

Vorlage des Staatsrates.**Gesetz**

vom

betreffend

Änderungen in der Organisation der Finanzverwaltung.

Die Provisorische Nationalversammlung des Staates Deutschösterreich
hat beschlossen:

§ 1.

Die Finanzverwaltung bildet eine abgesonderte, dem Staatsamte der Finanzen unterstellte Fachverwaltung.

§ 2.

Die bei den Bezirkshauptmannschaften bestehenden Steuerabteilungen werden in selbständige, den Finanzlandesdirektionen (Finanzdirektionen) unterstellte Steuerbehörden I. Instanz umgewandelt. Auf sie gehen die Befugnisse der Bezirkshauptmannschaften in der Verwaltung der direkten Steuern, der Einbringung der Steuern (Steuerezekution) und der Aufsicht über die Steuerämter über.

§ 3.

Die Befugnisse der Landeschefs in jenen Angelegenheiten, die zum Wirkungskreise der Finanzverwaltung gehören, gehen auf die Finanzlandesdirektoren (Finanzdirektoren) über.

§ 4.

Mit der Durchführung dieses Gesetzes ist der Staatssekretär der Finanzen im Einvernehmen mit dem Staatssekretär des Innern betraut.

Begründung.

Die Finanzverwaltung bildet bereits in ihrer heutigen, aus dem österreichischen Staate übernommenen Verfassung eine besondere Fachorganisation zur Verwaltung des Staatsvermögens und der staatlichen Abgaben und Monopole. In gewissen Zweigen steht sie jedoch in einem eigenartigen Zusammenhang mit der politischen Verwaltung.

Geschichtliches.

Diese Verbindung ist geschichtlich aus dem Verdegang der Verwaltung der direkten Steuern zu erklären. Für die Verwaltung der indirekten Steuern und anderer Zweige der Finanzverwaltung hatte sich schon vor dem Jahre 1848 eine besondere, ganz selbständige Fachverwaltung in den Kameralbezirks-, Kameral(landes)verwaltungen mit der obersten Spitze in der allgemeinen Hofkammer gebildet. Die direkten Steuern aber, deren Ausgangspunkt und Kern in diesen älteren Zeiten die Grundsteuer bildete, standen rücksichtlich ihrer Bewilligung in enger Beziehung zu den Ständen; ständische Obrigkeiten, die außerhalb der Städte die einzigen lokalen Verwaltungsbehörden bildeten, verwalteten sie. Als sich nun der Staat zur Kontrolle der ständischen Obrigkeiten eine besondere Organisation in der politischen Verwaltung, in den Kreis- und Gubernialverwaltungen schuf, deren Haupt die allgemeine Hofkanzlei bildete, war es ganz naturgemäß, daß sich diese Kontrolle und Aufsicht auch auf die Verwaltung der direkten Steuern durch die patrimonialen Steuerbezirksobrigkeiten erstreckte. So umfaßte der Wirkungskreis dieser politischen Verwaltung die Verwaltung der damals sehr einfachen direkten Steuern als eines Zweiges der ständischen Patrimonialverwaltung.

Bei der Umwandlung der österreichischen Verwaltung, die sich nach dem Jahre 1848 im Gefolge der Beseitigung der Patrimonialverwaltung vollzog, ward zunächst die gesamte Finanzverwaltung in der obersten Spitze im Finanzministerium konzentriert, an das sonach die Verwaltung des Staatsvermögens und der indirekten Steuern und Monopole von der Hofkammer, jene der direkten Steuern von der Hofkanzlei überging.*)

Eine ähnliche Vereinigung vollzog sich in den Landesbehörden. Die dem Finanzministerium unterstehenden Finanzlandesbehörden zogen — von einer vorübergehenden, etwas anders gearteten Regelung in den kleineren Ländern abgesehen — den Wirkungskreis der Kameralverwaltungen und jenen der Gubernien bezüglich der direkten Steuern zusammen; während aber die Kameralverwaltungen von dem Einfluß der politischen Verwaltung freigeblichen waren, wurden nunmehr die Finanzlandesdirektionen eben wegen ihres von den Gubernien übernommenen Wirkungskreises dem Chef der politischen Landesbehörde als Präsidenten der Finanzlandesbehörde unterstellt. In der untersten Instanz blieb die Teilung in Kameralverwaltungen, die späteren Finanzbezirksdirektionen und Finanzinspektorate, für die Verwaltung der indirekten Steuern und Monopole und in die Steuerbehörden des direkten Steuerdienstes I. Instanz aufrecht. Als solche hatten die Bezirkshauptmannschaften zu fungieren, welchen auch die Aufsicht über die Einbringung der Steuern und über die Steuerämter zugewiesen war; für diese Aufgaben wurden ihnen aber mit Rücksicht auf die Ausgestaltung der direkten Steuern, die eine besondere fachliche Schulung des Beamtenapparates notwendig machte, „Steuerinspektoren“ beigegeben, die ihren Wirkungskreis teils selbständig, teils in Unterordnung unter die Bezirkshauptmannschaft zu erfüllen hatten. In den einer Bezirkshauptmannschaft nicht unterstellten Städten wurden jedoch schon damals besondere Steuerbehörden I. Instanz, in den größten reine Finanzbehörden, die Steueradministrations, in den anderen Steuerlokalcommissionen unter dem Vorsitz eines politischen Beamten errichtet.**)

Wenn die Steuerverwaltung nun in der Folgezeit auch die verschiedenen Wandlungen, die die politische Verwaltung erfuhr, in der Einrichtung ihrer Verwaltungssprengel und Detaileinrichtungen mitmachte, so blieb es doch — von unbedeutenden vorübergehenden Abweichungen abgesehen***) — bei den beiden Hauptgrundsätzen, nämlich der Unterordnung der Finanzlandesbehörden unter den politischen

*) Kaiserliche Entschließung vom 13. Mai 1848 und Rundschreiben des Finanzministers vom 19. Mai 1848, R. G. S., 76. Band, Nr. 69.

**) Erlaß des Finanzministeriums vom 21. Mai 1850, R. G. Bl. Nr. 193, auf Grund Kaiserlicher Entschließung vom 9. Jänner 1850; Erlaß des Finanzministeriums vom 1. September 1851, R. G. Bl. Nr. 208; Erlaß des Finanzministeriums vom 25. März 1851, R. G. Bl. Nr. 74.

***) Vorübergehend (1864 bis 1868) waren in den kleineren Ländern die Finanzdirektionen den Landeschefs nicht unterstellt, bildeten daselbst Hauptsteuerämter als reine Finanzorgane die Steuerbehörden I. Instanz.

Provisorische Nationalversammlung. — Beilage 86.

3

Landeschef und der Verwendung der politischen Behörden I. Instanz als Steuerbehörden der direkten Steuern; die Steuerinspektoren verloren sogar 1853 ihre ursprünglich etwas selbständigere Stellung und erhielten ganz den Charakter von Hilfsorganen. Die gleichen Grundsätze sind auch in der Regelung gewahrt, die, im Jahre 1868 getroffen, bis zur Auflösung des österreichischen Staates in Geltung stand*).

Der faktische Zustand stand freilich mit jenem, wie er der gesetzlichen Formulierung entsprechen sollte, nicht in Übereinstimmung. Die Dienstesinstruktion für die Finanzlandesbehörden räumt dem politischen Landeschef im allgemeinen die Oberleitung ein, überläßt aber ihm und dem eigentlichen Vorstand, dem Finanzlandesdirektor (Finanzdirektor), die Vereinbarung über die Teilung der Geschäfte. Sie behält dem Landeschef ferner das Recht vor, jene Angelegenheiten, bei denen er dies für angemessen findet, an sich zu ziehen. Tatsächlich mußte sich diese Einflußnahme immer auf ein Minimum beschränken. Das Gebiet der Steuerverwaltung ist ein so ausgedehntes, hat durch die Ausgestaltung des Steuerwesens einen solchen Umfang angenommen, daß es einer fachmännisch speziell vorgebildeten und mit ihr ausschließlich befaßten Leitung bedarf und der mit den verzweigten Agenden der inneren Verwaltung betraute Landeschef niemals in der Lage war, sich fortlaufend auch nur mit den wichtigeren Agenden der Finanzverwaltung zu befassen. Dies mußte die Folge haben, daß sein Eingreifen ein fallweises war. Nicht anders war es bei den Behörden I. Instanz. Aus den Steuerreferenten haben sich faktisch „Steuerreferate“, vollständig, oft selbst örtlich vollkommen geschiedene Behörden entfaltet, deren Verknüpfung mit der Bezirkshauptmannschaft eine mehr äußerliche war, dem Bezirkshauptmann aber fallweise ein Eingreifen ermöglichte.

Gegenwärtiger Zustand.

In die Verbindung der Finanz- mit der politischen Verwaltung hat die neuere Entwicklung im Zusammenhange mit der Personalsteuereform des Jahres 1896 übrigens in mehrfacher Richtung breite Brechen gelegt. Einmal sind die bestandenenen Steuerlokalcommissionen in Steueradministrationen umgewandelt worden, so daß in allen größeren Städten reine, mit der politischen Verwaltung I. Instanz nicht in Zusammenhang stehende Steuerbehörden der direkten Steuern I. Instanz bestehen, die quantitativ und qualitativ den weitaus größten Teil des direkten Steuerdienstes besorgen. Weiters hat das Personalsteuergesetz bei der Veranlagung der Einkommensteuer und der allgemeinen Erwerbsteuer wichtige Aufgaben nicht in die Hand der Steuerbehörden, sondern der Vorsitzenden der Kommissionen gelegt, die ihre Funktionen nicht als Angehörige der den politischen Behörden untergeordneten Finanzbehörden, sondern aus eigenem Recht, als ernannte, dem Finanzminister unterstehende Organe ausüben. Der erforderlichen Fachkenntnisse wegen sind hierzu die Steuerreferenten und Finanz(landes)direktoren ernannt worden, die also in diesem ihrem Wirkungskreise dem Bezirkshauptmann und politischen Landeschef nicht unterstehen. Schließlich haben das Personalsteuergesetz und in weiterer Folge die Kaiserliche Verordnung vom 16. März 1917, R. G. Bl. Nr. 124, die Strafgewalt an gemischte Spruchsenate übertragen, denen als Vertreter der Finanzverwaltung hierzu speziell berufene Finanzbeamte angehören, und die ganz losgelöst von der politischen Verwaltung funktionieren.

Der geschilderte Zusammenhang der Finanz- mit der politischen Verwaltung hat in Preußen, wo er gleichfalls besteht, die stärksten Anfechtungen erfahren. Dort leitet der Landrat die Steuerveranlagung in I. Instanz, während die Verwaltung der direkten Steuern in II. Instanz einen Teil der Regierung, der politischen Behörde des Regierungsbezirkes bildet. Aber gerade hier haben Anfechtungen dazu geführt, daß mehrfach an Stelle der Landräte spezielle, nur dem Finanzminister unterstellte Kommissäre bestellt wurden; die Erfüllung der von Fachmännern und allen politischen Parteien mit Ausnahme der Konservativen gestellten Forderung nach der grundsätzlichen Trennung beider Verwaltungszweige und Betraung reiner Fachbehörden mit der Verwaltung der direkten Steuern ist bisher an dem Widerstande der konservativen Partei gescheitert, die sich jeder Einschränkung des Wirkungskreises der Landräte entgegenstellte. In Bayern ist eine Vereinigung nur noch in der II. Instanz bei der Kreisregierung vorhanden, während hingegen in Baden und Württemberg, deren Steuerverwaltungen als mustergültig angesehen werden, eine volle Trennung besteht.

Ausland.

* Das Gesetz vom 19. Mai 1868, R. G. Bl. Nr. 44, über die Einrichtung der politischen Behörden behält in § 3 die Regelung der Einflußnahme des Landeschefs auf die Angelegenheiten, welche zum Wirkungskreis des Finanzministeriums gehören, besonderen Vorschriften vor. Zum Anschluß an dieses Gesetz haben die Erlässe des Finanzministeriums vom 10. September 1868, R. G. Bl. Nr. 129, und vom 12. Oktober 1869, R. G. Bl. Nr. 158, auf Grund kaiserlicher Entschlüsse die heutige Organisation der Steuerbehörden I. Instanz geschaffen; als solche fungieren außer in den größeren Städten die Bezirkshauptmannschaften, denen Steuerreferenten zur Besorgung der Veranlagung der direkten Steuern und zur Unterstützung bei der Einbringung der Steuern und Überwachung der Steuerämter beigegeben sind. Der Erlaß des Finanzministeriums vom 10. September 1868, R. G. Bl. Nr. 128, spricht ferner neuerlich die organische Verbindung zwischen Finanzlandesbehörde und Landeschef aus, die in der Dienstesinstruktion für die Finanzlandesbehörden vom 29. Mai 1874, Z. 1181 F. M., auf Grund kaiserlicher Entschlüsse näher geordnet ist.

Kritik und
Reform.

Auch in Österreich hat der bestehende Zusammenhang zwischen der Steuer- und der politischen Verwaltung zu Mißständen geführt und Kritik erfahren. Die als „organisch“ bezeichnete Verbindung hat sich als unorganisch erwiesen. War der Chef der politischen Behörde faktisch in die Unmöglichkeit versetzt, sich fortlaufend mit den Steuergeschäften zu befassen, so blieb ihm doch die Möglichkeit zu fallweisen Eingriffen, die eben wegen des Mangels fortgesetzter Befassung naturgemäß nicht auf die inneren Notwendigkeiten des Betriebes, sondern auf spezielle Anstöße von außen zurückgingen. Die Bestimmung, daß bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Steuerreferenten und Bezirkshauptmann die Weisung der Finanzlandesbehörde, bei solchen zwischen Finanzlandesdirektor und Landeschef die Weisung des Finanzministeriums einzuholen sei, bietet gegen unsachgemäße Eingriffe in die Steuerverwaltung keinen hinreichenden Schutz, weil sie immer voraussetzt, daß der Finanzbeamte die Intervention gegen eine Persönlichkeit anruft, die entscheidenden Einfluß auf seine Dienststellung und Qualifikation ausübt. Der engere Zusammenhang bei der Bezirkshauptmannschaft führt noch zu Reibungen spezieller Art, weil hier nicht nur der Bezirkshauptmann persönlich, sondern bei der Eingliederung des Steuerreferates in die Bezirkshauptmannschaft auch der jüngste Vertreter des Bezirkshauptmannes aus dem Kreise der politischen Beamten als Amtsvorstand gegenüber dem fachkundigen und an Lebens- und Dienstjahren vielfach wesentlich älteren Steuerreferenten erscheint.

Die Trennung beider Verwaltungszweige, für die sich bereits die in den letzten Jahren vor dem Kriege tagende Kommission zur Förderung der Verwaltungsreform im österreichischen Staate ausgesprochen hatte, hat unter den gegenwärtigen Verhältnissen ihre besondere Dringlichkeit. Die direkten Steuern sind während des Krieges in einem früher niemals dagewesenen Maße erhöht und ausgestaltet worden und wir stehen in dieser Beziehung noch nicht am Ende, sondern vermutlich erst am Anfange einer Neuentwicklung. Dies erfordert, daß die Verwaltung um so mehr rein vom fachkundigen Standpunkt und als strikte Anwendung des Rechtes sachmännisch geführt wird. Es ist auch zur Beruhigung der Bevölkerung erforderlich, daß die Organisation der Steuerverwaltung eine rein sachliche ist und als solche zutage tritt und von vornherein eine Beeinflussung der Gesetzesanwendung durch politische und lokale Einflüsse ausgeschlossen bleibt. Die rein sachliche Gestaltung der Leitung der Finanzlandesbehörden durch den Entwurf macht die durch § 4, Absatz 3 des Gesetzes vom 14. November 1918, St. G. Bl. Nr. 24, betreffend die Übernahme der Staatsgewalt in den Ländern, im Zusammenhang mit der Beseitigung der Landeschefs getroffene provisorische Regelung gegenstandslos. Die Trennung der Finanzverwaltung von der politischen Verwaltung wird aber ferner auch ermöglichen, in der Steuerverwaltung I. Instanz weitere Reformen ins Auge zu fassen. Die Zersplitterung der Steuerverwaltung in der I. Instanz, die sich auf Bezirkshauptmannschaften für die direkten Steuern, auf die Gebührenbemessungsämter und Finanzbezirksdirektionen (Finanzinspektorate) verteilt, hängt zum Teil mit der Natur der betreffenden Verwaltungszweige, zum Teil aber mit der Verknüpfung der direkten Steuerverwaltung mit den Bezirkshauptmannschaften und der Bindung an deren Sprengelenteilung zusammen. Fällt diese Beengung hinweg, so wird an eine Zusammenziehung der Verwaltung wenigstens verwandter Abgabenzweige gedacht werden können.

Bedenken finanzieller Natur gegen die Beseitigung bestehen nicht. Die auf dem Boden Deutsch-Österreichs vorhandenen acht Finanzlandesbehörden sind bereits heute vollständig selbständig ausgestaltete Behörden. Das gleiche gilt von den bestehenden Steueradministrationen. Die Steuerreferate sind, wie erwähnt, faktisch bereits mit eigenem Apparate ausgestattete Behörden geworden und nur in einzelnen Fällen wird es sich um gesonderte örtliche Unterbringung und ähnliches handeln können. Das weitere Bedenken, daß die Bevölkerung eines außerhalb des Finanzverwaltungsapparates stehenden Schutzes bedarf, ist heute, wo bei der Veranlagung der wichtigsten Steuern Kommissionen und zur Ausübung der Strafgewalt gemischte, auch Richter und Laienelemente umfassende Spruchsenate bestehen und diese Einrichtung bei weiteren Reformen zweifellos auch auf andere Gebiete wird ausgedehnt werden, und beim Bestande des Verwaltungsgerichtshofes nicht mehr begründet, ganz abgesehen davon, daß dieser Schutz bei der Art des Zusammenhanges immer ein gelegentlicher und nicht immer in der Sache begründeter gewesen ist.