

## AUFSATZ

Korinna Schönhärl

# Steuermoral in Westdeutschland nach dem Zweiten Weltkrieg

Eine diskursanalytische Rekonstruktion

## 1. Steuermoral – Methodische Überlegungen für einen historiografischen Zugang

»Steuertricks Cum-Ex oder Cum-Cum kosten den europäischen Steuerzahler 55 Milliarden Euro«; »Apple muss 13 Milliarden Euro Steuern an Irland nachzahlen« – mit solchen Schlagzeilen gelangt das Themenfeld Steuern zahlen, Steuervermeidung und -hinterziehung immer wieder in den Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit, wie etwa durch die Paradise Papers im November 2017, die Panama Papers im April 2016 oder den Fall Uli Hoeneß im Jahr 2013. (Angeblich) Mangelnde Steuermoral sorgt immer wieder für öffentliche Empörung. Die Politik reagiert meist mit dem (oft langwierigen) Versuch, die Steuerschlupflöcher zu schließen, was die institutionalisierten Normen zumindest kurzfristig mit den gesellschaftlichen Erwartungen in Einklang bringt. Neu ist diese Skandalisierung von Steuersparpraktiken (sowohl illegaler als auch legaler, aber in der Öffentlichkeit als illegitim empfundener) jedoch nicht: *Die Zeit* beklagte schon im November 1946 den »Tiefstand, den die Steuermoral erreicht hat«. Offenbar empfanden bereits kurz nach dem Zweiten Weltkrieg viele Westdeutsche die Steuermoral als problematisch. Verschlechterte sie sich in der Tat schon in der allerersten Phase der Nachkriegszeit? Warum und wie könnte ein solcher Wandel damals stattgefunden haben?

Zu Beginn dieses Beitrags stehen einige methodologische Überlegungen: Was genau ist unter Steuermoral zu verstehen, und wie kann ihre Entwicklung historiografisch<sup>1</sup> analysiert werden? Der Begriff Steuermoral setzt sich aus zwei Teilen zusammen: »Steuern« sind zu definieren als »Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen«.<sup>2</sup> Steuern sind also Abgaben, die ohne individuelle, direkt sichtbare Gegenleistung zu entrichten sind, und zwar nicht an einen konkreten Geschäftspartner, sondern an ein Kollektiv, das umso schwerer fassbar ist, je größer es ist. Unter »Moral« versteht die Sozialpsychologie diejenigen Normen, auf die sich ein Kollektiv einigt, um das egoistische Verhalten seiner Mitglieder zu regulieren.<sup>3</sup> Das Kompositum »Steuermoral« wird im vorliegenden Beitrag dementsprechend definiert als diejenigen Normen, auf die sich eine bestimmte

1 Zur historiografischen Herangehensweise vgl. auch das Projekt »Internationale Kulturgeschichte der Steuermoral« an der Goethe-Universität Frankfurt, in dem Diskurse um das (ehrliche) Steuerzahlen in der BRD, Spanien und den USA zwischen 1945 und dem Ende der 1980er Jahre verglichen werden ([www.geschichte.uni-frankfurt.de/74478007/ContentPage\\_74478007](http://www.geschichte.uni-frankfurt.de/74478007/ContentPage_74478007); Zugriff vom 02.04.2019).

2 Brockhaus 2006, S. 309.

3 Haidt, Kesebir 2010, S. 800.

Gruppe beziehungsweise die steuerzahlende Gesellschaft verständigt, um gemeinschaftsschädigende Steuersparpraktiken zu regulieren. So schlicht diese Definition auch klingt, so innovativ ist sie doch für die Steuermoralforschung, die den Begriff bisher ganz anders verstanden hat.

Die wissenschaftliche Beschäftigung mit der »Steuermoral« hat eine lange Tradition. Der Begriff im modernen Sinne<sup>4</sup> tauchte in der deutschen Sprache erstmals Ende der 1870er Jahre auf, zu einer Zeit also, als die Überlegungen begannen, wie die negativen sozialen Folgen der kapitalistischen Entwicklung durch einen steuerfinanzierten Wohlfahrtsstaat abzufedern seien.<sup>5</sup> Die Finanzwissenschaftler der Historischen Schule griffen den Terminus im Kontext ihrer ganzheitlichen Untersuchung der Steuern unter Einbeziehung juristischer, ökonomischer, historischer und moralischer Aspekte auf.<sup>6</sup> Diese interdisziplinäre Forschungspraxis wurde in den 1920er Jahren von Otto Veit<sup>7</sup> fortgeführt, kam jedoch mit dem Ende der Historischen Schule aus der Mode.<sup>8</sup> Einen ganz anderen Ansatz verfolgte schon seit den 1880er Jahren der königlich-kaiserliche Finanzprokurator Hans Meisel, dem es um die Messung der Steuerhinterziehung<sup>9</sup> ging. Er verwendete Rechtsmittel- und Beandestandsstatistiken der Steuerfahndung, um die illegal hinterzogenen Summen zu ermitteln, und zwar sowohl in der Donaumonarchie als auch in Preußen und England.<sup>10</sup> Dieser Forschungsansatz wurde fortgeführt und ausgebaut: Ab den 1950er Jahren wurden in den USA zufällig ausgewählte Steuererklärungen überprüft, um zu tragfähigeren Ergebnissen zu kommen, was ab 1963 in einem groß angelegten Programm zur Messung der Steuerehrlichkeit (Taxpayer Compliance Measurement Program) mündete. Daneben wurden Methoden entwickelt, die die von den Zensiten (der Fachbegriff für Steuerzahler) gemeldeten Einkommen mit anderen Wirtschaftsdaten, zum Beispiel dem Volkseinkommen, verglichen, um den sogenannten »gap« (also die Abweichung zwischen den Einkommensdaten unterschiedlicher Provenienz) zu ermitteln.<sup>11</sup> Überzeugen können all diese Methoden zur Messung der Steuerhinterziehung jedoch nicht, divergieren die Ergebnisse doch stark. So

<sup>4</sup> Bereits im Jahr 1807 stellte die königliche Societät der Wissenschaften in Göttingen die Preisfrage: »Welchen Einfluß, oder welche Wirkung haben die verschiedenen Arten der Steuern auf die Moralität, den Fleiß und die Industrie des Volks?« Hier ging es also – anders als am Ende des 19. Jahrhunderts – um die Auswirkungen der Steuergesetzgebung auf die Arbeitshaltung der Steuerpflichtigen; vgl. Fulda 1837.

<sup>5</sup> Das erste Mal nachweislich in einer Rede von Ministerialrat Emil Chertek im Abgeordnetenhaus des österreichischen Reichsrathes, Band 9, 285. Sitzung der 8. Session, 2. Oktober 1877, S. 9529.

<sup>6</sup> Zum Beispiel Vocke 1887. Vgl. zur Rolle der Historischen Schule der Nationalökonomie Spoerer 2004, S. 12–21.

<sup>7</sup> Veit 1927.

<sup>8</sup> Den Prozess schildern Martin et al. 2009 b.

<sup>9</sup> Unter Steuerhinterziehung ist die gesetzeswidrige Verkürzung von Steuern zu verstehen; vgl. Franzen 2009.

<sup>10</sup> Meisel 1883; Meisel 1911; Meisel 1925.

<sup>11</sup> Ausführlicher zu verschiedenen Schätzmethoden siehe Forschungsstelle für empirische Sozialökonomik e.V. 1995, S. 14–19; Torregrosa-Hetland 2015, S. 73–110.

wurde Ende der 1970er Jahre in Deutschland der Ausfall für die Staatskasse durch Steuerhinterziehung auf 2 bis 80 Milliarden DM jährlich geschätzt,<sup>12</sup> bei Gesamtsteuereinnahmen aller Körperschaften von ca. 160 Milliarden DM pro Jahr. Wurden also 1,9 Prozent oder 50 Prozent Steuern hinterzogen? Bis heute sind die Schätzungen mit schwerwiegenden methodischen Problemen behaftet, und ihre Ergebnisse bieten kaum mehr als eine grobe Orientierung.<sup>13</sup>

Seit den 1970er Jahren versuchten Ökonom\*innen zudem, das Steuerzahlverhalten zu modellieren als Funktion der hinterziehbaren Summe, des Risikos der Überführung und der drohenden Strafen.<sup>14</sup> Die Ergebnisse enttäuschten jedoch ebenfalls, da die mit ihrer Hilfe erstellten Prognosen weit von den Ergebnissen sämtlicher anderer Schätzungen entfernt sind: Weltweit zahlten und zahlen Zensiten ihre Steuern weitaus ehrlicher, als das (später ausgebauten und erweiterte) Modell dies voraussagte. Eine wichtige Dimension des Steuerzahls, die auf einer wie auch immer gearteten normativen Ebene zu liegen scheint, wurde im Modell nicht berücksichtigt.

Diese moralische Dimension des Steuerzahls stellte die empirische Sozialforschung in den Vordergrund, die sich nach dem Zweiten Weltkrieg in der Bundesrepublik etablierte. Forscher wie der Ökonom Günter Schmölders in Köln umgingen die undankbaren Schätzungen der Höhe der hinterzogenen Steuern elegant, indem sie im Rahmen groß angelegter Umfragen die Steuerzahler\*innen nicht etwa fragten, ob sie ihre Steuern ordnungsgemäß zahlten,<sup>15</sup> sondern vielmehr, ob eine Hinterziehung von Steuern ihrer Meinung nach zu rechtfertigen sei oder nicht.<sup>16</sup> Es ging also um die *Haltung* der Steuerzahler\*innen gegenüber ihrer Steuerpflicht, und eben diese definierte Schmölders als Steuermoral.<sup>17</sup> Die von ihm begründete Forschungsrichtung im Rahmen seiner Finanzpsychologie dominiert bis heute die Steuermoralforschung. Im World Values Survey, einer weltweit durchgeführten Umfrage zum Wertewandel, wird den Beforschten die Frage vorgelegt: »Ist es gerechtfertigt, Steuern zu hinterziehen, wenn sich die Möglichkeit dazu ergibt?«<sup>18</sup> Die Antwort erfolgt auf einer Skala von 1 (niemals) bis 10 (immer). Die quantitative Auswertung der Antworten erlaubt die Ermittlung der Korrelation der so ermittelten Steuermoral mit Alter, Geschlecht, Bildungsabschluss, Korruptionsrate, Häufigkeit von Amnes-

12 Gnabs, Janneck 1979, S. 205.

13 So die OECD in einem nicht publizierten Überblick über unterschiedliche Messmethoden vom 24. Juli 1986: »Recent developments in techniques to measure the extent of tax evasion and avoidance«, Archiv der OECD Paris, DAFFE/CFA/86.11.

14 Allingham, Sandmo 1972.

15 Solche Befragungen gab es unter anderem in Schweden; vgl. Vogel 1974.

16 Schmölders 1970 [1960].

17 Schmölders definierte Steuermoral als »die allgemeine Einstellung der Steuerpflichtigen zur Erfüllung oder Nichterfüllung ihrer steuerlichen Pflichten« (ebd., S. 101). Die Definition ist heute noch in der Steuermoralforschung gebräuchlich; vgl. Schneider et al. 2008, S. 29.

18 »Can it be justified to cheat on taxes if you have a chance?«; World Values Survey Database 2019 ([www.worldvaluessurvey.org/wvs.jsp](http://www.worldvaluessurvey.org/wvs.jsp); Zugriff vom 28.02.2019).

tien, gefühlter Höhe der Steuerbelastung, gefühlter Steuergerechtigkeit und vielem mehr. Auf dieser Basis hat diese Richtung der Steuermoralforschung umfangreiche Vorschläge vorgelegt, wie sich die Steuermoral positiv beeinflussen lasse, zum Beispiel durch die Vermeidung von Amnestien, die Bekämpfung der Korruption, die Verbesserung der Kommunikation zwischen Zensiten und Steuerverwaltung oder die Reduzierung der steuerlichen Belastung.<sup>19</sup> Die implizite, wenn auch keineswegs bewiesene Hoffnung ist, dass eine Anhebung der so verstandenen Steuermoral zu einem ehrlicheren Steuerzahlverhalten führen könnte.

Die Schätzung der hinterzogenen Summen ebenso wie die Modellierung des Steuerzahlverhaltens und die Erforschung der Bewertung der Steuerpflicht zielen jeweils auf das Individuum ab. Im Unterschied dazu und in Anlehnung an neuere Ansätze der Soziologie der Moral<sup>20</sup> wird Moral in diesem Beitrag als soziales Konstrukt betrachtet. Sie wird verstanden als das kollektiv geteilte Verständnis dessen, was als legitim anerkannt wird, als jene Normen also, auf die sich eine Gruppe einigt, um das egoistische Verhalten ihrer Mitglieder zu regulieren. Dieses Verständnis ermöglicht Historiker\*innen einen diskursanalytischen Zugriff auf den Quellenbegriff der Steuermoral, der so gleichzeitig zum Forschungskonzept wird: Die Normen des Steuerzahls, seien sie in Form von Gesetzen institutionalisiert oder nicht, können verstanden werden als Ergebnis des gesellschaftlichen Diskurses über das Steuerzahlen.<sup>21</sup> In den Diskurs bringen verschiedene Teilnehmer\*innen ihre unterschiedlichen, teils konkurrierenden Vorstellungen ein, was als legitim gelten soll, mit dem Ziel, ihr Verständnis durchzusetzen, was ihnen je nach Machtkonstellation gelingt oder nicht. Das Ergebnis des Aushandlungsprozesses ist ein dominantes Verständnis von Steuermoral, das dann auch auf der politisch-institutionellen Ebene Konsequenzen hat, zum Beispiel in der Formulierung von Steuergesetzen oder der Gestaltung der Steuerpraxis. Entsprechend wird in diesem Beitrag der Diskurs um das (ehrliche) Steuerzahlen rekonstruiert und analysiert, um zu verstehen, wie er strukturiert war und wie sich die Normen des Steuerzahls, die Steuermoral, in seinem Verlauf veränderten. Welche Narrative wurden verwendet? Wie konstituierten diese Narrative die Steuermoral als einen Aspekt von soziokultureller Wirklichkeit, wo wurden die Grenzen einer legitimen Weltsicht gezogen? Wie versuchten die konkurrierenden Stimmen im Diskurs die Meinungsführerschaft zu erringen, und welche (Macht-)Faktoren nutzten sie dafür?

Diese Fragestellungen können an unterschiedliche Forschungsfelder anknüpfen: Neben der Soziologie der Moral, in der nach der Entstehung und dem Wandel von Normen und Wertvorstellungen im Laufe der Zeit gefragt wird,<sup>22</sup> ist die New Fiscal Sociology zu nennen, deren Vertreter\*innen in der Tradition der Historischen Schule eine interdisziplinäre Steuergeschichte anregen möchten.<sup>23</sup> Das Verhältnis

19 Als Überblick Schneider et al. 2008.

20 Hitlin, Vaisey 2010 b; Hitlin, Vaisey 2013; Abend 2014.

21 Landwehr 2018.

22 Hitlin, Vaisey 2010 a; Bargheer 2018.

23 Martin et al. 2009 a; Döpking 2018; Huhnholz 2018.

von Moral und Ökonomie, das bereits seit den 1970er Jahren untersucht wird,<sup>24</sup> findet jüngst wieder verstärktes Interesse,<sup>25</sup> ebenso wie historische Ansätze zur Analyse der Moral allgemein.<sup>26</sup> Auch die historiografische Wertewandelforschung, die nach dem Wechselspiel zwischen Werten, Institutionen und sozialen Praktiken fragt, bietet wertvolle Anregungen.<sup>27</sup> Das gleiche gilt für die umfangreiche Forschungsliteratur zur Geschichte der Korruption.<sup>28</sup>

Als chronologischer Rahmen für die Untersuchung des (angenommenen) Wandels der Steuermoral wird die Zeit zwischen dem Ende des Zweiten Weltkriegs (1945) und dem Beginn des »Wirtschaftswunders« (1953) in den westlichen Besatzungszonen beziehungsweise der Bundesrepublik gewählt. Diese Periode zeichnet sich durch einen intensiven Diskurs um das ehrliche Steuerzahlen aus, der Mitte der 1950er Jahre fast verstummte. Dies macht den kurzen Zeitraum zu einem besonders interessanten Untersuchungszeitraum für eine exemplarische Tiefenbohrung. Um den Diskurs zu rekonstruieren, wurden einige führende Zeitungen und Zeitschriften, die aufgrund ihrer digitalen Verfügbarkeit nach Stichworten aus dem Wortfeld »Steuermoral« durchsucht werden können (*Frankfurter Allgemeine Zeitung*, *Die Zeit*, *Der Spiegel*), sowie die bundesdeutschen Parlamentsdebatten systematisch ausgewertet. Wo sich in diesem Material Hinweise auf weitere Berichterstattung (zum Beispiel *Der Steuerzahler*, die Zeitschrift des Vereins der Steuerzahler) oder auf verstreutes Schrifttum finden, wurden sie verfolgt. Zusätzlich wurden Schriften aus dem Bereich der katholischen Soziallehre, die sich mit dem Thema Steuermoral auseinandersetzen, als Quellen herangezogen.

Im nächsten Abschnitt folgt ein kurzer Überblick über die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen während des Untersuchungszeitraums. Anschließend wird der Diskurs um das ehrliche Steuerzahlen untersucht, wobei drei verschiedene Narrative rekonstruiert werden. Im abschließenden Fazit wird diskutiert, ob und wie sich die Normen des Steuerzahlens in Westdeutschland im Untersuchungszeitraum veränderten und welche Schlussfolgerungen aus der historiografischen Untersuchung für die aktuellen Debatten gezogen werden können.

## 2. Steuerrecht und Steuerzahlverhalten nach dem Krieg

Rechtliche Grundlage des Steuersystems waren ab 1946 die »Februargesetze«, in denen vom Alliierten Kontrollrat ein einheitliches Steuerrecht für alle vier Besatzungszonen festgeschrieben wurde – in diesem Punkt konnten sich die Alliierten aufgrund weitgehend gemeinsamer Interessen einigen. Steuerliche Vergünstigungen

24 Thompson 1971.

25 Fassin 2012; Siméant 2015; Götz 2015. Siehe auch das DFG-Netzwerk *Ökonomie und Moral. Normativität und Wirtschaftshandeln im langen 20. Jahrhundert: Wissen, Dinge, Praktiken*. <http://gepris.dfg.de/gepris/projekt/406936980> (Zugriff vom 28.02.2019).

26 Knoch, Möckel 2017.

27 Dietz, Neuheiser 2016.

28 Als aktuelles Beispiel: Driel 2018.

wurden abgebaut und die Steuersätze drastisch erhöht. Der Spitzensatz der Einkommensteuer betrug 95 Prozent, aber auch alle anderen Steuern stiegen stark.<sup>29</sup> Ziele waren die Entnazifizierung des Steuerrechts, die Abschöpfung des inflationsbedingten Geldüberhangs und höhere Einnahmen zur Deckung der Besatzungskosten. In dieser rigorosen Steuerpolitik war das Bemühen der Alliierten zu erkennen, in der durch Flüchtlinge, Kriegsversehrte, Entwurzelte und Mittellose schwer belasteten Volkswirtschaft die »beati possidentes«, die ihren Besitz über die Kriegswirren hinweg hatten retten können, zur Bewältigung der Lasten heranzuziehen.<sup>30</sup> Ein sozialer Ausgleich zwischen Kriegsverlierer\*innen und -gewinner\*innen (oder weniger Geschädigten) musste bewerkstelligt werden, und dies sollte nach Ansicht der Alliierten in erster Linie durch steuerpolitische Umverteilung realisiert werden. Steuerentlastungen, wie sie der Wirtschaftsrat vorschlug, der in erster Linie die Investitionstätigkeit fördern wollte, lehnten sie dementsprechend ab.

Während die sowjetisch besetzte Zone steuerpolitisch eigene Wege ging,<sup>31</sup> verhinderten die Alliierten in den westlichen Besatzungszonen auch nach Zusammentreten des Parlamentarischen Rates (in dem die Kräfteverteilung zwischen SPD und CDU/CSU annähernd ausgeglichen war) Steuersenkungen auf Grundlage der Kontrollratsgesetze. Im zweiten Steuerneuordnungsgesetz vom April 1949 und im DM-Eröffnungsbilanzgesetz vom August 1949 konnte deshalb keine Senkung der Steuern erfolgen, dafür wurden aber viele Ausweichmöglichkeiten eröffnet, zum Beispiel durch große Freiheiten bei der Bewertung des Unternehmenskapitals in DM, die Begünstigung nicht entnommener Gewinne und diverse Abschreibungsmöglichkeiten. So wurde zwar die Kapitalakkumulation gefördert, die ursprünglichen Steuertarife wurden allerdings ausgehöhlt.<sup>32</sup> Ziel dieser vor-bundesrepublikanischen Steuergesetze war die Förderung von Investitionen und Wachstum, während der Ausgleich sozialer Ungleichheit ein untergeordnetes Ziel blieb. Nachdem der Bundestag im September 1949 seine Arbeit aufgenommen hatte, sträubten sich die Alliierten zunächst weiterhin gegen offene Steuersenkungen und stimmten erst nach langen Verhandlungen einem Einkommensteuer-Änderungsgesetz (29. April 1950) zu, in dem die Tarife »auseinandergezogen« sowie um immerhin durchschnittlich 17 Prozent gesenkt wurden. Daneben tolerierten sie, dass die steuerlichen Vergünstigungen wie zum Beispiel Abschreibungsmöglichkeiten nicht ab-, sondern weiter ausgebaut wurden, die Zone des gerade-noch-legalen Steuersparens also erweitert wurde.<sup>33</sup>

Bereits unmittelbar nach Kriegsende war die Steuermoral in Deutschland von den Medien, die nach und nach ihre Arbeit aufgenommen hatten, als ausgesprochen unbefriedigend beschrieben worden. Dies galt nicht nur im Hinblick auf den blü-

29 Ullmann 2005, S. 180; Muscheid 1986, S. 27.

30 Wehler 2008, S. 955.

31 Ullmann 2005, S. 179.

32 Ebd.; Muscheid 1986, S. 44 f.

33 Muscheid 1986, S. 48.

henden Schwarzmarkt,<sup>34</sup> sondern auch für die Errichtung der direkten Steuern.<sup>35</sup> Pressestimmen berichteten von Steuerhinterziehung in großem Umfang.<sup>36</sup> Nach der Währungsreform (Juni 1948) zahlten die Deutschen ihre Steuern keineswegs ehrlicher. Selten wurden im Diskurs Zahlen angeführt; eine Ausnahme machte der Oberfinanzpräsident Württemberg-Badens Ludwig Ellinger, der die hinterzogenen Steuern in Westdeutschland 1950 auf 4,5 Milliarden DM schätzte (allerdings ohne Nennung der angewandten Messmethode),<sup>37</sup> was in diesem Jahr mehr als einem Viertel des Etats von 16,3 Milliarden DM entsprach.<sup>38</sup> Ansonsten kam der Diskurs weitgehend ohne Zahlenbasis aus.

### 3. Der Diskurs über das (ehrliche) Steuerzahlen

Im Diskurs um das ehrliche Steuersparen in der frühen Bundesrepublik lassen sich drei Hauptnarrative rekonstruieren, die die Praktiken des Steuersparens auf unterschiedliche Art und Weise sinnhaft deuten.

#### 3.1 Relativierung der Steuerpflicht

Ein gleich nach Kriegsende häufig in den Quellen anzutreffendes Narrativ erklärte das mangelhafte Steuerzahlverhalten damit, dass die viel zu hohe Steuerbelastung den Zensiten gar keinen anderen Ausweg als die Hinterziehung lasse.<sup>39</sup> Deswegen sei sie als Überlebensstrategie in Maßen zu rechtfertigen, etwa um einen Betrieb durch schwierige Jahre zu bringen. Das steuervermeidende Verhalten wurde also unter Verweis auf ökonomische Notwendigkeiten rationalisiert und gerechtfertigt,<sup>40</sup> selbst da, wo es die Grenze der Legalität überschritt.<sup>41</sup> Die Presse betonte jedoch, dass diese moralische Ausnahmeregelung keine grundsätzliche Änderung der ungeschriebenen Normen oder gar der Gesetze bedeuten würde: Ein moralisches

34 Zierenberg 2008.

35 Der Luxus, wie er mancherorts zu sehen war, wäre bei der vorgeschriebenen progressiven Besteuerung eigentlich ganz unmöglich gewesen; vgl. Golphius 1952 a.

36 „Steuerumgehung“, in *Die Zeit* 41/1946.

37 Zitiert nach Willi Lausen (SPD) im Bundestag, 145. Sitzung am 31. Mai 1951, S. 5741. Die Bundestagsprotokolle sind abrufbar unter: <http://pdok.bundestag.de/> (Zugriff vom 02.04.2019).

38 Ullmann 2005, S. 186.

39 »Steuerumgehung«, in *Die Zeit* 41/1946. Ganz ähnlich: Eckardt 1950.

40 Diese Rationalisierungsstrategie ist typisch auch für andere Felder der Wirtschaftskriminalität; Driel 2018, S. 14.

41 Dieses Rechtfertigungsnarrativ erinnert an das sogenannte »Fringsen«, den Diebstahl von Kohlen und Lebensmitteln, den der Kölner Kardinal Josef Frings in seiner Silvesterpredigt von 1946 als im Rahmen des zum Überleben Notwendigen legitimierte; vgl. Frings 2016. Das »Fringsen« kann im Kontext der Moraltheologie auch als Ausdruck des Wandels von der Gesinnungs- zur Verantwortungsethik verstanden werden: Das Übertreten einer Norm erzeugt – unparteilich beurteilt – weniger Schaden als ihre rigide Befolgung; vgl. Verstraeten 1995.

Recht, dem Staat Steuern vorzuenthalten (»Steuerstreik«), wurde als letztlich zur Anarchie führend abgelehnt.<sup>42</sup> Die als gültig propagierten Normen des Steuerzahlsens sollten durch die Notsituation nicht grundsätzlich aufgeweicht oder angetastet werden.

Die Deutung, dass eine zu hohe Steuerbelastung die Steuermoral notwendigerweise untergrabe, konnte aber keineswegs nur eingesetzt werden, um Steuersparpraktiken zu legitimieren. Vielmehr ließ sie sich auch für weiterführende politische Forderungen verwenden: Da die zu hohe Steuerlast als Ursache der mangelnden Steuermoral ausgemacht wurde, konnte deren Reduktion als adäquates Mittel zur Hebung der Steuermoral propagiert werden.<sup>43</sup> Es müsse »der ‚Luftröhrenschnitt‘ einer Steuersenkung gewagt werden, der dem Erstickensbedrohten das Luftholen gestattet«.<sup>44</sup> Die Steuermoraldiskurse eröffneten so ein »policy window«,<sup>45</sup> in dem politische Forderungen zur Umverteilung finanzieller Lasten durchsetzbar schienen.

Konservative und wirtschaftsliberale Politiker\*innen bedienten sich deshalb weiterhin dieses Narrativs. Ihr Ziel war eine drastische Senkung der Steuern insbesondere für höhere Einkommen und Unternehmen, die man als *conditio sine qua non* für die Kapitalbildung, die Erhöhung der Investitionen und den wirtschaftlichen Aufschwung betrachtete.<sup>46</sup> Die Bayernpartei etwa beklagte die »unmoralische Steuergesetzgebung«,<sup>47</sup> die Steuerhinterziehung als legitime Gegenwehr erscheinen ließ, und die Deutsche Partei als Regierungspartei betonte, dass der Spaltensteuersatz von 95 Prozent Konfiskation sei.<sup>48</sup> Finanzminister Fritz Schäffer (CSU) kommentierte: »Wir haben die Kuh so doll gemolken, daß schon Blut kommt.«<sup>49</sup> Die Hinterziehung wurde so zwar für gesetzeswidrig (illegal), aber doch auch für verständlich und entschuldbar (legitim) erklärt. Nur durch eine Reduzierung der Steuerlast sei die Steuermoral zu heben, wie das folgende Zitat von Fritz Schäffer in einer Debatte um ein neues Steuergesetz im Bundestag von 1950 verdeutlicht:

»Die deutschen Länder sind sich vollkommen bewußt, daß rein rechnerisch der Gesetzentwurf einen *Steuerausfall* zur Folge haben müßte, und zwar einen solchen von sehr beträchtlicher Höhe. Sie hoffen zusammen mit dem Bundesfinanzminister und der Bundesregierung, daß die endgültige Wirkung des Gesetzentwurfes sein wird, daß die gewährten Steuererleichterungen die *Steuermoral* und die *Leistungsfähigkeit des deutschen Steuerzahlers*

42 Strickrodt 1950.

43 „Wirtschaft mit neuem Geld“, in *Die Zeit* 26/1948; „Korrigierte Steuerreform“, in *Die Zeit* 51/1948; »Klippen der Steuermoral«, in *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 2. Dezember 1949; „Schärfere Steuererfassung“, in *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 10. März 1950.

44 „Vertagung ohne Grund“, in *Die Zeit* 53/1948.

45 Driel 2018, S. 4.

46 „Organische Reform des Steuerrechts“, in *Die Zeit* 42/1949.

47 Anton Besold (BP) im Bundestag, 26. Sitzung am 11. Januar 1950, S. 804.

48 Hans Ewers (DP) im Bundestag, ebd., S. 802.

49 Fritz Schäffer, zitiert nach: „Steuer: Im Jahr der Hingabe“, in *Der Spiegel* 9/1950, S. 29.

heben, so daß nach einer Übergangszeit mit dem alten und vielleicht sogar mit einem höheren Aufkommen gerechnet werden kann.«<sup>50</sup>

Lobbygruppen wie der im November 1949 in Stuttgart gegründete Bund der Steuerzahler<sup>51</sup> schlügen in die gleiche Kerbe:

»Die meisten Unternehmer sind heute vor die Wahl gestellt, entweder steuerlich ehrlich zu bleiben und auf Heller und Pfennig zu leisten, aber ihren Betrieb zu schließen, oder in irgendeiner Weise – legal oder illegal – dieser sinnlos gewordenen Häufung von Steuerlasten auszuweichen, um den Betrieb aufrecht zu erhalten. [...] Die Folge einer so maßlosen Ueberspannung an sich richtiger Grundsätze hat dazu geführt, daß die Masse der Steuerpflichtigen jede Möglichkeit ergreift, sich der unerträglich gewordenen Bürde zu entziehen. [...] Zu keiner Zeit hat die Steuermoral einen solchen Tiefstand erreicht wie heute.«<sup>52</sup>

Auch die FDP hielt eine Verminderung der steuerlichen Belastung für unbedingt geboten, damit die Moral zurückkehren könne, was sie bei ordentlichem Lohn und Gewinn zweifelsohne täte. Ungeachtet der Gesetzeslage seien Steuern nur dann moralisch verpflichtend, also legitim, wenn sie für den Zensiten tragbar seien.<sup>53</sup> Zudem müsse auch das Gefühl verschwinden, sich in einer Ausnahmesituation zu befinden, in der die Rettung des Betriebs eine Verletzung der Normen verzeihlich mache.<sup>54</sup> So warb man für die Absenkung der gesetzlich festgelegten Hürden für korrektes Zahlverhalten, um auf diese Weise mehr Bürger\*innen den Verbleib im Raum der Legalität zu ermöglichen, von denen man die Einhaltung höher angelegter Maßstäbe nicht erwarten könne. Die Absenkung der Messlatte sollte dazu beitragen, dass es überhaupt erst wieder möglich würde, die institutionalisierten Normen zu respektieren.

Auch in der Debatte um eine mögliche Amnestie für Steuervergehen in den »chaotischen« Jahren zwischen 1945 und der Währungsreform wurde von konservativer Seite mit der Steuermoral argumentiert. Eine solche Amnestie würde eine höchst sinnvolle Unterscheidung zwischen der RM- und der DM-Zeit ermöglichen und die Verfolgung alter Vergehen unter Gebrauch »moralinsaure[r] Tiraden« beenden.<sup>55</sup> Eine großzügige Handhabung der Normen statt strenger Nachzahl-Verordnungen sei notwendig, damit die Rückkehr zur Ehrlichkeit einfach sei und nicht »der letzte Rest von Moral zum Teufel« gehe.<sup>56</sup> Viele Deutsche hätten in der Zeit zwischen Kriegsende und Währungsreform auch aus dem Gefühl heraus hinterzogen, ohnehin

50 Fritz Schäffer im Bundestag, 26. Sitzung am 11. Januar 1950, S. 789; Hervorhebung im Original.

51 *Der Spiegel* berichtete von der Gründung des Vereins: „Eine Art Geheimwissenschaft. Leicht wie Samba Tanzen“, in *Der Spiegel* 45/1949, S. 27f. Vgl. auch Kohler 1983; Kunze, Schelle 1977; Möller 1999; Schöbel 2005.

52 „Die Finanz- und Steuerpolitik hat jeden Sinn für die Wirklichkeit verloren“, in *Der Steuerzahler* 1/1950, S. 2.

53 August Neuburger (CDU) im Bundestag, 26. Sitzung am 11. Januar 1950, S. 795. Diese Verknüpfung von Steuermoral mit Besteuerungsmoral findet sich auch in der jüngeren ökonomischen Sekundärliteratur; vgl. Tipke 2000.

54 Hermann Höpker-Aschoff (FDP) im Bundestag, 26. Sitzung am 11. Januar 1950, S. 800.

55 „Amnestie wird vorbereitet“, in *Die Zeit* 51/1949.

56 Ebd.

nur für die Alliierten zu zahlen.<sup>57</sup> Es überwog also das Verständnis für die Steuer-sünder\*innen, und illegales Verhalten wurde legitimiert und blieb straffrei. Eine entsprechende Amnestie konnte mit der Regierungsmehrheit verabschiedet werden.<sup>58</sup>

### 3.2 Stärkung der Normen durch Kontrolle und Sanktionen

Das Narrativ von der wirtschaftlichen Notwendigkeit der Steuerhinterziehung blieb allerdings nicht unwidersprochen: Auch wenn *Die Zeit* dieser Rechtfertigung Raum gab, druckte sie doch auch immer wieder Stimmen ab, die die oben dargestellte Instrumentalisierung der Steuerzahlnormen kritisierten. So spottete ein Kommentator, dass die Steuermoral auch »bisher immer zur Dekoration eines Steuerreformentwurfs gehört« habe, und warnte vor »moraltriefenden Erwartungen« einer automatischen Verbesserung.<sup>59</sup> Es wurde ein Gegennarrativ aufgebaut: »Dieses Recht [Steuern zu hinterziehen] findet nun aber seine unverrückbare Grenze dort, wo es in einen Mißbrauch auf Kosten der Gesamtheit der Steuerzahler übergeht.«<sup>60</sup> Eine Verwässerung der Steuergesetze ebenso wie der ungeschriebenen Normen des Steuerzahls wurde klar zurückgewiesen. Steuerhinterziehung wurde als abträglich und zersetzend für das System beschrieben, und der Schaden der kritisierten Praktiken für die Allgemeinheit rückte in den Vordergrund.<sup>61</sup> Die ehrliche Entrichtung der Steuern wurde als Bürgerpflicht dargestellt, die sich aus der Teilhabe des Einzelnen am Kollektiv ergab.

Dieses Narrativ findet man in Bundestagsdebatten insbesondere bei linksgerichteten Parteien. Zwar ließen Vertreter der SPD das Narrativ von der ökonomischen Notwendigkeit an manchen Stellen gelten, nämlich dort, wo es um die auch von ihr gewünschte Senkung der indirekten Steuern auf Tabak ging, von der alle Schichten profitieren sollten.<sup>62</sup> Im Hinblick auf die direkten Steuern, die die SPD progressiv gestalten wollte, verfolgten die Oppositionsparteien jedoch ganz andere Ziele: Sie erachteten Kapitalbildung und Investitionsförderung als weniger wichtig als den Abbau der sozialen Ungleichheit. Sie ließen die angeblich überhöhte Steuerbelastung als Entschuldigung des Fehlverhaltens der Besserverdienenden nicht gelten, sondern lehnten, wie zum Beispiel Harald Koch (SPD) in folgendem Zitat, jede Einschränkung der Geltung der Steuergesetze ab:

»Ich glaube, es ist kein gutes Zeichen, daß man sich durch derartige Steuersenkungen und Steuerermäßigungen zugunsten der Defraudanten und zu Lasten der Allgemeinheit wieder eine Steuermoral erkaufen will, das heißt also zugunsten einiger weniger zehntausend, die ein Einkommen von mehr als 20.000 D-Mark haben, und zu Lasten von Millionen ehrlicher Steuerzahler.«<sup>63</sup>

<sup>57</sup> Strobl 1954.

<sup>58</sup> Matthias Hoogen (CDU/CSU) im Bundestag, 41. Sitzung am 15. Juli 1954, S. 1925.

<sup>59</sup> „Spesenkunde“, in *Die Zeit* 16/1950.

<sup>60</sup> „Steuerumgehung“, in *Die Zeit* 41/1946.

<sup>61</sup> Driel 2018, S. 21.

<sup>62</sup> Rudolf Kohl (Stuttgart, KPD) im Bundestag, 61. Sitzung am 4. Mai 1950, S. 2244 f.

<sup>63</sup> Harald Koch (SPD) im Bundestag, 45. Sitzung am 3. März 1950, S. 1510.

Steuerunehrlichkeit wird hier nicht nur als illegale, sondern auch illegitime Handlung beschrieben, die der eigenen Bereicherung diene und dem Kollektiv schade. Diese Deutung der Sozialdemokrat\*innen teilte auch der prominente Vertreter der katholischen Soziallehre Oswald von Nell-Breuning, der 1952 betonte:

»Als Glied des Gemeinwesens habe ich entsprechend der Stellung, die ich im Gemeinwesen einnehme, und entsprechend den Kräften und Mitteln, über die ich verfüge, zu den Lasten des Gemeinwesens beizutragen, sei es durch persönliche Leistung, sei es durch materielle Beiträge, die ich für die Gemeinschaft erbringe.«<sup>64</sup>

Er wandte sich explizit gegen die laxe Haltung gegenüber der Steuerpflicht, die frühere Moraltheologen eingenommen hätten, und verlangte eine eindeutige Positionierung der katholischen Kirche zum Aufbau eines echten »Verantwortungsbewußtsein[s] gegenüber diesem Sachbereich«. Steuerhinterziehung bedeute unlauteren Wettbewerb und sei deshalb nicht zu rechtfertigen. Man könne sich seiner Steuerpflicht keineswegs unter Hinweis auf die ungerechtfertigte oder ungeheure Besteuerung entziehen, auch wenn das Steuersystem in vielen Punkten der Reform bedürfe. Die Kirche in der Bundesrepublik könne das umso weniger, als sie ja durch den Staat die Kirchensteuer einzöge, also in das Steuersystem eingebunden sei und davon profitiere.

Im Rahmen dieses Narrativs öffnete sich ein ganz anderes »policy window«: Zum einen forderten die Sozialdemokrat\*innen schärfere Kontrollen durch die Steuerfahndung und strengere Strafen für überführte Steuersünder\*innen. Die dafür notwendigen Kapazitäten in den Finanzämtern wollten sie durch eine Anhebung der Freibeträge und eine Vereinfachung der Gesetzgebung schaffen.<sup>65</sup> Zum anderen forderten sie die Offenlegung der Steuerlisten, wie es in Großbritannien und den USA üblich war.<sup>66</sup> Was dem amerikanischen Zensiten zugemutet werden könne, dürfe der deutsche nicht einfach von sich weisen.<sup>67</sup> So forderte der SPD-Bundestagsabgeordnete Otto Heinrich Greve: »Durch die Pflicht zur Offenlegung der Zahlen soll jeder an seinem Gewissen und an dem, was er noch an Steuermoral in sich hat, gepackt werden, und er soll der Kontrolle durch das Auge des Volkes unterworfen werden.«<sup>68</sup>

Die Kontrolle der Einhaltung der in Form von Gesetzen institutionalisierten Normen, nicht die Aufweichung der Normen war das Ziel dieser Forderungen. Die Opposition brachte den Vorschlag zur Offenlegung der Steuerlisten zweimal in den Bundestag ein, wo er hitzig debattiert, aber mit der Regierungsmehrheit zurückgewiesen wurde.<sup>69</sup> Insbesondere die FDP gab zu bedenken, dass in Zeiten der Not, die viel Neid hervorbrächte, die Offenlegung der Steuerlisten zur Agitation genutzt

64 Nell-Breuning 1954. Der entsprechende Vortrag wurde Mitte des Jahres 1952 gehalten.

65 Harald Koch (SPD) im Bundestag, 145. Sitzung am 31. Mai 1951, S. 5736.

66 Harald Koch (SPD) im Bundestag, 45. Sitzung am 3. März 1950, S. 1514.

67 Harald Koch (SPD) im Bundestag, 63. Sitzung am 11. Mai 1950, S. 2300.

68 Otto Heinrich Greve (SPD) im Bundestag, 45. Sitzung am 3. März 1950, S. 1543.

69 Am 3. April und 11. Mai 1950; vgl. Renner (KPD) im Bundestag, 63. Sitzung am 11. Mai 1950, S. 2299 f.

werden würde<sup>70</sup> und das Denunziantenunwesen, aus der Zeit des NS noch gut bekannt, befördern würde.<sup>71</sup> Außerdem wurde der hohe Verwaltungsaufwand angeführt. Finanzminister Schäffer fasste zusammen: »Eine Offenlegung der Steuerlisten wird in Zeiten der steuerlichen Belastung demoralisierend auf den Willigen und nicht aneifernd auf den Mann schlechten Willens wirken.«<sup>72</sup> Aufgrund der politischen Machtverhältnisse konnte sich das Narrativ von der gesellschaftlichen Schädlichkeit der Steuerhinterziehung im Bundestag nicht durchsetzen. Auch die Steueramnestie konnte die Opposition nicht verhindern, obgleich sie vor der weiteren Verwischung der Grenze zwischen legalen und illegalen Praktiken warnte, vor einer Verharmlosung des illegalen Verhaltens und einem negativen Lerneffekt.<sup>73</sup>

Das Narrativ vom gesellschaftlichen Schaden durch Steuerhinterziehung wurde allerdings nicht nur von der Opposition, sondern auch von den Alliierten benutzt: Sie hatten kein Interesse an einer Senkung der Steuern, fürchteten sie doch Budgetlücken und Probleme bei der Bezahlung der Besatzungskosten. Zugleich wollten sie im Hinblick auf die Öffentlichkeit in ihren Heimatländern das Steuerniveau im besiegten Deutschland keinesfalls unter dasjenige zu Hause fallen lassen. Als sie im April 1950 die Genehmigung des oben diskutierten Gesetzes zur Änderung des Einkommensteuergesetzes und des Körperschaftsteuergesetzes zunächst ablehnten,<sup>74</sup> argumentierten sie, dass eine Steuersenkung nicht nur ausgeglichene Haushalte verhindern, sondern auch die Waren nachfrage in der Bundesrepublik erhöhen würde, sodass weniger Waren für den dringend notwendigen Export zur Verfügung stünden. Nötig seien vielmehr eine Einschränkung des Bedarfs an Luxusgütern, die Schaffung von Anreizen zur Investition (worunter aber, im Gegensatz zur Regierung, nicht die Senkung der Steuerbelastung verstanden wurde) sowie »verbesserte Methoden zur Steuereinziehung und Durchführung der Gesetze, die geeignet wären, die Steuerhinterziehung bei Einkommensteuer und anderen Steuerarten zu verhindern und Deutschlands ehemals so guten Ruf hinsichtlich seiner hohen Steuermoral wiederherzustellen«.<sup>75</sup>

Worauf sich der Hinweis auf die ehemals so gute deutsche Steuermoral bezog, wurde nicht erläutert. Intendiert wurden offensichtlich strengere Kontrollen, auch

70 Hermann Höpker-Aschoff (FDP) im Bundestag, 63. Sitzung am 11. Mai 1950, S. 2298.

71 Hans Ewers (DP) im Bundestag, 145. Sitzung am 31. Mai 1951, S. 5743 f.

72 Fritz Schäffer im Bundestag, 63. Sitzung am 11. Mai 1950, S. 2302. *Die Zeit* schloss sich Schäffers Argumentation gegen die Offenlegung der Steuerlisten weitgehend an; vgl. „Offene Listen“, in *Die Zeit* 22/1951.

73 Ein solcher Lerneffekt wird in der aktuellen sozialwissenschaftlichen Forschung als Folge von Amnestien diskutiert; vgl. Schneider et al. 2008, S. 82

74 Alliierte Hohe Kommission für Deutschland, Der Rat, an Bundeskanzler Adenauer, 21. April 1950. <http://pdok.bundestag.de/> (Zugriff vom 02.04.2019). Eine enttäuschte Reaktion: »Alliierte Einwände überzeugen nicht«, in *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 22. April 1950.

75 Alliierte Hohe Kommission für Deutschland, Der Rat, an Bundeskanzler Adenauer, 21. April 1950. <http://pdok.bundestag.de/> (Zugriff vom 02.04.2019).

wenn die Alliierten nicht so weit gingen, eine Offenlegung der Steuerlisten zu fordern, wie die deutsche Opposition das tat.

### 3.3 Steuermoral als individuelle Haltung

Anders als die Regierung dies suggeriert hatte, trugen die 1950 durchgeführten »Steuergeschenke« an die Besserverdienden kaum zur Hebung der Steuermoral bei – zumindest der Meinungen der Zeitgenossen nach, auch wenn diese im Diskurs kaum durch Zahlen fundiert wurden.<sup>76</sup> Dies brachte die Regierung den Alliierten und der Opposition gegenüber in Legitimationsnot. War es doch nicht allein die Höhe der Steuerbelastung, die die Steuermoral bedingte? Reichte es nicht aus, den gesetzlichen Rahmen so zu lockern, dass die Bürger\*innen seine Schranken leicht respektieren konnten? Das Narrativ von der mangelnden Steuermoral aufgrund zu hoher Steuern verlor an Glaubwürdigkeit. Doch das Schließen von Schlupflöchern und strengere Kontrollen passten immer noch nicht in die politische Agenda der Regierungsparteien. Wie sollten sie diskursiv reagieren?

Einen Ausweg aus dem Dilemma bot ein drittes Narrativ. Die beiden bisher analysierten Narrative hatten die Verantwortung für die Normen des Steuerzahlsens beim Staat verortet, dem es oblag, die Gesetze, aber auch die sonstigen institutionellen Rahmenbedingungen so zu setzen, dass die Bürger\*innen sich zum ehrlichen Zahlen verpflichtet fühlten. Aber dieses Verständnis war nicht alternativlos: Man konnte die Normen des Steuerzahlsens auch in der Verantwortung des Individuums verorten. Dieses dritte Narrativ gab es ansatzweise bereits vor Gründung der Bundesrepublik. So hatten manche Pressestimmen zwar vehement die Steuerhinterziehung als gemeinschaftsschädigend angeprangert, zugleich jedoch bestritten, dass die Steuermoral nur »scheintot« sei und so einfach wiederbelebt werden könne.<sup>77</sup> Vielmehr sei jede Reform des Steuerrechts im Hinblick auf die Moral doch ein großes Experiment bei »der Vielzahl von einzelnen [...], die im Laufe dieser Jahre Gelegenheit hatten, sich zu perfekten ›Widerstandskämpfern‹ gegen ein empfundenes Steuerunrecht auszubilden«.<sup>78</sup> Die Verantwortung für das ehrliche Steuerzahlen wurde hier nicht im Feld der ökonomischen oder institutionellen Rahmenbedingungen ausgemacht (die man durch Steuersenkungen oder strengere Kontrollen hätte modifizieren können), sondern beim einzelnen Steuerzahler beziehungsweise der einzelnen Steuerzahlerin. Dessen/deren Normen wurden zum Beispiel als Konsequenz seiner/ihrer ganz persönlichen Beziehung zum Staat verstanden: Sie seien nur durch eine Wiederherstellung des Vertrauensverhältnisses zwischen Finanzverwaltung und Zensiten zu stärken. Dazu sollte der Umgangston verbessert werden, der in seiner autoritären Manier noch stark durch Gepflogenheiten aus nationalsozialistischer Zeit geprägt sei.<sup>79</sup> So sehe die Verwaltung den/die Bürger\*in stets als

76 Harald Koch (SPD) im Bundestag, 145. Sitzung am 31. Mai 1951, S. 5734.

77 „Amnestie? – Amnestie!“, in *Die Zeit* 46/1948.

78 „Organische Reform des Steuerrechts“, in *Die Zeit* 42/1949.

79 Muser 1949.

»präsumtiven Steuersünder«,<sup>80</sup> veranschlage zu hohe Summen und presse angeblich überführte Zensiten durch Drohungen zum Verzicht auf Rechtsmittel.<sup>81</sup> Diese Missstände gälte es abzuschaffen. In der *Zeit* wurden die Drohgebärden der Behörden moniert, die nur »die Kampfstellung zwischen dem Finanzamt und dem Steuerzahler«<sup>82</sup> verschärften, und wurde zudem die verlässliche Wahrung des Bankgeheimnisses gefordert.<sup>83</sup> »Eine Reform des Steuerrechts muß also auch und in erster Linie eine Reform des Geistes sein, in dem es von beiden Seiten gehandhabt wird.«<sup>84</sup> Vertrete man die Steuermoral in dieser Weise beim Individuum, so lag auf der Hand, dass Überwachung, Druck und ein Heer von Fahndern (wie die Opposition sie forderte) nicht als adäquates Mittel zu ihrer Verbesserung dienen konnten.<sup>85</sup>

Diesem Narrativ zufolge setzten die Bürger\*innen die Normen des Steuerzahlens also mehr oder weniger selbst, und zwar in Reaktion auf die Behandlung, die sie durch den Staat erfuhren. Wie konnte man diesen Prozess fördern, zusätzlich zu der Verbesserung des Verhältnisses zwischen Zensiten und Finanzverwaltung? Eine intensive Aufklärung über den Ablauf der Steuergesetzgebung, die Verwendung der Steuergelder und die Praxis der Steuererhebung schien dazu angetan, den Bürger\*innen die Legitimität staatlicher Forderungen vor Augen zu führen. Gleichzeitig unterstützte ein solches pädagogisches Vorgehen in Steuersachen<sup>86</sup> alliierte Forderungen nach einer Demokratisierung der westdeutschen Gesellschaft, weil damit auch die Legitimität demokratischer Herrschaft als solcher demonstriert werden konnte.<sup>87</sup> Bundesfinanzminister Schäffer versuchte also offensiv, das Informationsdefizit der Bevölkerung in Sachen Steuern zu vermindern. Aufklärung schien unbedingt geboten, äußerten in einer Umfrage des Bielefelder Meinungsforschungsinstituts Emnid doch 40 Prozent der Befragten die Vermutung, der größte Ausgabeposten des Bundeshaushalts seien die Ministergehälter.<sup>88</sup> In einem Schreiben vom Juni 1952 wandte sich Schäffer deshalb in vertraulichem Ton an den deutschen Steuerzahler:

»Der Bundesfinanzminister weiß, daß Du seiner gedenkst, wenn Dir ein Steuerbescheid Deines Finanzamtes [...] ins Haus flattert. Deine Gedanken sind dabei sicherlich nicht

80 „Organische Reform des Steuerrechts“, in *Die Zeit* 42/1949.

81 Golphius 1952 b.

82 Eckardt 1950, S. 3.

83 „Zurück zum Bankgeheimnis“, in *Die Zeit* 32/1949.

84 „Organische Reform des Steuerrechts“, in *Die Zeit* 42/1949.

85 Muser 1949. Kritisiert wurde unter anderem, dass das Finanzpräsidium Hamburg in seinen Schreiben von 1948/49 die deutschen Steuerberater an ihre Pflicht zur Mitwirkung bei der Aufdeckung von Steuerunehrlichkeit erinnerte, indem es sich auf die Anordnungen von Staatssekretär Fritz Reinhard von 1943 berief (vgl. zu Reinhard und der NS-Steuerpolitik auch Banken 2018). Der Wirtschaftsprüfer und Steuerberater Willy Muser stellte klar, dass der Steuerberater nicht mehr Befehlsempfänger der Finanzbehörden sei wie im Nationalsozialismus.

86 Siehe zu vergleichbaren Maßnahmen in Israel: Likhovski 2017.

87 Phillips 2018.

88 »Putzke will es wissen«, in *Der Spiegel* 13/1953, S. 31 f.

freundlich. Dabei würde es der Bundesfinanzminister doch so gern sehen, wenn auch der Steuerzahler ihn nicht als einen Feind ansieht, der ihm sein sauer verdientes Arbeitsentgelt kürzt, sondern ihn als einen Mann achten würde, der sein Amt um des deutschen Volkes willen ausübt und gerade um den Armen, den Witwen und den Waisen das Notwendigste zum Leben sicherzustellen.«<sup>89</sup>

Die Verwendung von 100 DM gezahlter Steuern wurde genau aufgeschlüsselt: Besatzungskosten, soziale Leistungen, soziale Investitionen, Schuldendienst und Münzprägung, wirtschaftlicher Wiederaufbau und nur zu 5,4 Prozent Verwaltung. Stark gemacht wurde auch die Verteidigung nach Osten im Kalten Krieg. »Du wirst nicht bestreiten, daß dieses Geld gut angewendet ist«, warb der Brief um Zustimmung. Die Vorwürfe der Verschwendug von Steuergeldern für Dienstwagen, Ministergehälter und Ähnliches (wie sie der Bund der Steuerzahler immer wieder erhob) seien reine Agitation. Ganz im Gegenteil werde »mit strenger Sparsamkeit« verfahren. Der Finanzminister bat den Zensiten um Reaktionen auf seinen Brief: »Wir werden uns viel besser verstehen, wenn wir gegenseitig von unseren Sorgen wissen.« Hier wurde also eine persönliche Kommunikation fingiert, die das Gefühl von Nähe, Vertrautheit und Gleichberechtigung suggerieren sollte. Angeregt durch den Appell an höhere Werte (zum Beispiel Solidarität mit den Witwen, Waisen und anderen Kriegsgeschädigten), sollte der/die mündige Bürger\* in seine/ihre Normen und Werte überdenken und korrigieren. Vom harschen Ton der Finanzverwaltung, wie ihn *Die Zeit* wenige Jahre vorher kritisiert hatte, war hier nichts mehr übrig. Schäffer kündigte weitere Ministerbriefe an.

Der Bundesfinanzminister ließ sogar einen Film drehen, wie das in den Bonner Ministerien gerade *en vogue* war.<sup>90</sup> Die Initiative für den Kurzfilm »Putzke will es wissen« (1952) ging vom (kurzlebigen) Frankfurter Deutschen Bund für Bürgerrechte aus. Das Finanzministerium bezahlte nicht nur die Produktion, sondern Schäffer trat sogar persönlich darin auf, um dem empörten Bürger Putzke die Verwendung seiner Steuergelder und den demokratischen Prozess der Steuergesetzgebung und Steuererhebung zu erläutern. Auch hier wurde die Verwendung der Gelder für die Kriegsgeschädigten in den Vordergrund gerückt, neben den Besatzungskosten und den zahllosen anderen Ausgaben der Bundesregierung für Grenzsicherung, Forschung, Wetterdienst und vieles mehr. Der Elektromeister Putzke ging aufgeklärt und geläutert aus den Gesprächen hervor mit der unerschütterlichen Bereitschaft, seinen Teil zum Gemeinwesen in Zukunft klaglos beizusteuern, wofür er umgehend durch die Renovierung der Straße vor seinem Haus belohnt wurde. Der Kurzfilm wurde an den publikumskräftigen »Käpt'n Bay Bay« angehängt, um möglichst viele Kinobesucher\*innen anzusprechen. Das Publikum reagierte allerdings alles andere als begeistert, und die Wirksamkeit solcher »Moralpredigten« wurde von verschie-

89 Von 100 DM Steuer. Schreiben des Bundesfinanzministers Fritz Schäffer an die deutschen Steuerzahler\*innen als Begleitung zur Aufforderung zur Einreichung der Umsatzsteuer 1952. Archiv der sozialen Demokratie der Friedrich-Ebert-Stiftung, ohne Signatur.

90 Das Marshallplan-Ministerium drehte gleich vier derartige Filme, und es gab auch solche aus dem Innenministerium und dem für Gesamtdeutsche Fragen; vgl. »Putzke will es wissen«, in *Der Spiegel* 13/1953, S. 31 f. Der Film »Putzke will es wissen« (BRD 1952) ist im Deutschen Filminstitut Wiesbaden einsehbar.

denen Seiten infrage gestellt.<sup>91</sup> Auch die Kino-Besitzer\*innen äußerten sich kritisch über die »Politisierung des Kinos«, die sie nach den Erfahrungen des Nationalsozialismus vermeiden wollten – zumal sie die Zeit vor und nach den Hauptfilmen lieber mit bezahlter Werbung füllten.<sup>92</sup> Möglicherweise auch aufgrund solcher Reaktionen blieb der Kurzfilm über das Steuerzahlen eine einmalige Produktion.

Das veränderte Verständnis der Steuermoral als Sache des Individuums wurde jedoch auch von Seiten der Wissenschaft aufgegriffen: Mitte der 1950er Jahre begannen im Umfeld des Kölner Professors der Wirtschaftswissenschaften Günter Schmölders erste Studien zur Steuermoral mit den Methoden der empirischen Sozialforschung,<sup>93</sup> wie zu Beginn dieses Aufsatzes bereits erläutert. Schmölders definierte Steuermoral als *Haltung* des Steuerzahlers gegenüber seiner Steuerpflicht.<sup>94</sup> Er versuchte, diese Haltung in Befragungen von Bürger\*innen zu ergründen. Seine Projekte wurden vom Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen, von der Deutschen Forschungsgemeinschaft, dem Bundesfinanzministerium und der Bundesbank unterstützt,<sup>95</sup> die dieses neue Verständnis von Steuermoral offensichtlich begrüßten. Schmölders beeinflusste mit seinen Forschungen wegweisend die Entwicklung der Steuermorforschung bis in die Gegenwart.<sup>96</sup>

#### 4. Das Verstummen des Diskurses im »Wirtschaftswunder«

Bereits 1953 und 1954/55 konnte die Steuerbelastung in einer »kleinen« und einer »großen« Steuerreform spürbar gesenkt werden: Die Tarife und der Spitzensteuersatz bei Einkommen- und Körperschaftsteuer wurden nennenswert reduziert, und die Freibeträge stiegen.<sup>97</sup> Eine von vielen Beobachtern erhoffte »organische Steuerreform«, die mit den zahlreichen Sondervergünstigungen und der unausgewogenen Besteuerung aufgeräumt, eine zufriedenstellende Systematik herbeigeführt und die Grenzen zwischen legalem und illegalem Steuersparen allgemeinverständlich festgelegt hätte, fand jedoch nicht statt.<sup>98</sup> Ob diese Reformen die Bundesbürger\*innen dazu brachten, ihre Steuern ehrlicher zu zahlen, wurde weder von staatlichen Stellen noch von der Wissenschaft überprüft. Die Ergebnisse der Kölner Finanzpsychologen

91 Hermann Höpker-Aschoff (FDP) im Bundestag, 26. Sitzung am 11. Januar 1950, S. 800. Moral-Appelle an die Bürger, bitte nur versteuerte Zigaretten zu rauchen, würden gar nichts bewirken; vgl. Rudolf Kohl (Stuttgart, KPD) im Bundestag, 61. Sitzung am 4. Mai 1950, S. 2245. Vgl. die aktuelle Kampagne »Illegal Zigaretten. Krimineller, als man denkt«. [www.schmuggelkippe.de/](http://www.schmuggelkippe.de/) (Zugriff vom 02.04.2019).

92 „Putzke will es wissen“, in *Der Spiegel* 13/1953, S. 31 f.

93 Scholten 1952; Schmölders 1970 [1960]; Strümpel 1966.

94 Schmölders 1970 [1960], S. 14.

95 Haase 1964.

96 Franzen 2008.

97 Ullmann 2017, S. 189.

98 „Organische Reform des Steuerrechts“, in *Die Zeit* 42/1949.

sagten über die Höhe der hinterzogenen Steuern nichts aus, sondern beschäftigten sich ausschließlich mit der *Haltung* gegenüber dem Steuerzahlen. Diese beschrieb Schmölders allerdings alles andere als positiv: Bei 36 Prozent der Deutschen ermittelte sein Team eine laxe Steuermoral, bei lediglich 21 Prozent eine strenge. Die Rede war von einem »vom Standpunkt der Finanzverwaltung aus wenig erfreuliche[n], wenn nicht gar erschreckende[n] Gesamtbild der deutschen Steuermoral«.<sup>99</sup> Seine Empfehlungen und Erkenntnisse drangen in der Politik jedoch kaum durch: Bis 1974 beteuerte man im Bundesfinanzministerium, der deutsche Steuerzahler sei einer der ehrlichsten der Welt.<sup>100</sup>

Obwohl also weder das Steuerzahlverhalten noch die Haltung gegenüber der Steuerpflicht sich grundlegend verbessert zu haben schienen, verstummte der Diskurs um das ehrliche Steuerzahlen in der Bundesrepublik mehr und mehr, sieht man einmal von Schmölders Publikationen ab.<sup>101</sup> Die ökonomischen Rahmenbedingungen veränderten sich: Das »Wirtschaftswunder« ab Mitte der 1950er Jahre, an dem breite Teile der Bevölkerung bis in die unteren Schichten durch den »Fahrstuhleffekt« partizipierten,<sup>102</sup> generierte hohe Steuereinnahmen, sodass die Frage nach der Steuermoral an Dringlichkeit verlor. Es sind weniger betrügerische Wirtschaftspraktiken an sich, die öffentliche Empörung auslösen, als vielmehr die Spürbarkeit der Folgen dieses Fehlverhaltens – und diese nahm angesichts des atemberaubenden Wirtschaftswachstums immer weiter ab.<sup>103</sup> Da die Reformen 1953/54 den Spielraum für Steuererleichterungen nicht voll ausgeschöpft hatten,<sup>104</sup> konnte in den Jahren bis 1957 sogar ein sogenannter »Juliusturm«<sup>105</sup> angespart werden, weil die staatlichen Einnahmen die Ausgaben übertrafen. Die Frage nach der Steuermoral wurde schon allein deshalb weniger wichtig. Zudem konnten einerseits diejenigen konservativen Interessengruppen, die für Steuersenkungen plädierten (die 1956 fortgesetzt wurden),<sup>106</sup> nun mit den Ersparnissen argumentieren und waren nicht auf das Narrativ der Steuermoral als Argument angewiesen. Gleichzeitig wurde vor dem Hintergrund des Bundesversorgungsgesetzes von 1950 und des Lastenausgleichsgesetzes von 1952 die soziale Ungleichheit reduziert.<sup>107</sup> Die SPD durchlebte,

<sup>99</sup> Schmölders 1964. Schmölders setzte allerdings, anders als das Bundesfinanzministerium zehn Jahre zuvor und obwohl er die Verantwortung für die Normen des Steuerzahlens beim Individuum verortete, nicht auf Läuterung der Zensiten durch Aufklärung und partnerschaftliche Umgangsformen, sondern auf das Schließen von Steuerschlupflöchern und striktere Kontrollen.

<sup>100</sup> So zitierte *Die Zeit* den Ministerialdirektor im Bundesfinanzministerium Dr. Karl Koch: Piel 1974.

<sup>101</sup> Schönhärl 2019.

<sup>102</sup> Beck 1986, S. 122.

<sup>103</sup> Driel 2018, S. 20.

<sup>104</sup> Muscheid 1986, S. 66.

<sup>105</sup> Der Begriff bezieht sich auf den Lagerort des Reichskriegsschatzes nach 1871 in der Zitadelle Spandau in Berlin; vgl. Ullmann 2005, S. 190.

<sup>106</sup> Muscheid 1986, S. 84; Ullmann 2005, S. 190.

<sup>107</sup> Ullmann 2005, S. 187.

beginnend mit ihrem Dortmunder Aktionsprogramm von 1952 und dem Godesberger Programm von 1959, einen Wandel hin zur Akzeptanz der Marktwirtschaft und entwickelte sich zur Volkspartei,<sup>108</sup> und die sozialistische Forderung nach Offenlegung der Besitzverhältnisse verschwand in Zeiten wachsenden Wohlstands von ihrer Agenda. Die Steuermoral als Argument verlor deshalb auch hier an Bedeutung. Die Missstände beim Steuerzahlverhalten Anfang der 1950er Jahre wurden rückblickend als Übergangsphänomen im Zuge der Modernisierung bewertet.<sup>109</sup> Über die Normen des Steuerzahls wurde kaum noch gesprochen, es sei denn über die der anderen, zum Beispiel der Italiener.<sup>110</sup>

## 5. Fazit: Steuermoral im Wandel

Im Diskurs um das ehrliche Steuerzahlen konnten drei zentrale Narrative rekonstruiert werden: Im ersten Narrativ wurden illegale Steuerpraktiken durch Verweis auf ihre ökonomische Notwendigkeit legitimiert, die Abhängigkeit der Steuermoral von der Höhe der Steuerbelastung wurde hervorgehoben und so die Forderung nach einer Senkung der Steuern gerechtfertigt. Dieses Narrativ relativierte also die institutionalisierten Normen, die nur dann als bindend anerkannt wurden, wenn ihre Einhaltung auch zumutbar sei, was große Interpretationsspielräume eröffnete. Das zweite Narrativ kritisierte die illegale Steuervermeidung auf Grund ihrer Schädlichkeit für das Gemeinwesen und legte den Schutz der Steuergesetze durch strengere Kontrollen und Sanktionen nahe. Beiden Narrativen liegt die Annahme zugrunde, dass der Gesetzgeber den ökonomischen und institutionellen Rahmen so zu gestalten habe, dass der/die Einzelne seine/ihre Steuern ehrlich bezahlt. Das dritte Narrativ schließlich verschob die Verantwortung weg von der Gesellschaft hin zum Individuum, das durch Aufklärung, Information und Kommunikation auf Augenhöhe die Normen zum Wohle der Gemeinschaft selbstbestimmt für sich setzen und einhalten sollte. Dieses Narrativ lag auch der neuen Definition der Steuermoral im Umfeld der Kölner Schule der Finanzpsychologie zugrunde, die die Steuermorforschung bis heute wesentlich prägt.

Welche Narrative sich in einem Diskurs durchsetzen, hängt von unterschiedlichen Faktoren ab. Zentral ist die Verteilung von Macht. Im vorliegenden Fall hatte die linke Opposition, die die bestehenden Normen durch Sanktionen schützen wollte, die schwächste machtpolitische Basis, während das Narrativ von der Steuermoral als Folge zu hoher Steuerbelastung von den konservativen und liberalen Parteien aufgrund ihrer parlamentarischen Mehrheit in konkrete institutionelle Rahmenbedingungen umgesetzt werden konnte. Die Steuergesetze wurden relativiert. Dieses Narrativ verlor jedoch an Überzeugungskraft, als die zugrunde liegende Erwartung, eine Senkung der Steuern führe automatisch zu ehrlicherem Zahlverhalten, nicht eintrat. In dieser Situation gewann das dritte Narrativ an Gewicht, das die Normen

108 Lehnert 1983, S. 179.

109 Dörre 2015, S. 119.

110 „Steuerbetrug. Paradiso perdido“, in *Der Spiegel* 8/1960, S. 58.

des Steuerzahlens als Sache des Individuums verstand, an seine Verantwortung appellierte und den Staat aus der Verantwortung entließ, die institutionellen Strukturen so zu verändern, dass sie ein ehrlicheres Steuerzahlen gewährleistet hätten. Es wurde durch staatlich geförderte wissenschaftliche Autorität untermauert. In der Flaute des Diskurses ab Mitte der 1950er Jahre wurde dieses Narrativ zwar selten verwendet. Als sich Anfang der 1980er Jahre dann aber der Diskurs um das ehrliche Steuerzahlen im Kontext der Skandalberichterstattung, insbesondere über die Flick-Affäre,<sup>111</sup> wieder intensivierte, wurden Schmölders 20 Jahre alte Forschungsergebnisse im Bundestag erneut zitiert.<sup>112</sup>

Welche Schlussfolgerungen für den Diskurs um Steuermoral in der Gegenwart können wir aus der historiografischen Analyse ziehen? Konfrontiert mit der durch Steuerskandale ausgelösten öffentlichen Empörung, sollten wir genau beobachten, welche Akteure sich heute welcher Narrative bedienen. Denn diese legen implizit stets bestimmte Praktiken der Steuerpolitik und Steuerverwaltung nahe, die sie legitimieren, begünstigen oder notwendig erscheinen lassen. Je nachdem, welches Verständnis von Steuermoral sich im Diskurs durchsetzt, werden Steuersenkungen durchgeführt, Kontrollen verschärft, Steuerschlupflöcher geschlossen oder ausgeweitet, Steuerzahler\*innen anders angesprochen und behandelt oder Aufklärungskampagnen durchgeführt. Unser Augenmerk als Beobachter\*innen sollte darauf liegen, welche Zielsetzungen mit dem Gebrauch der unterschiedlichen Narrative verfolgt werden und zu welchen langfristigen Veränderungen der institutionalisierten und nicht institutionalisierten Normen des Steuerzahlens die Narrative führen können. Der/die Steuermoralforscher\*in, egal welcher Fachrichtung, sollte dabei auch reflektieren, dass die eigene Definition und Herangehensweise an das Forschungsfeld zugleich eine Stimme im Diskurs um das ehrliche Steuerzahlen ist.

## Literatur

- Abend, Gabriel 2014. *The moral background. An inquiry into the history of business ethics*. Princeton: Princeton University Press.
- Allingham, Michael G.; Sandmo, Agnar 1972. »Income tax evasion: a theoretical analysis«, in *Journal of Public Economics* 1, S. 323–338.
- Banken, Ralf 2018. *Hitlers Steuerstaat. Die Steuerpolitik im Dritten Reich*. Berlin: De Gruyter Oldenbourg.
- Bargheer, Stefan 2018. *Moral entanglements. Conserving birds in Britain and Germany*. Chicago, London: The University of Chicago Press.
- Beck, Ulrich 1986. *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Brockhaus, Hrsg. 2006. *Brockhaus Enzyklopädie. In 30 Bänden*. 21. Auflage. Leipzig et al.: F.A. Brockhaus.
- Dietz, Bernhard; Neuheiser, Jörg, Hrsg. 2016. *Wertewandel in der Wirtschaft und Arbeitswelt. Arbeit, Leistung und Führung in den 1970er und 1980er Jahren in der Bundesrepublik Deutschland*. Berlin, Boston: De Gruyter Oldenbourg.

<sup>111</sup> Eine Anfang der 1980er Jahre in der Bundesrepublik aufgedeckte Parteispendenaffäre von bisher ungeahntem Ausmaß, in die mehrere hohe Politiker verstrickt waren; vgl. zum Beispiel Priemel 2009.

<sup>112</sup> Landré (CDU/CSU) im Bundestag, 9. WP, 37. Sitzung am 14. Mai 1981, S. 1942.

- Döpking, Lars. Hrsg. 2018. *Von Steuern und Staaten*. Sonderheft Mittelweg 36, 27, 1. Hamburg: Hamburger Edition.
- Dörre, Steffen 2015. »Normenkonkurrenz im Wirtschaftswunder. Debatten über Korruption und Wirtschaftskriminalität in der Bundesrepublik Deutschland 1957–1960«, in *Krumme Touren in der Wirtschaft*, hrsg. v. Engels, Ivo; Fahrmeir, Andreas, S. 101–124. Köln: Böhlau.
- Driel, Hugo van 2018. »Financial fraud, scandals, and regulation: a conceptual framework and literature review«, in *Business History* 83, S. 1–40.
- Eckardt, Paul 1950. »Wie das Gesetz, so die Moral. Der Widersinn des heutigen Steuersystems – Vertrauenskrise zwischen Staat und Steuerzahler (zuerst abgedruckt in der *Stuttgarter Zeitung*)«, in *Der Steuerzahler* 1, S. 3.
- Fassin, Didier 2012. *Humanitarian reason. A moral history of the present*. Berkeley: University of California Press.
- Forschungsstelle für empirische Sozialökonomik e.V. 1995. *Steuervereinfachung und Steuergerechtigkeit. Eine empirische Untersuchung der Einstellungen deutscher Steuerzahler*. Unveröffentlichter Forschungsbericht. Köln.
- Franzen, Wolfgang 2008. »Was wissen wir über Steuerhinterziehung? Teil 2: Empirische Forschung – außer Spesen nix gewesen?«, in *Neue Kriminalpolitik* 20, 3, S. 94–101.
- Franzen, Wolfgang 2009. *Steuermoral und Steuerhinterziehung*. Köln.
- Frings, Josef 2016. »Die Silvesterpredigt 1946«, in *Der rheinische Kardinal. Josef Frings – Seelsorger, Diplomat und Brückenbauer*, 2. Auflage, hrsg. v. Ruf, Friedhelm, S. 411–421. Köln: J.P. Bachem Verlag.
- Fulda, Friedrich C. 1837. *Ueber die Wirkung der verschiedenen Arten der Steuern auf die Moralität, den Fleiß und die Industrie des Volks. Eine von der Königlichen Societät der Wissenschaften zu Göttingen gekrönte Preisschrift*. Stuttgart: Metzler.
- Gnahs, Dieter; Janneck, Rainer 1979. »Das Problem des illegalen Steuerwiderstandes«, in *Soziale Welt* 30, 2, S. 205–229.
- Golphius, Werner 1952 a. »Die Steuer und die Strafe«, in *Die Zeit* 38/1952.
- Golphius, Werner 1952 b. »Steuermoral und Steuerafhandlung«, in *Die Zeit* 41/1952.
- Götz, Norbert 2015. »Moral economy. Its conceptual history and analytical prospects«, in *Journal of Global Ethics* 2, S. 147–162.
- Haase, Ingeborg 1964. »Moral mit doppeltem Boden. Professor Schmölders und die Liebe zum Steuerzahlen«, in *Die Zeit* 33/1964.
- Haidt, Jonathan; Kesebir, Selin 2010. »Morality«, in *Handbook of social psychology*, 5. Auflage, hrsg. v. Fiske, Susan T.; Gilbert, Daniel T.; Lindzey, Gardner, S. 797–832. Hoboken: Wiley.
- Hitlin, Steven; Vaisey, Stephen 2010 a. »Back to the future. Reviving the sociology of morality«, in *Handbook of the sociology of morality*, hrsg. v. Hitlin, Steven; Vaisey, Stephen, S. 3–14. New York: Springer Science+Business Media LLC.
- Hitlin, Steven; Vaisey, Stephen. Hrsg. 2010 b. *Handbook of the sociology of morality*. New York: Springer Science+Business Media LLC.
- Hitlin, Steven; Vaisey, Stephen 2013. »The new sociology of morality«, in *Annual Review of Sociology* 39, S. 51–68.
- Huhnholz, Sebastian. Hrsg. 2018. *Fiskus – Verfassung – Freiheit. Politisches Denken der öffentlichen Finanzen von Hobbes bis heute*. Baden-Baden: Nomos.
- Knoch, Habbo; Möckel, Benjamin 2017. »Moral History. Überlegungen zu einer Geschichte des Moralischen im langen 20. Jahrhundert«, in *Zeithistorische Forschungen* 17, 1, S. 93–111.
- Kohler, Dieter 1983. *Chronik des Bundes der Steuerzahler*. Wiesbaden: Bund der Steuerzahler.
- Kunze, Ernst H.; Schelle, Klaus 1977. *Der Bund der Steuerzahler*. Düsseldorf: Droste.
- Landwehr, Achim 2018. *Diskurs und Diskursgeschichte*. [http://docupedia.de/zg/Landwehr\\_discursgeschichte\\_v2\\_de\\_2018](http://docupedia.de/zg/Landwehr_discursgeschichte_v2_de_2018) (Zugriff vom 02.04.2019).
- Lehnert, Detlef 1983. *Sozialdemokratie zwischen Protestbewegung und Regierungspartei 1848 bis 1983*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Likhovski, Assaf 2017. *Tax law and social norms in mandatory Palestine and Israel*. New York: Cambridge University Press.
- Martin, Isaac W.; Mehrotra, Ajay K.; Prasad, Monica. Hrsg. 2009 a. *The new fiscal sociology. Taxation in comparative and historical perspective*. Cambridge, New York: Cambridge University Press.

- Martin, Isaac W.; Mehrotra, Ajay K.; Prasad, Monica 2009 b. »The thunder of history: the origins and development of the new fiscal sociology«, in *The new fiscal sociology. Taxation in comparative and historical perspective*, hrsg. v. Martin, Isaac W.; Mehrotra, Ajay K.; Prasad, Monica, S. 1–27. Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- Meisel, Franz 1883. *Die Ergebnisse der Finanzstrafjustiz in Österreich. Seit der Einführung des Gefällsstrafgesetzbuchs vom 11. Juli 1835 (1836–1879)*. Wien: Hölder.
- Meisel, Franz 1911. »Moral und Technik bei der Veranlagung der preussischen Einkommensteuer«, in *Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich* 35, S. 285–373.
- Meisel, Franz 1925. *Britische und deutsche Einkommensteuer. Ihre Moral und ihre Technik*. Tübingen: Mohr.
- Möller, Eike. Hrsg. 1999. *Wer Steuern zahlt, will Sparsamkeit. 50 Jahre Bund der Steuerzahler*. Wiesbaden: Bund der Steuerzahler.
- Muscheid, Jutta 1986. *Die Steuerpolitik der Bundesrepublik Deutschland: 1949–1982*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Muser, Willy 1949. »Steuerberater – Befehlsempfänger?«, in *Die Zeit* 19/1949.
- Nell-Breuning, Oswald von 1954. *Sittliche Grundsätze zu Steuerrecht und Steuermoral [Vortrag]*. Stuttgart: Akademie der Diözese Rottenburg.
- Phillips, David 2018. *Educating the Germans. People and policy in the British zone of Germany, 1945–1949*. London: Bloomsbury Academic.
- Piel, Dieter 1974. »Steuersünder unter uns«, in *Die Zeit* 32/1974.
- Priemel, Kim C. 2009. »Die Krise des Flick-Konzerns in den 70er Jahren«, in *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 57, S. 1–32.
- Schmölders, Günter 1964. »Wie steuerehrlich sind die Deutschen?«, in *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 25. Januar 1964.
- Schmölders, Günter 1970 [1960]. *Finanz- und Steuerpsychologie. Das Irrationale in der öffentlichen Finanzwirtschaft*. Reinbek: Rowohlt.
- Schneider, Friedrich; Torgler, Bennno; Schaltegger, Christoph A. 2008. *Kompaktwissen Schattenwirtschaft und Steuermoral*. Zürich, Chur: Rüegger.
- Schöbel, Enrico 2005. *Politische Partizipation als Verbandsarbeit: Der Bund der Steuerzahler zwischen Mitgliederinteressen und Gemeinwohl*. <http://econstor.eu/bitstream/10419/23943/1/2005-006E.pdf> (Zugriff vom 04.05.2016).
- Scholten, Heribert 1952. *Die Steuernaltität der Völker im Spiegel ihrer Sprache*. Köln-Lindenthal: Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut.
- Schönhärl, Korinna 2019. »Die Steuermoral weltweit. Eine Artikelserie in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung in den Jahren 1963/64«, in *Moderner Kapitalismus. Institutionen, Praktiken, Semantiken*, hrsg. v. Hesse, Jan O. et al. (im Erscheinen).
- Siméant, Johanna E. 2015. »Three bodies of moral economy. The diffusion of a concept«, in *Journal of Global Ethics* 11, 2, S. 163–175.
- Spoerer, Mark 2004. *Steuerlast, Steuerinzidenz und Steuerwettbewerb. Verteilungswirkungen der Besteuerung in Preussen und Württemberg (1815–1913)*. Berlin: Akademie Verlag.
- Strickrodt, Georg 1950. »Nochmals: Steuerstreik«, in *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 20. Februar 1950.
- Strobl, Robert 1954. »Endphase des Amnestiegesetzes«, in *Die Zeit* 19/1954.
- Strümpel, Burkhard 1966. *Steuermoral und Steuerwiderstand der deutschen Selbständigen. Ein Beitrag zur Lehre von den Steuerwirkungen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Thompson, Edward P. 1971. »The moral economy of the English crowd in the eighteenth century«, in *Past and Present* 50, 1, S. 76–136.
- Tipke, Klaus 2000. *Besteuerungsmoral und Steuermoral*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Torregrosa-Hetland, Sara 2015. *Tax system and redistribution: the Spanish fiscal transition (1960–1990)*. Thesis. Madrid.
- Ullmann, Hans-Peter 2005. *Der deutsche Steuerstaat. Geschichte der öffentlichen Finanzen vom 18. Jahrhundert bis heute*. München: C. H. Beck.
- Ullmann, Hans-Peter 2017. *Das Abgleiten in den Schuldenstaat. Öffentliche Finanzen in der Bundesrepublik von den sechziger bis zu den achtziger Jahren*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.

- Veit, Otto 1927. »Grundlagen der Steuermoral. Eine finanzsoziologische Studie«, in *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* 83, S. 317–349.
- Verstraeten, Johan 1995. »The tension between ‚Gesinnungsethik‘ and ‚Verantwortungsethik‘. A critical interpretation of the position of Max Weber in ‚Politik als Beruf‘«, in *Ethical Perspectives* 2, S. 180–187.
- Vocke, Wilhelm 1887. *Die Abgaben, Auflagen und die Steuer vom Standpunkte der Geschichte und der Sittlichkeit*. Stuttgart: Cotta.
- Vogel, Joachim 1974. »Taxation and public opinion in Sweden. An interpretation of recent survey data«, in *National Tax Journal* 27, 4, S. 499–513.
- Wehler, Hans-Ulrich 2008. *Vom Beginn des Ersten Weltkriegs bis zur Gründung der beiden deutschen Staaten 1914–1949. Deutsche Gesellschaftsgeschichte*, Band 4. München: C. H. Beck.
- Zierenberg, Malte 2008. *Stadt der Schieber. Der Berliner Schwarzmarkt 1939–1950*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.

**Zusammenfassung:** Die Klage über mangelnde Steuermoral ist in der aktuellen Medienberichterstattung omnipräsent, aber sie ist nicht neu: Bereits kurz nach dem Zweiten Weltkrieg wurde bemängelt, die Deutschen in den westlichen Besatzungszonen hinterzogen ihre Steuern. Verfiel die westdeutsche Steuermoral schon damals? Wie veränderte sie sich im Zeitraum zwischen 1945 und 1953? Nach einem kurzen Überblick über die Geschichte der interdisziplinären Steuermoralforschung und einigen methodischen Überlegungen, wie Historiker\*innen die Entwicklung der Steuermoral qualitativ untersuchen können, wird im vorliegenden Aufsatz der Diskurs um das Steuerzahlen in der Nachkriegszeit analysiert. Durch die Analyse von Zeitungsberichten und Parlamentsdebatten werden drei unterschiedliche, konkurrierende Narrative identifiziert, die geeignet waren, ganz verschiedene »policy windows« zu öffnen. Die historische Untersuchung zeigt, dass Narrative über das (ehrliche) Steuerzahlen immer mit bestimmten politischen Interessen verknüpft sind – und dass sie deshalb auch im aktuellen Diskurs über das (ehrliche) Steuerzahlen sorgfältig analysiert werden sollten.

**Stichworte:** Steuermoral, Steuerehrlichkeit, Westdeutschland 1945–53, Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, Wissenschaftsgeschichte

### Tax morale in West Germany after World War II. A discourse analytical reconstruction

**Summary:** Complaints about the lack of tax morale can often be observed in media reporting today, but this is not a new phenomenon. It can be observed in West Germany shortly after WWII. Did tax morale really decline at that time? How did tax morale change in West Germany between 1945 and 1953? The article starts with an overview of the interdisciplinary history of tax morale research and some methodological considerations about how historians can qualitatively examine the evolution of tax morale in the past. In the second part, the article examines the discourse on tax payment behaviour in the post-war period (using primarily newspaper clippings and parliamentary debates as sources) and identifies three different, competing narratives, suitable to open up different policy windows. The historical examination shows that narratives on tax morale are always strongly connected with political interests – and that they therefore should be analysed carefully also in the current discourse on paying taxes (honestly).

**Keywords:** tax morale, tax compliance, West Germany 1945–53, social and economic history, history of science

#### Autorin

Korinna Schönhärl  
Goethe-Universität Frankfurt  
Historisches Seminar  
Norbert-Wollheim-Platz 1  
60629 Frankfurt  
schoenhaerl@em.uni-frankfurt.de