

sofia

Sonderforschungsgruppe
Institutionenanalyse

Verhaltensökonomische Aspekte staatlicher Ausgabenpolitik

Thomas Döring

sofia-Diskussionsbeiträge 16-1, Darmstadt 2016

ISBN: 978-3-941627-49-9

Sofia-Diskussionsbeiträge
zur Institutionenanalyse
Nr. 16-1

ISSN 1437 - 126X

ISBN 978-3-941627-49-9

Verhaltensökonomische Aspekte staatlicher Ausgabenpolitik

Thomas Döring

Darmstadt, Februar 2016

Inhalt

1 Einleitung	3
2 Wesentliche Erkenntnisse der Verhaltensökonomik	5
3 Verhaltensökonomische Einsichten zu öffentlichen Ausgaben und staatlicher Ausgabenpolitik	9
3.1 Subjektive Akzeptanz, individuelle Dringlichkeitsbewertung und Fairnesseinschätzung staatlicher Ausgaben.....	9
3.2 Einkommens-, Verteilungs- und Anreizwirkungen staatlicher Ausgaben unter besonderer Berücksichtigung von Sozialtransfers	13
3.3 Fiskalillusion, Flypaper-Effekt und instabile Präferenzen als Ausdruck einer verzerrten Wahrnehmung öffentlicher Ausgaben.....	18
3.4 Ausgabenpolitischer Willensbildungsprozess und Verhaltensanomalien der politischen Akteure.....	21
4 Einige weitere ausgabenpolitische Schlussfolgerungen	26
5 Literatur	29

1

Einleitung

Seit geraumer Zeit gewinnen Erkenntnisse der Verhaltensökonomik gegenüber den Einsichten des gängigen (neoklassisch geprägten) ökonomischen Ansatzes an Boden. Im Zentrum steht dabei eine Kritik am Akteurs-Modell der traditionellen Ökonomik mit seinen zugespitzten Annahmen der strikten Nutzenmaximierung, der umfassenden Information, des vollständigen Rationalverhaltens unter Berücksichtigung lediglich externer (quantitativer) Restriktionen sowie der Existenz stabiler und zeitkonsistenter Präferenzen (vgl. stellvertretend Kirchler 2011, S. 121). Diese Kritik am neoklassischen Verhaltensmodell findet auch in der Finanzwissenschaft ihren Niederschlag, wo vermehrt verhaltensökonomische Analysen, die auf die Notwendigkeit einer (zum Teil weitreichenden) Ergänzung des bisherigen Erkenntnisstandes hinweisen, an Bedeutung gewinnen. Dies gilt insbesondere für die finanzwissenschaftliche Steuerlehre, bei der in Weiterentwicklung der frühen Analysen von Schmolders (1960) zur Steuer- und Finanzpsychologie etwa Fragen wie die Salienz von Steuern, die Steuermoral, das Steuerhinterziehungsverhalten oder auch die subjektiven Fairness- und Gerechtigkeitsbewertung von Besteuerungseffekten eingehender untersucht werden, um die bisherigen Einsichten der Finanzwissenschaft in diesem Bereich in psychologischer Hinsicht auf eine realitätsgerechtere Grundlage zu stellen (vgl. zum Überblick Döring 2015, S. 39ff.).

Im Unterschied zur „Steuerpsychologie“ bilden vergleichbare Untersuchungen zu den öffentlichen Ausgaben nach wie vor die Ausnahme. Die geringere Zahl an verhaltensökonomischen Studien zur staatlichen Ausgabenpolitik reflektiert dabei jedoch lediglich den Stellenwert, der den öffentlichen Ausgaben innerhalb der traditionellen Finanzwissenschaft selbst bislang beigemessen wurde. Bis heute führt die finanzwissenschaftliche Ausgabenlehre relativ zu den Theorien der Besteuerung oder auch der öffentlichen Verschuldung ein vergleichsweise stiefmütterliches Dasein (vgl. als eine der wenigen Ausnahmen Corneo 2012). Dennoch finden sich auch hier – so etwa in Untersuchungen zur Erklärung des Anstiegs der Staatsausgaben im Zeitverlauf – neben der Betrachtung rein ökonomischer Bestimmungsfaktoren schon früh Hinweise auf psychologische Einflussgrößen, wie dies bekanntermaßen bei Peacock und Wiseman (1961) in Form der Wirksamkeit von Gewohnheitseffekten oder bei Timm (1961) in Gestalt verhaltenswirksamer (ideologischer) Einstellungsmuster der Fall ist. Ebenso werden Phänomene wie die systematische Unterschätzung der Kosten staatlicher Ausgabenprogramme („fiscal illusion“) oder die mangelnde Wahrnehmung innerstaatlicher Transferzahlungen und daraus resultierende Fehlbewertungen von Ausgabenvorteil und Steuerlast auf Seiten der Bürger („flypaper effect“) in der finanzwissenschaftlichen Literatur schon länger diskutiert (vgl. etwa Oates 1988, Wildasin 1990 oder auch Wyckoff 1991). Aller-

dings sind die genannten Beispiele die sprichwörtlichen Ausnahmen von der Regel und können daher als ein weiterer Beleg dafür gelten, dass verhaltenspsychologische Effekte bislang lediglich punktuell und damit nicht systematisch innerhalb der traditionellen Finanzwissenschaft berücksichtigt wurden.

Vor diesem Hintergrund verbindet sich mit dem vorliegenden Beitrag das Ziel, einen Überblick zu vorhandenen verhaltensökonomischen Untersuchungen zur Wahrnehmung; Wirkungsweise und politischen Gestaltung öffentlicher Ausgaben zu liefern. Zu diesem Zweck erfolgt zunächst eine Darstellung zentraler Erkenntnisse der Verhaltensökonomik, soweit diese für die Analyse der Staatsausgaben von Bedeutung sind (Kapitel 2). Auf der Grundlage dieser allgemeinen Ausführungen wird anschließend dargelegt, wie perzipierte Vorteile, Dringlichkeitseinschätzungen und Fairnesserwägungen die subjektive Wahrnehmung staatlicher Ausgaben aus Sicht der Nutznießer öffentlicher Leistungen beeinflussen (Kapitel 3.1). In weiterer Folge wird verdeutlicht, dass die gängige effizienz-, verteilungs- und stabilitätsbezogene Wirkungsanalyse staatlicher Ausgabentätigkeit ohne eine zusätzliche verhaltensökonomische Fundierung unvollständig ist, da bedeutsame individuelle Anpassungsreaktionen an ausgabenpolitische Impulse unberücksichtigt bleiben (Kapitel 3.2). Letzteres kann auch mit Blick auf die subjektive Wahrnehmung öffentlicher Ausgaben festgestellt werden, die – abweichend von der Vorstellung eines vollständig rationalen Verhaltens – nicht selten durch „Verzerrungen“ wie die bereits erwähnte Fiskalillusion oder den Flypaper-Effekt gekennzeichnet sind (Kapitel 3.3). Komplettiert wird der Überblick durch eine Betrachtung des (ausgaben-)politischen Willensbildungsprozesses, der aus verhaltensökonomischer Sicht nur unzureichend durch bestehende politökonomische Ansätze erklärt werden kann und daher um eine Analyse der psychologischen Bestimmungsfaktoren politischen Verhaltens ergänzt werden sollte (Kapitel 3.4). Der Beitrag schließt mit einigen weiteren ausgabenpolitischen Schlussfolgerungen (Kapitel 4).

2

Wesentliche Erkenntnisse der Verhaltensökonomik

Aus Sicht der Verhaltensökonomik kann unter Berücksichtigung von Ergebnissen der kognitiven Psychologie der Erklärungsgehalt individuellen Entscheidungsverhaltens im Vergleich zum ökonomischen Standardmodell gesteigert werden (vgl. DellaVigna 2009; Camerer und Loewenstein 2004; Rabin 1998; Conlisk 1996). Dabei wird davon ausgegangen, dass die handelnden Akteure selbst bei vollständiger Information nicht in der Lage sind, zutreffende Erwartungen über künftige Ereignisse zu bilden. Auch wird bezweifelt, dass diese ausschließlich am eigenen Nutzen sowie an gegebenen stabilen Präferenzen orientiert sind (vgl. Kahneman 2003; Kahneman et al. 1991). Die Ursache für diese kognitiven Fehlleistungen wird aus psychologischer Sicht auf eine duale Struktur des menschlichen Entscheidungsverhaltens zurückgeführt: Danach kann zwischen einem intuitiv-automatischen und einem reflexiv-rationalen System unterschieden werden, wobei ersteres permanent und unangestrengt auf der Grundlage unbewusster und erlernter Verhaltensmuster funktioniert und letzteres selektiv und mühevoll mittels eines deduzierenden sowie kontrollierenden Denkens arbeitet (vgl. Kahneman 2011, S. 28; Thaler/Sunstein 2012, S. 33ff). Während das reflexive System rationales Verhalten begünstigt, kann das intuitiv-automatische System zu systematischen „Verhaltensanomalien“ in Form von Wahrnehmungsverzerrungen sowie dem Gebrauch von Heuristiken führen, die das Ausmaß an Rationalität individueller Entscheidungen schmälern können. Abweichungen von einem vollständig rationalen und auf Nutzenmaximierung ausgerichteten Verhalten können sich zudem aus der Situationsgebundenheit des individuellen Entscheidungsverhaltens, aber auch aufgrund von Reaktanz sowie der Relevanz von Fairness- und Reziprozitätsnormen in sozialen Interaktionsbeziehungen ergeben.

Mit Blick auf die Analyse staatlicher Ausgabentätigkeit sind aus verhaltensökonomischer Sicht vor allem die folgenden Bestimmungsfaktoren des individuellen Entscheidungsverhaltens als besonders relevant einzustufen (vgl. für eine umfassendere Darstellung der Bestimmungsfaktoren zudem Döring 2015, S. 20ff.):

- *Verzerrungen in der Wahrnehmung* – Aufgrund von „kognitiven Biases“ gelingt es den Akteuren häufig nicht, die gegebenen Randbedingungen einer Entscheidungssituation angemessen zu erfassen. So neigen Akteure etwa bei der Bewältigung komplexer Handlungssituationen zu einem überzogenen Optimismus, d.h. die Wahrscheinlichkeit, Opfer von negativen Ereignissen zu sein, wird geringer eingeschätzt als die Möglichkeit, Nutznießer positiver Ereignisse zu sein (Overoptimistic Bias). Auch sind sie im Hinblick auf ihr Können und Wissen häufig durch ein übersteigertes Selbstvertrauen gekennzeichnet (Overconfidence Bias). Damit verbunden ist wie-

derum nicht selten das Phänomen, dass neue Informationen lediglich im Einklang mit den eigenen Interessen interpretiert werden (Self-serving Bias). Auch kann dies bewirken, dass Akteure nur sehr zögerlich den Wechsel zwischen zwei Handlungsalternativen vollziehen, obwohl bei genauer Betrachtung ein solcher Wechsel vorteilhaft wäre (vgl. Kahneman/Tversky 1984). 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). Auch neigen Akteure zu der Einschätzung, 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 verhalten sich Akteure in Unsicherheitssituationen oft übertrieben risikoavers, d.h. Verluste werden deutlich stärker gewichtet als gleich große Gewinne, was auch als Verlustaversion bezeichnet wird (vgl. Kahneman 2003).

- *Verwendung von Heuristiken* – Ein Beispiel hierfür 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 vorgegebene Orientierungsgrößen zu treffen. Ebenfalls von 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. Schließlich ist zu berücksichtigen, dass Menschen im Regelfall dazu neigen, gemachte Beobachtungen einem bekannten Verhaltensmuster zuzuordnen. Dieses Denken in Stereotypen wird auch als Repräsentativitäts-Heuristik bezeichnet. 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 (vgl. Camerer/Loewenstein 2004; Elster 1998).
- *Situationsabhängiges Verhalten* – Das individuelle Entscheidungsverhalten wird aus verhaltensökonomischer Sicht nicht allein durch gegebene Restriktionen wie Güterpreise oder Einkommen bestimmt. Vielmehr ist dieses auch durch die Entscheidungssituation, wie sie sich für den Akteur darstellt, beeinflusst (Framing Effect). Von Relevanz ist dabei zum einen, wie Handlungsalternativen präsentiert bzw. beschrieben werden (vgl. Thaler 1980; Kahneman/Tversky 1984). Danach kann eine unterschiedliche Dekompositionen ein und derselben Handlungsalternative zu unterschiedlichen Präferenzen gegenüber den verschiedenen Formulierungsvarianten führen, auch wenn es sich jeweils um denselben Sachverhalt handelt (Isola-

tion Effect). Auch bilden Akteure ihre je spezifischen Präferenzen oft erst während des Entscheidungsprozesses und damit abhängig vom Kontext der Entscheidung aus (vgl. Bettman et al. 1998; Payne et al. 1992). Erklärt wird dies damit, dass kognitive Kompetenzen zur Bildung wohl definierter und stabiler Präferenzen häufig fehlen. Schließlich lassen sich Akteure leicht durch das, was andere kommunizieren und entscheiden, beeinflussen (Herden-Effekt). Verstärkt wird dieser Effekt dadurch, dass sich Akteure an ihrem sozialen Umfeld orientieren, wobei sie sich an das anzupassen versuchen, was sie für die Erwartungen der anderen halten (Spotlight-Effekt).

- *Bedeutung von Fairnessnormen* – In Verhaltensexperimenten wie dem sogenannten Ultimatum-, dem Diktator- oder auch dem Vertrauensspiel zeigt sich, dass die meisten Akteure hinsichtlich ihres Entscheidungsverhaltens durch eine „Ungleichheitsaversion“ geprägt sind (vgl. Güth et al. 1982; Thaler 1988; Fehr/Schmidt 1999; Henrich et al. 2004). Diese Präferenz für Gleichheit schlägt sich in der Bevorzugung von Normen der Fairness und Reziprozität nieder, aber auch darin, dass Akteure in der Bewertung von Austauschbeziehungen auf ein aus ihrer Sicht gerechtes Verhältnis von Leistung und Gegenleistung achten, wie dies von der sogenannten Equity-Theorie postuliert wird (vgl. Wiswede 2012, S. 102ff.). Auch gelten Vertrauen und Vertrauenswürdigkeit als verhaltensrelevant, 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 in Abhängigkeit davon haben, wie sie zuvor von anderen behandelt wurden (vgl. Rabin 1993; Jolls et al. 1998).
- *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 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. Auch kann darunter die Einbuße an Kontrollmöglichkeiten über Handlungsalternativen verstanden werden (vgl. grundlegend Grabitz-Gniesch/Grabitz 1973; Wortmann/Brehm 1975). Gleichwohl bei beiden Varianten 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 Gerechtigkeits-, Fairness- und Reziprozitätsnormen mit Reaktanz-Effekten in Verbindung bringen. Der Widerstand gegen ein subjektiv als unfair oder ungerecht empfundenen Verhalten

würde danach der Wiederherstellung von als handlungsleitend interpretierter Verhaltensnormen dienen.

Zu welchen Einsichten die Anwendung der hier zunächst allgemein dargestellten Anomalien, Kontext- und Reaktanz-Effekte sowie Fairnesserwägungen im Rahmen des individuellen Entscheidungsverhaltens auf den Bereich der öffentlichen Ausgaben führt, wird nachfolgend eingehender betrachtet.

3 Verhaltensökonomische Einsichten zu öffentlichen Ausgaben und staatlicher Ausgabenpolitik

Aus den Erkenntnissen der Verhaltensökonomik lässt sich für die staatliche Ausgabenpolitik eine Reihe von Wirkungshypothesen und Gestaltungsempfehlungen ableiten. Wo diese 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 Einsichten führt, lassen sich bekannte Handlungsempfehlungen dennoch zusätzlich fundieren. Da sich die verhaltensökonomische Analyse der staatlichen Ausgabentätigkeit 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, sind auch die nachfolgenden Ausführungen vorrangig darauf ausgerichtet.

3.1 Subjektive Akzeptanz, individuelle Dringlichkeitsbewertung und Fairnesseinschätzung staatlicher Ausgaben

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. So hat sich bereits in der frühen Untersuchung von Spicer und Lundstedt (1975) zur Steuerpsychologie gezeigt, dass Ausgaben- und Finanzierungseite des öffentlichen Budgets im Einklang mit der psychologischen Equity-Theorie einem Nutzen-Kosten-Vergleich unterzogen werden, um das gegebene Austauschverhältnis von Steuerbelastung und Ausgabenvorteil als gerecht oder als ungerecht einzustufen (vgl. hierzu auch Frey/Torgler 2002). Für diesen Vergleich von Ausgaben- und Finanzierungsseite des staatlichen 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. Kommt es zu einem Empfinden, dass der eigenen Person aus individueller Sicht zustehende Ausgabenvorteile vorenthalten werden (Self-serving Bias), kann dies zur Erosion des Staatsvertrauens bis hin zu einer tiefgreifenden Legitimationskrise staatlichen Handelns führen.

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 sind. 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 sprechen. Solche Gewohnheits- oder auch Besitzstandseffekte können 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. Bei der subjektiven Einschätzung der Tauschgerechtigkeit ist zudem zu berücksichtigen, dass Ausgabenvorteil und Steuerbelastung nicht gleichgewichtet gegeneinander abgewogen werden. Vielmehr unterliegen nach Schmidt (1994, S. 305) der Nutzen aus öffentlichen Leistungen einerseits und die Nachteile, die aus der Finanzierung staatlicher Ausgaben erwachsen, andererseits einer asymmetrischen Wahrnehmung. Auf diese unterschiedliche Wahrnehmung von Vorteilen (Gewinn) und Nachteilen (Verlust) haben bereits Kahneman und Tversky (1979) in ihrer „prospect theory of choices“ hingewiesen. Während staatliche Ausgaben ein subjektives Gewinngefühl erzeugen, verbindet sich mit deren Finanzierung mittels Besteuerung ein subjektives Verlustgefühl, welches die bereits an früherer Stelle genannte Verlustaversion aktiviert. Nach Schmolders (1970) führt dies noch zu einer weiteren Schlussfolgerung: Zwar stellen Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen zwei funktional äquivalente Instrumente der Haushaltskonsolidierung dar, bei beiden Konsolidierungsalternativen ist jedoch die Verlustaversion unterschiedlich ausgeprägt. 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.

Ebenfalls von Bedeutung ist, dass die Ausgabentätigkeit des Staates – anders als im Fall der Besteuerung – im Regelfall zu keinen Reaktanz-Reaktionen führt, da es bei öffentlichen Leistungen zu einer Erweiterung ökonomischer Handlungsfreiheit kommt. Ein reaktantes Verhalten kann sich jedoch dann einstellen, wenn eine Regierung – anstelle zusätzlicher Ausgaben – das bishe-

rige Ausgabeniveau unter dem Ziel der Budgetkonsolidierung kürzt. Dabei ist ein ähnlicher Widerstand möglich, wie man ihn ansonsten nur bezogen auf den Zwangscharakter der Besteuerung kennt. 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. Die Reaktanz kann dabei sowohl durch den Status-quo Bias als auch den Endowment-Effect 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 (vgl. Pelzmann 2012, S. 59ff.; Kirchler 1999, S. 131ff.). Das Reaktanzverhalten im Fall von 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 aus Sicht der Verhaltensökonomik dadurch vermeiden, dass staatliche Ausgabenprogramme generell mit einer zeitlichen Befristung versehen werden.

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. 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 getätigten Ausgaben wird zudem beeinflusst von der Nutzungshäufigkeit einer öffentlichen Leistung sowie davon, ob der Ausgabenvorteil sich weitgehend auf einen Optionswert anstelle eines unmittelbaren Gebrauchswerts beschränkt (z.B. Landesverteidigung). Im Ergebnis führt dies – wie schon die frühen Untersuchungen von Schmolders (1970) gezeigt haben, die durch empirische Studien jüngeren Datums bestätigt werden (vgl. etwa PEW Research Center 2013; Kirchler/Maciejovsky 2007; Kirchler 1997) – 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 oder Bildung mehrheitlich als wünschenswert eingestuft werden. 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 Ge-

fahren- 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.

Die Dringlichkeitsbewertung öffentlicher Ausgaben hängt neben der Merklichkeit sowie der individuellen Betroffenheit aus verhaltensökonomischer Sicht zudem vom Umgang der Bürger mit Risiken ab. Nach Krämer (2014; S. 367f.) können dabei zum einen bestehende Risiken das Treffen optimaler Entscheidungen beeinflussen. Zum anderen kann ein irrationaler Umgang mit Risiken aber auch eine optimale Entscheidung verhindern. Im erstgenannten Fall geht es um Verhaltensabweichungen von der sogenannten Standard-Nutzen-Theorie, der zufolge rationale Akteure (entweder objektive oder zumindest subjektive) Wahrscheinlichkeiten in konsistenter Weise zufälligen Ereignissen zuordnen können. Nach Kahneman und Tversky (1979) zeigt sich in der Realität jedoch insofern ein anderes Bild, wie es zu Unterschieden zwischen tatsächlicher und subjektiv empfundener Wahrscheinlichkeit von Risiken kommt. Dieses Phänomen wird auf der Grundlage von Ellsberg (1961) auch als „Ellsberg-Paradox“ bezeichnet. Folgt man Krämer (2014, S. 369), lässt sich damit etwa die auf Seiten der Bürger oft anzutreffende Panik bei minimalen Katastrophenwahrscheinlichkeiten erklären, die bezogen auf den öffentlichen Haushalt dazu führen kann, dass unverhältnismäßig hohe Ausgaben für Präventionsmaßnahmen gefordert werden, die aufgrund der objektiven Wahrscheinlichkeit eines gesellschaftlichen Risikos nicht gerechtfertigt sind. Für den zweitgenannten Fall, d.h. wie Unsicherheit zu irrationalen Risikobewertungen führen kann, ist von besonderer Bedeutung, dass die Bürger aufgrund der Wirksamkeit der Verfügbarkeits-Heuristik mehrheitlich vor allem auf solche Gefahren und Risiken in besonders ausgeprägter Form reagieren, die subjektiv bekannt sind, über die in der Öffentlichkeit geredet wird, die im persönlichen Umfeld schon einmal aufgetreten sind und mit denen besonders dramatische Bilder verknüpft werden. Unter dieser Bedingung kann es nach Kuran und Sunstein (1999) zu ganzen „Verfügbarkeitskaskaden“ in der irrationalen Bewertung von gesellschaftlichen Risiken kommen. Passt sich die Politik wiederum an dieses Verhaltensmuster der Bürger an, kann dies gemessen an den objektiv gegebenen Gefahren zu erheblichen Fehlallokationen innerhalb der staatlichen Ausgabenpolitik führen.

Mit den genannten Untersuchungsergebnissen verbinden sich aus verhaltensökonomischer Sicht eine Reihe von Schlussfolgerungen: Zum einen führt die vergleichsweise stereotype Dringlichkeitsbewertung von Staatsausgaben zu der Einsicht, dass eine breite öffentliche Akzeptanz staatlicher Ausgabentätigkeit nur dann erreicht werden kann, wenn die (ökonomischen) Gründe für bestimmte Ausgabenentscheidungen nicht nur möglichst einfach, klar und damit leicht nachvollziehbar, sondern auch wiederholt gegenüber den Bürgern dargelegt werden. Zum anderen bedeutet dies allerdings auch, dass tief-

greifende Strukturreformen der Staatstätigkeit, die an den ausgabenintensiven Bereichen (Soziales und Personal) ansetzen, angesichts des stereotypen Bewertungsverhaltens der Bürger außerhalb von Zeiten gravierender wirtschaftlicher wie gesellschaftlicher Krisensituationen nur schwer politisch durchsetzbar sind. Schließlich zeigt sich in den genannten Untersuchungen zur öffentlichen Ausgabentätigkeit die klare Tendenz, dass der Staat in keinem geringen Umfang mit zusätzlichen Ausgabeansprüchen konfrontiert wird. Mit Blick auf die Aufgabenbereiche, bei denen die Befragten einen Bedarf für zusätzliche Staatsausgaben sehen, heißt es bereits 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 bösertige Bezeichnung ‚Gefälligkeitsdemokratie‘ aufkommt“. Einer daraus resultierenden fiskalischen Überforderung des Staates kann aus verhaltensökonomischer Sicht am ehesten dadurch begegnet werden, dass den erwarteten Ausgabenvorteilen – quasi unter Instrumentalisierung der Verlustaversion – die aus der notwendigen Finanzierung resultierenden monetären Belastungen unmittelbar gegenübergestellt werden.

3.2

Einkommens-, Verteilungs- und Anreizwirkungen staatlicher Ausgaben unter besonderer Berücksichtigung von Sozialtransfers

Bezogen auf die Einkommens- und Nachfragewirkungen der öffentlichen Ausgaben wird innerhalb der Finanzwissenschaft üblicherweise davon ausgegangen, dass eine Veränderung der Staatsausgaben in der weiteren Folge Multiplikatorprozesse innerhalb des Wirtschaftskreislaufs 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 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 vorrangig auf die Höhe der als gegeben unterstellten marginalen Konsum- bzw. Sparquote der privaten Haushalte sowie die induzierten Investitionen der Unternehmen verwiesen (vgl. etwa Zimmermann et al. 2012, S. 390ff.; Scherf 2009, S. 147f.). Im Kern liegt der Multiplikator-Analyse damit ein weitgehend „mechanisches“ Verständnis der kurzfristigen Einkommens- und Beschäftigungseffekte staatlicher Ausgabentätigkeit zugrunde.

Die verhaltensökonomische Forschung kann hier zu einem differenzierteren Bild der möglichen Verhaltensreaktionen der privaten Akteure im Rahmen ei-

ner stabilitätsorientierten staatlichen Ausgabenpolitik beitragen. Ob zusätzliche Staatsausgaben zu nennenswerten Einkommens- und Beschäftigungswirkungen über den Primäreffekt hinaus führen, hängt danach nicht allein von den individuellen Erwartungen ab, auf die bereits in herkömmlicher Sicht verwiesen wird. Vielmehr sind hier eine Reihe weiterer Faktoren zu nennen, die in der Finanzwissenschaft jedoch häufig – wenn überhaupt – nur am Rande thematisiert werden. Dies ist zum einen wiederum eine hinreichende subjektive Merklichkeit ausgabenpolitisch induzierter Einkommensänderungen als Voraussetzung einer zusätzlichen privaten Nachfrage, die im Unterschied zur gängigen finanzwissenschaftlichen Multiplikator-Analyse nicht bereits als vorhanden unterstellt werden kann. D.h. die subjektive Wahrnehmung und gefühlte Intensität ausgabeninduzierter Einkommensänderungen sind für das Entscheidungsverhalten der privaten Akteure maßgeblich und nicht allein der staatliche Ausgabeimpuls als solcher. 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. Eine Verstärkung erfährt dieser psychologische Effekt nach Kahneman und Tversky (1984, S. 13) zudem dadurch, dass Akteure dazu neigen, an einer einmal getroffenen Entscheidung festzuhalten (Status-quo Bias), was mit subjektiven Resistenzen gegenüber alternativen Handlungsoptionen verbunden ist. Diese Beharrungstendenz auf Seiten der privaten Akteure schließt mit ein, dass weitere entscheidungsrelevante Informationen systematisch ausgeblendet werden (Focus Illusion) und das individuelle Nachfrageverhalten sich trotz staatlicher Ausgabenimpulse nicht verändert.

Schließlich setzt der ausgabenpolitische Multiplikator-Effekt aus verhaltensökonomischer Sicht – folgt man Thaler und Sunstein (2012, S. 119) – eine ausreichende „Reiz-Reaktions-Kompatibilität“ voraus. Dabei ist davon auszugehen, dass der staatliche Ausgabenimpuls im Regelfall nicht zu der in Abhängigkeit von der jeweiligen Konjunkturlage präferierten Handlungsalternative eines Wirtschaftssubjekts passt. 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 ernsthaft zur Wahl stehende Entscheidungsalternative angesehen. Verstärkt werden kann diese mangelnde Reiz-Reaktions-Kompatibilität zudem durch den Effekt des Herdenverhaltens, auf den schon Keynes (1936, 2009, S. 131) verwiesen hat und der als ein maßgeblicher Bestimmungsfaktor von Konjunkturverläufen gelten kann. Bedeutsam sind hierbei die Situationsbewertungen der Marktteilnehmer, die „auf der Massenpsychologie einer großen Zahl unwissender Menschen“ beruhen und die „heftigen Schwankungen [...] als

Folge einer plötzlichen Meinungsänderung“ ausgesetzt sein können (ebenda). 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 die Notwendigkeit einer verhaltensökonomischen Analyse verweist. Ein Herdenverhalten kann danach sowohl rational als auch irrational motiviert sein. 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) 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. Zum anderen neigen Akteure – vor allem in anonymen Handlungssituationen wie Märkten – dazu, das Verhalten anderer nachzuahmen (für einen Überblick zur empirischen Evidenz des Herdenverhaltens siehe Döring 2015, S. 151f.). In der Summe sprechen die genannten Verhaltenseffekte für eine lediglich eingeschränkte Wirksamkeit staatlicher Ausgabenpolitik unter dem Ziel der Konjunkturstabilisierung.

Die Ausgabenpolitik des Staates bewirkt nicht nur Einkommens- und Beschäftigungseffekte, sondern mit öffentlichen Ausgaben sind in aller Regel auch (Um-)Verteilungseffekte bezogen auf die Einkommens- und Vermögensposition der privaten Haushalte verbunden. Dabei zählt zu den zentralen Einsichten der Verhaltensökonomik, dass wiederum zwischen ökonomisch ermittelten (objektiven) Verteilungswirkungen staatlicher Ausgabenpolitik einerseits und den subjektiv wahrgenommenen distributiven Effekten öffentlicher Leistungen andererseits unterschieden werden muss, wobei es für das individuelle Gerechtigkeitsempfinden der staatlichen Ausgabenpolitik nicht auf die objektiven Gegebenheiten sondern ausschließlich auf deren subjektive Wahrnehmung und Bewertung ankommt. Nach Weimann et al. (2012, S. 28ff.) haben die Untersuchungsergebnisse der ökonomischen Glücksforschung gezeigt, dass nicht vorrangig die Veränderung des absoluten Einkommens maßgeblich ist, sondern vielmehr bestehende relative Einkommenspositionen als Referenzwert für die individuellen Zufriedenheits- und Gerechtigkeitsbewertungen dienen (vgl. hierzu etwa Ferrer-i-Carbonell 2005; Grund/Sliwka 2007; Clark et al. 2009). In Anbetracht dessen führen beispielsweise die (Um-)Verteilungseffekte staatlicher Transferausgaben nur dann bei den Empfängern zu einer erhöhten Lebenszufriedenheit, wenn diese neben einer Veränderung des absoluten Einkommens auch eine Steigerung des relativen Einkommens bewirken. Ursächlich hierfür ist, dass subjektive Entscheidungen – ähnlich wie bei der Ankerheuristik – in aller Regel auf der Grundlage von Referenzwerten getroffen werden. Als eine solche Referenz kann sowohl das eigene frühere Einkommen

(internes Referenzeinkommen) als auch das aktuelle Einkommen anderer Personen (externes Referenzeinkommen) dienen.

Ein besonderes Problem ergibt sich in diesem Zusammenhang 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 (vgl. Brickman et al. 1978; Praag/Frijters 1999). Eine Herausforderung für die staatliche Transferpolitik stellt dabei der sogenannte Hamsterrad-Effekt 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 Wirkung einer (Einkommens-)Besteuerung, wie sie von Layard (2005) dargelegt wurde, ist auch mit Blick auf die Verteilungseffekte staatlicher Ausgaben von Bedeutung, dass sich jeder durch staatliche Transfermaßnahmen bewirkte Einkommensanstieg 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 jedoch eine unerwünschte Effizienzwirkung zur Folge, da der Hamsterrad-Effekt zu einer (negativen) Externalität in Form einer übermäßigen und insofern ineffizienten Ausweitung des Arbeitsangebots der Nichttransfer-Empfänger zur Steigerung des eigenen Einkommens führt.

Mit dem Verweis auf mögliche Ineffizienzen staatlicher Sozialtransfers gewinnt auch deren Anreizwirkung an Bedeutung. Aus Sicht der Verhaltensökonomik kann hierbei zum einen die bekannte Forderung nach Einhaltung des Lohnabstandgebots bei der Gestaltung von Sozialleistungen bekräftigt werden. Anders als in der Finanzwissenschaft üblich wird diese Forderung allerdings mit dem aus der Höhe von Sozialausgaben resultierenden Ankereffekt begründet, der nachhaltig das Gerechtigkeitsempfinden bezüglich eines am Markt erzielbaren Einkommens beeinflusst. Diese Erkenntnis findet sich etwa bei Falk et al. (2006) in deren Analyse der Anreize von Mindestlöhnen, die auch auf die Wirkung staatlicher Ausgaben zur Grundsicherung übertragen werden kann. So wurde im Rahmen von Verhaltensexperimenten gezeigt, dass sich mit der Einführung eines Mindestlohns zugleich der subjektive Maßstab verschiebt, welche Lohnhöhe in Relation zum Arbeitsaufwand als angemessen und damit als fair eingestuft werden kann. Danach bewerteten die Probanden sehr niedrig bemessene Löhne so lange als gerechtfertigt oder sogar als generös, so lange es kein verbindlich festgelegtes Mindestlohnniveau 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 (vgl. auch Bewley 2004). Auch die Gewährung staatlicher Sozialtransfers kann eine solche Ankerwirkung entfalten: Übersteigt ein Marktlohn einen gegebenen Transfersatz nicht deutlich, wird dieser – wie im Fall des Mindestlohns – als unfair bewertet und stellt keine Motivation dar, den Empfang von Transferleistungen durch eine Einkommenserzielung mittels Erwerbsarbeit zu substituieren. Zusätzlich verstärkt wird dieser Effekt nach Caplan (2007, S. 8) durch ein in der Bevölkerung mehrheitlich fehlendes Verständnis der Funktionsweise von Märkten, was unter anderen dazu führt, dass Markteinkommen und staatliche Transferzahlungen häufig als etwas der Sache nach gleiches angesehen werden.

Mit Blick auf die Anreizwirkung staatlicher Sozialausgaben wird aus verhaltensökonomischer Sicht von Beaulier und Caplan (2007) des Weiteren das Argument ins Feld geführt, dass diese bei den Zahlungsempfängern ein zeitinkonsistentes Verhalten begünstigen. Die kurzfristig positiven Effekte bewirken, dass auf eigene Anstrengungen zur Einkommenserzielung verzichtet wird, was langfristig jedoch zu einer Schlechterstellung der Sozialtransferempfänger führt. Als Grund hierfür kann mit Beck (2014, S. 369) darauf verwiesen werden, dass „einkommensschwächere Bevölkerungsschichten die langfristig negativen Folgen einer Abhängigkeit von staatlichen Transfers – eine Entwertung des Human- und Sozialkapitals und sinkende Chancen auf eine Rückkehr in den Arbeitsmarkt – unterschätzen“. Nach Beaulier und Caplan (2007, S. 499ff.) können die zeitliche Beschränkung von Sozialtransfers sowie Verhaltensauflagen, Kürzungen oder sogar Streichungen zu einer Korrektur zeitinkonsistenten Verhaltens auf Seiten der Empfänger beitragen. Mit Blick auf eine zeitliche Begrenzung von Transferleistungen stellen Mullainathan und Shafir (2013, S. 198f.) allerdings auch kritisch fest: „Eine langfristige Begrenzung wird, wie eine weit entfernte Deadline, [...] nur gegen Ende der Frist zum Ansporn, also wenn sie näher rückt. [...] Bevor sie unmittelbar bevorsteht und zu einer wirklichen Bedrohung mutiert, wird sie ignoriert und taucht nur selten im Kopf der betreffenden Person auf. Und dann ist es zu spät“. Mit Sozialtransfers verbundene Anreize sind folglich nur dann verhaltenswirksam, wenn diese auch in das Wahrnehmungsfeld der Transferempfänger eindringen. Dies deckt sich mit den Ergebnissen der Verhaltensexperimente von Ariely und Wertenbroch (2002) oder auch Kurtz (2008), in denen gezeigt werden konnte, dass eine Folge von Zwischen-Deadlines verhaltenswirksamer als eine einzige Deadline ist, die in ferner Zukunft liegt. Auch kann die Merklichkeit einer zeitlichen Begrenzung von Sozialleistungen dadurch erhöht werden, dass die Transferzahlungen stufenweise über einen längeren Zeitraum hinweg reduziert werden.

Das Ausmaß, indem eine solche Reduktion der Sozialhilfesätze einen positiven Anreiz auf das Erwerbsverhalten ausübt, ist allerdings auch dann noch umstritten. Als verantwortlich hierfür gilt das psychologische Phänomen der er-

lernten Hilfslosigkeit, welches nach Pelzmann (2012, S. 214) immer dann eintritt, wenn Armut oder Arbeitslosigkeit nicht ursächlich dem eigenen Verhalten sondern einer als unkontrollierbar wahrgenommenen Handlungssituation zugerechnet werden. Diesbezüglich haben Seligman (1975) ebenso wie Abramson et al. (1978) schon früh darauf hingewiesen, dass eine ausgeprägte und intensive Erfahrung von „Nicht-Kontrollsituationen“ zu einem subjektiven Ohnmachtsgefühl sowie einer sich verstärkenden Erwartung der Hilfslosigkeit führen kann, die nicht selten auch auf solche Handlungssituationen übertragen wird, in denen ein Einfluss auf die Umweltbedingungen sehr wohl gegeben ist (vgl. hierzu auch Pelzmann 2012, S. 206). Mit Blick auf die Anreizwirkung von Sozialausgaben bedeutet dies zum einen, dass weniger deren Höhe und Ausgestaltung als vielmehr das Erleben des gesamten Ursachenkontextes von Armut oder Arbeitslosigkeit die individuelle Erwerbsbereitschaft bestimmt. Zum anderen legt das Phänomen der erlernten Hilfslosigkeit die Schlussfolgerung nahe, dass die Gestaltung staatlicher Sozialausgaben vorrangig an den gesellschaftlich erwünschten Verteilungswirkungen und lediglich nachrangig an den möglichen Anzeffekten ausgerichtet werden sollte, da letztere aus verhaltensökonomischer Sicht hinsichtlich ihrer Wirksamkeit nicht hinreichend eindeutig sind.

3.3

Fiskalillusion, Flypaper-Effekt und instabile Präferenzen als Ausdruck einer verzerrten Wahrnehmung öffentlicher Ausgaben

Ein erster Hinweis auf die Relevanz subjektiv verzerrter Wahrnehmungen öffentlicher Ausgaben 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 für eine systematische Fehleinschätzung sowohl der staatlichen Abgabenlast als auch des Nutzens der öffentlichen Ausgaben auf Seiten der Bürger steht. Anders als in der üblichen Sichtweise dieses Phänomens, bei der von einer hohen Merklichkeit öffentlicher Ausgaben in Verbindung mit einer Unterschätzung der damit einhergehenden Finanzierungslasten ausgegangen wird, was in der Folge zu einer übermäßigen Ausweitung des staatlichen Budgets führen kann (vgl. Buchanan 1967; Buchanan/Wagner 1997; Oates 1988), kommt es nach Ansicht von Downs (1960; S. 546) jedoch immer dann zu einem „zu kleinen“ öffentlichen Budget, wenn der mit staatlichen Ausgaben verbundene Vorteil (Gewinn) niedriger eingeschätzt wird als die aus der Finanzierung dieser Ausgaben resultierende Nutzeneinbuße (Verlust). Diese im Vergleich zur gängigen Interpretation der Fiskalillusion nach Zenker (2011, S. 50, Fn. 156) „umgekehrte Wahrnehmungsverzerrung“ lässt sich unter Verweis auf Kahneman und Tversky (1979) wiederum damit be-

gründen, dass „die Wirtschaftssubjekte Steuerzahlungen sehr viel deutlicher wahrnehmen als den Nutzen öffentlicher Güter“ (ebenda), was im Ergebnis zu einem zu geringen staatlichen Ausgabenniveau führen kann.

Dass solche asymmetrischen Wahrnehmungen von Staatsausgaben und Steuereinnahmen bestehen, verdeutlicht eine Untersuchung von Kirchler (1997), in der die Probanden nach ihrer Einschätzung von Ausgabenvorteil und Steuerbelastung gefragt wurden. Dabei zeigte sich, 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) empirisch nachgewiesen, in der die Untersuchungsteilnehmer sowohl nach ihrer Wahrnehmung des Ausgabenvorteils als auch nach ihren Präferenzen für öffentliche Ausgaben befragt wurden. Dabei zeigte 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 deren Untersuchung sich darüber hinaus aber auch zeigt, dass die fiskalischen Präferenzen der befragten Personen 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 Präferenzen in Abhängigkeit von der Realitätswahrnehmung belegt auch die Studie von Cruces et al. (2011), bei der 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 (vgl. hierzu auch Côté et al. 2015). In welchem Umfang öffentliche Ausgaben (Vorteil bzw. Gewinn) und zu ihrer Finanzierung dienende Steuereinnahmen (Kosten bzw. Verlust) von den Bürgern asymmetrisch wahrgenommen werden, hängt – folgt man den Untersuchungsergebnissen von Variyam und Jordan (1991) zur subjektiven Bewertung staatlicher Agrarsubventionen – schließlich auch davon ab, wie die Subventionierung politisch kommuniziert wird (Framing Effekt). Danach wurden die mit der Ausgabenpolitik verbundenen Kosten weniger negativ

bewertet, wenn anstelle einer undifferenzierten Subventionierung des gesamten Agrarsektors die öffentliche Förderung der Unterstützung landwirtschaftlicher Klein- und Familienbetriebe dienen sollte.

Eine aus verhaltensökonomischer Sicht besondere Variante der Fiskalillusion stellt wiederum der sogenannte Flypaper-Effekt dar. Mit ihm wird auf bestehende Wahrnehmungsverzerrungen der Bürger im Hinblick auf die innerstaatlichen Ausgabenströme zwischen den Gebietskörperschaftsebenen eines föderalen Staatsgebildes abgestellt (vgl. Bailey/Connolly 1989; Wildasin 1990; Wyckoff 1991; Roemer/Silvestre 2005). Zur Erklärung dieses Effekts wird nach Engelhardt et al. (1994; S. 130f.) von einem zwei Staatsebenen umfassenden föderalen Systems ausgegangen, wobei die untere Ebene (Kommunalebene) von der oberen Ebene (Bundes- oder Landesebene) einen steuerfinanzierten Transfer erhalten soll. Solange diese zwischenstaatliche Transferzahlung auf der unteren Ebene zu keinem positiven Einkommenseffekt führt, sollte ein solcher Transfer unter der Prämisse eines rationalen Verhaltens keinen Einfluss auf die von den Bürgern präferierte Höhe staatlicher Ausgaben haben, da die Bürger ihren Steueranteil an der Finanzierung des innerstaatlichen Transfers dem auf diesem Weg erhaltenen Ausgabenvorteil gegenüberstellen.

Unterstellt man jedoch – wie Courant et al. (1979) oder auch Oates (1979) dies tun – die Existenz von Fiskalillusion, zeigt sich auf Seiten der Bürger ein anderes Entscheidungsverhalten, das sich mit Oates (1988; S. 77) als Resultat einer Wahrnehmungsverzerrung 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“. Nach Hines und Thaler (1995) ist dies jedoch ein Indiz dafür, dass die Herkunft des Mittelzuflusses im öffentlichen Haushalt die ausgabenseitige Verwendung dieser Mittel beeinflusst. Anstatt die Bürger im Umfang der vertikalen Finanztransfers steuerlich zu entlasten, bleiben die zugeflossenen Mittel im Budget „kleben“ („The money sticks where it hits“) und werden zu Ausgabensteigerungen genutzt, was die Effizienz der Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter mindert. Oder anders formuliert: Der Flypaper-Effekt sorgt dafür, dass mehr lokale öffentliche Güter nachgefragt und finanziert werden, als dies bei einer rationalen Abwägung von zusätzlichem Nutzen und marginalen Kosten der Fall sein dürfte. Die Herkunft der Finanzierungsmittel induziert folglich einen Framing-Effekt, der maßgeblich für die Höhe der öffentlichen Ausgaben verantwortlich ist.

In ihren Überblicksstudien zur empirischen Evidenz des Flypaper-Effekts gelangen Oates (1988) ebenso wie Dollery und Worthington (1996) zu einem positiven Ergebnis. Zudem liegen eine Reihe von länderbezogenen Einzeluntersuchungen vor, die im Ergebnis ebenfalls zu einer Bestätigung des beschriebenen Effekts gelangen (vgl. für eine zusammenfassende Darstellung Döring 2015, S. 181ff.). Allerdings findet sich nicht in allen Studien eine entsprechende Evidenz. So gelangen etwa Hammes und Wills (1987) unter Berücksichtigung der Geber- wie der Empfängerseite von innerstaatlichen Transferzahlungen zu dem Ergebnis, dass es nur dann zum Flypaper-Effekt kommt, wenn die Transferleistungen zwischen den föderalen Ebenen bei den Bürgern zu keiner Nettoeinkommenseinbuße führen. Ist letzteres jedoch der Fall, kann der Effekt nicht mehr eindeutig nachgewiesen werden, wie dies auch in der Untersuchung von Schaltegger (2004) der Fall ist. Die unterschiedlichen empirischen Ergebnisse zum Flypaper-Effekt lassen sich unter anderem darauf zurückführen, dass dessen Wirksamkeit 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 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 staatlichen Ausgabenverhaltens führen. Aus dieser Erkenntnis leitet sich zugleich eine Handlungsempfehlung für die staatliche Ausgabenpolitik ab: Soll das Auftreten des Flypaper-Effekts – aber auch generell das von Fiskalillusion – eingedämmt werden, bedarf es der Initiierung von Lernprozessen mittels einer informatorischen Aufklärung der Bürger. Aus verhaltensökonomischer Sicht ist dabei wichtig, dass diese Informationsbereitstellung regelmäßig und in leicht verständlicher Form erfolgt, um bestehenden myopischen Effekten ebenso wie subjektiven Kapazitätsbeschränkungen in der Informationsverarbeitung wirksam entgegenzuwirken.

3.4

Ausgabenpolitischer Willensbildungsprozess und Verhaltensanomalien der politischen Akteure

Neben der Fiskalillusion bestimmen noch weitere Einflussgrößen die Perspektive der Bürger auf die staatliche Ausgabenpolitik. Entsprechende Untersuchungen finden sich im noch jungen Forschungsfeld der „Behavioral Political Economy“, mit dem sich nach Schnellenbach und Schubert (2014a, S. 658) die Zielsetzung verbindet, „verhaltensökonomische Erkenntnisse auf die unterschiedlichen Teilnehmer am politischen Prozess“ anzuwenden (vgl. für eine zusammenfassende Darstellung dieses Ansatzes auch Schnellenbach/Schubert 2014b). Hierzu zählt etwa der Verweis auf die Realisierung eines expressiven Nutzens durch den Akt des Wählens, wie dies unter anderen von Hamlin und Jennings (2011) hervorgehoben wird. Es handelt sich dabei um einen positiven

Nutzeneffekt des Wahlverhaltens, der sich vollkommen unabhängig vom Ausgang der Wahl einstellt. Ein empirischer Nachweis eines solchen expressiven Nutzens findet sich beispielsweise in den Untersuchungen von Jones und Hudson (2000) oder auch Tyran (2004). Der Akt des Wählens dient danach nicht der Verfolgung bestimmter politischer Inhalte bzw. Interessen, sondern kann ein Instrument sein, um entweder die eigene Identität zu bestätigen, einer als moralisch hochwertig angesehenen Politik eine subjektive Bestätigung zu verleihen oder auch um Dankbarkeit gegenüber bestimmten politischen Kandidaten auszudrücken. Wird beim Wahlverhalten der Realisierung eines expressiven Nutzens ein hohes Gewicht beigemessen, kann es im Ergebnis zu politischen Mehrheiten für Ausgabenprogramme kommen, die lediglich zur Begünstigung einer Minderheit führen. Hillman (2010) spricht diesbezüglich von einem „case of deceptive expressive behavior“, der zu möglichen nicht-intendierten sozialen Kosten für die Gesellschaft insgesamt führt.

Zudem zeigen verhaltensökonomische Experimente, dass Wähler bezüglich der Inhalte und Wirkungszusammenhänge einzelner politischer Themenfelder (Außenpolitik, Innenpolitik, Sozialpolitik, Bildungspolitik etc.) regelmäßig zu einer Selbstüberschätzung ihre eigenen Sachkompetenz neigen. Dieser Glaube, gegebene Sachzusammenhänge hinreichend zu durchschauen, führt in der Realität dazu, dass die Wähler häufig extreme Meinungen zu einzelnen Politikfeldern vertreten. Dies kann sich beispielsweise darin ausdrücken, dass als Motiv für die Zuwanderung von Migranten vergleichsweise undifferenziert auf zu hohe Leistungen der sozialen Sicherungssysteme verwiesen wird. Untersuchungen von Fernbach et al. (2013) führen dabei zu dem Ergebnis, dass die bloße Aufforderung zur Begründung von solch extremen Meinungen eine vorhandene Selbstüberschätzung auf Seiten der Wähler nicht lindert, sondern lediglich dazu führt, dass ebenso aktiv wie selektiv nach Informationen gesucht wird, um eine bestehende Meinung zu rechtfertigen (Confirmation Bias). Ein Abbau dieser „Illusion des Verstehens“ kann vielmehr nur dadurch erreicht werden, wenn die Wähler zur Erklärung eines komplexen Sachverhalts aufgefordert werden. Dies schafft ein Bewusstsein für die Grenzen des eigenen Wissens und mildert auf diese Weise extreme Haltungen zu ausgabenpolitischen Entscheidungen des Staates (vgl. hierzu auch Linville 1985).

Darüber hinaus fungieren einfache Heuristiken wie „Sympathie“ und „Vertrauenswürdigkeit“ als Grundlage bei der Bewertung von zur Wahl stehenden Politikern und deren ausgabenpolitischen Programmen. 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 einer Regierung auf Seiten der Bürger kann daraus abgeleitet werden, dass nicht allein die (ökonomische) Zweckmäßigkeit dieser Vorhaben

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

Damit eng verknüpft ist aus verhaltensökonomischer Sicht die Einsicht, dass – folgt man etwa Quattrone und Tversky (1988) oder auch Chong und Druckman (2007) – die politischen Einstellungsmuster der Bürger in erheblichen Umfang von Framing-Effekten abzuhängen scheinen. Danach macht es einen verhaltenswirksamen Unterschied für die Wählerakzeptanz ein und derselben ausgabenpolitischen Maßnahme aus, ob sie beispielsweise als „gegen Arbeitslosigkeit“ ausgerichtet oder als „für die Schaffung neuer Arbeitsplätze“ dienend dargestellt wird, was sich mit den Ergebnissen der bereits an früherer Stelle erwähnten Studie von Variyam und Jordan (1991) zur Wahrnehmung staatlicher Agrarausgaben deckt. Die darin zum Ausdruck kommende situative Formbarkeit politischer Präferenzen ist in verschiedenen Studien zum Einfluss individueller Wahrnehmungsverzerrungen auf das Wählerverhalten untersucht worden (vgl. hierzu etwa Kuran 1991 oder auch Kuran/Sunstein 1999). Für Politiker kann es nach Schnellenbach und Schubert (2014a, S. 659) vor diesem Hintergrund „rational sein, wider besseres Wissen die ineffizienten, aber populären Politikmaßnahmen umzusetzen“. Führen entsprechende Fehlwahrnehmungen der Wähler zu einer systematischen Unterbewertung der Kosten staatlicher Ausgabenprogramme, kommt es wiederum zu der schon mehrfach erwähnten Fiskalillusion.

„Irrationale“ Entscheidungen kennzeichnen aus Sicht der Behavioral Political Economy nicht allein das Wählerverhalten, sondern können in gleicher Weise auch als ein Verhaltensmerkmal von Politikern und Bürokraten gelten. Auch für diese beiden politischen Akteursgruppen gilt, dass sie nicht immer die Handlungsoption mit dem am höchsten zu erwartenden Nutzen wählen, sondern sie vielmehr ebenfalls 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, sollten im Rahmen von Budgetverhandlungen die Themen so gebündelt werden, dass Gewinne nur mit Gewinnen und Verluste nur mit Verlusten verglichen werden. Mit Blick auf die beiden genannten Beispiele bedeutet dies, dass Nutzen und Kosten der Pkw-Maut etwa im Verbund mit den Vor- und Nachteilen einer Erhöhung der Kraftfahrzeugsteuer zu diskutieren wären. In gleicher Weise müssten Nutzen und Kosten einer Sozialtransfer-

erhöhung etwa gegenüber den Vor- und Nachteilen steigender Bildungsausgaben abgewogen werden.

Des Weiteren handeln auch Politiker oft auf Basis von subjektiven Vorstellungen darüber, mit welchen Auswirkungen (ausgaben-)politische Entscheidungen verbunden sein werden. Dabei übernehmen diese – folgt man wiederum Schnellenbach und Schubert (2014a; S. 660) – nicht selten die politischen Entscheidungsheuristiken der für sie relevanten Wählergruppen. Ein Beispiel für dieses adaptive Verhalten ist nach Baron und McCaffrey (2008) die in den USA auch unter Politikern weitverbreitete Vorstellung, dass Steuersenkungen stets öffentliche Ausgabenkürzungen nach sich ziehen würden, während demgegenüber in der Realität eine entsprechende Erhöhung der Schuldenfinanzierung staatlicher Ausgabenpolitik festgestellt werden kann. Umgekehrt ist aber auch eine entsprechende Instrumentalisierung von Wahrnehmungsverzerrungen auf Seiten der Wähler durch die politischen Entscheidungsträger nicht auszuschließen. Beide Sachverhalte stellen jedoch die in der traditionellen Finanzwissenschaft anzutreffende Vorstellung infrage, wonach Wirtschafts- und Finanzpolitik als gesellschaftliches Korrektiv für Rationalitätsdefizite von Wählern und Marktteilnehmern fungieren. Diese Einschätzung wird noch dadurch untermauert, dass nach Mullainathan und Shafir (2013, S. 141) amtierende Regierungen zu einer „falschen“ Prioritätensetzung neigen: „In der Arbeit von Regierungen erkennt man schon lange einen gleichen Schwerpunkt auf dem Dringenden unter Vernachlässigung des Wichtigen. Regierungen haben in Jahrzehnten knapper Haushaltsmittel vernachlässigt, in die Infrastruktur zu investieren. Die Instandhaltung von Brücken ist beispielsweise eine Investition von entscheidender Bedeutung. Und doch ist es eine Investition, die leicht verschoben werden kann, wenn die Gelder knapp sind und Einsparungen nötig werden“. Dies habe angesichts stets knapper finanzieller Mittel auch weitreichende Folgen für die Ausgaben- und Haushaltspolitik des Staates: Weil die Politiker „immer gerade noch eine Zwischenlösung für das dringendste Problem finden, entsteht aus den kurzfristigen finanziellen Klemmen ein komplexes Netz an Verpflichtungen. Das Ergebnis ist ein verwirrender Flickenteppich von Einnahmen und Ausgaben“ (ebenda, S. 151).

Cooper und Kovacic (2012) haben in Anbetracht dessen den Vorschlag formuliert, bestehende Verzerrungen im ausgabenpolitischen Entscheidungsprozess des Staates durch eine zusätzliche Informationsbereitstellung durch die öffentliche Verwaltung zu begrenzen. Der staatlichen Bürokratie wird hierbei die Rolle einer unabhängigen dritten Instanz zugeordnet. Sieht man einmal davon ab, dass aus verhaltensökonomischer Sicht ein Mehr an Informationen auch in der Politik nicht bereits automatisch zu besseren (bzw. effizienteren) Entscheidungen führt, sondern in vielen Fällen das genaue Gegenteil eintritt, sind auch die Akteure in der öffentlichen Verwaltungen nicht frei von Irrationalitäten und Ineffizienzen in ihrem Entscheidungsverhalten. Stellvertretend sei diesbezüglich auf die Untersuchung von Charness et al. (2013) verwiesen, die im

Rahmen eines Verhaltensexperiments nachweisen, dass schon die Bereitstellung von Informationen über Leistungsunterschiede innerhalb der öffentlichen Verwaltung dazu führt, dass es verstärkt zur Sabotage der Leistungen organisationsinterner Konkurrenten kommt. Ob in Anbetracht dessen zusätzliche Informationen seitens der Bürokratie zur Aufdeckung und wirksamen Korrektur von Ineffizienzen der politischen Entscheidungsträger beitragen können, muss daher als fraglich gelten. Auch ist aus verhaltensökonomischer Sicht anzunehmen, dass Akteure 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).

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 weiter – 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). Schließlich weist Peffekoven (2003) darauf hin, dass die Regierungsakteure zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung häufig von einer zu optimistischen Einschätzung der zukünftigen wirtschaftlichen Entwicklung ausgehen (Overoptimistic Bias) und es auch aufgrund dessen zu verzerrten haushaltspolitischen Entscheidungen kommt. Im Ergebnis führt dies zu dem, was Zimmermann et al. (2012, S. 85) unter Verweis auf Wildavsky (1964) als „budgetären Inkrementalismus“ bezeichnen, der das haushalts- und ausgabenpolitische Entscheidungsverhalten der öffentlichen Verwaltung in der Realität mehrheitlich bestimmt.

4

Einige weitere ausgabenpolitische Schlussfolgerungen

Mit den zurückliegenden Ausführungen sollte deutlich geworden sein, dass eine verhaltensökonomische Analyse der öffentlichen Ausgaben lohnenswert ist. Der Erkenntnisgewinn der Verhaltensökonomik liegt hierbei vor allem darin, die erfahrungswissenschaftliche Grundlage der finanzwissenschaftlichen Ausgabenanalyse systematisch zu verbreitern. Dabei liegt der Fokus allerdings weniger darauf, das traditionelle (neoklassische) Verhaltensmodell, wie es bislang überwiegend in der finanzwissenschaftlichen Ausgabenanalyse zur Anwendung kommt, vollständig zu verwerfen und durch kognitions- und sozialpsychologische Überlegungen zu ersetzen. Vielmehr werden die bestehenden Wirkungsanalysen durch die Verwendung realitätsnaher Verhaltensannahmen bezüglich des Treffens individueller Entscheidungen sowie der Verarbeitung von Informationen inhaltlich ergänzt und – wo erforderlich – auch korrigiert. Mit dieser erweiterten Betrachtungsperspektive verbinden sich zugleich spezifische ausgabenpolitische Schlussfolgerungen, von denen nachfolgend – ergänzend zu den schon formulierten Gestaltungsempfehlungen – noch weitere kurz benannt werden sollen:

- So lassen sich die aus verhaltensökonomischer Sicht aufgezeigten Ineffizienzen des ausgabenpolitischen Willensbildungsprozesses noch am ehesten durch eine stärkere Bürgerbeteiligung und damit eine vermehrte Dezentralisierung haushaltsbezogener Entscheidungen vermeiden. Bereits aus steuerpsychologischen Untersuchungen ist bekannt, dass ein stärker dezentraler 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 (Ausgaben) auf diese Weise transparenter wird (vgl. etwa Strotmann 2009, S. 74). Dies steht im Einklang mit der ordnungsökonomischen Forderung nach mehr Subsidiarität und fiskalischer Äquivalenz im Staatsaufbau, um die Übereinstimmung von Nutznießern und Kostenträgern staatlicher Leistungen besser zu gewährleisten. Auch 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 stärkere direkte Partizipation der Bürger am staatlichen Willensbildungsprozess verbessert werden. Auch hier gilt, dass mit einer entsprechenden Einbindung der Bürger in die politische Entscheidungsfindung das etwaige Auftreten von Effekten der Fiskalillusion ten-

denziell vermieden und zugleich die Identifikation mit der staatlichen Ausgabenpolitik gesteigert werden kann (vgl. Döring 2015, S. 206).

- Für die Ausgestaltung staatlicher Ausgabentätigkeit stellt die Befristung öffentlicher Leistungsgewährung eine weitere wichtige ordnungspolitische Handlungsempfehlung der Verhaltensökonomik dar. Mit Festlegung eines solchen Verfallsdatums für Leistungsgesetze kann sichergestellt werden, dass über öffentliche Aufgaben und die damit verbundenen Ausgaben immer wieder neu entschieden werden muss, womit einem habituellen Verhalten im Sinne einer reinen Status-quo-Orientierung und damit einhergehender Besitzstandseffekte auf Seiten der Bürger in Bezug auf die ausgabenbezogene Ausgestaltung des öffentlichen Haushalts entgegenge wirkt werden kann (vgl. Enste/Hüther 2011, S. 23). Auch wenn der Vorschlag einer zeitlichen Befristung staatlicher Ausgaben aus finanzwissenschaftlicher Sicht keineswegs neu ist (vgl. hierzu etwa Zimmermann et al. 2012, S. 99), ist der Adressat dieser Maßnahme hier jedoch ein anderer: Während herkömmlicherweise das Auslaufen von Ausgabenprogrammen als eine wirksame Selbstbindung der öffentlichen Verwaltung gilt, um neue und alte Ausgabenaktivitäten des Staates einer kritischen Überprüfung vor deren Aufnahme in das Budget zu unterziehen, ist es vorrangig das Auftreten von (ineffizienten) Gewohnheitseffekten auf Seiten der Bürger, die aus verhaltensökonomischer Sicht auf diese Weise verhindert werden sollen.
- Erfolgt der Einsatz öffentlicher Ausgaben unter dem Ziel einer Einkommensnivellierung, ist aus Sicht der Verhaltensökonomik zu berücksichtigen, dass dies nicht zwingend zu einer Erhöhung der gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrt führt, da der Gewinn an Lebenszufriedenheit bei den verteilungspolitischen Nutznießern in aller Regel einen ebensolchen Verlust bei jenen Akteuren bewirkt, deren relative Einkommens- und Vermögensposition sich dadurch verschlechtert. Solche Veränderungen des relativen Einkommens könnten nur dann vermieden werden, wenn möglichst viele von der staatlichen Ausgabenpolitik profitieren, was jedoch nicht nur zu einer fiskalischen Überforderung des Staates führen kann, sondern vor allem dem Ziel der Einkommensumverteilung widerspricht. Dies legt – so Beck (2014) oder auch Weimann et al. (2012) – die bedeutsame Schlussfolgerung nahe, dass die Notwendigkeit staatlicher Umverteilungspolitik bei weitem nicht so groß ist, wie landläufig vielfach unterstellt wird.
- Die Lenkungswirkung staatlicher Ausgabenpolitik wird aus verhaltensökonomischer Sicht schließlich auch dadurch begrenzt, dass nicht vorbehaltlos davon ausgegangen werden kann, dass auf öffentliche Ausgabenprogramme auch zielkonform reagiert wird. Als Grund hierfür gilt, dass die mit der Ausgabentätigkeit unter bestimmten Lenkungszielen verknüpften Anreize, Verhaltensaufgaben etc. nicht zwingend mit der gegebenen Handlungssituation der Adressaten kompatibel sein müssen und infolge dessen erst gar nicht in deren Wahrnehmungsfeld eindringen. Letzteres kann viel-

mehr aufgrund von Kontexteffekten systematisch eingeschränkt sein, wie dies beispielsweise in Gestalt des Spotlight- und Herden-Effekts beim Einsatz staatlicher Ausgaben unter dem Ziel der Konjunkturstabilisierung häufig der Fall ist. Um in das individuelle Wahrnehmungsfeld einzudringen, sind Maßnahmen erforderlich, die angesichts einer individuell begrenzten Informationsverarbeitungsfähigkeit ebenso leicht verständlich wie regelmäßig an die gesetzten Anreize und bestehenden Verhaltensaufgaben erinnern (vgl. für eine entsprechende Gestaltung sozialpolitischer Ausgabenprogramme Mullainathan/Shafir 2013).

5 Literatur

- Abramson, L.Y., Seligman, M.E. & Teasdale, J.D. (1978). Learned Helplessness in Humans – Critique and Reformulation. *Journal of Abnormal and Social Psychology*, 87, 49-74.
- Akerlof, G.A. & Shiller, R.J. (2009). *Animal Spirits – Wie Wirtschaft wirklich funktioniert*. Frankfurt am Main: Campus.
- Ariely, D. & Wertenbroch, K. (2002). Procrastination, Deadlines, and Performance – Self-Control by Precommitment. *Psychological Science*, 13, 219-224.
- Bailey, S. & Connolly, S. (1989). The Flypaper Effect – Identifying Areas for further Research. *Public Choice*, 95, 335-361.
- Baron, J. & McCaffery, E.J. (2008). Starving the Beast – The Political Psychology of Budget Deficits. In: Garrett, E., Graddy, E. & H.E. Jackson (Hrsg.). *Fiscal Challenges – An Interdisciplinary Approach to Budget Policy* (S. 221-241). Cambridge: Cambridge University Press.
- Beaulier, S. & Caplan, B. (2007). Behavioral Economics and Perverse Effects of the Welfare State, *Kyklos*, 60, 485-507.
- Beck, H. (2014). *Behavioral Economics – Eine Einführung*. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Bettman, J.R., Luce, M.F. & Payne, J.W. (1998). Constructive Consumer Choice Processes. *Journal of Consumer Research*, 25, 187-217.
- Bewley, T.F. (2004). Fairness, Reciprocity and Wage Rigidity. IZA Discussion Paper 1137, Bonn: IZA.
- Brickman, P., Coates, D. & Janoff-Bulman, R. (1978). Lottery Winners and Accident Victims – Is Happiness Relative? *Journal of Personality and Social Psychology*, 36, 917-927.
- Buchanan, J.M. (1967). *Public Finance in Democratic Process*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Buchanan, J.M. & Wagner, R.E. (1977). *Democracies in Deficit*. New York: Academic Press.
- Camerer, C.F. & Loewenstein, G.F. (2004). Behavioral Economics: Past, Present, Future. In: Camerer, C.F., Loewenstein, G.F. & M. Rabin (Hrsg.). *Advances in Behavioral Economics* (S. 3-51). New York: Princeton University Press.
- Camerer, C.F. & Hogarth, R.M. (1999). The Effects of Financial Incentives in Experiments – A Review and Capital-Labour-Production Framework. *Journal of Risk and Uncertainty*, 19, 7-42.
- Camerer, C.F., Babcock, L., Loewenstein, G. & Thaler, R. (1997). Labor Supply of New York City Cab Drivers – One Day at a Time. *Quarterly Journal of Economics*, 112, 407-441.
- Charness, G., Masclet, D. & Villeval, M.C. (2013). The Dark Side of Competition for Status. *Management Science*, 60, 38-55.

- Chong, D. & Druckman, J.M. (2007). Framing Public Opinion in Competitive Democracies. *American Political Science Review*, 101, 637-655.
- Clark, A.E., Kristensen, N. & Westergaard-Nielsen, N. (2009). Economic Satisfaction and Income Rank in Small Neighbourhoods. *Journal of the European Economic Association*, 7, 519-527.
- Conlisk, J. (1996): Why Bounded Rationality? *Journal of Economic Literature*, 34, 669-700.
- Cooper, J.C. & Kovacic, W.E. (2012). Behavioral Economics – Implications for Regulatory Behavior. *Journal of Regulatory Economics*, 41, 41-58.
- Corneo, G. (2012). *Öffentliche Finanzen – Ausgabenpolitik*. 4. Auflage, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Côté, S., House, J., Willer, R. (2015): High economic inequality leads higher-income individuals to be less generous. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America (PNAS)*, 112, 15838-15843
- Courant, P., Gramlich, E. & Rubinfeld, D. (1979). The Stimulative Effects of Intergovernmental Grants – Or Why Money Sticks Where It Hits'. In: Mieszkowski, P. & W. Oakland (Hrsg.). *Fiscal Federalism and Grants in Aid* (S. 5-21). Washington (D.C.): The Urban Institute.
- Cruces, G., Truglia, R.P. & Tetaz, M. (2011). Biased Perception of Income Distribution and Preferences for Redistribution – Evidence from Survey Experiment. IZA Discussion Paper 5699. Bonn: IZA.
- DellaVigna, S. (2009). Psychology and Economics, *Journal of Economic Literature*, 47, 315-372.
- Dollery, B.E. & Worthington, A.C. (1999). Fiscal Illusion at the Local Level – An Empirical Test Using Australian Municipal Data. *Economic Record*, 75, 37-48.
- Döring, T. (2015). *Öffentliche Finanzen und Verhaltensökonomik – Zur Psychologie der budgetwirksamen Staatstätigkeit*. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Downs, A. (1960). Why the Government Budget is too small in a Democracy. *World Politics*, 12, 541-563.
- Ellsberg, D. (1961). Risk, Ambiguity, and the Savage Axioms. *The Quarterly Journal of Economics*, 75, 643-669.
- Elster, J. (1998). Emotions and Economic Theory. *Journal of Economic Literature*, 36, 47-74.
- Engelhardt, G., Hegmann, H. & Panther, S. (1994). Fiskalillusion aus Sicht der Neuen Institutionenökonomik. In: Smekal, C. & E. Theurl (Hrsg.). *Stand und Entwicklung der Finanzpsychologie* (S. 121-152). Baden-Baden: Nomos.
- Enste, D.H. & Hüther, M. (2011). *Verhaltensökonomik und Ordnungspolitik – Zur Psychologie der Freiheit*. Köln: Institut der deutschen Wirtschaft.
- Falk, A., Fehr, E. & Zehnder, C. (2006). Fairness Perception and Reservation Wages – The Behavioral Effects of Minimum Wages Law. *The Quarterly Journal of Economics*, 121, 1347-1381.

- Fehr, E. & Schmidt, K.M. (1999). A Theory of Fairness, Competition and Cooperation, *Quarterly Journal of Economics*, 114, 817-868.
- Fernbach, P.M., Rogers, T., Fox, C.R. & Sloman, S.A. (2013). Political Extremism Is Supported by an Illusion of Understanding. *Psychological Science*, 24, 939-946.
- Ferrer-i-Carbonell, A. (2005). Income and Well-Being – An Empirical Analysis of the Comparison Income Effect. *Journal of Public Economics*, 89, 997-1019.
- Frey, R.L. & Torgler, B. (2002). Entwicklung und Stand der Steuermoralforschung. *Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt)*, 31, 130-135.
- Grabitz-Gniesch, G. & Grabitz, H.J. (1973). Psychologische Reaktanz – Theoretisches Konzept und experimentelle Untersuchungen. *Zeitschrift für Sozialpsychologie*, 4, 19-35.
- Grund, Ch. & Sliwka, D. (2007). Reference-Dependent Preferences and the Impact of Wage Increases on Job Satisfaction – Theory and Evidence. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 163, 313-335.
- Güth, W., Schmittberger, R. & Schwarze, B. (1982). An Experimental Analysis of Ultimatum Bargaining. *Journal of Economic Behavior and Organization*, 3, 367-388.
- Hamlin, A. & Jennings, C. (2011). Expressive Political Behaviour – Foundations, Scope and Implications. *British Journal of Political Science*, 41, 645-670.
- Hammes, D.L. & Wills, D.T. (1987). Fiscal Illusion and the Grantor Government in Canada. *Western Economic Association International*, 25, 707-713.
- Henrich, J., Boyd, R., Bowles, S., Camerer, C., Fehr, E. & Gintis, H. (2004). *Economic Experiments and Ethnographic Evidence from Fifteen Small-Scale Societies*. Oxford: Oxford University Press.
- Hillman, A.L. (2010). Expressive Behavior in Economics and Politics. *European Journal of Political Economy*, 26, 403-418.
- Hines, J. & Thaler, R. (1995). Anomalies – The Flypaper Effect. *Journal of Economic Perspectives*, 9, 217-226.
- Jolls, Ch., Sunstein, C.R. & Thaler, R. (1998). A Behavioral Approach to Law and Economics, *Stanford Law Review*, 50, 1471-1550.
- Jones, P. & Hudson, J. (2000). Civic Duty and Expressive Voting – Is Virtue its own Reward? *Kyklos*, 53, 3-16.
- Kahneman, D. (2003). Maps of Bounded Rationality: Psychology for Behavioral Economics. *American Economic Review*, 93, 1449-1475.
- Kahneman, D. (2011): *Thinking, Fast and Slow*, London: Penguin Books.
- Kahneman, D. & Tversky, A. (1979). Prospect Theory – An Analysis of Decision under Risk. *Econometrica*, 47, 263-291.
- Kahneman, D. & Tversky, A. (1984). Choices, Values and Frames. *American Psychologist*, 39, 341-350.

- Kahneman, D. & Tversky, A. (1992). Advances in Prospect Theory – Cumulative Representation of Uncertainty. *Journal of Risk and Uncertainty*, 5, 297-323.
- Kahneman, D., Knetsch, J.L. & Thaler, R. (1991). Anomalies – The Endowment Effect, Loss Aversion and Status Quo Bias. *Journal of Economic Perspectives*, 5, 193-206.
- Keynes, J.M. (1936, 2009). *Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes*, 11. Auflage, Berlin: Duncker & Humblot.
- 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. *International Journal of Economic Studies*, 5, 59-70.
- Kirchler, E. (1999). Reactance to Taxation – Employers' Attitudes toward Taxes. *Journal of Socio Economics*, 28, 131-138.
- Kirchler, E. (2007). *The Economic Psychology of Tax Behaviour*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kirchler, E. (2011). *Wirtschaftspsychologie – Individuen, Gruppen, Märkte, Staat*, 4. Auflage, Göttingen et al.: Hogrefe.
- Kirchler, E. & Maciejovsky, B. (2007). Steuermoral und Steuerhinterziehung. In: Frey, D. & von Rosenstiehl (Hrsg.). *Enzyklopädie der Psychologie – Wirtschaftspsychologie* (S. 203-234). Göttingen et al.: Hogrefe.
- Krämer, W. (2014). Thünen-Vorlesung 2014 – Zur Ökonomie von Panik, Angst und Risiko. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 15, 367-377.
- Kuran, T. (1991). Cognitive Limitations and Preference Evolution. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 147, 241-273.
- Kuran, T. & Sunstein, C. (1999). Availability Cascades and Risk Regulation. *Stanford Law Review*, 51, 683-768.
- Kurtz, J.L. (2008). Looking at the Future to Appreciate the present – The Benefits of Perceived Temporary Scarcity. *Psychological Science*, 19, 1238-1241.
- Layard, R. (2005). *Happiness – Lessons from a New Science*. New York: Penguin Books.
- Lewis, A. (1983). Public Expenditures – Perceptions and Preferences. *Journal of Economic Psychology*, 3, 159-167.
- Linville, P.W. (1985). Self-Complexity and Affective Extremity – Don't Put All of Your Eggs in One Cognitive Basket. *Social Cognition*, 3, 94-120.
- Milkman, K.L., Mazza, M.C., Shu, L.L., Tsay, C.-J. & Bazerman, M. (2012). Policy Bundling to Overcome Loss Aversion – A method for Improving Legislative Outcome. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 117, 158-167.
- Mullainathan, S. & Shafir, E. (2013). *Knappheit – Was es mit uns macht, wenn wir zu wenig haben*. Frankfurt am Main: Campus.
- Nguyen, T. & Schüssler, A. (2011). Behavioral Finance als neuer Erklärungsansatz für 'irrationales' Anlegerverhalten. *WHL-Diskussionspapiere 33-2011*. Lahr: Wissenschaftliche Hochschule Lahr.

- Oates, W.E. (1979). Lump-Sum Intergovernmental Grants Have Price Effects. In: Mieszkowski, P. & W. Oakland (Hrsg.). *Fiscal Federalism and Grants in Aid* (S. 23-30). Washington (D.C.): The Urban Institute.
- Oates, W.E. (1988). On the Nature and Measurement of Fiscal Illusion: A Survey. In: Brennan, G., Grewel, B.S. & P. Groenwegen (Hrsg.). *Taxation and Fiscal Federalism* (S. 65-82). Sydney: Australian National University Press.
- Payne, J.W., Bettman, J.R. & Johnson, E.J. (1992). Behavioral Decision Research: A Constructive Processing Perspective. *Annual Review of Psychology*, 43, 87-131.
- Peacock, A.T. & Wiseman, J. (1961). *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*. Princeton: Princeton University Press.
- Peffekoven, R. (2003). Der Bundestag verzichtet auf das Budgetrecht. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 28, 12.
- Pelzmann, L. (2012). *Wirtschaftspsychologie – Behavioral Economics, Behavioral Finance, Arbeitswelt*. 6. Auflage, Wien: Verlag Österreich.
- PEW Research Center (2013). *As Sequester Deadline Looms, Little Support for Cutting Most Programs*. Washington (D.C.): PEW Research Center.
- Praag, B.M.S.von & Frijters, P. (1999). The Measurement of Welfare and Well-Being – The Leyden Approach. In: Kahneman, D., Diener, E. & N. Schwarz (Hrsg.). *Well-Being – The Foundations of Hedonic Psychology* (S. 413-433). New York: Russell Sage Foundation.
- Quattrone, G.A. & Tversky, A. (1988). Contrasting Rational and Psychological Analysis of Political Choice. *American Political Science Review*, 82, 719-736.
- Rabin, M. (1993). Incorporating Fairness into Game Theory and Economics. *American Economic Review*, 83, 1281-1302.
- Rabin, M. (1998). Psychology and Economics. *Journal of Economic Literature*, 36, 11-46.
- Roemer, J.E. & Silvestre, J. (2005). The ‚Flypaper Effect‘ is not an Anomaly. Cowles Foundation Paper 1113. New Haven: Cowles Foundation.
- Schaltegger, C.A. (2004). Finanzpolitik als Nachahmungswettbewerb – Empirische Ergebnisse zu Budgetinterdependenzen unter den Schweizer Kantonen. *Swiss Political Science Review*, 10(2), S. 61-85.
- Scherf, W. (2009). *Öffentliche Finanzen – Eine Einführung in die Finanzwissenschaft*. Stuttgart: UTB Lucius & Lucius.
- Schmidt, K. (1994). Wertewandel, Politikverdrossenheit und Schattenwirtschaft. *Wirtschaftsdienst*, 74, 303-306.
- Schmölders, G. (1960). *Das Irrationale in der öffentlichen Finanzwirtschaft – Probleme der Finanzpsychologie*. Hamburg: Rowohlt.
- Schmölders, G. (1970). *Finanz- und Steuerpsychologie*. Hamburg: Rowohlt.
- Schnellenbach, J. & Schubert, C. (2014a). Behavioral Political Economy – Ein neues Forschungsfeld. *Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt)*, 43, 658-662.

- Schnellenbach, J. & Schubert, C. (2014b). Behavioral Public Choice – A Survey. Freiburg Discussion Papers on Constitutional Economics 14-03. Freiburg im Breisgau: Walter Eucken Institut.
- Seligman, M.E. (1975). Helplessness – On Depression, Development and Death. San Francisco: W.H. Freeman.
- Spicer, M.W. & Lundstedt, S.B. (1975). A Reexamination of Taxpayer Behavior. Columbus: Ohio State University Press.
- Strotmann (2009). Vertrauen ist gut, Kontrolle nicht zwingend besser. In: Hochschule Pforzheim (Hrsg.). Konturen 2009 (S. 70-74). Pforzheim.
- Thaler, R. (1985). Toward A Positive Theory of Consumer Choice. *Journal of Economic Behavior and Organization*, 1, 39-60.
- Thaler, R. (1988). Anomalies – The Ultimatum Game. *Journal of Economic Perspectives*, 2, 195-206.
- Thaler, R.H. & Sunstein, C.R. (2012). *Nudge – Wie man kluge Entscheidungen anstößt*. 2. Auflage. Berlin: Ullstein.
- Timm, H. (1961). Das Gesetz der wachsenden Staatsausgaben. *Finanzarchiv*, 21, 201-247.
- Tompkinson, P. & Bethwaite, J. (1991). The Effect of Information on Fiscal Perception. *Journal of Economic Psychology*, 12, 287-298.
- Tyran, J.-R. (2004). Voting when Money and Morals Conflict – An Experimental Test of Expressive Voting. *Journal of Public Economics*, 88, 1645-1664.
- Variyam, J.M. & Jordan, J.L. (1991). Economic Perceptions and Agricultural Policy Preferences. *Western Journal of Agricultural Economics*, 16, 304-314.
- Weimann, J., Knabe, A. & Schöb, R. (2012). *Geld macht doch glücklich – Wo die ökonomische Glücksforschung irrt*. Stuttgart: Schäffer Poeschel.
- Wildasin, D.E. (1990). Budgetary Pressures in the EEC – A Fiscal Federalism Perspective. *American Economic Review*, 80, 69-74.
- Wildavsky, A. (1964). *The Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little Brown.
- Wiswede, G. (2012). *Einführung in die Wirtschaftspsychologie*. 5. Auflage. München und Basel: UTB Reinhardt.
- Wortmann, C.B. & Brehm, J.W. (1975). Responses to Uncontrollable Outcomes – An Integration of Reactance Theory and the Learned Helplessness Model. In: Berkowitz, L. (Hrsg.). *Advances in Experimental Social Psychology* 8 (S. 277-336). New York and London: Academic Press.
- Wyckoff, P.G. (1991). The Elusive Flypaper Effect. *Journal of Urban Economics*, 30, 310-328.
- Zenker, J. (2011). Staatsverschuldung in der Bundesrepublik Deutschland. *Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge* 64, Potsdam: Universität Potsdam.

Zimmermann, H., Henke, K.-D. & Broer, M. (2012). Finanzwissenschaft. 11. Auflage. München: Vahlen.

