

VERWALTUNGS ARCHIV

Zeitschrift für Verwaltungslehre, Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik

66. BAND

HEFT 1

1. JANUAR 1975

Empirische Sozialforschung in der Verwaltung: Zum Verhältnis von Steuerzahler und Finanzamt

Von Dipl.-Soz. D. Grunow, Dipl.-Soz. F. Hegner,
Prof. Dr. F. X. Kaufmann, Bielefeld

1. Das Thema »Verwaltung und Publikum« im Schnittpunkt verschiedener aktueller Diskussionen

Es bedarf nicht erst der Wahrnehmung »alarmierender« Presseberichte – z. B. »Unfähige Beamte verschleudern Milliarden Steuergelder: Der Staat will noch mehr Geld von uns, denn er kann nicht haushalten«¹ –, um sich bewußt zu machen, daß das Verhältnis zwischen verschiedenen Verwaltungszweigen und ihren Publika problematisch ist. Dies um so mehr, als hier drei Entwicklungslinien der gesellschaftlichen Verhältnisse zusammentreffen: 1. die durch die Ausweitung staatlicher bzw. administrativer Aktivitäten tendenziell immer größer werdende Zahl von Personen, die durch solche Maßnahmen betroffen werden; 2. die Tatsache, daß man mit der Verwaltung in Kontakt treten muß, wird nur noch in geringem Maße zum Ausgangspunkt von negativen Typisierungen – wie z. B. noch immer beim Kontakt mit Sozialämtern – gemacht; 3. die Zunahme der staatlichen Ausgaben und der damit einhergehenden stärkeren finanziellen Teilnahmeverpflichtung jedes einzelnen führt zu einer erhöhten Wahrnehmungs- und Reaktionsbereitschaft im Hinblick auf administrative Entscheidungen oder Maßnahmen². Durch die erhöhte Betroffenheit und (zumindest finanzielle) Teilnahmeverpflichtung der Bürger wächst auch das Bedürfnis nach Information über die Verwaltungsleistungen und die verwaltungsinternen Arbeitsprozesse.

Auf diesem Hintergrund ist in der verwaltungswissenschaftlichen Diskussion das Thema der Auskunft- und Beratungspflicht³ der Verwaltung gegenüber dem Bürger intensiviert worden. Entsprechend abstrakter formuliert findet sich das Thema in der Gegenüberstellung von Ordnungsverwaltung und Leistungsverwal-

¹ Quick Nr. 12 (1973), S. 40.

² Als ein Indiz für diese Tatsache mag die zunehmende Zahl von Bürgerinitiativen in der BRD gelten.

³ Siehe hierzu H.-W. Laubinger, Die Verwaltung als Helfer des Bürgers, in: Demokratie und Verwaltung (hrsg. von der Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer), Berlin 1972, S. 439–461; J. Pipkorn, Auskunftsansprüche gegenüber Verwaltungsbehörden, in: DOV 1970, S. 171–177; K. Krieger, Das Recht des Bürgers auf Auskunft, in: Recht der Verwaltung, Berlin 1972.

tung⁴ sowie in der Auseinandersetzung um die Dominanz des Rechtsstaats- oder Sozialstaatsprinzips in der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland⁵.

Im Zusammenhang mit den sich tendenziell ausweitenden Verwaltungsaufgaben und -tätigkeiten kann man feststellen, daß die Verwaltung immer mehr zum Bestandteil des Alltagslebens der Bürger wird. Dieser Tatsache wird zunehmend in der Forderung nach Beteiligung der Betroffenen – nach Partizipation – Rechnung getragen. Teilweise wird dies unter pragmatischen Gesichtspunkten der Planungsverbesserung behandelt⁶, teilweise sieht man das Problem im Hinblick auf die Milderung der Legitimitätskrise des Staates⁷. Die Tendenzen zum Legitimitätsverlust des Staates dürften nicht unwesentlich von der Entfremdung der Bürger von der Verwaltung, vom Staatsapparat geprägt sein⁸.

Um so erstaunlicher ist es, daß in diesem Zusammenhang nur selten der tatsächliche Kontakt zwischen den Bürgern und der Verwaltung untersucht wurde⁹. Weder eine juristische Analyse von Rechten und Pflichten der Bürger und der Verwaltung noch eine Forderung nach verstärkter Partizipation (sei es von Bürgern oder Verwaltungsbediensteten) kann die Untersuchung der alltäglich ablaufenden Kontakte des Bürgers mit der Verwaltung und der damit verbundenen Vorstellungen, Kenntnisse und Urteile der Beteiligten ersetzen. Wenig beachtet wurde bisher auch die wichtige Unterscheidung zwischen Inhalt bzw. Art administrativer Leistungen einerseits und Form bzw. Prozeß der Leistungsgewährung andererseits in ihrer Bedeutung für die Leistungszufriedenheit der Betroffenen.

Gerade deshalb wurde das Verhältnis Verwaltung – Publikum zum zentralen Untersuchungsgegenstand im Rahmen unseres empirischen Projekts gemacht¹⁰.

Dabei kann das konkrete Untersuchungsfeld – die Finanzverwaltung (ge-

⁴ Zur Einführung in den neueren Diskussionsstand siehe: F. Schack, Zur »schlichtene« Hoheitsverwaltung, in: *DOV* 1970, S. 40–43; P. Badura, Die Daseinsvorsorge als Verwaltungszweck der Leistungsverwaltung und der soziale Rechtsstaat, in: *DOV* 1966, S. 624–633; W. Brohm, Die Dogmatik des Verwaltungsrechts, in: *VVDST* Heft 30 (1971), S. 245–306 (bes. 253 ff.).

⁵ Eine Zusammenfassung wichtiger älterer Aufsätze bringt E. Forsthoff (Hrsg.), *Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit*, Darmstadt 1968; zur neueren Diskussion siehe: U. K. Preuß, *Gesellschaftliche Bedingungen der Legalität*, in: *ders.: Legalität und Pluralismus*, Frankfurt/M. 1973, S. 7–113.

⁶ Siehe hierzu statt anderer: P. Dienel, Partizipation an Planungsprozessen als Aufgabe der Verwaltung, in: *Die Verwaltung* 4 (1971), S. 151–176; R. Mayntz, Funktionen der Beteiligung bei öffentlicher Planung, in: *Demokratie und Verwaltung*, aaO, S. 341–353; F. Naschold, *Organisation und Demokratie*, 2. Aufl., Stuttgart 1971; F. Scharpf, Planung als politischer Prozeß, in: *Die Verwaltung* 4 (1971), S. 1–30.

⁷ Zu Problemen der Krisentendenzen siehe die aktuelle Diskussion bei J. Habermas, *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, Frankfurt/M. 1973; C. Offe, Tauschverhältnis und politische Steuerung. Zur Aktualität des Legitimationsproblems, in: *ders., Strukturprobleme des kapitalistischen Staates*, Frankfurt/M. 1972, S. 27–63; kritisch hierzu: D. Grunow/F. Hegner, Dimensionen staatlicher Handlungsspielräume: Organisationstheorie als Voraussetzung von Krisenanalysen, in: P. Grottian/A. Murswiek (Hg.): *Handlungsspielräume der Staatsadministration*, Hamburg 1974, S. 52–85 (bes. 57 ff.).

⁸ Vgl. dazu das von Kaufmann empirisch nachgewiesene Mißtrauenssyndrom und die Tendenz zu fatalistischen Einstellungen der Bürger – hier gegenüber der Sozialverwaltung: F. X. Kaufmann, *Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem. Untersuchungen zu einer Wertidee hochdifferenzierter Gesellschaften*, Stuttgart 1970, bes. S. 320 ff.

⁹ Damit sind besonders die konkret ablaufenden persönlichen Gespräche und Auseinandersetzungen in der Behörde selbst gemeint, die den eigentlichen »Alltag« sowohl des Personals als auch des Publikums ausmachen.

¹⁰ Die Durchführung dieses Projekts wurde ermöglicht durch die Finanzierung der Stiftung Volkswagenwerk.

¹¹ Um dem Problem des Steuergeheimnisses (§ 22 AO) Rechnung zu tragen, haben wir einen Vertrag mit dem Finanzministerium von NRW abgeschlossen.

nauer die Finanzämter¹¹⁾ und die Steuerzahler – als für unser dominierendes Interesse paradigmatisch angesehen werden, weil

1. die Zahl der Betroffenen (im Prinzip alle erwerbstätigen Personen) besonders groß ist und alle soziale Schichten der Gesellschaft erfaßt;
2. die Kontakte mit dem Finanzamt über eine lange Lebensperiode (Erwerbstätigkeit) hinweg in der Regel mindestens einmal im Jahr stattfinden;
3. die Intensität der Betroffenheit dadurch besonders hoch ist, daß es bei allen Kontakten zwischen Steuerzahlern und Finanzämtern um den »Geldbeutel« geht – in der Form von Steuernachzahlungen oder von Rückzahlungen überzahlter Steuern.

Im Rahmen der Untersuchung soll – ebenfalls paradigmatisch – gezeigt werden, daß eine Verwaltungswissenschaft, die sich weitgehend auf eine Selbstthematisierung der Verwaltung, d. h. auf die Behandlung verwaltungsinterner Probleme beschränkt, dem Problem der Entfremdung der Bürger von der Verwaltung nicht gerecht wird. Empirisch und spezifisch faßbar wird diese Entfremdung gerade in den Problemen der Kontaktabwicklung.

1.1. Die Vorüberlegungen zur empirischen Analyse des Verhältnisses von Finanzamt und Steuerzahler

Bei der Vielzahl – oben nur andeutungsweise skizzierter – Problembereiche, die das Verhältnis von Verwaltung und Publikum bestimmen, ist es besonders wichtig, den Ausgangspunkt der eigenen Überlegungen und empirischen Forschungsschritte zu präzisieren. Drei Ausgangspunkte unserer Arbeit sind hier zu skizzieren: 1. bereits vorhandene empirische Untersuchungen zu der von uns formulierten Problemstellung; 2. theoretische Begriffe und Konzepte, die zu einer konsistenten theoretischen Formulierung der Zusammenhänge geeignet erscheinen¹²; und 3. Informationen über das Untersuchungsfeld: die Finanzverwaltung und der Steuerzahler.

1.1.1. Empirische Untersuchungen zum Verhältnis von Verwaltung und Publikum

Die Suche nach spezifischen Untersuchungen über das Verhältnis zwischen Steuerzahlern und Finanzamt war wenig erfolgreich: Hier gibt es für den deutschen Bereich nur Untersuchungen über die Steuermoral und über Einstellungen zum Steuerzahlen allgemein¹³. Eine erste Skizzierung des Verhältnisses der Steuerzahler zum Finanzamt bietet immerhin die Untersuchung von Lindner¹⁴, der nachweisen konnte, daß 31 % der Lohnsteuerpflichtigen in NRW die von ihnen überzahlten Steuern (ein Betrag von insgesamt 70–100 Mill. DM) nicht zurückgefordert haben. Leider wird den Ursachen hierfür nicht im Detail nachgegangen. Es läßt sich jedoch nachweisen, daß die 31 % vor allem aus unteren Gesellschaftsschichten entstammen¹⁵.

¹² Siehe dazu auch unsere ausführliche Darstellung in: D. Grunow und F. Hegner, Überlegungen zur System-Umwelt-Problematik anhand der Analyse des Verhältnisses zwischen Organisation und Publikum, in: ZfS 1 (1972), S. 209–224.

¹³ Siehe statt anderer: G. Schmolders, Finanz- und Steuerpsychologie, Reinbek 1970, und die dort zitierte Literatur.

¹⁴ H. Lindner, Die Inanspruchnahme steuerlicher und vermögenspolitischer Vergünstigungen durch die Lohnsteuerpflichtigen, Opladen 1972.

¹⁵ Ebenda, S. 175 ff.

Erweitert man den Suchprozeß auch auf empirische Untersuchungen anderer Verwaltungszweige und ihrer Publika, so ergeben sich weitere – allerdings teilweise widersprüchliche – Hinweise auf die Art des Verhältnisses des Bürgers zur Verwaltung, seine Einstellungen und Erfahrungen. Dabei wird in einer Untersuchung von *Hofstätter* und *Tack* nachgewiesen, daß die Einstellung der Bevölkerung gegenüber der Beamtenrolle positiver ist als gegenüber den Rollenträgern (Personen) selbst¹⁶. Dies vor allem dann, wenn sich zwischen Beamten (des einfachen und mittleren Dienstes) und dem Bürger ein Statusgefälle ergibt, was für viele Verwaltungsbereiche typisch ist, da der Publikumskontakt den unteren Laufbahngruppen und Positionen überlassen wird (z. B. Post, Bahn und teilweise auch Finanzamt). Eine neuere Untersuchung von *Ronneberger*¹⁷ hat sich mit Meinungen der Bürger über Verwaltungsreformen und am Rande mit der Bedeutung der Erfahrungen der Bürger im Umgang mit der Verwaltung für ihre generellen Einstellungen dazu befaßt. Hier zeigte sich, daß die Art der Leistungsgewährung offenbar eine untergeordnete Rolle spielt. Auch die Unterscheidung zwischen eingreifender bzw. »nehmender« und dienstleistender bzw. »gebender« Verwaltung ist nach den Ergebnissen von *Ronneberger* kein Ausgangspunkt differenzierterer Wahrnehmungen und Urteile¹⁸. *Kaufmann* kommt in einer Untersuchung über soziale Sicherheit zu dem Ergebnis, daß ein Mißtrauenssyndrom gegenüber Großorganisationen und eine geringe Einschätzung eigener Handlungsmöglichkeiten das Verhältnis von Verwaltung und Bürger weitgehend beeinflussen¹⁹. Diese Ergebnisse deutscher empirischer Untersuchungen kommen keineswegs immer zu übereinstimmenden Feststellungen. Besonders nachteilig wirkt sich die Tatsache aus, daß fast alle Untersuchungen einseitig nur Behördenpersonal²⁰ oder einseitig nur Publikum erfassen²¹.

Dies gilt in ähnlicher Weise auch für ausländische Untersuchungen, die zwar häufig nicht nur einseitig entweder das Behördenpersonal oder das Publikum untersucht haben²², die aber einerseits hinsichtlich ihrer wenig komplexen Forschungsansätze²³ und andererseits hinsichtlich der Übertragbarkeit der Ergebnisse (auf die Situation in der BRD) problematisch sind.

16 P. R. *Hofstätter* u. W. H. *Tack*, Das Bild des Beamten in der Öffentlichkeit. Eine sozialpsychologische Untersuchung, Bad Godesberg 1963, insb. S. 45, 56 f., 61 ff.

17 F. *Ronneberger*, Verwaltung und Publikum. Eine sozialwissenschaftliche Untersuchung über Verwaltungsreform und soziales Verhalten in NRW, Essen 1970.

18 Ebenda, insb. S. 28 und S. 61.

19 F. X. *Kaufmann*, aaO, S. 256 ff.

20 Als typische Beispiele seien genannt: F. *Ronneberger* und U. *Rödel*, Beamte im gesellschaftlichen Wandlungsprozeß. Soziale Stellung und soziales Bewußtsein von Beamten in der Bundesrepublik, Bad Godesberg 1971; G. *Hartfiel* u. a., Beamte und Angestellte in der Verwaltungspyramide, Berlin 1964.

21 Als typische Beispiele seien genannt: H. *Lindner*, cit. op.; F. X. *Kaufmann*, cit. op.; P. R. *Hofstätter* und W. H. *Tack*, cit. op. Eine Ausnahme stellt in der deutschsprachigen Literatur die – allerdings wohl bereits veraltete – Untersuchung von K. A. *Lindemann*, Behörde und Bürger. Das Verhältnis zwischen Verwaltung und Bevölkerung in einer deutschen Mittelstadt, Darmstadt 1952, dar.

22 Beispiele dafür sind die folgenden Studien: A. *Catrice-Lorey*, Les organismes de la sécurité sociale dans leurs rapports avec les assurés (2 Bände), Paris 1963–1965; M. *Janowitz* et al., Public administration and the public: Government in a Metropolitan Community, Ann Arbor 1958.

23 Damit ist vor allem die schematische Benutzung von Befragungen sowohl bei der Untersuchung der Publikumseinstellungen und -erwartungen als auch bei der Untersuchung des Personals und der organisatorischen Gegebenheiten gemeint. Vgl. dazu auch unsere Ausführungen im Teil 2.

1.1.2. Theoretische Konzepte zur Formulierung des Verhältnisses von Verwaltung und Publikum

Die teilweise widersprüchlichen Ergebnisse der bisherigen Untersuchungen sind nicht zuletzt auch ein Resultat unzureichender konzeptioneller Vorüberlegungen. Um unseren Ausgangspunkt theoretisch zu formulieren, waren wir daher gezwungen, auf allgemeine Überlegungen zurückzugreifen, und zwar vor allem auf organisationssoziologische²⁴ Ansätze. Dabei waren besonders solche Darstellungen von Interesse, die das Verhältnis von Organisationen zu ihrer Umwelt (genauer: ihren *nicht organisierten* Umweltsektoren) thematisieren. Obwohl die Feststellung, daß soziale Organisationen als *offene* Systeme zu behandeln seien, heute fast schon eine Trivialität darstellt, ist die Präzisierung dieser Feststellung bisher nur ansatzweise geleistet worden²⁵. Die Wechselwirkungen zwischen Organisationen und ihren Umwelten werden nur selten so formuliert, daß sie auch empirische Überprüfungen ermöglichen²⁶. Begriffe und Konzepte, die die Relation (bzw. das Verhältnis) »Organisation und nichtorganisierte Umweltsektoren« zu charakterisieren scheinen, entziehen sich meist empirischem Zugriff: Beispiele dafür sind die Begriffe Grenze, Grenzaufbau und Grenzstabilisierung oder Differenz im Sinne vom Komplexitätsdifferenz, Macht- oder Kommunikationsgefälle. Ein wesentlicher Grund für die Schwierigkeit, die Relation (nun spezifisch) zwischen Verwaltung und Publikum näher zu bestimmen, liegt darin, daß die Lösungsansätze unterschiedlich sind, je nachdem, ob man die Perspektive der Verwaltung oder die des Publikums zum Ausgangspunkt nimmt. Für die Organisationssoziologie ist eine Dominanz der Organisationsperspektive nachzuweisen²⁷. Das führt dazu, daß immer nur die Umwelt von der Organisation aus perzipiert wird, während die Relation zwischen Organisation und Umwelt nicht zum Ansatzpunkt spezifischer Überlegungen gemacht wird. Diese Schwierigkeit wird vergrößert, wenn man sich bei der Betrachtung der Umwelt (wie wir) auf nicht organisierte Umweltsektoren konzentriert, also eine Relation zwischen formalen Organisationen und Einzelpersonen²⁸ betrachtet. Im Prinzip gibt es zwei Lösungsstrategien für dieses Dilemma: Man formuliert eine Theorie mit wechselnden Systemreferenzen oder man richtet seine Perspektive auf die Relation selbst – in bewußter Unterscheidung

24 Als Einführung in die verschiedenen Konzepte der Organisationssoziologie siehe: D. Silverman, *The Theory of Organizations. A Sociological Framework*, London 1970.

25 Vgl. zum Konzept des offenen Systems: Ch. I. Barnard, *The Function of the Executive*, 7. Aufl. Cambridge/Mass. 1948; H. A. Simon, *Administrative Behavior. A Study of Decision-making Processes in Administrative Organizations*, 4. Aufl. New York 1949. Zur Präzisierung des Konzeptes siehe statt anderer: P. R. Lawrence und J. W. Lorsch, *Organization and Environment. Managing Differentiation and Integration*, Boston 1967; N. Luhmann, *Theorie der Verwaltungswissenschaft. Bestandsaufnahme und Entwurf*, Berlin 1966.

26 Als Ausnahmen siehe z. B.: J. D. Thompson, *Organizations in Action. Social Science Bases of Administrative Theory*, New York 1967; T. Burns u. G. M. Stalker, *The Management of Innovation*, London 1961.

27 Vgl. R. Mayntz und R. Ziegler, *Soziologie der Organisation*, in: *Handbuch der empirischen Sozialforschung II*, Stuttgart 1969, insbes. S. 453 f.

28 Damit haben wir spezifische Typen von Publika aus den Überlegungen *ausgeklammert*: Organisationen, die z. B. im Rahmen der Betriebsprüfung in Kontakt mit der Finanzverwaltung treten; Einzelberater (Steuerberater) oder Beratergruppen (z. B. die Lohnsteuervereinigungen); oder auch jede andere Form der Organisation der Steuerzahler (sei es im Bund der Steuerzahler oder in einer anderen kollektiven und organisierten Form der Einflußnahme).

von der Organisations- und auch von der Umweltperspektive. Indem wir uns für den zweiten Lösungsweg entschlossen, haben wir uns bereits von dominierenden organisationssoziologischen Überlegungen distanziert²⁹. Erst dadurch scheint es möglich, zur konzeptionellen Formulierung und zur empirischen Erforschung des *Verhältnisses* Verwaltung und Publikum beizutragen.

1.1.3. *Die Beschaffenheit des Untersuchungsfeldes als Ausgangspunkt für konzeptionelle Präzisierungen*

Nachdem wir den allgemeinen Diskussionszusammenhang kurz dargestellt haben, sollen hier noch einige spezifische Gegebenheiten des Untersuchungsfeldes erwähnt werden. Bei den Planungen für die Durchführung der empirischen Untersuchung waren zwei Erfahrungen besonders gravierend: zum einen der Mangel an Literatur über den Aufbau und die Ablauforganisation der Finanzverwaltung und zum anderen die Zugangsschwierigkeiten zum Untersuchungsfeld. Während wir den Mangel an Informationen noch leicht durch verschiedene Gespräche mit Experten (der Finanzverwaltung und auch der Interessenverbände wie Bund Deutscher Steuerbeamter, Personalräte auf allen Ebenen etc.) abbauen konnten, bedurfte es bei der Gewinnung des Zugangs zum Untersuchungsfeld vieler Kontakte und zeitraubender Verhandlungen in der Oberfinanzdirektion (OFD) und im Finanzministerium Düsseldorf. Das Resultat war schließlich der bereits erwähnte Vertrag mit dem Ministerium.

Nach den ersten Kontakten im Untersuchungsfeld (in den Finanzämtern) selbst wurde unser Eindruck verstärkt, daß die Finanzverwaltung zur paradigmatischen Behandlung des Verhältnisses von Verwaltung und Publikum gut geeignet ist. Hierzu tragen vor allem folgende Charakteristika der Finanzverwaltung bei:

- a) die Finanzverwaltung hat nicht nur hoheitlich eingreifende (Steuereinzug, Steuerfahndung), sondern auch leistungsgewährende (Gewährung von Sparprämien etc.) Funktionen³⁰;
- b) die Frage nach der Beurteilung dieses Verwaltungszweiges durch das Publikum stellt sich hier in einer sehr differenzierten Weise, da die Steuerzahler mit sehr unterschiedlichen »Absichten« mit dem Finanzamt in Kontakt treten: u. a. um den Lohnsteuerjahresausgleich durchführen zu lassen, um sich Lohnsteuerermäßigungen eintragen zu lassen, um ihre Einkommensteuererklärung abzugeben;
- c) durch das »Stoßgeschäft« (z. B. besonderer Arbeitsanstieg im Frühjahr während der Bearbeitung des Lohnsteuerjahresausgleichs) müssen die Finanzämter den Personaleinsatz flexibel gestalten. Welche Konsequenzen hat das für die interne Struktur und die Arbeitsorganisation?
- d) da die empirische Untersuchungsphase in eine Zeit der vom Ministerium initiierten organisatorischen und programmatischen Veränderungen in den Finanzämtern fiel, konnten Innovationsansätze und -konsequenzen beobachtet werden;

²⁹ Dazu ausführlicher D. Grunow und F. Hegner, aaO, S. 211 ff.

³⁰ Hier handelt es sich nicht um die üblichen juristischen Unterscheidungen; vgl. dazu z. B. die Auffassung von W. Jellinek, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 3. Aufl. Berlin 1931.

e) ein Großteil des Kontaktes (etwa 50 %) zwischen dem Finanzamt und den einzelnen Steuerzahlern (Lohnsteuer- und Einkommensteuerzahler) werden mündlich-persönlich abgewickelt; dadurch wurde eine besonders differenzierte – sowohl auf schriftliche als auch auf mündliche Kontakte gerichtete – Analyse des *Verhältnisses* zwischen Finanzamt und Steuerzahler ermöglicht, so daß wir uns nicht nur auf Befragungen beschränken mußten.

1.2. Der konzeptionelle Rahmen für den Forschungsansatz

Aus den Vorüberlegungen für einen konzeptionellen Rahmen sind zumindest zwei Schlußfolgerungen zu ziehen: a) im Vordergrund der Untersuchungen muß das *Verhältnis* (oder die *Relation*) im Sinne einer Perspektive stehen, die weder mit der Organisations- noch mit der Publikumperspektive identisch ist; b) die Ausführungen müssen die bisherigen theoretischen Begriffe und Konzepte auf einer konkreteren und empirieorientierten Sprachebene unterlaufen und damit präzisieren.

1.2.1 Die Präzisierung des »Verhältnisses« (als der zu erklärende Variablenbereich)

Formuliert man zunächst objektsprachlich, so kann man das »Verhältnis« – präziser das auf einem Rechtsverhältnis basierende *soziale* Verhältnis von Finanzamt und Steuerzahler – als »Kontakt« oder »Nichtkontakt« charakterisieren. »Nichtkontakt« meint die Tatsache, daß Steuerzahler trotz gegebener Veranlassung (weil z. B. zuviel Steuern bezahlt wurden) – aus noch zu erklärenden Gründen – keinerlei Kontakt mit dem Finanzamt herstellen.

»Kontakte« können in verschiedenen Formen abgewickelt werden: durch Schriftverkehr, durch Telefongespräche und durch mündlich-persönliche Kontakte im Finanzamt. Die letztere Form – im Zentrum unseres Interesses – läßt sich differenzieren in Interaktionsabläufe und Handlungssysteme. Handlungssysteme sind aufeinander bezogene und miteinander verbundene Handlungssequenzen, die durch Regelmäßigkeit des Ablaufes und des Aufeinanderbezogenein und gleichzeitig durch Handlungssprünge definiert sind; dabei wird Handlung als (subjektiv oder intersubjektiv) intendierte Veränderung der Beziehung zwischen einem Akteur und seiner Umgebung verstanden. Berücksichtigt man, daß bei jeder *Kontaktform* eine Vielzahl empirischer Ausprägungen mit durchaus unterschiedlichen Konsequenzen möglich sind – mündlich-persönliche Kontakte können zur befriedigenden Bearbeitung des Falles, zur Beschwerde über den Bediensteten oder zum Einspruch gegen die Entscheidungen des Finanzamts führen – so wird eine hinreichend komplexe Konstruktion erklärender Variablenzusammenhänge notwendig. Dabei ist die Frage aufzuwerfen: Wie kommt es zu spezifischen *Kontaktformen*, und wovon hängen die konkreten Ausformungen der jeweils gewählten *Kontaktformen* ab³¹?

³¹ Konkret formuliert sehen die Fragen so aus: Wovon hängt es ab, ob die Steuerzahler überhaupt den Kontakt mit dem Finanzamt »suchen« oder »wagen«? Warum entschließt sich der eine, selbst zum Finanzamt zu gehen, warum schicken andere ihre Frau? Welche Gründe führen dazu, daß manche Personen lieber nur schreiben? Haben die Steuerzahler das Gefühl, in jedem Fall zu ihrem Recht kommen zu können – oder vielleicht *gar nicht*?

1.2.2. Die zentralen theoretischen Dimensionen zur Erklärung von Kontaktformen

Frühere empirische Untersuchungen und theoretische Überlegungen (vgl. Abschn. 1.1) konnten zumindest einige Hinweise auf die folgenden Faktoren geben, die das Kontaktverhalten von Klienten und Organisationspersonal beeinflussen: unterschiedliche Formen und Ausmaße der Kenntnisse über organisatorische Gegebenheiten und die ablaufenden Bearbeitungsprozesse; gegenseitige Typisierung der Beteiligten in mehr oder weniger stereotyper Form; Einschätzung von Handlungs- und Durchsetzungschancen; frühere Kontakterfahrung und Informationen aus »zweiter Hand«. Hiervon ausgehend wurden von uns vier theoretische Dimensionen zur Erklärung der Kontaktformen, d. h. des Verhältnisses zwischen Finanzamt und Steuerzahler formuliert:

a) *Macht* – konzipiert als Relation von Abhängigkeiten und Einflußchancen zwischen den Beteiligten. In der empirisch orientierten Konzeption dieser Dimensionen werden 3 Gesichtspunkte berücksichtigt: der relationale Charakter³², unterschiedliche Typen von Machtbasis³³ und der dynamische Aspekt des Mediencharakters von Macht³⁴. Die dem zugrunde liegende Überlegung war, daß der Kontakttyp und die Kontaktabwicklung weitgehend von den rechtlich, organisatorisch oder interaktiv fixierten Handlungschancen des Personals gegenüber dem Publikum und des Publikums gegenüber dem Personal festgelegt werden. Dabei sind jedoch nicht allein (vielleicht nicht einmal überwiegend) die tatsächlichen Abhängigkeitsbeziehungen von Bedeutung, sondern auch (oder gerade) die *Einschätzung* solcher Beziehungen.

b) *Wissensbestand* – konzipiert als Umfang und Differenz der Kenntnisse, die den Beteiligten zur Verfügung stehen, um den Kontakt erfolgreich abzuwickeln. Hier muß unterschieden werden zwischen institutionellem Wissen (z. B. über Aufbau der Finanzverwaltung) und dem instrumentellen Wissen³⁵ (mit dem man sich durch die Kontaktsituation »steuern« kann). Mit unterschiedlichen Wissensbeständen können von den Beteiligten die Kontakte sehr verschiedenartig gestaltet werden, wobei zunächst offen ist, ob das *tasächliche* Wissen oder die *Einschätzung* des Wissens die ausschlaggebende Rolle spielt.

c) *Situationsgegebenheiten* – im Sinne permanenter physikalischer und sozialer Umstände von Kontaktformen und -situationen, wie beispielsweise Größe und Ausstattung der Amtsräume, Typen von Beamten oder generelle Merkmale des Kontakts mit dem Finanzamt. Situationsgegebenheiten sind der Gegenstand von Einschätzungen und Antizipationen: von Situationsdefinitionen. *Situationsdefinitionen* (bzw. Situationseinschätzungen) können aus eigenen oder fremden Erfahrungen stammen oder aus Analogien (z. B. Erfahrungen mit anderen Großorgani-

32 Vgl. R. M. Emerson, Power-dependence relations, in: ASR 27 (1962), S. 31–41.

33 Vgl. R. A. Dahl, The concept of power, in: Behavioral Science 2 (1957), S. 201–215.

34 Vgl. N. Luhmann, Generalized Media and the Problem of Contingency, unveröff. Manuskript, Bielefeld 1970.

35 Zur Unterscheidung von institutionell-generellem Wissen und instrumentell-funktionellem Wissen vgl. M. Janowitz/W. Delany, The Bureaucrat and the Public, in: ASQ 2 (1957), S. 141–161.

sationen) konstruiert werden. Sie bilden relativ stabile Erwartungen auf seiten des Publikums und auf seiten des Personals.

d) *Elemente des Interaktionsverhaltens* – im Sinne von Ad-hoc-Dispositionen im verbalen und nichtverbalen Verhalten. Im Gegensatz zu den möglicherweise situations- und erfahrungsunabhängigen Situationseinschätzungen sind die Elemente des Interaktionsverhaltens und die sich daraus ergebenden kurzfristigen »konkreten Erwartungen« an den Kontakttyp »mündlich-persönliches Gespräch« gebunden. Konkrete Erwartungen sind diejenigen Mechanismen, die – bei Abwesenheit oder bei Enttäuschung relativ stabiler Antizipationen – das Verhalten durch den Interaktionsprozeß steuern.

Bei allen vier theoretischen Dimensionen, die das *Verhältnis* Finanzamt/Steuerzahler erklären sollen, wird der Schwerpunkt auf den *Einschätzungsaspekt* (Machteinschätzung, Wissensinschätzung, Situationseinschätzungen, konkrete Erwartungen) gelegt. Dies zum einen deshalb, weil man begründet annehmen kann, daß die Einschätzung eher verhaltenssteuernd wirkt³⁶ als die tatsächlich zugrunde liegenden Verhältnisse; zum anderen deshalb, weil die überwiegende Form der gewonnenen Daten als Interpretationen der Beteiligten (bei Befragungen und Gruppendiskussionen etc.) charakterisierbar ist.

Bei der Vielzahl der Einschätzungsgesichtspunkte muß auch im konzeptionellen Rahmen der Versuch gemacht werden, integrierende Begriffe einzuführen: auf seiten des Publikums z. B. Fatalismus, Mißtrauen, Verwaltungsorientierung; auf seiten des Personals z. B. Publikumsorientierung; auf seiten der Organisation insgesamt: Publikumsbezogenheit.

Inwieweit sich diese Begriffe auch empirisch sinnvoll berücksichtigen lassen, muß im einzelnen geprüft werden.

1.2.3. Weitere erklärende oder intervenierende Variablen

Auch wenn wir davon ausgehen, daß man mit den vier von uns formulierten Dimensionen (als erklärenden Variablen) die typischen Kontaktformen und ihre spezifische Abwicklung (als den zu erklärenden Bereich) erklären kann, so ist es dennoch sinnvoll, weitere Gesichtspunkte in die Überlegung einzuführen. Dabei kann es sich einerseits ebenfalls um *erklärende* Variablen handeln (wie z. B. bisherige Kontakterfahrungen) oder um *intervenierende* Variablen (wie z. B. Schulbildung), die u. a. einen Großteil der Wissensunterschiede bedingen können. Neben den Sozialdaten, wie Alter, Beruf, Einkommen etc., haben wir beim Publikum vor allem Informationsstrategie, Ausmaß der Betroffenheit, Formen des Erfahrungsaustausches über Kontakterfahrungen, sprachliche Kompetenz usw. berücksichtigt.

Beim Personal waren vor allem noch bisherige Karriere, relative Position im Finanzamt, Tätigkeitsmuster und Ausbildung zu berücksichtigen. Diese Variablen

³⁶ Grundlage dieser Überlegung ist der im »Thomas Theorem« formulierte Sachverhalt: Wenn Menschen Situationen als real begreifen, so sind sie in ihren Folgen real. Siehe dazu W. I. Thomas, *Person und Sozialverhalten*, Neuwied und Berlin 1965, S. 114 und passim (amer. Originalausg. New York 1951).

bilden den Grundbestand begrifflich-konzeptioneller Vorüberlegungen, die nun in angemessene Beziehung zu setzen waren zu einem methodischen Ansatz, der durch die Vielfalt von Datenerhebungsmethoden der Vielseitigkeit des Untersuchungsproblems gerecht wird.

2. Methodische und forschungstechnische Probleme der Untersuchung des »Verhältnisses« von Steuerzahler und Finanzamt

2.1 Zum Gesamtkonzept der Datenerhebung und -analyse

Die Tatsache, daß die empirische Sozialforschung in der BRD in den letzten Jahren allmählich auch im Bereich der Wissenschaften von der öffentlichen Verwaltung Fuß gefaßt hat, mag als erfreuliches Zeichen dafür gewertet werden, daß die normativ-rationalisierende Betrachtungsweise langsam durch eine empirisch-erklärende Perspektive ergänzt wird³⁷. Damit werden jedoch die methodischen und forschungstechnischen Probleme der Soziologie auch zu Problemen der Verwaltungswissenschaft.

Es sollte allmählich auch den juristisch oder ökonomisch oder politologisch geschulten Verwaltungsforschern klar werden, daß die Lektüre von zwei oder drei der gängigen Lehr- oder Handbücher über Methoden und Techniken der empirischen Soziologie und/oder Psychologie nicht ausreicht, um erfolgreich mit einem Fragebogen auf Bedienstete oder Klienten der Verwaltung »losgehen« zu können³⁸. Daß diese Art der Forschung in der Verwaltung selbst häufig auch noch dankbar begrüßt wird, mag an zwei Faktoren liegen: Zum einen ist der Praktiker gezwungen, sich zunächst einmal auf die Seriosität der ihm von »Fachleuten« angebotenen Untersuchungen zu verlassen, wobei als Indikatoren für Seriosität mangels anderer verfügbarer Kriterien meist die allgemeine Reputation eines wissenschaftlichen Projektleiters oder die allgemeine Bekanntheit eines Forschungsinstituts gewählt werden³⁹. Zum anderen bedient sich der Praktiker häufig der Wissenschaft nur, um seine Position mit der Reputation der für ihn tätigen wissenschaftlichen Institute und Professoren zu »dekorieren« oder um die Kriterien für seine im stillen längst getroffenen Entscheidungen mit dem »Feigenblatt« wissenschaftlicher Ergebnisse zu tarnen⁴⁰. In dieser Situation erfreut sich die Befragung

37 Zur Gegenüberstellung von rational-normierenden und empirisch erklärenden Ansätzen vgl. N. Luhmann, *Theorie der Verwaltungswissenschaft*, Berlin 1966, S. 24 f. und 59 ff. – Zu den Berührungspunkten zwischen soziologischer und juristischer Verwaltungsforschung vgl. F. Ronneberger, *Empirische Forschung in der Verwaltungswissenschaft*, in: *Die Verwaltung* 1 (1968), S. 257–274.

38 Diejenigen Verwaltungsforscher, die glauben, ein derartiges oberflächliches Verfahren mit dem Hinweis auf den Bedarf der Praxis an kurzfristig verfügbaren »Ergebnissen« rechtfertigen zu können, seien auf einen Autor verwiesen, für den politisches Engagement und gründliche wissenschaftliche Arbeit untrennbar verbunden sind: G. Myrdal, *Objektivität in der Sozialforschung* (amer. Orig. 1969), Frankfurt/M. 1971.

39 Zur Funktion von Reputation oder Renommee für die Steuerung und Vorsortierung des Informationsflusses angesichts einer Überfülle von Informationen vgl. Th. Caplow/R. J. McGee, *The Academic Market Place*, New York 1958; N. Luhmann, *Selbststeuerung der Wissenschaft* (1968), in: *ders.*, *Soziologische Aufklärung*, Köln-Opladen 1970, S. 232–252 (236 ff.).

40 Die Begriffe »Dekorationsfunktion« und »Feigenblattdfunktion« zur Kennzeichnung der Beziehungen zwischen Wissenschaft und Praxis verwendet H. Lübke, *Rationalisierung der Politik* (1968), in: *ders.*, *Theorie und Entscheidung*, Freiburg 1971, S. 54–61 (57); empirische Ergebnisse über die Verwendung wissenschaftlicher Forschung durch die Verwaltung bei H. Friedrich, *Staatliche Verwaltung und Wissenschaft*, Frankfurt/M. 1970.

von repräsentativen Querschnitten der Bürger oder des Personals bei Politikern und Verwaltungspraktikern wachsender Beliebtheit.

Ohne hier im Detail auf die Fragwürdigkeit vieler solcher Befragungen eingehen zu können⁴¹, soll dieser Praxis die treffende Bemerkung eines Altmeisters der empirischen Sozialforschung in der BRD gegenübergestellt werden: »Ohne breiter gelagerte Sozialforschung schwebt die Meinungsforschung in der Luft. Mehr noch: sie erfindet oder konstruiert unter Umständen künstliche Gegenstände, statt vorhandene und greifbare Wirklichkeiten zu erkennen⁴².«

In unserer Untersuchung waren wir bemüht, dieser Überlegung in zweierlei Hinsicht Rechnung zu tragen:

– Zum einen haben wir versucht, in der Vorbereitungsphase zunächst einmal festzustellen, ob die steuerzahlende Bevölkerung überhaupt eine Meinung zu Fragen des Kontakts mit dem Finanzamt hat. Dabei ist sorgfältig zu unterscheiden zwischen der – mehrfach untersuchten – Meinung über die Höhe und Gerechtigkeit der Steuern einerseits⁴³ sowie den Meinungen über die Art der Einziehung oder Rückzahlung von Steuern andererseits. In dem letztgenannten Kontext ist dann die Untersuchung des Vorhandenseins und der Ausprägung von Meinungen über die Arbeitsweise des Finanzamts und über das Verhalten der Bediensteten gegenüber den Steuerzahlern zu sehen.

– Zum anderen muß das Verhältnis zwischen Finanzamt und Steuerzahlern als ein sozialer Zusammenhang begriffen werden, in dem Handlungen und Meinungen nicht losgelöst voneinander gesehen werden dürfen. Demzufolge haben wir nicht nur Meinungen über das Finanzamt und die Bediensteten zu erfassen versucht, sondern auch Handlungen, und zwar sowohl in Hinsicht auf tatsächliches Verhalten als auch in Hinsicht auf vorhandene Handlungsbereitschaften (Einstellungen bzw. Attitüden)⁴⁴. Um diese verschiedenen Aspekte sozialer Wirklichkeit angemessen erfassen zu können, haben wir sowohl eine systematische Beobachtung von mündlich-persönlichen Kontakten als auch eine Dokumentenanalyse von Schreiben an das FA als auch eine Befragung von Bediensteten und Steuerzahlern durchgeführt⁴⁵.

Wenngleich im Rahmen dieses Aufsatzes die Befragung von Steuerzahlern im Mittelpunkt steht und somit an ihr demonstriert werden soll, auf welche Weise

⁴¹ Beispiele unter der in Anm. 13 ff. zit. Literatur.

⁴² R. König, *Praktische Sozialforschung*, in: ders. (Hrsg.), *Praktische Sozialforschung*, Band I: Das Interview, 2. Aufl. Köln-Berlin 1962, S. 13–33 (22).

⁴³ Vgl. die unter Anm. 13 zit. Literatur sowie die bei G. Schmolders, *Der verlorene Untertan*, Düsseldorf 1971, S. 89 ff., 114 ff., 180 ff. referierten Untersuchungen.

⁴⁴ Zur Abgrenzung von Verhalten, Einstellungen und Meinungen vgl. C. A. Insko/J. Schopler, *Triadic Consistency: A statement of Affective-Cognitive-Conotative Consistency*, in: *Psychological Review* 74 (1967), S. 361–76; P. F. Secord/Ch. W. Backman, *Social Psychology*, New York 1964, S. 97 ff.

⁴⁵ Wäre die Soziologie in der BRD nach dem 2. Weltkrieg nicht eine so »vergeßliche« Wissenschaft im Hinblick auf ihre verschiedenartigen Ursprünge, dann gäbe es längst mehr Untersuchungen, die ihren Gegenstand von mehreren Seiten und das heißt auch mit mehreren Untersuchungsinstrumenten angehen. Einen lesenswerten Überblick über die methodologische Aktualität sog. »alter« Forschungen bietet J. Madge, *The Origins of Scientific Sociology*, Glencoe, Ill. 1962.

»Handlungen« und »Meinungen« erfaßt worden sind, möchten wir in Kürze zeigen, warum wir durch die Verknüpfung unterschiedlicher Instrumente der Datenerhebung versucht haben, sowohl tatsächliches Verhalten als auch Verhaltensbereitschaft als auch Meinungen über Personen und Dinge zu erfassen. Hinter diesem komplexen Forschungsansatz steht die Überzeugung, daß wissenschaftliches Vorgehen als systematisch kontrollierte Sammlung, Aufbereitung und Analyse von Daten sich nicht auf die Kontrolle der einzelnen Schritte beim Einsatz bestimmter Forschungsinstrumente beschränken kann⁴⁶. Vielmehr gehört zu einer *wissenschaftlichen* Anwendung der empirischen Sozialforschung auch das Bemühen, die erhobenen Daten durch andere Daten, die mit anderen Instrumenten erhoben worden sind, systematisch zu überprüfen. Dies ist insbesondere dann von Bedeutung, wenn Schlußfolgerungen von Meinungen (z. B. über das FA) auf tatsächliches Verhalten (z. B. gegenüber dem FA) gezogen werden sollen⁴⁷. Weiterhin ist die Verwendung unterschiedlicher Verfahren der Datenerhebung dann notwendig, wenn Aussagen sowohl über Individuen als auch über Organisationen oder über das Verhältnis zwischen Individuen und Institutionen gemacht werden sollen. Hierbei bedarf es der Aufbereitung und Analyse von Daten unterschiedlichen Typs: So sind beispielsweise atomistische Befragungsdaten (z. B. über Alter) zu kombinieren mit atomistischen Beobachtungsdaten (z. B. über individuelles Sprachverhalten) und beide Typen von atomistischen Daten sind in Beziehung zu setzen zu global-aggregierten Daten über Interaktionen (z. B. Gesprächsdauer und -verlauf) oder über formal organisierte Beziehungen zwischen Bediensteten (z. B. Kontrollstruktur innerhalb des Finanzamts)⁴⁸.

Das tatsächliche Verhalten sowie Verhaltensbereitschaften des Bürgers gegenüber dem Finanzamt aktualisieren sich in drei Zusammenhängen:

1. Als persönliche Kontaktaufnahme durch Besuch des Finanzamts, sei es um Auskunft oder Beratung zu erhalten, sei es um einen Antrag zu stellen oder um zu einer vorangegangenen Entscheidung der Behörde Stellung zu nehmen. Diese Formen des tatsächlichen Verhaltens lassen sich am ehesten durch die systematische Beobachtung der Interaktionen zwischen Steuerzahlern und Bediensteten erfassen sowie durch eine Befragung über die Erinnerungen an die Erfahrungen im Finanzamt.
2. Als persönliche Kontaktaufnahme durch Anfertigung und Absendung von Schreiben an die Behörde, sei es aufgrund einer vorangehenden Aufforderung

⁴⁶ Eine fundierte Darstellung der Notwendigkeit »kontrollierten« Vorgehens bei wissenschaftlich betriebener Sozialforschung findet sich bei E. Nagel, *The Structure of Science*, New York 1961, S. 451 ff. u. passim.

⁴⁷ Zu diesem Konzept der wechselseitigen Kontrolle von Untersuchungsinstrumenten und -schritten vgl. J. Galtung, *Theory and Methods of Social Research*, London 1967, S. 110 ff.

⁴⁸ Zur Gegenüberstellung der Befragung von Individuen als »atomistische Beobachtung« und der teilnehmenden Beobachtung von sozialen Interaktionen als »globaler Beobachtung« vgl. M. Dwirger, *Méthodes des sciences sociales*, 2. Aufl. Paris 1961, S. 297; zur Kritik an der bloß *summativen* Aggregation von individuellen Befragungsdaten vgl. statt anderer J. S. Coleman, *Introduction to Mathematical Sociology*, London/New York 1964. Neuerdings hat dieser Ansatz aus statistischer Perspektive unter dem Begriff »Mehrebenenanalyse«; auch in der Soziologie der BRD Beachtung gefunden; vgl. H. J. Hummell, *Probleme der Mehrebenenanalyse*, Stuttgart 1972.

durch die Behörde, sei es als Reaktion auf eine zuvor ergangene Entscheidung oder sei es als eigene Initiative in Form eines Antrags oder einer Anfrage. Diese Art des Verhaltens erfordert eine Dokumentenanalyse mit dem Ziel, schriftlich-verbales Verhalten zu klassifizieren und die sich darin ausdrückenden Einstellungen gegenüber dem Finanzamt zu analysieren.

3. Als Entscheidung, gar nicht erst oder nicht noch einmal Kontakt mit der Behörde aufzunehmen, bzw. als Nicht-Kontaktaufnahme aufgrund fehlenden Wissens von der gebotenen Möglichkeit. Die Gründe für die Nicht-Kontaktaufnahme lassen sich am ehesten durch eine Befragung eruieren, die auf Verhaltensbereitschaften und Meinungen abzielt.

Bevor diese einzelnen Erhebungsschritte kurz umrissen werden und bevor wir am Beispiel der Befragung von Steuerzahlern einige Untersuchungsergebnisse aufzeigen, sind zwei allgemeinere Probleme zu umreißen: zum einen das Verfahren der Auswahl der Untersuchungsämter sowie der einzelnen Untersuchungsobjekte und zum anderen die Maßnahmen zur »Aufhellung« des Untersuchungsfeldes.

2.2 Zur Auswahl der Finanzämter sowie der Untersuchungsgegenstände und -einheiten

Entsprechend unserer Absicht, die Daten aus der Befragung mit denjenigen aus der systematischen Beobachtung und der Dokumenten-Analyse zu konfrontieren, ergaben sich bestimmte Restriktionen für die Bestimmung des adäquaten Auswahlverfahrens, für die Abgrenzung der Grundgesamtheiten und für die Auswahl der zu untersuchenden Personen. Hier ist zunächst das Verfahren zu schildern, das wir bei der Bestimmung der Untersuchungsämter angewandt haben.

Angewandt wurde ein geschichtetes Stichprobenverfahren mit dem Ziel, zunächst die Gesamtheit der 49 Finanzämter des OFD-Bezirks Münster in relativ homogene Gruppen (Teilgesamtheiten) von Ämtern einzuteilen, und dann aus jeder Gruppe per Zufallszugriff die zu untersuchenden Ämter zu ziehen.

Eine erste Gruppenbildung ergab sich durch die Unterscheidung zwischen den 46 herkömmlich strukturierten Ämtern und den drei – Anfang 1973 – nach neuen Gesichtspunkten strukturierten Ämtern. Die Einbeziehung eines sogenannten »Versuchsfinanzamtes« bot sich aus zwei Gründen an: Einerseits wurden wir in Gesprächen mit Verwaltungsangehörigen nachdrücklich darauf hingewiesen, daß durch die Neuorganisation der persönliche Kontakt zu den »einfachen« Einkommensteuerzahlern stark vermindert werde. Andererseits erfuhren wir in zahlreichen Diskussionen mit Praktikern, daß hier »von oben herab« eine Reform oktroyiert worden sei, ohne die Konsequenzen mit den Betroffenen »an der Basis« ausreichend zu besprechen.

Die verbleibenden 46 Ämter wurden auf der Grundlage der Statistiken der OFD über die Organisation der Ämter und die Struktur der Amtsbezirke sowie auf der Basis der Kreis-Statistiken des Landes NRW in vier Teilgesamtheiten gegliedert, und zwar unter Bezug auf zwei Kriterien:

- Amtsgröße, gemessen an der Zahl der Beschäftigten, wobei wir eine Gruppe von Ämtern mit 300 und mehr Beschäftigten bildeten und eine Gruppe mit 150 und weniger Beschäftigten⁴⁹.
- Erwerbsstruktur im Amtsbezirk, wobei wir unterschieden zwischen »ländlichen«, »industriell-gewerblichen« und »Dienstleistungs«-Bezirken⁵⁰.

Durch eine Kombination der Kriterien Amtsgröße und Erwerbsstruktur kamen 19 Finanzämter in die engere Wahl. Davon entfielen 5 Ämter aus externen Gründen. Um die Grundgesamtheit nicht zu stark schrumpfen zu lassen, wurden 2 weitere Ämter zusätzlich aufgenommen, die die vorab festgelegten Kriterien (Amtsgröße, regionale Erwerbsstruktur) nur knapp verfehlt hatten. Diese 16 Ämter wurden in 4 Kategorien eingeteilt: a) ländliche Region - kleines Amt; b) industrielle Region - großes Amt; c) industrielle Region - kleines Amt; d) tertiäre Region - großes Amt. Aus jeder der 4 Gruppen wurde per Zufall 1 Amt ausgewählt.

Auf den ersten Blick erkennt man, daß dieses Verfahren der Auswahl primär auf die Bildung von scharf kontrastierenden Gruppen und auf die Sicherstellung der freiwilligen Teilnahme entsprechender Ämter ausgerichtet ist, und daß es uns erst sekundär darauf ankommen konnte, dem Prinzip der gleichen Chance bei der Auswahl Rechnung zu tragen⁵¹. Diesen evtl. Mangel in bezug auf Repräsentativität der Ergebnisse nehmen wir jedoch bewußt in Kauf, da uns Zuverlässigkeit und Gültigkeit der Meßoperationen beim gegenwärtigen Entwicklungsstand der Sozialforschung ebenso wichtige Kriterien für die Beurteilung von Ergebnissen zu sein scheinen wie mathematische Feinheiten in bezug auf die Fehlerberechenbarkeit bei Quoten- oder bei Zufallsauswahlen⁵².

⁴⁹ Zur Bedeutung des Faktors Organisationsgröße für die Kommunikations- und Autoritätsstruktur vgl. statt anderer Th. A. Anderson/S. Warkov, *Organizational Size and Functional Complexity*, in: *American Sociological Review* 26 (1961), S. 23-28; R. H. Hall u. a., *Organizational Size, Complexity, and Formalization*, in: *Am. Soc. Rev.* 32 (1967), S. 903-912; sowie die Beiträge von R. H. Hall (1963), P. M. Blau u. a. (1966) und D. S. Pugh/D. J. Hixson (1968), in: R. Mayntz (Hrsg.), *Bürokratische Organisation*, Köln-Berlin 1968, Teil 1.

⁵⁰ Das Gebiet der OFD wurde in drei Regionen aufgeteilt: a) 10 »ländliche« Finanzamtsbezirke mit einer Erwerbstätigenquote von 20 % und mehr in der Land- und Forstwirtschaft; b) 15 »industriell-gewerbliche« Amtsbezirke mit einer Erwerbstätigenquote von 60 % und mehr im sekundären Wirtschaftssektor; c) 7 Amtsbezirke mit einer Erwerbstätigenquote von 40 % und mehr im tertiären Wirtschaftssektor.

⁵¹ Zur ersten Einführung in Fragen der Stichprobenbildung und der Repräsentativität von Untersuchungen vgl. E. K. Scheuch, *Auswahlverfahren in der Sozialforschung*, in: R. König (Hrsg.), *Handbuch der empirischen Sozialforschung*, Band I, Stuttgart 1967, S. 309-347 und 728-734. - Für eine differenzierte Darstellung der bisher in der Sozialforschung verwandten Verfahren und Formeln vgl. L. Kish, *Survey Sampling*, New York 1965.

⁵² So auch E. Noelle, *Umfragen in der Massengesellschaft*, Hamburg-Reinbek 1963, S. 142 ff. - Eine ausgewogene Darstellung des relativen Gewichts der drei Kriterien zur Beurteilung von Meßoperationen und -ergebnissen in der Sozialforschung (Verlässlichkeit, Gültigkeit, Repräsentativität) findet sich bei H. Zetterberg, *Theorie, Forschung und Praxis in der Soziologie*, in: R. König (Hrsg.), *Handbuch der empirischen Sozialforschung*, I, S. 64-104 (75 ff.). - Mit dieser kritischen Bemerkung soll die Bedeutung der Analyse von Verfahren des Schließens von Stichproben auf Grundgesamtheiten nicht angezweifelt werden. Eine fetischistische Behandlung von Problemen der Auswahl von individuellen Untersuchungseinheiten versperrt jedoch u. a. auch den Blick darauf, daß es bisher weitgehend an einer adäquaten Behandlung von Fragen der Auswahl kollektiver Untersuchungseinheiten (z. B. Organisationen oder Interaktionen) fehlt.

Nach dieser Skizzierung der Ämterauswahl sollen nun einige Hinweise auf die Auswahl der vier Typen von *Untersuchungsgegenständen* gegeben werden:

- Gesprächssituationen zwischen Steuerzahlern und Finanzamtsangehörigen⁵³
- Briefe an das Finanzamt⁵⁴
- Befragung von Steuerzahlern
- Befragung von Bediensteten

Zunächst ergab sich die Frage, welche Kriterien für die Auswahl von systematisch zu beobachtenden *Gesprächssituationen* herangezogen werden könnten. Da wir daran interessiert waren, eine möglichst große Zahl und Vielfalt solcher Gespräche zu beobachten, wurde aufgrund von Hinweisen der Praktiker die Beobachtungsphase auf die Wochen und Tage vor dem Ablauf der Fristen für die Abgabe von Lohnsteuerjahresausgleichsanträgen und von Einkommensteuererklärungen für unselbständig Erwerbstätige festgelegt (beobachtet wurde von Ende Februar bis Ende März und von Anfang bis Ende April 1973). In diesem Zeitraum wurden jeweils an drei Wochentagen alle Steuerzahler systematisch beobachtet, die einen vorher von uns ausgewählten Bediensteten besuchten. Die Auswahl der zu beobachtenden Bediensteten in den einzelnen Ämtern erfolgte im Hinblick darauf, die Repräsentanz von Angehörigen unterschiedlicher Laufbahnen, Laufbahngruppen, Altersstufen und beiderlei Geschlechts sicherzustellen. Insgesamt wurden Daten von mehr als 30 Bediensteten nacheinander durch jeweils zwei Beobachter erhoben. Dabei wurden Gespräche mit über 1100 Steuerzahlern systematisch klassifiziert⁵⁵.

Auch in der Untersuchungsphase der *Dokumentenanalyse* waren wir bemüht, mit Hilfe der Ämter Zeiträume zu bestimmen, an denen mit einem relativ hohen Eingang von Schreiben in der Lohnsteuerstelle und bei den Veranlagungsbezirken für unselbständig erwerbstätige Einkommensteuerzahler zu rechnen war. In die Untersuchung einbezogen wurden alle in einem Zeitraum von 2 Wochen (Ende Mai/Anfang Juni 1973) eingegangenen Schreiben; insgesamt wurden über 500 Briefe und Karten analysiert.

Bei der Festlegung des Auswahlverfahrens für die *zu befragenden Steuerzahler* ergab sich das Problem, auf welche Weise wir sicherstellen könnten, daß

53 Zu einigen allgemeinen Problemen bei der Auswahl von zu beobachtenden Interaktionen unter Berücksichtigung der zeitlichen und sachlichen Aspekte vgl. D. S. Thomas u. a., *Observational Studies of Social Behavior*, Band 1, New Haven 1933; R. König, *Die Beobachtung*, in: ders. (Hrsg.), *Handbuch der empirischen Sozialforschung I*, S. 107-135. - Im folgenden werden nur die Fragen der Festlegung und Auswahl der Beobachtungsgegenstände (Gesprächssituationen mit zwei Partnern) umrissen; die Fragen der Festlegung und Auswahl der Beobachtungseinheiten (z. B. Sprechsequenzen) müssen hier aus Platzgründen unberücksichtigt bleiben.

54 Zu einigen allgemeinen Problemen bei der Auswahl von zu analysierenden Dokumenten vgl. J. Ritsert, *Inhaltsanalyse und Ideologiekritik*, Frankfurt/M. 1972, S. 53 ff. sowie die dort zit. Lit. - Auch hier ist die Unterscheidung zwischen dem Verfahren der Auswahl der Texte und demjenigen der Auswahl der zu klassifizierenden Texteinheiten zu beachten; nur das erstere kann im folgenden angesprochen werden.

55 Die 1175 beobachteten Steuerzahler verteilen sich auf insgesamt 64 Vor- und Nachmittage der Beobachtung. - Dadurch, daß jeder Bedienstete nacheinander von zwei Wissenschaftlern beobachtet wurde, ergeben sich gute Möglichkeiten für die Prüfung der *Verlässlichkeit* der Beobachtungsinstrumente und Beobachteraktivitäten.

nicht nur ein adäquater Anteil von Steuerzahlern mit schriftlichen oder mündlichen Kontakterfahrungen im laufenden Jahr erfaßt wurde, sondern daß auch die Kategorie derjenigen ohne Kontakterfahrungen in den beiden letzten Jahren ausreichend vertreten war. Am einfachsten wäre es gewesen, Befragungspersonen zu beiden Kategorien unter Rückgriff auf die Unterlagen der Finanzämter auszuwählen, was jedoch wegen der Bedenken der OFD nicht möglich war. In dieser Situation entschlossen wir uns, eine »Flächenstichprobe« zu ziehen bzw. das »Random-Route-Verfahren« anzuwenden⁵⁶.

Zu erwähnen bleibt noch die später durchgeführte *Befragung von Bediensteten* in den 5 Finanzämtern. Hier wurde eine Totalerhebung vorgenommen, und zwar für alle Bearbeiter und Sachgebietsleiter in der Lohnsteuerstelle und in den Veranlagungsbezirken mit unselbständig erwerbstätigen Einkommensteuerverpflichtigen. Als Kontrastgruppe gegenüber diesen relativ stark mit Publikumskontakten befaßten Arbeitsbereichen wurden – mit einem modifizierten Bogen – die Bediensteten der Prämien- und Kfz-Steuerstellen befragt, die sehr wenig Publikumsverkehr haben^{56a}.

2.3 Zur Vorbereitung der Untersuchung auf dem Hintergrund des Bemühens um gültige Ergebnisse

Neben der Repräsentativität sind Verlässlichkeit (reliability) und Gültigkeit (validity) die beiden am häufigsten erwähnten Kriterien für die Beurteilung von Meßinstrumenten, Meßoperationen und Meßergebnissen in der empirischen Verhaltens- und Sozialforschung⁵⁷. Interessanterweise wird häufig mit Vorliebe der Nachweis zu führen versucht, daß bestimmte Untersuchungsergebnisse (nicht) repräsentativ seien, ohne daß mit gleicher Sorgfalt die Verlässlichkeit und Gültigkeit der Untersuchungsinstrumente und -operationen analysiert werden. Einen Hauptgrund für die meist nur theoretische Behandlung der Kriterien Verlässlichkeit und Gültigkeit sowie für die meist fehlende Überprüfung empirischer Studien im Hinblick auf diese Kriterien sehen wir in folgendem:

Vor allem die Gültigkeit eines Untersuchungsinstruments – etwa einer Frage oder eines ganzen Fragebogens – und der mit diesem Instrument erhobenen Daten hängt nicht zuletzt von der Intensität der Vorarbeiten – vor allem bei der Operationalisierung von Variablen – ab, die zu dem Meßinstrument geführt haben.

⁵⁶ Zu diesem Verfahren einer Zufallsauswahl vgl.: H. Kellerer, Statistik im modernen Wirtschafts- und Sozialleben, Hamburg-Reinbek 1960, S. 150 f.; E. Noelle, aaO, S. 120 f., 126 ff. Auf der Grundlage der Zahlen über die Bevölkerungsdichte in den einzelnen Finanzamtsbezirken wurden diese Bezirke in Sektoren eingeteilt. In jedem dieser Sektoren wurden zufällig ausgewählte Startpunkte für die Interviewer festgelegt. Diese räumlichen Startpunkte wurden den Interviewern zusammen mit genauen Regeln für das Aufsuchen bestimmter Straßen, Häuser und Wohneinheiten bzw. Haushalte mitgeteilt. Innerhalb der so ermittelten Haushalte mußten die Interviewer nach festgelegten Gesichtspunkten eine Person für die Befragung auswählen. Auf diese Weise wurden in jeder der 5 ausgewählten Regionen 100 Steuerzahler »mit Kontakterfahrung« in diesem oder im letzten Jahr und jeweils 20 Steuerzahler »ohne Kontakterfahrung« in den beiden letzten Jahren befragt.

^{56a} Dieser Teil der Untersuchung ist durch ein von der Stiftung Volkswagenwerk finanziertes Folgeprojekt ermöglicht worden.

⁵⁷ Zur Bedeutung dieser drei Kriterien vgl. H. Zetterberg, aaO, S. 75 ff., J. Galtung, aaO, S. 28 f., 52 ff., 114 f., 121 ff.

Fragt man nach der Gültigkeit eines Untersuchungsinstruments, so will man zunächst ja nur wissen, ob das Ergebnis (die Meßdaten), das mit dem Instrument hervorgebracht wurde, auch genau das beinhaltet, was das Instrument nach der Absicht seines Konstrukteurs messen sollte. Hierzu ein Beispiel: Gemessen werden soll der instrumentelle Wissensbestand der Steuerzahler in bezug auf das Finanzamt, also der Bestand an Wissens-elementen, die beispielsweise für das Einreichen eines Antrags auf Lohnsteuerjahresausgleich oder einer Einkommensteuererklärung bedeutsam sind. Woher weiß nun der Forscher, ob die Frage: »Können Sie angeben, wann die Antragsfrist für Jahresausgleichsanträge beim Finanzamt ausläuft?« ein gültiges Ergebnis hervorbringen wird? Das hängt zunächst einmal davon ab, wie präzise und konsistent sein begriffliches Instrumentarium über »Wissen« ist, wie exakt das Konzept des »instrumentellen Wissens« gegen andere Formen von Wissen abgegrenzt werden kann und in welchem Erklärungszusammenhang diese Variable steht. Sodann hängt die Gültigkeit des Meßinstruments bzw. der zu erwartenden Reaktionen auf die gestellte Frage davon ab, ob die Befragten (z. B. die Steuerzahler) mit der Frageformulierung den gleichen Sinn verbinden wie der Forscher; falls die Befragten in ihrem Alltagsverständnis überhaupt keine Beziehung herstellen zwischen den Worten »Jahresausgleich« und »Antragsfrist«, werden sie entweder gar nicht antworten oder mit Rücksicht auf den Interviewer rasch etwas zusammenschwindeln oder so antworten, als handle es sich nur um eine Frist für die Finanzbeamten und nicht etwa auch für die Steuerzahler.

Nur wenn es gute Gründe für die Annahme gibt, daß die Befragten – von Ausnahmen abgesehen – mit einer Frage den gleichen Sinn verbinden wie der Forscher, ist eine Voraussetzung für die logische Gültigkeit dieses Meßinstruments gegeben. Wenn man darüber hinaus aufgrund der Antworten zu einer oder mehreren Fragen auch noch zutreffende Vermutungen über die Art der Beantwortung anderer Fragen oder gar über zukünftiges Verhalten des Befragten machen kann, dann sind dies brauchbare Anhaltspunkte für das Vorliegen einer empirischen Gültigkeit des Meßinstruments.

Auch für den empirisch-soziologisch nicht geschulten Verwaltungswissenschaftler dürfte klar geworden sein, wie wichtig es ist, vor der Formulierung von Meßinstrumenten möglichst gründliche Einsichten in das Untersuchungsfeld zu gewinnen. Dabei sei nur am Rande erwähnt, daß dies für die Entwicklung von Fragebögen ebenso gilt wie für die Konstruktion von Schemata zur systematischen Beobachtung von Verhalten oder zur Analyse von Schriftstücken. Aus diesen Gründen haben wir erhebliche Zeit und Mühe auf die Erkundung unseres Untersuchungsfeldes verwandt. Folgende Schritte in der Vorphase der Untersuchung – etwa 12 Monate – sollten uns eine differenzierte Orientierung über den Erlebnis-horizont und über die Erfahrungswelt der Finanzamtsbediensteten sowie der Bürger in ihrer Rolle als Steuerzahler oder als Finanzamtskunden verschaffen:

1. Mehrstündige – zum Teil mehrfache – unstrukturierte oder halbstrukturierte Gespräche mit Vertretern der Bundeskammern für steuerberatende Berufe, des Bundes deutscher Steuerbeamten auf Bundesebene, Landesebene und Bezirks-

ebene, des Bundes der Steuerzahler u. a. In diesen Gesprächen ging es uns vor allem um die Frage, inwieweit von diesen Stellen nicht nur die politischen und fiskalischen Aspekte des Steuerzahlens, sondern auch die Aspekte der Kontakte zwischen dem Finanzamt und den nichtorganisierten Steuerzahlern gesehen werden. Weiterhin wollten wir herausfinden, welche Probleme der internen Organisation der Finanzverwaltung von diesen Stellen gesehen werden und wie man sie beurteilt.

2. Mehrstündige und mehrfache, teils unstrukturierte, teils halbstrukturierte Gespräche mit »Experten« aus der Finanzverwaltung. Diese Gespräche führten wir sowohl mit verschiedenen Referenten der Oberfinanzdirektion als auch mit Vertretern von Personalräten auf Bezirks- und auf Amtsebene. Zusätzlich zu den zuvor genannten Fragen wollten wir herausfinden, welche Aspekte der Kommunikations-, Kontroll- und Personalstruktur der Finanzverwaltung in unmittelbarer Beziehung stehen zu der Tatsache, daß die Finanzämter in den letzten Jahren zunehmend unter Zeit- und Arbeitsdruck geraten sind, weil die Rückzahlung zuviel gezahlter Steuern unter politischen Gesichtspunkten forciert worden ist. – Nicht zuletzt hatten alle diese Gespräche auch die Funktion, uns in die Sprache und in die Argumentationsfiguren der Verwaltungsangehörigen einzuführen.

3. Mehrtägige Aufenthalte in drei ausgewählten Finanzämtern unterschiedlicher Größe und in Regionen mit unterschiedlicher Erwerbsstruktur. Dank der Aufgeschlossenheit und Hilfsbereitschaft aller Betroffenen konnten wir uns frei in den Ämtern bewegen, um den Arbeitsablauf und die Kontakte unter den Bediensteten und Dienststellen kennenzulernen.

4. Unstrukturierte und halbstrukturierte Interviews sowie Gruppendiskussionen mit Angehörigen dieser Finanzämter⁵⁸. Dabei wurde sowohl bei den Intensivgesprächen als auch bei den Gruppendiskussionen darauf geachtet, daß vor allem Bedienstete mit regelmäßigen Publikumskontakten aus der Lohnsteuerstelle und aus Veranlagungsbezirken vertreten waren. Diese 45–120minütigen Gespräche, die meist sehr lebhaft und bei den Gruppendiskussionen auch durchaus kontrovers verliefen, wurden auf Tonband aufgezeichnet und später daraufhin ausgewertet, ob und inwieweit die von uns entwickelten theoretischen Dimensionen modifiziert und präzisiert werden mußten.

5. Gruppendiskussionen mit unterschiedlichen Kategorien von Steuerzahlern: Mit fünf Gruppen von je 6–8 weiblichen und männlichen Arbeitern, mit Verkaufspersonal und Büroangestellten und mit Angehörigen des mittleren Managements. Allen Gruppen wurde zu Beginn des Gesprächs eine Tonbandaufnahme eines Konfliktfalls aus dem Verwaltungsalltag (nicht Finanzamt!) vorgespielt mit der Bitte, zu dem Verhalten der einzelnen Akteure auf dem Hintergrund eigener Erfahrungen mit der öffentlichen Verwaltung Stellung zu nehmen. Die Tonband-

⁵⁸ Zur Funktion von Gruppendiskussionen in der Vorphase einer Untersuchung vgl. E. K. Schenck, Das Interview in der Sozialforschung, in: R. König (Hrsg.), Handbuch der empirischen Sozialforschung, I, S. 136–196 (169 ff.); W. Mangold, Gegenstand und Methode des Gruppendiskussionsverfahrens, Frankfurt/M. 1960, S. 14.

protokolle dieser Gespräche wurden später daraufhin analysiert, ob und an welchem Punkt das Finanzamt genannt wurde und welche Erinnerungen und Meinungen damit verbunden wurden.

Sowohl die Formulierung der Fragen für die Interviews mit den Steuerzahlern und mit den Bediensteten als auch die Konzeption der Kategorien für die Analyse von Schreiben an das Finanzamt konnten auf der Grundlage der Erfahrungen während der mehrwöchigen Beobachtung von Gesprächssituationen in den Ämtern erfolgen. Somit war es möglich, diese Untersuchungsinstrumente in enger Anlehnung an den Erlebnishorizont und an die Sprache der Steuerzahler und der Bediensteten zu konzipieren.

Die zentralen Untersuchungsabsichten und Dimensionen der auf das Verhalten, die Einstellungen und die Meinungen der Steuerzahler abzielenden Meßinstrumente sind nun kurz zu skizzieren, bevor sodann einige Ergebnisse aus der Befragung der Steuerzahler referiert werden.

2.4. Zu einigen zentralen Kategorien der einzelnen Untersuchungsinstrumente

2.4.1 Erhebungsmethode I: Systematische Beobachtung

Soweit wir sehen, gibt es bisher keine empirische Untersuchung des tatsächlichen Verhaltens der Bürger gegenüber der Verwaltung, die sich des Instruments der systematischen Beobachtung bedient. Von daher waren wir gezwungen, zunächst einmal geeignete Erhebungsinstrumente für die systematische Klassifikation von Gesprächen zwischen Bediensteten und Steuerzahlern in den Amtszimmern zu entwickeln. Gemäß unserer Überzeugung, daß es unerlässlich ist, Daten unterschiedlichen Aggregationsniveaus zu erheben, die sich wechselseitig kontrollieren und somit auch als Instrumente der wechselseitigen Gültigkeitsüberprüfung fungieren können, haben wir drei Schemata für die Beobachtung konzipiert:

a) Ein Schema zur Kennzeichnung (Klassifikation) der relativ konstanten Rahmen- und Hintergrundbedingungen der Kontakte zwischen einem konkreten Bediensteten und einer Vielzahl von Steuerzahlern während der Öffnungszeiten an Vor- und Nachmittagen. In diesem Schema wurden jeweils vor der Öffnung oder nach der Schließung des Dienstzimmers für den Publikumsverkehr folgende Variable vom Beobachter erfaßt: persönliche und soziale Merkmale des beobachteten Bediensteten; Größe und Ausstattung des Dienstzimmers; Art und Größe der räumlichen Distanz zwischen Bedienstetem und Steuerzahler; generelle Merkmale der Verhandlungstaktik des Bediensteten u. ä. – Durch die in diesem Schema erfaßten globalen und relativ konstanten Merkmale läßt sich ein Mindestmaß an Kontrolle der die einzelnen Gesprächssituationen möglicherweise beeinflussenden Hintergrundvariablen gewährleisten.

b) Ein Schema zur Kennzeichnung (Klassifikation) der Faktoren, die in eine konkrete Gesprächssituation zwischen dem beobachteten Bediensteten und dem jeweils anwesenden Steuerzahler hineinwirken. In diesem Schema wurden jeweils zu Beginn, am Ende oder in den Gesprächspausen der beobachteten Interaktion folgende Variable erfaßt: persönliche und soziale Merkmale des Steuerzahlers;

Art und Inhalt des vorgebrachten Anliegens (z. B. Anfrage oder Antrag; Art des Antrags); Art der Entscheidung des Bediensteten (z. B. abschließende Bearbeitung oder Bitte um Nachreichen von Unterlagen); Dauer und zeitliche Dynamik des Gesprächs; Sprache und Verhandlungsstil beider Seiten usw.

c) Ein Schema zur Kennzeichnung (Klassifikation) der einzelnen Elemente des Gesprächs⁵⁹. In diesem Schema registrierte bzw. typisierte der Beobachter die von beiden Gesprächspartnern artikulierten Sätze und Themen⁶⁰. Erfasst wurden folgende Aspekte: Instrumentelle Ausprägungen (z. B. »Erfragt Auskunft zu Rechtsfragen« oder »Gibt Auskunft zu persönlichen Sachverhalten«); expressive Ausprägungen (z. B. emotionale Tönung der Sprechsequenzen); dramaturgische Ausprägungen als Verbindung instrumenteller und expressiver Aspekte (z. B. »Bittet um Nachsicht« oder »Droht«).

Ohne hier auf *Einzelheiten* der Kategorienentwicklung, der Zuverlässigkeit und Gültigkeit der Kategorien, der Beobachterkontrolle, der Einfügung des Beobachters in das Untersuchungsfeld usw. eingehen zu können, soll auf folgende Sachverhalte hingewiesen werden:

- Erfasst wird mit Hilfe der Beobachtungsschemata nur oral-verbales tatsächliches Verhalten; Gesten u. ä. bleiben unberücksichtigt. Bestimmte Kategorien bzw. Kombinationen von Ausprägungen in bestimmten Kategorien werden interpretiert als Indikatoren für spezifische Verhaltensbereitschaften (Einstellungen).
- Globale Typisierung einer Person oder einer ganzen Gesprächssituation können kontrolliert werden durch die Aggregation der Typisierungen der einzelnen Sprechsequenzen einer Interaktion oder durch die Aggregation aller einzelnen Interaktionen eines Vor- oder Nachmittags.
- Erfasst werden mit Hilfe dieser Schemata Ausprägungen in unseren vier theoretischen Dimensionen: So beispielsweise Macht-Abhängigkeitsbeziehungen zwischen Bedienstetem und Steuerzahler, wie sie sich in der Dynamik der Gesprächssituation etwa durch Mechanismen der Einflußnahme oder der Verteilung von Initiativen zu bestimmten Themen ausdrücken. Oder: Wissens- und Informationsbestand des Bediensteten und des Steuerzahlers, wie er sich beispielsweise in der Verteilung von Fragen und Antworten zu bestimmten (instrumentellen) Themen ausdrückt.

2.4.2. Erhebungsmethode II: Dokumentenanalyse

Unter ähnlichen Gesichtspunkten wie bei der Entwicklung der Beobachtungskategorien haben wir die Kategorien für die Klassifikation von Schreiben an das

⁵⁹ Bei einer verdeckt-teilnehmenden Beobachtung lassen sich die bekannten technischen Hilfsmittel kaum einsetzen: R. F. Bales/H. Gerbrands, The Interaction Recorder, in: Human Relations 1 (1948), S. 456-67; P. Atteslander, The Interactiogram, in: Human Organization 13 (1954), S. 28-33. - Statt dessen haben wir ein Schema aus Holz und Papier entwickelt, bei dem eine Leiste mit den Beobachtungskategorien zwischen Laufschienen über Millimeterpapier geführt wird, so daß der Beobachter jede Sprechsequenz in der Zeitfolge kodieren konnte. - Erste Auswertungen dokumentieren die erstaunlich hohe Verlässlichkeit dieses Instruments.

⁶⁰ Auch die von R. F. Bales, A Set of Categories for the Analysis of Small Group Interaction, in: American Sociological Rev. 15 (1950), S. 257-63 entwickelten Kategorien erwiesen sich als zu global.

Finanzamt konzipiert⁶¹. Ein derartiger Versuch der systematischen Analyse von Form und Inhalt des schriftlichen tatsächlichen Verhaltens war deshalb notwendig, weil wir aus den Unterlagen der Ämter wußten, daß etwa die Hälfte der Steuerzahler ihre Kontakte mit dem Finanzamt schriftlich abwickelt – was übrigens durch die Befragung bestätigt wurde. Mit Hilfe der Inhaltsanalyse der Briefe und Karten an das Finanzamt war es möglich, Unterschiede in tatsächlichen Verhaltensweisen zwischen denjenigen mit mündlich-persönlichen Kontakten und denjenigen mit schriftlichen Kontakten zu rekonstruieren, um so das breite Spektrum möglicher Verhaltensweisen gegenüber der Behörde wenigstens annähernd in den Griff zu bekommen.

Auch bei der Dokumentenanalyse geht es uns darum, mögliche Wechselbeziehungen zwischen instrumentellen, expressiven und dramaturgischen Aspekten des Kontakts herauszufinden, indem wir formal-dekorhafte Merkmale des Schreibens ebenso klassifizieren wie inhaltlich-thematische. Wie bei der Beobachtung des oral-verbalen Verhaltens, so geht es uns auch bei der Analyse des schriftlich-verbalen Verhaltens darum, Indikatoren für bestimmte Ausprägungen in den vier theoretischen Dimensionen (Macht-, Wissens-, Situations- und Interaktionseinschätzung) zu überprüfen, insofern diese sich in tatsächlichen Verhaltensweisen niederschlagen. Um Einzelelemente ebenso erfassen zu können wie den Gesamtkontext eines Schreibens, differenziert das Schema zwischen Kategorien zur globalen Einschätzung eines Schriftstücks und solchen zur Klassifikation einzelner Themenkomplexe oder einzelner Sätze und Worte.

2.4.3. Erhebungsmethode III: Befragung

Erst auf der Grundlage solcher Daten über mündliches und schriftliches Verhalten und über sich darin aktualisierende Verhaltensbereitschaften und »Meinungen« läßt sich dann überprüfen, inwiefern generelle Einstellungen und Werthaltungen gegenüber dem Steuerzahlen und gegenüber der Arbeitsweise der Verwaltung geprägt werden durch konkrete Erfahrungen im Umgang mit dem Finanzamt. Umgekehrt läßt sich nur durch eine Konfrontation von Meinungen, Einstellungen und Werthaltungen mit tatsächlichen Verhaltensweisen etwas Verbindliches aussagen über die Bedingtheit des konkreten Verhaltens durch Einschätzungen, Images, Stereotype u. ä. Beide Formen von Daten aber sind notwendig, um von den *globalen* Vermutungen über die »Entfremdung« des Bürgers angesichts einer angeblich als allmächtig empfundenen Bürokratie ebenso wegzukommen wie von den *undifferenzierten* Spekulationen über Diskrepanzen zwischen der Betroffenheit des Bürgers von bestimmten Verwaltungsleistungen und den Chancen seiner Einflußnahme auf das Verwaltungshandeln. Gerade weil beiden Themen eine zentrale Bedeutung im Rahmen der Verwaltungsforschung zukommt, halten wir eine Verfeinerung und Annäherung der derzeitigen begrifflich-theoretischen und empirischen Ansätze für notwendig.

⁶¹ Anregungen hierzu erhielten wir durch J. Ritsert, Inhaltsanalyse und Ideologiekritik, Frankfurt/M. 1972.

Im Rahmen der Befragung von Steuerzahlern wurden zwei Fragebögen entwickelt, und zwar einer für Personen »mit Kontakt« von knapp 100 Fragen und einer für Personen »ohne Kontakt« von knapp 70 Fragen. In dem letztgenannten Bogen mußten insbesondere all jene Fragen entfallen, deren Beantwortung die Erinnerung an bestimmte Gegebenheiten eines schriftlichen oder mündlichen Kontakts mit dem Finanzamt in den beiden letzten Jahren vorausgesetzt hätte. Demgegenüber wurden in den Fragebögen für »Nicht-Kontaktpersonen« eine Reihe von Fragen aufgenommen, die auf die Eruiierung von Gründen für die Nicht-Kontaktaufnahme hinzielen. Beide Fragebögen sind thematisch auf die vier theoretischen Dimensionen zentriert: a) Macht bzw. Einschätzung von Abhängigkeitsbeziehungen und Handlungschancen; b) Wissensbestand bzw. Einschätzung von instrumentellem und generellem Wissen; c) Situationsgegebenheiten bzw. Einschätzung von materiellen, personellen und sozialen Rahmenbedingungen der Beziehungen zwischen Bürger und Finanzamt; d) Interaktionsgegebenheiten bzw. konkrete Erwartungen, wie sie sich aus den aktuell perzipierten Gegebenheiten der Gesprächssituation mit einem Bediensteten ergeben. Zusätzlich zu diesbezüglichen Fragebatterien enthält jeder der beiden Fragebögen zwei weitere Aspekte: zum einen die Erinnerung oder Schilderung eigenen Verhaltens im Zusammenhang mit dem letzten Kontakt bzw. Nicht-Kontakt und zum anderen Angaben zu Sozialdaten, von denen aufgrund der Voruntersuchungen Variationen bei Meinungen, Verhaltensbereitschaften (Einstellungen) und tatsächlichem Verhalten erwartet werden konnten.

Aus der Skizzierung der zentralen Untersuchungsthemen folgt, daß der Fragebogen für »Kontaktpersonen« zwei Bedingungen erfüllen mußte⁶²:

- Insbesondere die Fragen zur Erinnerung und Beschreibung eigenen Verhaltens sowie zum vorhandenen Wissensbestand und zu den konkreten Erwartungen mußten in enger inhaltlicher und teilweise sprachlicher Abstimmung auf die Schemata zur Beobachtung des tatsächlichen Verhaltens und zur Dokumentenanalyse hin konzipiert werden. Diese Forderung findet ihren Niederschlag beispielsweise in (vermeintlich banalen) Fragen zur Art der Begrüßung und Anrede oder in Fragen zur Interpretation bestimmter äußerlicher Merkmale des Bediensteten im Hinblick auf daraus erwartete Konsequenzen für die Behandlung der fachlichen Angelegenheiten.
- Von der Differenziertheit der gewählten Untersuchungsthemen her hätte die Verwendung bloßer Meinungsfragen nicht ausgereicht. Vielmehr waren unterschiedliche Fragetypen zu einzelnen Gegenständen miteinander zu kombinieren: Beispielsweise die Bewertungs-/Beurteilungsfrage zur Schnelligkeit und Zuverlässigkeit der Arbeitsweise des Finanzamts mit der Fakten-Frage nach der persönlichen Erfahrung in bezug auf Art und Promptheit der Erledigung des eigenen Antrags.

⁶² Zu einer Einführung in die Fragebogenentwicklung unter Berücksichtigung der Funktionen, Inhalte und Formen von Fragen vgl. H. Cantril/D. Rugg, Die Formulierung von Fragen, in: R. König (Hrsg.), *Praktische Sozialforschung*, Band 1, 2. Aufl. Köln-Berlin 1962, S. 86-114; E. Noelle, aaO, S. 72 ff., 86 ff.; Th. Harder, *Werkzeug der Sozialforschung*, Bielefeld 1970, S. 191 ff.

– Gemäß der Kompliziertheit der vier theoretischen Dimensionen und ihrer gleichzeitigen Untersuchung anhand von a) »in der natürlichen Umgebung« (d. h. in den Amtsräumen) beobachteten verbalen Reaktionen und von b) im Interview provozierten verbalen Reaktionen waren nicht nur unterschiedliche Typen von Frage-Inhalten, sondern auch verschiedenartige Typen von Frage-Richtungen miteinander zu verbinden: Beispielsweise Fragen zur Aufklärung von Sachverhalten im privaten Bereich des Befragten (z. B. Einkommenshöhe) mit Fragen zur Erfassung seiner Reaktionen auf ihm vorgelegte steuerlich-pekuniäre Sachverhalte (z. B. Versteuerung von Nebeneinkünften).

Diese bruchstückhaften Erläuterungen über die Anwendung allgemeiner Grundsätze aus der Interviewforschung auf ein konkretes Untersuchungsthema aus dem Bereich der Verwaltungsforschung müßten in einer gründlicheren Darstellung am Beispiel der konzipierten Fragebögen differenziert und erläutert werden. Aus Raumgründen muß diese Dokumentation einer späteren Publikation vorbehalten werden. Im folgenden werden zur Erläuterung unseres Untersuchungsthemas einige Ergebnisse zu ausgewählten Themen aus der Befragung von Steuerzahlern präsentiert.

3. Erste Ergebnisse der Publikumsbefragung

Im folgenden soll über drei Aspekte der Publikumsbefragung in Form eines Überblicks berichtet werden. Zunächst geben wir einen Überblick über die ermittelte Häufigkeit bestimmter Verhaltensweisen des Publikums gegenüber dem Finanzamt. Sodann wird versucht, anhand einer ersten Operationalisierung von einer der vier im Rahmen des theoretischen Ansatzes entwickelten Dimensionen die Brauchbarkeit dieses Ansatzes zu veranschaulichen. Endlich soll ein praktisches Problem, das in den der Untersuchung vorangehenden Diskussionen öfter auftauchte, untersucht werden: Es wurde wiederholt die Auffassung vertreten, daß ältere Menschen durch die Kompliziertheit der Verwaltungsvorgänge stärker überfordert seien als jüngere. Es ist zu prüfen, inwieweit dies zutrifft. Angesichts des knappen Raums muß dabei auf eine statistische Ausarbeitung der vorzutragenden Ergebnisse weitgehend verzichtet werden. Soweit nicht über konkrete Daten berichtet wird, beruhen die Ausführungen in der Regel auf der Feststellung *mehrerer*, in die *gleiche Richtung* weisender Zusammenhänge im Datenrohmaterial, das ungefähr 300 Einzelinformationen pro Befragten enthält. Die Signifikanz der Zusammenhänge ist in allen Fällen gesichert; über die Größenordnung der gemessenen Zusammenhänge und ihre Interdependenz soll erst im Zusammenhang mit weiteren Auswertungsschritten Verbindliches gesagt werden.

3.1. Das Publikum der Finanzämter

Unter Publikum verstehen wir in diesem Zusammenhang diejenigen Personen, welche im Laufe der Jahre 1972 oder 1973 schriftlichen oder mündlichen Kontakt mit ihrem Finanzamt gehabt haben. Es sind dies nicht notwendigerweise die Ein-

kommen- oder Lohnsteuerpflichtigen selbst; etwa ein Viertel der Befragten ist nicht berufstätig, es handelt sich überwiegend um Hausfrauen, teilweise auch um im Haushalt lebende Elternteile, die die Steuerangelegenheiten für die berufstätigen Kinder erledigen. Etwa 40 % der Befragten haben eine Einkommensteuererklärung abgegeben, rund 60 % haben Kontakt im Zusammenhang mit dem Lohnsteuerjahresausgleich oder Anträgen auf Lohnsteuerermäßigung gehabt⁶³.

Während bei den Einkommensteuerfällen die Kontaktpersonen in der Regel nur für sich oder für Angehörige des eigenen Haushalts handelten, finden sich unter den Lohnsteuerfällen immerhin 13 % der Kontaktpersonen, welche die Steuerangelegenheit nicht nur für sich selbst und ihre Ehefrauen erledigt haben, sondern auch (oder ausschließlich) für sonstige Verwandte und Bekannte.

Nicht immer ist die Person, welche den Kontakt mit dem Finanzamt aufnimmt, gleichzeitig auch diejenige, welche die Unterlagen selbst ausgefüllt hat. Tabelle 1 zeigt, daß dies nur in gut der Hälfte der Einkommensteuerfälle ausschließlich der Fall ist; hier spielen professionelle Berater eine erhebliche Rolle, während sich die Lohnsteuerpflichtigen offenbar nur in Ausnahmefällen an professionelle oder semi-professionelle (z. B. Lohnsteuervereine) Berater halten. In einem späteren Schritt der Auswertung wird zu prüfen sein, welche Folgen unterschiedliche Grade der Mitwirkung der Steuerpflichtigen am Steuerverfahren für ihre Einstellung und für die Interaktionen zwischen Publikum und Finanzamt haben.

Tabelle 1: Frage: Haben Sie die Unterlagen allein ausgefüllt, oder hat das jemand anderes getan?

Antworten	Einkommen- steuerfälle	Lohn- steuerfälle
	%	%
Ja, ich selbst	53	71
Ein anderes Mitglied des Haushalts	4	8
Steuerberater u. ä.	24	4
Bekannte, Verwandte, Kollegen u. ä.	4	9
Kombinationen	15	8
	100	100
N =	196	297

⁶³ Da sich die Gesamtkonzeption der Untersuchung auf die Lohnsteuer- und die Einkommensteuerverfahren konzentrierte, wurde auch im Rahmen der Steuerzahlerbefragung auf eine nähere Untersuchung von Kontakten im Zusammenhang mit anderen Steuerarten (z. B. Umsatzsteuer, Kfz-Steuer) verzichtet. Das Lohnsteuer- und das Einkommensteuerverfahren sind diejenigen Verfahren, welche den größten Teil der Bevölkerung in regelmäßigen Kontakt mit dem Finanzamt bringen. Da Steuerpflicht und Kontakt mit dem Finanzamt nicht notwendigerweise zusammenfallen, sprechen wir im folgenden von »Lohnsteuerfällen«, bzw. »Einkommensteuerfällen«; befragt wurden die Kontaktpersonen, unabhängig davon, ob der Kontakt zum Finanzamt in eigener oder in fremder Sache erfolgte. Personen, die neben der Einkommensteuererklärung auch am Lohnsteuerverfahren in irgendeiner Form teilnahmen, werden unter die Einkommensteuerfälle subsumiert, da es sich hier um das komplexere und in der Regel kontaktintensivere Verfahren handelt.

Rund die Hälfte der Einkommensteuerfälle wurden persönlich beim Finanzamt vorgebracht, bei den Lohnsteuerfällen *etwas mehr* als die Hälfte; die übrigen Fälle wurden ausschließlich schriftlich ans Finanzamt gegeben. In den untersuchten Finanzamtsbezirken ergeben sich hier allerdings charakteristische Differenzen: Die in der Befragung festgestellten Unterschiede in den Finanzamtsbezirken sind stärker (jedoch der Tendenz nach ähnlich) als die uns von den Finanzämtern gegebenen Auskünfte. Das ist möglicherweise durch die räumliche Lage der in der Befragung gewählten Stichprobenpunkte bedingt. Es wird im einzelnen abzuklären sein, inwiefern räumliche Faktoren und/oder aber sozialpsychologische Faktoren für die Entscheidung maßgebend sind, mit dem Finanzamt mündlich oder schriftlich Kontakt aufzunehmen.

Die Kontaktaufnahme mit dem Finanzamt ist eine einseitig durch die gesetzlichen Vorschriften und die Verfahrensregelungen des Finanzamts strukturierte Situation. Es wird vom Publikum erwartet, daß es sich verfahrensgemäß verhält. Wie lernt das Publikum die Verfahren kennen? In den letzten Jahren wurden seitens der Finanzämter erhebliche Anstrengungen unternommen, um die Steuerzahler besser aufzuklären; so wurden u. a. auch besondere Heftchen (»Steuertips von Heidi«, »Steuertips – diesmal von Monika«) in großer Zahl gedruckt und verteilt. Nur 13 % der Befragten aber hatten von diesen Heftchen gehört; der Großteil von ihnen hatte sie auch gelesen. Etwa die Hälfte der Befragten berichtete davon, die sonstigen Merkblätter und schriftlichen Erläuterungen des Finanzamts zu kennen; allerdings sagten nur 30 % der Befragten, sie hätten die ihnen gegebenen Hinweise vollkommen verstanden. 45 % der Befragten sagten, sie hätten noch nichts von den Hilfen und Hinweisen gehört, die man beim Finanzamt bekommen kann. Dennoch gaben nur 4 % der Befragten keine plausible Antwort auf die Frage, wo sie sich selbst über steuerliche Fragen informierten. Dabei erwähnten 36 % die Merkblätter, Erläuterungen und Broschüren des Finanzamtes; nahezu ebensoviele sagten, sie informierten sich beim Finanzamt bzw. dem zuständigen Beamten; rund 30 % erwähnten den Steuerberater bzw. Steuerbevollmächtigten, 15 % Arbeitskollegen und Bekannte, während Betriebsrat und Gewerkschaft bzw. Lohnsteuervereine nur von weniger als 5 % der Befragten genannt wurden. Sie spielen eine noch geringere Rolle als die Ratgeber in Buchform (11 %); kaum eine Rolle spielen Zeitungen, Zeitschriften und Illustrierte (3 %) ⁶⁴. Es kann also davon ausgegangen werden, daß sich ein erheblicher Teil derjenigen, die sich nicht über Hinweise oder Merkblätter informieren, direkt an die Finanzämter bzw. an den für sie zuständigen Beamten wenden und von ihm eine nicht gegen ihre Interessen verstoßende Bearbeitung erwarten ⁶⁵. Es ergibt sich bereits aus diesem Umstand, welch große Bedeutung dem neuerdings vermehrt diskutierten Auskunftsverhalten öffentlicher Stellen zukommt.

⁶⁴ Die Summe der Nennungen ergibt mehr als 100 %, da bis zu drei Nennungen zugelassen wurden.

⁶⁵ Die Tendenz, sich in sozialrechtlichen Fragen unmittelbar mit den zuständigen Stellen bzw. deren Vertretern in Verbindung zu setzen, haben wir bereits in einer früheren Repräsentativbefragung der männlichen Bevölkerung in der Bundesrepublik festgestellt. Vgl. F. X. Kaufmann, Forschungsbericht über die zweite Erhebungsstufe des Projekts: Reaktionen und Motivationen der Bevölkerung gegenüber sozialpolitischen Umverteilungsmaßnahmen, Dortmund 1969.

Dennoch hält sich die Inanspruchnahme der Finanzämter durch die Steuerzahler in Grenzen: Von den befragten Kontaktpersonen⁶⁶ war ein Viertel in den letzten drei Jahren nie persönlich beim Finanzamt gewesen und hatte auch ganz überwiegend keinen fernmündlichen, sondern nur schriftlichen Kontakt. Rund 40 % suchen das Finanzamt einmal jährlich auf, nur 7 % zwei- und mehrmals jährlich. Etwa ein Drittel der Befragten hatte schon einmal mit dem Finanzamt telefoniert; nur 35 % haben sich schon an das Finanzamt aus dem ausschließlichen Grund gewandt, um dort Auskunft oder Rat zu erhalten. In der Regel ist der Finanzamtskontakt somit an die Abwicklung des Steuerverfahrens gebunden. Die Auskunftserteilung erfolgt dann in diesem Zusammenhang.

Recht gering ist auch der Anteil derjenigen Personen, die Einspruch gegen eine Entscheidung des Finanzamts erhoben haben: Die Frage, ob man *überhaupt schon einmal* Einspruch gegen eine Entscheidung des Finanzamts erhoben habe, beantworteten nur 25 % der Einkommensteuerfälle und 7 % der Lohnsteuerfälle positiv. Eine vertiefte Untersuchung der Faktoren, welche das Erheben von Einsprüchen bzw. dessen geringe Häufigkeit erklären, wird in späteren Auswertungsschritten erfolgen. Ein erster Eindruck über die Anwohnhäufigkeiten hinsichtlich zahlreicher Fragen deutet darauf hin, daß ein sehr erheblicher Teil der Bevölkerung an die korrekte Erledigung ihrer Angelegenheiten durch die Finanzämter glaubt und sich der Bedeutung ihrer eigenen Mitwirkung zur Wahrnehmung von Rechtsvorteilen nicht bewußt ist. Auf die Frage: »Welche Schritte kann man unternehmen, wenn das Finanzamt bestimmte Unkosten, die man von der Steuer absetzen wollte, nicht anerkennt?«, nannten nur 38 % der Befragten einigermaßen korrekte formelle Schritte.

Offensichtlich ist auch im Bewußtsein der meisten Befragten das »richtige Verständnis der Gesetzesvorschriften« und »das richtige Verstehen und Ausfüllen der Formulare« der schwierigste Teil der Antragstellung: Von mehr als zwei Dritteln der Befragten werden diese beiden Faktoren genannt, während nur 20 % »das Sammeln und Aufbewahren aller wichtigen Belege« und nur ein Bruchteil »die Verhandlung mit dem Beamten«, »das Freinehmen von der Arbeit« und »das Verstehen der vom Computer geschriebenen Bescheide« nennen. Dieser kurze Überblick über einige Charakteristika des Finanzamtspublikums sollte dazu dienen, diejenigen Phänomene des *tatsächlichen Verhaltens* zu skizzieren, auf deren Erklärung unsere Untersuchung in erster Linie angelegt ist⁶⁷. Im folgenden werden aus der Vielzahl der möglichen erklärenden Variablen (vgl. 1.2.) zwei herausgegriffen und näher erläutert.

⁶⁶ Es sei erneut daran erinnert, daß ein weitgehend unbekannter Prozentsatz der steuerpflichtigen Bevölkerung keinerlei Kontakt mit dem Finanzamt aufnimmt (vgl. oben S. 4 und Anm. 14).

⁶⁷ Da in der vorangehenden Beschreibung die Größenordnung der Verteilung einzelner Merkmale in der Regel mitgeteilt wurde, sei abschließend noch einmal darauf hingewiesen, daß unsere Untersuchung nicht im strengen Sinn als repräsentativ für die ganze Bundesrepublik gelten kann und eine Verallgemeinerung dieser Größenordnung fraglich ist. Da in die Untersuchung bewußt recht unterschiedlich gelagerte Finanzamtsbezirke einbezogen wurden, läßt sich ein gewisser Überblick über den Grad der Variabilität der erhobenen Faktoren gewinnen. Im übrigen gelten diese Einschränkungen nur für die Schätzwerte von Häufigkeitsverteilungen, nicht jedoch für die im Zentrum unseres Forschungsinteresses stehende Ermittlung von Zusammenhängen.

3.2. Die Einschätzung des eigenen Wissens

In Abschnitt 1.2.2. wurden von uns vier theoretische Dimensionen zur Erklärung der Kontaktform vorgestellt: Macht, Wissen, Situationsgegebenheiten und Elemente des Interaktionsverhaltens. Daß das jeweilige Wissen – von Publikumsangehörigen und von Beamten – für die Gestaltung des Ablaufs der Interaktionen sowie für deren Ergebnis von einiger Bedeutung ist, dürfte unmittelbar einleuchten. Allerdings handelt es sich hierbei keineswegs um ein einfaches Phänomen. Unabhängig von den Wissensarten und Wissensformen sind zumindest folgende Komponenten dieser Dimension zu unterscheiden:

1. Das tatsächlich vorhandene Wissen – a) bei den Publikumsangehörigen und b) bei den Bediensteten
2. Die Selbsteinschätzung des eigenen Wissens – a) bei den Publikumsangehörigen und b) bei den Bediensteten.
3. Die Einschätzung des Wissens des jeweiligen Kontaktpartners, also a) die Einschätzung des Wissens des Bediensteten durch den Publikumsangehörigen und b) die Einschätzung des Wissens des Publikumsangehörigen durch den Bediensteten.

Im Rahmen der gesamten Untersuchung mußte also versucht werden, diese sechs Aspekte der Wissensdimension angemessen zu operationalisieren und zueinander sowie zu den übrigen Dimensionen in Beziehung zu setzen.

Im Rahmen der Publikumsbefragung wurden die drei beim Publikum zu eruiierenden Komponenten (vorhandenes sachliches Wissen, Einschätzung des eigenen Wissens, Einschätzung des Wissens der Bediensteten) durch eine Vielzahl von Fragen anvisiert. Im Rahmen dieses Abschnitts benutzen wir die »Selbsteinschätzung des Wissens« durch die Publikumsangehörigen, um unser Vorgehen zu illustrieren. Wir vermuten nämlich, daß die Selbsteinschätzung des Wissens für die Interaktionsformen mit dem Finanzamt wichtiger ist als das objektiv vorhandene Wissen, weil es das Handeln der Personen unmittelbarer beeinflusst.

Ziemlich zu Beginn des Interviews wurden den Befragten die in Tabelle 2 (S. 29) aufgeführten Fragen vorgelegt.

In Tabelle 2 sind die Fragen in der Reihenfolge der Häufigkeit der Ja-Antworten, aufgeschlüsselt nach dem Grad der Schulbildung aufgeführt. Während über die Termine nahezu jedermann Bescheid zu wissen glaubt, meint nur noch ein geringer Teil, Ratschläge zu einem rechtlich unkorrekten Verhalten geben zu können. Zwar zeigt sich im großen und ganzen, daß die Personen mit zunehmender Schulbildung ihr Wissen etwas höher einschätzen, doch ist der Zusammenhang nicht sehr stark; in einem Bereich des instrumentellen Wissens (Werbungskosten, Sonderausgaben) schätzen die mittleren Bildungsschichten ihr Wissen sogar am höchsten ein.

Zur Bildung einer Variablen »Einschätzung des eigenen Wissens« wurde die Zahl der Ja-Antworten auf diese sieben Fragen für jede Person addiert und ihr

damit ein eindeutiger Platz auf dieser Skala zugewiesen (0 bis 7 Punkte). Der Zusammenhang zwischen Schulbildung und dieser Variablen beträgt gemessen durch den Kontingenzkoeffizienten $C = 0,18$; ($p < 0,01$).

Es liegt nahe, zunächst zu prüfen, wie sich die Selbsteinschätzung des Wissens zum tatsächlichen Wissen verhält; hierzu wurden eine Vielzahl von Fragen gestellt, über die hier nicht im einzelnen berichtet werden kann. Zusammenfassend ergibt sich jedoch folgender Eindruck: Je höher die Einschätzung des eigenen Wissens, um so seltener geben die Befragten ihr Nicht-Wissen zu und um so häufiger finden sich richtige *und* unrichtige Antworten. Dagegen ist der Zusammenhang zwischen Schulbildung und dem richtigen Wissen höher als der Zusammenhang zwischen Schulbildung und vermeintlichem Wissen.

Es zeigt sich also, daß die Einschätzung des eigenen Wissens eine eigenständige Dimension darstellt, die sich auch im tatsächlichen Verhalten gegenüber dem Finanzamt niederschlägt: Je höher die Selbsteinschätzung des Wissens, um so häufiger werden Einkommensteuererklärung und sonstige Unterlagen selbst ausgefüllt, um so häufiger unterhalten sich die Publikumsangehörigen über Behörden, um so häufiger sind sie der Auffassung, Merkblätter und Hinweise verstanden zu haben, um so häufiger haben sie mit dem Finanzamt telefonischen Kontakt oder haben sich ans Finanzamt ausschließlich zu Auskunftszwecken gewandt. Wer sein Wissen hoch einschätzt, zieht daraus also nicht den Schluß, alles selbst besser zu wissen, sondern ist aktiver im Sammeln von Informationen und in der Herstellung von Kontakten zum Finanzamt.

Mit einer Vielzahl von Fragen wurde versucht, die Vorstellungen der Befragten über das Finanzamt, die Beamten und ihre Handlungsmöglichkeiten zu erfassen. Personen, die ihr Wissen hoch einschätzen, nehmen insgesamt wesentlich entschiedener Stellung zu dem, was im Finanzamt geschieht und welche Handlungsmöglichkeiten sie kennen. Sie schätzen die Mängel des Finanzamtes realistischer ein, äußern jedoch auch häufiger, es hätte das letzte Mal weniger lange gedauert, bis sie ihr Geld oder ihren Bescheid zurückbekommen haben⁶⁸. Sie äußern sich tendenziell positiver über Behörden als die Gruppe derjenigen, die ihr Wissen gering einschätzen. Die Antworten von Personen mit hoher Selbsteinschätzung des Wissens auf verschiedene Fragen lassen erkennen, daß sie das Handeln im Finanzamt als stark durch gesetzliche Vorgaben geregelt ansehen und sich auch ihrerseits vergleichsweise gut in Verfahrensvorschriften auskennen; dementsprechend haben sie häufiger Einspruch erhoben. Sie sind jedoch auch häufiger der Meinung, daß man im Finanzamt die Vorschriften im allgemeinen großzügig auslegt und daß die Beamten selbst einen gewissen Handlungsspielraum innerhalb des Steuerverfahrens haben. Nach ihrer Meinung sind Beamte insbesondere durch genaue Kenntnis der rechtlichen Bestimmungen beeinflusbar, in etwa jedoch auch durch bescheidenes Auftreten und den Hinweis, daß man sich gegebenenfalls an den Vorgesetzten des Beamten wenden wolle.

⁶⁸ Tatsächlich ist die durchschnittliche Bearbeitungszeit der Geschäftsvorfälle (Steuerrückerstattungen) in den untersuchten Finanzämtern in den letzten Jahren gesunken.

Tabelle 2: Einleitungsfrage: Nehmen wir einmal an, ein Bekannter oder Verwandter würde Ihnen seine Quittungen und sonstigen Belege über Unkosten sowie seine Lohnsteuerkarte vorlegen und Sie um Rat und Hilfe bitten. Auf welche der folgenden Fragen könnten Sie ihm dann wohl eine Antwort geben?

Unterfragen	Häufigkeit der Ja-Antworten nach Grad der Schulbildung				
	Nur Volksschule	Mittlere Reife, Fachschule	Abitur, Hochschule	insgesamt	
	%	%	%	%	%
1. Könnten Sie die Frage beantworten, bis zu welchem Termin man den Antrag auf Lohnsteuerjahresausgleich im Finanzamt abgeben muß?	89	92	93	90	90
2. Könnten Sie eine Auskunft darüber geben, wo man sich am besten über steuerliche Dinge informiert?	81	91	94	85	85
3. Könnten Sie Auskunft darüber geben, welche Kosten man als Werbungskosten von der Steuer absetzen kann?	73	83	79	76	76
4. Könnten Sie sagen, welche Unkosten man im Formular unter Sonderausgaben eintragen muß?	70	86	74	75	75
5. Könnten Sie sagen, was man machen muß, wenn das Finanzamt einem zu wenig Steuern zurückzahlt?	57	71	74	63	63
6. Könnten Sie einen Rat geben, bei wem man sich am besten über einen Finanzbeamten beschwert?	43	55	67	49	49
7. Könnten Sie einen Rat geben, welche Art von Einkommen man dem Finanzamt am besten verschweigt, um möglichst viel Steuern zurückzuerhalten?	15	30	28	20	20
	310	135	58	503	503
	N = 100 %:				

Alles in allem gewinnt man den Eindruck, daß diejenigen, die ihr eigenes Wissen hoch einschätzen, ein vergleichsweise rationaleres Verhältnis⁶⁹ zum Finanzamt haben als diejenigen, die ihr Wissen gering einschätzen. Ihr Verhältnis ist vergleichsweise sachlich: weder durch besonderes Mißtrauen noch durch besonderes Vertrauen gekennzeichnet. Dennoch ist die gesamte Einschätzung eher positiver als bei den Gruppen, die ihr eigenes Wissen gering einschätzen.

Diese wenigen Ausführungen sollten zunächst deutlich machen, daß die hier gebildete Variable tatsächlich von erheblichem Einfluß auf das Verhalten der Publikumsangehörigen ist; weitere Variablen werden ebenso zu prüfen sein, um auf diese Weise zu ermitteln, welche Faktoren besonders einflußreich sind. Die geschilderten Ergebnisse legen den praktischen Schluß nahe, daß geeignete Aufklärungsmaßnahmen der Verwaltung das Verhältnis zur Verwaltung verbessern können, aber wahrscheinlich auch die Arbeitsbelastung der Verwaltung *nicht nur* verringern werden! Diese Schlußfolgerung ist aufgrund der Untersuchung einer einzelnen Variablen jedoch zweifellos noch verfrüht; sie soll lediglich die Richtung anzeigen, in der aus unserer Untersuchung auch praktische Schlußfolgerungen gezogen werden können.

3.3. Eigenarten älterer Steuerzahler

Aus mehreren Gründen scheint es plausibel anzunehmen, daß ältere Steuerzahler im Umgang mit dem Finanzamt benachteiligt sind. Man nimmt an, sie seien weniger beweglich, sie hätten mehr Schwierigkeiten, die Sprache der amtlichen Schriftstücke zu verstehen; sie werden in der Regel von jüngeren Steuerbeamten bedient, die auf sie wenig Rücksicht nähmen; sie hätten insbesondere Schwierigkeiten, mit dem nun auch in der öffentlichen Verwaltung einsetzenden Trend zur Rationalisierung, zur computermäßigen Bearbeitung von Steuerbescheiden u. ä. geistig »mitzukommen«.

Zur Überprüfung der Frage, inwieweit sich altersspezifische Unterschiede in unserem Material finden, haben wir die Befragten zu drei Gruppen zusammengefaßt: unter 30 Jahre (»junge Befragte«), 31–50 Jahre, 51 und mehr Jahre (»ältere Befragte«).

Unter den jungen Steuerzahlern überwiegen deutlich die Lohnsteuerfälle (im Verhältnis 3 : 1), während der Anteil der Einkommensteuerfälle bei den älteren Befragten denjenigen der Lohnsteuerfälle erreicht. Es ergeben sich dagegen keinerlei Unterschiede hinsichtlich der Häufigkeit mündlicher oder schriftlicher Abwicklungen des Kontakts, ebenso wenig hinsichtlich der Häufigkeit, mit der die Unterlagen selbst ausgefüllt werden.

Ältere Steuerzahler wohnen im Durchschnitt näher beim Finanzamt und gehen häufiger zu Fuß dorthin, was sich vermutlich dadurch erklären läßt, daß ältere Personen häufiger in Zentrumsnähe der Städte eine Wohnung besitzen. Dennoch

⁶⁹ Wir verstehen unter einem »rationalen Verhältnis zur Verwaltung« neben geringer Emotionalität die Verfügbarkeit differenzierter Handlungsmöglichkeiten, wie sie etwa in genaueren Kenntnissen des Verwaltungsverfahrens und angemessenen Versuchen zur Beeinflussung der Situation zum Ausdruck kommen.

suchen ältere Steuerzahler nicht häufiger den mündlichen Kontakt; sie orientieren sich jedoch stärker an Merkblättern und Erläuterungen des Finanzamtes, während junge Steuerzahler eher auf »Heidi« und »Monika« zurückgreifen. Die Selbsteinschätzung des Wissens ist bei den Jüngeren nur geringfügig höher als bei den Älteren, auch hinsichtlich des tatsächlichen Wissens ergeben sich kaum Unterschiede nach dem Lebensalter der Befragten. Selbst in Sachverhalten, deren Relevanz vom Alter deutlich abhängt, finden sich nur geringe Unterschiede: So glauben beispielsweise selbst unter den fünfzig- und mehrjährigen mehr als 80 % der Befragten, daß Altersrenten *generell* nicht versteuert werden müßten!

Auffallend ist eine andersartige Einstellung der älteren Befragten zu den Behörden: Sie halten es häufig für »ausgeschlossen«, daß bestimmte Mängel im Finanzamt auftreten (z. B. »daß man im Finanzamt auf eine bestimmte Frage verschiedene Antworten bekommt«), während sich die anderen Altersgruppen häufiger für die Antworten »daß kann schon mal vorkommen, ist aber selten«, entscheiden. Ältere Befragte halten die Behörden im allgemeinen auch für rücksichtsvoller als die beiden anderen Altersgruppen; sie nehmen dagegen nicht die konkrete Leistungsfähigkeit der Behörden in spezifischer Weise wahr. Soweit ein positives Verhältnis zu den Behörden vorherrscht, scheint es also noch eher auf anerkannter Autorität als auf rationaler Einschätzung der Leistung zu beruhen.

Den älteren Befragten sind jedoch korrekte formelle Schritte im Falle von Uneinigkeiten mit dem Finanzamt wesentlich häufiger bekannt als den jungen, so daß hier offensichtlich auch eine gewisse Lebenserfahrung zum Ausdruck kommt. Dementsprechend haben sie auch schon häufiger gegen eine Entscheidung des Finanzamts Einspruch erhoben. Als den schwierigsten Teil der Antragstellung empfinden die Älteren häufiger »das richtige Verstehen und Ausfüllen der Formulare«, während bei den Jüngeren »das richtige Verständnis der Gesetzesvorschriften« häufiger genannt wird.

Im Hinblick auf die Einschätzung von Handlungschancen ist festzustellen, daß ältere Befragte häufiger der Auffassung sind, daß das Alter des Steuerzahlers das Verhalten des Beamten nicht beeinflusse; sie betonen dagegen häufiger die Bedeutung der Kleidung als Einflußfaktor. Interessanterweise halten die mittleren Altersgruppen deutlich weniger davon, den Beamten durch genaue Kenntnis der Rechtsvorschriften beeinflussen zu können, als die ältere und die jüngere Gruppe.

Insgesamt gewinnt man den Eindruck, daß eine spezifische Benachteiligung von älteren Steuerzahlern nicht empfunden wird. Sie besitzen vermutlich aufgrund ihrer längeren Erfahrung im Kontakt mit Finanzämtern im Durchschnitt eher mehr instrumentelles Wissen als die jüngeren Steuerzahler, haben aber weniger differenzierte Vorstellungen von den internen Vorgängen im Finanzamt. Ihre Einstellung scheint noch stärker stereotyp geprägt zu sein.

Insgesamt zeigt sich, daß die aufgrund theoretischer Überlegungen gebildete Variable »Selbsteinschätzung des Wissens« wesentlich mehr Erklärungskraft be-

sitzt, als das untersuchte Sozialdatum »Lebensalter«, das im Wissen der Praktiker als problemstrukturierendes Datum besondere Bedeutung besitzt. Wir haben Grund zu der Annahme, daß die theoriegesteuerten Vermutungen sich auch in anderen Fällen als erklärungskräftiger erweisen werden als bestimmte, im Praxiswissen oder in bisherigen Umfragen dominierende Anschauungen.

4. Zusammenfassung

Die folgenden Thesen sollen noch einmal die wichtigsten Überlegungen des Vorangegangenen paraphrasieren:

1. Trotz umfangreicher wissenschaftlicher und öffentlich-politischer Problematisierung des Verhältnisses von Verwaltung und Publikum gibt es kaum wissenschaftliche Untersuchungen, die dies Thema detailliert behandeln.
2. Die empirische Verwaltungsforschung ist eine notwendige Ergänzung bisheriger verwaltungswissenschaftlicher (vor allem juristischer) Ansätze zur Behandlung des o. a. Themas.
3. Die Organisationssoziologie liefert wichtige und nützliche Ansatzpunkte für die Behandlung verwaltungswissenschaftlicher Fragestellungen und deren empirische Untersuchung.
4. Die empirische Untersuchung des »Verhältnisses« von Verwaltung und Publikum macht eine wesentlich differenziertere und zugleich umfassendere Analyse der Personen, Organisationen und Kontaktformen erforderlich, als dies in den bisherigen empirischen Untersuchungen gewährleistet war.
5. Die bei der Untersuchung eingesetzten Erhebungsinstrumente müssen in einer systematischen Form sich gegenseitig kontrollierende und zugleich ergänzende Ergebnisse hervorbringen lassen.
6. An einem inhaltlichen Beispiel wurde demonstriert, daß die im theoretischen Referenzrahmen formulierten Erklärungsdimensionen tatsächlich weit mehr Erklärungskraft besitzen als die konventionell berücksichtigten Sozialdaten.

Nachdem mit diesen Thesen noch einmal der Überblickscharakter der Ausführungen deutlich gemacht wurde, sollen abschließend einige Ziele des Gesamtprojektes skizziert werden.

Um mit den *praktischen* Zielen zu beginnen, seien die drei wichtigsten Ansatzpunkte erwähnt: 1. Formulierung von Vorschlägen zur Erleichterung der Ausschöpfung von rechtlich und organisatorisch fixierten Handlungschancen durch das Publikum; 2. Formulierung von Vorschlägen zur Erhöhung von Partizipationschancen der Beteiligten an den verwaltungsinternen Arbeitsprozessen; und 3. Formulierung von Vorschlägen zur Innovation in der Finanzverwaltung mit dem Ziel der Verbesserung der Kontaktabwicklung und dem Abbau von Entfremdung.

Bei den *theoretischen* Zielen der Untersuchungsauswertung muß unterschieden werden zwischen verwaltungswissenschaftlichen und soziologisch-theoretischen Absichten. Im ersten Bereich wären Beiträge zu formulieren zur Diskussion 1. über Auskunftspflicht und Auskunftsverhalten; 2. über die Durchsichtigkeit des Ver-

waltungshandelns als Voraussetzung für die Ausschöpfung von Handlungschancen durch die Bürger; und 3. über die Bedingungen und Folgen einer weiteren Funktionsverlagerung der öffentlichen Verwaltung in Richtung »Leistungsverwaltung«. Im zweiten Bereich sind Beiträge zu erwarten zur empiriebezogenen Neuformulierung der Organisations/Umwelt-Problematik und zur Frage nach den Determinanten von Interaktionsabläufen und Typen von Handlungssystemen.

Darüber hinaus werden *methodische* Ziele verfolgt, die vorwiegend darin bestehen, auf der Basis des hier dargestellten Mehrmethodenansatzes und des Mehrebenen-Analyseverfahrens ein Paradigma für empirische Verwaltungsforschung zu formulieren. Damit sollen Voraussetzungen und Maßstäbe für sinnvolle weitere Forschungen auf diesem Gebiet fixiert werden.