



Zusammenfassung, Non-technical Summary und Kurzfassung
Forschungsauftrag 15/05
des Bundesministeriums der Finanzen

Psychologie, Wachstum und Reformfähigkeit

Dipl.-Psych. Michael Förg, Universität Duisburg-Essen

Prof. Dr. Dieter Frey, LMU München

Dr. Friedrich Heinemann, ZEW Mannheim

Prof. Dr. Eva Jonas, Universität Salzburg

Dipl.-Volksw. Waldemar Rotfuß, ZEW Mannheim

Dr. Eva Traut-Mattausch, LMU München

Dr. Peter Westerheide, ZEW Mannheim

Mannheim/München/Duisburg/Salzburg, den 25. März 2007

Kontakt:
Dr. Friedrich Heinemann
ZEW
L 7,1
68161 Mannheim
Telefon: 0621 1235
Email: heinemann@zew.de

Zusammenfassung

Die Politik sieht sich regelmäßig mit dem Problem konfrontiert, dass Reformen, die von Experten empfohlen werden, in großen Teilen der Bevölkerung auf Ablehnung stoßen. Vor diesem Hintergrund war es Ziel der Studie, Einsichten der Psychologie und der verhaltensorientierten Ökonomik („Behavioural Economics“) nutzbar zu machen, um die Akzeptanz oder Ablehnung von Reformen besser zu verstehen.

In methodischer Hinsicht wurden vom interdisziplinären, aus Psychologen und Ökonomen bestehenden Projektteam drei Grundansätze verfolgt: Erstens wurde die theoretische und empirische Literatur im Hinblick auf ihre Relevanz für die Reformfrage ausgewertet. Zweitens wurde eine Vielzahl von Experimenten zu den Bestimmungsgründen von Reformakzeptanz auf Reformfeldern wie Steuern, Sozialversicherungssystemen oder auch Bildung (Studiengebühren) durchgeführt. Drittens sind wichtige Fragestellungen international vergleichend in Fallstudien und ökonometrischen Analysen durchleuchtet worden.

Die relevante Literatur ist um die Prospekttheorie von Kahneman und Tversky zentriert. Die hier beleuchteten Phänomene wie Verlustaversion, Framing-Effekte, Status-quo-Bias oder auch Abweichungen tatsächlicher Verhaltensweisen vom klassischen intertemporalen Optimierungskalkül haben unmittelbare Relevanz zur Erklärung von Reformwiderständen.

Allerdings können allgemeine psychologische Phänomene nicht erklären, warum sich Länder deutlich in ihrem realisierten Reformtempo unterscheiden. Um zur Beantwortung dieser Frage beizutragen, werden Länderpanel-Analysen, aber auch international vergleichende Experimente herangezogen. Neben bereits bekannten Reformdeterminanten wie Krisenbewusstsein oder internationalen Reformtrends wird gezeigt, dass das Ausmaß des Vertrauens in andere Menschen und Institutionen eine wichtige reformerleichternde Rolle spielt.

Präsentierte Fallstudienanalysen und ökonometrische Untersuchungen enttäuschen die Hoffnung, dass Reformen bei Konsumenten und Investoren mit unmittelbaren positiven Erwartungseffekten einhergehen. Lediglich Steuerreformen mit ihren direkt spürbaren Entlastungen schlagen erkennbar und unmittelbar positiv auf Vertrauensindikatoren durch. Bei Arbeitsmarktreformen ist eher eine direkte negative Wirkung zu verzeichnen.

Im Hinblick auf Reformen des Sozialstaats bestätigen die durchgeführten Experimente eine Reihe von theoretisch fundierten Erwartungen: Die Wahrnehmung der Unvermeidbarkeit einer Reform und die Sichtbarmachung von Opportunitätskosten des Status quo wirken akzeptanzförderlich, die Vermittlung einer mit der Reform einhergehenden Freiheitseinschränkung hingegen erhöht den Widerstand und schwächt die Bereitschaft zu kooperativen Verhaltensweisen. In einer Länderpanelanalyse wird außerdem gezeigt, dass die „Sozialstaats-

moral“ (gemessen an der Ablehnung unentgeltlicher Inanspruchnahme von Sozialleistungen) international stark variiert und offenbar durch die Historie des Sozialstaats beeinflusst wird.

Die Experimente zu Steuerreformprojekten bestätigen die hohe Relevanz von Fairness-Kategorien für die Akzeptanzfrage. Besonders Interessant, dass internationale Vergleiche offenbar einen Einfluss auf Gerechtigkeitsurteile im Inland ausüben. Bestätigt wird außerdem, dass ein „Gewinnframing“ („niedrigere Beiträge für Eltern in der Pflegeversicherung“) gegenüber einem unter Informationsaspekten identischen „Verlustframing“ („höhere Beiträge für Kinderlose in der Pflegeversicherung“) die Akzeptanz einer Reform signifikant erhöht. Besonders die identifizierbaren Reformverlierer reagieren dabei empfindlich auf das Verlustframing.

Langfristige Reformstrategien sollten auf die Mehrung des Sozialkapitals setzen. Kurzfristig können - soweit dies ein Politikfeld sachlich zulässt – Reformexperimente helfen, weil diese Reformgewinnern ein Gesicht geben und Opportunitätskosten des Status quo sichtbar machen können. Krisensituationen oder Situationen mit großen Umfeldveränderungen stellen ganz allgemein psychologisch günstige Phasen für Reformen dar. Hilfreich können auch verbindliche Beschlüsse heute über weiter in der Zukunft zu realisierende Reformen sein. Ein umfassendes Reformpaket („Big bang“) ist zwiespältig zu beurteilen: einerseits kann es die wahrgenommene Fairness erhöhen, andererseits besteht die Gefahr der kognitiven Überforderung der Menschen.

Die Experimente zur Kommunikationspolitik machen deutlich, dass es von Bedeutung ist, welcher Typ des Kommunikators Reformen kommuniziert. Experten als Kommunikatoren schneiden überraschend schlecht ab. Transparenz aber auch die Botschaft der Unabweisbarkeit einer Reform verbessern die Akzeptanz. Weiter macht die Empirie deutlich, dass Menschen sich von ihrer allgemeinen Einschätzung einer Regierung auch bei der Beurteilung von Reformdetails leiten lassen.

Viele der hier vorgestellten Einsichten sind schon aufgrund des Innovationsgrads der Studie vorläufig und weitere Untersuchungen – etwa im Rahmen von Feldversuchen – sind wünschenswert. Dennoch wird deutlich, wie wichtig manche Aspekte für die Akzeptanz von Reformen sind, die von Experten oft als nebensächlich erachtet werden. Die Rollenverteilung zwischen wissenschaftlich fundierter Politikberatung einerseits und Politik andererseits sollte zwar auch in Zukunft nicht verwischt werden. Dennoch könnte ein besseres Verständnis für die psychologischen Bestimmungsgründe von Reformakzeptanz den Beratern helfen, etwa bei der Detailausgestaltung oder auch der Darstellung von Reformmodellen bessere Voraussetzungen für deren Akzeptanz zu schaffen.

Nontechnical summary

Politicians are regularly confronted with the problem that reforms recommended by experts are disliked by large parts of the population. Against this background it was the aim of the present study to utilize insights of both psychology and behavioral economics in order to increase the understanding of acceptance and rejection of reforms.

The interdisciplinary project team consisting of psychologists and economists focused on three main principles in its methodical approach: Firstly, the theoretical and empirical literature was evaluated in terms of its relevance for the issue of reforms. Secondly, various experiments about the determinants of acceptance towards reforms in the fields of taxation, social security systems as well as education (tuition fees) were conducted. Thirdly, major questions were analyzed using internationally comparative case studies and econometrics.

The relevant literature is centered around the prospect theory of Kahneman and Tversky. Phenomena discussed there, such as loss aversion, framing effects, status-quo-bias as well as deviations of actual behavior in the real world from classical intertemporal optimization have direct relevance for the explanation of resistance towards reforms.

However, general psychological phenomena cannot explain why countries significantly differ in their realized speed when deciding on and carrying out reforms. In order to get a better understanding why these differences occur, country panel analyses and internationally comparing experiments are used. Besides already known determinants for reforms such as a feeling of crisis or international trends of reforms, it could be shown that the amount of trust in other people and in institutions plays an important role by easing the resistance towards reforms.

Presented case study analyses and econometric testing fail to support the hope that immediate positive expectations of consumers and investors result from reforms. Only tax reforms with their instantaneously measurable tax relief have such a direct recognizable effect on confidence indicators. Concerning labor market reforms rather direct negative effects can be seen.

In view of welfare state reforms the carried out experiments confirm a couple of theoretically based expectations: The perception of the unavoidableness and the visualization of opportunity costs of the status quo increase the acceptance of reforms. On the other hand, confronting people with a limitation of freedom increases resistance and lessens the willingness of cooperative behavior. In a country panel analysis it could furthermore be shown that "benefit moral" as the degree of honesty in dealing with government benefits varies widely across countries and is apparently influenced by the history of the specific welfare state.

The experiments dealing with tax reform projects confirm the high relevance of fairness aspects for the question of acceptance. It is particularly interesting that international comparisons apparently influence individual fairness judgments. Besides that it could be shown that a win framing compared to a loss framing significantly increases the acceptance of a reform. Particularly the identifiable losers react sensitively to the loss framing.

Long term reform strategies ought to focus on the increase of social capital since trust helps to cope with conflicting interests being part of any reform process. In the short run reform experiments - as far as these are realistically permissible in the particular field of politics - may help because they can identify winners of reforms for the public and visualise opportunity costs of the status quo. Situations of crises and major changes in a country's environment are generally speaking favourable phases for reforms. It may also be helpful to make binding decisions today for reforms to be carried out in the distant future. A comprehensive set of reforms, often referred to as a "big bang", tends to show ambivalent effects: On the one hand it can increase perceived fairness, on the other hand it may result in cognitively overextending people.

The experiments about communication politics make clear that the type of person communicating a reform makes a difference. Experts as communicators perform surprisingly poor. Transparency, but also the perceived unavoidableness of a reform increase its acceptance. Furthermore the empirical data shows that people's general judgement on a government influences their judgment on reform details.

Many of the presented insights are preliminary, already due to the innovative character of this study. The financial administration itself could further investigate these psychological mechanisms in field experiments which could shed light, for example, on the effectiveness of certain instruments in increasing the acceptance of taxes.

Economic advisors should continue to focus primarily on long term economic advantages of reforms, nevertheless psychological insights can be helpful for the arrangement of reform details.

Kurzfassung

1. Einleitung

Die Politik sieht sich regelmäßig mit dem Problem konfrontiert, dass Reformen, die von Experten empfohlen werden, in weiten Teilen der Bevölkerung auf Ablehnung stoßen. Die Ursachen für diese Divergenz der Bewertungen sind bislang wenig erforscht. Zwar können Erklärungsansätze, die dem Grundmodell des Homo oeconomicus verpflichtet sind, eine Reihe von Phänomenen wie etwa den Widerstand gut organisierter Interessengruppen gegen Reformen erklären. Derartige auf der Rationalitätsannahme basierende Ansätze reichen aber nicht aus, um das Ausmaß des Reformwiderstandes umfassend zu erklären, welches bei Veränderungen der Sozialversicherungssysteme, des Steuersystems oder auch der Arbeitsmarktinstitutionen zu beobachten ist.

Vor diesem Hintergrund war es Ziel der Studie, Einsichten der Psychologie und der verhaltensorientierten Ökonomik („Behavioural Economics“) nutzbar zu machen, um die Akzeptanz oder Ablehnung von Reformen besser zu verstehen. Die Projektarbeiten haben dabei von der interdisziplinären Zusammenarbeit von Psychologen und Ökonomen profitiert. Es ist gerade diese Schnittstelle, die in den letzten Jahren, insbesondere auch mit der Verleihung des Nobelpreises für Wirtschaftswissenschaften an Daniel Kahneman (als experimentell arbeitendem Psychologen) und Vernon Smith (als experimentell arbeitendem Ökonomen) im Jahr 2002 einen großen Aufschwung genommen hat. Betrachtet man die schnell wachsende Literatur auf dem Gebiet der verhaltensorientierten Ökonomik, dann fällt allerdings auf, dass Anwendungen auf die hier im Mittelpunkt stehende Fragestellung, nämlich die Erklärung von Reformprozessen, noch äußerst selten sind. Insofern wird mit diesem Forschungsprojekt auch in wissenschaftlicher Hinsicht Neuland betreten.

Der Aufbau der Studie gliedert sich folgendermaßen: Zunächst werden in Kapitel 2 die Erkenntnisse der Literatur zusammengefasst und deren Relevanz für die Reformthematik herausgearbeitet. Nachdem in Kapitel 3 die methodischen Grundlagen des experimentellen Ansatzes dargelegt werden, erfolgt dann in den Kapiteln 4 bis 8 die Präsentation der im Rahmen der Studie durchgeführten eigenen empirischen Arbeiten. Die Arbeit schließt mit einem kurzen Ausblick im Abschnitt 9.

Kapitel 2: Einsichten der verhaltensökonomischen Literatur für die Akzeptanz von Reformen

In diesem Kapitel wird ein Überblick über zentrale Erkenntnisse der psychologischen und verhaltensökonomischen Literatur gegeben. Dabei wird aufgezeigt, inwieweit die (in der Regel ohne expliziten Zusammenhang zum Reformthema) formulierten Einsichten für das Verständnis von Reformprozessen relevant sind. Dieser Teil hat insofern einerseits ein unmittelbares Erkenntnisziel, er dient andererseits aber auch der Ableitung empirisch überprüfbarer Hypothesen, von denen etliche im Folgenden in Form von Experimenten oder ökonomischen Analysen überprüft werden.

Im Mittelpunkt vieler relevanter psychologischer Phänomene steht dabei die so genannte „Prospekttheorie“ von Kahneman und Tversky. Dieser Ansatz zur Beschreibung tatsächlicher Verhaltensweisen fußt auf empirischen Beobachtungen und nicht auf Axiomen wie die traditionelle mikroökonomische Entscheidungstheorie. Eine Reihe von Aussagen der Prospekttheorie und ihrer Weiterentwicklung sind unmittelbar relevant für den Reformkontext:

- Die „Verlustaversion“ besagt, dass Verluste, bezogen auf einen bestimmten Referenzpunkt, wie etwa den Status quo, emotional stärker erlebt werden als Gewinne. Dies kann den Widerstand auch gegen Reformen mit positivem Erwartungswert erklären.
- Aus der Verlustaversion folgt, dass unterschiedliche Ausdrucksweisen („Framing“) identischer Reformen die Akzeptanz fördern oder behindern können, je nachdem, ob sie ein Verlust- oder Gewinnframing benutzen („60 Prozent gewinnen durch die Reform“ versus „40 Prozent verlieren durch die Reform“).
- Eine weitere Implikation der Prospekttheorie ist der „Status-quo-Bias“, eine Präferenz für das (unter Umständen historisch gänzlich zufällig entstandene) gegenwärtige System. Eine Ursache ist, dass negative Entwicklungen stärker bedauert werden, wenn sie Resultat einer eigenen Handlung sind, als wenn sie sich als Folge passiven Verhaltens ergeben. Das Phänomen des Status-quo-Bias impliziert, dass Veränderungen zwar anfänglich großen Widerständen ausgesetzt sind, nach Implementation aber zunehmend Unterstützung erfahren und der Rückhalt für eine Rückkehr zu den alten Verhältnissen schwindet.
- In intertemporaler Hinsicht weist die empirische Literatur nach, dass Menschen keineswegs immer gemäß dem klassischen intertemporalen Entscheidungsmodell über die Zeit optimieren. So können etwa Zeitpräferenzraten instabil sein oder je nach Zeitraum stark variieren. Dies kann dazu führen, dass kurzfristig eintretende Reformverluste wesentlich stärker ins Gewicht fallen als langfristig zu realisierende Reformgewinne.

Reformwiderstände ließen sich dann mit der Zeit überwinden, wenn beispielsweise internationale Erfahrungen oder auch eine Verbesserung des Informationsstandes der Bevölkerung zu einer vorurteilsfreieren Betrachtung von Reformoptionen führen würden. Dies würde jedoch eine rationale und unverzerrte Auswertung verfügbarer Informationen bedingen. Damit ist aber aus einer Reihe von Gründen nicht immer zu rechnen, weil die individuelle Wahrnehmung und Informationsverarbeitung in vielfacher Weise verzerrt ist:

- Erfahrungen aus dem persönlichen Umfeld (insbesondere solche der „Peer-Group“) sowie der oft tägliche interpersonelle Meinungs-austausch (z.B. am Arbeitsplatz) verfestigen expertenunabhängige Überzeugungen.
- Sichtbare und vermittelbare Informationen und Sachverhalte haben eine größere mentale Durchschlagskraft, wenn die Betroffenen ‚ein Gesicht haben‘, da dies „Empathie“ erzeugt. Verlierer von Reformen sind häufig persönlich bekannt, Gewinner meist nur anonym nach Gruppenmerkmalen beschreibbar.
- Menschen neigen systematisch dazu, die Auswirkungen von Veränderungen auf das eigene Nutzenniveau zu überschätzen, weil die eigene Anpassungsfähigkeit an neue Bedingungen unterschätzt wird.
- In anderer Weise als in ökonomischen Modellen beschrieben gehen Opportunitätskosten (hier die Kosten von ausbleibenden Reformen) in die tatsächliche Meinungsbildung über Reformen ein. So haben Opportunitätskosten entgegen konventioneller ökonomischer Betrachtungsweisen in der Realität und auch in politischen Diskussionen oft eine geringere Durchschlagskraft im Vergleich zu „pekuniären“ (direkt sichtbaren) Kosten. Dies kann die Durchsetzung von das Wachstum steigernden Strukturreformen deutlich erschweren, wenn Reformen mit pekuniären Kosten, der Status quo aber mit Opportunitätskosten verbunden ist.
- Schließlich kann auch die „Theorie der kognitiven Dissonanz“ erklären, warum Lernprozesse durch Wahrnehmungsverzerrungen behindert sein können. Demnach werden neue Informationen herausausgefiltert, wenn sie Widersprüche zu existierenden Überzeugungen und damit „kognitive Dissonanzen“ produzieren würden. Erst wenn sich massive Dissonanzen nicht mehr vermeiden lassen, werden unter Umständen die existierenden Überzeugungen überprüft und angepasst. Hier könnte eine psychologische Erklärung dafür liegen, dass Reformen oft nur in ausgeprägten wirtschaftlichen Krisensituationen durchsetzbar sind, wenn die Überzeugung „so kann es nicht weitergehen“ allgegenwärtig ist.

Das so genannte „Elaboration-Likelihood-Modell“ gibt Auskunft darüber, unter welchen Bedingungen trotz all dieser Hindernisse für eine vorurteilsfreie Informationsverarbeitung durch eine gezielte Kommunikationspolitik Einstellungsänderungen bewirkt werden können. Im

Zentrum stehen dabei Motivation und Fähigkeit der Zielgruppe, sich inhaltlich mit der Thematik auseinanderzusetzen. Für starke von Reformen betroffene Zielgruppen ist eine „zentrale“ Ansprache, die auf die Schlagkraft von Argumenten setzt, aussichtsreich. Für weniger betroffene Personen sind eher „periphere“ Merkmale der Kommunikation wie etwa die Attraktivität des Sprechers ausschlaggebend.

Betrachtet wird schließlich auch die Relevanz der Literatur zu den Themen „Fairness“ und „Reziprozität“. Ein zentrales Resultat der verhaltensökonomischen Literatur ist, dass menschliche Verhaltensweisen nicht von einer isolierten Eigennutzmaximierung getrieben werden, sondern zusätzlich Vergleiche mit den Nutzenniveaus der Mitmenschen eine maßgebliche Rolle spielen. Menschen verhalten sich reziprok, d.h. altruistisch oder egoistisch, wenn sie den Eindruck haben, wichtige Referenzpersonen handelten ebenso. Im Reformkontext ist beobachtbar, dass die wahrgenommene Gerechtigkeit einer Reform wichtiger für deren Akzeptanz sein kann als die Frage nach den vermuteten ökonomischen Folgen der Reform. „Fairness“ hat dabei verschiedene Dimensionen: Die „Equity-Theorie“ beleuchtet die Rolle von so genannten Input-Output-Relationen. Demnach vergleichen Menschen die eigenen Input-Output-Relationen (z.B. „was leiste ich?“ – „was erhalte ich dafür?“) mit denen von anderen Referenzpersonen, -gruppen oder -ländern. Darüber hinaus hat Gerechtigkeit auch eine prozedurale Komponente. Als „prozedural gerecht“ wird ein als fair gestaltet wahrgenommener Entscheidungsprozess bezeichnet.

Kapitel 3: Methodisches und Datengrundlage - Experimente

Zwar sind experimentelle Methoden auch in den Wirtschaftswissenschaften auf dem Vormarsch, dennoch sind Leser in der Regel mit diesen Verfahren noch wenig vertraut. Aus diesen Gründen erfolgt in diesem Kapitel eine Beschreibung der angewandten experimentellen Methodik und der Auswertungsverfahren.

Die im Projekt durchgeführten Studien (im Schlussbericht werden die Ergebnisse von 17 Experimenten dargestellt) folgen einem experimentellen Forschungsdesign. Dieses ermöglicht über die systematische Variation von potentiellen Einflussgrößen und die Kontrolle von Störvariablen den Beleg von Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen zwischen experimenteller Manipulation und abhängigen Maßen wie z.B. Akzeptanzwerten.

Die in den Experimenten untersuchten Wirkzusammenhänge sind theoretisch und empirisch in den im vorhergehenden Kapitel dargestellten Vorarbeiten fundiert. Das übergeordnete Ziel der experimentellen Untersuchungen ist es, die Übertragbarkeit auf den Reformkontext zu überprüfen. Die Frage der Repräsentativität steht dabei nicht im Vordergrund. Daher sind auch kleinere Stichproben (etwa 15-20 Personen pro Gruppe) für die hier verfolgten Erkenntniszwecke ausreichend.

Als abhängige Maße wurden in den Experimenten ein übergeordneter globaler Einstellungswert gegenüber den Reformmodellen (Bewertung einer Reform von positiv bis negativ), aber auch differenzierte verschiedene Einstellungskomponenten (gefühlsmäßig, kognitiv und verhaltensbezogen) erfasst. Darüber hinaus wurden durch die Reformmaßnahmen verursachte Reaktanz und Widerstandsmotive (Angst und fehlendes Vertrauen) erhoben. In einzelnen Untersuchungen ergänzten Fragen zur Identifikation mit Deutschland, zur Bereitschaft zu Fehlverhalten und zu anderen Aspekten das Fragespektrum.

Standardmäßig kamen in den Auswertungen Varianzanalysen zur Anwendung (statistische Vergleiche von Gruppenkennwerten). Darüber hinaus wurden vermittelnde Prozesse überprüft (Mediationsanalysen) und die Bedeutsamkeit von weiteren Gruppenvariablen auf die Form des Effekts (Moderationsanalysen) getestet.

Kapitel 4: Reformdeterminanten: Internationale Vergleiche

In einem ersten empirischen Analyseschritt wird hier zunächst untersucht, inwieweit sich internationale Unterschiede im beobachtbaren Reformtempo erklären lassen. Denn auch wenn die in Kapitel 2 diskutierten psychologischen Einsichten ganz allgemein zum Verständnis von Reformwiderständen beitragen können, sind weitere Überlegungen zur Erklärung nationaler Unterschiede in der Akzeptanz von Reformen notwendig.

Der Literaturüberblick über die in den letzten Jahren entstandenen Zeitreihen-Querschnittsanalysen auf der Basis von Länderdaten (Länderpanels) zeigt, dass es eine Reihe von robusten Umfeldvariablen gibt, die reformerleichternd wirken. Dies gilt besonders für Variablen, die das Auftreten von ökonomischen Krisen signalisieren. Krisen sind offensichtlich in der Lage, Reformwiderstände zu überwinden. Daneben haben aber auch folgende Merkmale einen (teilweise recht robusten) Einfluss auf die Durchsetzbarkeit von Reformen: das anfängliche Regulierungsniveau, die Offenheit eines Landes oder das Auftreten von Reformen in anderen wichtigen Referenzländern.

Die in diesem Kapitel präsentierten eigenen deskriptiven und ökonometrischen Analysen richten den Fokus darüber hinaus auf eine bislang vernachlässigte mögliche Reformdeterminante: das Vertrauen. Dem Vertrauen in Menschen und Institutionen wird inzwischen in der Literatur zu den Bestimmungsgründen und der wirtschaftlichen Relevanz von Sozialkapital eine große Aufmerksamkeit geschenkt. Insofern liegt es nahe, seine Rolle auch im Kontext von Reformprozessen zu beleuchten. Dabei wird hier sowohl das Vertrauen in den Mitmenschen allgemein als auch das Vertrauen zu gesellschaftlichen Akteuren (Parlament, Gewerkschaften, Unternehmen) sowie zu Presse und Rechtssystem berücksichtigt. Der positive Effekt des Vertrauens auf das Reformtempo wird bestätigt, obwohl sich für einzelne Vertrau-

enskategorie (etwa für das Vertrauen in die Presse oder das Vertrauen in Gewerkschaften) für bestimmte Reformgebiete auch negative, also reformbremsende Effekte zeigen.

Die Experimentalreihe zur prozeduralen Gerechtigkeit als Bestimmungsgrund der Reformakzeptanz bestätigt indirekt die wichtige Rolle des Vertrauens. Überraschend ist zunächst das Resultat, dass prozedurale Gerechtigkeit (überprüft werden hier die beiden Aspekte würdevoll und respektvolle Behandlung sowie Mitsprachemöglichkeit im Diskussions- und Entscheidungsprozess) in dem hier betrachteten Reformkontext (Einführung von Studiengebühren) negativ auf Akzeptanz wirkt. In allen drei Experimenten führt prozedurale Gerechtigkeit insgesamt zu einer geringeren Akzeptanz der jeweiligen Reformmodelle. Aufschlussreich ist die Betrachtung, unter welchen Bedingungen dieser negative Effekt auftritt. Die durchgeführten Mediationsanalysen zeigen, dass sich die Befragten illegitim in ihrer Entscheidungsfreiheit beeinflusst fühlen. Sowohl ein ungewöhnlich persönlich gestalteter Brief zur Erläuterung der Studiengebühren als auch die offenbar nicht ernstzunehmenden Mitsprachemöglichkeiten werden als unzulässiger Beeinflussungsversuch empfunden. Hierauf reagieren die Teilnehmer mit Reaktanz und lehnen die Reformpläne noch deutlicher ab als die Kontrollgruppe. Lediglich die Personen, die den Verantwortlichen gegenüber mit Vertrauen begegnen oder tatsächliche Mitsprachemöglichkeiten sehen, lassen den Beeinflussungsversuch zu und reagieren sogar mit einer höheren Akzeptanz für das Reformmodell.

Kapitel 5: Reformen und die Reaktionen von Konsumenten und Investoren

In diesem Kapitel werden die Zusammenhänge zwischen Reformmaßnahmen einerseits und Konsumenten- bzw. Investorenverhalten andererseits betrachtet. Im Mittelpunkt stehen *direkte* Effekte auf Konsumentenzuversicht und Investorenvertrauen, die bereits auftreten, *bevor* die realwirtschaftlichen Effekte von Reformen wirksam werden. Solche Effekte sind im günstigen Fall positiv, sofern Reformen positive Erwartungen induzieren. Sie können aber im ungünstigen Fall auch negativ ausfallen, wenn die Unsicherheit über den Reformenerfolg überwiegt und/oder vorübergehende Belastungen zu Pessimismus führen.

Die Frage, ob direkte und positive Erwartungseffekte beobachtbar sind, ist für die politische Durchsetzbarkeit von Reformprozessen von großer Bedeutung. Wenn dies der Fall wäre, dann würden anfänglich unpopuläre Reformen schnell eine positive Dynamik von Optimismus und - daraus resultierend – wachsender Zustimmung in Gang setzen. Sowohl eine Reihe von detaillierten Fallstudien für Reformepisoden in ausgewählten Ländern (Dänemark, Finnland, Schweden, Niederlande und das Vereinigte Königreich) als auch ökonometrische Panelanalysen über ein breites Länderspektrum zeigen jedoch, dass solche direkten Effekte kaum zu beobachten sind. Reformen haben also im Allgemeinen keine direkten Effekte auf das Investoren- bzw. Konsumentenvertrauen. Eine Ausnahme bilden lediglich Steuerrefor-

men: Hier lassen sich signifikante positive Effekte zumindest auf das Investorenvertrauen finden. Diese Ergebnisse sprechen dafür, dass vor allem Reformen mit konkreten und kurzfristig wirksam werdenden Belastungs- bzw. Entlastungswirkungen wie vor allem Steuerreformen Auswirkungen auch die Stimmungsvariablen und das Sparverhalten haben können.

Untersucht man statt der Vertrauensvariablen den Einfluss von Reformen auf die Sparquote als alternativem Indikator für die Konsumstimmung, so lassen sich direkte Effekte sowohl für Steuerreformen als auch für Arbeitsmarktreforemen feststellen. Die Tatsache, dass die Sparquote eher positiv (und damit die Konsumneigung negativ) auf Arbeitsmarktreforemen reagiert, ist ein Hinweis, dass solche Reforemen immer Gefahr laufen, mit „J-Kurven-Effekten“ verbunden zu sein, also mit einer zunächst ausgelösten Dämpfung des Wachstums, bevor sich positive Folgen einstellen. Die Hoffnung, dass Arbeitnehmer mittels rationaler Erwartungen eine langfristige Steigerung ihres permanenten Einkommens vorwegnehmen und unmittelbar ihren Konsum steigern, kann für Arbeitsmarktreforemen damit empirisch nicht untermauert werden.

Für alle anderen Reformtypen sind solche direkten Effekte nicht regelmäßig nachweisbar. Daraus lässt sich allerdings nicht mit Sicherheit schlussfolgern, dass solche Effekte nicht bestehen: Die Erfahrungen mit der mittlerweile recht erfolgreich scheinenden Rentenreform in Deutschland (Anstieg des Vorsorgesparens, Erfolge der Riester-Rente) machen deutlich, dass hier z.T. sehr lange Zeithorizonte betrachtet werden müssen, in denen sich die Wirkungen mit anderen makroökonomischen Effekten überlagern, so dass eine eindeutige Zuordnung von Reform und Wirkung empirisch nur schwer messbar ist.

Kapitel 6: Reformakzeptanz im Sozialstaat und die Bedeutung sozialer Normen

In den nun folgenden experimentellen und ökonometrischen Analyseschritten wird eine doppelte Zielsetzung verfolgt. Zum einen geht es darum, besonders relevante Elemente der in Kapitel 2 vorgestellten Theorien zur Reformakzeptanz im Kontext von Reformen der sozialen Sicherungssysteme zu überprüfen. Zum anderen wird die langfristige Wechselbeziehung zwischen Sozialstaatsreforemen und sozialen Normen, die für die Funktionsfähigkeit des Sozialstaats wichtig sind, untersucht.

Im Experiment zur Mehrwertsteuererhöhung (teilweise motiviert als Projekt zur Umfinanzierung der Sozialbeiträge) wurde untersucht, ob die wahrgenommene Unvermeidbarkeit einer Reform Personen dazu bewegt, Reformpläne zu akzeptieren. Die Ergebnisse zeigen, dass standhaft vertretene Reformpläne und eine damit einhergehende Wahrnehmung der Bürger, dass die Reform unvermeidbar ist, zu höherer Akzeptanz führen. Personen beurteilen „sichere“ Reforemen positiver als „unsichere“ Reforemen, um kognitive Dissonanzen zu vermeiden.

In Experiment zur Diskussion um verschärfte Bedingungen für den Bezug von Hartz-IV wurde der Effekt von offen kommunizierten Freiheitseinschränkungen auf die Akzeptanz des Reformvorhabens untersucht. Dabei konnte beobachtet werden, dass Verschärfungen und Sanktionen die intrinsische Motivation zur freiwilligen gesellschaftlichen Kooperation (Steuerehrlichkeit etc.) deutlich schwächen. Sobald Personen sich selbst durch die propagierten Einschränkungen betroffen fühlen oder sich in identifizierbare Reformverlierer hineinversetzen können, senkt dies auch ihre Akzeptanz für die Reformpläne.

Im Experiment zur Gesundheitsreform schließlich wurde getestet, ob die Kommunikation von Kosten ausbleibender Reformen (also die Opportunitätskosten des Status quo) zu einer höheren Akzeptanz für ein Reformvorhaben führt. Die Ergebnisse bestätigen die theoretische Vermutung, dass die Reformakzeptanz steigt, wenn die aus dem „Nichtstun“ resultierenden Kosten stärker sichtbar gemacht werden.

Der zweite empirische Block in diesem Kapitel beschäftigt sich mit der Langfristbeziehung zwischen der Entwicklung des Sozialstaats und sozialen Normen. Der Sozialstaat kann neben kurzfristigen Anreizwirkungen zusätzlich erst mit langen Zeitverzögerungen wirkende Verhaltensänderungen zur Folge haben. Dies ist dann der Fall, wenn sozialstaatliche Institutionen allmählich zu einer Veränderung von sozialen Normen führen, die für die Funktionsfähigkeit von Transfersystemen von Bedeutung sind (z.B. gesellschaftliche Normen zur Ehrlichkeit im Umgang mit staatlichen Leistungen). Assar Lindbeck hat in einer Reihe theoretischer Papiere auf diese Langfristwirkungen aufmerksam gemacht. Er vermutet, dass mit der Sozialisierung nachwachsender Generationen im Umfeld neuer, großzügiger sozialstaatlicher Regelungen allmählich mit einer Erosion sozialer Normen zur zurückhaltenden Inanspruchnahme von staatlichen Leistungen zu rechnen sei.

Lindbecks Hypothesen werden hier auf Basis von internationalen, im Rahmen des „World Value Survey“ erhobenen Umfrageresultaten erstmalig einer empirischen Überprüfung unterzogen. Im Mittelpunkt der Analyse steht dabei die im World Value Survey enthaltene Frage, inwieweit eine ungesetzliche Inanspruchnahme staatlicher Leistungen gerechtfertigt sein kann.

Die empirische Analyse erbringt Hinweise darauf,

- dass die gesellschaftliche Akzeptanz nicht regelkonformer Inanspruchnahme von Sozialleistungen in vielen Industriestaaten in den letzten zwanzig Jahren zugenommen hat,
- dass spätere Geburtskohorten tatsächlich im Vergleich zu früheren Geburtskohorten (bei Betrachtung zum gleichen Alter) eine geringere Sozialstaatsmoral aufweisen,
- dass die Sozialstaatsmoral erheblich durch sozioökonomische und Merkmale und Werte der Person wie Alter, Geschlecht, Beschäftigtenstatus oder Patriotismus) beeinflusst wird,

- dass die Sozialstaatsmoral darüber hinaus durch eine Ausweitung der Sozialsausgaben oder eine Zunahme der Arbeitslosigkeit im jeweiligen Land negativ beeinflusst wird und
- dass der Einfluss sozialstaatlicher Transfers sich tatsächlich in besonderer Weise mit dem Nachwachsen neuer Generationen vollzieht.

Diese vorläufigen Ergebnisse sind im Hinblick auf sozialstaatliche Reformen in mehrfacher Weise bedeutsam: Internationale Unterschiede in derartigen sozialen Normen können verhindern, dass erfolgreiche nationale Reformmodelle ohne weiteres übertragbar sind. So profitiert das dänische „Flexicurity-Modell“ von einer im internationalen Vergleich hohen dänischen Sozialstaatsmoral. Zudem weisen die Resultate darauf hin, dass eine bloße Berücksichtigung kurzfristiger Anreizeffekte von Reformen zu kurz greifen kann, um deren langfristige Folgen umfassend zu bewerten.

Kapitel 7: Reformakzeptanz im Steuersystem

Nach der Beleuchtung psychologischer Phänomene, die für die sozialen Sicherungssysteme eine besondere Rolle spielen, rückt hier nun die Akzeptanz von Reformen des Steuer- und Abgabensystems in den Fokus. Dies sind die Komplexe der wahrgenommenen Gerechtigkeit im Sinne der so genannten Equity-Theorie und des Gewinn- und Verlustframings gemäß den Einsichten der Prospekttheorie.

In den beiden Experimenten zur wahrgenommenen Gerechtigkeit von Reformen des Steuer- und Abgabensystems kann deutlich nachgewiesen werden, dass die Wahrnehmung eines gerechten Input-Output-Verhältnisses die Akzeptanz von Reformvorhaben steigert. Solche Gerechtigkeitseinschätzungen sind dabei über Vergleiche mit relevanten Gruppen auf nationaler aber auch auf internationaler Ebene beeinflussbar. Mit dem Eindruck einer ungerechten Belastungsverteilung hingegen steigt die Motivation, Widerstand zu leisten (Reaktanz). Der eigene Vorteil für die Bürger spielt in diesem Zusammenhang eine nachgeordnete Rolle. Dies bestätigt die Relevanz reziproker Denk- und Urteilsweisen gerade auf dem Gebiet der Steuerpolitik: Menschen denken steuerpolitisch nicht immer nur an den eigenen Vorteil, wenn sie nur der Meinung sind, dass das Abgabensystem sie nicht in unfairen Weise belastet.

Der Nachweis, dass die Gerechtigkeit des nationalen Steuersystems auch durch die Merkmale der Steuersysteme anderer Länder beeinflusst wird, deutet darauf hin, dass die finanzwissenschaftliche Literatur zu den Wirkungskanälen des internationalen Steuerwettbewerbs möglicherweise bislang einen wichtigen Kanal übersieht. Staaten tendieren möglicherweise nicht nur deshalb dazu, die Steuerpolitik anderer Staaten zu imitieren, weil sie von mobilen Faktoren oder von Möglichkeiten der internationalen Verschiebung von Steuerbelastungen dazu gezwungen werden. Eine Rolle kann darüber hinaus spielen, dass die Steuerpolitik im

Ausland die Werturteile der Wähler im Inland im Hinblick auf die Gerechtigkeit des eigenen Steuersystems verändert.

Die Experimente zur Wirkung des Gewinn- und Verlustframings bestätigen die Vorhersagen der Prospekttheorie: Personen reagieren sehr stark und mit sinkender Akzeptanz auf die Betonung von Verlustchancen. Das Verlustframing („40 Prozent Reformverlierer“) aktiviert Personen ungleich stärker als das objektiv synonyme Gewinnframing („60 Prozent Reformgewinner“) und führt zu stärkeren Reformängsten.

Werden tatsächliche Reformgewinner getrennt von Reformverlierern betrachtet, so zeigt sich, dass die Reformgewinner zwar realisieren, für wen sich die Reform in welcher Weise auswirkt, aber eine sprachliche Gewinn- oder Verlustfokussierung tangiert sie nicht weiter. Die Reformverlierer hingegen reagieren vor allem dann mit sinkender Akzeptanz, wenn ihnen ihr Verlust deutlich vor Augen geführt wird. Wird dagegen geschildert, wer Vorteile aus der Reform zieht, akzeptieren sie eigene Einschnitte eher.

Das Experiment zur Unternehmenssteuerreform schließlich illustriert, dass Personen für eine Reform, die Unternehmen betrifft, eher zu begeistern sind, wenn es gilt, „Verluste“ (in Form von sinkenden Marktanteilen, Stellenabbau und sinkenden Investitionen) zu vermeiden. Sollen Unternehmen hingegen „Gewinne“ (in Form steigender Marktanteile, neuer Stellen und höherer Investitionen) ermöglicht werden, sinkt die Akzeptanz der Reform. Die Fokussierung auf zu vermeidende Verluste der anderen trägt anscheinend zudem zur Reduktion der Angst bei, durch eine Reform selbst benachteiligt zu werden.

In einem Exkurs werden in diesem Kapitel zudem mögliche von der Finanzverwaltung durchführbare Feldversuche skizziert, mittels derer die Wirksamkeit von Maßnahmen zur Steigerung der Akzeptanz des existierenden Steuersystems überprüft werden könnten.

Kapitel 8: Reformstrategie und Kommunikationspolitik

Kapitel 8 beleuchtet schließlich die Resultate der Gesamtstudie und weiterer, hier vorgestellter Experimente im Hinblick auf Schlussfolgerungen für Reformstrategie und die Kommunikation von Reformen.

Langfristige Reformstrategien sollten auf eine Mehrung des Sozialkapitals eines Landes setzen, weil dies die Fähigkeit zum institutionellen Wandel begünstigt. Kurzfristige Strategien müssen geeignet sein, das Beharrungsvermögen des Status-quo aufzubrechen; geeignet können Reformexperimente sein, weil diese den Reformgewinnern ein Gesicht geben und Opportunitätskosten des Reformstaus sichtbar machen.

Unter Timing-Gesichtspunkten ist ein Dilemma feststellbar: Eine Boom-Situation wäre ein effizienter Zeitpunkt für die Implementierung kurzfristig wachstumsdämpfender Reformen,

gerade eine Boom-Situation ist aber in aller Regel durch eine geringe Veränderungsbereitschaft der Menschen gekennzeichnet. Krisen oder Jahre mit großen Umfeldveränderungen stellen demgegenüber Zeiträume mit einer tendenziell höheren Reformbereitschaft dar. Ein Ansatzpunkt zur Überwindung des Status-quo-Bias kann auch ein Reformbeschluss heute über eine später in Kraft tretende Reform sein, weil dies das Phänomen zeitraumsvarianter Diskontraten in den intertemporalen Bewertungen ausnutzen würde. Eine solche Strategie kann aber nur funktionieren, wenn Reformen unumkehrbar verabschiedet werden können.

Ein umfassendes Reformpaket („Big bang“) kann unter Akzeptanzaspekten vorteilhaft sein, weil dann leichter vermittelbar ist, dass alle Gruppen der Gesellschaft Veränderungen hinnehmen müssen. Andererseits laufen solche Reformpakete Gefahr, Menschen kognitiv zu überfordern, worauf diese typischerweise mit Ablehnung reagieren.

Kommunikationspolitisch besteht das Problem, dass Menschen zu den lange bekannten Phänomenen wie Arbeitslosigkeit, demographischem Wandel oder Staatsverschuldung sich bereits vor langer Zeit Meinungen gebildet haben, so dass neue Ideen nicht mehr unvoreingenommen reflektiert werden. Die Alterung der Bevölkerung kann das Problem noch verstärken, weil junge Menschen, die sich erstmalig intellektuell mit wirtschaftspolitischen Fragestellungen auseinandersetzen, eher als ältere Menschen die Merkmale eines „Fresh thinkers“ mitbringen, der sich relativ unvoreingenommen eine neue Meinung bildet. Das Elaboration-Likelihood-Modell weist darauf hin, dass Lernprozesse durch Förderung der Informationsmotivation und die Wahl einer den Aufnahmefähigkeiten des Adressaten gemäßen Kommunikationsform erleichtert werden können. Ein Schlüssel für die Erhöhung der Motivation ist dabei die Verdeutlichung der individuellen Betroffenheit.

Generell hat es eine starke Regierung, die sich auf eine breite Mehrheit stützen kann und daher über eine ausgeprägte Entscheidungsfähigkeit verfügt, einen kommunikativen Vorteil gegenüber schwachen Regierungen mit knappen Mehrheiten. Der Vorteil ergibt sich daraus, dass eine hohe Entscheidungsfähigkeit den Menschen die Unausweichlichkeit von Reformen vermitteln kann und Unausweichlichkeit tendenziell die Akzeptanz erhöht.

In den in diesem Kapitel dargestellten Experimenten werden auch eine Reihe von Merkmalen des Kommunikators und der Botschaft auf ihre Folgen für die Akzeptanz von Reformen überprüft.

- So wurden Merkmale wie Prominenz, Expertise oder die Anzahl von Kommunikatoren untersucht. Außerdem wurden zentrale Meinungsbildner wie Experte, Politiker und Journalist gegenüber gestellt. Die Ergebnisse zeigen deutlich, dass die unterschiedlichen Kommunikatoren auch eine unterschiedliche Überzeugungskraft besitzen. Schlecht schneiden die kommunikativen Wirkungen von Experten ab. Die Befragten reagieren hier mit Reaktanz und Widerstand. Vor allem sind die Personen mit schon festen Meinungs-

positionen Beeinflussungsversuchen von Experten gegenüber verschlossen. Vermutlich haben die Befragten die Erfahrung gemacht, in den letzten Jahren mit vielen und teilweise verschiedenen Expertenmeinungen konfrontiert worden zu sein, so dass sie diesen Meinungen nur noch mit Skepsis gegenüberreten.

- Ein anderes Experiment zeigt am Beispiel von Gesundheits- und Einkommensteuerreform, dass die transparente, nachvollziehbare und übersichtliche Darstellung von Reformen wesentlich zu deren Akzeptanz beiträgt, wohingegen eine verwirrende und unübersichtliche Darstellung Reaktanz und Widerstand hervorruft.
- Außerdem untermauert ein weiteres Experiment die Sicht, dass es wichtig ist, die Notwendigkeit von Reformen herauszustellen und dass das Herunterspielen der Notwendigkeit eine negativere Einstellung zur Reform zur Folge hat.
- Des Weiteren wurde überprüft, ob sich generelle Erwartungshaltungen auf die Bewertung einzelner Reformmodelle auswirken. Dieser Effekt konnte bestätigt werden. Wenn Personen eine allgemein positive Einstellung zur Arbeit der Regierung haben, bewerten sie auch die Details deren Reformarbeit positiver. Reaktanz und Widerstand lassen sich durch eine optimistische Erwartungshaltung und Vertrauen in die Regierungsarbeit ebenfalls reduzieren.
- Schließlich zeigt ein letztes Experiment, dass die Auseinandersetzung mit positiven Aspekten einzelner Reformvorhaben („kognitiven Priming“) ebenfalls die Akzeptanz für Reformmodelle steigert. Zusätzlich wirkt sich das kognitive Priming auch positiv auf das Vertrauen in die Regierung aus.

Ausblick

Mit der interdisziplinären Analyse zur Akzeptanz von institutionellen Reformen hat diese Studie in wissenschaftlicher Hinsicht Neuland betreten. Schon allein aufgrund dieses Innovationsgrads und des Mangels an ähnlich gelagerten Referenzstudien sind sicherlich weitere Untersuchungen und Verfeinerungen wünschenswert, um die Robustheit der Resultate zu überprüfen.

Trotz der Vorläufigkeit mancher Resultate ist aber bereits deutlich geworden, dass die Anwendung psychologischer und verhaltensökonomischer Einsichten auf wirtschaftspolitische Entscheidungsprozesse ein hohes Erklärungspotenzial aufweist. Die so gewonnenen Einsichten tragen dabei nicht nur zum besseren Verständnis beobachtbarer Reformprozesse bei, sie können auch dabei helfen, diese Reformprozesse zu erleichtern.

Dabei sollte allerdings vor einem potentiellen Missverständnis gewarnt werden: Es ist nicht möglich (und schon gar nicht wünschenswert), mit irgendwelchen kommunikativen „Tricks“

für jede Art von Reform, egal wie mangelhaft sie auch konzipiert sein mag, beliebig viel Akzeptanz zu erzeugen. Das vorrangige Element einer erfolgreichen Reform muss immer eine sachlich wohl begründete Ausgestaltung sein, welche etwa Einsichten zu den langfristigen Wachstums- und Beschäftigungswirkungen einbezieht. Denn nicht zuletzt diese Langfristfolgen werden darüber entscheiden, wie sich die Akzeptanz und damit die Nachhaltigkeit einer institutionellen Veränderung unabhängig von Fragen kurzfristiger Popularität entwickeln werden.

Die ökonomische Vorteilhaftigkeit einer Reform ist aber angesichts etwa der enormen Bedeutung wahrgenommener Fairness für die Akzeptanz eben keine hinreichende Bedingung dafür, dass diese Reform auch mit Erfolg im demokratischen Wettbewerb realisiert werden kann. Hinzu kommt, dass es stets ein Spektrum von Reformoptionen gibt, so dass die Suche nach der Schnittmenge zwischen ökonomisch aussichtsreichen und psychologisch akzeptablen Reformen nicht ohne Erfolg verlaufen sollte. Ist die Definition der Reformprojekte auf diese Weise erfolgt, dann hat die Kommunikationspolitik eine zusätzliche Chance, bei Berücksichtigung der hier dargestellten Erkenntnisse die Akzeptanz von Reformen positiv zu beeinflussen.