutzeneinbuße (Verlust).¹⁵⁶ Diese im Vergleich zur gängigen Interpretation der Fiskalillusion nach Zenker (2011; S. 50, Fn. 156) „umgekehrte Wahrnehmungsverzerrung“ wird damit begründet, dass „die Wirtschaftssubjekte Steuerzahlungen sehr viel deutlicher wahr-

¹⁵⁵ Für weitere Untersuchungen zu verschiedenen Formen von Fiskalillusion siehe etwa Bergstrom/Goodman (1973), Wagner (1976), Pommerehne/Schneider (1978), Breeden/Hunter (1985), Misiolek/Elder (1988), Wildasin (1989), Dollery/Worthington (1999), Stumm (2000), Campbell (2004), Sausgruber/Tyran (2005) oder auch Turnbull (2007).

¹⁵⁶ Bei Downs (1960; S. 546) heißt es hierzu wörtlich: „Thus if voters are unaware of the potential benefits of certain types of government spending, party competition may force the actual budget to become smaller than the ‘correct’ budget. This outcome may result even if voters merely discount certain classes of government benefits more heavily than comparable private benefits when in reality they are equal“.

nehmen als den Nutzen öffentlicher Güter“, was im Ergebnis zu einer – auf das Budgetvolumen bezogen – suboptimalen Ausgabenpolitik führt.

Die im Zentrum der Downs-These vom zu „kleinen Budget“ stehende, unterschiedliche Wahrnehmung von Ausgabenvorteilen (Gewinn) und Steuerbelastungen (Verlust) des öffentlichen Haushalts legt bei dieser Variante von Fiskalillusion erneut eine Verbindung zu der von Kahneman und Tversky (1979) vertretenen „prospect theory of choices“ nahe. Zwar meint Downs (1960; S. 544), diese Form der ungleichen Bewertung staatlicher Ausgaben und steuerlicher Finanzierungslasten mit der Annahme eines rationalen Wählerverhaltens in Einklang bringen zu können. Aus verhaltensökonomischer Sicht muss dies jedoch als theoretisch inkonsistent gelten, da erst mit der von der neoklassischen Standardtheorie abweichenden Prämisse eines subjektiv ungleichen Empfindens von Gewinnen und Verlusten (bzw. Mittelzufluss und Mittelabfluss) bezogen auf einen Status-quo Zustand jene Asymmetrie in der Wahrnehmung betragsmäßig identischer Zahlungsströme erklärt werden kann. Erst wenn die Wähler aufgrund der empirisch als verhaltenswirksam identifizierten Verlustaversion mögliche finanzielle Einbußen (Abgaben) systematisch höher gewichten als etwaige finanzielle Zuwächse (Ausgaben) in der gleichen Größenordnung, kann sich der Effekt eines zu kleinen Budgets einstellen.¹⁵⁷ D.h. anders als im Fall der bereits an früherer Stelle thematisierten Schuldenillusion als einem Unterfall von Fiskalillusion, die zu einer Ausweitung staatlicher Ausgaben führt, weil amtierende Regierungen – so Buchanan und Wagner (1977) – aus Gründen des Machterhalts versuchen, durch eine Ausweitung merklicher Ausgaben bei zugleich unmerklicher Finanzierung die bestehende Asymmetrie in der Wahrnehmung der Wähler strategisch zu nutzen, trägt die hier dargestellte Form von Fiskalillusion zu einer Begrenzung staatlicher Ausgaben bei.

Dass solche *asymmetrischen Wahrnehmungen* in der subjektiven Einschätzung von Staatsausgaben und Steuereinnahmen bestehen, zeigte sich in einer Untersuchung von Kirchler (1997) für Österreich, in der mehr als 130 Personen quer durch alle Altersgruppen nach ihrer Einschätzung von Ausgabenvorteil und Steuerbelastung befragt wurden. Dabei wurde deutlich, dass die Untersuchungsteilnehmer die öffentlichen Ausgaben und den damit verbundenen Nutzen in Relation zum Finanzierungsnachteil mehrheitlich als zu niedrig bewerteten. Eine solche fehlerhafte Bewertung wird auch in einer Studie von Lewis (1983) für die USA empirisch nachgewiesen, in der die Untersuchungsteilnehmer sowohl nach ihrer Wahrnehmung des Ausgabenvorteils als auch nach ihren Präferenzen für öffentliche Ausgaben befragt wurden. Dabei zeigt

¹⁵⁷ Es sei hier am Rand auch auf Carter (1982) verwiesen, der für den Fall einer symmetrischen Unterschätzung von Ausgabenvorteil und Abgabenbelastung auch die Möglichkeit eines „übermäßig großen“ Budgets nachzuweisen versucht. Engelhardt et al. (1994; S. 130) weisen allerdings darauf hin, dass dies nur „für ganz bestimmte Parameterkonstellationen gilt“.

te sich, dass derjenige Personenkreis, der eine Erhöhung eines bestimmten Anteils der Staatsausgaben befürwortete, den damit verbundenen Vorteil niedriger einschätzte als jener Personenkreis, der diesen Anteil entsprechend seinen Präferenzen (unter Einsparung von Steuermitteln) reduzieren wollte. Zu einem vergleichbaren Beleg des Zusammenhangs zwischen subjektiver Bewertung und individuellen Präferenzen kommen auch Tompkinson und Bethwaite (1991) in ihrer Untersuchung von Daten zum öffentlichen Haushalt in Neuseeland. Darüber hinaus zeigte sich in dieser Studie aber auch, dass die fiskalischen Präferenzen der befragten Personen – entgegen dem ökonomischen Standardmodell – keineswegs stabil waren. Zwar hatten die Untersuchungsteilnehmer zu Beginn der Studie Präferenzen über die erwünschten Änderungen der Zusammensetzung von öffentlichen Ausgaben und Einnahmen geäußert. Wurden die Befragten jedoch über die tatsächlichen Ausgaben- und Einnahmenanteile des öffentlichen Haushalts in Kenntnis gesetzt, änderten sie ihre Vorstellung über die präferierte Zusammensetzung von Staatsausgaben und Steuerfinanzierung nachträglich in Richtung der realen Gegebenheiten.

Diese *Instabilität der fiskalischen Präferenzen* in Abhängigkeit von der Realitätswahrnehmung belegt auch eine Studie von Cruces et al. (2011), in der argentinische Privathaushalte nach ihrer Einstellung zur staatlichen Umverteilungspolitik befragt wurden. Dabei zeigte sich, dass die Befragten einer solchen Budgetpolitik so lange ablehnend gegenüberstanden, so lange sie ihr Einkommen im Vergleich zu anderen Haushalten subjektiv als vergleichsweise hoch einschätzten. Wurde diese Wahrnehmung jedoch korrigiert, änderten sich auch die Präferenzen in Bezug auf staatliche Maßnahmen zur Umverteilung. In welchem Umfang öffentliche Ausgaben (Vorteil bzw. Gewinn) und zu ihrer Finanzierung dienende Steuereinnahmen (Kosten bzw. Verlust) von den Wählern asymmetrisch wahrgenommen werden, hängt – folgt man den Untersuchungsergebnissen von Variyam und Jordan (1991) zur subjektiven Bewertung von staatlichen Agrarausgaben in den USA – schließlich auch davon ab, unter welcher politischen Zielsetzung (und damit Präferenz) die Subventionen für den Agrarsektor gewährt werden. Danach wurden die mit der Ausgabenpolitik verbundenen Kosten (bzw. Verluste) weniger negativ bewertet, wenn anstelle einer undifferenzierten Subventionierung des Agrarsektors insgesamt die öffentliche Förderung landwirtschaftlichen Klein- und Familienbetrieben zugutekommen sollte.

4.2.2

Der Flypaper-Effekt als bedeutsame Variante von Fiskalillusion im Bereich der Ausgabenpolitik – Erläuterung und Empirie

Die angeführten empirischen Studien beleuchten lediglich einen Teilausschnitt des umfassender wirkenden Phänomens der Fiskalillusion. Folgt man Engelhardt et al. (1994; S. 128) sind „Fiskalillusionen [...] mangels eindeutiger Objektivitätskriterien hochkomplexer Realitätszusammenhänge sowohl auf Seiten

der Staatsbürger wie der sie ‚regierenden‘ staatlichen Entscheidungsträger schlecht definiert bis ‚ubiquitär‘, auf jeden Fall aber wohl unvermeidlich“. Auch wenn die in dem bekannten Aufsatz von Oates (1988) mit dem Titel „On the Nature and Measurement of Fiscal Illusion“ benannten fünf Ausprägungsformen von Fiskalillusion¹⁵⁸ mehrheitlich auf die Einnahmenseite des öffentlichen Budget bezogen sind, trifft dies nicht auf den sogenannten *Flypaper-Effekt* zu, der auf bestehende Wahrnehmungsverzerrungen auf Seiten der Wähler im Hinblick auf die innerstaatlichen Ausgabenströme zwischen den Budgets eines föderalen Staatsgebildes abstellt.¹⁵⁹ Den Ausgangspunkt für die Erläuterung dieser Variante von Fiskalillusion bildet nach Engelhardt et al. (1994; S. 130f.) die Annahme eines zwei Staatsebenen umfassenden föderalen Systems, wobei die untere Ebene (Kommunalebene) von der oberen Ebene (Bundesebene) einen steuerfinanzierten Transfer erhalten soll. Solange dieser zwischenstaatliche Ausgabentransfer für den (Median-)Wähler der unteren staatlichen Ebene keinen Einkommenseffekt hat, sollte ein solcher Transfer aus traditionell ökonomischer Sicht – d.h. unter der Prämisse eines rationalen Verhaltens – keinen Einfluss auf die vom (Median-)Wähler präferierte Höhe der staatlichen Ausgaben haben. Bei einer vollständigen Nutzen-Kosten-Rechnung, bei der der Wähler seinen Steueranteil an der Finanzierung des innerstaatlichen Transfers dem auf diesem Wege erhaltenen Ausgabenvorteil gegenüberstellt, wäre dies auch der Fall, d.h. der Sachverhalt der Transferzahlung hätte keinen Einfluss auf die Höhe der Staatsausgaben.

Unterstellt man jedoch – wie Courant et al. (1979) oder auch Oates (1979) dies tun – die Existenz von Fiskalillusion, zeigt sich auf Seiten des (Median-)Wählers ein anderes Entscheidungsverhalten, das sich mit Oates (1988; S. 77) als Resultat einer verzerrten Realitätswahrnehmung wie folgt beschreiben lässt: „What the electorate sees is a reduction in tax rates needed to finance local spending programs, and this reduction is erroneously viewed as a reduction at the margin in the ‚tax-price‘ of these programs. The budgetary process thus transforms what is, in truth, a lump-sum inter-governmental grant into what is perceived by individuals as a reduction in the tax-price of local public goods. The result is a willingness on the part of the local electorate to support higher levels of spending than if they correctly perceived the relevant fiscal parameters“. D.h. die lokalen Ausgaben werden durch die (ungebundenen) vertikalen Finanzaufweisungen stärker stimuliert, als dies aus ökonomischer Sicht der Fall sein dürfte. Die Zuweisungen stellen einen Einkommensanstieg in einer Region (bzw. Kommune) dar und sollten daher wie jeder andere Einkommenszuwachs auf die Nachfrage nach öffentlichen und privaten Gütern

¹⁵⁸ Nach Oates (1988; S. 66) lassen sich die folgenden fünf Varianten von Fiskalillusion unterscheiden: „(1) complexity of the tax structure; (2) renter illusion with respect to property taxation; (3) income elasticity of the tax structure; (4) debt illusion; (5) the flypaper effect“.

¹⁵⁹ Siehe zum Flypaper-Effekt auch Bailey/Connolly (1989), Wildasin (1990), Wyckoff (1991) sowie Roemer/Silvestre (2005).

wirken. Weicht das reale Verhalten der politischen Akteure jedoch von diesem Nachfragemuster ab, ist dies nach Hines und Thaler (1995) ein Indiz dafür, dass die Herkunft des Mittelzuflusses im öffentlichen Haushalt (hier: vertikale Finanztransfers vs. regionale bzw. lokale Steuerfinanzierung) darüber entscheidet, wie diese Mittel ausgabenseitig verwendet werden. Anstatt die Wähler im Umfang der vertikalen Finanztransfers steuerlich zu entlasten, bleiben die zugeflossenen Mittel im Budget „kleben“ und werden zu Ausgabensteigerungen genutzt, was die Effizienz der Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter vermindert.¹⁶⁰

Aus psychologischer Sicht lässt sich die mit dem Flypaper-Effekt einhergehende, übermäßigen Steigerung der staatlichen Ausgaben auf einen subjektiven Wahrnehmungsfehler bezüglich der steuerfinanzierten innerstaatlichen Transferzahlungen auf Seiten der Wähler zurückführen, was dann im Ergebnis jene verzerrte Nutzen-Kosten-Abwägung hinsichtlich der Bereitstellung von öffentlichen Gütern auf der kommunalen Ebene hervorruft, wie sie durch die genannten Autoren beschrieben wurde. Die Herkunft der Finanzierungsmittel induziert dabei einen *Framing-Effekt*, der maßgeblich für die Höhe der öffentlichen Ausgaben auf der Kommunalebene verantwortlich ist. Man könnte als zusätzliche psychologische Erklärung dieses Effekts auch die These formulieren, dass die subjektiv wahrgenommene Steuerbelastung einerseits und die zentralstaatlichen Finanzzuweisungen an die kommunale Ebene andererseits beim Wähler auf unterschiedlichen *mentalen Konten* verbucht werden. Die mangelnde kognitive Verknüpfung der beiden „Konten“ verhindert dabei eine sachgerechte Verarbeitung der im Prinzip mental verfügbaren Informationen in einer ökonomisch rationalen Art und Weise.

Mit Blick auf die empirische Evidenz des Flypaper-Effekts stellt Oates (1988; S. 77) in seinem Überblicksartikel fest: „This is a phenomenon that has been regularly observed in econometric studies of inter-governmental grants-in-aid. More specifically, these studies have found that there is a significantly higher propensity for recipients to increase public expenditure in response to lump-sum inter-governmental grants than in response to equivalent increases in private income“.¹⁶¹ Während etwa Mattos et al. (2011) für Brasilien die Auswirkungen innerstaatlicher Finanztransfers lediglich mit Blick auf die kommunale

¹⁶⁰ Der Flypaper-Effekt lässt sich nach Hines/Thaler (1995) daher auch kurz und knapp mit der Formel umschreiben: „The money sticks where it hits“. Eine Erweiterung der Überlegungen zum Flypaper-Effekt unter der Annahme, dass Bundes- und Kommunalebene gleichzeitig in den Blick genommen werden, findet sich bei Logan (1986) ebenso wie bei Logan/O'Brien (1989).

¹⁶¹ Oates (1988; S. 77) stellt zudem mit Blick auf die vorliegenden Studien fest: „[...] they indicate that communities direct much larger fractions (40 to 50 per cent) of revenue to lump-sum inter-governmental grants into state and local outlays than from private income (roughly 10 per cent)“. Siehe als Überblick zu Theorie und Empirie des Flypaper-Effekts auch die zusammenfassende Darstellung in Dollery/Worthington (1996).

Besteuerungseffizienz untersuchen, kommt Kalb (2010) für Deutschland am Beispiel von baden-württembergischen Kommunen zu dem Ergebnis, dass sich die Finanzausgleichssysteme im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichssystems negativ auf die Kosteneffizienz der kommunalen Aufgabenerfüllung auswirken. Das gleiche Ergebnis findet sich auch in Untersuchungen von Balaguer-Coll et al. (2007) und Balaguer-Coll und Prior (2009) zu den negativen Effizienzwirkungen zentralstaatlicher Transferzahlungen bezogen auf Kommunen in der spanischen Region Valencia. Dies gilt in gleicher Weise mit Blick auf die empirischen Studien von Vanden-Eeckhout et al. (1993) und De Borger und Kerstens (1996) für belgischen Kommunen, für die ebenfalls ein negativer Effekt von allgemeinen Finanzausgleichssystemen auf die Kosteneffizienz der Bereitstellung von lokalen öffentlichen Gütern nachgewiesen werden konnte. Einen solchen negativen Einfluss zentralstaatlicher Finanztransfers auf die Effizienz der kommunalen Ausgabenpolitik findet sich auch bei Loikkanen und Susiluoto (2006) in ihrer Untersuchung für Finnland. Im Rahmen einer empirischen Studie zu den räumlichen Nutzen-Spillovers in der Schweiz kommt schließlich Schaltegger (2003) anhand von aggregierten Daten der 26 Kantone für den Zeitraum 1980-1998 zu dem Ergebnis, dass die Finanztransfers der Bundesebene an die Kantone zu starken Ausgabensteigerungen im Bereich der öffentlichen Verwaltung, der Bildung sowie – und vor allem – des Verkehrs führen, was auf „einen ‚Flypaper-Effekt‘ bei den Finanztransfers“ hindeutet.

Während bei den bislang genannten Studien der Flypaper-Effekt allein bezogen auf die Wirkung ungebundener (bzw. pauschaler) innerstaatlicher Transferzahlungen analysiert wurde, nimmt Wyckoff (1991) unter Verwendung von Daten für die Schuldistrikte in Michigan für die beiden Jahre 1978 und 1979 unterschiedliche Typen von Finanzausgleichssystemen gemeinsam mit anderen Einnahmearten zur Ausgabenfinanzierung in den Blick, um auch für diese Finanzierungsinstrumente einen Flypaper-Effekt empirisch nachzuweisen. Zum gleichen Ergebnis kommen Olmstedt et al. (1993), die das Ausgabenverhalten von Schulen in Missouri anhand von Daten für die Jahre 1979 und 1980 untersucht haben, ebenso wie Ladd (1993), der in seiner Studie für die USA die Auswirkungen des US-Tax-Reform-Act von 1986 (TRA86) auf die Ausgabentätigkeit von Kommunen und Bundesstaaten analysiert hat. Darüber hinaus zeigt Stine (1994) in einer Untersuchung für die USA anhand von Daten zu 66 Bezirksregierungen in Pennsylvania für den Zeitraum 1978-1988, dass der Flypaper-Effekt symmetrisch wirkt. D.h. es kann nicht nur nachgewiesen werden, dass die öffentlichen Ausgaben bei den untersuchten Bezirksregierungen in Höhe der Finanzausgleichssysteme ansteigen. Vielmehr gilt auch in umgekehrter Richtung, dass bei einem Wegfall der Finanztransfers die öffentlichen Ausgaben in annähernd gleicher Höhe zurückgehen. Es kommt für diesen Fall also zu keiner Kompensation des Einnahmehausfalls in Form von Steuererhöhun-

gen, was im Ergebnis zu einem lediglich einseitigen Rückgang des öffentlichen Güterangebots im Verhältnis zur Nachfrage nach privaten Gütern führt.¹⁶²

Allerdings kommen nicht alle Studien, die um einen empirischen Nachweis des Flypaper-Effekts bemüht sind, auch zu einer eindeutigen empirischen Bestätigung dieser Variante von Fiskalillusion. So gelangen etwa Hammes und Wills (1987) in ihrer Untersuchung dieses Effekts für Kanada unter Berücksichtigung der Geber- wie der Empfängerseite von innerstaatlichen Transferzahlungen zu dem Ergebnis, dass es nur dann zu einer Fiskalillusion kommt, wenn die Transferleistungen zwischen den föderalen Ebenen beim Wähler zu keiner Nettoeinkommenseinbuße führen.¹⁶³ Ist letzteres jedoch der Fall, kann der Flypaper-Effekt nicht mehr eindeutig nachgewiesen werden. Auf der Grundlage von Daten für die 26 Schweizer Kantone für den Zeitraum von 1980-1998 stellt Schaltegger (2004) zwar fest, dass mit Blick auf die nicht zweckgebundenen vertikalen Finanztransfers seitens der Bundesebene ein leicht ausgabenerhöhender Effekt nachgewiesen werden kann. Da der Koeffizient hierfür jedoch kleiner ist als jener für das Volkseinkommen wird jedoch geschlussfolgert, dass – abweichend von Schaltegger (2003) – ein Flypaper-Effekt nicht nachgewiesen werden kann, da eine Erhöhung des Volkseinkommens die Nachfrage nach öffentlichen Leistungen stärker steigen lässt als eine Erhöhung der vertikalen Finanztransfers. Bischoff et al. (2013) kommen in einer Studie für Deutschland anhand von Haushaltsdaten der Kommunen in Sachsen-Anhalt für das Jahr 2004 sogar zu dem Ergebnis, dass die im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs gewährten Finanzzuweisungen zu Effizienzsteigerungen in der Bereitstellung von lokalen öffentlichen Gütern führen, was dem Flypaper-Effekt widerspricht.¹⁶⁴

¹⁶² Jenseits von innerstaatlichen Finanztransfers kann der Flypaper-Effekt auch für unterschiedliche institutionelle Formen der kommunalen Haushaltsgestaltung nachgewiesen werden. So kommt etwa Haug (2009) in einer Untersuchung für Deutschland zu den Auswirkungen von kommunalen Budgetausgliederungen auf die Wahrnehmung der „Steuerpreise“ für lokale öffentliche Güter unter Verwendung von Daten für 112 kreisfreie Städte im Zeitraum von 1998-2003 zu dem Ergebnis, dass „[...] at least with regard to the total per capita expenditures indications for the debt illusion and the flypaper hypothesis could be found“.

¹⁶³ In diesem Zusammenhang weisen auch Engelhardt et al. (1994; S. 132) auf die aus Sicht des ökonomischen Standardmodells bestehende Möglichkeit hin, „daß ein Einkommens-transfer von Gebieten mit hoher Einkommenselastizität für den Output der Zentralregierung zu solchen mit niedriger Einkommenselastizität für denselben zustande kommt, wenn letztere den größeren Einfluss auf die nationale Politik haben. Diese alternative Erklärung der empirisch relevanten Effekte läßt sich nicht ausschließen“.

¹⁶⁴ Wörtlich heißt es hierzu bei Bischoff et al. (2013; S. 23): „In our regressions, we find a stable positive relationship between vertical grants and public sector efficiency“. Und weiter: „In any case, a careful re-assessment of the existing empirical evidence on the relationship between grants and efficiency is advised“ (Ebenda; S. 25).

Die unterschiedlichen Ergebnisse beim empirischen Nachweis des Flypaper-Effekts lassen sich unter anderen darauf zurückführen, dass dessen Wirksamkeit – wie dies auch für andere Formen der Fiskalillusion gilt – die Abwesenheit von *Lernprozessen* über den Zusammenhang von zentralstaatlich gewährten Finanzzuweisungen und deren Finanzierung aus von den Bürgern geleisteten Steuerzahlungen voraussetzt. Ist demgegenüber auf Seiten der Bürger – worauf auch schon Gandenberger (1984) hingewiesen hat – ein Bewusstsein dafür vorhanden, dass auch innerstaatliche Finanztransfers letztlich nur aus bereits realisierten Steuereinnahmen des Staates getätigt werden können, dürfte dieses Wissen zu einer stärkeren Kontrolle des Ausgabenverhaltens der regierenden Politiker führen. Inwieweit entsprechende Lernprozesse zu einer Aufhebung von Fiskalillusion und damit auch des Flypaper-Effekts führen, wird in den genannten Studien jedoch nicht eigens untersucht. In anderen Zusammenhängen ausgewertete Befragungsergebnisse für Deutschland deuten jedoch darauf hin, dass die Bürger zumindest grundsätzlich nach wie vor einer Fiskalillusion unterliegen.¹⁶⁵ Ähnliche Ergebnisse finden sich auch für die USA, wenn etwa Tabellini und Alesina (1990; S. 37) darauf hinweisen, dass sich in mehreren Umfragen die Mehrheit der Bürger sowohl für einen Abbau der öffentlichen Verschuldung als auch gegen staatliche Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen ausspricht. Eine solche Inkonsistenz im Meinungsbild der Befragten spricht jedoch tendenziell für eine nach wie vor existierende Fiskalillusion mit Blick auf die Bereitstellung öffentlicher Leistungen.

4.2.3

Weitere Untersuchungen zu Einstellungsmustern und Wahrnehmungsverzerrungen von politischen Akteure am Beispiel des Fiskalföderalismus

Neben Studien zum Flypaper-Effekte als einer spezifischen Form von Fiskalillusion mit Blick auf die finanzpsychologische Wirkung innerstaatlicher (föderaler) Finanztransfers finden sich im Bereich des Fiskalföderalismus noch weitere Untersuchungen, deren Ergebnisse als Bestätigung bestimmter verhaltensökonomischer Effekte zu interpretieren sind. Dabei stehen im Unterschied zum Flypaper-Effekte (bzw. zur Fiskalillusion) allerdings nicht die Einstellungsmuster und Wahrnehmungsverzerrungen der Bürger als vielmehr jene der politisch relevanten Akteure im Mittelpunkt des Untersuchungsinteresses. Eine in diesem Zusammenhang interessante Studie stellt die empirische Analyse von Heinemann et al. (2014) zu den „Föderalismus-Präferenzen in den deutschen Landesparlamenten“ dar, die Ergebnisse einer in den Jahren 2011 und 2012

¹⁶⁵ Folgt man beispielsweise Stadler (1992; S. 109ff.) oder Döring (2002; S. 156ff.), zeigt die Auswertung von repräsentativen Umfrageergebnissen für Deutschland für den Zeitraum von 1970 bis 1997, dass seitens der Bürger zugleich Steuer- und Schuldenerhöhungen ebenso wie Ausgabenkürzungen negativ beurteilt werden, was im Gesamtergebnis eher für als gegen das Vorhandensein von Fiskalillusion spricht.

durchgeführten Befragung von Parlamentariern aller sechzehn Landtage zu den Themenbereichen der sogenannten Schuldenbremse, der ländereigenen Steuerautonomie sowie dem Ausgleichsniveau des bundesstaatlichen Finanzausgleichs umfasst. Insgesamt nahmen 639 Landtagsabgeordnete an der Umfrage teil, was einem durchschnittlichen Befragungsrücklauf von 34 % entspricht, wobei die Antwortquote in den Ländern Baden-Württemberg (55,8 %) und Rheinland-Pfalz (49,5 %) am höchsten und in den Ländern Bremen (21,6 %), Brandenburg (21,5 %) und Berlin (20,1 %) am niedrigsten ausfiel.¹⁶⁶

Die Untersuchung belegt mit Blick auf die Frage nach der Befolgung der grundgesetzlichen Schuldenbremse auf Länderebene zwei Asymmetrien in den Erwartungs- und Einstellungsmustern der Parlamentarier.¹⁶⁷ Dabei sind nach Heinemann et al. (2014; S. 70) die Ergebnisse zum einen „deutlich durch einen relativen ‚Regierungsoptimismus‘ beziehungsweise ‚Oppositionspessimismus‘ geprägt: Abgeordnete von Regierungsparteien sind zuversichtlicher als ihre Kollegen aus den Oppositionsparteien, was die Aussichten des jeweiligen Bundeslandes auf Einhaltung der Schuldenbremse anbelangt“. Lässt sich dieser Unterschied noch vergleichsweise einfach mit Hilfe polit-ökonomischer Überlegungen erklären, ist die zweite Asymmetrie aus verhaltensökonomischer Sicht von besonderem Interesse. Sie „betrifft den Kontrast zwischen bundeslandinterner und -externer Einschätzung. Auffällig ist [dabei – T.D.] der Kontrast zwischen der zuversichtlichen Selbsteinschätzung und der skeptischen Sicht von außen besonders für die finanziell schwächeren Bundesländer“ (ebenda).¹⁶⁸ Zur Erklärung dieses starken Unterschieds zwischen Selbst- und Fremdeinschätzung verweisen die Autoren auf zwei gegensätzliche Plausibilisierungsmöglichkeiten: Aus einer informationsökonomischen Perspektive

¹⁶⁶ Bezogen auf das Untersuchungsdesign weisen Heinemann et al. (2014; S. 58) zudem auf die folgende Vorgehensweise hin: „Um zu gewährleisten, dass die individuellen Antworten weder von etwaigen Wahlkampagnen noch durch Wahlen nachgelagerten Koalitionsverhandlungen beeinflusst sind, wurde die Umfrage in drei unterschiedlichen Wellen durchgeführt. Abgeordnete in Bayern, Brandenburg, Niedersachsen, dem Saarland, Schleswig-Holstein sowie Thüringen wurden im März und April 2011 befragt. Die zweite Welle im Dezember 2011 bzw. Januar 2012 erreichte Abgeordnete in Sachsen, Sachsen-Anhalt, Nordrhein-Westfalen, Hessen sowie Hamburg. Die Abgeordneten der verbleibenden Bundesländer Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Bremen, Berlin und Mecklenburg-Vorpommern wurden im April und Mai 2012 befragt“.

¹⁶⁷ Neben der Erwartung bezüglich der Regelbefolgung auf Landesebene wurden die Abgeordneten auch nach der erwarteten Befolgung der Schuldenbremse auf Bundesebene befragt. Auf die Darstellung dieser Ergebnisse wird hier jedoch verzichtet. Für mehr Informationen hierzu siehe die Ausführungen in Heinemann et al. (2014; S. 59f.).

¹⁶⁸ An anderer Stelle beschreiben Heinemann et al. (2014; S. 63) diesen Kontrast wie folgt: „Gerade dann, wenn insgesamt die Wahrscheinlichkeit der Befolgung für ein betrachtetes Bundesland als gering eingeschätzt wird, sind die Abgeordneten dieses Bundeslandes bei der Eigenbeurteilung deutlich optimistischer“.

könnten die Einschätzungsunterschiede das Ergebnis von Informationsasymmetrien (hidden information) sein, d.h. die Landtagsabgeordneten verfügen mit Blick auf ihr jeweils eigenes Bundesland über einen vergleichsweise genaueren Einblick in die laufenden Konsolidierungsbemühungen und kommen daher zu einer positiveren Einschätzung als die Abgeordneten der jeweils anderen Landesparlamente. Rein theoretisch würde dieser tiefere Einblick in die landeseigene Haushaltspolitik allerdings auch den Fall einer pessimistischeren Selbsteinschätzung erlauben, was sich in den Untersuchungsergebnissen jedoch nicht zeigt. Eine solche systematisch positivere Selbsteinschätzung lässt sich demgegenüber durch Rückgriff auf verhaltensökonomische Überlegungen erklären. So könnte – folgt man Heinemann et al. (2014; S. 63) – „das Phänomen der ‚*Overconfidence*‘ die Beurteilung beeinflussen, wonach Menschen ganz allgemein dazu neigen, die eigenen Fähigkeiten unrealistisch hoch zu bewerten (Hervorhebung – T.D.)“.

Auch das Antwortverhalten zu den beiden anderen Themenkomplexen weist Bezüge zu bekannten verhaltensökonomischen Effekten auf. So wird zum einen das bestehende Ausgleichsniveau des bundesstaatlichen Finanzausgleichs zwar als hoch bewertet. Diese ausgeprägte Umverteilungsintensität findet jedoch in den Landesparlamenten einen starken politischen Rückhalt, was neben dem fiskalischen Eigeninteresse auf Seiten der Empfängerländer des Länderfinanzausgleichs auch auf einen *Status-quo Bias* hindeutet. Letzteres wird vor allem dadurch belegt, dass unabhängig von der Parteizugehörigkeit die jeweilige Regierung im Unterschied zur jeweiligen Oppositionsparteien in allen Bundesländern – d.h. den Nehmer- wie den Geberländer – den Länderfinanzausgleich weniger kritisch sehen. Zum anderen zeigt sich auch bei der Frage nach einer größeren Steuerautonomie eine starke Orientierung der Abgeordneten an den bestehenden Verhältnissen, gleichwohl die Antworten in inhaltlicher Hinsicht durch eine vergleichsweise starke Polarisierung in Abhängigkeit von der jeweiligen Finanzkraft eines Landes gekennzeichnet sind. Dabei findet sich vor allem bei den Parlamentariern der finanzschwachen oder stärker verschuldeten Bundesländer die Einschätzung, dass landeseigene Steuerzuschlagsrechte zu keinen nennenswerten fiskalischen Vorteilen führen. In Anbetracht dessen stellen Heinemann et al. (2014; S. 70) im Hinblick auf zukünftige Finanzausgleichsreformen fest, dass „die Befragungsergebnisse auf ein starkes Beharrungsvermögen des Status quo hin[deuten]“.

Eine solche finanzpsychologische Erklärung der föderalen Streitigkeiten zwischen Geber- und Nehmerländern im deutschen Länderfinanzausgleich findet sich in gleicher Weise in Heinemann (2012) mit dem Verweis darauf, dass zum Ausgleich verpflichtete Bundesländer die Ausgleichszahlungen aus Finanzmitteln leisten, die bereits in ihren jeweiligen Landeshaushalten etatisiert sind, was den aus verhaltensökonomischer Sicht bekannten *Endowment-Effekt* begünstigt. Wörtlich stellt Heinemann (2012; S. 477) hierzu fest: „Der Endowment-Effekt ist dort zu beobachten, wo der tatsächliche Besitz eines Gutes

eine Verlustaversion hervorruft. Die Präferenz bezüglich eines Gutes ist nicht unabhängig von der Frage, ob das Gut bereits im Besitz ist oder erst erworben werden muss, was jedoch in der traditionellen Nutzentheorie vorausgesetzt wird. Im deutschen horizontalen Länderfinanzausgleich erfolgt nun gerade die Umverteilung aus ‚eigenen Mitteln‘, was die föderalen Streitigkeiten zwischen Geber- und Nehmerländern zusätzlich erklären kann“. Und weiter: „Daher kann es schon deshalb einen Unterschied ausmachen, ob Länder über ein bundesstaatlich, also zwischen Bund und Ländern abgestimmtes, primäres Finanzverteilungssystem ihre allgemeinen Finanzausstattungen aus einem zentralen Budget erhalten, dessen Mittel zuvor hinsichtlich ihres Verwendungszweckes unbestimmt waren, oder aber ein Ausgleichssystem organisiert wird, das bereits kassenwirksame und daher auch bewusst als eigene Mittel wahrgenommene Haushaltsmittel zwischen den Ländern umverteilt und diese als ‚eigene‘ Mittel wahrgenommenen Transfers von anderen verausgabt werden können“ (ebenda). Bezogen auf eine Reform des Länderfinanzausgleichs votiert Heinemann (2012; S. 479) daher nicht zuletzt aus finanzpsychologischen Überlegungen für die Einrichtung eines „föderalen Gemeinschaftsteuer-Pools“, der für eine finanzielle Grundausstattung der finanzschwachen Länder im Rahmen eines rein vertikalen Finanzausgleichs durch den Bund mit entsprechenden horizontalen Effekten zur Vermeidung des Besitzstandseffekts und einer damit verknüpften Verlustaversion sorgt.

4.3

Wählerverhalten in der Demokratie – weitere (sozial-)psychologische und kognitive Einflussfaktoren des politischen Entscheidungsverhaltens

Die zurückliegend thematisierten Fehlbewertungen und fiskalischen Entscheidungssillusionen deuten bereits auf die psychologische Ergänzungsbedürftigkeit des polit-ökonomischen Standardmodells der Demokratie hin, soweit eine realitätsgerechte Beschreibung des (ausgaben-) politischen Verhaltens im Zentrum des Interesses steht. Auch wenn dies auf alle politisch relevanten Akteursgruppen (Wähler, Politiker, Bürokraten) zutrifft, soll eine solch verhaltenswissenschaftliche Erweiterung des ökonomischen Erklärungsansatzes nachfolgend lediglich stellvertretend anhand des Wählerverhaltens aufgezeigt werden. Den Bezugspunkt hierfür bildet erneut das bereits an früherer Stelle beschriebene Demokratiemodell von Downs (1957), welches im Weiteren sowohl mit den (älteren) Erkenntnissen der sozialpsychologischen Wahlforschung als auch mit den (neueren) kognitionstheoretischen Ansätzen des Wählerverhaltens konfrontiert werden soll, um die damit einhergehenden Implikationen für die staatliche Ausgabenpolitik aufzuzeigen.

4.3.1

Sozialpsychologische Erklärungsfaktoren des Wählerverhaltens – Orientierung an Parteien, Themen und Kandidaten

Aufgrund des immer rascher sich vollziehenden Strukturwandels in modernen Gesellschaften gewinnen solche Faktoren für die Bildung politischer Präferenzen und der darauf fußenden Wahlentscheidungen an Bedeutung, die – anders als Interessen oder Wertvorstellungen – einer kurzfristigen Veränderung unterliegen. Ausgehend von dieser Annahme berücksichtigt das sozialpsychologische Modell des Wählerverhaltens nach Gabriel und Keil (2013; S. 55) neben langfristig stabilen Einflussgrößen (ökonomische, sozialstrukturelle und historische Faktoren) auch „kurzfristig auftretende Schwankungen der Parteipräferenz und versucht, diese durch einen Wandel politischer Einstellungen zu erklären“. Bei diesen Einstellungen handelt es sich um die persönliche Identifikation mit einer Partei (Parteienorientierung), die Übereinstimmung mit dem programmatischen Angebot einer Partei (Themenorientierung) sowie der Akzeptanz der von einer Partei aufgestellten Kandidaten (Kandidatenorientierung). Campell et al. (1960; S. 24) sprechen in diesem Zusammenhang auch vom „funnel of causality“, an dessen Ende die je konkrete Wahlentscheidung einer einzelnen Person steht.¹⁶⁹

Unter der *Parteienidentifikation* wird dabei – folgt man Gabriel und Keil (2013; S. 57) – eine langfristige gefühlsmäßige Bindung der Wähler an eine politische Partei verstanden, die über soziale Gruppennormen vermittelt wird und zugleich „als Filter oder Verstärker bei der Wahrnehmung der Themen- und Kandidatenangebote der politischen Parteien“ fungiert. Sie stellt damit in Anlehnung an Popkin (1991; S. 50ff.) ebenso wie Lewis-Beck et al. (2008; S. 132ff.) ein einfaches (mentales) Hilfsmittel bei der Beurteilung komplexer politischer Sachverhalte dar („Urteilsheuristik“). Das bedeutet zugleich, dass sozio-ökonomische Variablen wie die wirtschaftliche und soziale Stellung, die Schichtzugehörigkeit oder auch Alter und Geschlecht nicht unmittelbar das Wählerverhalten beeinflussen, sondern sich – so Stalder (1992; S. 88) – über „psychologische Mechanismen in den Einstellungen des Wählers zu politischen Problemen, Parteien und Kandidaten“ niederschlagen. Folglich können politische Probleme nur dann die Präferenzen der Wähler beeinflussen, wenn sie vom Wähler wahrgenommen, zudem als bedeutsam empfunden und schließlich mit einer politischen Partei in Verbindung gebracht werden. Empirische Studien wie die von Schmitt und Holmberg (1995), Wattenberg (2000) oder auch Berglund et al. (2005) zeigen nicht nur, dass die Parteienidentifikation von Land zu Land variiert. Sie verdeutlichen zudem, dass sie in den westeuropäischen Ländern und in den USA an Bedeutung verliert, während in den

¹⁶⁹ Siehe zum sozialpsychologischen Modell des Wählerverhaltens auch Kellermann (2008), Pappi/Shikano (2007) oder Schoen/Weins (2005).

mittel- und osteuropäischen Ländern die längerfristige Identifikation mit einer Partei erst zu wachsen beginnt.¹⁷⁰

Bezogen auf die öffentlichen Ausgaben können politische Wahrnehmung und Parteienidentifikation nach Stalder (1992; S. 90) wiederum von den folgenden Faktoren beeinflusst werden: Je länger zum einen eine bestehende Ausgabenpolitik des Staates (und damit der Regierungspartei bzw. -koalition) andauert, die zugleich positiv bewertet wird, desto empfindlicher reagieren die Wähler auf Verschlechterungen (*Erwartungshaltungs-Effekt*). Je größer zum anderen das Ausmaß einer Veränderung der staatlichen Ausgabenpolitik ist und je rascher diese Veränderung vollzogen wird, umso stärker wird diese vom Wähler wahrgenommen (*Reizschwellen-Effekt*). Je zeitnäher schließlich ausgabenpolitische Entwicklungen sind, umso stärker reagiert der Wähler auf diese (*Aktualitäts-Effekt*). Die Wahrnehmung ausgabenpolitischer Entscheidungen durch den Wähler besagt allerdings noch nichts darüber, ob er sich an diesen auch im Rahmen seines Wahlverhaltens orientiert. Nur wenn eine staatliche Ausgabenentscheidung sich unmittelbar auf eine Person auswirkt und damit von zentraler Bedeutung ist, kann davon ausgegangen werden, dass es das politische Verhalten dieser Person beeinflusst. Damit gilt aber auch im Gegenzug, dass je mittelbarer die Betroffenheit ausfällt, umso stärker bestimmen andere Faktoren wie vor allem die bestehende Parteienorientierung das Wahlverhalten. Je intensiver dabei wiederum die Parteienorientierung ist, umso stärker wird das Entscheidungsverhalten der Wähler durch parteipolitische Standpunkte geprägt.

Neben der Parteienorientierung ist aus Sicht des sozialpsychologischen Modells des Wählerverhaltens zudem die *Themenorientierung* bedeutsam, die sowohl die Einschätzung der Wichtigkeit bestimmter politischer Sachthemen oder programmatischer Positionen („Issues“) als auch die Bewertung der Problemlösungskompetenz einzelner Parteien bezogen auf diese Sachthemen umfasst. Dabei ist zwischen „Positionsissues“ und „Valenzissues“ zu differenzieren.¹⁷¹ Mit ersteren sind prinzipielle Positionsunterschiede zwischen den zur Wahl stehenden Parteien etwa in Fragen der Schulpolitik (Gesamtschule versus Gymnasium), der Ausländerpolitik (unbegrenzter Zuzug versus Beschränkung des Zuzugs), der Energiepolitik (Ausbau regenerativer Energien versus Nutzung fossiler Energieträger) oder auch der Sozialpolitik (Ausbau versus Einschränkung des Sozialstaats) und den damit verbundenen staatlichen Ausgabenentscheidungen gemeint. Im Unterschied dazu bezieht sich die Valenz von politischen Themen auf die Prioritäten, die einzelnen öffentlichen Ausgabenbereichen aus Sicht des Wählers zugeordnet werden. Dabei deuten die Ergebnisse der empirischen Wahlforschung – folgt man Gabriel und Keil (2013;

¹⁷⁰ Siehe zur Parteienidentifikation in den west- und osteuropäischen Demokratien auch die Datenaufbereitung in Arzheimer (2013).

¹⁷¹ Siehe zu dieser Differenzierung auch Gabriel und Keil (2013; S. 59ff.).

S. 61) weiter – darauf hin, dass keineswegs feststeht, welche „Themen den Wählern wichtig sind und wie sie die Kompetenz der Parteien bewerten, die entsprechenden Probleme zu lösen“. Vielmehr muss mit Schwankungen und einer diesbezüglichen Instabilität in den Einstellungen der Wähler gerechnet werden.

Zusätzlich zur Themenorientierung wird der Ausgang einer Wahl schließlich auch von der jeweiligen *Kandidatenorientierung* beeinflusst, die ebenfalls an bestimmte kognitive Voraussetzungen gebunden ist. Danach müssen die Kandidaten den Wählern nicht nur bekannt sein, sondern sie müssen auch mit den von den Wählern präferierten Parteien in Verbindung gebracht werden. In Anbetracht dessen besteht in aller Regel ein kognitiver Bias zugunsten jener Kandidaten, die bereits aktuell politische Führungspositionen in Regierung und Parlament besetzen. Dies gilt insbesondere für das Personal einer amtierenden Regierungspartei oder Regierungskoalition und hier vor allem für den jeweiligen Regierungschef, der nach Gabriel und Keil (2013; S. 62) „im Unterschied zu führenden Oppositionspolitikern [...] in der Regel fast allen Wählerinnen und Wählern bekannt“ ist. Das Gewicht dieser „Personalisierung der Wählerentscheidung“ und deren unterschiedliche Ausprägungsform war in den zurückliegenden Jahren vermehrt Gegenstand entsprechender empirischer Untersuchungen. Die hierzu vorliegenden Ergebniszusammenfassungen entsprechender Studien von Brettschneider (2002), Schoen und Weins (2005) oder auch Gabriel und Keil (2007) zeigen bislang allerdings kein einheitliches Bild. In der Tendenz wird jedoch deutlich, dass der „Anteil der durch die Kandidatenorientierung gebundenen Varianz der Parteipräferenz [...] größer [ist] als in früher durchgeführten Studien“ (Gabriel und Keil, 2013; S. 64) und damit personenbezogene Faktoren in Relation zur Vergangenheit an Gewicht gewonnen haben.

Bezogen auf die aus sozialpsychologischer Sicht als maßgeblich für das Wählerverhalten eingestuft drei Determinanten wird im Demokratie-Modell von Downs (1957) lediglich die Themenorientierung in den Blick genommen, während sowohl die Parteienidentifikation als auch die Kandidatenorientierung ausgeblendet bleiben.¹⁷² Zudem stellt das dem Downs-Modell zugrunde liegende politische Links-Rechts-Schema ausschließlich auf zentrale politische Streitfragen („Positionsissues“) wie etwa die als wünschenswert angesehene Wirtschaftsordnung ab und lässt Veränderungen der politischen Agenda ebenso wie Schwankungen in den Kompetenzprofilen der Parteien („Valenzissues“) unberücksichtigt. Der Wähler soll vielmehr derjenigen Partei seine Stimme geben, von deren Arbeit er in der Vergangenheit wirtschaftlich am

¹⁷² In ähnlicher Weise stellen auch Gabriel/Keil (2013; S. 76) fest: „Wählen ist im Rational-Choice-Ansatz weitestgehend gleichbedeutend mit Issuewählen. Die Kandidatenorientierungen spielen keine Rolle, die Parteienorientierung kommt in neueren Ansätzen auf diesem Gebiet [lediglich – T.D.] über die Kostenseite des Wählens ins Spiel“.

meisten profitiert hat oder von der er zukünftig den größten Ausgabenvorteil erwartet. Eine solche Betonung ökonomischer Einflussfaktoren auf das Wählerverhalten findet sich etwa bei Frey (1977), Beck und Paldam (2000), Rattinger (2000) oder auch Pappi und Shikano (2007). Dieses durch Orientierung am ökonomischen Eigennutz gekennzeichnete Wählerverhalten bezeichnen Kinder und Kiwiet (1979) als „pocket voting“, das sie vom sogenannten „sociotropic voting“ unterscheiden. Anlass für diese Differenzierung waren empirische Analysen, die zeigen, dass der individuelle Nutzen (ökonomische Vorteil) bei der Stimmabgabe nicht im Vordergrund steht, sondern die Wähler mehrheitlich ihr Entscheidungsverhalten an jenem Nutzen ausrichten, den das politische Wirken einer Partei für die gesamte Gesellschaft erwarten lässt.¹⁷³

4.3.2

Der Gebrauch von Heuristiken als Bestimmungsfaktor des Wählerverhaltens

Mit dem Verweis auf die Bedeutung der Parteienorientierung für das Wählerverhalten wurde bereits auf einen subjektiven Mechanismus verwiesen, der aus Sicht der Kognitionspsychologie auch als eine spezifische Entscheidungsheuristik bezeichnet werden kann. Abweichend von der Annahme des Rational-Choice-Ansatzes, wonach sich Wähler wie Konsumenten auf einem Markt verhalten, die über politische Sachthemen und Zuständigkeiten voll informiert sind, die stabile und transitive Präferenzen haben und die bemüht sind, durch das Wahlverhalten ihren Nutzen zu maximieren, ist mit Blick auf das reale Verhalten davon auszugehen, dass Wähler lediglich beschränkt rational agieren. Sie stützen ihr politisches Entscheidungsverhalten dabei auf kognitive Vereinfachungen (Heuristiken), Informationen von Parteien, Interessengruppen und Massenmedien (Framing) oder auch auf persönliche Sympathien und Antipathien (Emotionen), um ein lediglich zufriedenstellendes Entscheidungs-

¹⁷³ Vergleichbare Überlegungen finden sich – wenngleich lediglich implizit – auch bei Downs (1957) in der Auseinandersetzung mit dem „Paradox des Wählens“. Dabei gilt als begründungsbedürftig, warum ein einzelner Wähler unter der Bedingung einer lediglich marginalen Bedeutung seiner persönlichen Entscheidung für den Ausgang einer Wahl sich überhaupt an dieser beteiligen sollte. Als Antwort auf diese Frage wird zum einen darauf verwiesen, dass für die Beteiligung an Wahlen weniger der im Vergleich zu den Kosten bestehende, individuelle wirtschaftliche Vorteil als vielmehr der mit der Stimmabgabe verbundene gesamtgesellschaftliche Nutzen von Bedeutung sein soll. Zudem gelten zum anderen auch psychologische Faktoren als relevant, wenn etwa auf eine entsprechende intrinsische Motivation zur Teilnahme an Wahlen, auf das Bekenntnis zum Kollektiv und der Wirksamkeit informeller Normen (Wählen als Bürgerpflicht) oder auch schlicht auf jenes Gefühl des „Dabei-gewesen-Seins“ verwiesen wird. Siehe hierzu auch Gabriel/Keil (2013; S. 76f.) mit weiteren Verweisen auf Popkin (1991), Sniderman (1993), Lupia/McCubbins (1998) sowie Lau/Redlawsk (2007). Hinsichtlich der Folgen dieser Art der Informationsverarbeitung für die Güte politischer Entscheidungen stellen Lupia/McCubbins (1998; S. 1) entsprechend fest, „that people who are called upon to make reasoned choices may not capable of doing so“.

ergebnis zu erzielen. Zudem unterliegen Wähler – wie auch schon an anderer Stelle thematisiert – bestimmten Wahrnehmungsverzerrungen (Biases), die sich auf ihr Wahlverhalten auswirken. Von den genannten Einflussgrößen wird hier zunächst die Wirkung des Gebrauchs von Heuristiken auf das Entscheidungsverhalten von Wählern näher betrachtet. Da Politik von der Mehrheit der Wähler als kein besonders wichtiger Lebensbereich erachtet wird, ist diese Art der Entscheidungsfindung, d.h. der Rückgriff auf Heuristiken beim Umgang mit politischen Phänomenen, als vergleichsweise häufig anzusehen.¹⁷⁴

Die angesprochene Parteienidentifikation wirkt wie eine *Anker-Heuristik*, indem sie das Verhalten gewohnheitsmäßig lenkt. Es handelt sich dabei – folgt man Faden-Kuhne (2013; S. 91) – um „eine langfristig stabile affektive Bindung an eine Partei [...], die während der Sozialisation erlernt und somit als Bestandteil der Persönlichkeit gesehen wird. Diese prägt nicht nur das Wahlverhalten, sondern die gesamte Wahrnehmung. Man nimmt politische Informationen selektiv und konsistent mit der Parteienidentifikation wahr“. In diesem Sinne führt die Parteienorientierung zu einem einseitigen Umgang mit politischen Informationen (*self-serving bias*), was das Ausblenden weiterer entscheidungsrelevanter Informationen begünstigt und somit zu politischen Fehlurteilen führen kann (*focus illusion*). Eine ebensolche Gewohnheits- bzw. Anker-Heuristik stellt die Orientierung an politischen Ideologien dar, wie dies auch schon von Downs (1957) hervorgehoben wurde. Da es zu kompliziert und damit auch zu teuer ist, sich zu allen politischen Sachfragen eine Meinung zu bilden, richtet der Wähler sein Entscheidungsverhalten an grundlegenden gesellschaftlichen Ordnungsvorstellungen aus, was Downs (1957) zur Einführung eines ideologischen Differenzierungsschemas in Form des Links-Rechts- bzw. Liberalismus-Konservatismus-Kontinuums in sein Demokratiemodell veranlasst hat. Nach Faden-Kuhne (2013; S. 92) mit Verweis auf Huber (2010) schließt der Wähler diesbezüglich „von den ideologischen Positionen der Parteien auf deren Position in spezifischen Sachfragen“. Entsprechend gelten linke Parteien unter anderen als Verfechter eines ausgebauten Wohlfahrtsstaates mit den daraus folgenden Konsequenzen für die staatliche Ausgabenpolitik, während rechte Parteien für eine Begrenzung der Staatstätigkeit und den damit verbundenen Einschränkungen im öffentlichen Ausgabenverhalten in den Bereichen der Sozial-, Bildungs- und Gesundheitspolitik stehen.

Neben der Anker-Heuristik spielt nach Lau und Redlawsk (2007) oder Popkin (1991) auch die *Repräsentations-Heuristik* eine wichtige Rolle bei der Informationsverarbeitung von Wählern. Von Bedeutung sind hierbei die sogenannten „Personen-Stereotypen“, die dazu führen, dass Kandidaten entsprechend ihrem äußeren Erscheinungsbild, der Art ihres Auftretens in der Öffentlichkeit

¹⁷⁴ Siehe hierzu auch Gabriel/Keil (2013; S. 78) ebenso wie Stalder (1992; S. 93).

sowie ihrer politischen Verlautbarungen einer Partei zugeordnet werden.¹⁷⁵ Bezugspunkt für diese Zuordnung sind Merkmale, die für die (Ausgaben-) Politik der Parteien als typisch gelten und auf deren Basis die Kandidaten hinsichtlich ihrer Eignung für politische Ämter bewertet werden. Schließlich gilt aus psychologischer Sicht auch die *Verfügbarkeits-Heuristik* als ein wesentlicher Bestimmungsfaktor des Wählerverhaltens. Neben individuellen Erfahrungen und politischen Vorkenntnissen spielen hierbei vor allem Emotionen eine wichtige Rolle, die sowohl Parteien als auch Kandidaten entgegengebracht werden und die aus Sicht der Wähler relativ leicht als Information verfügbar sind. Dabei lassen sich zwei Varianten von emotionaler Zugänglichkeit zu Informationen unterscheiden: Zum einen ist dies in Anlehnung an Sniderman et al. (1991) die sogenannte *Likeability-Heuristik*, der zufolge uninformierte Wähler im Fall von (ausgaben-)politischen Streitthemen die Position ihnen bekannter politischer Gruppen zu diesem Thema einzuschätzen versuchen. Ihre eigene Urteilsbildung zu diesem Thema erfolgt dann auf der Grundlage der Gefühle, welche die Wähler den verschiedenen politischen Gruppen entgegenbringen, wobei die Partei, die sie mögen, als Orientierung für die eigene inhaltliche Position zu staatlichen Ausgabenalternativen herangezogen wird. Nach Faden-Kuhne (2013; S. 91) stellen die Wähler auf diese Weise „kognitive Konsistenz her und verwenden ihre eigenen Gefühle gegenüber Gruppen als ‚Ersatz‘ für Informationen über Sachfragen“. Eine zweite Variante des einfachen Zugangs zu Informationen stellt die sogenannte *How-do-I-fell-Heuristik* dar. Nach Lodge und Taber (2000) erfolgt dabei die Bewertung eines politischen Themas, indem ein einmal abgespeichertes Gefühl gegenüber einem Objekt („affective tag“) erneut aufgegriffen wird, ohne dass zugleich auch die ursprünglich vorhandene Sachkenntnis, die überhaupt erst dieses Gefühl ausgelöst hat, mit aufgerufen wird. Allein die Information darüber, ob das Individuum das Objekt mag oder nicht mag, dient dann als kognitiver Filter für die weitere Wahrnehmung und Bewertung des Objekts.

Bezogen auf die empirische Relevanz der genannten Heuristiken zeigen Sniderman et al. (1991), dass die Anwendung der *Likeability-Heuristik* insofern anspruchsvoller als andere Heuristiken ist, wie sie bei der Urteilsbildung auf Seiten des Wählers voraussetzt, dass dieser über eigene Meinungen zu politischen Sachthemen verfügt und diese Meinung auch vorhandenen politischen Parteien zuordnen kann. Bei politisch desinteressierten und (weitgehend)

¹⁷⁵ Hierbei kann es auch zu Glaubwürdigkeitsproblemen von Parteien in Wahlkämpfen bei den Stammwählern kommen, wenn beispielsweise ihr Spitzenkandidat in Hinblick auf die genannten Merkmale einer anderen als der eigenen Partei zugeordnet wird. Faden-Kuhne (2013; S. 92) verweisen darauf, dass solche Stereotypen auch als Schemata bezeichnet werden, bei der „bestimmte Objekte aufgrund prototypischer Merkmale allgemeinen Objektklassen“ zugeordnet werden. Mit Fiske (1986) kann dabei zwischen Personen-, Selbst-, Rollen- sowie Situationsschemata differenziert werden. Zur Anwendung des Schema-Konzepts in der Wahlforschung siehe auch die verschiedenen Beiträge in Lau/Sears (1986).

uninformierten Wählern findet sich der Gebrauch dieser Heuristik demgegenüber nicht, da dieser Personenkreis in aller Regel durch keinerlei Gefühle gegenüber politischen Gruppen gekennzeichnet ist.¹⁷⁶ Die How-do-I-feel-Heuristik wurde demgegenüber von Lodge und Taber (2000) im sogenannten „Abgeordneter Lucas“-Experiment empirisch überprüft, in dessen Rahmen die Untersuchungsteilnehmer einem fiktiven Abgeordneten im US-Kongress bestimmte kognitive und affektive Eigenschaften zuordnen sollten. Dabei galt die gemessene Geschwindigkeit der Merkmalszuordnung als Indiz für die kognitive Zugänglichkeit der jeweiligen Eigenschaft. Es zeigte sich, dass die Untersuchungsteilnehmer ein mit ihren eigenen Eigenschaften kongruentes affektives Merkmal mit Blick auf den fiktiven Abgeordneten schneller abrufen konnten, als dies bei inkongruenten Merkmalen der Fall war.

Anknüpfend an die Frage nach der empirischen Wirksamkeit von affektiven Heuristiken einschließlich der Relevanz von Personen-Stereotypen (*Repräsentations-Heuristik*) für Wahlentscheidungen kommen Klein und Rosar (2005) bezogen auf Deutschland und unter Verwendung von Daten zur Bundestagswahl 2005 zu dem Ergebnis, dass ein Einfluss der physischen Attraktivität der jeweiligen Wahlkreiskandidaten auf das Wahlergebnis nachgewiesen werden konnte. Bezogen auf die Verwendung von *Anker-Heuristiken* weist wiederum eine Vielzahl an Studien die empirische Relevanz der Parteienidentifikation für die Wahrnehmung von Kandidaten und deren jeweiliger Problemlösungskompetenz als Grundlage des Wahlverhaltens nach.¹⁷⁷ Während sich dabei nach Campbell et al. (1960) die Parteienorientierung nur in Folge von krisenhaften Ereignissen veränderte, zeigen spätere Studien wie etwa die von Popkin (1991) oder Converse (1969), dass die Parteienidentifikation auch durch die Einstellung zum Spitzenkandidaten, zur aktuellen Wirtschaftslage oder die Häufigkeit der Wahl einer bestimmten Partei beeinflusst bzw. verändert werden kann. Zusätzlich zur Parteienidentifikation werden aber auch Ideologien als entsprechende Heuristiken verwendet, wie die frühen Studien von Converse (1964) und Klingemann (1979) zeigen, welche die politische Selbstpositionierungen der Wähler unter Verwendung des Links-/Rechts-Schemas (bzw. Liberalismus-/Konservatismus-Schemas) empirisch überprüft haben. Dabei zeigte sich, dass die Untersuchungsteilnehmer zwar grundsätzlich verstehen, was im politischen Kontext mit „Links“ und „Rechts“ gemeint ist. Auch waren sie in der Lage, diese Begriffe bestimmten Parteien, Personen oder auch Sachfragen zuzuordnen. Es wurde allerdings ebenso deutlich, dass – folgt man Fa-

¹⁷⁶ Nach Sniderman et al. (1991; S. 24) kommt die Verwendung dieser Heuristik nur für solche Wähler in Frage, die „already know their way around politics“.

¹⁷⁷ Siehe hierzu die Pionier-Studie von Campbell et al. (1960) sowie in der Folgezeit die empirischen Untersuchungen von Converse (1969), Falter (1977), Popkin (1991), Erikson et al. (2001), Berglund et al. (2005), Lau/Redlawsk (2007), Lewis-Beck et al. (2008) oder auch Faas/Mayerl (2010).

den-Kuhne (2013; S. 94) – „nur ein sehr kleiner Teil der Wähler abstrakte ideologische Konzepte zur Bewertung politischer Objekte“ nutzt.

Hierzu passt auch das Ergebnis der bereits erwähnten Studie von Sniderman et al. (1991), wonach die meisten Wähler zwar keine genaue Vorstellung davon haben, was sich mit den beiden politischen Positionen „Links bzw. Liberal“ einerseits und „Rechts bzw. Konservativ“ andererseits inhaltlich verbindet. Nichtsdestotrotz finden diese ideologischen Schemata jedoch eine entsprechende Anwendung bei der politischen Selbstverortung der eigenen Person.¹⁷⁸ Beide Schemata werden hierbei jedoch in einer vergleichsweise einfachen – entweder personen- oder gruppenbezogenen Bedeutungszuweisung von den Wählern angewendet. Die Verwendung vergleichbar einfacher Heuristiken belegen auch die empirischen Untersuchungen von Debus (2010), Brettschneider (2002), Brettschneider und Gabriel (2002) sowie Klein und Ohr (2000) für Deutschland, die zu dem Ergebnis kommen, dass im Rahmen von Wahlkämpfen auch die Einflussgrößen „Sympathie“ und „Vertrauenswürdigkeit“ bei der Bewertung der zur Wahl stehenden Kandidaten und deren Eigenschaften als einfache Heuristiken fungieren. Dies bedeutet allerdings zugleich, dass zusätzlich zum vergleichsweise „harten“ Faktor der Einstellung der Wähler zu bestimmten Sachfragen der Steuer- und Ausgabenpolitik auch „weiche“ Faktoren, wie deren individuelle Gefühlslage oder subjektive Vertrauenseinschätzung gegenüber einem Kandidaten, das Wahlverhalten steuern.

4.3.3

Der Einfluss von kognitiven Biases und Framing-Effekten auf das Wählerverhalten

Während die zurückliegend genannten Untersuchungsergebnisse noch einen vergleichsweise losen Bezug zur staatlichen Ausgabenpolitik aufweisen, gilt dies nicht in gleicher Weise für die Studie von Caplan (2007) mit dem Titel „The Myth of the Rational Voter“, welche unter Auswertung von Untersuchungsdaten aus den USA für das Jahr 1996, die aus einer Befragung von mehr als 1.500 US-Amerikanern und 250 promovierten Ökonomen zu ökonomisch relevanten Fragestellungen gewonnen wurden und die auf verschiedene kognitive Biases im Verhältnis beider Akteursgruppen zueinander verweist. Ausgehend von der Annahme, dass demokratisch gewählte Regierungen im Großen und Ganzen dem Mehrheitswillen der Wählerschaft folgen, können die Auswertungsergebnisse als eine empirische Erklärung dafür angesehen werden, warum Wirtschaftspolitik im Allgemeinen, aber auch staatliche Ausgabenpolitik im Besonderen in ihrer Ausgestaltung häufig öko-

¹⁷⁸ Für entsprechende empirische Studien „zur Rolle der Selbstpositionierung auf dem Links-Rechts-Kontinuum für die Einstellung zu politischen Sachfragen für den Wahlentscheid“ in Deutschland verweist Faden-Kuhne (2013; S. 95) auf die Untersuchungen von Jagodzinski/Kühnel (1997) und Jagodzinski/Kühnel (2001) sowie Huber (2010).

nomisch suboptimal ausfallen.¹⁷⁹ Als Ursache hierfür wird zum einen auf das in der Bevölkerung fehlende Verständnis der ökonomischen Funktionsweise von Märkten („*anti-market bias*“) verwiesen. Dies führt nach Caplan (2007; S. 8) unter anderen dazu, dass Markteinkommen und staatliche Transferzahlungen als etwas der Sache nach gleiches angesehen werden, obwohl beide mit vollkommen unterschiedlichen Anreizwirkungen verbunden sind. In der Tendenz – so die naheliegende Schlussfolgerung – führt diese fehlerhafte Wahrnehmung jedoch dazu, dass das Niveau staatlicher Transferleistungen (Sozialtransfers, Lohnzuschüsse etc.) höher ausfällt, als dies ökonomisch wünschenswert ist.

Zum fehlenden Marktverständnis tritt zum anderen eine fehlende Einsicht in die Vorteile der internationalen Arbeitsteilung („*anti-foreign bias*“), was nach Caplan (2007; S. 10) zu einer systematischen Unterschätzung des Nutzens der ökonomischen Interaktion mit ausländischen Wirtschaftspartnern führt. Bezogen auf den öffentlichen Haushalt lässt sich daraus unter anderen ein zu hohes Niveau an staatlichen Exportsubventionen, Einkommenstransfers oder auch Protektionszöllen ableiten, die aus dem Schutz einzelner Wirtschaftsbereiche vor internationaler Konkurrenz resultieren. Darüber hinaus belegen die Untersuchungsdaten zudem eine einseitige Betrachtung des Wirtschaftsgeschehens unter dem Aspekt der Arbeitsplatzsicherung bzw. des Arbeitsplatzerhalts („*make-work bias*“), was sich in einer Unterschätzung des ökonomischen Nutzens arbeitssparend wirkender Technologien und betrieblicher Organisationsformen niederschlägt.¹⁸⁰ Im Rahmen staatlicher Ausgabenpolitik kann dies dazu führen, dass sich der Blick einseitig auf die Gewährung von Erhaltungssubventionen und Steuervergünstigungen als Reaktion auf den wirtschaftlichen Strukturwandel richtet. Schließlich verweist Caplan (2007; S. 16) auch darauf, dass die Bevölkerung weit mehrheitlich dazu neigt, den Schärfegrad (bestehender wie zukünftiger) ökonomischer Probleme zu überschätzen, während die vergangene, aktuelle wie zukünftige Leistungsfähigkeit des Wirtschaftssystems systematisch unterschätzt wird („*pessimistic bias*“). Eine mögliche Konsequenz daraus ist, dass der Staat – etwas im Bereich der sozialen Daseinsvorsorge und Risikoabsicherung – aufgrund des mangelnden

¹⁷⁹ Es handelt sich dabei um eine gemeinsam von der Washington Post, der Kaiser Family Foundation und der Harvard University unter dem Titel „Survey of Americans and Economists on the Economy“ durchgeführte Studie. Siehe hierzu auch Caplan (2007; S. 6) mit den entsprechenden Verweisen auf die entsprechende Primärliteratur. Hinsichtlich seines grundlegenden Anliegens stellt Caplan (2007; S. 2) in Abgrenzung zur politökonomischen These, „that voters are deeply ignorant about politics“, fest: „I offer an alternative story of how democracy fails. The central idea is that voters are worse than ignorant; they are, in a word, irrational – and vote accordingly. Despite their lag of knowledge, voters are not humble agnostics; instead they confidently embrace a long list of misconceptions“.

¹⁸⁰ Caplan (2007; S. 13) stellt hierzu wörtlich fest: „Saving labor, producing more goods with fewer man-hours, is widely perceived not as progress, but as a danger. I call this make-work bias, a tendency to underestimate the economic benefits of conserving labor“.

Vertrauens der Mehrheit der Wähler in privatwirtschaftliche Problemlösungen deutlich höhere Ausgaben tätigt, als dies bei einer optimistischeren Bewertung der Problemlösungsfähigkeit des Marktsystems der Fall wäre.

Jenseits dessen sind hier aber auch die bereits an früherer Stelle (Kapitel 2) genannten kognitiven Biases für das Wählerverhalten von Bedeutung. Dies betrifft zum einen das übersteigerte Selbstvertrauen, das Akteure im Hinblick auf ihre eigenen Fähigkeiten an den Tag legen (*overconfidence bias*) und aufgrund dessen sie dazu neigen, ihr Können und Wissen zu überschätzen oder zu stark auf ihr aktuelles wie zukünftiges Glück zu vertrauen. Werden zudem neue Informationen nur entsprechend des bereits bestehenden politischen Einstellungsmusters aufgenommen (*self-serving bias*), kann dies zu persistenten subjektiven Resistenzen mit Blick auf die Korrektur des eigenen politischen Meinungsbildes führen. Schließlich werden auf Seiten der Wähler politische Ereignisse aufgrund ihres Aktualitätsgrads mit einem zu hohen Gewicht belegt (*certainty effect*), was in Verbindung mit der Neigung, sich auf nur wenige Aspekte bei ihrer Entscheidungsfindung zu konzentrieren (*focus illusion*), nicht selten zu politischen Fehlurteilen führt. Bezogen auf die beiden zuletzt genannten Wahrnehmungsfehler kritisiert Stalder (1992; S. 92) den damit einhergehenden, „zeitgebundene Faktor des Vergessens“ auf Seiten der Wähler, der für bestehende Regierungen eine nicht unerhebliche Erweiterung ihres (ausgaben-)politischen Handlungsspielraums darstellt. Je größer dieser Vergessenheitsfaktor ausfällt und je kurzsichtiger Wähler sich verhalten, umso mehr wird eine Regierung versuchen, solche Maßnahmen an den Beginn einer Legislaturperiode zu legen, die – wie etwa die Kürzung von Infrastruktur- oder auch Sozialausgaben – ebenso merklich wie unpopulär sind. Das Gegenteil gilt demgegenüber für merkliche und zugleich populäre Regierungsentscheidungen wie etwa die Erhöhung der Gesundheits- oder Rentenausgaben.

Aber auch hinsichtlich der beiden zuerst genannten Fehlwahrnehmungen weisen Kulinski und Quirk (2000; S. 170ff.) darauf hin, dass die damit einhergehende Nutzung fehlerhafter Informationen und unzureichender Beurteilungsmaßstäbe zu politisch inferioren Entscheidungen seitens der Wähler führt. Zu den dabei auftretenden Problemen gehören – folgt man Faden-Kuhne (2013; S. 98) – „unter anderem die systematisch falsche Wahrnehmung von Fakten, eine Überschätzung des eigenen Wissens, Widerstände gegen die Korrektur von Irrtümern oder die Überbewertung der Präsentation von Argumenten gegenüber ihrem Inhalt. Da [...] die beschriebenen Fehler nicht zufällig, sondern zumindest zum Teil systematischer Art sind, gleichen sie sich im Aggregat der Wählerschaft nicht aus und können zu folgenreichen politischen Fehlentscheidungen führen, besonders bei Wahlen oder Referenden“.¹⁸¹ Der im Zitat enthaltene Hinweis auf die Relevanz der Präsentation politischer Inhalte für deren

¹⁸¹ Siehe hierzu auch Lau (2003) ebenso wie Lau/Redlawsk (2006), die ebenfalls zu dieser Bewertung des Wählerverhaltens gelangen.

kognitive Verarbeitung verweist zugleich auf die Bedeutsamkeit von Framing-Effekten im Rahmen des Entscheidungsverhaltens von Wählern.

Eine Rolle spielt diesbezüglich zum einen das von Lupia und McCubbins (1998) formulierte Konzept des *institutionellen Lernens*, wonach die Glaubwürdigkeit der von einzelnen Personen präsentierten politischen Informationen danach bewertet werden soll, welcher Institution diese Personen angehören.¹⁸² Die jeweilige institutionelle Zugehörigkeit bestimmt somit die „politische Kreditwürdigkeit“ einer Person und beeinflusst auf diese Weise das Urteil des Wählers hinsichtlich der Vertrauenswürdigkeit der Informationsquelle. D.h. ein und derselbe Informationsinhalt kann je nach institutionellem Kontext der Informationsquelle zu einer vollkommen unterschiedlichen kognitiven Verarbeitung auf Seiten der Wähler führen. Ein besonderes Augenmerk galt in diesem Zusammenhang schon früh der Wirkung von Vertretern der Massenmedien im Hinblick auf die Funktion des *Agenda-Settings*.¹⁸³ Die sogenannte Chapel-Hill-Studie von McCombs und Shaw (1972) gilt nach Dageförde (2013; S. 278) als „Pionierstudie der Agenda Setting-Forschung“, deren Ergebnisse eine signifikante Korrelation zwischen der Medien- und der Bevölkerungsagenda zeigen. Dabei wurde anhand von 100 unentschlossenen Wählern der Gemeinde Chapel-Hill die Bedeutsamkeit von (ausgaben-)politischen Themen in den Medien mit der Rangreihe von Themen innerhalb dieser Wählergruppe verglichen. Danach beeinflusst die Berichterstattung der Medien nicht allein das Wissen der Wähler bezüglich der reinen Menge an Wahlkampfthemen. Zudem entscheidet deren Platzierung in den Medien, welche Themen von den Wählern mit welcher Priorität wahrgenommen werden.

In der Folgezeit durchgeführte empirische Studien kommen zu vergleichbaren Ergebnissen, auch wenn diese zum einen differenzierter ausfallen¹⁸⁴ und zum

¹⁸² Oder mit den Worten von Faden-Kuhne (2013; S. 95): „Nach der Theorie des institutionellen Lernens ‚leihen‘ Institutionen ihre Glaubwürdigkeit den Personen ‚aus‘, die sie repräsentieren“. Siehe hierzu auch Lupia/McCubbins (2000). An anderer Stelle sprechen Lupia/McCubbins (1998; S. 9) auch von sogenannten „external forces“, welche „can substitute (for) character“.

¹⁸³ Den Ausgangspunkt hierfür lieferte vor allem die von Cohen (1963; S. 13) formulierte These: „The mass media may not be successful much of the time in telling people what to think, but the media are stunningly successful in telling their audience what to think about“.

¹⁸⁴ So unterscheiden Shaw/McCombs (1977) in einer Folgestudie zwischen drei verschiedenen Modellen des Agenda Settings: Neben dem sogenannten Awareness-Modell, bei dem Wähler durch die Medien auf politische Themen lediglich aufmerksam gemacht werden, wird zudem das Salience-Modell, bei dem es um die mediale Beeinflussung der Wahrnehmung der Wichtigkeit von Themen durch die Wähler geht, sowie das Priorities-Modell betrachtet, bei dem es zu einer Übernahme der in den Medien kommunizierten Rangfolge von Themen durch die Wähler kommt.

anderen in methodisch anspruchsvollerer Weise ermittelt wurden.¹⁸⁵ Dabei wird auch dem sogenannten *Second Level Agenda Setting* ein besonderes Augenmerk beigemessen. Dessen Bedeutsamkeit kann dabei mit McCombs (2004; S. 87) wie folgt charakterisiert werden: „The first level of agenda-setting process is the transmission of object salience. The second level is the transmission of attribute salience [...] [through – T.D.] placing varying degrees of emphasis on the attributes of persons, public issues or other objects“. Es wird damit also nicht allein die Übernahme der medial kommunizierten Rangfolge politischer Themen auf Seiten der Wähler untersucht. Vielmehr wird – folgt man Dageförder (2013; S. 283) – beim Second Level Agenda Setting damit zugleich analysiert, inwieweit „die von den Medien vorgenommene Zuordnung der Wichtigkeit von Eigenschaften zu politischen Objekten (Themen, Kandidaten) mit den entsprechenden Einstellungen der Wähler übereinstimmt“. D.h. die wählerseitige Wahrnehmung der Wichtigkeit bestimmter Bereiche der staatlichen Ausgabenpolitik korreliert nicht allein mit der Rangfolge, die einzelnen ausgabenpolitischen Themen in der Medienberichterstattung zugewiesen wird. Darüber hinaus ist für die Wählerwahrnehmung der verschiedenen öffentlichen Ausgabenbereiche ebenso bedeutsam, welche Eigenschaften die Medien diesen Bereichen („wichtig“, „nachrangig“ etc.) oder den politischen Kandidaten („sympathisch“, „durchsetzungsstark“ etc.), die sich für einzelne Ausgabenbereiche besonders einsetzen, zuordnen.

Ein empirischer Beleg für diese Art des Agenda Settings findet sich unter anderem in einer von McCombs et al. (2000) durchgeführten Fallstudie für Pamplona im Rahmen der spanischen Nationalwahlen des Jahres 1996, in der die mediale Darstellung von politischen Themen und Kandidaten und deren Einflussnahme auf die Bewertung dieser Themen sowie die Beschreibung der Kandidaten durch die Wähler untersucht wurde. Dabei zeigte sich eine starke Korrelation zwischen der Medienberichterstattung und den in den Wählerumfragen genannten Eigenschaften der Kandidaten. Nach Dageförder (2013; S. 283) bestätigt die Untersuchung von McCombs et al. (2000) damit den auch schon in früheren empirischen Studien ermittelten Zusammenhang „zwischen den von der Medienberichterstattung hervorgehobenen Eigenschaften politischer Objekte und den von den Bürgern wahrgenommenen oder als wichtig eingestuften Attributen“. Hinsichtlich der beiden grundsätzlich zu unterscheidenden Formen von Framing-Effekten spielt dabei das „*equivalency framing*“ im Gegensatz zum „*issue framing*“ im Kontext politischer Kommuni-

¹⁸⁵ Siehe hierzu etwa die Studie von Dearing/Rogers (1996), in der die befragten Wähler per Zufallsgenerator einer Experimental- und einer Kontrollgruppe zugeordnet wurden, wobei nur die erstgenannte Gruppe im Anschluss mit medialen Informationen versorgt wurde. Ein Agenda Setting-Effekt galt vor diesem Hintergrund nur dann als nachgewiesen, wenn die Berichterstattung ausschließlich in der Experimentalgruppe zu einer veränderten Einschätzung der Wichtigkeit politischer Themen führte.

nikationsprozesse eine geringere Rolle.¹⁸⁶ Die erstgenannte Form des Framings geht dabei auf die klassische Untersuchung von Tversky und Kahneman (1984) zurück und stellt auf den Gebrauch von unterschiedlichen, aber logisch identischen Worten oder Formulierungen ab. Bei der zweitgenannten Form des Framings wird demgegenüber auf die unterschiedliche Interpretation politischer Streit- und Sachfragen als Beeinflussungsfaktor des Wählerverhaltens abgestellt. Es werden dabei unterschiedliche inhaltliche oder emotionale Aspekte hervorgehoben, die mit in der Wählerschaft vorhandenen (aber konkurrierenden) Wertorientierungen in Verbindung stehen.¹⁸⁷ Faas und Schoen (2010) zeigen wiederum in einer Untersuchung für Deutschland, dass bei ausgabenpolitischen Themen (z.B. staatliche Mehrausgaben zugunsten des Ausbaus von Kindertagesstätten), die sich inhaltlich nahe am Alltagsleben einzelner Wähler (hier: junger berufstätiger Eltern) bewegen, keine nennenswerten Framing-Effekte nachgewiesen werden konnten. Dies galt umso mehr, je breiter diese Sachthemen bereits im Vorfeld des Wahlkampfes in der Öffentlichkeit diskutiert wurden.

4.3.4

Der Einfluss von Emotionen auf das Entscheidungsverhalten der Wähler

Sowohl beim Gebrauch von Heuristiken als auch im Zusammenhang mit der Wirksamkeit von Framing-Effekten wurde bereits vereinzelt auf die Bedeutung von Gefühlen bzw. Emotionen verwiesen. Daran anknüpfend dienen die folgenden Ausführungen dazu, den Einfluss von Emotionen auf das Wählerverhalten systematischer als bislang darzustellen. Den Ausgangspunkt hierfür bildet die seit den 1980er Jahren in Auseinandersetzung mit dem Rational-Choice-Ansatz geführte Diskussion innerhalb der verhaltenswissenschaftlichen Wahlforschung, in welchem Verhältnis „Kognition“ und „Emotion“ das politi-

¹⁸⁶ Siehe hierzu etwa Ghanem (1997) oder auch Takeshita (1997). Für Deutschland weist Brettschneider (2005) anhand der Charakterisierung von Angela Merkel in den Hauptnachrichtensendungen des Fernsehens für den Zeitraum von 2000-2002 eine starke Korrelation zwischen dem Tenor der Medienberichterstattung und der Zufriedenheit mit Angela Merkel in der Bevölkerung nach. In allgemeiner Form wird dieser Effekt von Druckman et al. (2004; S. 1180) wie folgt beschrieben: „Media coverage or candidate discussion of specific policy areas (e.g. economic policy) prime voters to give more weight to those areas when assessing candidates“.

¹⁸⁷ Siehe hierzu etwa Gamson/Modigliani (1987; S. 3), Entman (1993; S. 52) oder auch Sniderman/Theriault (2004; S. 140). Neben den Massenmedien wird aber auch dem Agenda Setting von Parteien, Politikern oder Interessengruppen bei der Analyse von Framing-Effekten ein besonderes Gewicht beigemessen. Zaller (1992) und Chong (1996) sprechen in diesem Zusammenhang auch von „common frames of reference“, welche die Einstellung der Wähler zu einem Sachthema bestimmen sollen. Zur empirischen Evidenz dieser Art von Framing-Effekt siehe etwa Carmines/Stimson (1989) oder auch Sniderman/Theriault (2004).

sche Denken und Handeln bestimmen.¹⁸⁸ Im Rahmen dieser Diskussion dominierte für lange Zeit die „*primacy of affect*“-Hypothese. Sie besagt in Anlehnung an Zajonc (1980), dass Gefühlen und Emotionen ein zeitlicher wie inhaltlicher Vorrang vor kognitiven Prozessen einzuräumen ist. Nicht zuletzt die mangelnde empirische Unterscheidbarkeit von Kognition und Emotion hat mittlerweile jedoch zu der Auffassung geführt, dass zwar die Wahrnehmung von politischen Informationen ebenso wie die Bereitschaft zur Aufnahme neuer Informationen einerseits in erheblichem Maße von den Emotionen der Akteure beeinflusst wird. Andererseits gilt jedoch ebenso als zutreffend, dass vorhandene Gefühlslagen immer auch eine kognitive Grundlage haben. D.h. die Entscheidungen von Wählern basieren lediglich in Ausnahmefällen entweder nur auf der einen (Kognition) oder der anderen (Emotion) Einflussgröße. Vielmehr dürfte das Wählerverhalten das Ergebnis einer spezifischen Mischung aus beiden Bestimmungsfaktoren sein.¹⁸⁹ Emotionen kommt in diesem Wechselverhältnis zumeist die Funktion der Komplexitätsreduktion in Entscheidungssituationen zu, indem sie – folgt man Faden-Kuhne (2013; S. 100) – die „Auswahl und Aufnahme von Informationen“ steuert und damit als „WahrnehmungsfILTER“ – ähnlich dem self-serving bias – fungiert.

Die beschriebene Wechselbeziehung zwischen kognitiven und emotionalen Prozessen liegt auch der sogenannten *Theorie der affektiven Intelligenz* zugrunde, der zufolge sich Akteure nicht entweder rational oder emotional verhalten sollen. Nach Marcus et al. (2005; S. 950ff.) ist vielmehr davon auszugehen, dass Emotionen zu einer individuellen Stärkung der Rationalität des Verhaltens beitragen können, indem sie unter bestimmten situativen Bedingungen für Impulse sorgen, sich noch besser zu informieren bzw. noch intensiver über politische Sachthemen zu reflektieren. Dabei kann sich situationsgebunden mal die affektive Komponente und mal die kognitive Komponente als dominant erweisen. Für die Art der Informationsverarbeitung ebenso wie für die präferierte Entscheidungsstrategie fungieren Emotionen somit als eine vermittelnde Variable, was weder dem Rational-Choice-Ansatz noch dem – an früherer Stelle vorgestellten – sozialpsychologischen Modell des Wählerverhaltens entspricht. Als maßgebliches Unterscheidungsmerkmal zu beiden Theorieansätzen gilt dabei die Bedeutung, die nach MacKuen et al. (2007; S. 128) der sogenannten „political geography“ beizumessen ist. Je nach gegebener Handlungssituation kann dabei aus Sicht des Wählers zwischen einer politischen Geografie der bekannten Situation („*habituated choice*“) und einer politischen Geografie der Unsicherheit („*deliberative choice*“) differenziert werden. Danach erfolgt in bekannten Situationen ein Rückgriff auf erlernte

¹⁸⁸ Siehe hierzu und zu den folgenden Ausführungen auch Faden-Kuhne (2013; S. 99ff.) mit weiteren Literaturverweisen.

¹⁸⁹ Siehe als Vertreter dieser Auffassung etwa Sniderman et al. (1991), Zaller (1992), Lodge/Taber (2000) oder auch Marcus (2003).

Routinen, während in neuen Handlungssituationen – so auch Faden-Kuhne (2013; S. 103) – die daraufhin aktivierten Gefühle der Unsicherheit und Angst einen Rückgriff auf vergangene Verhaltensmuster verhindern und beim Wähler dazu führen, „sein Verhalten der neuen Situation anzupassen“.

Entsprechend der Theorie der affektiven Intelligenz entscheidet sich der Wähler folglich nicht immer entsprechend der bestehenden Parteienorientierung oder gemäß einer rationalen Abwägung von (erwartetem) Nutzen und Kosten. Vielmehr tut er das eine oder das andere nur dann, wenn er dies als situationsangemessen bewertet. Wann dies jedoch der Fall ist, ergibt sich – so die Theorie – aus der emotionalen Wahrnehmung der Handlungssituation. Bezogen auf die staatliche Ausgabenpolitik würde dies bedeuten, dass der Wähler solange seinen Routinen und vorhandenen Erfahrungen in der Bewertung geplanter haushaltspolitischer Entscheidungen einer Regierung oder der daran geübten Kritik der Opposition folgt, solange es um altbekannte Kontroversen etwa in den Bereichen der Bildungs-, Gesundheits-, Sozial- oder auch Rentenpolitik geht. Stehen demgegenüber vollkommen neue Ausgabenentscheidungen zur Disposition, die über keinerlei „politische Historie“ verfügen, wie dies etwa für zusätzliche Verteidigungsausgaben aufgrund einer vollkommen neuen Gefahrenlage oder für zusätzliche Infrastrukturausgaben zur Anpassung an die zukünftigen Auswirkungen des Klimawandels gilt, ist zu erwarten, dass der Wähler intensiver als sonst nach Informationen sucht, um zu einer möglichst rationalen Entscheidung zu gelangen.

Empirische Evidenz für die Theorie der affektiven Intelligenz findet sich zum einen in der Studie von Brader (2005), in der mittels eines Verhaltensexperiments aus Anlass des US-Präsidentenwahlkampfes des Jahres 1998 gezeigt werden konnte, dass Emotionen wie Angst und Enthusiasmus sich nachweislich auf das Wählerverhalten auswirken. Während in Wahlwerbesspots enthaltene enthusiastische Appelle die Bürger zum Rückgriff auf Handlungsroutinen veranlassten, stimulierten angstbesetzte Impulse eine verstärkte Wachsamkeit auf Seiten der Wähler und sorgten für die Bereitschaft zur Neubewertung einer bestehenden Handlungssituation. Bucy und Bradly (2004) konnten zudem ebenfalls für die USA zeigen, dass vermittelnd wirkende Gefühle selbst wiederum situationsangemessen sein müssen, um Wirksamkeit entfalten zu können. D.h. ein „*emotional kongruentes*“ Verhaltensmuster wird beim Wähler nur dann ausgelöst, wenn auch die emotionalen Darstellungen der Politiker als angemessen empfunden werden. Demgegenüber führen emotional unangemessene Darstellungen zu einer erhöhten kognitiven Aufmerksamkeit auf Seiten der Wähler.

Anhand von US-Daten zum Wählerverhalten für den Zeitraum 1980-1996 untersuchten wiederum MacKuen et al. (2007) den Einfluss von Parteienidentifikation und ideologischer Orientierung einerseits sowie Kandidaten- und Themenorientierung andererseits auf das Wählerverhalten unter der Bedingung des Vorhandenseins bzw. Nichtvorhandenseins von Angst. Dabei zeigte sich,

dass die Wähler immer dann, wenn sie mit dem Kandidaten ihrer Partei zufrieden waren und darüber hinaus keinerlei Angstgefühl empfanden, sich in ihrem Wahlverhalten von Parteienorientierung und politischer Ideologie leiten ließen. Bestand demgegenüber Unzufriedenheit gepaart mit einem Bedrohungsgefühl, gewannen Kandidaten- und Themenorientierung in Verbindung mit einem verstärkten informationellen Suchverhalten seitens der Wähler zunehmend an Bedeutung. Ebenfalls anhand von US-Daten untersuchten Redlawsk et al. (2007) schließlich das Wechselspiel von Emotion und Kognition mit Blick auf das politische Lernverhalten in Wahlkämpfen. Auch in dieser Studie konnte gezeigt werden, dass Angst zu einer intensivierten Suche nach Informationen und einem stärker rational geprägten Entscheidungsverhalten führt. Allerdings wurde dieses Verhaltensmuster nur in solchen Situationen nachgewiesen, in denen die von den Wählern jeweils präferierten Kandidaten das Angstgefühl auslösten und dies zugleich in einer als hochgradig bedrohlich empfundenen Situation geschah. Wurde die situative Bedrohung seitens der Wähler jedoch als lediglich gering oder gar nicht vorhanden eingestuft, spielten Emotionen (hier: Angst) keinerlei Rolle mit Blick auf die Suche und Verarbeitung von Informationen und damit die Rationalität des Entscheidungsverhaltens.¹⁹⁰

¹⁹⁰ Für Deutschland liegt nach Faden-Kuhne (2013) bislang lediglich eine empirische Studie zur Überprüfung der Theorie affektiver Intelligenz vor. Schoen (2006) untersuchte dabei anhand von Daten für die Bundestagswahl 2009, wie sich die Angst vor der Wirtschaftskrise auf das Wählerverhalten ausgewirkt hat. Dabei zeigte sich, dass die Angst zwar nicht das generelle Interesse an Politik steigert, sie jedoch zu einer erhöhten Aufmerksamkeit und Informationssuche auf Seiten der Wähler beiträgt. Zudem gewinnen politische Sachfragen gegenüber der Parteienidentifikation an Entscheidungs- bzw. Verhaltensrelevanz.

5

Verhaltensökonomische Schlussfolgerungen für die Ausgabenpolitik des Staates

Aus den Erkenntnissen von Verhaltensökonomik und Finanzpsychologie lassen sich für die staatliche Ausgabenpolitik eine Reihe von Gestaltungsempfehlungen ableiten. Wo diese Empfehlungen über traditionelle Schlussfolgerungen der finanzwissenschaftlichen Ausgabenanalyse hinausreichen, können sie dazu dienen, die theoretisch wie empirisch abgeleiteten Handlungsoptionen der staatlichen Finanzpolitik zu erweitern. Aber auch in all jenen Fällen, in denen die verhaltensökonomische Perspektive zu keinen fundamental neuen politischen Erkenntnissen führt, lassen sich bekannte Handlungsempfehlungen dennoch zusätzlich fundieren. Da sich die verhaltensökonomische Analyse der Ausgabentätigkeit des Staates vor allem mit Fragen der subjektiven Wahrnehmung öffentlicher Ausgaben, der psychologischen Wirksamkeit staatlicher Ausgabenimpulse sowie der politischen Kontrolle der Ausgabenpolitik des Staates durch den Bürger beschäftigt, ist auch der überwiegende Teil der abgeleiteten Handlungsempfehlungen darauf ausgerichtet. Im Einzelnen lassen sich dabei die folgenden Ansatzpunkte für eine Verbesserung staatlicher Ausgabenpolitik benennen:

- *Akzeptanz staatlicher Ausgabentätigkeit* – Hinsichtlich der Akzeptanz von einzelnen Ausgabenentscheidungen ebenso wie der Ausgabenpolitik des Staates insgesamt durch die Bürger besteht nach Kirchler (2007; S. 78ff.) eine der zentralen Erkenntnisse der Verhaltensökonomik darin, dass die subjektive Beurteilung der öffentlichen Ausgabentätigkeit nicht losgelöst von den wahrgenommenen individuellen Steuerbelastungen erfolgt. Für diesen Vergleich von Ausgaben- und Finanzierungsseite des öffentlichen Haushalts ist wiederum maßgeblich, ob sich mit Blick auf die staatliche Mittelverwendung ein Gefühl der Fairness oder ein Empfinden der Benachteiligung einstellt. Dabei ist immer dann damit zu rechnen, dass die getätigten Ausgaben als ungerecht und die zu ihrer Finanzierung erhobenen Steuern als unfair empfunden werden, wenn beim einzelnen Bürger der Eindruck entsteht, selbst nur unzureichend von der Ausgabenpolitik des Staates zu profitieren, während die Mehrheit einen Vorteil aus den bereitgestellten Leistungen zieht. Für diesen Fall ist es unerheblich, ob diese Einschätzung auch den objektiven Gegebenheiten entspricht, da es einzig auf die subjektive Wahrnehmung des Austauschverhältnisses von Ausgaben und Steuern ankommt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Ausgaben mit einer ausgeprägten „Kollektivgutkomponente“ (z.B. Verteidigungsausgaben) subjektiv weit weniger merklich sind als solche Ausgaben, die über eine nennenswerte „Individualgutkomponente“ verfügen (z.B. Bildungsausgaben). Die subjektive Wahrnehmung (bzw. der Grad der Merklichkeit) der in staatlichen Aufgabenfeldern getätig-

ten Ausgaben wird zudem beeinflusst von der Nutzungshäufigkeit einer öffentlichen Leistung sowie davon, ob der Ausgabenvorteil sich weitgehend auf einen Optionswert anstatt eines unmittelbaren Gebrauchswerts beschränkt (z.B. Landesverteidigung). In Anbetracht dessen kann eine breite öffentliche Akzeptanz staatlicher Ausgabentätigkeit nur dadurch erreicht werden, dass die (ökonomischen) Gründe für bestimmte staatliche Ausgabenentscheidungen nicht nur möglichst einfach, klar und damit leicht nachvollziehbar, sondern – wenn erforderlich – auch wiederholt gegenüber dem Bürger dargelegt werden. Andernfalls kann nicht ausgeschlossen werden, dass es zu einer Erosion des Staatsvertrauens bis hin zu einer grundlegenden Legitimationskrise der öffentlichen Ausgabenpolitik kommt.

- *Dringlichkeitsbewertung öffentlicher Ausgaben* – Eng verknüpft mit der Frage nach der Akzeptanz staatlicher Ausgabenpolitik ist die verhaltensökonomische Einsicht, dass die Bürger in der Bewertung ausgabenpolitischer Entscheidungen des Staates solange ihren Routinen und vorhandenen Erfahrungen folgen, solange es um bekannte Sachverhalte etwa in den Bereichen der Bildungs-, Gesundheits-, Sozial- oder auch der Rentenpolitik geht. Im Ergebnis führt dies – wie schon die frühen Untersuchungen von Schmolders (1970) gezeigt haben, die durch finanzpsychologische Studien jüngeren Datums bestätigt wurden – zu stereotypen Dringlichkeitseinschätzungen der verschiedenen öffentlichen Ausgabenbereiche, wobei staatliche Mehrausgaben etwa in den Bereichen von Verteidigung oder Außenpolitik häufig als verzichtbar gelten, während solche Mehrausgaben etwa in den Bereichen von Kultur, Soziales, Bildung oder Wissenschaft mehrheitlich als wünschenswert eingestuft werden. Bezogen auf mögliche Ausgabenkürzungen zum Zweck der Haushaltskonsolidierung ergibt sich erwartungsgemäß das umgekehrte Bild. Stehen demgegenüber vollkommen neue Ausgabenentscheidungen zur Disposition, die über keinerlei „politische Historie“ verfügen, wie dies beispielsweise für zusätzliche Infrastrukturausgaben zur Anpassung an die zukünftigen Auswirkungen des Klimawandels oder für vermehrte Ausgaben im Bereich der Inneren Sicherheit im Fall von neuen Gefahren- bzw. Bedrohungslagen gilt, ist davon auszugehen, dass die Bürger intensiver als sonst nach Informationen suchen, um zu einer möglichst rationalen Einschätzung entsprechender öffentlicher Ausgabenentscheidungen zu gelangen.
- *Zeitliche Befristung staatlicher Ausgabenprogramme* – Aus verhaltensökonomischer Sicht neigen Bürger dazu, eine seit langem bestehende Praxis staatlicher Ausgabenpolitik auch dann als gerecht zu bewerten, wenn diese in ihrer konkreten Ausgestaltung als willkürlich oder hinsichtlich ihres Entstehungsprozesses als zufällig einzustufen ist. Solche Gewohnheits- oder auch Besitzstandseffekte können – folgt man Esser (1999) – jedoch dazu führen, dass es zu Pfadabhängigkeiten oder Entwicklungsblockaden bei staatlichen Ausgabenentscheidungen und damit zu einer abnehmenden Flexibilität in der politischen Gestaltung des öffentlichen Haushalts kommt. Verstärkt wird diese Inflexibilität

dadurch, dass über einen längeren Zeitraum gewährte Ausgaben des Staates aus Sicht der Begünstigten wie ein Bestandteil des eigenen Einkommens- oder Vermögens gewertet werden. Das Reaktanz-Verhalten im Fall von möglichen Ausgabenkürzungen ist dabei umso ausgeprägter, je höher die subjektive Salienz dieser Ausgaben ist und je positiver diese Ausgaben im Vorfeld attribuiert waren. Dies lässt sich dadurch vermeiden, dass staatliche Ausgabenprogramme von vornherein mit einer zeitlichen Befristung versehen werden. Mit der generellen Festlegung eines solchen Ablaufdatums kann sichergestellt werden, dass über öffentliche Leistungen und die damit verbundenen Ausgaben immer wieder neu entschieden werden muss, womit einem habituellen Verhalten im Sinne einer reinen Status-quo-Orientierung auf Seiten der Bürger in Bezug auf die ausgabenbezogene Ausgestaltung des öffentlichen Haushalts entgegengewirkt werden kann. In gleicher Weise schlagen auch Enste und Hüther (2011; S. 23) vor: „Politisch kann zum Beispiel ein Verfallsdatum für Leistungs- und Steuergesetze (sunset legislation) [...] bewirken, dass nicht am Status quo festgehalten wird“.

- *Direkt-demokratische Partizipation und dezentraler Staatsaufbau* – Bereits aus steuerpsychologischen Untersuchungen ist bekannt, dass – folgt man Strotmann (2009; S. 74) – ein stärker dezentraler (bzw. föderaler) Aufbau des Staates zu einer Steigerung des Identifikationsgefühls der Bürger mit den staatlichen Institutionen beitragen kann, da die Verbindung zwischen eigener steuerlicher Leistung und staatlicher Gegenleistung für die Bürger auf diese Weise transparenter wird. Dies steht im Einklang mit der Forderung nach mehr Subsidiarität und fiskalischer Äquivalenz im Staatsaufbau, um die Übereinstimmung von Nutznießern und Kostenträgern staatlicher Leistungen besser zu gewährleisten, wie dies auch aus Sicht der ökonomischen Föderalismus-theorie gefordert wird. Für die staatliche Ausgabenpolitik kann daraus gefolgert werden, dass eine stärkere Dezentralisierung der öffentlichen Aufgabenerfüllung aufgrund der damit einhergehenden größeren Transparenz in der Verwendung der Steuermittel zu einer geringeren Fiskalillusion bei einer zugleich verbesserten Akzeptanz der Ausgabenpolitik des Staates auf Seiten der Bürger führt. Aus dem gleichen Grund sollten die Möglichkeiten für eine direkt-demokratische Partizipation der Bürger am staatlichen Willensbildungsprozess verbessert werden. Auch hier gilt die Formel, dass mit einer entsprechenden Einbindung der Bürger in die politische Entscheidungsfindung das etwaige Auftreten von Effekten der Fiskalillusion vermieden und zugleich die Identifikation mit verabschiedeten (Ausgaben-)Gesetzen gesteigert werden kann. Nach Blume et al. (2008) sowie Blume et al. (2011) sollte eine solche haushaltspolitische Beteiligung der Bürger jedoch so gestaltet werden, dass keine isolierte Partizipation an den ausgabenpolitischen Entscheidungen erfolgt (Beispiel: Bürgerhaushalte), sondern die Bürger über Ausgaben- und Einnahmen im Verbund entscheiden

(Stichwort: Fiskal-Referendum), um mögliche Ineffizienzen in der staatlichen Haushaltsführung zu vermeiden.

- *Reduzierung staatlicher Ausgaben zur Haushaltskonsolidierung* – Die öffentliche Akzeptanz staatlicher Entscheidungen im Bereich der Ausgabenpolitik hängt nicht nur vom subjektiven Gerechtigkeitsempfinden sowie vom Grad an föderaler Dezentralisierung und politischer Partizipation ab. Insbesondere für den Fall geplanter Ausgabenkürzungen als einem Beitrag zur Haushaltskonsolidierung ist aus Sicht der Verhaltensökonomik von Bedeutung, dass weniger der (objektive) monetäre Vorteil staatlicher Ausgaben als vielmehr deren individuelle Wahrnehmung und gefühlte Intensität für das Entscheidungs- und Akzeptanzverhalten der Bürger maßgeblich ist. Dabei zeigt sich, dass die Zustimmung zu Ausgabenkürzungen in der Tendenz umso größer ausfällt, je geringer die Merklichkeit sowie die individuelle Betroffenheit des jeweiligen Ausgabepostens sind. Nach Schmolders (1970) zeigen finanzpsychologische Studien zugleich aber auch, dass Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen zwar zwei funktional äquivalente Instrumente der Haushaltskonsolidierung darstellen, bei beiden Konsolidierungsalternativen jedoch Reaktanz und Verlustaversion unterschiedlich ausgeprägt sind. So wird in Einklang mit der Prospect-Theorie der Verzicht auf einen Gewinn (Ausgabenkürzung) im Vergleich zu einem Verlust an eigenen Mitteln (Steuererhöhung) aus Sicht der betroffenen Bürger als weniger „schmerzhaft“ empfunden. Unter dem Ziel der Realisierung eines ausgeglichenen Haushalts wären danach entsprechende Einschränkungen auf der Ausgabenseite alternativen Maßnahmen der Einnahmensteigerung vorzuziehen.
- *Gestaltung des ausgabenpolitischen Entscheidungsprozesses* – Die asymmetrische Wahrnehmung von Gewinnen und Verlusten haushaltspolitischer Entscheidungen kennzeichnet aus finanzpsychologischer Sicht nicht allein das Entscheidungsverhalten der Bürger, sondern kann in gleicher Weise auch als ein kognitives Verhaltensmerkmal von Politikern und Bürokraten gelten. Auch für die Vertreter der letztgenannten Akteursgruppen gilt danach, dass diese – abweichend vom Rationalitätspostulat des neoklassischen Verhaltensmodells – nicht immer die Handlungsoption mit dem am höchsten zu erwartenden Nutzen wählen, sondern vielmehr ebenfalls aufgrund der bestehenden Verlustaversion zu verzerrten politischen Entscheidungen neigen. Dies führt nach Milkman et al. (2012; S. 158ff.) beispielsweise dazu, dass sich für ausgabenseitige Maßnahmen – wie etwa die Erhöhung der Sozialhilfesätze – aufgrund der für die Betroffenen in Aussicht stehenden monetären Zugewinne leichter ein politischer Konsens finden lässt als für solche Entscheidungen – wie etwa die Einführung einer Pkw-Maut –, die bei den betroffenen Bürgern zu monetären Verlusten führen. Damit jedoch auch unpopuläre haushaltspolitische Maßnahmen eine größere Chance auf politische Durchsetzung haben, wären in haushaltspolitischen Verhandlungen die Themen so zu bündeln, dass Gewinne nur mit Gewinnen und Verluste nur mit Verlusten verglichen

werden. Um die verzerrende Wirkung der Verlustaversion zu umgehen, würde dies etwa für die beiden genannten Beispiele bedeuten, dass Nutzen und Kosten der Pkw-Maut im Verbund mit den Vor- und Nachteilen kostenfreier Verkehrswege zu diskutieren wären. In gleicher Weise müssten Nutzen und Kosten einer Sozialtransfererhöhung mit den Vor- und Nachteilen einer Ausweitung von Bildungsausgaben verglichen werden.

- *Einkommens- und Nachfragewirkung öffentlicher Ausgaben* – Aus konjunkturpolitischer Sicht sind vor allem die Einkommens- und Nachfragewirkung der Staatsausgaben von besonderer Relevanz, deren Eintreten aus finanzpsychologischer Sicht allerdings an spezifische Voraussetzungen gebunden ist. Dies ist zum einen wiederum eine hinreichende subjektive Merklichkeit ausgabenpolitisch induzierter Einkommensänderungen als Grundlage einer zusätzlichen privaten Nachfrage, die – im Unterschied zur herkömmlichen finanzwissenschaftlichen Multiplikator-Analyse – nicht bereits als gegeben unterstellt werden kann. Auch führt eine Ausgabensteigerung des Staates nur dann zu einer multiplikativen Vervielfachung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage, wenn die damit einhergehende Einkommensveränderungen von den privaten Wirtschaftssubjekten als dauerhafte Erweiterung der Handlungs- und Konsummöglichkeiten attribuiert wird. Schließlich setzt der ausgabenpolitische Multiplikatoreffekt aus verhaltensökonomischer Sicht – folgt man Thaler und Sunstein (2012; S. 119) – eine ausreichende Reiz-Reaktions-Kompatibilität voraus, die in Folge eines konjunkturbedingten Herdenverhaltens jedoch nicht notwendigerweise gegeben sein muss. Vielmehr ist davon auszugehen, dass der staatliche Ausgabenimpuls im Regelfall nicht zu der in Abhängigkeit von der jeweiligen Konjunkturlage präferierten Handlungsalternative eines Wirtschaftssubjekts passt. Die genannten Voraussetzungen, die aus finanzpsychologischer Sicht für einen ökonomisch wirksamen Multiplikatoreffekt gegeben sein müssen, sprechen in der Summe für einen in der Tendenz zurückhaltenden Einsatz der Ausgabenpolitik des Staates unter dem Ziel der Konjunkturstabilisierung.
- *Verteilungswirkung staatlicher Sozialausgaben* – Es zählt zu den zentralen Einsichten der Finanzpsychologie, dass zwischen ökonomisch ermittelten (objektiven) Verteilungswirkungen staatlicher Ausgabenpolitik einerseits und den subjektiv wahrgenommenen distributiven Effekten öffentlicher Leistungen andererseits unterschieden werden sollte, wobei es für das individuelle Gerechtigkeitsempfinden der staatlichen Ausgabenpolitik nicht auf die objektiven Gegebenheiten, sondern ausschließlich auf deren subjektive Wahrnehmung ankommt. Nach Weimann et al. (2012; S. 28ff.) haben die Untersuchungsergebnisse der verhaltensökonomischen Lebenszufriedenheitsforschung diesbezüglich gezeigt, dass nicht vorrangig die Veränderung absoluter Einkommenspositionen maßgeblich ist, sondern vielmehr bestehende relative Einkommenspositionen als Referenzwert für die individuellen Glücks- und

Gerechtigkeitsbewertungen dienen. In Anbetracht dessen werden die (Um-)Verteilungseffekte staatlicher Transferausgaben nur dann auch bei den Betroffenen als solche wahrgenommen, wenn diese zusätzlich zu einer Veränderung des absoluten Einkommens auch eine Steigerung des relativen Einkommens bewirken.

- *Anreizwirkung staatlicher Sozialtransfers* - Neben der Verteilungswirkung ist aus finanzwissenschaftlicher Sicht auch die Anreizwirkung staatlicher Sozialtransfers von Bedeutung. Mit der Verhaltensökonomik kann hierbei zum einen die auch schon in der neoklassischen Ökonomik vertretene Forderung nach Einhaltung des sogenannten Lohnabstandgebots bekräftigt werden. Begründet wird dies allerdings mit dem aus der Höhe von Sozialausgaben zur Grundsicherung bewirkten Ankereffekt, der nachhaltig das Gerechtigkeitsempfinden bezüglich eines am Markt erzielbaren Einkommens beeinflusst. Zum anderen führt aus verhaltensökonomischer Sicht eine Reduktion der Sozialhilfesätze nicht zwingend zu einem positiven Anreiz auf das Erwerbsverhalten. Als verantwortlich hierfür gilt das psychologische Phänomen der erlernten Hilfslosigkeit, welches nach Pelzmann (2012; S. 214) immer dann eintritt, wenn ein bestimmter Zustand (hier: Arbeitslosigkeit) nicht ursächlich dem eigenen Verhalten sondern als Folge einer als unkontrollierbar wahrgenommenen Handlungssituation zugerechnet wird. Dies legt die Schlussfolgerung nahe, die Gestaltung staatlicher Sozialausgaben vorrangig an den gesellschaftlich erwünschten Verteilungswirkungen und lediglich nachrangig an den möglichen Anzeizeffekten auszurichten, da letztere aus finanzpsychologischer Sicht hinsichtlich ihrer Wirksamkeit nicht hinreichend eindeutig sind. Bedeutsam ist in diesem Zusammenhang schließlich auch das in der Bevölkerung weit mehrheitlich fehlende Verständnis der ökonomischen Funktionsweise von Märkten, welches nach Caplan (2007; S. 8) unter anderen dazu führt, dass Markteinkommen und staatliche Transferzahlungen häufig als etwas der Sache nach gleiches angesehen werden. In der Tendenz bewirkt diese fehlerhafte Wahrnehmung jedoch, dass das Niveau staatlicher Transferleistungen (Sozialtransfers, Lohnzuschüsse etc.) höher ausfällt, als dies ökonomisch wünschenswert ist.
- *Lernprozesse zur Überwindung des Flypaper-Effekts* – Um die im Zusammenhang mit staatsinternen Finanztransfers (bzw. Zuweisungen) bestehende Fehlwahrnehmung der Kosten öffentlicher Leistungen und die daraus resultierende Fiskalillusion der Bürger in Gestalt des sogenannten Flypaper-Effekts zu durchbrechen, bedarf es der Initiierung von Lernprozessen. Solche Lernprozesse können auf Seiten der Bürger ein Bewusstsein dafür erzeugen, dass auch innerstaatliche Finanztransfers letztlich nur aus bereits realisierten Steuereinnahmen des Staates getätigt werden können. Dieses Wissen dürfte zu einer stärkeren Kontrolle des Ausgabenverhaltens der regierenden Politiker und damit zu einer Eindämmung des Flypaper-Effekts beitragen. Aus verhaltensökonomischer Sicht ist dabei jedoch wichtig, dass diese Informationsbereitstellung regelmäßig erfolgt, um bestehenden myopischen Effekten

ebenso wie dem „Abspeichern“ von Vorteilen und Nachteilen zuweisungsfinanzierter öffentlicher Ausgaben in unterschiedlichen mentalen Konten wirksam entgegenzuwirken. Eine entsprechende Aufklärungsstrategie wird darüber hinaus nur dann die erhoffte Wirkung entfalten, wenn die dargebotenen Informationen zum einen leicht verständlich sind und zum anderen mit ihnen im Sinne eines negativen Framing-Effekts die „Verlustdimension“ zuweisungsfinanzierter Staatsausgaben verdeutlicht wird. Denkbar ist diesbezüglich eine transparentere Kommunikation der Finanzierungsanteile unterschiedlicher Einnahmequellen der öffentlichen Haushalte auf den verschiedenen föderalen Ebenen mittels einfacher Kennzahlen (Steuerfinanzierungsquote, Zuweisungsfinanzierungsquote, Schuldenfinanzierungsquote etc.).

- *Wählerverhalten und staatliche Ausgabenpolitik* – Neben der Fiskalillusion bestimmen aus verhaltensökonomischer Sicht noch weitere Einflussgrößen das Wählerverhalten. So reagieren Wähler zum einen umso empfindlicher auf eine Reduzierung von öffentlichen Ausgaben, je länger eine bestehende Ausgabenpolitik des Staates andauert, die zugleich positiv bewertet wird. Je größer zum anderen das Ausmaß einer Veränderung der staatlichen Ausgabenpolitik ist und je rascher diese Veränderung vollzogen wird, umso stärker wird diese vom Wähler wiederum wahrgenommen. Je zeitnäher schließlich ausgabenpolitische Entwicklungen sind, umso stärker reagiert der Wähler auf diese. Die Wahrnehmung ausgabenpolitischer Entscheidungen durch den Wähler besagt allerdings noch nichts darüber, ob er sich an diesen auch im Rahmen seines Wahlverhaltens orientiert. Nur wenn eine staatliche Ausgabenentscheidung sich unmittelbar auf eine Person auswirkt, kann davon ausgegangen werden, dass es das politische Verhalten dieser Person beeinflusst. Damit gilt aber auch im Gegenzug, dass je mittelbarer die Betroffenheit ausfällt, umso stärker bestimmen andere Faktoren wie vor allem die bestehende Parteienorientierung das Wahlverhalten. Darüber hinaus fungieren einfache Heuristiken wie „Sympathie“ und „Vertrauenswürdigkeit“ als Grundlage bei der Bewertung von zur Wahl stehenden Politikern und deren ausgabenpolitischen Programmen. Dies bedeutet, dass zusätzlich zum vergleichsweise „harten“ Faktor der Einstellung der Wähler zu bestimmten Sachfragen der Steuer- und Ausgabenpolitik auch „weiche“ Faktoren, wie die subjektive Vertrauenseinschätzung gegenüber einem politischen Kandidaten, das Wahlverhalten steuert. Für die Wählerwahrnehmung der verschiedenen öffentlichen Ausgabenbereiche ist schließlich ebenso bedeutsam, welche Eigenschaften die Medien diesen Bereichen („wichtig“, „nachrangig“ etc.) oder den politischen Kandidaten („sympathisch“, „durchsetzungsstark“ etc.), die sich für einzelne Ausgabenbereiche besonders einsetzen, zuordnen. Für die Zustimmungsfähigkeit ausgabenpolitischer Vorhaben des Staates auf Seiten der Bürger kann daraus abgeleitet werden, dass nicht allein die (ökonomische) Zweckmäßigkeit durch die politischen Akteure über-

zeugend dargelegt werden muss. Vielmehr müssen diese zugleich auch über eine hinreichende politische Sympathie und Glaubwürdigkeit unter den Wählern verfügen sowie eine entsprechend positive Darstellung und Bewertung in den berichterstattenden Medien erfahren.

6 Literaturverzeichnis

- Abramson, L.Y., Seligman, M.E. und J.D. Teasdale (1978): Learned Helplessness in Humans – Critique and Reformulation, in: *Journal of Abnormal and Social Psychology*, Vol. 87, S. 49-74.
- Ainslie, G. und N. Haslam (1992): Hyperbolic Discounting, in: Loewenstein, G. und J. Elster (Hrsg.), *Choice over Time*, New York, S. 57-92.
- Akerlof, G.A. und J.L. Yellen (1988): Fairness and Unemployment, in: *The American Economic Review*, Vol. 78, S. 44-49.
- Akerlof, G.A. und R.J. Shiller (2009): *Animal Spirits – Wie Wirtschaft wirklich funktioniert*, Frankfurt am Main.
- Albert, H. (1967, 1998): *Marktsoziologie und Entscheidungslogik – Zur Kritik der reinen Ökonomik*, Nachdruck, Tübingen.
- Alderfer, C.P. (1969): An Empirical Test of a New Theory of Human Needs, in: *Organizational Behavior and Human Performance*, Vol. 4, S. 142-175.
- Alesina, A. (1987): Macroeconomic Policy in a Two-Party System as a Repeated Game, in: *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 102, S. 651-678.
- Alesina, A. und N. Fuchs-Schündel (2007): Good-Bye Lenin (or not?) – The Effect of Communism on People's Preferences, in: *American Economic Review*, Vol. 97, S. 1507-1528.
- Alesina, A., Roubini, N. und G. Cohen (1999): *Political Cycles and the Macroeconomy*, London.
- Alevy, J., Haigh, M. und J. List (2003): Information Cascades – Evidence from a Field Experiment with Financial Market Professionals, Working Paper, University of Maryland.
- Allsopp, L. und J. Hey (2000): Two Experiments to Test a Model of Herd Behaviour, in: *Experimental Economics*, Vol. 3, S. 121-136.
- Alt, H. (2013): Eine Frage der Fairness – Viele Langzeitarbeitslose haben trotz guter Konjunktur keine Chance auf reguläre Arbeit, in: *Die Zeit*, Nr. 26 (20. Juni 2013), S. 31.
- Andel, N. (1983): *Finanzwissenschaft*, Tübingen.
- Anderson, L. und C. Holt (1997): Information Cascades in the Laboratory, in: *The American Economic Review*, Vol. 87, S. 847-862.
- André, C. und R. Delorme (1978): The Long-Run Growth of Public Expenditure in France, in: *Public Finance*, Vol. 33, S. 42-66.
- Apolte, T. (2011): Die Baumolsche Kostenkrankheit, in: Pies, I. und M. Leschke (Hrsg.), *Willam Baumols Markttheorie unternehmerischer Innovation*, Tübingen, S. 37-53.
- Ariely, D. (2010): *Denken hilft zwar, nützt aber nichts – Warum wir immer wieder unvernünftige Entscheidungen treffen*, 2. Auflage, München.
- Arrow, K.J. (1951): *Social Choice and Individual Values*, New York.

- Arzheimer, K. (2013): Mikrodeterminanten des Wahlverhaltens – Parteiidentifikation, in: Gabriel, O.W. und B. Westle (Hrsg.), *Wahlverhalten in der Demokratie*, Baden-Baden, S. 223-246.
- Asaba, S. und M. Lieberman (1999): *Why Do Firms Behave Similarly? – A Study on New Product Introduction in the Japanese Soft-drink Industry*, Working Paper, Gakushuin University, UCLA.
- Atkinson, J.W. (1964): *An Introduction to Motivation*, Princeton.
- Atkinson, J.W. (1968): Achievement Motive, in: *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. 1, S. 27-33.
- Babcock, L., Camerer, C., Loewenstein, G. und S. Issacharoff (1993): Self-Serving Assessments of Fairness and Pretrial Bargaining, in: *Journal of Legal Studies*, Vol. 22, S. 135-159.
- Babcock, L., Camerer, C., Loewenstein, G. und S. Issacharoff (1995): Biased Judgments of Fairness in Bargaining, in: *American Economic Review*, Vol. 85, S. 1337-1343.
- Baber, W.R. und P.K. Sen (1986): The Political Process and the Use of Debt Financing by State Governments, in: *Public Choice*, Vol. 48, S. 201-215.
- Bäck, T. (1996): *Evolutionary Algorithms in Theory and Practice*, New York et al.
- Bailey, S. und S. Connolly (1989): The Flypaper Effect – Identifying Areas for further Research, in: *Public Choice*, Vol. 95, S. 335-361.
- Bajohr, S. (2003): *Grundriss staatliche Finanzpolitik*, Opladen.
- Balaguer-Coll, M.T. und D. Prior (2009): Short- and Long-Term Evaluation of Efficiency and Quality – An Application to Spanish Municipalities, in: *Applied Economics*, Vol. 41, S. 2991-3002.
- Balaguer-Coll, M.T., Prior, D. und E. Tortosa-Ausina (2007): On the Determinants of Local Government Performance – A Two-Stage Nonparametric Approach, in: *European Economic Review*, Vol. 51, S. 425-451.
- Bank, H.P. (1970): Die Sozialgesetzgebung der Bundesrepublik Deutschland und ihr zeitlicher Zusammenhang mit den Wahlterminen seit 1949, in: *Recht der Arbeit*, Heft 4, S. 101-123.
- Barron, J. und N. Valev (2000): International Lending by U.S. Banks. In: *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 32, S. 357-381
- Bartos, O. (1972): Is Toughness Profitable, in: Sauer mann, H. (Hrsg.), *Beiträge zur experimentellen Wirtschaftsforschung*, Band 3, Tübingen, S. 166-219.
- Baumol, W.J. (1967): Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis, in: *American Economic Review*, 57, S. 415 – 426.
- Baumol, W.J. (2010): *The Microtheory of Innovative Entrepreneurship*, Princeton und Oxford.
- Baumol, W.J. und W.G. Bowen (1965): On the Performing Arts: The Anatomy of their Economic Problems, in: *American Economic Review*, 55, S. 495 – 502.

- Beck, M.S. und M. Paldam (2000): Economic Voting – An Introduction, in: Electoral Studies, Vol. 19, S. 113-121.
- Behnke, J. (2013): Entscheidungs- und Spieltheorie, Baden-Baden.
- Belke, A. (1996): Politische Konjunkturzyklen in Theorie und Empirie – Eine kritische Analyse der Zeitreihendynamik in Partisan-Ansätzen, Tübingen.
- Bell, C.S. (1968): Macroeconomics of Unbalanced Growth: Comment, in: American Economic Review, Vol. 58, S. 877 – 884.
- Berglund, F., Holmberg, S. und H. Schmitt (2005): Party Identification, in: Thomassen, J. (Hrsg.), The European Voter – A Comparative Study of Modern Democracies, Oxford, S. 106-124.
- Bergstrom, T.C. und R.P. Goodman (1973): Private Demands for Public Goods, in: American Economic Review, Vol. 63, S. 280-296.
- Bernholz, P. und F. Breyer (1994): Grundlagen der Politischen Ökonomie, Band 2, 3. Auflage, Tübingen.
- Bettman, J.R. und W. Park (1980): Effects of Prior Knowledge and Experience and Phase of the Choice Process on Consumer Decision Processes: A Protocol Analysis, in: Journal of Consumer Research, Vol. 7, S. 234-248.
- Bettman, J.R., Luce, M.F. und J.W. Payne (1998): Constructive Consumer Choice Processes, in: Journal of Consumer Research, Vol. 25, S. 187-217.
- Beugelsdijk, S. und R. Smeets (2008): Entrepreneurial Culture and Economic Growth, in: The American Journal of Economics and Sociology, Vol. 67, S. 915-939.
- Bewley, T.F. (2004): Fairness, Reciprocity and Wage Rigidity, IZA Discussion Paper, No. 1137, Bonn.
- Bischoff, I. (2007): Mentale Modelle, politisches Lernen und demokratische Wirtschaftspolitik, Marburg
- Bischoff, I., Bönisch, P., Haug, P. und A. Illy (2013): Vertical Grants and Local Public Efficiency, IWH-Diskussionspapiere, Nr. 1 (Februar 2013), Halle.
- Blais, A. und S. Dion (1991)(Hrsg.): The Budget-Maximizing Bureaucrat – Appraisal and Evidence, Pittsburgh.
- Blanchard, O. und G. Illing (2004): Makroökonomie, 3. Auflage, München.
- Blankart, Ch.B. (2003): Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 5. Auflage, München.
- Blankart, Ch.B. (2011): Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 8. Auflage, München.
- Blume, L., Döring, T. und S. Voigt (2008): Ökonomische Effekte der Kommunalverfassungsreformen der 1990er Jahre in Deutschland, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 228, S. 317-344.

- Blume, L., Döring, T. und S. Voigt (2011): Fiscal Effects of Reforming Local Constitutions – Recent German Experiences, in: *Urban Studies*, Vol. 48, S. 2123-2140.
- Bonin, H., Fichtl, A., Rainer, H. Spieß, C.K., Stichnoth, H. und K. Wrohlich (2013): Lehren für die Familienpolitik – Zentrale Resultate der Gesamtevaluation familienbezogener Leistungen, in: *ifo-Schnelldienst*, Jg. 66 (18), S. 22-30.
- Bonin, J.M., Finch, B.W. und J.B. Waters (1969): Alternative Tests of the Displacement Effect Hypothesis, in: *Public Finance*, Vol. 24, S. 441-456.
- Borcherding, T.E. (1985): The Causes of Government Expenditure Growth – A Survey of the U.S. Evidence, in: *Journal of Public Economics*, Vol. 28, S. 359-382.
- Borg, I. (1994): Evolving Notions of Facet Theory, in: Borg, I. und P.P. Mohler (Hrsg.), *Trends and Perspectives in Empirical Social Research*, Berlin, S. 178-200.
- Bottom, W. und P.W. Pease (1999): The Asymmetric Cost of Judgment Errors in Distributive Bargaining, in: *Group Decision and Negotiation*, Vol. 8, S. 349-364.
- Bottom, W.P. (1990): Adaptive Reference Points in Integrative Bargaining, in: Borcherding, K., Larichev, O.I. und D.M. Messik (Hrsg.), *Contemporary Issues in Decision Making*, Amsterdam, S. 429-447.
- Bottom, W.P. und A. Studt (1993): Framing Effects and the Distributive Aspect of Integrative Bargaining, in: *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, Vol. 56, S. 459-474.
- Bower, G.H. (1981): Mood and Memory, in: *American Psychologist*, Vol. 36, S. 129-148.
- Brader, T. (2005): Striking a Responsive Chord – How Political Ads Motivate and Persuade Voters by Appealing to Emotions, in: *American Journal of Political Science*, Vol. 49, S. 388-405.
- Brecht, A. (1932): *Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben*, Leipzig und Berlin.
- Breeden, C.H. und W.J. Hunter (1985): Tax Revenue and Tax Structure, in: *Public Finance Quarterly*, Vol. 13, S. 216-224.
- Brenner, T. (1999): *Modelling Learning in Economics*, Cheltenham.
- Brenner, T. (2001): Komplexität und Lernen, in: *Ökonomie und Gesellschaft*, Jg. 17, S. 49-96.
- Breton, A. (1998): *Competitive Governments – A Theory of Politics and Public Finance*, Cambridge (Mass.).
- Brettschneider, F. (2002): *Spitzenkandidaten und Wahlerfolg – Personalisierung, Kompetenz, Parteien*, Wiesbaden und Opladen.
- Brettschneider, F. (2005): Massenmedien und Wählerverhalten, in: Falter, J.W. und H. Schoen (Hrsg.), *Handbuch Wahlforschung*, Wiesbaden, S. 473-497.

- Brettschneider, F. und O.W. Gabriel (2002): The Nonpersonalisation of Voting Behavior in Germany, in: King, A. (Hrsg.), *Leaders' Personalities and the Outcome of Democratic Elections*, Oxford, S. 127-157.
- Breyer, F. und W. Buchholz (2009): *Ökonomie des Sozialstaats*, Berlin und Heidelberg.
- Brickman, Ph., Coates, D. und R. Janoff-Bulman (1978): Lottery Winners and Accident Victims – Is Happiness Relative?, in: *Journal of Personality and Social Psychology*, Vol. 36, S. 917-927.
- Brümmerhoff, D. (2011): *Finanzwissenschaft*, 9. Auflage, München.
- Brunstein, J.C. und H. Heckhausen (2010): Leistungsmotivation, in: Heckhausen, Jutta und Heinz Heckhausen (Hrsg.), *Motivation und Handeln*, 4. überarbeitete und erweiterte Auflage, Berlin und Heidelberg, S. 145-192.
- Buch, C., Schmidt, C.M. und M. Schnitzer (2013): Die Politiker beim Wort nehmen, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. 225 (27. September 2013) S. 12.
- Buchanan, J.M. (1967): *Public Finance in Democratic Process*, Chapel Hill.
- Buchanan, J.M. und G. Tullock (1962): *The Calculus of Consent*, Ann Arbor.
- Buchanan, J.M. und R.E. Wagner (1977): *Democracies in Deficit*, New York.
- Bucy, E.P. und S.D. Bradly (2004): Presidential Expressions and Viewers Emotion – Counteremphatic Responses to Televised Leader Displays, in: *Social Science Information*, Vol. 43, S. 59-94.
- Caliendo, M. und K. Wrohlich (2006): Evaluating the German 'Mini-Jobs' Reform Using a True Natural Experiment, IZA Discussion Papers No. 2041, Bonn.
- Camerer, C.F. und G.F. Loewenstein (2004): Behavioral Economics: Past, Present, Future, in: Camerer, C.F., Loewenstein, G.F. und M. Rabin (Hrsg.), *Advances in Behavioral Economics*, Princeton, S. 3-51.
- Campbell, R.J. (2004): Leviathan and Fiscal Illusion in Local Government Overlapping Jurisdictions, in: *Public Choice*, Vol. 120, S. 301-329.
- Campbell, A., Converse, P., Miller, W.E. und D.E. Stokes (1960): *The American Voter*, New York et al.
- Cansier, D. (2004): *Finanzwissenschaftliche Steuerlehre*, Stuttgart.
- Caplan, B. (2007): The Myth of the Rational Voter – Why Democracies Choose Bad Policies, *Cato Institute Policy Analysis Series*, No. 594 (May 29, 2007).
- Carmines, E.G. und J.A. Stimson (1989): *Issue Evolution – Race and the Transformation of American Politics*, Princeton.
- Carter, R. (1982): Beliefs and Errors in Voting Choices – A Restatement of the Theory of Fiscal Illusion, in: *Public Choice*, Vol. 39, S. 343-360.
- Celen, B. und S. Kariv (2004): Distinguishing Informational Cascades from Herd Behavior in the Laboratory, in: *The American Economic Review*, Vol. 94, S. 484-498.

- Chang, A., Chaudhuri, S. und J. Jayaratne (1997): Rational Herding and the Spatial Clustering of Bank Branches – An Empirical Analysis, Federal Reserve Bank of New York Research Paper No. 9724.
- Chang, E., Cheng, J. und A. Khorana (2000): An Examination of Herd Behaviour in Equity Markets – An International Perspective, in: *Journal of Banking and Finance*, Vol. 24, S. 1651-1679.
- Chaudhuri, A., Sopher, B. und P. Strand (2002): Cooperation in Social Dilemmas, Trust and Reciprocity, in: *Journal of Economic Psychology*, Vol. 23, S. 231-249.
- Chen, G., Rui, O. und Y. Xu (2003): When Will Investors Herd? – Evidence from the Chinese Stock Markets. Working Paper, University of Texas.
- Chilas, J.G. und C.A. Botsaris (2003): Displacement Effects – The Case of Greece, in: *Journal of Statistics and Management Systems*, Vol. 6, S. 371-389.
- Choi, S., Gale, D. und S. Karvis (2004): Learning in Networks – An Experimental Study, Working Paper, New York University and UC Berkeley.
- Chong, D. (1996): Creating Common Frames of Reference on Political Issues, in: Mutz, D. et al. (Hrsg.), *Political Persuasion and Attitude Change*, Ann Arbor, S. 195-224.
- Christie, W. und R. Huang (1995): Following the Pied Piper – Do Individual Returns Herd around the Market?, in: *Financial Analysts Journal*, Vol. 51 (4), S. 31-37.
- Clark, A.E. und A.J. Oswald (1996): Satisfaction and Comparison Income, in: *Journal of Public Economics*, Vol. 61, S. 359-381.
- Clark, A.E., Kristensen, N. und N. Westergaard-Nielsen (2009): Economic Satisfaction and Income Rank in Small Neighbourhoods, in: *Journal of the European Economic Association*, Vol. 7, S. 519-527.
- Cohen, B.C. (1963): *The Press and Foreign Policy*, Princeton.
- Conlisk, J. (1996): Why Bounded Rationality?, in: *Journal of Economic Literature*, Vol. 34, S. 669-700.
- Conslik, J. und H.W. Watts (1969): A Model of Optimizing Experimental Designs for Estimating Response Surfaces, in: *American Statistical Association* (Hrsg.), *Proceedings of the Social Statistics Section*, Alexandria, S. 150-156.
- Converse, P.E. (1964): The Nature of Belief Systems in Mass Politics, Apter, D. (Hrsg.), *Ideology and Discontent*, New York, S. 206-261.
- Converse, P.E. (1969): Of Time and Partisan Stability, in: *Comparative Political Studies*, Vol. 2, S. 139-171.
- Corneo, G. (2012): *Öffentliche Finanzen – Ausgabenpolitik*, 4. Auflage, Tübingen.
- Corneo, G. und H.P. Grüner (2000): Social Limits to Redistribution, in: *American Economic Review*, Vol. 50, S. 1491-1507.
- Corneo, G. und H.P. Grüner (2002): Individual Preferences for Political Redistribution, in: *Journal of Public Economics*, Vol. 83, S. 83-107.

- Courakis, A.S., Moura-Roque, F. und G. Tridimas (1993): Public Expenditure Growth in Greece and Portugal – Wagners Law and beyond, in: *Applied Economics*, Vol. 25, S. 125-134.
- Courant, P., Gramlich, E. und D. Rubinfeld (1979): The Stimulative Effects of Intergovernmental Grants – Or Why Money Sticks Where It Hits', in: Mieszkowski, P. und W. Oakland (Hrsg.), *Fiscal Federalism and Grants in Aid*, Washington (D.C.), S. 5-21.
- Creutzburg, D. (2013): Staatslohn, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. 243 (19. Oktober 2013), S. 15.
- Cruces, G., Truglia, R.P. und M. Tetaz (2011): Biased Perception of Income Distribution and Preferences for Redistribution – Evidence from Survey Experiment, IZA Discussion Paper, No. 5699.
- Cukierman, A. und A. Meltzer (1986): A Positive Theory of Discretionary Policy, the Cost of Democratic Government, and the Benefit of a Constitution, in: *Economic Inquiry*, Vol. 24, S. 67-88.
- Dageförde, M. (2013): Wahlkampfkommunikation, in: Gabriel, O.W. und B. Westle (Hrsg.), *Wählerverhalten in der Demokratie*, Baden-Baden, S. 275-295.
- Davis, D.D. und C.A. Holt (1993): *Experimental Economics*, Princeton.
- De Borger, B. und K. Kerstens (1996): Cost Efficiency of Belgian Local Governments – A Comparative Analysis of FDH, DEA, and Econometric Approaches, in: *Regional Science and Urban Economics*, Vol. 26, S. 145-170.
- De Dreu, C.K.W., Koole, S.L. und W. Steinel (2000): Unfixing the Fixed Pie – A Motivated Information-Processing Approach to Integrative Negotiation, in: *Journal of Personality and Social Psychology*, Vol. 76, S. 975-987.
- De Vellis, R.F., De Vellis, B. und C. McCauley (1978): Vicarious Acquisition of Learned Helplessness, in: *Journal of Personality and Social Psychology*, Vol. 36, S. 894-899.
- Dearing, J.W. und E.M. Rogers (1996): *Agenda Setting*, Thousand Oaks.
- Deaton, A. (2008): Income, Health, and Well-Being Around the World – Evidence from the Gallup World Poll, in: *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 22, S. 53-72.
- Debus, M. (2010): Sympathien gegenüber politischen Akteuren und ihre Auswirkung auf die individuelle Wahlentscheidung, in: Faas, T. et al. (Hrsg.), *Information, Wahrnehmung, Emotion – Politische Psychologie in der Wahl- und Einstellungsforschung*, Wiesbaden, S. 291-314.
- DellaVigna, S. (2009): Psychology and Economics, in: *Journal of Economic Literature*, Vol. 47, S. 315-372.
- Demirer, R. und A. Kutan (2004): Does Herding Behavior Exist in Chinese Stock Markets?, Working Paper, Southern Illinois University, Edwardsville.

- Demirer, R. und D. Lien (2001): A New Measure to Test Herd Formation in Equity Markets, School of Business Working Paper No. 290, University of Kansas.
- Diamond, J. (1977): Economic Testing of the Displacement-Effect – A Reconsideration, in: *FinanzArchiv (NF)*, Jg. 35, S. 387-404.
- Dilnot, A. und J. McCrea (2000): The Family Credit System and the Working Families Tax Credit in the United Kingdom, in: *Economic Studies*, No. 31, 2000/2, S. 69-84.
- Dollery, B.E. und A.C. Worthington (1996): The Empirical Analysis of Fiscal Illusion, in: *Journal of Economic Surveys*, Vol. 10, S. 261-297.
- Dollery, B.E. und A.C. Worthington (1999): Fiscal Illusion at the Local Level – An Empirical Test Using Australian Municipal Data, in: *Economic Record*, Vol. 75, S. 37-48.
- Döring, T. (2001): Institutionenökonomische Fundierung finanzwissenschaftlicher Politikberatung, Marburg.
- Döring, T. (2002): Lässt sich ein Abbau der öffentlichen Verschuldung politökonomisch erklären?, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Jg. 51, S. 142-171.
- Döring, T. (2009): Douglass North und das Problem der „Shared Mental Models“, in: Pies, I. und M. Leschke (Hrsg.), *Douglass Norths ökonomische Theorie der Geschichte*, Tübingen, S. 145-187.
- Döring, T. (2013): Staatsfinanzierung und Verhaltensökonomik – Zur Psychologie der Besteuerung und Verschuldung, Darmstadt.
- Döring, T. und F. Rischkowsky (2011): Lohnsubventionen zum Abbau von Arbeitslosigkeit im Niedriglohnsektor, *sofia-Diskussionsbeiträge*, Nr. 11-5, Darmstadt.
- Döring, T. und J. Schnellenbach (2011): A Tale of Two Federalisms: Germany, the United States and the Ubiquity of Centralization, in: *Constitutional Political Economy*, Vol. 22, S. 83-102.
- Douglas, D. und H. Anisman, (1975): Helplessness or Expectation Incongruency – Effects of Aversive Stimulation on Subsequent Performance, in: *Journal of Experimental Psychology*, Vol. 1, S. 411-417.
- Downs, A. (1957): *Economic Theory of Democracy*,
- Downs, A. (1960): Why the Government Budget is too small in a Democracy, in: *World Politics*, Vol. 12, S. 541-563.
- Druckman, J.M., Jacobs, L.R. und E. Ostermeier (2004): Candidate Strategies to Prime Issues and Image, in: *The Journal of Politics*, Vol. 66, S. 1180-1202.
- Dunsire, A. (1987): Testing Theories – The Contribution of Bureaometrics, in: Lane, J.A. (Hrsg.), *Bureaucracy and Public Choice*, London, S. 94-144.
- Edelmann, W. (2000): *Lernpsychologie*, 6. Auflage, Kempten.
- Elster, J. (1998): Emotions and Economic Theory, in: *Journal of Economic Literature*, Vol. 36, S. 47-74.

- Engelhardt, G., Hegmann, H. und S. Panther (1994): Fiskalillusion aus Sicht der Neuen Institutionenökonomik, in: Smekal, Ch. und E. Theurl (Hrsg.), *Stand und Entwicklung der Finanzpsychologie*, Baden-Baden, S. 121-152.
- Englerth, M. (2004): *Behavioral Law and Economics – eine kritische Einführung*, Preprints of the Max Planck Institute for Research on Collective Goods, Nr. 2004-11, Bonn.
- Enste, D.H. und M. Hüther (2011): *Verhaltensökonomik und Ordnungspolitik – Zur Psychologie der Freiheit*, Köln.
- Entman, R. (1993): Framing – Toward Clarification of a Fractured Paradigm, in: *Journal of Communication*, Vol. 43 (4), S. 51-58.
- Erikson, R., MacKuen, M. und J. Stimson (2001): Macropartisanship – The Permanent Memory of Partisan Evaluation, in: Niemi, R.G. und H.F. Weisberger (Hrsg.), *Controversies in Voting Behavior*, 4. Auflage, Washington (D.C.), S. 364-370.
- Esser, H. (1991): *Alltagshandeln und Verstehen*, Tübingen.
- Esser, H. (1999): *Soziologie – Spezielle Grundlagen, Band 1: Situationslogik und Handeln*, Frankfurt am Main.
- Faas, T. und J. Mayerl (2010): Michigan reloaded – Antwortlatenzzeiten als Moderator-Variablen in Modellen des Wahlverhaltens, in: Faas, T. et al. (Hrsg.), *Information, Wahrnehmung, Emotion*, Wiesbaden, S. 259-276.
- Faas, T. und H. Schoen (2010): Mehrwertsteuer und Staatsverschuldung – Lassen sich die Einstellungen der Bevölkerung durch Framing verschieben?, in: Faas, T., Arzheimer, K. und S. Roßteuscher (Hrsg.), *Information – Wahrnehmung – Emotion*, Wiesbaden, S. 123-144.
- Fade-Kuhne, K. (2013): Neuere Ansätze in der Wahlforschung – Heuristiken und Emotionen, in: Gabriel, O.W. und B. Westle (Hrsg.), *Wählerverhalten in der Demokratie*, Baden-Baden, S. 87-115.
- Falk, A. (2001): Wirtschaftswissenschaftliche Experimente – Homo oeconomicus auf dem Prüfstand, in: *Wirtschaftsdienst*, Jg. 81, S. 300-304.
- Falk, A., Fehr, E. und C. Zehnder (2006): Fairness Perception and Reversion Wages – The Behavioral Effects of Minimum Wages Law, in: *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 121, S. 1347-1381.
- Falter, J.W. (1977): Einmal mehr: Läßt sich das Konzept der Parteiidentifikation auf deutsche Verhältnisse übertragen?, in: *Politische Vierteljahresschrift*, Jg. 18, S. 476-500.
- Farnham, P.G. (1990): The Impact of Citizen Influence on Local Government Expenditure, in: *Public Choice*, Vol. 64, S. 201-212.
- Fehr, E. und K. Hoff (2011): Tastes, Castes and Culture – the Influence of Society on Preferences, in: *The Economic Journal*, Vol. 121, S. 396-412.
- Fehr, E. und K.M. Schmidt (1999): A Theory of Fairness, Competition and Cooperation, in: *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 114, S. 817-868.

- Fehr, E. und S. Gächter (2000): Fairness and Retaliation – The Economics of Reciprocity, in: *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 14, S. 159-181.
- Feld, L.P. und J.G. Matsusaka (2003): Budget Referendums and Government Spending - Evidence from Swiss Cantons', in: *Journal of Economic Policy*, Vol. 87, S. 2703-2724.
- Ferber, R. und W.Z. Hirsch (1978): Social Experimentation and Economic Policy – A Survey, in: *Journal of Economic Literature*, Vol. 16, S. 1379-1414.
- Ferrer-i-Carbonell, A. (2005): Income and Well-Being – An Empirical Analysis of the Comparison Income Effect, in: *Journal of Public Economics*, Vol. 89, S. 997-1019.
- Fiske, S.T. (1986): Schema-Based versus Piecemeal Politics – A Patchwork Quilt, not a Blanket, of Evidence, in: Lau, R.R. und D.O. Sears (Hrsg.), *Political Cognition*, Hillsdale, S. 41-53.
- Fitoussi, J.-P. (2000): Payroll Tax Reductions for the Low Paid, in: *OECD Economic Studies*, No. 31, 2000/2, S. 115-131.
- Freiberg, N. (2004): Rationales Herdenverhalten – Theorie, Empirie und Lösungsansätze, Dissertation an der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Bayerischen Julius-Maximilians-Universität Würzburg.
- Freier, R. und V. Steiner (2007): Marginal Employment – stepping stone or dead end? Evaluating the German experience, *DIW Discussion Papers No. 744*, Berlin.
- Frey, B.S. (1976): Theorie und Empirik politischer Konjunkturzyklen, *Diskussionsbeiträge des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaften der Universität Konstanz*, Nr. 75.
- Frey, B.S. (1977): *Moderne politische Ökonomie*, München.
- Frey, B.S. und F. Schneider (1979): An Econometric Model With an Endogenous Government Sector, *Diskussionsbeiträge des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaften der Universität Konstanz*, Nr. 59.
- Frey, B.S. und G. Krichgässner (1994): *Demokratische Wirtschaftspolitik*, 2. Auflage, München.
- Frey, R.L. und B. Torgler (2002): Entwicklung und Stand der Steuermoralforschung, in: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, Jg. 31, S. 130-135.
- Friedland, N., Maital, S. und A. Rutenberg (1978): A Simulation Study of Income Tax Evasion, in: *Journal of Political Economics*, Vol. 10, S. 107-116.
- Frohlich, N., Oppenheimer, J. und J.B. Moore (2001): Some Doubts about Measuring Self-Interest Using Dictator Experiments – The Costs of Anonymity, in: *Journal of Economic Behavior and Organization*, Vol. 46, S. 271-290.
- Fudenberg, D. und D.K. Levine (1998): *The theory of learning in games*, Cambridge (Mass.).
- Funk, P. und Gathmann (2011): Does Direct Democracy Reduce the Size of Government? – New Evidence from Historical Data, 1890-2000, in: *The Economic Journal*, Vol. 121, S. 1252-1280.

- Gabriel, O.W. und I. Keil (2013): Theorien des Wählerverhaltens, in: Gabriel, O.W. und B. Westle (Hrsg.), Wählerverhalten in der Demokratie, Baden-Baden, S. 43-85
- Gabriel, O.W. und S.I. Keil, (2007): Kandidatenorientierung in Teilelektoraten und Wahlverhalten, in: Rattinger, H., Gabriel, O.W. und J.W. Falter (Hrsg.), Der gesamtdeutsche Wähler – Stabilität und Wandel des Wählerverhaltens im wiedervereinigten Deutschland, Baden-Baden, S. 357-381.
- Gamson, W.A. und A. Modigliani (1987): The Changing Culture of Affirmative Action, in: Research in Political Sociology, Vol. 3, S. 137-177.
- Gandenberger, O. (1984): On Government Borrowing and False Political Feedback. Paper presented at the 40th Congress of IIPF, Innsbruck.
- Ghanem, S. (1997): Filling in the Tapestry – The Second Level of Agenda Setting, in: McCombs, M.E. et al. (Hrsg.), Communication and Democracy, Mahwah, S. 3-14.
- Gigerenzer, G. (2008): Bauchentscheidungen – Die Intelligenz des Unbewussten und die Macht der Intuition, München.
- Gleason, K., Mathur, I. und M. Peterson (2004): Analysis of Intraday Herding Behavior among the Sector ETFs, in: Journal of Empirical Finance, Vol. 11, S. 681-694.
- Grabitz-Gniesch, G. und H.J. Grabitz (1973): Psychologische Reaktanz – Theoretisches Konzept und experimentelle Untersuchungen, in: Zeitschrift für Sozialpsychologie, Jg. 4, S. 19-35.
- Greenwood, J. und J.-P. Voyer (2000): Experimental Evidence on the Use of Earnings Supplements as a Strategy to 'Make Work Pay', in: Economic Studies, No. 31, 2000/2, S. 43-67.
- Grund, Ch. und D. Sliwka (2007): Reference-Dependent Preferences and the Impact of Wage Increases on Job Satisfaction – Theory and Evidence, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics, Vol. 163, S. 313-335.
- Gupta, S.P. (1967): Public Expenditure and Economic Growth – A Time-Series Analysis, in: Public Finance, Vol. 22, S. 423-466.
- Güth, W., Schmittberger, R. und B. Schwarze (1982): An Experimental Analysis of Ultimatum Bargaining, in: Journal of Economic Behavior and Organization, Vol. 3, S. 367-388.
- Hall, D.T. und K.E. Nougaim (1968): An Examination of Maslow's Need Hierarchy in an Organizational Setting, in: Organizational Behavior and Human Performance, Vol. 3, S. 12-35.
- Hammes, D.L. und D.T. Wills (1987): Fiscal Illusion and the Grantor Government in Canada, in: Western Economic Association International, Vol. 25, S. 707-713.
- Häring, N. und O. Storbeck (2007), Ökonomie 2.0 – 99 überraschende Erkenntnisse, Stuttgart.
- Hartmann, M. (2011): Die Praxis des Vertrauens, Berlin.

- Haug, P. (2009): Shadow Budgets, Fiscal Illusion and Municipal Spending – The Case of Germany, IWH Diskussionspapiere, Nr. 9 (April 2009), Halle.
- Hawkins, S.A. und R. Hastie (1990): Hindsight – Biased Judgments of Past Events after the Outcomes are known, in: Psychological Bulletin, Vol. 107, S. 311-327.
- Heckhausen, H. (1967): The Anatomy of Achievement Motivation, New York.
- Heinemann, A.W. (2012): Horizontal oder vertical? – Zur Zukunft des Finanzausgleichs in Deutschland, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 92, S. 471-479.
- Heinemann, F., Janeba, E., Moessinger, M.-D., Schröder, C. und F. Streif (2014): Föderalismus-Präferenzen in den deutschen Landesparlamenten, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Jg. 15, S. 56-74.
- Henker, J., Henker, T. und A. Mitsios. (2003): Do Investors Herd Intraday in the Australian Equities Markets?, Working Paper, University of New South Wales.
- Henrekson, M. (1993): Wagner's Law – A Spurious Relationship?, in: Public Finance, Vol. 48, S. 406-415.
- Henrekson, M. (1994): The Peacock-Wiseman Hypothesis in: Gemmel, N. (Hrsg.), The Growth of the Public Sector – Theories and International Evidence, Cheltenham, S. 53-74.
- Henrich, J., Boyd, R., Bowles, S., Camerer, C., Fehr, E. und H. Gintis (2004): Economic Experiments and Ethnographic Evidence from Fifteen Small-Scale Societies, Oxford.
- Herder-Dorneich, P. (1959): Politisches Modell der Wirtschaftstheorie, Freiburg i.Br. (bereits 1957 in einer ersten Fassung erschienen unter dem Pseudonym F.O. Harding).
- Hernstein, R.J. (1991): Experiments on Stable Suboptimality in Individual Behavior, in: American Economic Review, Vol. 81, S. 360-364.
- Hernstein, R.J. und D. Prelec (1992): Melioration, in: Loewenstein, G. und J. Elster (Hrsg.), Choice over Time, New York, S. 331-360.
- Hibbs, D. (1977): Political Parties and Macroeconomic Policy, in: American Political Science Review, Vol. 71, S. 1467-1487.
- Hicks, J.R. (1937): Mr Keynes and the 'Classics' – A Suggested Interpretation, in: Econometrica, Vol. 5, S. 147-159.
- Hines, J. und R. Thaler (1995): Anomalies – The Flypaper Effect, in: Journal of Economic Perspectives, Vol. 9, S. 217-226.
- Hoelzl, E. und E. Kirchler (2005): Attribution and Hindsight Bias for Economic Development, in: Applied Psychology, Vol. 90, S. 167-174.
- Hofmann, P. (2009): Steuermoral – Eine wirtschaftspsychologische Analyse, Hamburg.
- Hoggatt, A.C. (1959): An Experimental Business Game, in: Behavioral Sciences, Vol. 4, S. 192-203.

- Holz, V.J. und J.K. Scholz (2000): Not Perfect, But Still Pretty Good – The EITC and Other Policies to Support the US Labour Market, in: *Economic Studies*, No. 31, 2000/2, S. 25-42.
- Homburg, S. (2012): *Allgemeine Steuerlehre*, 6. Auflage, München.
- Hotelling, H. (1929): Stability in Competition, in: *The Economic Journal*, Vol. 39, S. 41-57.
- Huber, S. (2010): Kognition und Motivation bei der Wahrnehmung politischer Positionen – Eine experimentelle Untersuchung zur Rolle von Ideologie-Hinweisen, in: Fass, T. et al. (Hrsg.), *Information, Wahrnehmung, Emotion*, Wiesbaden, S. 145-168.
- Huizinga, G. (1970): *Maslow's Need Hierarchy in the Work Situation*, Groningen.
- Hwang, S. und M. Salmon (2004): Market Stress and Herding, in: *Journal of Empirical Finance*, Vol. 11, S. 585-616.
- Inglehart, R. (1977): *The Silent Revolution – Changing Values and Political Styles among Western Publics*, Princeton.
- Inglehart, R. (1989): *Kultureller Umbruch – Wertewandel in der westlichen Welt*, Frankfurt am Main.
- Inglehart, R. (1998): *Modernisierung und Postmodernisierung – Kultureller, wirtschaftlicher und politischer Wandel in 43 Gesellschaften*, Frankfurt am Main.
- Jagodzinski, W. und S.M. Kühnel (1997): Werte, Ideologien und Wahlverhalten, in: Gabriel, O.W. (Hrsg.), *Politische Orientierungen und Verhaltensweisen im vereinigten Deutschland*, Opladen, S. 449-471.
- Jagodzinski, W. und S.M. Kühnel (2001): Werte und Ideologien im Parteienwettbewerb, in: Gabriel, O.W., Niedermayer, O. und R. Stöss (Hrsg.), *Parteiendemokratie in Deutschland*, Bonn, S. 204-227.
- Johnson, D.B. (1991): *Public Choice*, Mountain View.
- Johnson, R.N. und G.D. Libecap (1989): Agency Growth, Salaries, and the Protected Bureaucrat, in: *Economic Inquiry*, Vol. 27, S. 431-451.
- Jolls, Ch., Sunstein, C.R. und R. Thaler (1998), A Behavioral Approach to Law and Economics, in: *Stanford Law Review*, Vol. 50, S. 1471-1550.
- Jones, S.L., Nation, J.R. und P. Massad (1977): Immunization Against Learned Helplessness in Man, in: *Journal of Abnormal and Social Psychology*, Vol. 86, S. 75-83.
- Jungmann, H., Pfister, H.-R. und K. Fischer (1998): *Die Psychologie der Entscheidung*, Heidelberg.
- Kagel, J.H. und A.E. Roth (Hrsg.) (1995): *The Handbook of Experimental Economics*, Princeton.
- Kahneman, D. (1994): New Challenges to the Rationality Assumption, in: *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Vol. 150, S. 18-36.
- Kahneman, D. (2003): Maps of Bounded Rationality: Psychology for Behavioral Economics, in: *American Economic Review*, Vol. 93, S. 1449-1475.

- Kahneman, D. (2011): *Thinking, Fast and Slow*, London.
- Kahneman, D. und A. Deaton (2010): High Income Improves Evaluation of Life but not Emotional Well-being, in: *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, Vol. 107, S. 16489-16493.
- Kahneman, D. und A. Tversky (1979): Prospect Theory – An Analysis of Decision under Risk, in: *Econometrica*, Vol. 47, S. 263-291.
- Kahneman, D. und A. Tversky (1984): Choices, Values and Frames, in: *American Psychologist*, Vol. 39, S. 341-350.
- Kahneman, D. und A. Tversky (1992): Advances in Prospect Theory – Cumulative Representation of Uncertainty, in: *Journal of Risk and Uncertainty*, Vol. 5, S. 297-323.
- Kahneman, D., Knetsch, J.L. und R. Thaler (1991), Anomalies – The Endowment Effect, Loss Aversion and Status Quo Bias, in: *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5, S. 193-206.
- Kalb, A. (2010): The Impact of Intergovernmental Grants on Cost Efficiency – Theory and Evidence from German Municipalities, in: *Economic Analysis and Policy*, Vol. 40, S. 23-48.
- Katona, G. (1960): *The Powerful Consumer – Psychological Studies of the American Economy*, New York.
- Katona, G. (1951): *Psychological Analysis of Economic Behavior*, New York.
- Kayser, H. und J.R. Frick (2000): Take it or Leave it – (Non-)Take-Up Behavior of Social Assistance in Germany, *DIW Diskussionspapiere*, Nr. 210, Berlin.
- Keller, H. (1997): Evolutionary Approaches, in: Berry, J., Poortinga, Y. und J. Pandey (Hrsg.), *Handbook of Cross-Cultural Psychology – Theory and Method*, Band 1, Boston, S. 215-251.
- Kellermann, C. (2008): *Trends and Constellations – Klassische Bestimmungsfaktoren des Wahlverhaltens bei den Bundestagswahlen 1990-2005*, Baden-Baden.
- Kershaw, D. und J. Fair (1976): *The New Jersey Income-Maintenance Experiment, Volume I: Operations, Surveys and Administration*, New York.
- Keuschnigg, Ch. (2005): *Öffentliche Finanzen – Einnahmepolitik*, Tübingen.
- Kevenhörster, P. (2006): *Politikwissenschaft, Band 2: Ergebnisse und Wirkungen der Politik*, Wiesbaden.
- Keynes, J.M. (1936, 2009): *Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes*, 11. Auflage, Berlin.
- Kiewiet, D.R. und K. Szakaly (1996): Constitutional Limitations on Borrowing – An Analysis of State Bonded Indebtedness, in: *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol. 12, S. 62–97.
- Kinder, D.R. und D.R. Kiewiet (1979): Economic Discontent and Political Behavior – The Role of Personal Grievances and Collective Judgment in Congressional Voting, in: *American Journal of Political Science*, Vol. 23, S. 129-161.

- Kirchgässner, G., Feld, L.P. und M.R. Savioz (1999): Die direkte Demokratie, Basel et al.
- Kirchler, E. (1997): Balance between Giving and Receiving – Tax Morality and Satisfaction with Fiscal Policy as They Relate to the Perceived Just Distribution of Public Resources, in: *International Journal of Economic Studies*, Vol. 5, S. 59-70.
- Kirchler, E. (1999): Reactance to Taxation – Employers' Attitudes Toward Taxes, in: *Journal of Socio Economics*, Vol. 28, S. 131-138.
- Kirchler, E. (2007): *The Economic Psychology of Tax Behaviour*, Cambridge.
- Kirchler, E. (2011): *Wirtschaftspsychologie – Individuen, Gruppen, Märkte, Staat*, 4. Auflage, Göttingen et al.
- Kirchler, E. und B. Maciejovsky (2007): Steuermoral und Steuerhinterziehung, in: Frey, D. und L.v. Rosenstiehl (Hrsg.), *Enzyklopädie der Psychologie – Wirtschaftspsychologie*, Göttingen et al., S. 203-234.
- Kirchler, E., Maciejovsky, B. und F. Schneider (2001): Everyday Representations of Tax Avoidance, Tax Evasion, and Tax Flight – Do Legal Differences Matter?, *ECONSTOR Discussion Papers*, No. 2001-43.
- Kirsch, G. (2004): *Neue Politische Ökonomie*, 5. Auflage, Stuttgart.
- Klein, M. und D. Ohr (2000): Gerhard oder Helmut? – ‚Unpolitische‘ Kandidateneigenschaften und ihr Einfluß auf die Wahlentscheidung bei der Bundestagswahl 1998, in: *Politische Vierteljahresschrift*, Jg. 41, S. 199-224.
- Klein, M. und U. Rosar (2005): Physische Attraktivität und Wahlerfolg – Eine empirische Analyse am Beispiel der Wahlkreiskandidaten bei der Bundestagswahl 2002, in: *Politische Vierteljahresschrift*, Jg. 46, S. 263-287.
- Klingemann, H.-D. (1979): Measuring Ideological Conceptualisations,, in: Barnes, S. und M. Kaase (Hrsg.), *Political Action – Mass Participation in Five Western Democracies*, Beverly Hills, S. 215-255.
- Krech, D. und R.S. Crutchfield (1971): *Grundlagen der Psychologie*, 2 Bände, Weinheim.
- Kubon-Gilke, G. (2001): Verständnis und Einsicht: Kategorien psychologischer Lerntheorien und ihre Relevanz für ökonomische Fragen, in: *Ökonomie und Gesellschaft*, Jg. 17, S. 343-367.
- Kuhn, A. (2013): Inequality Prescriptions, Distributional Norms, and Redistributive Preferences in East and West Germany, in: *German Economic Review*, Vol. 14, S. 483-499.
- Kulinski, J. und P. Quirk (2000): Reconsidering the Rational Public – Cognition, Heuristics, and Mass Opinion, in: Lupia, A. et al. (Hrsg.), *Elements of Reason – Cognition, Choice, and the Bounds of Rationality*, Cambridge (Mass.), S. 153-182.
- Ladd, H. (1993): State Responses to TRA 86 Revenue Windfalls – New Test of the Flypaper Effect, in: *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 12, S. 82-103.

- Laibson, D. und J. Zettelmeyer (2003): Die Neue Ökonomie der Ungeduld, in: Fehr, E. und G. Schwarz (Hrsg.), *Psychologische Grundlagen der Ökonomie – über Vernunft und Eigennutz hinaus*, Zürich, S. 39-46.
- Laibson, D.I. (1997): Golden Eggs and Hyperbolic Discounting, in: *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 112, S. 443-477.
- Lau, R.R. (2003): Models of Decision-Making, in: Sears, D., Huddey, L. und R. Jervis (hrsg.), *Oxford Handbook of Political Psychology*, Oxford, S. 19-59.
- Lau, R.R. und D.O. Sears (1986)(Hrsg.), *Political Cognition*, Hillsdale.
- Lau, R.R. und D.P. Redlawsk (2007): *How Voters Decide – Information Processing During Election Campaigns*, 2. Auflage, New York.
- Lawler, E.E. (1977): *Motivierung in Organisationen*, Stuttgart.
- Lawler, E.E. und J.L. Suttle (1973): Expectancy Theory and Job Behavior, in: *Organizational Behavior and Human Performance*, Vol. 9, S. 482-503.
- Layard, R. (2005): *Happiness – Lessons from a New Science*, New York.
- Legrenzi, G. (2004): The Displacement Effect in the Growth of Government, in: *Public Choice*, Vol. 120, S. 191-204.
- Leloup, L.T. und W.B. Moreland (1978): Agency Strategies and Executive Review – The Hidden Politics of Budgeting, in: *Public Administration Review*, Vol. 38, S. 223-239.
- Lewis, A. (1983): Public Expenditures – Perceptions and Preferences, in: *Journal of Economic Psychology*, Vol. 3, S. 159-167.
- Lewis-Beck, M.S., Jacoby, W.G., Norpoth, H. und H.F. Weisberg (2008): *The American Voter Revisited*, Ann Arbor.
- Liefmann-Keil, E. (1971): Sozialpolitische Entscheidungen, Wahl- und Legislaturperioden, in: Sanmann, H. (Hrsg.), *Aspekte der Friedensforschung und Entscheidungsprobleme in der Sozialpolitik*, Berlin, S. 61-75.
- Lindbeck, A. (1976): Stabilization Policy in Open Economies with Endogenous Politicians, in: *American Economic Review*, Vol. 66, S. 1-19.
- Lippman, S.A. und J.J. McCall (1976): The Economics of Job Search – A Survey, in: *Economic Inquiry*, Vol. 14, S. 347-368.
- Lodge, M. und C.S. Taber (2000): Three Steps towards a Theory of Motivated Political reasoning, in: Lupia, A. et al. (Hrsg.), *Elements of Reason – Cognition, Choice, and the Bounds of Rationality*, Cambridge (Mass.), S. 183-213.
- Loewenstein, G. und R.H. Thaler (1989): Anomalies – Intertemporal Choice, in: *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 3, S. 181-193.
- Loewenstein, G., O'Donoghue, T. und M. Rabin (2003): Projection Bias in Predicting Future Utility, in: *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 118, S. 1209-1248.
- Logan, R.R. (1986): Fiscal Illusion and the Grantor Government, in: *Journal of Political Economy*, Vol. 94, S. 1304-1318.

- Logan, R.R. und J.P. O'Brien (1989): Fiscal Illusion, Budget Maximizers, and Dynamic Equilibrium, in: *Public Choice*, Vol. 63, S. 221-235.
- Loikkanen, H.A. und I. Susiluoto (2006): Cost Efficiency of Finnish Municipalities in Basis Service Provision 1994-2002, Helsinki Center of Economic Research, Discussion Paper No. 96.
- Lucas, R.E. und T. Sargent (1981)(Hrsg.): *Rational Expectations and Econometric Practice*, Minneapolis.
- Lupia, A. und M. McCubbins (2000): Beyond Rationality – Reason and the Study of Politics, in: Lupia, A. et al. (Hrsg.), *Elements of Reason – Cognition, Choice, and the Bounds of Rationality*, Cambridge (Mass.), S. 1-22.
- Lupia, A. und M.D. McCubbins (1998): *The Democratic Dilemma – Can Citizens Learn What They Need to Know?*, Cambridge (U.K.) und New York.
- Lynn, L.E. (1991): The Budget-Maximizing Bureaucrat – Is There a Case?, in: Blais, A. und S. Dion (Hrsg.), *The Budget-Maximizing Bureaucrat – Appraisal and Evidence*, Pittsburgh, S. 59-84.
- Mackscheidt, K. (1994): Die Entwicklung der Kölner Schule der Finanzpsychologie, in: Smekal, C. und E. Theurl (Hrsg.), *Stand und Entwicklung der Finanzpsychologie*, Baden-Baden, S. 41-62.
- Mackscheidt, K. (2004): Die Entwicklung der Steuermoralforschung, in: Bizer, K., Falk, A. und J. Lange (Hrsg.), *Am Staat vorbei – Transparenz, Fairness und Partizipation kontra Steuerhinterziehung*, Berlin, S. 15-28.
- MacKuen, M., Marcus, G.E., Neuman, R.W. und L. Keele (2007): The Third Way – The Theory of Affective Intelligence and American Democracy, in: Neuman, R.W. et al. (Hrsg.), *The Affect Effect*, Chicago und London, S. 124-151.
- Maital, Sh. (2004): Daniel Kahneman – On Redefining Rationality, in: *Journal of Socio-Economics*, Vol. 22, S. 1-14.
- Mankiw, N.G. und M.P. Taylor (2008): *Grundzüge der Volkswirtschaftslehre*, 4. Auflage, Stuttgart.
- Marcus, G.E. (2003): The Psychology of Emotions and Politics, in: Sears, D. et al. (Hrsg.), *Oxford Handbook of Political Psychology*, Oxford, S. 182-221.
- Marcus, G.E., Sullivan, J., Theiss-Morse, E. und D. Stevens (2005): The Emotional Foundation of Political Cognition – The Impact of Extrinsic Anxiety on the Formation of Political Tolerance Judgments, in: *Political Psychology*, Vol. 26, S. 949-963.
- Maslow, A.H. (1954): *Motivation and Personality*, New York.
- Maslow, A.H. (1968): *Toward a Psychology of Being*, New York.
- Matusaka, J.G. (1995): Fiscal Effects of the Voter Initiative – Evidence from the last 30 Years, in: *Journal of Political Economy*, Vol. 103, S. 587–623.

- Mattos, E., Rocha, F. und P. Arvate (2011): Flypaper Effect Revisited – Evidence for Tax Collection Efficiency in Brazilian Municipalities, in: *Estudos Economicos*, Vol. 41, S. 239-267.
- McClelland, D.C. (1961): *The Achieving Society*, Princeton.
- McCombs, M.E. (2004): *Setting the Agenda*, Cambridge (Mass.).
- McCombs, M.E. und D.L. Shaw (1972): The Agenda-Setting Function of Mass Media, in: *Public Opinion Quarterly*, Vol. 36, S. 176-185.
- McCombs, M.E., Lopez-Escobar, E. und P. Llamas (2000): Setting the Agenda of Attributes in the 1996 Spanish General Election, in: *Journal of Communication*, Vol. 50, S. 77-92.
- Mechtel, M. und N. Potrafke (2013): Aktive Arbeitsmarktpolitik und Wahltermine, in: *ifo-Schnelldienst*, Jg. 65 (16), S. 35-37.
- Megdal, S.B. (1983): The Determination of Local Public Expenditures and the Principal Agent Relation – A Case Study, in: *Public Choice*, Vol. 40, S. 71–87.
- Meier, S. und A. Stutzer (2006): *Is Volunteering Rewarding in Itself?*, Center for Behavioral Economics and Decision Making, Federal Reserve.
- Miljkovic, D. (2005): Rational Choice and Irrational Individuals or Simply an Irrational Theory – A Critical Review of the Hypothesis of Perfect Rationality, in: *Journal of Socio-Economics*, Vol. 34, S. 621-634.
- Milkman, K.L., Mazza, M.C., Shu, L.L., Tsay, C.-J. und M. Bazerman (2012): Policy Bundling to Overcome Loss Aversion – A method for Improving Legislative Outcome, in: *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, Vol. 117, S. 158-167.
- Mueller, D.C. (1989): *Public Choice II*, Cambridge (Mass.).
- Mueller, D.C. (1993)(Hrsg.): *The Public Choice Approach to Politics*, Aldershot.
- Mueller, D.C. (2003): *Public Choice III*, Cambridge (Mass.).
- Mulder, M. (1977): *The Daily Power Game*, Den Haag.
- Musgrave, R.A., Musgrave, P.B. und L. Kullmer (1987): *Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis*, Band 3, 3. Auflage, Tübingen.
- Musgrave, R.A., Musgrave, P.B. und L. Kullmer (1988): *Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis*, Band 2, 4. Auflage, Tübingen.
- Musgrave, R.A., Musgrave, P.B. und L. Kullmer (1990): *Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis*, Band 1, 5. Auflage, Tübingen.
- Nagarajan, P. (1979): Econometric Testing of the Displacement Effect Associated with a Non-Global Disturbance in India, in: *Public Finance*, Vol. 34, S. 101-113.
- Nakagawa, R. und H. Uchida (2003): *Herd Behavior in the Japanese Loan Market – Evidence from Semi-Macro Data*, Working Paper, Hiroshima University of Economics, Wakayama University.
- Ng, Y.-K. (2008): Happiness Studies – Ways to Improve Comparability and Some Public Policy Implications, in: *Economic Record*, Vol. 84, S. 253-266.

- Nguyen, T. und A. Schüssler (2011): Behavioral Finance als neuer Erklärungsansatz für ‚irrationales‘ Anlegerverhalten, Diskussionspapiere der WHL Wissenschaftliche Hochschule Lahr, Nr. 33-2011.
- Niskanen, W.A. (1968): The Peculiar Economics of Bureaucracy, in: *American Economic Review*, Vol. 58, S. 293-305.
- Niskanen, W.A. (1971): *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago.
- Niskanen, W.A. (1975): Bureaucrats and Politicians, in: *Journal of Law and Economics*, Vol. 18, 617-644.
- Niskanen, W.A. (1994): *Bureaucracy and Public Economics*, Aldershot.
- Nomura, M. (1995): Wagner's Hypothesis and Displacement Effect in Japan, 1960-1991, in: *Public Finance*, Vol. 50, S. 121-135.
- Nordhaus, W. (1975): The Political Business Cycle, in: *Review of Economic Studies*, Vol. 42, S. 169-190.
- Oates, W.E. (1979): Lump-Sum Intergovernmental Grants Have Price Effects, in: Mieszkowski, P. und W. Oakland (Hrsg.), *Fiscal Federalism and Grants in Aid*, Washington (D.C.), S. 23-30.
- Oates, W.E. (1988): On the Nature and Measurement of Fiscal Illusion: A Survey, in: Brennan, G., Grewel, B.S. und P. Groenwegen (Hrsg.), *Taxation and Fiscal Federalism*, Sydney, S. 65-82.
- Ockenfels, A. (2007): Daten statt Dogmen, in: Häring, N. und O. Storbeck (2007), *Ökonomie 2.0 – 99 überraschende Erkenntnisse*, Stuttgart, S. 1-6.
- OECD (1975): *Theoretical and Empirical Aspects of the Effects of Taxation on the Supply of Labour*, Paris.
- Oehler, A. (1998): Empirische Untersuchungen zum Verhalten institutioneller Investoren, in: Kleeberg, J. und H. Rehkugler (Hrsg.), *Handbuch Portfoliomanagement*, Bad Soden, S. 111-125.
- Oehler, A. und G. Chao (2000): *Institutional Herding in Bond Markets*, Working Paper, Bamberg University.
- Olmstedt, G.M., Denzau, A.T. und J.A. Roberts (1993): We Voted for This? – Institutions and Educational Spending, in: *Journal of Public Economics*, Vol. 88, S. 363-376.
- Olson, M. (1965): *The Logic of Collective Action*, Harvard.
- Olson, M. (1969): The Principle of Fiscal Equivalence – The Division of Responsibilities among Different Levels of Government, in: *American Economic Review*, Vol. 59, S. 479-487.
- Otter, N. (2005): *Ökonomische Erkenntnisprogramme in der Finanzwissenschaft*, Marburg.
- Pappi, F. und S. Shikano (2007): *Wahl- und Wählerforschung*, Baden-Baden.
- Payne, J.W., Bettman, J.R. und E.J. Johnson (1992): Behavioral Decision Research: A Constructive Processing Perspective, in: *Annual Review of Psychology*, Vol. 43, S. 87-131.

- Peacock, A.T. und J. Wiseman (1961): *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, Princeton.
- Peacock, A.T. und J. Wiseman (1979): *Approaches to the Analysis of Public Expenditure Growth*, in: *Public Finance Quarterly*, Vol. 7, S. 3-23.
- Pearson, M. und S. Scarpetta (2000): *An Overview – What Do We Know About Policies to Make Work Pay?*, in: *Economic Studies*, No. 31, 2000/2, S. 11-24.
- Pechman, J.A. und M.P. Timpane (1975): *Work Incentives and Income Guarantees – The New Jersey Negative Income Tax Experiment*, Washington (D.C.).
- Pelzmann, L. (2012): *Wirtschaftspsychologie – Behavioral Economics, Behavioral Finance, Arbeitswelt*, 6. Auflage, Wien.
- Persson, T. und G.E. Tabellini (1990): *Macroeconomic Policy, Credibility and Politics*, London.
- Petersen, T. (2012): *Was bedeutet sparen?*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. 165 (18. Juli 2012), S. 8.
- PEW Research Center (2013): *As Sequester Deadline Looms, Little Support for Cutting Most Programs*, Washington (D.C.).
- Plott, C. und V. Smith (Hrsg.) (2008): *Handbook of Experimental Economics Results*, North Holland.
- Polanyi, K. (1957): *The Economy as Instituted Process*, in: Polanyi, K., Arensberg, C.M. und H.W. Pearson (Hrsg.), *Trade and Market in the Early Empire*, New York, S. 243-270.
- Pommerehne, W.W. (1978): *Institutional Approaches to Public Expenditure – Empirical Evidence from Swiss Municipalities*, in: *Journal of Public Economics*, Vol. 9, S. 255–280.
- Pommerehne, W.W. (1990): *The Empirical Relevance of Comparative Institutional Analysis*, in: *European Economic Review*, Vol. 34, S. 458–469.
- Pommerehne, W.W. und F. Schneider (1978): *Fiscal Illusion, Political Institutions, and Local Public Spending*, in: *Kyklos*, Vol. 31, S. 381-408.
- Pommerehne, W.W. und G. Kirchgässner (1988): *Gesamtwirtschaftliche Effizienz, gesellschaftliche Umverteilung und Wachstum der Staatstätigkeit – Ein Überblick*, in: Zimmermann, H. (Hrsg.), *Die Zukunft der Staatsfinanzierung*, Stuttgart, S. 206-241.
- Popkin, S.L. (1991): *The Reasoning Voter – Communication and Persuasion in Presidential Campaigns*, Chicago und London.
- Praag, B.M.S.v. und P. Frijters (1999): *The Measurement of Welfare and Well-Being – The Leyden Approach*, in: Kahneman, D., Diener, E. und N. Schwarz (Hrsg.), *Well-Being – The Foundations of Hedonic Psychology*, New York, S. 413-433.
- Prognos (2012): *Wissenschaftliches Symposium zur Gesamtevaluation ehe- und familienpolitischer Leistungen am 28. Juni 2012 in Berlin – Dokumentation*, Basel et al.

- Pryor, F.L. (1968): *Public Expenditures in Communist and Capitalist Nations*, Homewood.
- Puviani, A. (1903, 1960): Die Illusion in der Finanzwirtschaft, in: *Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten*, Neue Folge, Heft 22, Berlin, S. 51-53.
- Rabin, M. (1993): Incorporating Fairness into Game Theory and Economics, in: *American Economic Review*, Vol. 83, S. 1281-1302.
- Rabin, M. (1998): Psychology and Economics, in: *Journal of Economic Literature*, Vol. 36, S. 11-46.
- Rattinger, H. (2000): Konjunktorentwicklung, Wahrnehmungen der Wirtschaftslage und Parteipräferenzen in Deutschland, in: Klein, M. et al. (Hrsg.), *50 Jahre empirische Wahlforschung in Deutschland – Entwicklung, Befunde, Perspektiven, Daten*, Wiesbaden, S. 309-339.
- Ravallion, M. und M. Lokshin (2000): Who Wants to Redistribute? – The Tunnel Effect in 1990s Russia, in: *Journal of Public Economics*, Vol. 76, S. 87-104.
- Reding, K. und W. Müller (1999): *Einführung in die Allgemeine Steuerlehre*, München.
- Redlawsk, D., Civettini, A. und R. Lau (2007): Affective Intelligence and Voting – Information Processing and Learning in a Campaign, in: Neuman, R. et al. (Hrsg.), *The Affect Effect*, Chicago und London, S. 152-179.
- Reynaud, P.L. (1954): *Economic Psychology*, New York.
- Rice, S.A. (1928): *Quantitative Methods in Politics*, New York.
- Riechmann, T. (2001): *Learning in Economics*, Heidelberg et al.
- Robben, H.S.J., Webley, P., Elffers, H. und D.J. Hessing (1991): Decision Frames, Opportunity and Tax Evasion – An Experimental Approach, in: *Journal of Economic Behaviour and Organisation*, Vol. 4, S. 353-361.
- Robben, H.S.J., Webley, P., Weigel, R.H., Waerneryd, K-E, Kinsey, K.A., Hessing, D.J., Alvira Martin, F., Elffers, H., Wahlund, R., Langenhove, L.v., Long, S.B. und J. Scholz (1990): Decision Frame and Opportunity as Determinants of Tax Cheating – A Cross-Cultural Study, in: *Journal of Economic Psychology*, Vol. 11, S. 341-364.
- Rodin, J. (1976): Density, Perceived Choice, and Response to Controllable Outcomes, in: *Journal of Experimental and Social Psychology*, Vol. 12, S. 564-578.
- Roemer, J.E. und J. Silvestre (2005): The ‚Flypaper Effect‘ is not an Anomaly, Cowles Foundation Paper No. 1113, New Haven.
- Romer, T. und H. Rosenthal (1978): Political Resource Allocation, Controlled Agendas, and the Status Quo, in: *Public Choice*, Vol. 33(4), S. 27-43.
- Romer, T. und H. Rosenthal (1982): Median Voters and Budget Maximizers – Evidence from School Expenditure Referenda, in: *Economic Inquiry*, Vol. 20, S. 556-578.
- Röpke, Wilhelm (1958, 2009): *Jenseits von Angebot und Nachfrage*, Nachdruck, Düsseldorf.

- Roppel, U. (1979): *Ökonomische Theorie der Bürokratie – Beiträge zu einer Theorie des Angebotsverhaltens staatlicher Bürokratien in Demokratien*, Freiburg i.Br.
- Roschmann, C. (1999): *Bürokratie – Zwischen Produktionsauftrag und Machtlogik*, Baden-Baden.
- Rosen, H.S. und R. Windisch (1992): *Finanzwissenschaft*, München.
- Rossi, P. und K. Lyall (1976): *Reforming Public Welfare – A Critique of the Negative Income Tax Experiment*, New York.
- Rötheli, T. (2001): *Competition, Herd Behaviour, and Credit Cycles – Evidence from major Swiss Banks*, in: *Journal of Economics and Business*, Vol. 53, S. 585-592.
- Rothschild, K.W. (1978): *Arbeitslose – Gibt's die?*, in: *Kyklos*, Jg. 31, S. 21-35.
- Sausgruber, R. und J.-R. Tyran (2005): *Testing the Mill Hypothesis of Fiscal Illusion*, in: *Public Choice*, Vol. 122, S. 39-68.
- Schaltegger, C.A. (2003): *Zum Problem räumlicher Nutzen-Spillover zentralörtlicher Leitungen – einige empirische Ergebnisse aus dem Schweizer Föderalismus*, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Jg. 223, S. 159-179.
- Schaltegger, C.A. (2004): *Finanzpolitik als Nachahmungswettbewerb – Empirische Ergebnisse zu Budgetinterdependenzen unter den Schweizer Kantonen*, in: *Swiss Political Science Review*, Vol. 10(2), S. 61-85.
- Scheffer, D. und H. Heckhausen (2010): *Eigenschaftstheorien der Motivation*, in: Heckhausen, J. und H. Heckhausen (Hrsg.), *Motivation und Handeln*, 4. Auflage, Berlin und Heidelberg, S. 43-72.
- Scherf, W. (2009): *Öffentliche Finanzen – Eine Einführung in die Finanzwissenschaft*, Stuttgart
- Schmidt, K. (1994): *Wertewandel, Politikverdrossenheit und Schattenwirtschaft*, in: *Wirtschaftsdienst*, Jg. 74, S. 303-306.
- Schmitt, H. und S. Holmberg (1995): *Political Parties in Decline?*, in: Klingemann, H.-D. und D. Fuchs (Hrsg.), *Citizen and the State – Beliefs in Government*, Band 1, Oxford, S. 95-133.
- Schmitt, K. und J.H. Wolff (2011): *Staatsaufgaben und Staatsausgaben – Ergebnisse des Thüringen-Monitors 2011*, Jena.
- Schmölders, G. (1951): *Finanzpsychologie*, in: *FinanzArchiv (NF)*, Jg. 13, S. 1-36.
- Schmölders, G. (1960): *Das Irrationale in der öffentlichen Finanzwirtschaft – Probleme der Finanzpsychologie*, Hamburg.
- Schmölders, G. (1966): *Psychologie des Geldes*, Berlin.
- Schmölders, G. (1970): *Finanz- und Steuerpsychologie*, Hamburg.
- Schneider, F. (1986): *Der Einfluß von politischen Institutionen auf die Sozialpolitik*, in: *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, Jg. 5, S. 88-102.

- Schneider, F. und B.S. Frey (1986): Competing Models of International Lending Activity, in: *Journal of Development Economics*, Vol. 20, S. 225-245.
- Schneider, F. und W.W. Pommerehne (1983): Macroeconomia della crescita in disequilibrio e settore pubblico in espansione – Il peso delle differenze istituzionali, *Rivista Internazionale di Scienze Economiche e Commerciali*, Vol. 33, S. 306–420.
- Schneider, U. (2009): Staatsausgaben und Sozialtransfers – Theoretische und empirische Analyse der Entwicklung der Staatstätigkeit, Baden-Baden.
- Schoen, H. (2006): Beeinflusst Angst politische Einstellungen? – Eine Analyse der öffentlichen Meinung während des Golfkriegs 1991, in: *Politische Vierteljahresschrift*, Jg. 47, S. 441-464.
- Schoen, H. (2010): Die Wirtschaftskrise, Angst und politische Urteilsbildung – Eine Analyse zum Affective-Intelligence-Modell am Beispiel der Bundestagswahl 2009, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Jg. 39, S. 205-222.
- Schoen, H. und C. Weins (2005): Der sozialpsychologische Ansatz zur Erklärung von Wahlverhalten, in: Falter, J.W. und H. Schoen (Hrsg.), *Handbuch Wahlforschung*, Wiesbaden, S. 187-242.
- Schorer, E. (1947): Allgemeine Steuerpsychologie, in: *FinanzArchiv (NF)*, Jg. 9, S. 338-368.
- Schumpeter, J.A. (1942, 1980): *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*, 5. Auflage, München.
- Schwartz, R. und S. Orleans (1967): On Legal Sanctions, in: *University of Chicago Law Review*, Vol. 34, S. 274-300.
- Schwarz, N., Wänke, M. und H. Bless (1994): Subjective Assessment and Evaluation of Change – Some Lessons from Social Cognition Research, in: *European Review of Social Psychology*, Vol. 5, S. 181-210.
- Seel, N. (2000): *Psychologie des Lernens*, München et al.
- Seitz, H. (2002): *Der Einfluss der Bevölkerungsdichte auf die Kosten der öffentlichen Leistungserstellung*, Berlin.
- Seligman, M.E. (1975): *Helplessness – On Depression, Development and Death*, San Francisco.
- Selten, R. (1970): Ein Marktexperiment, in: Sauermann, H. (Hrsg.), *Beiträge zur experimentellen Wirtschaftsforschung*, Tübingen, S. 33-98.
- Selten, R. und C. Berg (1970): Drei experimentelle Oligopolserien mit kontinuierlichem Zeitablauf, in: Sauermann, H. (Hrsg.), *Beiträge zur experimentellen Wirtschaftsforschung*, Band 2, Tübingen, S. 162-221.
- Shaw, D.L. und M.E. McCombs (1977): *The Emergence of American Political Issues – The Agenda Setting Function of the Press*, St. Paul.
- Shiller, R.J. (2008): *The Subprime Solution*, Princeton.
- Simon, H.A. (1947): *Administrative Behavior*, New York.
- Simon, H.A. (1957): *Models of Man – Social and Rational*, New York et al.

- Simon, H.A. (1972): Theories of Bounded Rationality, in: McGuire, C.B. und R. Radner (Hrsg.), *Decision and Organization*, North-Holland, S. 161-176.
- Simon, H.A. (1978): Rationality as a Process and as a Product of Thought, in: *American Economic Review*, Vol. 68, S. 1-16.
- Simon, H.A. (1979): Rational Decision-Making in Business Organizations, in: *American Economic Review*, Vol. 69, S. 493-513.
- Smekal, Ch. und E. Theurl (1994)(Hrsg.): *Stand und Entwicklung der Finanzpsychologie*, Baden-Baden.
- Smith, V.L. (2005): Behavioral Economics Research and the Foundations of Economics, in: *Journal of Socio-Economics*, Vol. 34, S. 35-150.
- Sniderman, P.M., Brody, R. und P. Terlock (1991): *Reasoning and Choice – Explorations in Political Psychology*, Cambridge (Mass.).
- Sniderman, P.M. (1993): The New Look in Public Opinion Research, in: Finifter, A.W. (Hrsg.), *Political Science – The State of the Discipline II*, Washington (D.C.), S. 219-245.
- Sniderman, P.M. und S.M. Theriault (2004): The Structure of Political Arguments and the Logic of Issues Framing, in: Saris, W.E. und P.M. Sniderman (Hrsg.), *Studies in Public Opinion*, Princeton, S. 133-165.
- Snyder, M.L. und R.A. Wicklund (1976): Prior Exercise of Freedom and Reactance, in: *Journal of Experimental and Social Psychology*, Vol. 12, S. 120-130.
- Spicer, M.W. und S.B. Lundstedt (1975): *A Reexamination of Taxpayer Behavior*, Columbus.
- Spiwoks, M., Bizer, K. und O. Hein (2006): *Rationales Herdenverhalten bei US-amerikanischen Rentenmarkt-Analysten*, sofi-Diskussionsbeiträge, Nr. 06-4, Darmstadt.
- Sprenger, R.K. (2000): *Mythos Motivation – Wege aus einer Sackgasse*, Frankfurt am Main.
- Stalder, I. (1992): *Staatsverschuldung aus Sicht der Neuen Politischen Ökonomie*, Nürnberg.
- Steiner, V. (2007): *Beschäftigungsförderung und Einkommenssicherung im Niedriglohnsektor – Wege und Irrwege*, DIW Discussion Papers No. 747, Berlin.
- Stevens, J.B. (1993): *The Economics of Collective Choice*, Boulder et al.
- Stevenson, B. und J. Wolfers (2008): *Happiness Inequality in the United States*, IZA Discussion Paper 3624, Bonn.
- Stiglitz, J.E. und B. Schönfelder (1994): *Finanzwissenschaft*, 2. Auflage, München.
- Stine, W.F. (1994): Is Local Government Revenue Response to federal Aid Symmetrical? – Evidence from Pennsylvania County Governments in an Era of Retrenchment, in: *National Tax Journal*, Vol. 47, S. 799-816.

- Storbeck, O. (2010): Verhaltensökonomie – Die Stunde der Verführer, Zeit-Online vom 18. Mai 2010 (<http://www.zeit.de/wirtschaft/2010-05/wirtschaftswissenschaften>).
- Strack, F. und T. Mussweiler (1997): Explaining the Enigmatic Anchoring Effect - Mechanisms of Selective Accessibility, in: *Journal of Personality and Social Psychology*, Vol. 73, S. 437-446.
- Strotmann (2009): Vertrauen ist gut, Kontrolle nicht zwingend besser, in: Hochschule Pforzheim (Hrsg.), *Konturen 2009*, Pforzheim, S. 70-74.
- Strümpel, B. (1970): Die neue Fachdisziplin ‚Finanzpsychologie‘, in: Schmolders, G. (1970), *Finanz- und Steuerpsychologie*, Hamburg, S. 225-238.
- Stumm, T.J. (2000): Ficta Illusion and Municipal Enterprises, in: *Municipal Finance Journal*, Vol. 20 (4), S. 61-72.
- Sunstein, C.S. (1999): Behavioral Law and Economics – A Progress Report, in: *American Law and Economics Review*, Vol. 1, S. 115-157.
- Szende, P. (1932): Steuerpsychologie, in: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, Bd. 93, S. 427-464.
- Tabellini, G. und A. Alesina (1990): Voting on the Budget Deficit, in: *American Economic Review*, Vol. 80, S. 37-49.
- Takeshita, T. (1997): Exploring the Medias' Roles in Defining Reality – From Issue Agenda Setting into Attribute Agenda Setting, in: McCombs, M.E. et al. (Hrsg.), *Communication and Democracy*, Mahwah, S. 15-28.
- Teasdale, J.D. (1978): Effects of Real and Recalled Success on Learned Helplessness and Depression, in: *Journal of Abnormal Psychology*, Vol. 87, S. 155-164.
- Tennen, H. und S.J. Eller (1977): Attributional Components of Learned Helplessness and Facilitation, in: *Journal of Personality and Social Psychology*, Vol. 35, S. 265-271.
- Thaler, R. (1985): Toward A Positive Theory of Consumer Choice, in: *Journal of Economic Behavior and Organization*, Vol. 1, S. 39-60.
- Thaler, R. (1988): Anomalies – The Ultimatum Game, in: *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 2, S. 195-206.
- Thaler, R.H. (1992): *The Winner's Curse – Paradoxes and Anomylies of Economic Life*, New York.
- Thaler, R.H. und C.R. Sunstein (2012): *Nudge – Wie man kluge Entscheidungen anstößt*, 2. Auflage, Berlin.
- Thibaut, J.W. und H.H. Kelly (1959): *The Social Psychology of Groups*, New York.
- Thornton, J.W. und G.D. Powell (1974): Immunization and Alleviation of Learned Helplessness in Man, in: *American Journal of Psychology*, Vol. 87, S. 351-367.
- Tietz, R. und W. Weber (1980): Experimentelle Wirtschaftsforschung, in: *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft*, Stuttgart et al., S. 518-524.

- Timm, H. (1961): Das Gesetz der wachsenden Staatsausgaben, in: FinanzArchiv (NF), Jg. 21, S. 201-247.
- Todd, P. und G. Gigerenzer (2000): Précis of Simple Heuristics That Make Us Smart, in: Behavioral and Brain Science, Vol. 23, S. 727-780.
- Tompkinson, P. und J. Bethwaite (1991): The Effect of Information on Fiscal Perception, in: Journal of Economic Psychology, Vol. 12, S. 287-298.
- Tufte, E.R. (1978): Political Control of the Economy, 2. Auflage, Princeton.
- Turnbull, G.K. (1998): The Overspending and Flypaper Effect of Fiscal Illusion – Theory and Empirical Evidence, in: Journal of Urban Economics, Vol. 44, S. 1-26.
- Turnbull, G.K. (2007): Government Form and Performance – Fiscal Illusion and Administrative Ability in U.S. Counties, in: Southern Economic Journal, Vol. 73, S. 754-769.
- Tussing, A.D. und J.A. Henning (1979): Econometric Testing of the 'Displacement Effect', in: FinanzArchiv (NF), Jg. 37, S. 476-484
- Tversky, A. (1972): Elimination by Aspects – A Theory of Choice, in: Psychological Review, Vol. 79, S. 281-299.
- Tversky, A. und D. Kahneman (1974): Judgment and Uncertainty – Heuristics and Biases, in: Science, Vol. 185, S. 1124-1131.
- Vanden-Eeckaut, P., Tulkens, H. und M.-A. Jamar (1993): Cost-Efficiency in Belgian Municipalities, in: Fried, H.O. et al. (Hrsg.), The Measurement of Productive Efficiency – Techniques and Applications, Oxford, S. 300-374.
- Variyam, J.M. und J.L. Jordan (1991): Economic Perceptions and Agricultural Policy Preferences, in: Western Journal of Agricultural Economics, Vol. 16, S. 304-314.
- Wagner, A. (1883): Finanzwissenschaft, 3. Auflage, Leipzig und Heidelberg.
- Wagner, A. (1892): Grundlegung der politischen Oekonomie, Leipzig.
- Wagner, R.E. (1976): Revenue Structure, Fiscal Illusion, and Budgetary Choice, in: Public Choice, Vol. 25, S. 45-61.
- Watt, P.A. (1978): Econometric Testing of the Displacement Effect – A Note, in: FinanzArchiv (NF), Jg. 36, S. 445-448.
- Wattenberg, M.P. (2000): The Decline of Party Mobilization, in: Dalton, R.J. und P.M. Wattenberg (Hrsg.), Parties without Partisans – Political Change in Advanced Industrial Democracies, Oxford, S. 64-78.
- Watts, H.W. und A. Rees (1977a): The New Jersey Income-Maintenance Experiment, Volume II: Labor-Supply Responses, New York.
- Watts, H.W. und A. Rees (1977b): The New Jersey Income-Maintenance Experiment, Volume III: Expenditures, Health and Social Behavior and the Quality of the Evidence, New York.
- Webley, P., Robben, H., Elffers, H. und D. Hessing (1991): Tax Evasion – An Experimental Approach, Cambridge.

- Weimann, J., Knabe, A. und R. Schöb (2012): Geld macht doch glücklich – Wo die ökonomische Glücksforschung irrt, Stuttgart.
- Wellich, D. (2000): Finanzwissenschaft, Bände 1-3, München.
- Widmaier, H.P. (1999): Demokratische Sozialpolitik – Zur Radikalisierung des Demokratieprinzips, Tübingen.
- Wildasin, D.E. (1989): Demand Estimation for Public Goods – Distortionary Taxation and other Sources of Bias, in: *Regional Science and Urban Economics*, Vol. 19, S. 353-379.
- Wildasin, D.E. (1990), Budgetary Pressures in the EEC – A Fiscal Federalism Perspective, in: *American Economic Review*, Vol. 80, S. 69-74.
- Wildavsky, A. (1968): *The Politics of the Budgetary Process*, Boston.
- Wildavsky, A. (1988): *The New Politics of the Budgetary Process*, Glenview et al.
- Willinger, M. und A. Ziegelmeyer (1998): Are More Informed Agents Able to Shatter Information Cascades in the Lab?, in: Cohendet, P. et al. (Hrsg.), *The Economics of Networks*, Heidelberg, S. 291-305.
- Wiswede, G. (1996): *Psychologie im Wirtschaftsleben – Geld, Kunden und Mitarbeiter aus psychologischer Sicht*, 2. Auflage, Stuttgart.
- Wiswede, G. (2012): *Einführung in die Wirtschaftspsychologie*, 5. Auflage, München und Basel.
- Wortmann, C.B. und J.W. Brehm (1975): Responses to Uncontrollable Outcomes – An Integration of Reactance Theory and the Learned Helplessness Model, in: Berkowitz, L. (Hrsg.), *Advances in Experimental Social Psychology*, Vol. 8, New York und London, S. 277-336.
- Wyckoff, P.G. (1991): The Elusive Flypaper Effect, in: *Journal of Urban Economics*, Vol. 30, S. 310-328.
- Zajonc, R. (1980): Feeling and Thinking – Preferences need no Inferences, in: *American Psychologist*, Vol. 35, S. 151-175.
- Zaller, J.R. (1992): *The Nature and Origins of Mass Opinion*, Cambridge (Mass.).
- Zax, J.S. (1989): Is There a Leviathan in Your Neighborhood?, in: *American Economic Review*, Vol. 79, S. 560–567.
- Zenker, J. (2011): *Staatsverschuldung in der Bundesrepublik Deutschland*, Universität Potsdam, Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge, Nr. 64, Potsdam.
- Zimmermann, H., Henke, K.-D. und M. Broer (2012): *Finanzwissenschaft*, 11. Auflage, München.

