

FINANZPSYCHOLOGIE

O. Prof. Dr. Günter Schmölders
Universität Köln

Die Finanzpsychologie, wie sie sich in den letzten Jahren im In- und Ausland entwickelt hat, erhebt nicht den Anspruch, eine neue Wissenschaft zu sein; eher ist sie eine unter psychologischen Gesichtspunkten systematisch geordnete Zusammenfassung finanzpolitischer Erfahrung aller Völker, Zeiten und Länder.

Diese Erfahrung zeigt unverkennbar, dass die Finanzpolitik noch weniger als andere Zweige der Wirtschaft- und Sozialpolitik «die Rechnung ohne den Wirt» machen kann; lehnt die ökonomische Theorie heute ganz überwiegend die Fiktion des «homo oeconomicus» ab, so die Finanzpolitik die Vorstellung von einem «homo liber contribuenes».

Diese Fiktion wird vielmehr durch eine genauere Analyse der Steuermentalität, der sogenannten Steuer«moral», und des Steuerwiderstandes» ersetzt, bei der es nicht ohne Heranziehung psychologischer Erkenntnisse abgeht; aber auch sonst verlangt die finanzpolitische Wirklichkeit nach vertiefter psychologischer Deutung, angefangen von der Psychologie der finanzpolitischen Willensbildung in der Verwaltung, im «vorparlamentarischen Raum» über die Analyse des Staatsrentner - und Steuerzahlerverhaltens bis zu den Imponderabilien, die dem «Kredit» der öffentlichen Hand, der Kurs- und Zinsbildung bei öffentlichen Anleihen und letztlich dem Geldwert, dem Vertrauen in die Währung zugrunde liegen.

Auch viele andere Phänomene des geld- und Finanzwesens sind ohne Psychologie nicht zu erklären; erwähnt sei die «Geldillusion», die die Inflation beispielsweise überhaupt erst möglich macht, das «Swiftsche Steuereinkommen», die Frage der Aufnahmefähigkeit des Kapitalmarktes und vieles andere. Bei der Unterbringung einer Anleihe im Publikum, bei Transaktionen wie Umschuldung und Kon-

version öffentlicher Emissionen, aber auch bei der Aushandlung der Haushaltspläne, bei der Einbringung von Steuergesetzen oder -reformen, beim, «Abtasten der Märkte» nach der optimalen Höhe der Steuersätze, in allen diesen und vielen anderen Fällen ist Finanzpolitik nichts anderes als angewandte Psychologie, die ihre Erfahrungen macht; diese Erfahrungen zu sammeln, systematisch zu ordnen und zum Nutzen unserer Gegenwart einleuchtend darzustellen, ist der Gegenstand der Finanzpsychologie.

Damit beantwortet sich sogleich die unvermeidlich auftauchende Frage, welche der zahlreichen Schulen der Psychologie herangezogen werden soll, die philosophische oder die anthropologische, der «Behaviorismus» oder die Tiefenpsychologie» Freuds, Adlers oder Jungs, die qualitative «Faktor - Analyse» oder die Feldtheorie Levins und wie sie alle heissen; sie alle können zu unseren Erkenntnissen beitragen, aber keiner von ihnen gebührt der Vorrang, da es uns nicht auf die theoretische Deutung der Ergebnisse selbst ankommt. Für die Registrierung von Verhaltensweisen, wie sie im Bereich der Finanzpolitik beobachtet werden sollen, ist es nicht wichtig, wie die Fachpsychologie ihr Zustandekommen zu erklären versucht, sondern nur, dass und wann sie auftreten; auch die Rechtsphilosophie hat ihre ungelösten Probleme, ohne dass dadurch ein geordnetes Justizwesen unmöglich würde, und sogar die Elektrotechnik braucht von dem eigentlichen «Wesen» der Elektrizität, die sie täglich anwendet, verhältnismässig wenig zu wissen. Unsere Finanzpsychologie ist also nichts weniger als eine neue oder besondere psychologische Theorie, sondern eine pragmatische Teildisziplin wie die Tierpsychologie oder die Musikpsychologie; alle diese pragmatischen Teilpsychologien leben von den Erkenntnissen, die bei dem jahrhundertealten Bemühen um genauere Beobachtung von Verhaltensweisen gemacht worden sind, und versuchen, diese Erkenntnisse systematisch zu sammeln, zu ordnen und auszuwerten.

Die Quellen der Finanzpsychologie sind infolgedessen zunächst die praktischen Erfahrungen der Finanzpolitik aller Länder und Zeiten, in denen die ältere Finanzwissenschaft häufig vorschnell «Gesetze» zu erkennen glaubte; auch die normativen «Grundsätze», die sie aufgestellt hat, enthalten viel Erfahrungswissen, das psychologischer Ausdeutung zugänglich ist, angefangen von den Grundsätzen für die Gestaltung des Haushaltsplanes über die Steuergrundsätze bis zu den Prinzipien der «Finanziellen Stabilität» oder des «ste-

tigen Wachstums», von dem heute so viel die Rede ist. Zu diesem eigenen Erfahrungsmaterial der Finanzwissenschaft kommt der Beitrag, den uns die Nachbarwissenschaften Biologie und Psychologie, Soziologie und Sozialpsychologie, Ethik und Staatslehre, Strafrecht und Kriminologie, letztlich sogar die Tiersoziologie und -psychologie (Tier - «Ethologie») liefern können; endlich kann an ad hoc durchgeführte Ermittlungen, an Statistik und Erfahrungsberichte, an die Auswertung von Gesetzgebungsmaterialien, Parlamentsverhandlungen sowie an Markt- und Meinungsumfragen angeknüpft werden, die wertvolle Erkenntnisse beizutragen vermögen.

Seit dem Erscheinen der «Theorie der finanzwirtschaftlichen Illusionen» von A. Puviani um die Jahrhundertwende ist eine zusammenfassende Darstellung dieser Art nicht wieder versucht worden, es erscheint an der Zeit, die auf beiden Seiten, in der Finanzwissenschaft sowohl wie in der Psychologie, in unserem Jahrhundert gesammelten Erkenntnisse in einem neuen Versuch zu verschmelzen.

Als Hauptgebiete finanzpsychologischer Forschung möchte ich die drei grossen Fragenkomplexe der Geld - und Finanzpolitik bezeichnen, in denen ohne Finanzpsychologie nicht auszukommen ist:

1. *Die Erforschung der «Steuermentalität» der Bevölkerung,*

ihrer allgemeinen Einstellung oder Attitüde gegenüber der Besteuerung, die sowohl die Grundlage jedes spezifischen «Steuerwiderstandes» als auch letztlich der Ergiebigkeit bestimmter Steuern und Steuerformen ist (Einkommensteuer, Vermögensteuer, Umsatzsteuer). Diese Steuermentalität ist sowohl im internationalen wie im interregionalen Vergleich zu untersuchen; die Steuermentalität der Franzosen und Italiener unterscheidet sich in bemerkenswertem Grad von der der Engländer und Skandinavier, aber auch zwischen Nord - und Süd-deutschland, zwischen Stadt und Land, zwischen Hamburg und Köln bestehen hier charakterische Unterschiede, die genauer zu präzisieren und nachzuweisen sind. Das gleiche gilt in historischer Betrachtung; die Steuermentalität des Mittelalters, in dem es vor allem um die Rechtfertigung der Besteuerung überhaupt ging, unterscheidet sich sehr deutlich von der Steuermentalität des modernen Wohlfahrtsstaates oder der grossen Diktaturen unserer Gegenwart.

Als Forgeerscheinung dieser «Steuermentalität» ist anschliessend das Phänomen des «*Stuerwiderstandes*» zu untersuchen, dem die Besteuerung in den einzelnen Ländern, bei den einzelnen Ländern, bei den einzelnen Steuerformen und je nach der Höhe der Steuersätze in unterschiedlichem Grade ausgesetzt ist. Wir unterscheiden hier nach *Gerloff* zwischen aktiven und passiven Formen des Steuerwiderstandes, ferner zwischen legitimen und illegalen Verhaltensweisen, angefangen von der gesetzlich zugelassenen Steuervermeidung und -umgehung, wie sie das sogenannte Swiftsche Steuereinnahme bereits schilderte, bis zu Steuerhinterziehung, Schmuggel und Steuerflucht. Hierher gehört das ganze grosse Kapitel der sogenannten «Steuer-moral», besser als «Ethik» der Besteuerung und der Steuerzahler bezeichnet; es handelt sich dabei nicht nur um Fragen, wie sie schon in den spätscholastischen Auseinandersetzungen um die «Gerechtigkeit» der Steuern eine Rolle spielen, sondern zugleich um Elemente der staatsrechtlichen Grund- und Bürgerrechte, um das Recht auf Eigentum und seine geistig-seelischen Wurzeln um das staatsbürgerliche Bewusstsein und die daraus folgende Opferbereitschaft, letztlich um die «Steuerdisziplin» oder ihr Gegenteil bis hin zum Stuerstreik und zum «Poujadismus».

Für die Finanzpolitik umfasst die Erkenntnis über den Stuerwiderstand zugleich die Frage, wie sie ihm begegnen kann; soll sie den Stuerwiderstand «brechen» oder «umgehen», m. a. W. soll sie «direkte» oder «indirekte» Steuern bevorzugen? Die Besteuerung hat in den Ländern, in denen nach der dort herrschenden Steuermentalität der Steuerwiderstand am kräftigsten ist, meist die indirekte der direkten Besteuerung vorgezogen; andererseits haben die Länder mit hohen direkten Steuern wie England und Schweden ein ganzes Arsenal psychologisch sehr wirksamer «Abatements», Prämien und Tarnmassnahmen entwickelt, angefangen von der Bezeichnung und Zweckbestimmung der Steuern bis zu den Vergünstigungen, Erleichterungen und «loopholes» in der steuerlichen Erfassung, von denen auch das deutsche Steuerrecht nicht frei ist. Um auf die Dauer die meist wenig erfreulichen Zustände zu reformieren, die sich auf diesem Gebiete vom «Spesenmachen» bis zur Steuerkorruption herausgebildet haben, drängt sich

der Gedanke an eine «Steuerpädagogik» für beide Seiten, für die Besteuerung sowohl wie für die Besteuerten, auf, von dem später noch im Zusammenhang mit der Aufgabe besserer «public relations» der öffentlichen Hand kurz die Rede sein soll. Im Hinblick auf eine derartige Steuerpädagogik hat das Kölner Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut in den letzten Jahren zusammen mit führenden deutschen Meinungsforschungsinstituten einige grosse Umfragen durchgeführt; diese Umfragen versuchten vor allem, die Einstellungen zum Staat und zur Steuer, die Informiertheit über die Steuern, die Steuermentalität und die Steuermoral der deutschen Bevölkerung zu erkunden. Die Auswertung dieser Umfragen, die noch keineswegs beendet ist, hat inzwischen schon sehr interessante Ergebnisse gebracht. So wird zum Beispiel von den meisten der Befragten ein Steuersünder (das heisst: jemand, der Steuern hinterzieht) einem «raffinierten (Geschäftsmann)» gleichgestellt; in der Steuerhinterziehung wird also eine moralisch indifferente, für das Geschäftsleben selbstverständliche, gelegentlich fast unumgängliche Verhaltensweise, ein «Kavaliersdelikt», gesehen. Es ist nur die andere Seite derselben Sache, wenn, wie unsere Umfragen zeigen, die meisten Befragten Deutschland für das am schwersten besteuerte Land der Welt halten, selbst gegenüber der Sowjetunion, und annehmen, dass in keiner Epoche unserer Geschichte Steuern so ungern gezahlt worden seien wie heute.

Dieser Ablehnung des Steuerstaates steht jedoch auf der anderen Seite eine ganz unbefangene Anspruchshaltung gegenüber, die ich gelegentlich als «Subventionsmentalität» bezeichnet habe; der Staat scheint nur noch dafür da zu sein, die wirtschaftlichen Einzelinteressen aller Bürger und Gruppen zu fördern und zu sichern. Man hält - nach unseren Umfragen - die Verteilung der Steuerlast auf die einzelnen Einkommensschichten für sehr ungerecht, und nur wenige finden, dass dieser Steuerlast eine entsprechende Gegenleistung des Staates gegenübersteht. Jede Gruppe hält diejenige Art von Staatsausgaben für minimal, die ihren eigenen Interessen dient: so nehmen die Landwirte an, dass der Staat am wenigsten Geld für die Subventionierung der Landwirtschaft ausgibt und so fort. Überhaupt zeigen sich in der Einstellung zum Staat und zur Steuer sehr

charakteristische Unterschiede bei den einzelnen Berufen, bei den verschiedenen Alters- und Einkommensgruppen. Besonders positiv erscheint - was nicht weiter zu verwundern, wohl aber sehr erfreulich ist - die Haltung der Beamenschaft, während die Bauern in hohem Grade unzufrieden sind, Ähnlich unzufrieden sind merkwürdigerweise nicht die niedrigsten, sondern die mittleren Einkommensgruppen um 500 Mark herum; dem entspricht in der Altersgliederung die Gruppe der 25-30 jährigen, die eben noch kein sehr hohes Einkommen haben, aber eine Familie gründen wollen und einen höheren Lebensstandard anstreben und so den Steuerforderungen des Staates mit ganz besonderem Unwillen gegenüberstehen.

2. *Die psychologischen Grundlagen des öffentlichen Kredits*

Zu diesem Problemkreis liegt insbesondere aus Frankreich seit Jahrzehnten ein umfangreiches Erfahrungsmaterial vor das finanzpsychologischer Auswertung bedarf; der «Kredit» der öffentlichen Hand, seine Gefährdung durch drohende oder wirklich eingetretene Staatsbankerotte, die Technik und Taktik der öffentlichen «Kapitalmarktpflege» und der wechselnden Anreize, mit denen die Emissionen öffentlicher Körperschaften ausgestattet werden, zeigen den Einfluss den die Staatsbürgergesinnung einerseits, das Sicherheitsstreben und die Rentnergesinnung andererseits auf die freiwillige Zeichnung öffentlicher Anleihen von jeher gehabt haben.

Es ist aufschlussreich genug, dass manche Staaten das Hauptgewicht ihrer Einnahmenpolitik auf die Anleiheemissionen legen statt auf die Steuern. P. Leroy-Beaulieu hat schon vor fünfzig Jahren darauf aufmerksam gemacht, dass im Krimkrieg die beiden verbündeten Westmächte Frankreich und England gänzlich verschiedene Wege zur Aufbringung der Kriegskosten einschlugen; während Grossbritannien fast die Hälfte der Kosten durch zusätzliche Steuern aufbrachte, finanzierte Frankreich den Krieg zu 94 % durch Kredit. In diesem Sachverhalt drücke sich nicht nur die verschieden starke Position der Staats- und Steuergesinnung der beiden Völker.

Der Staatskredit findet seine Grundlagen wie seine Grenzen in bestimmten sozialpsychologischen Haltungen des Staatsvolkes. Da ist zunächst die Einstellung zum Sparen überhaupt, ins-

besondere die Einstellung zum Sparen in Form festverzinslicher Papiere, die eng mit dem Vertrauen in die Währung zusammenhängt, von dem gleich noch die Rede sein wird. Auf der anderen Seite handelt es sich um das Vertrauen in die Finanzgebarung des Staates, das nicht zuletzt von den Erfahrungen mit früheren öffentlichen Anleihen abhängig ist. Darüber hinaus liegt in der Labilität der öffentlichen Meinung, in Schwankungen und ihrer Zugänglichkeit für suggestive oder gar demagogische Parolen eine bedenkliche Schwäche des von einem Übermass an öffentlichen Schulden belasteten monetären Systems, das seinerseits durch die Rücksicht auf die öffentliche Schuld in einer Bewegungsfreiheit stark beeinträchtigt ist. Die Grenzen des Staatskredits sind somit nicht einfach in der Höhe des Sozialprodukts oder des Volkseinkommens beschlossen, sondern sind vor allem psychologischer Natur. Hier liegen die Gründe der erweiterten Budget- und Finanzpublizität; hier zeigt sich aber auch die Bedeutung einer «soliden» Finanzgebarung mit ausgeglichenem Haushalt. Darüber hinaus spielen die institutionellen Beziehungen zwischen der staatlichen Schuldenverwaltung und der Zins- und Diskontpolitik der Notenbank eine entscheidende Rolle; von hier aus ergeben sich bedeutsame Verbindungslinien zu dem dritten Komplex, zur;

3. *Geldwertattitüde der öffentlichen Meinung*

Bei allem Streit darüber, was «öffentliche Meinung» eigentlich ist und wer berufen ist, sie zu repräsentieren, unterliegt es doch keinem Zweifel, dass es für die Geld- und Finanzpolitik von höchster Bedeutung ist, das Vertrauen zum geltenden Geld, das Geldwertbewusstsein oder Währungsvertrauen, vor Erschütterungen zu bewahren. Diese Geldwertattitüde ist ein Bestandteil öffentlicher Meinung, was immer darunter zu verstehen ist. In einem inflationserfahrenen Lande, wie in Deutschland, ist die Schwelle, an der das Währungsvertrauen in Furcht und Misstrauen umschlägt, bei weitem nähergerückt als in Ländern mit jahrzehntelanger Stabilität; Albert Aftalions «psychologische Theorie der Valutakrise» gilt mutatis mutandis auch für das Währungsvertrauen der eigenen Bevölkerung.

Welcher Grad und welches Tempo allgemeiner Preissteigerung die Bevölkerung toleriert, ohne nach Indexlöhnen und Indexklauseln in längerfristigen Verträgen zu rufen, die die erste Vorstufe einer allgemeinen «Repudiation» des nichtindexgesicherten Geldes darstellen, beruht auf den sozialpsychologischen *Gesetzen der Meinungsbildung und Meinungspflege*, die sich die private Wirtschaft seit langem für ihre Zwecke zu eigen gemacht haht; das Prestige des Geldes steht und fällt mit der allgemeinen Anerkennung seiner «Neutralität», die alle langfristigen Geldtransaktionen überhaupt erst möglich macht, an deren Stelle nach Erreichen der Repudiationsschwelle jedoch nur zu leicht eine ebenso allgemeine Spekulation à la baisse der eigenen Währung tritt, der auch die solideste Notenbankpolitik nicht mehr Herr werden kann. Das Inflationsproblem erweist sich somit in höchstem Masse als psychologisches und sozialpsychologisches Problem; die Finanzpsychologie kann nicht umhin, auch diese Gefahren für das Geldwertbewusstsein mit in ihre Überlegungen einzubeziehen.

Zum Abschluss dieser kurzen Übersicht über die grossen Fragenkomplexe, mit denen sich die Finanzpsychologie beschäftigt, ist daher noch auf die Bedeutung besserer «public relations» für die öffentliche Hand im ganzen hinzuweisen. An die Stelle einer blossen «Budgetpublizität», wie sie den Erfordernissen des Konstitutionalismus im 19. Jahrhundert genügen mochte, tritt im Zeitalter der modernen Massendemokratie die Notwendigkeit, die öffentliche Meinung in ihren breitesten Schichten zugewinnen; die öffentliche Meinung, in der sich das tägliche Plebiszit über alle Institutionen des politischen Lebens vollzieht, vermag den überall bereitstehenden, wachen und hellhörigen Demagogen von links und rechts nur dann Widerstand zu leisten, wenn sie «aufgeklärt» und genügend informiert ist.

Diesen Prozess kann man allerdings heute nicht mehr allein dem eigenen sachlichen Interesse des Bürgers überlassen. Angesichts der Fülle der täglich auf jedermann eindringenden offenen und verseckten Reklame, Propoganda und Überredung muss vielmehr auch die öffentliche Hand ein gewisses Mindestmass an «public relations», wenn nicht sogar an Propaganda betreiben, schon um nicht gänzlich aus dem Gesichtskreis des durch die modernen Massenkommunikationsmittel pausenlos

angerufenen Staatsbürgers verdrängt zu werden; «aktive Finanzpublizität» in diesem Sinne ist ein intensives, zielbewusstes und unabhängiges Bemühen aller Organe der öffentlichen Hand, der breiten Öffentlichkeit ein wahres, vollständiges, eindrucksvolles und verständliches, insbesondere aber ein auf eigene Anschauung gestütztes Bild von den Problemen der öffentlichen Finanzen zu vermitteln.

Dabei genügt es nicht mehr, Interesse vorauszusetzen oder sich wie im Zeitalter des Konstitutionalismus, von vorherein nur an die Interessierten zu wenden; vielmehr ist es zum Kriterium für die mindere Öffentlichkeitsarbeit geworden, dass sie nicht nur Informationen austeilt, sondern gleichzeitig auch für eben diese Informationen Interesse zu wecken sucht. Die blosser Veröffentlichung, öffentliche Auslegung und pressemässige Verbreitung eines so komplizierten, umfangreichen und schwer verständlichen Rechnungswerkes, wie es ein moderner Haushaltsplan nun einmal ist, kann die echte innere Anteilnahme der Staatsbürger an den Problemen als solchen, die im Budget ihren zahlenmässigen Niederschlag finden, nicht ersetzen. Der moderne Staatsbürger aber ist es wie selbstverständlich gewohnt, dass alle für ihn bestimmten Informationen - gewünschte wie nicht gewünschte - zu ihm ins Haus kommen; darüber hinaus hat er sich längst daran gewöhnt, überhaupt nur noch solchen Informationen ein Mindestmass an Beachtung zu schenken, die ihm in einer ihn persönlich ansprechenden Form und in verhältnismässig kleinen Mengen vorgesetzt werde. Um so wichtiger und notwendiger erscheint die «aktive Finanzpublizität». Auf die praktischen Fragen, die sich aus dieser Forderung im einzelnen ergeben, kann an dieser Stelle naturgemäss nicht näher eingegangen werden; so schwierig und vielseitig die Aufgabe ist, die komplexe Struktur des modernen Staats- und Verwaltungsapparates den angesprochenen Wählern und Steuerzahlern wieder anschaulich und durchsichtig zu machen, so ist andererseits ein Erfolg auf diesem Geiete zugleich ein «Integrationsfaktor» erster Ordnung, der dazu beiträgt, die Staatsbürger in den Erlebnis- und Bewusstseinszusammenhang des grössten Ganzen zurückzuführen, aus dem sie sich heute in so bedenklicher Weise zu lösen begonnen haben.
