

WOLFGANG LEESCH

## Geschichte der Steuerverfassung und -verwaltung in Westfalen seit 1815

ERSTER TEIL

### A. Einleitung

Wer es unternimmt, die Geschichte eines der auf preußischem Gebiete gelegenen Landesfinanzämter – oder wie sie heute heißen: Oberfinanzdirektionen – zu schreiben, darf sich nicht damit begnügen – nach einem kurzen Rückblick auf die älteren Verhältnisse –, mit der Begründung dieser Reichsbehörde im Jahre 1919 einzusetzen, wie dies vielleicht für Landesfinanzämter auf nicht preußischem Gebiete sinnvoll wäre. Denn die Kontinuität zwischen der früheren preußischen Finanzverwaltung und der Reichsbehörde von 1919 ist auf sachlichem wie auf personellem Gebiete unverkennbar. Auch der ausgeprägte Dualismus zwischen der Verwaltung der direkten und der der indirekten Steuern, wie er in der Organisation der Landesfinanzämter zum Ausdruck kommt, ist preußischen Ursprungs. In den ersten Jahren ihres Bestehens, bis 1925 hin, waren die Landesfinanzämter im Grunde zwei oder gar drei selbständige, „Abteilungen“ genannte Behörden, die nur durch die Person des gemeinsamen Chefpräsidenten mit seinem Büro miteinander verbunden waren, ähnlich wie im Preußen des ausgehenden 18. Jahrhunderts mehrere Kriegs- und Domänenkammern unter einem Chefpräsidenten vereinigt waren. Seit 1950 trennt wiederum ein scharfer staatsrechtlicher Schnitt die für die direkte Steuerverwaltung zuständige Steuerabteilung mit den unterstellten Finanzämtern als Landesbehörde von der für die indirekten Abgaben zuständigen Zollabteilung mit den unterstellten Zolldienststellen als Bundesbehörde, die beide nur in der Person des Oberfinanzpräsidenten, der – ein staatsrechtliches Unikum – zugleich Bundes- und Landesbeamter ist, ihre Einheit finden.

Dieser Dualismus, charakteristisch für die preußische Steuerverwaltung in dem Jahrhundert zwischen 1818 und 1919, ist nicht auf Preußen beschränkt. Die Unterscheidung von direkten, d. h. unmittelbar vom Steuerträger durch Veranlagung mit Hilfe von Katastern oder Steuerrollen eingezogenen Steuern, und indirekten, d. h. auf Grund eines Tarifs auf Verbrauchsgüter gelegte und daher den Steuerträger nur mittelbar (durch Überwälzung seitens des Steuerzahlers) treffende Abgaben, geht auf die französische Finanzwissenschaft des 18. Jahrhunderts zurück und hat ihre früheste organisatorische Ausprägung in der Steuerverwaltung des revolutionären Frankreichs gefunden. Sie wird heute von

der Finanzwissenschaft wegen ihrer Unschärfe weitgehend abgelehnt und durch andere systematischere Einteilungsprinzipien ersetzt; und auch in der Praxis der Steuerverwaltung wird heute zwischen Besitz- und Verkehrsteuern (letztere bis 1918 unter der Bezeichnung „Stempelsteuern“ als indirekte Steuern verwaltet) einerseits und Zöllen und Verbrauchsabgaben andererseits unterschieden. Vom Standpunkt der Geschichte der Steuerverwaltung her müssen wir jedoch an der fundamentalen Unterscheidung von direkten und indirekten Steuern festhalten, wenn auch zu beachten ist, daß die Zuordnung einzelner Steuern zu diesen beiden Gruppen nicht durch finanzwissenschaftliche, sondern durch Verwaltungsbedürfnisse bestimmt worden ist und daher zuweilen gewechselt hat: ist doch z. B. eine so eindeutige Veranlagungssteuer wie die Gewerbesteuer im preußischen Finanzministerium bis 1825 zusammen mit den indirekten Steuern verwaltet worden „wegen ihrer Verwandtschaft mit den indirekten Steuern“.

Daß man vielfach direkte und indirekte Steuern völlig getrennt voneinander verschiedenen Verwaltungszweigen anvertraut hat, ergibt sich aus dem Wesensunterschied beider Steuerarten: im Bereiche der veranlagten Steuern ist der einzelne Steuerfall, die Tatsache, daß der Steuerpflichtige in der Steuergemeinde wohnt, dort ein regelmäßiges Einkommen hat, ein Grundstück besitzt, ein Gewerbe betreibt, den Behörden der allgemeinen Verwaltung von vornherein bekannt. Aufgabe der Steuerbehörde ist es zu „veranlagern“, d. h. die richtige und gerechte Steuerhöhe zu ermitteln. Im Bereiche der indirekten Steuern dagegen ist die Höhe der Steuer für den einzelnen Steuerfall, die zu versteuernde Ware oder Leistung, von vornherein durch den Tarif festgelegt. Die Aufgabe der Steuerbehörden besteht hier darin, die einzelnen Steuerfälle durch ständige Überwachung zu ermitteln, eine Aufgabe, die nur durch Sonderbehörden durchgeführt werden kann. Den einzelnen Steuerfall als Voraussetzung der Steuerfeststellung und -erhebung der direkten Steuern zu ermitteln, ist Aufgabe der allgemeinen inneren Verwaltung, während sie für die indirekten Abgaben Sonderbehörden anvertraut werden muß. Die Verschiedenartigkeit der beiden Steuerarten bedingt auch in der Lokalinstanz eine unterschiedliche Verwaltung. Für die Veranlagung der direkten Steuern werden Veranlagungsstellen, in die man wegen ihrer guten Kenntnis der wirtschaftlichen Verhältnisse ehrenamtliche Mitglieder aus den Kreisen der Steuerpflichtigen einbezieht (Veranlagungskommissionen) benötigt, während zur Erfassung der indirekten Steuerfälle vor allem eine gut durchgebildete, ausschließlich beamteten Kräften anvertraute Steueraufsicht (Oberkontrolleure, Bezirkszollkommissariate, Steueraufseher) gehört. Das anschließende Verwaltungsgeschäft, die Erhebung der festgestellten Steuern, kann für beide Steuerarten gemeinsam oder getrennten Hebestellen (Steuerkassen, Steuereinnehmer, Finanzkassen – Zollkassen) oder auch verwaltungsfremden Kassen (Gemeindeempfänger) anvertraut sein. Das besondere Kennzeichen der preußischen Steuerverwaltung liegt weniger in der unterschiedlichen Behandlung der direkten und der indirekten Steuern als vielmehr in der Tatsache, daß man den Behörden

der inneren Verwaltung nicht nur die Ermittlung der Steuerfälle, sondern auch deren Veranlagung und Erhebung übertragen hat, also auf dem Gebiete der direkten Steuern auf Sonderbehörden verzichtet hat.

Aus den angeführten Gründen finden wir auch in den anderen deutschen Ländern eine mehr oder weniger ausgeprägt zweigleisige Steuerverwaltung. In *Bayern* wurden Zölle und indirekte Abgaben durch die Generaldirektion der Zölle und indirekten Steuern und die ihr unterstehenden Hauptzollämter, Nebenzollämter, Salzsteuerämter u. a. verwaltet, während für die direkten Steuern als Mittelbehörden die Kammern der Finanzen in den Kreisen (Regierungsbezirken) und als Lokalbehörden die Rentmeister zuständig waren. In *Württemberg* lag die Steuerverwaltung in der Mittelinstanz, nachdem 1850 die bis dahin selbständige Zolldirektion mit dem Steuerkollegium vereinigt worden war, bei dem Steuerkollegium, das sich in die Abteilung für Zölle und indirekte Steuern und die Abteilung für direkte Steuern gliederte. In *Baden* gab es eine Steuerdirektion für die direkten und eine Zolldirektion für die indirekten Steuern und die Zölle, die 1909 zur Zoll- und Steuerdirektion vereinigt wurden; ihr unterstanden einerseits die Hauptzoll- und die Hauptsteuerämter für Zölle und indirekte Steuern und andererseits die Finanzämter für die direkten Steuern. *Sachsen* trennte die Verwaltung der direkten Steuern durch die Kreissteuerräte in der Mittelinstanz und die Bezirkssteuereinnahmer in der Lokalinstanz von der Verwaltung der Zölle und Verbrauchsabgaben durch die Generalzolldirektion (bis 1913 Zoll- und Steuerdirektion) und die nachgeordneten Hauptzoll- und Hauptsteuerämter und Zollämter.

Der Hinweis auf den Dualismus in der Steuerverwaltung dürfte klagemacht haben, daß eine Geschichte der Oberfinanzdirektion, die nur die indirekte Steuerverwaltung Preußens berücksichtigt, unvollständig ist. Die landläufige Auffassung, die Provinzialsteuerverwaltung sei die Vorläuferin der heutigen Oberfinanzdirektion, ist unzutreffend und einseitig. Die Provinzialsteuerverwaltung – oder wie sie seit 1908 hieß: die Oberzolldirektion – ist 1919 mit ihren nachgeordneten Dienststellen in das Landesfinanzamt als einer der beiden Steuerverwaltungszweige übernommen worden, ist also nur die Vorgängerin der heutigen Zollabteilung mit ihren Zolldienststellen. Die Vorgänger der heutigen Steuerabteilungen und der Finanzämter sind die Steuerabteilungen und sonstigen Steuerdienststellen bei den preußischen Bezirksregierungen und die Veranlagungskommissionen bei den Landräten. Sie dürfen die gleiche Berücksichtigung und geschichtliche Würdigung beanspruchen wie die indirekte Steuerverwaltung. Allerdings hat in Preußen die erheblich andere Struktur der mit der direkten Steuerverwaltung betrauten Behörden dazu gezwungen, sie bei der Übernahme in die Reichsverwaltung weitgehend umzuorganisieren, was z. B. bei den süddeutschen lokalen Finanzbehörden bei ihrer Überleitung in die Reichsfinanzämter nicht notwendig war.

Schließlich soll noch ein weiterer Irrtum in der folgenden Darstellung berich-

tigt werden. Die eigenständige Verwaltung der Zölle und indirekten Steuern ist in Preußen nicht erst 1823 ins Leben getreten, sondern bereits 1818/19, als die bis heute gültige Organisation der Zoll- und Steuerämter geschaffen wurde. In Westfalen haben die Hauptzollämter und Nebenzollämter an der Grenze zum 20. 9. 1818 und die entsprechenden Hauptsteuerämter und Steuerämter im Landesinnern zum 1. 6. 1819 ihre Tätigkeit aufgenommen, zur gleichen Zeit wie in den Rheinprovinzen und einige Monate früher als in den östlichen Provinzen. Die Bestellung eines Provinzialsteuereinsichters als Chef dieser 1818/19 begründeten Verwaltung ist dann in den einzelnen Provinzen zu verschiedenen Zeiten erfolgt, zuerst in Westfalen zum 1. 9. 1823 – der Leiter der heutigen Zollabteilung der Oberfinanzdirektion in Münster kann sich also mit Fug und Recht als dienstältester unter den Finanzpräsidenten des ehemals preußischen Gebietes betrachten – und zuletzt in Schlesien zum 1. 10. 1827. Ihr kommt nicht die gleiche konstitutive Bedeutung zu wie der Konstituierung der Zollbehörden 1818/19, zumal da sie zunächst keine wesentliche Veränderung der Verwaltung mit sich brachte. Der neue Provinzialsteuereinsichter von Bigeleben behielt weiterhin seine Stellung als Regierungsdirektor bei der Regierung Münster bei, und die Zoll- und Steuerämter hatten wie bisher die vereinnahmten Zölle und Steuern an die für ihren Dienstort zuständige Regierungshauptkasse, nicht an die neue Provinzialsteuerkasse abzuliefern.

Man darf also die Darstellung der preußischen Steuerverwaltung des 19. Jahrhunderts nicht mit dem Jahre 1823 beginnen, sondern man muß bis auf das französische Steuersystem zurückgehen, das mit gewissen Variationen die Grundlage der Steuerverfassung und -verwaltung der unter französischer Herrschaft auf westfälischem Boden entstandenen Staaten, wie sie Preußen bei Erwerbung der Provinz Westfalen vorfand, gebildet hat. Die Auseinandersetzung zwischen der französischen Steuerverfassung und der der östlichen preußischen Provinzen, wie sie aus den Reformen der Jahre 1810-1813 hervorgegangen war, erfüllt dann die Jahre zwischen 1813 und 1818/20. Dabei wurde überwiegend das französische System beibehalten, teilweise wurde sogar, insbesondere auf dem Gebiete des Grundsteuerwesens, auf die vorfranzösischen Verhältnisse zurückgegriffen. Die große preußische Steuerreform der Jahre 1818-1823, die mit der 1834-1839 beendeten Grundsteuerreform der beiden westlichen Provinzen ihren Abschluß findet, leitet dann das große Kapitel der preußischen Steuerverwaltung des 19. Jahrhunderts ein, das genau 100 Jahre später, zum 1. 10. 1919, mit der Überleitung der preußischen in die Reichsfinanzverwaltung endet. Es wird aus zwei Abschnitten bestehen, deren erster sich mit der indirekten Steuerverwaltung als der älteren und deren zweiter sich mit der direkten Steuerverwaltung befaßt. Die Zäsur im staatlichen Steuersystem durch die Miquelsche Steuerreform von 1893 hat sich im Bereiche der Steuerverwaltung kaum ausgewirkt und braucht deshalb bei der Gliederung dieser Darstellung so wenig berücksichtigt zu werden wie die Entstehung des Reichssteuersystems, dessen Verwaltung ja

weiterhin Angelegenheit der Länder geblieben ist. Die Geschichte der Reichsfinanzverwaltung füllt dann die Jahre von 1919 bis 1945 aus. Ihr folgt nach der Übergangszeit zwischen 1945 und 1950 mit dem Finanzverwaltungsgesetz von 1950 der gegenwärtige Verwaltungsaufbau, der gegenüber der straff zentralisierten Reichsfinanzverwaltung infolge seiner Zuständigkeitsaufspaltung zwischen Bund und Ländern einen dem Föderalismus zugestandenem Rückschritt bedeutet.

Eine Geschichte der preußischen und dann deutschen Steuerverwaltung kann mehr als bloßes antiquarisches Interesse beanspruchen. Ist doch ein Vergleich des dreimaligen Wiederaufbaus der Verwaltung in den Jahren 1818, 1919 und seit 1945 von eindringlicher Anschaulichkeit: jedesmal ein durch einen langwierigen und kostspieligen Krieg bis aufs äußerste erschöpfter und durch bedeutende Gebietsverluste und Veränderungen in seiner Struktur wesentlich gestörter und gewandelter Staat, der dringend der Wiederherstellung und Neuordnung seiner Finanzen bedurfte. Aber während 1818 und 1919 der Staat als Ganzes intakt geblieben war, jedoch eine neue Finanzverwaltung aufgebaut werden mußte, hat sich umgekehrt 1945 der Staat – das Deutsche Reich wie der preußische Staat – aufgelöst, während die Reichsfinanzverwaltung, jetzt allein getragen von den Oberfinanzpräsidenten, völlig intakt geblieben ist und ohne wesentliche organisatorische Veränderungen in die Bundesrepublik übernommen werden konnte, deren wichtigste Klammer sie geworden ist.

Die vorliegende Darstellung, die fast ausschließlich aus gedruckten und archivalischen Quellen erarbeitet ist, will keine Behördenchronik sein, sondern eine Verwaltungs- und Behördengeschichte, freilich nur in einem Abriss, der im einzelnen noch mancher Ergänzung und Vertiefung bedarf, im ganzen aber einen möglichst umfassenden Überblick über die Verwaltungsentwicklung geben will. Aufgelockert wird die Darstellung durch Kurzbiographien der Leiter der Verwaltung. Sie sollen – namentlich was die Leiter der direkten Steuerverwaltung angeht – einen Eindruck von der Personalpolitik des preußischen Staates vermitteln, der ja bewußt seine Beamten gern zwischen den östlichen und westlichen Provinzen wechseln ließ, um ein mit allen Landesteilen vertrautes Beamtenum als Klammer der in sich recht verschiedenen Provinzen des Staates zur Verfügung zu haben.

## B. Die französische Steuerverwaltung in Westfalen

Als die preußischen Truppen im November und Dezember 1813 Westfalen besetzten, fanden sie – wenn man von dem südlichen Teil des erst später zur Provinz geschlagenen Siegerlandes absieht – an Stelle der bunten Fülle kleiner Territorien des Ancien régime auf dem Boden der späteren Provinz nur vier größere auswärtige Staaten vor. Seit dem Senatsconsult vom 13. Dezember 1810

gehörte das Gebiet nördlich einer von Wesel über Haltern, Telgte, Herford und Minden verlaufenden Grenzlinie, also im Westfälischen der nordwestliche Teil des Fürstentums Münster, die Grafschaften Tecklenburg und Oberlingen, das Fürstentum Minden links der Weser und der nördliche Teil der Grafschaft Ravensberg, zum Kaiserreich Frankreich. In die Verwaltung dieses Gebietes teilten sich die Präfekten des Lippedepartements in Münster und des Oberemsdepartements in Osnabrück. Die Departements waren untergegliedert in die von einem Unterpräfekten verwalteten, nach dem Bezirkshauptorte benannten Arrondissements Münster, Steinfurt, Neuenhaus und Rees bzw. Osnabrück, Minden, Lingen und Quakenbrück. Die Arrondissements waren in Kantone und diese in Mairien untergeteilt. Das Königreich Westphalen (Hauptstadt Kassel) ragte seit 1810 nur noch mit dem Leinedepartement (Hauptstadt Göttingen), das den rechts der Weser gelegenen Teil des Fürstentums Minden verwaltete (Distrikt Rinteln), und dem Fuldadepartement (Hauptstadt Kassel), zu dem der südliche Teil der Grafschaft Ravensberg, die Fürstentümer Paderborn und Corvey, die Grafschaft Rietberg und das Amt Reckenberg gehörten und das sich in die Distrikte Kassel, Bielefeld, Paderborn und Höxter gliederte, in das Gebiet der späteren Provinz Westfalen hinein. Die unteren Verwaltungsbezirke bildeten die Kantone, die eine Reihe von Mairien zusammenfaßten. Das Großherzogtum Berg hatte seit Januar 1808 auf westfälischem Boden Fuß gefaßt, beschränkte sich aber seit dem Senatsconsult von 1810 auf den südlichen Teil des Fürstentums Münster, die Grafschaft Mark und die Herrschaft Rheda sowie das Vest Recklinghausen. Von den 1810 übriggebliebenen drei Departements – das Emsdepartement war damals fast ganz an Frankreich gefallen – ragte das Rheinddepartement (Hauptstadt Düsseldorf) mit dem erst seit 1810 bergischen Vest Recklinghausen ins Westfälische hinein (Arrondissement Essen), während die übrigen westfälischen Länder zum Ruhrdepartement (Hauptstadt Dortmund) gehörten. Das Ruhrdepartement war in die Arrondissements (Unterpräfekturen) Dortmund, Hagen und Hamm und diese in Mairien eingeteilt, während die Kantone nur als unterste Gerichtsbezirke und als Steuerbezirke, nicht aber als Verwaltungsbezirke dienten. Das Herzogtum Westfalen bildete seit 1803 einen Landesteil des Großherzogtums Hessen (Hauptstadt Darmstadt) und war in 18 Verwaltungs- und Gerichtsbezirke, „Justizämter“ genannt, eingeteilt.

Die Französische Revolution hatte in Frankreich das alte durch Ungleichheiten zwischen den Provinzen und den einzelnen Klassen der Untertanen gekennzeichnete und von zahlreichen Privilegien durchlöchernde Steuersystem, vor allem die drückenden und verhaßten indirekten Steuern, aufgehoben und die Binnenzölle beseitigt. An seine Stelle trat ein neues, vereinfachtes direktes Steuersystem mit vier großen Steuern, das die Forderung des Dekrets vom Oktober 1789 verwirklichen sollte, „alle Steuern und öffentlichen Lasten, wie immer sie geartet sein mögen, auf alle Bürger und Eigentümer im Verhältnis zu

ihren Gütern und ihrer Leistungsfähigkeit“ zu verteilen. Dieses System ist bis in das beginnende 20. Jahrhundert in Frankreich in Geltung geblieben.

Als erste wurde durch Gesetz vom 1. 12. 1790 eine *Grundsteuer* (Contribution foncière) eingeführt, die ursprünglich als einzige Steuer im Sinne der Lehre der Physiokraten gedacht war. Sie wurde von dem Reinertrag alles landwirtschaftlich genutzten oder mit Gebäuden bebauten Bodens und von den Gebäuden selbst erhoben, indem für jedes Departement jährlich das aufzubringende Steuerkontingent festgelegt und dann auf die Unterpräfekturen, Gemeinden und schließlich auf die einzelnen Grundeigentümer repartiert wurde. Als Repartitionsgrundlage diente zunächst nur das Grundsteueraufkommen der vorrevolutionären Zeit, bis dann 1807 mit der Neuaufstellung eines Grundkatasters begonnen wurde, das jedoch erst 1850 zum Abschluß gekommen ist.

Da das Steueraufkommen nicht ausreichte, wurde schon 1791 als zweite Steuer die *Personal- und Mobiliarsteuer* geschaffen. Sie war ebenfalls eine Repartitionssteuer, die sich aus zwei Teilen zusammensetzte, einer für alle Steuerpflichtigen gleichen Personalsteuer oder richtiger Kopfsteuer in Höhe des vom Generalrat des Departements festgesetzten Ertrages von drei Arbeitstagen und einer zur Begleichung des durch die Personalsteuer nicht aufgebrachtens Teils des Steuerkontingents der Gemeinde hinzutretenden Wohnsteuer, die auf alle Wohnungsinhaber nach dem Jahresmietwert oder nach der Größe des Mobiliars aufgeteilt wurde.

Eine Gewerbesteuer, die sogenannte *Patentsteuer* (Droit des Patentes), wurde schon im Gesetz über die Gewerbefreiheit vom 22. 3. 1791 beschlossen, aber erst durch Gesetz vom 22. 10. 1798 eingeführt. Sie war nicht kontingentiert, sondern wurde nach einem festen Steuerfuß bei der jährlichen Lösung des Gewerbepatents erhoben. Auch sie zerfiel in zwei Steuern, und zwar in

1. eine feste Abgabe, deren Höhe nach der Art des Gewerbes und der Größe des Ortes – es gab eine Reihe von Gewerbe- und Ortsklassen, in die der Steuerpflichtige einzuordnen war – verschieden war,
2. eine proportionale Abgabe, die je nach Art des Gewerbes einen bestimmten Prozentsatz des Mietzinses für die zum Gewerbebetriebe gehörigen Gebäude, Wohnhaus, Werkstatt, Magazine usw. ausmachte.

Als Ergänzung der Personal- und Mobiliarsteuer wurde schließlich 1798 eine Gebäudesteuer, die *Tür- und Fenstersteuer* (Contribution des Portes et Fenêtres), eingeführt, wie die Grund- und die Personal- und Mobiliarsteuer eine Repartitionssteuer. Sie wurde von den Wohnhäusern nach der Zahl der auf die Straße, den Hof und den Garten gehenden verschließbaren Öffnungen erhoben, und zwar nach einem Klassentarif, der nach Einwohnerzahl des Wohnortes, Größe des Hauses und Art und Zahl der Öffnungen des Hauses gestaffelt war. Dazu traten seit 1798 als indirekte Steuern *Stempelsteuern* und *Registrierungsgebühren* (droits de l'enregistrement) sowie eine Reihe von Verbrauchsteuern (droits réunis).

Die Steuerverwaltung des Departements unterstand unmittelbar dem Finanzministerium in Paris und den dortigen Generalverwaltungen und war dreigliedrig:

1. Die *Direction des contributions directes* unter einem Directeur („Steuerdirektor“), dem ein Inspekteur zur Seite stand, hatte die Aufsicht über das direkte Steuerwesen des Departements, also über die vier ebengenannten Steuern, und seit 1807 über das Katasterwesen, soweit es in den Departements schon in Angriff genommen war. Die untere Verwaltung lag in den Händen von Contrôleurs, die die Steuerrollen zu verfertigen, die Reklamationen zu bearbeiten und die Geschäftsführung der Gemeindeeinkünfte zu beaufsichtigen hatten. Dem Steuereinsammler des Oberemsdepartements zu Osnabrück unterstanden Contrôleurs in Osnabrück, Iburg, Minden, Rahden, Quakenbrück, Cloppenburg, Lingen und Meppen, dem des Lippedepartements zu Münster Contrôleurs in Coesfeld, Dülmen, Münster, Steinfurt, Neuenhaus und Rees. Für die Steuererhebung war in jedem Departement ein Receveur général du département (Departementseinsammler) verantwortlich. Ihm unterstanden Receveurs particuliers de l'arrondissement (Bezirkseinsammler) in den Hauptorten der Arrondissements und Percepteurs (Gemeindeeinsammler) in den einzelnen Mairies (Gemeinden), von denen die in Gemeinden mit Einkünften unter 100 000 Francs zugleich für die Erhebung der Kommunaleinkünfte zuständig waren.

2. Die *Regie de l'enregistrement et des domaines* unter einem Directeur, dem drei Inspecteurs beigegeben waren. In Osnabrück bzw. Münster war sie für die Stempel-, Registrierungs- und Hypothekengebühren sowie für die Domänenfälle zuständig. Für die Hebung standen ihr Receveurs de l'enregistrement (et des domaines) zur Verfügung, deren Sitze im Oberemsdepartement in Osnabrück, Essen (im Emsland), Lengerich (im Tecklenburgischen), Iburg, Versmold, Minden, Rahden, Bünde, Petershagen, Lingen, Quakenbrück, Diepholz, Vörden, Cloppenburg, Ibbenbüren und Meppen und im Lippedepartement in Münster, Dülmen, Bocholt, Borken, Steinfurt, Coesfeld, Rheine, Rees, Neuenhaus und Wesuwe (nördlich von Meppen) lagen.

3. Die *Regie des droits réunis* (Verwaltung der vereinigten Gebühren) zu Osnabrück bzw. Münster verwaltete die Konsumtionssteuern auf Getränke, Tabak und Spielkarten, die Versicherungsgebühren für Gold- und Silberarbeiten, die Abgaben vom öffentlichen Beförderungswesen mit Fuhrwerken und zu Schiff und die Salzsteuer. Dem Directeur mit seinem Inspekteur unterstanden Contrôleurs principaux in den Arrondissementshauptstädten Osnabrück, Minden, Quakenbrück und Lingen bzw. Münster, Neuenhaus, Rees und Steinfurt. Für die Hebung bediente sich die Verwaltung der indirekten Steuern der Kassen der Direction des contributions directes.

Die *Zollverwaltung*, die der Administration générale des Douanes in Paris unterstand, war naturgemäß nicht nach Departements gegliedert, sondern nach Grenzlinien. Für die Grenze gegen Holland war die Direction in Emden, für die

gegen das Großherzogtum Berg und das Königreich Westphalen die Direction in Wesel zuständig; ihr unterstanden für die Zollaufsicht eine Inspection in Münster und eine Reihe von Contrôleurs und Visiteurs, während die Zollerhebung den Receveurs übertragen war.

Das Steuersystem wie die Steuerorganisation des Königreichs Westphalen, dessen Verwaltung vorwiegend von deutschen, insbesondere altpreußischen Beamten getragen wurde, war an Übersichtlichkeit und Einfachheit nicht nur den Steuersystemen aller dem Königreich benachbarten oder in ihm aufgeführten deutschen Staaten, sondern auch dem des Kaiserreichs Frankreich überlegen; die preußische Steuergesetzgebung der Jahre 1810-1813 ist ohne das westphälische Vorbild nicht denkbar. Schon die Konstitution des neuen Staates hatte die Aufhebung aller Steuerprivilegien und ein einheitliches Steuersystem, als dessen Hauptsteuer wohl auch hier zunächst die Grundsteuer gedacht war, proklamiert. Von den großen französischen Steuern wurden nur die Grund-, die Patent- und eine Personalsteuer mit Modifikationen übernommen. Die *Grundsteuer* wurde zunächst durch Dekret vom 8. 1. 1808 auf alle bisher steuerfreien Grundstücke einschließlich der Krondomänen ausgedehnt. Zur Veranlagung der „Exemtensteuer“ setzte man für jeden Distrikt Spezialkommissionen unter Leitung des Unterpräfekten ein. Ab 1. 1. 1809 wurde die Grundsteuer, nachdem die Akzise abgeschafft worden war, auch auf die Städte, die bisher der Akziseverfassung unterstanden hatten, ausgedehnt. Zur Veranlagung der städtischen Grundsteuer in den einzelnen Kantonen wurden Repartitoren eingesetzt. Das grundlegende Steuergesetz vom 21. 8. 1808 regelte in erster Linie die Grundsteuer. Das jährlich festgesetzte Gesamtkontingent wurde auf die 27 Distrikte des Königreichs aufgeteilt, die Unterteilung auf die Kantone und Mairien sollte von den Distriktsräten vorgenommen werden. Da aber weder die geplante neue Katastrierung der Grundstücke noch die Repartierung der Steuer auf die Gemeinden zustande kam, wurden neben der Exemtensteuer und der neuen städtischen Grundsteuer weiterhin auf dem Lande die alten Steuern, im ehemals Preußischen die Kontribution, das Kavalleriegeld und das Zuschlagsgeld, erhoben. Dazu kamen Zuschlagscentimen zur Begleichung der Verwaltungskosten.

Von Anfang 1809 an wurde die durch Gesetz vom 5. 8. 1808 eingeführte *Patentsteuer* erhoben, die sich von der französischen in der Zahl der Gewerbe-klassen und in der Forderung, daß der Gewerbetreibende für jeden von ihm betriebenen Erwerbszweig ein besonderes Patent lösen muß, unterschied. Sie ist das Vorbild für die preußische Gewerbesteuer von 1810 geworden.

Schließlich wurde mit Dekret vom 27. 10. 1808 zur Behebung der Schulden des Königreichs eine *Personalsteuer* eingeführt, deren Kontingent durch das Ministerium auf die Departements nach Bevölkerungszahl, durch die Departementsräte auf die Distrikte und durch die Distriktsräte auf die Kantone und Kommunen und durch die Munizipalitätsräte auf die einzelnen Familien repartiert wurde. Die Familien wurden in eine je nach Departement verschiedene Zahl von Klassen nach

ihrem Vermögen eingeordnet, wobei man sehr verschiedene Maßstäbe, z. B. im Distrikt Minden den alten Kontributionsfuß, zugrunde legte und die der alten Kontribution nicht unterworfenen „Exemten“ nur zur Deckung des verbliebenen Kontingentrestes heranzog. Wegen der Ungerechtigkeiten und der rohen Schätzungsmöglichkeiten dieser Steuer wurde durch Dekret vom 15. 3. 1810 eine *kombinierte Klassen- und Einkommensteuer* eingeführt. Alle Steuerpflichtigen wurden nach Rang, Besoldung oder vermuteter Einträglichkeit ihres Berufes in 10 Steuerklassen eingeteilt. Neben dieser Personensteuer wurde eine Einkommensteuer von 2 vom Hundert des Reinertrages von Grundstücken, Renten, Gefällen, Pachtungen, Besoldungen und sonstigen Einkommen erhoben. Diese Einkommensteuer wurde jedoch durch Dekret vom 12. 1. 1811 wieder aufgehoben, während die klassifizierte Personensteuer bestehen blieb.

Die *indirekten Steuern* wurden durch die Gesetze vom 15. 2. 1809 und vom 6. 3. 1810 geregelt. Ab 1. 4., teilweise erst ab 1. 6. 1809 wurden alle bisherigen Konsumtionssteuern aufgehoben und neue Konsumtionssteuern auf Getreide und Schlachtvieh (Mahl- und Schlachtsteuer), auf Bier und Essig und auf Branntwein sowie auf eine Reihe von ausländischen Artikeln (Fleisch, Mehl, Stärke und Puder, Bier, Essig, Branntwein, Tee, Schokolade, Kakao, Kaffee, Zichorie, Zucker, Sirup, Reis, Öl, Tabak und Wein) eingeführt, die nach jährlich erneuerten und immer wieder erhöhten Tarifen erhoben wurden. Für die Besteuerung des Salzes wurde die Form des Monopols gewählt (Dekret vom 17. 1. 1809 betreffend Verwaltung, Verkauf und Besteuerung des Salzes) und die Einfuhr ausländischen Salzes streng verboten. Das neue Konsumtionssteuersystem, vor allem mit seiner gleichmäßigen Erfassung von Stadt und Land, ist für das preußische Gesetz von 1810 betreffend Konsumtions- und Luxussteuern vorbildlich gewesen. Die bisherigen Stempelsteuern, ein buntes Gemisch von Verwaltungsgebühren und Verkehrsteuern, wurden durch Dekret vom 11. 3. 1809, das auch auf die preußische Stempelgesetzgebung eingewirkt hat, zum 1. 5. 1809 aufgehoben. An ihre Stelle trat eine einzige Abgabe doppelter Art:

1. eine ordentliche, nach Bogen berechnete Steuer auf alle Dokumente in bürgerlichen und gerichtlichen Handlungen und alle sonstigen vor Gericht vorzuweisenden Dokumente und alle Gesuche an Verwaltungsbehörden;
2. eine besondere, nur vom ersten Bogen zu erhebende Stempelsteuer auf alle Zwischenerkenntnisse von Gerichtsbehörden.

Die *Steuerverwaltung* war sehr klar gegliedert. Es gab zwei von oben bis unten durchgehende Fachverwaltungen, eine für die direkten und eine für die indirekten Steuern, die in den Abteilungen I für direkte und II für indirekte Steuern des Finanzministeriums in Kassel ihre Spitzen hatten, jedoch gemeinsame Kassen besaßen. Die direkten Steuern wurden zentral von der *Direction générale des Contributions directes* verwaltet, die jedoch seit April 1811 dem Finanzministerium eingegliedert war. Von ihren Generalinspecteuren führte einer die Aufsicht über das Kataster, während die übrigen die Departements zu inspizieren hatten.

Der Direction générale unterstand in jedem Departement eine *Direction départementale* (Steuerdirektion) mit einem Directeur und einem Inspecteur zur unmittelbaren Leitung des direkten Steuerwesens und Aufsicht über die Steuerrollen. Für die Veranlagung und Erhebung der Steuern in den Distrikten standen der Direction départementale die Contrôleurs de district – im Fuldadepartement in Kassel, Paderborn, Höxter und Bielefeld – zur Verfügung, die die für die Repartition der Grundsteuer aus den einheimischen Grundbesitzern ausgewählten Steuerrepartitoren zu unterstützen, die Anfertigung der Grundsteuermatrikel zu überwachen, die Reklamationen zu bearbeiten und die Aufsicht über die Steuereinnehmer zu führen hatten.

Die indirekte Steuerverwaltung lag in den Händen der seit 1811 selbständigen *Administration générale des Contributions indirectes* in Kassel, der in jedem Departement eine *Administration départementale des Contributions indirectes* unter einem Directeur mit einem Inspecteur unterstellt war. Für die Distrikte waren Contrôleurs de district in den Distrikthauptstädten eingesetzt. Nach dem Dekret vom 5. 12. 1808 war die Verwaltung der indirekten Steuern zuständig für Konsumtionssteuern, das Salzmonopol, Zölle und Chaussee- und Wegegelder. Seit März 1809 war ihr auch die Stempelsteuerverwaltung anvertraut, dagegen wurde 1811 die Verwaltung der Chaussee- und Wegegelder wieder abgetrennt.

*Hebestellen* für die direkten und indirekten Steuern, die Zölle und die Domänen- und sonstigen Staatseinkünfte waren die Receveurs généraux in den Distrikthauptstädten (Distrikteinnehmer), von denen der im Departementshauptort residierende zugleich die Departementskasse verwaltete. Diese führte ihre Gelder unmittelbar an die Caisse générale in Kassel ab. Die Distrikteinnehmer erhielten ihre Gelder von den Receveurs d'arrondissement (Kreiseinnehmern), die seit dem 1. 6. 1809 an die Stelle der Kantonseinnehmer getreten waren und deren Bezirke innerhalb der Distrikte mehrere Kantone zusammenfaßten. 1813 gab es im Distrikt Paderborn Kreiseinnehmer in Paderborn, Rietberg und Büren, im Distrikt Höxter solche in Höxter, Brakel und Warburg und im Distrikt Bielefeld solche in Bielefeld und Herford. Als Elementareinnehmer der direkten Steuern und der Domänengefälle fungierten von den Gemeinden bestellte Kommunalempfänger, während die indirekten Steuern durch staatliche Konsumtionssteuerbüros erhoben wurden.

Die Organisation des *Zollwesens*, das der Administration der indirekten Steuern unterstand, ist nicht mehr zum Abschluß gelangt. Durch königliches Dekret vom 14. 3. 1810 wurde längs der damaligen Zolllinie von Lengerich (im Lingschen) bis Thedinghausen an der Weser eine Reihe von Zollämtern (unter Leitung eines Zolldirektors in Osnabrück) errichtet, die aber infolge der Gebietsabtretungen von Dezember 1810 überflüssig wurden. Die Zollorganisation an der neuen westphälisch-französischen Grenze war 1813 erst im Aufbau begriffen.

Weniger übersichtlich war die Steuerverwaltung im Großherzogtum Berg. Unter dem Finanzminister Beugnot, der als kaiserlicher Kommissar seit

1808 das Land im Auftrag des Kaisers regierte, bestanden als Zentralbehörden in Düsseldorf die Generalsteuereinspektion für die direkten und die Konsumtionssteuern, die Domänen-, Stempel- und Hypothekeneinspektion und die Generalzollverwaltung. In jedem Departement, das von einem Präfekten geleitet wurde, bestanden nebeneinander eine Steuereinspektion, deren Hauptaufgaben die Vollendung des Grundkatasters, die Aufstellung der Steuerrollen der direkten Steuern und die Bearbeitung der Reklamationen waren, und eine Domänen-, Stempel- und Hypothekeneinspektion. Untergeordnet waren für die Steueraufsicht eine Reihe von Steuerkontrolloren. Die Steuererhebung besorgten die Bezirksempfänger in den Hauptorten der Arrondissements und Steuerempfänger in den Hauptorten der Kantone, die Hebung der Stempelsteuern, Registrierungsgebühren und Domäneneinkünfte die Domänen- und Stempelempfänger. Im Ruhrdepartement gab es dementsprechend unter der Steuereinspektion in Dortmund Steuerkontrolloren in Dortmund, Unna, Hattingen, Hagen, Lüdenscheid, Norddinker und Oelde, Bezirksempfänger in den drei Arrondissementshauptorten Dortmund, Hagen und Hamm und Kantonsempfänger in Dortmund, Bochum, Unna, Lüdinghausen, Hagen, Schwelm, Hattingen, Altena, Hamm, Soest, Beckum, Lippstadt und Oelde. Der Domänen-, Stempel- und Hypothekeneinspektion in Dortmund unterstanden Domänen-, Stempel- und Enregistrementsempfänger in Dortmund, Hagen und Hamm. An direkten Steuern waren seit 1810 die *Grundsteuer*, die *Personal- und Mobiliarsteuer* und die *Patentsteuer* nach französischem Vorbild eingeführt.

Im Herzogtum Westfalen, das eine Provinz des Großherzogtums Hessen bildete, bestand ein kompliziertes Steuersystem. Neben der aus vorhessischer Zeit übernommenen *Grundsteuer*, für deren gerechtere Verteilung ein provisorisches Grundkataster durch eine Steuerrektifizierungskommission eingerichtet wurde, gab es seit 1804 eine *Vermögensteuer*, seit 1808 eine *Gewerbesteuer* und *Verbrauchssteuern* und in den letzten Jahren der hessischen Herrschaft noch eine Einkommensteuer („*Bürgersteuer*“) und eine *Viehsteuer*. Oberste Finanzbehörde der Provinz war die 1804 eingerichtete Rentkammer (seit 1809 Hofkammer), der die Rentämter Anröchte, Arnsberg, Balve, Benninghausen, Bilstein, Bredelar, Glindfeld, Grafschaft, Meschede, Rüthen, Werl und die Rezepturen Drolshagen, Ewig, Marsberg, Menden, Mülheim unterstanden. In jedem der 18 Justizamtsbezirke (Arnsberg, Attendorn, Balve, Belege, Bilstein, Brilon, Erwitte, Eslohe, Fredeburg, Geseke, Marsberg, Medebach, Menden, Meschede, Oestinghausen, Olpe, Rüthen, Werl) war ein Steuerperaequator insbesondere mit der Fortschreibung der Grundkataster und ein Schatzrezeptor mit der Einziehung der öffentlichen Abgaben, deren Elementarerhebung Sache der Ortsschultheißen war, beauftragt.

### C. Die erste preußische Steuerreform in den östlichen Provinzen 1810-12

Charakteristisch für das Steuersystem des alten Preußens war die scharfe steuerrechtliche Trennung zwischen Stadt und Land. Die Hauptsteuer des Landes war die Kontribution, verbunden mit Kavalleriegeld und Zuschlagsgeldern, die einzige bedeutende Grundsteuer, die teils nach Grundvermögen und Grundertrag, teils – für die nicht grundbesitzenden Landbewohner – in Form einer Personensteuer erhoben wurde. Da sie nur einmal, bei der Einführung oder Revision der Steuer, abgeschätzt worden war, die Steuersätze also unveränderlich blieben, wirkte sie gleichsam wie eine dauernde Reallast. In den Städten erhob man als Staatssteuer die Akzise, eine Verbindung von Verbrauch-, Vermögen-, Gewerbe- und Umsatzsteuer, die teils bei dem Einführen der Waren in die Stadt, teils bei der Herstellung und teils beim Verkauf erhoben wurde. In den westlichen preußischen Provinzen wurde sie teilweise, so in Minden-Ravensberg und Tecklenburg-Lingen seit 1767, in eine direkte Steuer umgewandelt, indem man sie als Akzise-Fixum der Stadtgemeinde auf die einzelnen Einwohner repartierte. Vorwiegend aber blieb sie eine indirekte Steuer, deren Voraussetzung allerdings war, daß man die Ansiedlung von Gewerben streng auf die Städte beschränkte. Als unter dem Einfluß der französischen Revolution die Gewerbefreiheit auch in Preußen eingeführt wurde, ließ sich die Akzise in der alten Form nicht mehr aufrechterhalten, weil dieses die Abwanderung der Gewerbe auf das flache Land zur Folge gehabt hätte. Dazu kam, daß die zahlreichen Privat- und Binnenzölle den wirtschaftlichen Verkehr hemmten und die Steuerexemtionen der privilegierten Klassen dem Geiste der neuen Zeit widersprachen. Die unübersehbare Vielfalt der verschiedenen Steuern in den einzelnen Landesteilen forderte Abhilfe durch Vereinheitlichung und Neugestaltung des ganzen Steuersystems und der kostspieligen und schwerfälligen Steuerverwaltung.

Die Verwaltung der indirekten Steuern und Zölle lag bei bürokratisch verwalteten Akzise- und Zolldirektionen, die im Zusammenhang mit der Einrichtung der Akzise- und Zollregie 1766 entstanden waren und die Aufhebung der Regie überdauert hatten. Für Minden-Ravensberg war die zu Minden, für Tecklenburg-Lingen die zu Lingen und für Kleve-Mark die zu Emmerich zuständig. Die Behördenreform von 1808 hob die Akzise- und Zollregierungen auf und setzte an ihre Stelle die Akzise- und Zolldeputationen bei den neuerrichteten Regierungen, den Nachfolgern der Kriegs- und Domänenkammern. Die direkte Steuerverwaltung hatte seit je bei den Kriegs- und Domänenkammern gelegen, die die Aufsicht über die Steuereinzahlung durch die Verwaltungsbehörden der Kreise führten. Sie ging 1808 auf die Regierung über. So waren seit 1808 die direkte und die indirekte Steuerverwaltung wieder an einer Stelle, bei der Verwaltungsbehörde des Bezirks, vereinigt, ein Zustand, der bis 1823/27 erhalten geblieben ist.

Die Finanzreform begann, nachdem Steins großzügiges Programm nicht hatte

zum Zuge kommen können, mit dem Eintritt Hardenbergs in das Staatskanzleramt. Vorbild war in weitem Maße das Steuersystem der französischen Revolution, vor allem vermittelt über das Königreich Westphalen. Das Edikt vom 27. 10. 1810 über die Finanzen des Staates und die neuen Einrichtungen wegen der Abgaben (GS 1810, 25) legte das Programm der Finanzreform fest, wie es dann – wenn auch nur sehr teilweise – in mehreren großen Steuergesetzen verwirklicht worden ist:

1. Alle Abgaben sollen nach gleichen Grundsätzen für die ganze Monarchie von jedermann getragen werden. Daher soll ein neues Kataster für die Grundsteuer geschaffen werden, damit diese nach gleicher und verhältnismäßiger Verteilung unter Aufhebung aller Exemtionen auf alle Grundsteuerpflichtigen umgelegt werden kann.
2. Völlige Gewerbefreiheit unter Entrichtung einer mäßigen Patentsteuer.
3. Vereinfachung des Zollwesens und Aufhebung aller Bann- und Zwangsgerichtlichkeiten.
4. Zweckmäßige Regulierung und mäßige Erhöhung der Stempelabgaben.

In Ausführung dieses Programms brachte zunächst das Edikt vom 28. 10. 1810 über die neuen *Konsumtions- und Luxussteuern* (GS 1810, 33) die Ausdehnung der indirekten Steuern auf das flache Land und damit die steuerliche Gleichstellung von Stadt und Land sowie eine Vereinfachung der zahlreichen, örtlich verschiedenen und teilweise drückenden Formen der Akziseabgaben. Die neuen Konsumtionssteuern sollten gleichmäßig für die ganze Monarchie gelten unter Aufhebung der Konsumtionssteuer- und Zollfreiheiten der Rittergüter, Domänenbeamten, Klöster, Geistlichkeit usw. Sie wurde nach westphälischem Vorbild auf einige wenige Verbrauchsgüter, nämlich auf Fleisch, Gemahlenes, Bier, Essig und Branntwein sowie eine Reihe ausländischer Erzeugnisse wie Zucker, Kaffee, fremde Weine beschränkt. Dazu wurden gewisse Luxussteuern eingeführt, die die wohlhabendere, bisher steuerlich bevorzugte Bevölkerungsschicht erfassen sollten, aber seit 1814 (VO vom 2. 3. 1814) nicht mehr erhoben wurden. Doch schon ein Jahr später machte das Fernerweite Edikt vom 7. 9. 1811 über die Finanzen des Staates und das Abgabensystem (GS 1811, 253) die steuerliche Gleichstellung von Stadt und Land wieder rückgängig und führte ein Steuersystem ein, das mit den Modifikationen durch die Finanzreform von 1820 kennzeichnend für die preußische Steuerverfassung der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts geworden ist. Man unterschied jetzt zwischen Städten, die mit Rücksicht auf ihre Bevölkerung, ihr städtisches Gewerbe und ihren Handelsverkehr sich dazu eigneten, die Konsumtionsabgaben des Edikts vom 28. 10. 1810 aufzubringen und in denen daher dieses Edikt weiter in Geltung bleiben sollte, und Städten, die dazu nicht geeignet waren und daher dem flachen Lande gleichgestellt werden sollten. Das flache Land und diese kleineren Städte wurden von der Mahlakzise befreit und in ihren Konsumtionsabgaben (Getreideabgaben für Bier und Essigfabrikation, Branntweinsteuer, Schlachtakzise) erheblich her-

abgesetzt, dafür aber mit einer neuen direkten Steuer, einer *Kopfsteuer oder fixierten Personensteuer* (für jede Person über 12 Jahre eine jährliche Abgabe von 12 guten Groschen), belegt, die von den örtlichen Steuereinnehmern zusammen mit der Grundsteuer monatlich auf Grund der von den Ortsbehörden zu liefernden Personenlisten eingezogen wurde.

Das zweite Finanzgesetz verwirklichte als erste moderne direkte Steuer die *Gewerbesteuer*. Das Edikt vom 2. 11. 1810 (GS 1810,79) über die Einführung einer allgemeinen Gewerbesteuer brachte nach westphälischem Vorbild unter Aufhebung aller bisherigen Abgaben der Gewerbetreibenden eine allgemeine Patentsteuer, die in Form einer rohen Klassensteuer in sechs je nach Umfang des Gewerbes verschiedenen Klassen erhoben und in den Städten durch die Konsumtionssteuerkassen, auf dem Lande durch die Kreiskassen an Hand der von den städtischen Obrigkeiten bzw. von den Landräten in Zusammenarbeit mit den Konsumtionssteuerämtern zu liefernden Verzeichnisse der Gewerbetreibenden eingezogen wurde.

Das dritte große Reformgesetz, das *Stempelgesetz* vom 20. 11. 1810 (GS 1810,121), hob alle früheren Stempel- und Chargengebühren auf und führte fünf neue, verschieden besteuerte Arten von Stempeln bzw. Stempelpapieren ein, die für alle Bittschriften an Behörden, alle Verhandlungen, Ausfertigungen und Atteste von Behörden, Gerichtsurteile, bürgerlichen Verträgen usw. benutzt werden mußten, sowie Stempelgebühren für Erbschaften, auf Spielkarten, Zeitungen usw. Die Verwaltung der Stempel war in unterster Instanz den Akziseämtern übertragen.

Schließlich brachte das Edikt vom 6. 12. 1811 über die Erhöhung der Beiträge zur Verpflegung der französischen Truppen in den Oderfestungen und auf den Märschen mittels einer Kriegssteuer (GS 1811,361) eine *Einkommensteuer*, die nicht mehr in der primitiven Form einer für alle Personen gleichen Kopfsteuer (wie beim Edikt vom 7. 9. 1811), sondern als kombinierte Klassen- und Einkommensteuer erhoben wurde. Die Eingruppierung der Steuerpflichtigen mit Einkommen bis zu 1000 Reichstalern in eine der ersten neun nach Erwerb und Einkommen gebildeten Steuerklassen wurde durch Klassifikationskommissionen vorgenommen, die in den Städten aus Stadtverordneten unter Leitung eines Magistratsmitgliedes und auf dem flachen Lande aus Grundbesitzern, dem Prediger, dem Dorfschulzen und weiteren Gemeindegliedern zusammengesetzt sein sollten. Steuerpflichtige mit Einkommen über 1000 Reichstalern wurden in die oberste Klasse eingestuft; sie hatten an ihre zuständige Klassifikationskommission eine Einkommensteuererklärung einzureichen und 1 vom Hundert ihres deklarierten und anerkannten Einkommens zu versteuern. Die von den Klassifikationskommissionen aufgestellten Tabellen sollten durch eine Kreis-kommission unter Vorsitz des Landrats, die sich aus je zwei Deputierten der Städte, der Gutsbesitzer und der Bauern zusammensetzen sollte, überprüft und an die Regierung eingereicht werden. Für die Hebung der Steuer waren die

Magistrate bzw. die Dorfschulzen zuständig. Diese offiziell als „Festungsverpflegungsbeiträge“ bezeichnete Steuer, die jedoch nur für das Jahr 1811/12 erhoben worden ist, trägt schon kennzeichnende Züge der späteren sogenannten Klassensteuer und vor allem der ihr folgenden Klassen- und klassifizierten Einkommensteuer.

Die 1810 angekündigte *Grundsteuerreform* wurde überhaupt nicht in Angriff genommen, da die Voraussetzung, ein brauchbares Kataster, während der Kriegszeit nicht geschaffen werden konnte. Es blieb bei den zahlreichen Grundsteuerprivilegien und -exemptionen und den alten, verschiedenartigen, längst nicht mehr den wirklichen Verhältnissen entsprechenden Steuerfüßen. Das flache Land, das nun auch wie die Städte Konsumtionssteuern zu tragen hatte, wurde also noch stärker und einseitiger belastet als früher.

#### D. Die Auseinandersetzung zwischen dem französischen und dem preußischen Steuersystem 1813-1818/20

Im Zuge der Besetzung der westfälischen Gebiete durch die Truppen der Verbündeten wurde sofort, zumal da sämtliche französische Beamten zusammen mit den abziehenden französischen Truppen das Land verlassen hatten, eine neue provisorische Verwaltung geschaffen. Zum 19. 11. 1813 trat das Militärgouvernement zwischen Weser und Rhein ins Leben, dessen militärische Angelegenheiten vom Militärgouverneur von Heister geleitet wurden, während für alle zivilen Verwaltungsaufgaben als gleichberechtigt ein Zivilgouverneur, der spätere Oberpräsident Frh. Vincke, fungierte. Dem Zivilgouverneur, dessen Behörde bis zum 31. 7. 1815 in Tätigkeit geblieben ist, unterstanden alle Gebiete der späteren Provinz Westfalen (außer dem damals noch großherzoglich-hessischen Herzogtum Westfalen, den Grafschaften Wittgenstein und dem Fürstentum Siegen) sowie das früher preußische Ostfriesland. Für die regionale Verwaltung waren Regierungskommissionen bzw. Landesdirektionen bestellt. Die Regierungskommission in Münster verwaltete das preußische Erbfürstentum Münster und die eingeschlossenen Territorien sowie die Grafschaften Tecklenburg und Lingen, die Regierungskommission in Paderborn die Fürstentümer Paderborn und Corvey und die Grafschaft Rietberg, die Regierungskommission in Minden das Fürstentum Minden und die Regierungskommission in Bielefeld die Grafschaft Ravensberg und das Amt Reckenberg. Die Landesdirektion in Dortmund (als Fortsetzung der Präfektur des bergischen Ruhrdepartements) verwaltete die früher preußischen Teile des Großherzogtums Berg, nämlich den bisher bergischen Teil des Fürstentums Münster, die Grafschaft Mark, die Abteien Essen und Werden, die Herrschaft Rheda, die Grafschaft Limburg, die Reichsstadt Dortmund und das Vest Recklinghausen, während für die übrigen ehemals nichtpreu-

ßischen Teile des Großherzogtums Berg ein eigenes Generalgouvernement eingerichtet wurde. Die Landesdirektion in Aurich war für Ostfriesland zuständig.

Für die Steuerverwaltung wurden eine Steuereinsamlung in Dortmund für den Bereich der Landesdirektion Dortmund als Fortsetzung der bisherigen bergischen Steuereinsamlung des Ruhrdepartements und (Ende November 1813) eine Steuereinsamlung für direkte und indirekte Steuern in Paderborn für den Bereich der drei Regierungskommissionen in Paderborn, Bielefeld und Minden als Fortsetzung der bisherigen westphälischen Direction départementale des Fulda-departements in Kassel geschaffen. Außer in Dortmund, wo der bisherige verdiente Präfekt Gisbert Freiherr von Romberg Landesdirektor blieb, und in Paderborn, wo der bisherige Steuereinsamler des Fulda-departements Mallinckrodt das Amt des Steuereinsamlers übernahm, traten neue Beamte, überwiegend aus der alten preußischen Verwaltung, an die Spitze der provisorischen Verwaltungsbehörden. Sie standen vor der schwierigen Aufgabe, die aufeinandertreffenden Steuersysteme, das preußische, wie es sich aus der Finanzreform von 1810/13 ergeben hatte, und das französische mit seinen in den vier Staaten entwickelten Varianten, miteinander zum Ausgleich zu bringen. Es erwies sich von vornherein als unmöglich, das preußische Steuersystem der östlichen Provinzen als Ganzes einzuführen, denn das französische, namentlich in seiner Ausprägung im Königreich Westphalen, war dem preußischen erheblich überlegen. Andererseits konnte man aber auch die französischen Steuern und Verwaltungsformen nicht unverändert beibehalten, da sie teilweise recht verhaßt waren und im Geruche der Fremdherrschaft standen. Es mußten daher für jeden Verwaltungsbezirk und für jede Steuerart Untersuchungen angestellt und Fachgutachten eingeholt werden, um für die Übergangszeit bis zu einer Neuordnung des preußischen Steuerwesens die praktisch beste und gerechteste Lösung zu finden. Eine zweite große Finanz- und Steuerreform, die unter Verwertung der Anregungen der französischen Steuergesetzgebung ein einheitliches Steuerrecht und eine gleichmäßige Steuerverwaltung für die östlichen wie für die neuerworbenen westlichen Provinzen zu schaffen hatte, war nunmehr in Preußen unumgänglich geworden. Nach langen und gründlichen Beratungen im Schoße der hohen Bürokratie<sup>1</sup> ist sie in den Jahren 1818 bis 1822 verwirklicht worden. Sie hat das preußische Steuerwesen bis 1893 und die preußische Steuerverwaltung bis 1919 bestimmt.

Die Auseinandersetzung zwischen französischem und preußischem Steuersystem läßt sich besonders anschaulich im Bereiche der Steuereinsamlung Paderborn verfolgen, der in dem früheren preußischen Kriegs- und Domänenrat und späteren westphälischen Steuereinsamler Mallinckrodt ein besonders sachkundiger

1 Von dem Entwurf des Finanzministers *von Bülow*, der lediglich eine allgemeine Konsumtionssteuer auf die wichtigsten ausländischen und inländischen Verbrauchsgüter und eine Grundsteuer vorgesehen hatte, konnten nur Teile verwirklicht werden.

und gründlicher, auch mit dem französischen Steuerwesen bestens vertrauter Beamter vorstand und deren Bereich sowohl kaiserlich-französische wie königlich-westphälische Steuergebiete in sich schloß.

Auf dem Gebiete des *Zollwesens* erwies sich eine Neugestaltung der Organisation als besonders dringlich, weil die französisch-westphälische Grenze mitten durch die nunmehr wieder preußischen Länder Minden-Ravensberg verlaufen war. Von den alten preußischen Zollstätten gegen Hannover, Osnabrück, Lippe, Schaumburg-Lippe und Hessisch-Schaumburg (Schlüsselburg, Petershagen, Minden, Hausberge, Lübbecke, Sparrenberg, Vlotho, Halle, Bünde und Rahden) waren die in das französische Gebiet gefallenen sämtlich aufgehoben worden, die im Westphälischen teilweise erhalten und durch weitere Zollstellen längs der französischen Grenze ergänzt worden. Mit Wirkung vom 1. 10. 1814 wurden nun die alten preußischen Zölle, soweit sie keine Binnenzölle waren, wieder erhoben und dafür Zollstätten in Werther, Wallenbrück, Enger, Halle, Hesselteich, Vermold, Krumkuhlen, Peckeloh, Borgholzhausen und Bünde eingerichtet. Die Aufsicht über das Zollwesen in Minden-Ravensberg wurde einer im März 1814 errichteten Zolldirektion in Minden unter dem früheren preußischen Zollbeamten Goecker übertragen. Auch der preußische Zolltarif, der auf westphälischer Seite im wesentlichen beibehalten worden war, wurde für das ganze Gebiet wiedereingeführt. Während in westphälischer Zeit die Zolleinnahmen von den Zollstellen an die für direkte wie indirekte Steuern zuständigen Kreiskassen (Receveurs d'arrondissement) abgeliefert worden waren, richtete man jetzt eine besondere Zollkasse zu Paderborn ein. Die Binnenzölle wurden für das ganze Gebiet der Steuerrichtung Paderborn durch Reskript des Zivilgouverneurs vom 2. 5. 1815 aufgehoben.

Für die Steuererhebung wurden die westphälischen Distrikts- und Kreiskassen, die ja für Einziehung der direkten wie der indirekten Steuern zuständig waren, vorläufig beibehalten. Neben die zwei bisher westphälischen Kreiseinnehmer in Bielefeld und Herford trat für das bisher französische Gebiet ein dritter in Minden. Die Elementarsteuererhebung dagegen war in westphälischer Zeit – wie schon dargelegt – für beide Steuerarten getrennt gewesen: die direkten wurden von gemeindlich angestellten Steuereinnehmern erhoben, die indirekten dagegen von staatlichen Konsumtionssteuerbüros in den Gemeinden eingezogen. Auch hier erstrebte Mallinckrodt um der Einheitlichkeit willen eine Zusammenfassung beider Erhebungen in der Hand der staatlichen Konsumtionssteuerämter. Er wollte die Gemeinden und ihre Vorsteher dadurch auch von der Verantwortung für die richtige Aufbringung des Steuersolls entlasten. Der Zivilgouverneur Vincke, der augenscheinlich von den Gemeinden Widerstände gegen die Abgabe der für sie einträglichen staatlichen Steuereinzahlung fürchtete, lehnte eine grundsätzliche und allgemeine Regelung im Sinne Mallinckrodt's vor der in Aussicht stehenden allgemeinen Neuorganisation ab, erklärte sich jedoch mit der Vereinigung beider Kassen in einzelnen Fällen bei passender Gelegenheit

einverstanden. Für die Steueraufsicht wurde dem Steuerkontrolleur der indirekten Steuern im Distrikt Bielefeld im Februar 1814 ein zweiter in Minden für das Fürstentum Minden zur Seite gestellt.

Die verhaßten französischen *droits réunis* und de l'enregistrement und die Tür- und Fenstersteuern hatte die Regierungskommission in Minden bereits am 7. 1. 1814 beseitigt und dafür zum 10. 1. 1814 die westphälischen *Konsumtionssteuern* auf Schlachtvieh, Gemahlenes, Bier und Essig und Branntwein auch in den französischen Gebieten eingeführt (Steuerverordnung der Regierungskommission in Minden vom 6. 1. 1814). Die westphälische *Patentsteuer* und die klassifizierte *Personalsteuer* wie auch der westphälische *Stempel*, für den natürlich der preußische Adler Verwendung finden sollte, wurden auf Vorschlag Mallinckrods, der als Mitglied aller drei Regierungskommissionen seines Bereichs in Konferenzen mit den übrigen Kommissionsmitgliedern Anfang 1814 die Grundsätze für die Neuregelung des Steuerwesens festgelegt hatte, beibehalten und auch für das französische Gebiet verbindlich gemacht. Gemäß Anordnung der Generalfinanzverwaltung der wiedereroberten Provinzen vom 3. 4. 1814 wurde die westphälische Patentsteuer über den Bereich der Steuerdirektion Paderborn hinaus auf alle ehemals bergischen und französischen Gebietsteile des Zivilgouvernements zwischen Rhein und Weser ausgedehnt.

Während auf französischem Gebiete die neue französische *Grundsteuer* eingeführt worden war, hatte man in Westphalen im wesentlichen den alten preußischen Zustand belassen und lediglich die bisher steuerfreien Gründe herangezogen, diese allerdings im Verhältnis zum altpreußischen Steuerfuß zu stark belastet. Mallinckrods Vorschlag, die „Exemtensteuer“ herabzusetzen, fand nicht die Zustimmung Vinckes. Dagegen wurde die französische Grundsteuer aufgehoben und für die „contribuablen“, d. h. die schon in altpreußischer Zeit der Kontribution unterworfenen Steuerpflichtigen, die Kontribution mit ihren alten Steuersätzen wiedereingeführt.

Wie schwierig die Vereinheitlichung des Steuerwesens selbst in einem begrenzten Bezirke wie dem der Steuerdirektion Paderborn damals war, zeigt das Beispiel des kleinen Amtes Reckenberg, das, einst zum Fürstentum Osnabrück gehörig, 1807 zum Königreich Westphalen gekommen und nach der Wiedereroberung zunächst von Hannover in Anspruch genommen und verwaltet, dann aber im Februar 1815 an Preußen abgetreten worden war. Als Mallinckrodt hier 1816 die westphälische Konsumtionssteuer, die während der kurzen hannoverschen Verwaltung abgeschafft worden war, wiedereinführen wollte, erhob sich ein Sturm der Entrüstung, und man wies auf die benachbarten, zur Landesdirektion Dortmund gehörigen Gebiete, das Fürstentum Münster und die Herrschaft Rheda hin, in denen diese Steuern auch nicht bestanden. Es blieb schließlich Vincke nichts anderes übrig, als auf die Einführung zu verzichten und dafür eine direkte „Surrogatsteuer“ anzuordnen, die auf die Gewerbetreibenden und die übrigen Einwohner repartiert werden sollte.

Der kurze Überblick über die Auseinandersetzung der drei Steuersysteme im Raume von Minden und Ravensberg zeigt, daß sich hier auf allen Gebieten im wesentlichen das westphälische System durchgesetzt hat. Dies mag zu einem kleinen Teil durch die Persönlichkeit Mallinckrodt's, der mit diesem System am besten vertraut war, bedingt sein, entscheidend aber dürfte ins Gewicht gefallen sein, daß das westphälische Steuerwesen den beiden anderen an Übersichtlichkeit und Einfachheit überlegen war. Wie auf dem Gebiete der allgemeinen Verwaltung die rheinisch-westfälische Amtsverfassung stark von dem Vorbilde der westphälischen Kantonsverfassung, die im östlichen Westfalen auch die Abgrenzung der einzelnen Ämter bestimmt hat, beeinflußt worden ist, so scheint auch die rheinisch-westfälische Sonderentwicklung auf dem Gebiete der Hebung der direkten Steuern, die Bildung staatlicher Steuerkassen für die Elementarerhebung an Stelle der Hebung durch Gemeindeeinnahmer in den östlichen Provinzen, auf das Muster der westphälischen Kreiseinnahmer (*Receveurs d'arrondissement*) zurückzugehen. Damit zeigt auch die Steuergeschichte, wie wirkungskräftig das zwar vom Geiste der französischen Revolution bestimmte, aber von deutschen Beamten aufgebaute und getragene Verwaltungssystem des Königreichs Westphalen gewesen ist.

## E. Die preußische Steuerverwaltung 1818-1919/45

### *I. Die Verwaltung der indirekten Steuern und Zölle und die Anfänge eines Reichssteuersystems*

Die Zeit des Übergangs, die durch ein wenig übersichtliches Nebeneinander von alten und neuen Behörden, alten und neuen gesetzlichen Bestimmungen gekennzeichnet ist, endet in Westfalen auf dem Gebiete der allgemeinen Verwaltung mit der Einsetzung der Bezirksregierungen und der ihnen nachgeordneten Landräte (zum 1. 8. 1816), auf dem Gebiete der Steuerverwaltung erst 1818/19 mit der Einführung der örtlichen Steuerorganisation. Die Verordnung wegen verbesserter Einrichtung der Provinzialbehörden vom 30. 4. 1815 (GS 1815,85) brachte nach dem Vorbilde der östlichen Landesteile die Einteilung der ganzen Monarchie in Provinzen und Regierungsbezirke. Die Provinzen – im Osten zumeist geschichtlich gewachsene große Landschaften (Schlesien, Preußen, Pommern, Mark Brandenburg), im Westen dagegen künstliche Zusammenfassungen zahlreicher kleiner Territorien (Westfalen, die beiden Rheinprovinzen) – stellten im Grunde keine Verwaltungsbezirke, sondern Kommissariatsbezirke dar, in denen der Oberpräsident, eine völlige Neuschöpfung der Reformzeit, als Kommissar des Staatsministeriums die Aufsicht über sämtliche Verwaltungsbehörden führte, während er selbst nur geringe eigene Verwaltungsbefugnisse besaß. Die Tatsache, daß gerade in den ersten Jahren in einigen Provinzen ganz besonders hervorragende Oberpräsidenten gewirkt (in Westfalen Vincke, in Ostpreußen Schön, in

Schlesien Merckel, in Pommern Sack) und dem Amt des Oberpräsidenten mehr Bedeutung gegeben haben, als ihm ursprünglich zugedacht war, ändert nichts daran, daß die gesamte allgemeine Verwaltung und die Fachverwaltung in stärkstem Maße bei den Regierungen als den eigentlichen regionalen Verwaltungsbehörden konzentriert waren. Nur die Medizinalangelegenheiten und die geistlichen und Schulangelegenheiten verblieben dem Oberpräsidenten, dem dafür zwei ihm unterstellte Verwaltungsstellen, das Medizinalkollegium und das Konsistorium, angegliedert wurden.

Die Regierungen waren in das Regierungspräsidium, das seit 1825 bürokratisch geleitet wurde und für die Geschäftsführung der gesamten Behörde verantwortlich war, und zwei kollegialisch verwaltende Abteilungen gegliedert, die von Regierungsdirektoren, seit 1825 (KO vom 31. 12. 1825, Kamptz, Annalen 9, 822) durch Oberregierungsräte als „Dirigenten“ geleitet wurden. Die Abteilung des Innern (Abt. I) ressortierte vom Innenminister und war ausführendes Organ des Innen-, des Außen- und des Kriegsministers, während die II. Abteilung für die Staatseinkünfte aus direkten und indirekten Steuern, Domänen und Forsten, für die Gewerbe Polizei und für das Bauwesen zuständig war und vom Finanzminister als dessen ausführendes Organ ressortierte. Eine Verordnung vom 31. 12. 1825 (GS 1826,5) sah für die Provinzen, in denen keine Provinzialsteuerektion bestand, eine Gliederung der Regierungen in vier Abteilungen, und zwar für Inneres, für Kirchen- und Schulsachen, für direkte Steuern, Domänen und Forsten und für indirekte Steuern vor. Sie ist jedoch für Westfalen, wo damals schon eine Provinzialsteuerektion bestand, nicht wirksam geworden.

Am 15. 7. 1816 (AB Westf. 1816,310; AB Minden 1816, 1) gab der Oberpräsident, der bereits zum 1. 8. 1815 für den Bereich der neuabgegrenzten Provinz Westfalen den Zivilgouverneur abgelöst hatte, bekannt, daß die neue Verwaltungsorganisation der Bezirksregierungen und der Landräte zum 1. 8. 1816 in Kraft treten werde. Damit verschwanden die Übergangsbehörden. Auf die neue Regierung in Münster gingen die Befugnisse der Regierungskommission in Münster und die der Landesdirektion Dortmund mit ihren beigeordneten Behörden, der Domänendirektion und der Steuerektion, bezüglich des früher bergischen Teils des Fürstentums Münster und des Vestes Recklinghausen über. Die Regierung in Minden übernahm die Befugnisse der drei Regierungskommissionen Minden, Bielefeld und Paderborn und der Steuerektion in Paderborn sowie der drei schon genannten Dortmunder Behörden bezüglich der früher zum Großherzogtum Berg gehörigen Herrschaft Rheda. Auf die Regierung in Arnberg schließlich gingen die Aufgaben der drei genannten Dortmunder und weiterer Behörden für den Bereich der einst bergischen Grafschaft Mark sowie der in Arnberg befindlichen Verwaltungsbehörden des Herzogtums Westfalen über. Auch das Kassenwesen wurde bei den Regierungen in Gestalt einer Regierungshauptkasse konzentriert.

Die Regierungen waren also anfangs für die Verwaltung der direkten wie der

indirekten Steuern zuständig. Zunächst soll die indirekte Steuerverwaltung behandelt und deren Geschichte bis zum Ende der preußischen Steuerverwaltung im Jahre 1919 verfolgt werden, nicht nur, weil es sich bei ihr um die ältere Organisation handelt, sondern auch, weil sich in Preußen nur die Verwaltung der Zölle und Verbrauchsabgaben zu einer selbständigen und vorbildlichen Sonderverwaltung entwickelt hat, während das direkte Steuersystem bis zur Miquel-schen Reform von 1893 und die direkte Steuerverwaltung bis 1919 zu den rückständigsten in Deutschland gehört haben.

Der Aufbau des preußischen Zoll- und Verbrauchsteuerwesens, an dessen Anfang das Gesetz vom 26. 5. 1818 über den Zoll und die Verbrauchsteuer von ausländischen Waren und über den Verkehr zwischen den Provinzen des Staates (GS 1818,65) und die Zoll- und Verbrauchsteuerordnung vom 26. 5. 1818 (GS 1818, 102) stehen, ist die große Leistung der preußischen Bürokratie im beginnenden 19. Jahrhundert, die über den Zollverein für alle deutschen Staaten vorbildlich geworden ist und bis in die Gegenwart ihre Gültigkeit behalten hat.

Ist doch die 1818/19 geschaffene Organisation mit gewissen, durch die Veränderung der Zollgrenzen bedingten Modifikationen auf die Reichsfinanzverwaltung – in Westfalen sogar in personeller Kontinuität – übernommen worden und wirkt noch heute in der Abteilung für Zölle und Verbrauchsteuern der Oberfinanzdirektion und der nachgeordneten Zolldienststellen nach. Auch das materielle Zollrecht hat – von den Änderungen des Zolltarifs abgesehen – im Laufe der Zeit nur drei Neukodifikationen erfahren (1838, 1869 und 1939), ohne daß im Grundsätzlichen wesentliche Änderungen eingetreten wären.

Daß die nach der Eingliederung der neuen Landesteile notwendigen Steuerreformen, die eine Einheitlichkeit sicherstellen sollten, mit dem Zoll- und Verbrauchsteuerwesen eingesetzt haben, hat mehrere Gründe:

1. Die regional sehr verschiedenartigen indirekten Steuern und die zahlreichen, trotz mehrfacher Verbote immer noch bestehenden Binnenzölle und Akziseabgaben waren für den Verkehr innerhalb des Staatsgebietes und damit für den wirtschaftlichen Wiederaufstieg des Staates äußerst hemmend.
2. Die Errichtung einer neuen und leistungsfähigen Fachverwaltung für die indirekten Steuern und Zölle erwies sich notwendiger und dringlicher als für die direkten Steuern; denn die Veranlagung der direkten Steuern, zu der die Arbeitsunterlagen von den Behörden der allgemeinen Verwaltung zur Verfügung gestellt werden mußten, war periodisch und kurzfristig, während die Erhebung der indirekten Steuern eine ständige, nur durch Fachkräfte mögliche Überwachung erforderte.
3. Die völlige Umwälzung aller Grenzverhältnisse nach dem Zusammenbruche der französischen Herrschaft – sie verwandelte z. B. das Rheinland, das bisher französisches Binnenland gewesen war, wieder in ein Grenzland, an dessen Westgrenze zunächst jegliches Zollsystem fehlte – machte den Aufbau einer neuen Zollorganisation zur vordringlichsten Aufgabe.

Als erstes wurde für die ganze Monarchie die Aufhebung der verschiedenen Landbinnenzölle und der Aus- und Durchfuhrzölle und Handelsabgaben durch die Verordnung vom 11. 6. 1816 (GS 1816,193) verfügt. Das *Zollgesetz* vom 26. 5. 1818 bedeutet die Abkehr vom Merkantilismus und den Übergang zu einer gemäßigten Handelsfreiheit nach außen, indem es an Stelle der Einfuhrverbote, die nur für die Monopole aufrechterhalten blieben, die grundsätzliche Freiheit der Ein- und Durchfuhr aller ausländischen und der Einfuhr aller inländischen Erzeugnisse setzte. Dabei übernahmen gemäßigte Einfuhrzölle den Schutz des einheimischen Gewerbes gegen ausländische Konkurrenz. Die Zölle wurden also in erster Linie nicht mehr als fiskalische Einnahmequellen (Finanzzölle), sondern als Regulator zur Förderung der Volkswirtschaft (Schutzzölle) angesehen. Im Innern gewährte das Gesetz völlige Freiheit des Verkehrs zwischen allen Landesteilen der Monarchie und verlegte die Zölle an die Grenze unter Aufhebung aller Staats-, Kommunal- und Privatzölle, aller Binnenzölle und aller Kommunal- und Privathandels- und -konsumtionsabgaben auf ausländische Waren. Das Zollgesetz von 1818 mit seinen bis dahin unerhörten Neuerungen wurde zur Grundlage für die Zollanschlußverträge bis 1831 und für die Gründung und Entwicklung des Zollvereins selbst. Der Zolltarif, der nach Gewicht besteuerte und daher die feinen ausländischen Waren weniger traf als die gröberen Einfuhrprodukte der benachbarten deutschen Staaten, zwang diese, sich dem neuen preußischen System anzuschließen. Die Erklärung der preußischen Regierung, daß sie geneigt sei, mit Nachbarstaaten besondere Handelsverträge abzuschließen, lassen hier eine weitsichtige preußische Politik vermuten.

Schon bevor sich die ersten Nachbarstaaten dem preußischen Zollsystem anschlossen, sahen sich jene Staaten, die von preußischen Gebieten umschlossene Landesteile besaßen, gezwungen, mit Preußen Vereinbarungen zu treffen. Denn ihre Bevölkerung hatte für die durch preußisches Gebiet aus dem Auslande eingeführten Waren die preußischen Einfuhrzölle zu zahlen, ohne daß ihrem eigenen Staate daraus Einnahmen zuflossen. Als erstes Land schloß sich Schwarzburg-Sondershausen mit seiner Exklave dem preußischen Zollsystem an. An der schwarzburgisch-preußischen Grenze wurden keine Zölle mehr erhoben, und Preußen beteiligte die schwarzburgische Regierung im Verhältnis der beiderseitigen Bevölkerungszahlen an den von Preußen eingenommenen Zöllen und Verbrauchsteuern. Ähnliche Verträge wurden bald von anderen Staaten für ihre von Preußen eingeschlossenen Gebietsteile abgeschlossen, so u. a. 1826 von Lippe für Lipperode, Cappel und Grevenhagen (GS 1826,101). Auf anderer Basis erfolgte die Zollvereinigung zwischen Preußen und dem Großherzogtum Hessen von 1828, bei der Hessen seine selbständige Zollverwaltung, allerdings nach preußischem Muster und mit gleichen Tarifen, behielt. Die beiden Staaten ordneten gegenseitig bevollmächtigte Beamte zu den Steuereinsammlungen („Vereinsbevollmächtigte“) und den Hauptzollämtern („Vereins- oder Stationskontrollen“) des andern Staates ab, die die Belange des andern Staates wahren und

die gleichmäßige Durchführung der Vertragsbestimmungen überwachen sollten. Die Zolleinkünfte der beiden Staaten wurden zwischen ihnen nach der Bevölkerungszahl aufgeteilt. Diese Regelung ist auch vorbildlich geblieben, als 1831 Kurhessen und Waldeck mit Pyrmont (GS 1831,159 und 241), 1833 der aus Bayern und Württemberg bestehende Süddeutsche Zollverein und anschließend der aus den thüringischen Staaten gebildete Thüringer Zoll- und Handelsverein sich dem preußisch-hessischen Zollverein anschlossen. Zum 1. 1. 1842 brachen aus dem „Steuerverein“, den die nordwestdeutschen Staaten Hannover, Braunschweig, Oldenburg und die beiden Lippe gebildet hatten, Braunschweig und die beiden Lippe (Vertrag vom 18. 10. 1841, GS 1841,337) aus und schlossen sich dem Zollverein an. Diesem Beispiel folgten schließlich 1851 Hannover und 1854 Oldenburg. Während ein Teil der Staaten sich auf einen mit Preußen gemeinsamen Zolltarif beschränkte, schlossen sich andere auch dem preußischen Konsumtionssteuersystem und -tarif für inländische Erzeugnisse an. Ein gemeinsames Zollvereinsgesetz mit Zollordnung, das 1837 vereinbart worden war, trat durch das Gesetz vom 23. 1. 1838 (GS 1838,33) an die Stelle des preußischen Zollgesetzes vom 26. 5. 1818. Als der Norddeutsche Bund die Zollvereinseinrichtungen übernahm, erließ er das Vereinzollgesetz vom 1. 7. 1869 (GS 1869,317), das bis 1939 in Geltung geblieben ist.

Die Ergänzung zum Zollgesetz von 1818 bildet das zweite große Gesetz der Finanzreform, das Gesetz wegen Besteuerung des inländischen Branntweins, Braumalzes, Weinmostes und der Tabaksblätter vom 8. 2. 1819 (GS 1819,97, dazu Ausführungs-VO v. 8. 2. 1819, GS 1819,102). Mit Ausnahme der Weinststeuer, die schon 1865 (Gesetz vom 15. 4. 1865, GS 265) aufgehoben worden ist, sind diese Steuern in das Verbrauchsteuersystem des Norddeutschen Bundes übergegangen.

Den Abschluß der Zoll- und Verbrauchsteuerreform und das Programm für die Reform der direkten Steuern enthält das *Gesetz über das Abgabewesen* vom 30. 5. 1820 (GS 1820,134), das Grundgesetz der zweiten Finanzreform. Es beseitigte alle älteren, regionalen, unter dem Namen Akzise, Octroi usw. bestehenden Konsumtionssteuern, wie die westphälische Mahl- und Schlachtsteuer, die u. a. noch im Regierungsbezirk Minden erhoben wurde, die älteren direkten Steuern, wie die preußische Personensteuer von 1811, die im Regierungsbezirk Arnberg erhobene Vermögensteuer, die teilweise noch veranlagte französische und bergische Personal- und Mobiliarsteuer und die französische Tür- und Fenstersteuer und schließlich die preußische Gewerbesteuer von 1810 und alle bisher in den neuerworbenen Landesteilen erhobenen Gewerbe- und Patentsteuern. Daneben gab das Gesetz einen Überblick über die neu eingeführten oder einzuführenden Abgaben:

1. *Indirekte Steuern:*

- a) Zölle und Verbrauchsteuern auf ausländische Waren nach dem Gesetz vom 26. 5. 1818,

- b) Verbrauchsteuern auf *inländischen* Branntwein usw. nach dem Gesetz vom 8. 2. 1819,
- c) Abgaben von Salz nach dem Gesetz vom 17. 1. 1820,
- d) Stempelsteuer (nach dem später erlassenen Gesetz vom 7. 3. 1822),
- e) alternativ zur Klassensteuer die Mahl- und Schlachtsteuer nach dem Gesetz vom 30. 5. 1820.

## 2. *Direkte Steuern:*

- a) Gewerbesteuer nach dem Gesetz vom 30. 5. 1820,
- b) Klassensteuer nach dem Gesetz vom 30. 5. 1820,
- c) Grundsteuer (deren hier aufgestelltes Programm zunächst nicht verwirklicht worden ist).

Von den hier angeführten indirekten Steuern – die direkten Steuern werden erst später behandelt – ist neben den Zöllen und Verbrauchsteuern die *Mahl- und Schlachtsteuer* von besonderer verwaltungsgeschichtlicher Bedeutung. Sie gehört eigentlich zu den Verbrauchsteuern und wurde in diesem Zusammenhang z. B. in die westphälische Verbrauchsteuergesetzgebung von 1809/10 und in das preußische Konsumtionssteuergesetz von 1810 eingeordnet. Daß man sie jetzt mit einem eigenen Gesetz, dem vom 30. 5. 1820 wegen Einrichtung einer Mahl- und Schlachtsteuer (GS 1820,143), bedachte, hatte seinen besonderen Grund. Es handelte sich nämlich nicht um eine allgemeine Steuer, sondern nach dem Vorgang des preußischen Gesetzes von 1811 um eine alternativ zur Klassensteuer nur in wenigen großen Städten erhobene Steuer, an deren Stelle auf dem Lande und in den kleineren Städten als direkte Steuer eben die Klassensteuer trat. Der Versuch des Gesetzes von 1810, die Mahl- und Schlachtsteuer für das ganze Land gleichmäßig einzuführen, hatte schon 1811 aufgegeben werden müssen, weil die Bevölkerung des Landes und der kleinen Städte in der Regel selbst buk und schlachtete und dadurch mit der Steuer und der lästigen Steueraufsicht ganz unmittelbar in Berührung kam, was die Steuer dort von vornherein verhaßt machte. Als Mahlsteuer wurde sie seit 1820 von allen Getreidearten, Körnern und Hülsenfrüchten, die in Mühlen zu Mehl, Schrot, Graupen, Grieß oder Grütze verarbeitet wurden, nicht dagegen von Malz und Getreide, die für Brennerei- und Brauereizwecke dienten, erhoben. Als Schlachtsteuer war sie von den Schlachtereien nach dem Schlachten von Rindvieh, Schafen, Ziegen und Schweinen auf Grund eines vor dem Schlachten zu beantragenden Schlachtzettels zu entrichten. Steuerpflichtig waren die Bäcker, Schlachter und alle, die mit mahl- und schlachtsteuerpflichtigen Waren handelten. Ihre Gewerbebetriebe wie auch die Mühlen und die Schlachthäuser standen unter Steueraufsicht, die mit Hilfe von Mahl- und Schlachtbüchern und durch Torkontrollen ausgeübt wurde. In Westfalen wurde die Mahl- und Schlachtsteuer nur in den Städten Minden, Herford, Bielefeld und Paderborn, in Münster, Warendorf, Coesfeld und Bocholt, in Arnsberg, Hamm, Dortmund und Soest vom 1. 9. 1820 an eingeführt. Dafür fielen in diesen Städten die bisherige westphälische Mahl- und Schlacht-

steuer und die Personalsteuer weg. Für ihre kommunalen Bedürfnisse konnten die Städte Zuschläge zur Mahl- und Schlachtsteuer erheben.

Da die Mahl- und Schlachtsteuer alternativ zur Klassensteuer eingeführt war, konnte den Städten auf begründeten Antrag ihrer Stadtvertretungen und Magistrate der Übergang zu einer direkten Steuer genehmigt werden (wie übrigens auch umgekehrt die gesetzliche Möglichkeit für die klassensteuerpflichtigen Städte zum Übergang zur Mahl- und Schlachtsteuer bestand). Jedoch mußte zuvor sichergestellt werden, daß der Staatskasse wie auch den kommunalen Bedürfnissen aus dieser Umstellung keine finanziellen Nachteile entstehen würden. Überall war es die gewerbetreibende Bürgerschaft, die auf Aufhebung der als veraltet, unsozial und nachteilig für die großen Städte gegenüber den kleinen geltenden Mahl- und Schlachtsteuer drängte. Sie hoffte dabei wohl auch auf Verbilligung von Brot und Fleisch, wünschte jedoch insbesondere, daß durch die Einführung der Klassensteuer die wohlhabenden Schichten stärker betroffen würden, als dieses bei der Erhebung indirekter Steuern der Fall war. Die Magistrate dagegen und die Stadtverordneten hatten häufig erhebliche Bedenken, ob die Kommunalbedürfnisse durch Beischläge zur Klassensteuer befriedigt werden könnten. Wegen derartiger Bedenken wurde z. B. 1845 in Bielefeld und 1846 in Paderborn eine Probeveranschlagung zur Klassensteuer angeordnet.

Als erste Stadt machte Herford von der gesetzlichen Möglichkeit Gebrauch. Zum 1. 7. 1844 wurde hier trotz den Bedenken des Magistrats mit königlicher Genehmigung die Mahl- und Schlachtsteuer durch die Klassensteuer ersetzt. Für die Kommunalbedürfnisse sollte zusätzlich zu den bisherigen Kommunalabgaben (Beischlägen zur Grundsteuer, zur Einkommensteuer für den Armenfonds und zur Häusersteuer für die Quartierkosten der Garnison) noch ein Aufschlag zur Klassensteuer erhoben werden. In Bielefeld, wo für kommunale Zwecke neben einem Zuschlag zur Mahl- und Schlachtsteuer eine Kommunal-Defizit-Steuer erhoben wurde, waren die Stadtverordneten für, der Magistrat gegen die Einführung der Klassensteuer. Der Magistrat befürchtete, daß die Deckung des Kommunaldefizits durch Zuschläge zu den direkten Steuern die unbemittelten Bürger zu stark belasten würde. Die westfälischen Provinzialstände sprachen sich 1845 für Einführung der Klassensteuer in der ganzen Provinz aus.

Die Forderung auf Abschaffung der unsozialen Mahl- und Schlachtsteuer wurde schließlich zu einer Prinzipienfrage, die mit den revolutionären Forderungen des Vormärz verbunden wurde. Tatsächlich fiel die Steuer mit der Märzrevolution, um in der Reaktionszeit wieder aufzuleben. In Paderborn kam es im März 1848 zur Steuerverweigerung, weil die Bürgerschaft die Klassensteuer wünschte. Oberpräsident von Flottwell erließ daraufhin am 30. 3. 1848 einen Aufruf, in dem er zur pünktlichen Steuerzahlung ermahnte und die Abschaffung der Mahl- und Schlachtsteuer in Aussicht stellte. Zum 1. 4. 1848 hob er sie dann tatsächlich für Paderborn und zum 1. 5. 1848 für Minden zugunsten der Klassensteuer auf.

Schon vorher war sie in Bielefeld (zum 1. 7. 1846) und in Arnberg (zum 1. 7. 1846) durch die Klassensteuer ersetzt worden. Die Kabinettsorder vom 4. 4. 1848 (GS 1848, 77) sah zwei Möglichkeiten vor:

1. Die Stadtverwaltung kann die Aufhebung beantragen, wenn sie sich verpflichtet, das ihr dann aufzuerlegende Steuerkontingent auf anderem Wege beizubringen. Es soll, wenn möglich, durch einen Staatssteuerzuschlag zur kommunalen Einkommensteuer, sofern eine solche in der Stadt eingeführt ist, aufgebracht werden.
2. Die Stadtverwaltung entscheidet sich für die Beibehaltung der Mahl- und Schlachtsteuer; sie soll alsdann ein Drittel des Rohertrages für ihre kommunalen Bedürfnisse erhalten.

Aber schon am 14. 7. 1848 ordnete eine neue Kabinettsorder die Einführung der Klassensteuer auch für Minden, Paderborn und Münster an, wohl die letzten westfälischen Städte mit Mahl- und Schlachtsteuer.

Die Mahl- und Schlachtsteuer ist bereits zum 1. 7. 1851 wieder eingeführt (Gesetz vom 1. 5. 1851, GS 1851, 193) und endgültig erst zum 1. 1. 1875 durch Gesetz vom 25. 5. 1873 (GS 1873, 222) als Staatssteuer abgeschafft worden. Sie hat allerdings in einer Reihe von Städten, in denen ein Kommunalzuschlag zur Mahl- und Schlachtsteuer erhoben wurde, als Kommunalsteuer noch fortgelebt. Erst durch das Gesetz vom 25. 12. 1902 (RGBl. 1902, 303, § 13) sind für das ganze Reichsgebiet ab 1. 4. 1910 alle Abgaben auf Getreide und Fleisch gefallen. In Westfalen ist allerdings die Steuer bereits 1848 endgültig gefallen, nach 1851 ist sie als Staatssteuer in keiner westfälischen Stadt mehr eingeführt worden.

Die Verwaltung der neuen Zölle und Konsumtionssteuern wurde durch die Zoll- und Verbrauchsteuerordnung vom 26. 5. 1818 (GS 1818, 102) geregelt. Für die Zollaufsicht werden zwischen der Grenzlinie und einer parallel zu dieser verlaufenden, im einzelnen zu bestimmenden Binnenlinie Grenzbezirke geschaffen. In diesen Grenzbezirken werden Zollämter und im Landesinnern Steuerämter zur Erhebung der indirekten Steuern und zur Beaufsichtigung des Verkehrs und der steuerpflichtigen Gewerbe eingerichtet. Die Zollämter werden eingeteilt in Hauptzollämter, Nebenzollämter I. und II. Klasse und Kontrollämter. Hauptzollämter, an den vom Ausland in das Landesinnere führenden großen Straßen errichtet, dürfen jede Zoll- und Verbrauchsteuerentrichtung annehmen und Begleitscheine ausstellen. Bei diesen handelt es sich um Verzeichnisse nichtversteuerter und nichtverzollter Waren eines Transports mit Angaben des Inhalts, der Zahl und des Bestimmungsortes mit dem Zweck, den richtigen Eingang im inländischen Bestimmungsort oder die wirklich erfolgte Ausfuhr nachzuweisen. Über Nebenzollämter I. Klasse, an kleineren Straßen mit weniger regem Warenverkehr gelegen, dürfen nur Gegenstände ein- und ausgeführt werden, für die bloß Einfuhr- oder Ausfuhrzoll, aber keine Verbrauchsteuer über 10 Taler je Ladung oder 1 Taler je Zentner zu entrichten ist. Die Nebenzollämter II. Klasse sind für den kleinen Grenzverkehr bestimmt; bei ihnen dürfen (wie aus

späteren Bestimmungen hervorgeht: AB Arnberg 1818, 509) nur Gegenstände ein- und ausgeführt werden, deren Zollgefälle für einen Wagen, Schlitten, Karren oder für ein Lasttier nicht über 2 Reichstaler und deren Verbrauchsteuer nicht über 1 Reichstaler beträgt, sowie Vieh in einzelnen Stücken und unbedeutende zoll- und steuerpflichtige Sachen, die die Reisenden bei sich tragen. Die Kontrollämter, an den Zollstraßen unmittelbar an der Binnenlinie gelegen, sollen nur die Befugnis zur Erhebung des Ausfuhrzolles haben. Ansageposten werden unmittelbar an der Grenze errichtet, aber nur dort, wo das Zollamt tiefer im Innern des Grenzbezirks liegt. Sie haben den zollpflichtigen Warentransport bis zum Zollamt zu begleiten, Erhebungs- und Kontrollbefugnisse stehen ihnen nicht zu. Neben dem Zollabfertigungs- und -erhebungsdienst der Zollämter wurde ein Zollaufsichtsdienst zur Überwachung der Grenze und des Grenzverkehrs bei den Zollämtern eingerichtet, der durch Obergrenzkontrolleure, die Vorläufer der heutigen Zollfahndungsstellen, ausgeübt wurde. Der Bereich jedes Hauptzollamtes setzte sich also aus einer Reihe von Hebebezirken und von Oberkontrollbezirken zusammen, in denen meist mehrere Hebebezirke unter möglicher Vermeidung von Überschneidungen zusammengefaßt wurden. Hilfsorgane der Oberkontrollleure waren Grenzaufseher zu Pferde und zu Fuß.

Eine entsprechende Organisation war für das Innere des Landes vorgesehen (§ 14). Die Steuerämter I. Klasse sollen zur Erhebung des Eingangszolles und der Verbrauchsteuer von fremden Gegenständen, die im Landesinnern gezahlt werden durften, des Ausfuhrzolles, sofern ihn der Absender bereits in seinem Wohnort zahlen wollte, sowie zur Ausstellung von Begleitscheinen berechtigt sein. Die Steuerämter II. Klasse dürfen Ausfuhrzoll ohne Ausnahme erheben, Einfuhrzoll und Verbrauchsteuer von fremden Waren dagegen nur, wenn die Entrichtung im Innern gesetzlich erlaubt ist und die Abgabe für *einen* Empfänger in einem einzigen Transport mit einem Werte unter 100 Talern gezahlt wird. Begleitscheine dürfen sie nur mit Genehmigung der Regierung ausstellen. Hauptsteuerämter sollten in großen Städten mit und ohne Packhofrecht errichtet werden. In den mittleren und kleineren Städten, die einen regen Gewerbebetrieb und einen bedeutenden wirtschaftlich zur Stadt gehörigen Landbezirk aufweisen, waren Untersteuerämter zu bilden, während für die ganz kleinen Städte und das flache Land Steuerrezepturen vorgesehen waren. Für verbrauchsteuerpflichtige Waren wurden in einigen großen Städten „Packhöfe“ geschaffen, d. h. öffentliche Niederlagen, in denen fremde Waren, die noch gar nicht oder nur teilweise versteuert waren, unter Aufsicht des Staates aufbewahrt wurden.

Das Publicandum des Finanzministers vom 23. 6. 1818 (AB Münster 1818, 282) bestimmte die Sitze der Hauptzollämter und Nebenzollämter I. Klasse. Für Westfalen wurden folgende Hauptzollämter eingerichtet:

1. Wilnsdorf mit den Nebenzollämtern I. Klasse Burbach, Laasphe, Hallenberg, Medebach und Giershagen

2. Warburg mit den Nebenzollämtern I. Klasse Beverungen, Höxter, Steinheim und dem Ansageposten Lüchtringen
3. Minden mit den Nebenzollämtern I. Klasse Herford, Vlotho, Petershagen, Rahden, Levern, Oldendorf, Hückerkreuz, Loxten und Ansageposten für das Hauptzollamt am Wesertor zu Minden und in Petershagen und für die Nebenzollämter am Bergtor zu Herford
4. Ostbevern<sup>2</sup> mit den Nebenzollämtern I. Klasse Kloster Vinnenberg, Lengerich, Lotte, Hopsten und dem Ansageposten Hümmling
5. Rheine mit den Nebenzollämtern I. Klasse Maxhafen, Gronau, Alstätte, Vreden, Bocholt, Anholt und Ansageposten für das Hauptzollamt in Haddorf und für die Nebenzollämter in Brüggenhütte.

Dazu kam etwas später noch eine Reihe von Nebenzollämtern (Verzeichnis für Regierungsbezirk Münster: AB Münster 1818 Nr. 37 Beil.; für Regierungsbezirk Minden: AB Minden 1818 Nr. 45, S. 84; für Regierungsbezirk Arnsberg: AB Arnsberg 1818, 509).

Zum 20. 9. 1818 tritt in den westlichen Provinzen diese neue *Zollorganisation* unter Aufhebung aller bisherigen Zollempfangsstellen<sup>3</sup> und aller bisherigen Staats-, Kommunal- und Privatzölle und unter Einführung des neuen Zolltarifs ins Leben (AB Münster 1818, 282; AB Minden 1818 Nr. 45, S. 79; AB Arnsberg 1818, 512). Der 20. 9. 1818 ist also die Geburtsstunde der westfälischen Zollverwaltung, die zusammen mit der rheinischen das Erstgeburtsrecht unter den preußischen – ja man kann angesichts der Abhängigkeit der übrigen deutschen Zollorganisationen von der preußischen vielleicht sogar sagen: unter den deutschen – Zollverwaltungen in Anspruch nehmen kann. Denn in den östlichen Provinzen Preußens sind das Zollgesetz von 1818 und die neue Zollorganisation erst mit dem Publicandum des Finanzministers vom 19. 12. 1818 (AB Arnsberg 1819, 19; AB Minden 1819, 9) in Kraft getreten.

Aber die neue Organisation war noch unvollständig, da man sich auf die Errichtung der Zollstellen innerhalb der Zollgrenzbezirke (Beschreibung der Zolllinie für Regierungsbezirk Münster: AB Münster 1818 Nr. 37 Beil.; für Regierungsbezirk Minden: AB Minden 1818 Nr. 45, S. 86; für Regierungsbezirk Arnsberg: AB Arnsb. 1818, 512) und auf Einführung der neuen Zölle und Konsumtionssteuern auf *ausländische* Gegenstände beschränkt hatte. Bis zur Errichtung der in der Zoll- und Verbrauchsteuerordnung von 1818 vorgesehenen

2 Bei den Vorverhandlungen, an denen der Oberzollinspektor Schimmel in Rheine als einziger Fachmann der Regierung Münster erheblichen Anteil hatte, war die Regierung zu Münster für Errichtung eines einzigen Zollamtes in ihrem Bezirk (Rheine) eingetreten, doch entschied sich der Finanzminister für ein zweites Hauptamt in Ostbevern an der Hauptstraße zwischen Osnabrück und Münster. Das Hauptamt wurde schon zum 1. 1. 1819 nach Telgte verlegt (AB Münster 1818, 407).

3 Für das münsterische Grenzgebiet war damals noch die königliche Zolldirektion in Sundern bei Hagen zuständig, die auf bergische Einrichtungen zurückging. Nach einer Angabe von 1815 war sie damals für die preußischen „Provinzen“ Berg, Münster, Cleve, Mark, Lingen und Tecklenburg zuständig.

Steuerämter sollten die Konsumtionsabgaben für die *inländischen* Waren in der alten Form weiterhin an die bisherigen Rezepturen dieser Steuern entrichtet werden, wie sie z. B. für den Bereich der einstigen Steuerdirektion Paderborn in deren Bekanntmachung vom 22. 6. 1815 benannt waren (s. AB Minden 1818 Nr. 45, S. 99), die Ausfuhrzölle dagegen an die Hauptzollämter und Nebenzollämter I. Klasse. Statt der noch nicht errichteten Kontrollämter in der Nähe der Binnenlinie wurden Anmeldestellen geschaffen, deren Aufgaben die an den betreffenden Orten befindlichen bisherigen Steuerrezepturen zu übernehmen hatten (Verzeichnis der Anmeldestellen im Reg.-Bez. Minden: AB Minden 1818 Nr. 45, S. 85).

Die Geburtsstunde der westfälischen *Verbrauchssteuerorganisation* ist der 1. 6. 1819. An diesem Tage traten das Gesetz wegen Besteuerung des *inländischen* Branntweins usw. vom 8. 2. 1819 (GS 1819, 97) und die Verordnung vom 8. 2. 1819 (GS 1819, 118) über veränderte Einrichtung infolge der Steuergesetze vom 26. 5. 1818 (GS 1818, 65) und damit verbunden die Organisation der Steuerämter im Innern des Landes in Kraft (AB Münster 1819, 166; AB Minden 1819, 209; AB Arnsberg 1819, 286). Durch Verordnung des Finanzministers vom 8. 2. 1819 wurden die Sitze der neuen Steuerbehörden für die Monarchie bestimmt. Für Westfalen waren (in Abänderung der Planung der Zoll- und Verbrauchssteuerordnung von 1818) vorgesehen Packhöfe in Münster und Minden, ein Hauptsteueramt I. Ordnung in Hagen (das schon zum 1. 1. 1822 nach Dortmund verlegt wurde) und ein Hauptsteueramt II. Ordnung in Soest (AB Arnsberg 1819, 351). Zwei weitere Hauptsteuerämter wurden zum 1. 6. 1819 in Münster und Coesfeld (AB Münster 1819, 166) und ein drittes in Wilnsdorf Kreis Siegen (AB Arnsberg 1819, 287) errichtet; ihnen wurden Untersteuerämter und Steuerrezepturen unterstellt (Verzeichnis sämtlicher Zoll- und Steuerstellen mit ihrer örtlichen Zuständigkeit für Regierungsbezirk Münster: AB Münster 1819, 170; für Regierungsbezirk Arnsberg: AB Arnsberg 1819, 292). Jedes Hauptzollamt und Hauptsteueramt hatte, neben der Aufgabe der Oberleitung aller Geschäfte seines Bezirks und dem Generalempfang von den Kassen seiner nachgeordneten Hebestellen, einen eigenen Spezialhebebezirk, in dem es Zölle und Steuern unmittelbar einzog.<sup>4</sup> Zu jedem Hauptsteueramt gehörte ein Obersteuerinspektor, ein Hauptamtsrendant und ein Hauptamtskontrolleur. Die Geschäftsführung der Hauptsteuer- wie der Hauptzollämter war kollegialisch, bis man 1908 die bürokratische Geschäftsführung von den Provinzialsteuerektionen auch auf die nachgeordneten Zollbehörden ausdehnte. Für die Steueraufsicht unterstanden dem Hauptsteueramt die an die Stelle der bisherigen Oberaufseher

4 Für die Einziehung der Mahl- und Schlachtsteuer war jeweils das Steueramt oder Zollamt zuständig, in dessen Hebebezirk die steuerpflichtige Stadt lag, z. B. das Hauptsteueramt Münster für die Stadt Münster, das Hauptsteueramt Coesfeld für die Stadt Coesfeld.

tretenden Obersteuerkontrolleure, von denen jeder einen bestimmten Oberkontrollbezirk beaufsichtigte.

Grundsätzlich bestand also zwischen Hauptzollämtern und Hauptsteuerämtern mit ihren nachgeordneten Dienststellen in Organisation und Funktion kein Unterschied, wenn auch das Schwergewicht bei den Zolldienststellen auf der Verzollung und Besteuerung der ausländischen Waren und der Beaufsichtigung des Grenzverkehrs lag, während die Steuerdienststellen in erster Linie für die Konsumtionssteuererhebung und -beaufsichtigung zuständig waren. Die unterschiedliche Bezeichnung war lediglich eine Folge der Lage der Dienststellen im Verhältnis zur Grenze und zum Grenzbezirk. Sie hat daher bei den einzelnen Ämtern häufig gewechselt als Folge der Veränderungen der Zollgrenze – bald nach 1854 trug unter den Hauptämtern nur noch das zu Vreden an der niederländischen Grenze die Bezeichnung „Hauptzollamt“ –, bis man im Jahr 1908 die einheitliche Bezeichnung aller Behörden der indirekten Steuerverwaltung als Zollbehörden einführt. Ende der 1820er Jahre fand die Organisation, die in den ersten Jahren noch vielfachen Veränderungen unterworfen gewesen war, einen gewissen Abschluß, wie er in der Übersicht des Provinzialsteuereinsichters für die Generalverwaltung der Steuern im Finanzministerium vom August 1830 (s. Anhang I. 1.) zum Ausdruck kommt.

Die weitere Geschichte der Zoll- und Verbrauchsteuerorganisation in Westfalen ist bestimmt von der Geschichte des Zollvereins. Mit dem Vertrag zwischen Preußen und dem Fürsten von Waldeck und Pyrmont vom 16. 4. 1831 (GS 1831, 159) schloß sich Waldeck mit seinen Landesteilen Waldeck und Pyrmont dem preußischen Zollsystem in den westlichen Provinzen an. Bei der Erneuerung des Vertrages am 9. 1. 1838 (GS 1838, 241) wurde der Anschluß auf das ganze preußische Staatsgebiet ausgedehnt. Im Fürstentum Waldeck wurden Zoll- und Steuerämter errichtet, die als gemeinschaftliche galten und deren Beamten durch den preußischen Provinzialsteuereinsichters in Münster bestellt wurden. Ein Jahrzehnt später trat Lippe durch Vertrag mit den Zollvereinsstaaten vom 18. 10. 1841 (GS 1841, 337) dem Zollverein bei und unterstellte seine Zollverwaltung der Provinzialsteuereinsichters in Münster, unter der ein besonderes Hauptsteueramt für Lippe zum 1. 1. 1842 in Lemgo errichtet wurde. Der Anschluß der Staaten des nordwestdeutschen „Steuervereins“, der zum 1. 1. 1854 zum Abschluß gelangte, brachte weitere Veränderungen in Organisation und Behördenbezeichnungen (AB Arnberg 1853, 488). Jetzt gab es nur noch einen Zollgrenzbezirk in Westfalen, den gegen die Niederlande, für den das neue Hauptzollamt Vreden zuständig wurde, das durch Verlegung und Umbenennung des Hauptsteueramtes Coesfeld entstand. Die Hauptämter Telgte, Paderborn und Warburg wurden aufgehoben. Zum 1. 1. 1869 trat schließlich die vormals kurhessische Grafschaft Schaumburg, die bis dahin von den Zollbehörden in Kassel verwaltet worden war, zum Bezirk der Provinzialsteuereinsichters in Münster über (GS 1868, 1054; AB Minden 1868, 280).

Die neue Organisation der Zölle und Verbrauchsteuern unterstand zunächst weiterhin den Abteilungen II der Regierungen Münster, Minden und Arnberg. Aber bald zeigte sich, daß sich die Zollgrenzbezirke nur schlecht den Regierungsbezirksgrenzen anpassen ließen und daß die Regelung, die man z. B. im Kaiserreich Frankreich getroffen hatte, das seine Zollverwaltung völlig von der Departementseinteilung gelöst hatte, der Eigenart der Zollverwaltung besser entsprach als eine zu engräumige Bezirksabgrenzung.<sup>5</sup> Deshalb ordnete der König auf Vorschlag des Staatsministeriums durch Kabinettsorder vom 2. 11. 1822 (s. Anhang II, 2) an, zunächst in Westfalen den Versuch zu machen, die indirekte Steuerverwaltung für mehrere Regierungsbezirke in einer Hand zu vereinigen. Mit Kabinettsorder vom 5. 7. 1823 wurden der Aufgabenbereich und das dienstliche Unterstellungsverhältnis geklärt und die Einsetzung von Provinzialsteuere direktoren für Westfalen und die Rheinprovinzen angeordnet. Am 1. 9. 1823 wurde die Provinzialsteuerdirektion für Westfalen errichtet (AB Münster 1823, 225; AB Minden 1823, 271) und zum ersten Provinzialsteuerdirektor in Preußen der bisherige Regierungsdirektor und Leiter der Steuerabteilung der Regierung in Münster, von Bigeleben, unter Beibehaltung seiner bisherigen Stellung bei der Regierung Münster ernannt (AB Münster 1823, 248). Erst allmählich wurde die neue Einrichtung – auf Grund der guten Erfahrungen, die man in Westfalen mit ihr gemacht hatte – in den anderen Provinzen eingeführt: am 1. 3. 1824 in der Rheinprovinz in Köln (Kamptz, Annalen 1824, 23), am 1. 1. 1825 gemäß Kabinettsorder vom 3. 10. 1824 (Kamptz, Annalen 1824, 1005) in der Provinz Sachsen, am 1. 11. 1825 gemäß Kabinettsorder vom 12. 9. 1825 (ebenda 1825, 887) in der Provinz Posen, am 1. 1. 1826 gemäß Kabinettsorder vom 19. 10. 1825 (ebenda 1825, 888) in der Provinz Pommern, im Januar 1826 gemäß Kabinettsorder vom 3. 12. 1825 (ebenda 1825, 889/890) in den Provinzen Ostpreußen und Westpreußen und als letzter am 1. 10. 1827 gemäß Kabinettsorder vom 30. 6. 1827 (ebenda 1827, 634) in der Provinz Schlesien, wo der bisherige münsterische Provinzialsteuerdirektor von Bigeleben die Einrichtung und Leitung übernahm. Entgegen der in allen verwaltungsgeschichtlichen Handbüchern gegebenen Darstellung kommt also nicht der rheinischen, sondern der westfälischen Provinzialsteuerdirektion das Erstgeburtsrecht zu.

Die Einrichtung der Provinzialsteuerdirektion brachte ein völlig neues Moment in die Behördenorganisation der Provinzen. Die vorsichtige Formulierung der Kabinettsorder von 1822 wie auch die Behutsamkeit, mit der man die neue Einrichtung erst allmählich in den einzelnen Provinzen einführte – noch 1825 ließ die Instruktion für die Regierungen hinsichtlich der indirekten Steuerverwaltung die Alternative zwischen den Provinzialsteuerdirektionen und den zu

5 Unmittelbarer Anlaß für die Errichtung der Provinzialsteuerdirektionen war die Bekämpfung des überhandnehmenden Schleichhandels an der Grenze, die die Bezirksregierungen nur mangelhaft durchführten (Gutachten des Finanzministers vom 12. 1. 1822 und Stellungnahme des Handelsministers vom 27. 4. 1822 bei Hans Kausche in: Der dt. Zollbeamte 1954, F 204).

errichtenden Abteilungen für indirekte Steuern (Abt. IV) der Regierungen zu (s. Anhang II.4) –, zeigt doch wohl, daß man sich der Neuartigkeit bewußt war. Bisher war die Provinz lediglich Kommissariats- und Verwaltungsbezirk des Oberpräsidenten und der ihm angegliederten, von ihm selbst geleiteten Behörden, des Konsistoriums und des Medizinalkollegiums, gewesen. Nun trat der Provinzialsteuereinsamler als eine zweite, zwar dem Oberpräsidenten nachgeordnete, aber doch ganz selbständige und den Regierungen gleichgestellte Provinzialbehörde in Erscheinung, eine Parallele zu den Landesfinanzämtern von 1919, die damals die ersten und lange Zeit die einzigen Reichsbehörden auf Provinzialebene in Preußen gewesen sind und damit auch ein neues Moment in die Reichsverwaltung eingeführt haben.

Die Dienstanweisung des Staatsministeriums für die Provinzialsteuereinsamler vom 26. 6. 1823 (s. Anhang II. 3.) legte, in Anlehnung an die Kabinettsorder vom 5. 7. 1823, Geschäftsbereich und Geschäftsgang der neuen Behörde fest. Sie sollte zuständig sein für die Eingangs-, Ausgangs- und Durchgangsabgaben, die inneren Getränke- und Tabaksteuern, die Mahl- und Schlachtsteuer, die Stempelsteuer und diejenigen noch vorhandenen älteren Zölle und Lokalabgaben, die teils die Stelle jener Landesabgaben vertraten, teils noch herkömmlich sind. Sie sollte dieselben Funktionen erhalten, wie sie bisher die Regierungen besessen hatten, einschließlich des Rechts der Entscheidung von Steuerstrafsachen, die nicht zur gerichtlichen Entscheidung kommen. Jedoch sollte die Geschäftsführung im Gegensatz zu den kollegialischen Regierungen bürokratisch organisiert werden, d. h. der Provinzialsteuereinsamler hatte alle Entscheidungen in eigener Verantwortung nach Beratung mit seinen Räten zu fällen; nur für Geldüberweisungen bedurfte er der Gegenzeichnung seines Bürodirigenten für Kassen- und Rechnungswesen. Seine Hauptaufgabe war die Überwachung der ihm unterstellten Zoll- und Steuerämter und die Sorge für eine gleichmäßige Anwendung der Gesetze.

Die Bindung des Provinzialsteuereinsamlers an die Regierungen war zunächst noch eng. Die Instruktion für die Regierungen von 1825, soweit sie die indirekten Steuern betraf, sollte auch für den Provinzialsteuereinsamler gelten. Dieser konnte jederzeit an den Plenarsitzungen der Regierungen mit vollem Stimmrecht teilnehmen (KO vom 31. 12. 1825, GS 1826,5). Kennzeichnend ist auch, daß zunächst die Kassenverwaltung in den Händen der Regierungshauptkassen verblieb. Diese hatten auch nach Einsetzung des Provinzialsteuereinsamlers weiterhin die Überschüsse der Hauptzoll- und Hauptsteueramtskassen in Empfang genommen. Als die Provinzialsteuerkasse Anspruch darauf erhob, kam es zu Auseinandersetzungen, in deren Verlauf die Regierungen das Finanzministerium darauf hinwiesen, daß ihre Hauptkassen die Überschüsse der indirekten Steuerverwaltung<sup>6</sup> nicht

6 Die Überschüsse der indirekten Steuer- und Zollverwaltung betragen 1823 für den Regierungsbezirk Münster 258 824 Reichstaler, für den Regierungsbezirk Minden 224 188 Reichstaler und für den Regierungsbezirk Arnswald 202 987 Reichstaler.

entbehren könnten, wenn sie ihre Aufgabe, die Ausgaben für die Verwaltung, die Pensionen und Militärlasten zu tragen, erfüllen sollten. Zunächst wurde daraufhin geplant, die Gelder unmittelbar von den Zoll- und Steuerkassen an die Regierungshauptkassen überweisen zu lassen, jedoch nur bis zur Höhe der von den Regierungen benötigten Etatsumme und für Rechnung der Provinzialsteuerkasse, der die Quittungen vorgelegt werden sollten und ohne deren Zustimmung über die Gelder nicht verfügt werden durfte. Doch entschied schließlich der Finanzminister mit Reskript vom 19. 1. 1824, daß den Provinzialsteuerkassen nur der zur Bestreitung ihrer Verwaltungsbedürfnisse notwendige Fonds zugebilligt werden dürfe. Die Überschüsse der Zoll- und indirekten Steuerverwaltung sollten von den Hauptzoll- und Hauptsteueramtskassen unmittelbar an die Regierungshauptkassen für Rechnung der Generalstaatskasse überwiesen werden. Diese sollte die Gelder, die nicht für die Verwaltung der Provinz benötigt wurden, einziehen. Den Provinzialsteuerkassen sollten die Regierungshauptkassen lediglich Mitteilung von dem Eingang der Gelder machen. Die Selbständigkeit der Provinzialsteuerektionen und ihrer Organe war also zunächst noch beschränkt.

Der räumliche Bezirk der neuen Behörde deckte sich anfangs völlig mit der Provinzgrenze, wenn man von den kleinen Zipfeln im nördlichen Mindischen absieht, die als Zollausland galten. Aber schon 1831 Vertr. vom 16. 4. 1831 (GS 1831, 159) kamen Waldeck und Pyrmont und 1842 Lippe unter die Verwaltung des münsterischen Provinzialsteuerektors. Anlässlich der Erwerbung der neuen Provinzen durch Preußen (1866) entwickelte der Provinzialsteuerektor Göring gegenüber dem Oberpräsidenten von Duesberg 1867 den Plan, seinen Amtsbereich um die 1815 von Preußen an Hannover abgetretenen Gebietsteile an der Ems sowie die Grafschaft Bentheim, das Fürstentum Osnabrück und Ostfriesland zu erweitern, indem ihm die Hauptzollamtsbezirke Nordhorn, Leer, Emden, Osnabrück und zum Teil auch Sebaldsbrück unterstellt würden. Er sah einen erheblichen Vorteil darin, daß dann die westliche Grenze Preußens gegen die Niederlande und Belgien nur von zwei Steuerektionen, der in Münster und der in Köln, beaufsichtigt worden wäre. Auch wäre dann das Verhältnis zwischen Hauptsteuer- und Hauptzollbezirken, das jetzt in Westfalen 8 : 1 sei, durch Gewinnung mehrerer Hauptzollbezirke günstiger. Schließlich sei sein Bezirk mit 1 835 295 Einwohnern erheblich kleiner als der der meisten anderen Steuerektionen. Man scheint aber diesem Plane nicht weiter nachgegangen zu sein. Doch erlebte Göring noch die Genugtuung, daß wenigstens der kleine hessische Verwaltungsbezirk Grafschaft Schaumburg im November 1868 (GS 1868, 1054) seinem Bezirk zugeschlagen wurde.

Die Provinzialsteuerektoren standen im Range eines Vortragenden Rates im Ministerium und erhielten in jüngeren Jahren den Titel eines Geheimen Finanzrates und mit fortgeschrittenem Dienstalder den eines Geheimen Oberfinanzrates. Die ersten Beamtenstellen, der Direktor, die beiden Regierungsräte und das

Büropersonal, wurden 1823 aus den Etats der beiden Regierungen Münster und Minden entnommen. Die Geschäftsführung der Provinzialsteuerdirektion war von vornherein rein bürokratisch, im Unterschied zu der Kollegialverfassung der Regierungsabteilungen wie auch der Hauptzoll- und Hauptsteuerämter. Schon um 1830 erhöhte sich die Zahl der Räte auf drei. 1846 ordnete der Finanzminister mit königlicher Genehmigung an, daß der dienstälteste Rat und Stellvertreter des Direktors Rang und Titel eines Oberregierungsrates erhalten solle, damit die Regierungsräte der Provinzialsteuerdirektion nicht schlechter gestellt würden als die der Abteilungen der Bezirksregierungen. Jedem Rate solle ein geographisch abgegrenzter Geschäftskreis zugewiesen werden. Diese Anordnung ist später, wie die allerdings erst seit 1894 erhaltenen Geschäftsverteilungspläne (StA Münster, OFD Nr. 16 und 46) zeigen, dahin modifiziert worden, daß jedes Referat sowohl die allgemeinen Angelegenheiten eines Steuerzweiges wie die besonderen Angelegenheiten eines oder mehrerer Hauptamtsbezirke in sich begriff. So hatte 1894 der Oberregierungsrat und Stellvertreter des Direktors die allgemeinen Angelegenheiten der Verwaltung und Organisation sowie der Zucker- und Tabaksteuer und die besonderen Angelegenheiten der Hauptämter Iserlohn, Lemgo und Lippstadt zu bearbeiten, der 1. Regierungsrat und Justitiar – der Sachbearbeiter für Stempel- und Erbschaftsteuersachen, der zugleich die juristischen Angelegenheiten erledigte, wurde als „Justitiar“ bezeichnet – die allgemeinen Stempel-, Prozeß- und Erbschaftsteuerangelegenheiten und die einschlägigen Organisationsangelegenheiten sowie besondere Stempel- und Erbschaftsteuerangelegenheiten und die einschlägigen Organisationsangelegenheiten sowie besondere Stempel- und Erbschaftsteuersachen, die Zivilprozesse und sonstigen juristischen Angelegenheiten, der 2. Regierungsrat allgemeine Zoll- und Handelssachen, Salzsteuer, Statistik des Warenverkehrs und Kommunikationsabgaben sowie die besonderen Angelegenheiten der Hauptamtsbezirke Dortmund, Münster und Rheine und der 3. Regierungsrat Annahme und Ausbildung der Steuersupernumerare, allgemeine Branntwein- und Brausteuer-sachen und Übergangsabgaben sowie die besonderen Angelegenheiten der Hauptamtsbezirke Minden und Vreden. Eine ähnliche Gliederung weist der Geschäftsverteilungsplan von 1900 auf. Seit 1901 gab es in Münster einen zweiten Oberregierungsrat, dessen Aufgabe die Leitung des Stempel- und Erbschaftsteuerwesens war. So war praktisch schon damals die Aufteilung in zwei Abteilungen verwirklicht, wie sie dann allgemein für die Oberzolldirektionen 1908 vorgeschrieben worden ist.

Damals brachte die Verwaltungsordnung für die königlich preußischen Zollbehörden vom 15. 1. 1908 (GS 1908, 66) eine Reihe von organisatorischen Veränderungen für die preußischen Provinzialsteuerdirektionen (Liste der Zollbehörden nach der neuen Organisation: AB Münster 1908, Beil. zu Stück 13). Sie erhielten zum 1. 4. 1908 die Bezeichnung „Oberzolldirektionen“, ihr Leiter den Titel „Präsident der Oberzolldirektion“. Die Unterbehörden bekamen sämtlich

ohne Rücksicht auf ihre Lage zur Grenze die Bezeichnung Hauptzollämter, Zollämter usw. Bei den Oberzolldirektionen trat neben das bürokratische Prinzip – allerdings in bescheidenem Maße – das kollegialische, indem die Oberzolldirektionen zugleich als kollegiale Spruchbehörden fungieren konnten, und zwar für Entscheidungen in Disziplinarangelegenheiten, in denen die Provinzialbehörde erste Instanz ist, und für Kündigung der nur auf Zeit oder Widerruf angestellten Beamten, wenn die Entlassung wegen mangelhafter Führung unfreiwillig erfolgt. Zugleich wurde eine Oberzollkasse eingerichtet, die die Kassengeschäfte der Hauptzollämter und die Abrechnung mit der Regierungshauptkasse in Münster übernahm (AB Münster 1908, 103).

Nach der Geschäftsanweisung für die königlichen Oberzolldirektionen vom 31. 7. 1908 (Centralblatt 1908, 348) sollten die Oberzolldirektionen in drei Abteilungen gegliedert werden, deren erste, die Präsidialabteilung, der Präsident selbst zu leiten hatte. In ihr waren Personalangelegenheiten, Etats- und allgemeine Kassensachen sowie Bausachen zu bearbeiten. Zur Leitung der zweiten Abteilung für das allgemeine Geschäftsgebiet der Zölle und indirekten Steuern und der dritten Abteilung für Stempel- und Erbschaftsteuerwesen waren Oberregierungsräte vorgesehen. Besondere, der Oberzolldirektion angeschlossene Dienststellen waren die Rechnungsstelle für die Bearbeitung der Etats-, Kassen- und Rechnungssachen unter einem Rechnungsdirektor, dem die Aufsicht über die Oberzollkasse und das Büro der Oberzolldirektion oblag, die Oberzollkasse und die Lehranstalt für Zollbeamte, die der Unterrichtung der Beamten auf technischem Gebiete, der Auskunftserteilung in Zolltarifsachen und der Untersuchung von Warenproben diente. Die Oberzollkasse, die in Münster zum 1. 4. 1908 eingerichtet wurde und somit die Nachfolge der Anfang der 50er Jahre aufgelösten Provinzialsteuerkasse antrat, hatte mit den angeschlossenen Kassen der Hauptzollämter, Zollämter und Salzsteuerämter über deren Einnahmen und Ausgaben und anschließend mit der Regierungshauptkasse in Münster abzurechnen (Bek. der Provinzialsteuerdirektion vom 30. 3. 1908, AB Münster 1908, 103). Die Stellung des Präsidenten hatte sich inzwischen verselbständigt. Schon 1870 hatte der Provinzialsteuerdirektor das Recht erhalten, aus eigener Verantwortung, ohne die vorherige Genehmigung des Finanzministers einzuholen, die Standorte der Zoll- und Steueraufsichtsbeamten und -empfänger zu verlegen und Aufsichts- und Hebebezirke innerhalb der Hauptamtsbezirke, nicht jedoch die Hauptamtsbezirke selbst zu verändern. Auch gegenüber dem Oberpräsidenten wurde er jetzt selbständiger: er brauchte Berichte an den Finanzminister nur noch dann über den Oberpräsidenten vorzulegen, wenn sie von allgemeiner Bedeutung waren oder Organisationsangelegenheiten betrafen. Für die Geschäftsverteilung, die im einzelnen Sache des Präsidenten war, blieb es bei der bisherigen Regelung, daß auf die Referenten Angelegenheiten von allgemeiner Bedeutung und Angelegenheiten, deren einheitliche Behandlung erwünscht war, nach Gattungen, die übrigen Angelegenheiten nach Hauptzollamtsbezirken zu verteilen waren. Die

Referenten, denen die Bearbeitung der Angelegenheiten einzelner Hauptamtsbezirke zugewiesen war, wurden als „Bezirksräte“ bezeichnet. Die auf dem Gebiete des Stempel- und Erbschaftsteuerwesens tätigen Mitglieder („Justitiare“) sowie der Leiter der Abteilung III, der die Aufsicht über die Stempel- und Erbschaftsteuerämter führte, sollten auch zu den sonstigen Rechtsangelegenheiten herangezogen werden.

Der auf der Geschäftsanweisung von 1908 aufbauende Geschäftsverteilungsplan von 1908 sah vor: der Leiter der Abteilung II und stellvertretende Leiter der Abteilung I und zugleich Stellvertreter des Präsidenten, ein Oberregierungsrat, war zuständig für die Personalien außer denen der Zollsupernumerare, Fortbildung der Militäranwärter für höhere Stellen, Organisations- und Bauangelegenheiten des Zollwesens und der Zollehranstalt sowie für sämtliche Angelegenheiten der Hauptzollamtsbezirke Dortmund und Lemgo; der erste Bezirksrat für Annahme und Ausbildung der Zollsupernumerare, Angelegenheiten der preußischen Weinsteuern sowie sämtliche Angelegenheiten der Hauptzollamtsbezirke Bochum und Iserlohn; der zweite Bezirksrat für Prüfung und Ausbildung der Militäranwärter für Stellen der Zollsysteme.















Von größerer Bedeutung für die Entstehung der Reichsfinanzverwaltung als diese Reichsaufsicht, die wenig Entwicklungsmöglichkeiten bot, war die Schaffung des Reichsfinanzhofes zum 1. 10. 1918. Bereits bei der ersten Veranlagung einer direkten Reichssteuer 1913 waren Beschwerden der süddeutschen Finanzverwaltungen aufgekommen, die darauf hinwiesen, daß ihre Fachbehörden eine schärfere Veranlagung durchführten als die zuständigen preußischen Behörden der inneren Verwaltung, und eine reichseinheitliche Veranlagungspraxis forderten. Die neue Umsatzsteuer, die zu einer großen Veranlagungssteuer ausgebaut werden sollte, bedurfte eines reichseinheitlichen Rechtsschutzes und wurde der Anlaß zur Begründung des Reichsfinanzhofes durch das ebengenannte Gesetz vom 26. 7. 1918. Dieser sollte als oberste Spruch- und Beschlußbehörde für alle Besitz- und Verkehrsteuern des Reiches und auf Wunsch einzelner Bundesstaaten auch für deren Landesabgaben in Funktion treten, wenn der landesrechtlich geordnete Rechtsmittelzug auf Einsprüche gegen Veranlagungsbescheide erschöpft war. Außerdem konnte er auf Antrag des Staatssekretärs des Reichsschatzamt-Gutachten in strittigen Fragen abgeben. Auf diese Weise sicherte sich die Reichsregierung stärkeren Einfluß auf die Steuerverwaltung der Bundesstaaten. Der Reichsfinanzhof, dessen Kompetenzen dann später durch die Reichsabgabenordnung von 1919 auch auf Verbrauchsteuern und Zölle ausgedehnt worden ist, stellt somit die erste Reichsfinanzbehörde im Sinne der späteren Reichsfinanzreform dar. Er ist zum Schrittmacher der neuen reichseigenen Finanzverwaltung geworden und erweist, daß diese nach dem Kriege nicht aus wilder Wurzel gewachsen ist, sondern die Tendenzen zur Verreichlichung des Steuerwesens bereits bis ins Kaiserreich zurückreichen.

## *II. Die Leiter der Provinzialsteuerdirektion (seit 1908 Oberzolldirektion) in Münster*

1. Peter Josef *von Bigeleben* 1. 9. 1823 – August 1827

Geb. 17. 2. 1775, gest. 12. 12. 1857

Als Regierungsdirektor in Münster (s. Leiter der direkten Steuerverwaltung) wurde er zum 1. 9. 1823 unter Beibehaltung seiner bisherigen Stellung zum ersten Provinzialsteuerdirektor Preußens ernannt (AB Münster 1823, 248). Am 9. 12. 1823 wurde er zum Geheimen Finanzrat (AB Arnsberg 1823, 553), am 14. 11. 1825 zum Geheimen Oberfinanzrat ernannt (AB Minden 1825, 549). Mit Kabinettsorder vom 30. 6. 1827 erhielt er seine Versetzung an die von ihm neu einzurichtende Provinzialsteuerdirektion in Breslau (AB Münster 1827, 300, Bek. vom 28. 8. 1827), die jüngste unter den Provinzialsteuerdirektionen der altpreußischen Provinzen. Er ist dort bis 1856 im Amte geblieben.

2. *Krüger* Dezember 1827 – 30. 6. 1846 (pens.) (AB Minden 1846, 178)  
Im Juni 1837 wurde er zum Geheimen Oberfinanzrat ernannt (AB Münster 1837, 157).
3. Karl August *Göring* 1. 7. 1846 – 1. 12. 1872  
Geboren Gr. Aulosen/Altmark 24. 3. 1799, gestorben Münster 1. 12. 1872 im Amt. 1820 Auskultator, 1822 Referendar, März 1825 Justizkommissar in Marienwerder, wurde er im Oktober 1825 Provinzial-Stempelfiskal für Westpreußen in Danzig, 1830 Technischer Rat bei der Provinzialsteuerektion in Danzig, dann Hilfsarbeiter im Finanzministerium, schließlich Vertreter des Provinzialsteuerdirektors in Magdeburg. Sein Dienstjubiläum in Münster beging er am 24. 3. 1870 unter großer Anteilnahme der Öffentlichkeit. Dabei wurden seine hervorragende geistige Kraft, seine unerschütterliche Pflichttreue, sein humanes und leutseliges Wesen gefeiert (Westfälischer Merkur vom 24. 3. 1870).
4. Wilhelm *Rodatz* 1. 4. 1873 – 30. 6. 1876  
Er wurde am 1. 4. 1873 in sein Amt eingeführt (AB Minden 1873, 63).
5. Philipp *Schellenberg* 1. 7. 1876 – 31. 10. 1883 (pens.)  
(AB Minden 1883, 187)  
Er wurde am 1. 7. 1876 als Geheimer Finanzrat in sein Amt eingeführt (AB Minden 1876, 144), später wurde er zum Geheimen Oberfinanzrat ernannt.
6. Max *Steinkopff* 3. 12. 1883 – 30. 6. 1893 (pens.)  
Eingeführt in sein Amt am 3. 12. 1883 als Geheimer Finanzrat (AB Minden 1883, 207), wurde er unter Ernennung zum Wirklichen Geheimen Oberfinanzrat zum 1. 7. 1893 pensioniert (AB Minden 1893, 189).
7. Heinrich *Rissmann* 3. 7. 1893 – 30. 9. 1911  
Am 3. 7. 1893 in sein Amt eingeführt (AB Minden 1893, 189) als Geheimer Finanzrat, erhielt er später den Titel des Wirklichen Geheimen Oberfinanzrats verliehen. Seit 1. 4. 1908 führte er die Dienstbezeichnung „Präsident der Oberzolldirektion“. Er war der Typ des sparsamen, strengen und arbeitsamen Beamten altpreußischer Tradition, an dessen hochgewachsene und stattliche Erscheinung und manche Eigenarten – er war Junggeselle – sich die ältesten der heutigen Finanzbeamten noch erinnern können.
8. Georg *Schmidt* 1. 10. 1911 – 30. 9. 1926 (pens.), Präsident der Oberzolldirektion, zum 1. 12. 1919 als Abteilungspräsident vom Landesfinanzamt Münster übernommen.  
Geboren Bunzlau 19. 6. 1861, gestorben Lübbenau/Spree 28. 12. 1945. 1888 Gerichtsassessor bei der Provinzialsteuerektion Berlin, nach mehrjähriger Tätigkeit bei Zollämtern 1898 als Regierungsrat von der Provinzialsteuerektion in Breslau übernommen, wurde er 1900 zum Finanzministerium versetzt, wo er zuletzt Geheimer Oberfinanzrat und Vortragender Rat war. Als Präsident der Oberzolldirektion Münster erhielt er am 18. 9. 1915 den Titel Wirklicher Geheimer Oberfinanzrat verliehen. Zum 1. 10. 1919 wurde er mit der Vertretung des noch nicht bestimmten Präsidenten des neuen Landesfinanzamtes Münster

betrault und am 1. 12. 1919 vom Reichsfinanzminister zum Leiter der Abteilung Zölle und Verbrauchsteuern in Münster ernannt. Seine große und stattliche Erscheinung mit dem Kaiser-Wilhelm-Bart und seine kerzengerade Haltung machten ihn zu einer eindrucksvollen Erscheinung. Sein Steckenpferd war der Kampf gegen den schlechten Kanzleistil, den er rücksichtslos aus den Entwürfen seiner Untergebenen auszumerzen pflegte.

### *III. Die Verwaltung der direkten Steuern und die reichseinheitliche Vermögensbewertung*

Während im Bereiche der indirekten Steuerverwaltung Preußens die beiden aufeinanderfolgenden Arbeitsvorgänge des Besteuerungsgeschäftes, die Steueraufsicht und die Steuererhebung, in enger verwaltungsmäßiger Verbindung standen, indem – wie bereits ausgeführt – schon auf der Ebene der Hauptämter Aufsichts- und Hebebehörden, Kontroll- und Hebebezirke zusammengefaßt waren, ist es dagegen ein Kennzeichen der direkten Steuerverwaltung in Preußen, daß hier die entsprechenden Arbeitsvorgänge, die Veranlagung und die Erhebung, auf verschiedene Behörden aufgespalten waren. Für die Erhebung aller direkten Steuern waren in den östlichen Provinzen die Gemeindekassen, in den westlichen besondere staatliche Steuerkassen, die der Aufsicht der Regierung unterstanden, zuständig. Die Veranlagung lag bei – für die drei Gruppen von direkten Steuern verschiedenen – Veranlagungsbehörden, Kommissionen aus gewählten und ernannten Mitgliedern aus dem Kreise der Steuerpflichtigen, auf deren Geschäftsführung die Regierungen nur geringen Einfluß hatten. Erst die Reichsfinanzreform von 1919 hat durch die Schaffung der Finanzämter, in denen Veranlagung und Erhebung zusammengefaßt wurden, mit der rückständigen und schwerfälligen preußischen Verwaltungsform aufgeräumt.

Wenn man sich einen Überblick über die verwickelte Organisation der direkten Steuerverwaltung verschaffen will, muß man zunächst jede der drei Gruppen von direkten Steuern Preußens, die Einkommen- und Vermögensteuer (Personalsteuer), die Gewerbesteuer und die Grund- und Gebäudesteuer (Real-, Ertragsteuern) und die für jede von ihnen zuständigen Veranlagungsbehörden für sich betrachten, um dann die allen Steuergruppen gemeinsamen Erhebungsbehörden kennenzulernen und schließlich die Wirksamkeit und Geschäftsführung der für die Überwachung der gesamten direkten Steuerverwaltung auf regionaler Ebene verantwortlichen Steuer- oder Finanzabteilungen der Bezirksregierungen zu untersuchen.

Das Geschäft der periodischen Veranlagung oder Klassifizierung war für das Preußen des 19. Jahrhunderts etwas Neues. Bis dahin gab es als einzige direkte Steuer nur die Grundsteuer in ihren verschiedenen Formen, die jeweils bei ihrer Einführung mit ihren Sätzen für jedes Grundstück festgelegt, jahrzehnte- oder

gar jahrhundertlang bis zur Neuaufstellung des Katasters wie eine dauernde Reallast auf den Grundstücken geruht hatte und daher keiner periodischen Einschätzungen bedurfte. Die erste neue direkte Steuer Preußens war die Gewerbesteuer von 1810, bei der nun zum ersten Male das Problem der Veranlagung, hier noch in der primitiven Form der Klassifizierung, d. h. der Einordnung der Steuerpflichtigen in die vorgesehenen Steuerklassen nur nach äußeren Merkmalen ohne Berücksichtigung des tatsächlichen Einkommens, an den Gesetzgeber herantrat. Man begnügte sich damals damit, die städtischen Magistrate bzw. die Landräte für das flache Land zu beauftragen, jährliche Nachweisungen der Gewerbetreibenden anzufertigen. Diese sollten, in Zusammenarbeit mit den Konsumtionssteuerämtern, die ja die Verhältnisse der Gewerbetreibenden von der Einziehung der Verbrauchsteuern her kannten, Bemerkungen über Art und Umfang des Gewerbes, die Anhaltspunkte für die Klassifizierung ergeben würden, und gutachtliche Äußerungen über den anzuwendenden Steuersatz enthalten. Für die Hebung durch Einlösung des Gewerbepatents waren dieselben Verwaltungsbehörden zuständig; sie hatten die Steuergelder in den Städten an die dortigen Konsumtionssteuerämter, auf dem Lande an die Kreiskassen abzuliefern. Nachdem das Fernerweite Edikt vom 7. 9. 1811 (GS 1811, 253) als weitere direkte Steuer lediglich eine für alle Personen gleiche Kopfsteuer (als Alternative zur Mahl- und Schlachtsteuer der größeren Städte) verordnet hatte, bei der das Problem der Veranlagung überhaupt nicht auftrat, wies erst das Edikt vom 6. 12. 1811 (GS 1811, 361), das vorübergehend eine kombinierte Klassen- und Einkommensteuer schuf, neue Wege zur Veranlagung der Einkommensteuer, der wir uns zunächst zuwenden wollen.

1. Veranlagungsbehörden der Einkommen- und Vermögensteuern  
Das Edikt vom 6. 12. 1811 sah für Steuerpflichtige mit Einkommen bis zu 1 000 Reichstalern die Klassifikation nach ihrem Erwerb in eine der neun vorgesehenen Steuerklassen und für Steuerpflichtige mit Einkommen über 1 000 Reichstaler eine proportionale Einkommensteuer von 1 % des Einkommens aus Erwerb und Vermögen auf Grund obligatorischer Steuerdeklaration des Steuerpflichtigen vor. Die *Klassifikationskommissionen*, die örtlich gebildet werden sollten, in den Städten aus Stadtverordneten unter Leitung eines Magistratsmitgliedes, auf dem Lande aus Grundherren, Prediger, Schulzen und einigen weiteren Gemeindemitgliedern, hatten die Klassifikationstabellen der Steuerpflichtigen anzufertigen und dem Landrat einzureichen, der sie mit Unterstützung einer *Kreiskommission* aus je zwei Deputierten der Städte, der Gutsbesitzer und der Bauern zu revidieren und an die Regierung weiterzureichen hatte. Für die Einschätzung der Steuerpflichtigen mit Einkommen über 1 000 Reichstaler war deren Einkommensteuererklärung maßgebend, die in Städten an die Klassifikationskommission, auf dem Lande unmittelbar an den Landrat einzureichen war. Hier findet man also schon – abgesehen von der noch nicht geregelten Steuerreklamation – die Grundzüge

der späteren Einkommensteuerveranlagung, deren Charakteristikum ja die Bildung von Kommissionen aus den Kreisen der Steuerpflichtigen war.

Das Edikt und die Instruktion vom 24. 5. 1812 (GS 1812, 49 und 54), die eine einmalige Vermögen- und Einkommensteuer anordneten, sahen für die Veranlagung *Kommunalkommissionen* in den Städten und *Spezialkommissionen* auf dem Lande, die aus einem staatlichen Kommissar und von diesem ernannten Mitgliedern bestehen sollten, vor. Sie schufen als neues Moment gegenüber dem Edikt von 1811 die Möglichkeit der Einlegung von Reklamationen an die für die ganze Provinz zuständige *Provinzialkommission*, die ebenfalls unter einem staatlichen Kommissar und mit von diesem ernannten Mitgliedern arbeiten sollte, und danach an eine für den ganzen Staat zuständige *Zentralkommission*, deren Präsident und Mitglieder vom Staatskanzler ernannt werden sollten. Doch scheint diese Organisation im einzelnen nicht in Wirksamkeit getreten zu sein.

Gegenüber diesen beiden Steuergesetzen bedeutet das Gesetz vom 30. 5. 1820 (GS 1820, 140), das dann die berühmte, bis 1851 gültige Klassensteuer einführt, sowohl materiell wie hinsichtlich des Veranlagungsverfahrens einen erheblichen Rückschritt. Während die beiden älteren Steuergesetze eine echte Einkommensteuer vorgesehen hatten, die das tatsächliche Einkommen versteuern sollte, kehrte man jetzt zu einer klassifizierten Kopfsteuer zurück, die die Einteilung nach Steuerklassen nur nach äußeren Merkmalen (Gewerbe, äußere Lebensstellung des Steuerpflichtigen) vornahm. Der Mißerfolg des Einkommensteuergesetzes von 1812 und die Abneigung der Zeit gegen Einblicke der Steuerbehörden in die persönlichen Verhältnisse des Steuerpflichtigen ließen die Einführung einer echten Einkommensteuer nicht ratsam erscheinen. Die Klassensteuer sollte – wie es in der Instruktion des Finanzministers vom 25. 8. 1820 heißt – „zwischen einer ohne genaues Eindringen in die Vermögensverhältnisse der Pflichtigen nicht ausführbaren und deshalb immer gehässigen Einkommensteuer und einer die Gesamtmasse aller Einwohner ohne allen Unterschied gleich treffenden Kopfsteuer die Mitte halten und die verschiedenen Klassen der Pflichtigen nach einer auf wenigen und leicht erkennbaren Merkmalen beruhenden Abstufung besteuern“. Es wurden 5 Klassen gebildet. Lohnarbeiter, gemeines Gesinde und Tagelöhner bildeten die unterste oder 5. Stufe, der geringe Bürgerstand die 4., die wohlhabenden Einwohner die 3. und 2. und die vorzüglich wohlhabenden und reichen Einwohner die 1. Klasse. Die Besteuerung geschah nach Haushaltungen, nur in der untersten Klasse hatte jede Person, jedoch aus jedem Haushalt nicht mehr als drei, die Steuer zu entrichten. Die mangelnde Berücksichtigung der individuellen Leistungsfähigkeit durch die Einteilung in wenige rohe Steuerstufen führte schon 1821 zu einer Verfeinerung der Veranlagung durch Neueinteilung in 12 Steuerstufen, der bald weitere Veränderungen (so u. a. in der Rheinprovinz die Vermehrung der Steuerstufen auf 18) folgten, ohne daß die Mängel der Klassensteuer dadurch hätten behoben werden können. Auch die Veranlagungsorganisation war völlig ungenügend. Der

Vorschlag zur Klassifikation nach den durch königliche Instruktion für die einzelnen Regierungsbezirke festgelegten Merkmalen war Sache der *Kommunalbehörden*, die die Steuerrollen aufstellten, die Entscheidung über die Klassifikation lag dem *Landrat* ob. Erst die Kabinettsorder vom 17. 1. 1830 (GS 1830, 19) ordnete von den Kreisständen zu bildende *Kreiskommissionen* (aus jedem Kreisstand je ein Abgeordneter) an, die sich gutachtlich zu den vom Landrat ausgefertigten Steuerrollen zu äußern und zu den Steuerreklamationen Stellung zu nehmen hatten, ehe diese an die Regierung zur Entscheidung weitergeleitet wurden.

In Westfalen wurde die Klassensteuer – außer in den 12 mahl- und schlachtsteuerpflichtigen Städten – für die drei oberen Klassen zum 1. 7. und für die übrigen Klassen zum 1. 9. 1820 (AB Minden 1820, 277; AB Arnberg 1820, 445) unter Aufhebung der bisherigen Personensteuern wie der bergischen Personal- und Mobiliarsteuer, der westphälischen Personensteuer, der im Fürstentum Siegen erhobenen Vermögensteuer in Kraft gesetzt. Wie in den östlichen Provinzen wurde sie zunächst als Quotitätsteuer erhoben, d. h. die Steuer wurde ohne Blick auf das Gesamtaufkommen an Steuer auf die Steuerquelle nach einem festen Steuermaßstab und Steuerfuß gelegt. Bald erhoben sich jedoch Stimmen, die eine Kontingentierung, d. h. die Festsetzung der Gesamtsteuersumme für den ganzen Staat oder für die einzelnen Provinzen oder Regierungsbezirke und die Repartierung dieser Summe auf die einzelnen Steuerpflichtigen nach französischem Vorbilde forderten. Auch der Oberpräsident von Vincke schloß sich in einem Bericht an den Finanzminister vom 1. 4. 1825 dieser Forderung an, weil er glaubte, den Landräten auf diesem Wege das lästige Klassifizierungsgeschäft abnehmen und auf Repartierungskommissionen übertragen zu können. Der Finanzminister lehnte jedoch ab, weil er eine gerechte Verteilung der Kontingentsquoten auf die einzelnen Provinzen und Regierungsbezirke nicht für möglich hielt und weil er fürchtete, das Kontingentierungssystem werde die infolge des wachsenden Wohlstandes erhoffte Steigerung der Gesamtsteuersumme verhindern.

So wurde nur für die Rheinprovinz, wo der französische Gedanke der Repartitionsteuer noch besonders lebendig war, auf Grund der Empfehlung einer Konferenz der dortigen Regierungspräsidenten und eines Antrages der dortigen Stände durch Kabinettsorder vom 1. 12. 1828 und das Regulativ vom 2. 6. 1829 die Kontingentierung, getrennt für jeden Regierungsbezirk, angeordnet. Die Repartierung auf die einzelnen Kreise erfolgte hier durch eine aus einem Regierungsmitgliede, den sämtlichen Landräten und Vertretern der Kreisstände gebildete Kommission, während die Repartierung des Kreiskontingents auf die einzelnen Bürgermeistereien (die späteren Ämter) durch eine Kommission unter Vorsitz des Landrats, die aus den Bürgermeistern der klassensteuerpflichtigen Ortschaften und drei Deputierten der Kreisstände bestand, vorgenommen wurde. Die Repartierung des Gemeindekontingents auf die einzelnen Haushal-

tungen war Aufgabe der Gemeindebehörden. Während in den übrigen Provinzen die 1830 gebildete Kreiskommission nur gutachtliche Funktionen ausübte, ist hier bereits das ganze Veranlagungsgeschäft auf Kommissionen, in denen die Steuerpflichtigen vertreten sind, übertragen, und zwar in dem Sinne, wie es bereits die kurzlebige Einkommensteuergesetzgebung von 1811 vorgesehen hatte, und wie es dann das Gesetz vom 1. 5. 1851 betreffend die Einführung einer Klassen- und klassifizierten Einkommensteuer (GS 1851, 193) für alle Provinzen verwirklicht hat.

Dieses Gesetz ist der erste Schritt auf dem Wege zu einer echten Einkommensteuer. Nach dem Vorbilde des Gesetzes von 1811 verbindet es – wie schon der Name besagt – zwei Steuern verschiedenen Charakters und verschiedener Veranlagungsform miteinander. Für die Einkommen bis zu 1 000 Talern wurde in allen nicht der gleichzeitig wieder eingeführten Mahl- und Schlachtsteuer unterworfenen Ortschaften eine Klassensteuer, für Einkommen über 1 000 Taler eine Einkommensteuer eingeführt, die für das ganze Staatsgebiet einschließlich der mahl- und schlachtsteuerpflichtigen Städte galt. Für die *Klassensteuer* wurden die Steuerpflichtigen nach äußeren Merkmalen in drei Hauptklassen mit insgesamt 12 Steuerstufen eingeteilt. Die unterste Hauptklasse sollte die kleinen Handwerker und Gewerbetreibenden, die noch auf Nebenverdienst durch Tagelohn oder ähnliche Lohnarbeit angewiesen waren, sowie gewöhnliche Lohnarbeiter, Handwerksgesellen, Gesinde und Tagelöhner, die zweite die kleineren Grundbesitzer und Gewerbetreibenden, die von dem Ertrage ihres Besitzes selbständig leben können, und die ihnen wirtschaftlich Gleichstehenden, und die dritte die Personen von höherem Wohlstande umfassen. Die Einschätzung zur Klassensteuer erfolgte für jede Gemeinde durch *Voreinschätzungskommissionen*, die sich aus dem Gemeindevorsteher und von der Gemeindevertretung gewählten Mitgliedern zusammensetzten. Ihre Einschätzungen waren jedoch nur als Vorschläge anzusehen, da die Feststellung der Steuerbeträge durch die *Bezirksregierung* erfolgte. Das Ergebnis der Veranlagung wurde durch Offenlegung der Steuerrollen bekanntgegeben. Rechtsmittel gegen die Veranlagung war die Reklamation an die Regierung, die nach Anhörung des Gutachtens der zuständigen *Kreiskommission* ihre Entscheidung fällte, und der Rekurs gegen diese Entscheidung an den Finanzminister.

Für die *Einkommensteuer* wurden die Steuerpflichtigen in 30 Steuerstufen nach dem Einkommen so eingestuft, daß die Steuer nicht mehr als 3 vom Hundert des Einkommens betrug. Das Gesetz kennt nur drei Arten von Einkommen, das aus Grundvermögen, das aus Kapitalvermögen und das aus Handel, Gewerbe, Pachtungen oder irgendeiner Art gewinnbringender Beschäftigung. Die Veranlagung der Einkommensteuer lag in den Händen von *Veranlagungskommissionen*, die für jeden Kreis unter dem Vorsitz des Landrats oder eines von der Regierung ernannten Kommissars von den Kreisvertretungen bzw. in den Stadtkreisen von den Stadtverordneten zu einem Drittel aus ihren Mitgliedern, zu zwei Dritteln

aus den Einkommensteuerpflichtigen gewählt wurden, wobei auf möglichst gleichmäßige Vertretung des Grundbesitzes, des Kapitals und des Gewerbes und der verschiedenen Steuerstufen zu achten war. Die Regierung bestimmte für jeden Kreis die Mitgliederzahl (in der Regel 6 oder 9) und konnte auch eigene Kommissionen für große Gemeinden eines Kreises anordnen, deren Vorsitz jedoch auch an den zuständigen Landrat gehen sollte. Als Berufungsinstanz wurden für jeden Regierungsbezirk *Bezirkskommissionen* gebildet unter Vorsitz eines von der Regierung ernannten Kommissars, des Regierungspräsidenten oder des Regierungsvizepräsidenten selbst, später meist des Leiters der Steuerabteilung der Regierung, und aus Mitgliedern, die von den Provinzialständen zu einem Drittel aus ihrer Mitte und zu zwei Dritteln aus Einkommensteuerpflichtigen des Bezirks gewählt wurden. Durch Verordnung des Finanzministers vom 13. 7. 1851 wurde die Zahl der Mitglieder für die einzelnen Regierungsbezirke festgelegt, darunter für Minden und Arnberg auf 6, für Münster auf 9 Mitglieder. An sie ergingen nicht nur die Reklamationen der Steuerpflichtigen, sondern auch die der Vorsitzenden der Veranlagungskommissionen gegen alle von ihnen nicht gebilligten Entscheidungen ihrer Kommission. Zur Vorbereitung ihrer Entscheidung hatte die Bezirkskommission das Recht, Zeugen eidlich durch Gericht vernehmen zu lassen und vom Reklamenten Auskünfte über seine Vermögens- und Einkommensverhältnisse, notfalls durch eidesstattliche Erklärungen, zu fordern. Die Vorsitzenden waren mit der Wahrnehmung des Staatsinteresses, der oberen Leitung des ganzen Veranlagungsgeschäftes im Bezirk und der Aufsicht über die Geschäftsführung der Vorsitzenden der Veranlagungskommissionen betraut (Instr. d. Fin.-Min. v. 13. 7. 1851, AB Münster 1851, 206). Gegen die Entscheidungen der Bezirkskommissionen gab es kein Rekursrecht, was schon damals zu Bedenken Anlaß gab. Um dem abzuwehren, schlug z. B. die Regierung Minden 1854 vor, den Bezirkskommissionen in Analogie zu den Befugnissen der Kreiskommissionen der Klassensteuer nur ein Begutachtungsrecht zuzubilligen und die Entscheidung dem Vorsitzenden allein zu übertragen, gegen dessen Spruch Rekurs an das Finanzministerium möglich sein sollte.

Das Gesetz vom 25. 5. 1873 wegen Abänderung des Gesetzes vom 1. 5. 1851 betreffend die Einführung einer Klassen- und klassifizierten Einkommensteuer (GS 1873, 213) brachte hinsichtlich der *Klassensteuer* gewisse Fortschritte. Der Klasseneinteilung wurde nun auch bei der Klassensteuer das reale Einkommen zugrunde gelegt. Besondere, die Leistungsfähigkeit beeinträchtigende wirtschaftliche Verhältnisse, die große Kinderzahl, Verpflichtung zur Unterhaltung armer Angehöriger, dauernde Krankheit, ungewöhnliche Unglücksfälle, wesentliche Verschuldung usw. sollten bei der Einstufung berücksichtigt werden. Außerdem ging man jetzt zur Kontingentierung der Klassensteuer über, und zwar in der Form, daß bei Übersteigen des Veranlagungssolls ein Abschlag, bei Nichterreichen des Solls ein Zuschlag zum normalen Satz erhoben wurde. Doch wurde die Kontingentierung bereits 1881 wieder aufgehoben. Die Veranlagung blieb unver-

ändert, nur wurde bei Reklamationen an die Regierung, wenn deren Auffassung von dem Gutachten der für diese Begutachtung gebildeten Kreiskommission abwich, die Entscheidung der für Einkommensteuer-Reklamationen zuständigen Bezirkskommission übertragen. Da diese also jetzt auch – im Gegensatz zur Regelung von 1851 – in Klassensteuersachen tätig werden konnte, mußte sie umgebildet werden, indem ein Drittel der Mitglieder aus den Kreisen der Klassensteuerpflichtigen zu wählen war.

Die Schwächen der Klassen- und Einkommensteuer von 1851/73 lagen offen zutage. Das Verbot für die Veranlagungsbehörden, tiefer in die persönlichen Verhältnisse der Steuerpflichtigen einzudringen, und das Fehlen der Deklarationspflicht machten eine einigermaßen gründliche und vollständige Veranlagung unmöglich. Von den mit der Veranlagung befaßten Kommissionen, die ja aus (indirekt) gewählten Vertretern der Steuerpflichtigen bestanden und von denen man besondere Berücksichtigung der Interessen der Steuerpflichtigen erwarten durfte, hatten nur die für die Einkommensteuer zuständigen stärkeren Einfluß auf das Veranlagungsgeschäft, während die für die Klassensteuer nur ein Vorschlagsrecht besaßen, was als Bevorzugung der wohlhabenderen Steuerpflichtigen aufgefaßt werden konnte. Das Fehlen einer zentralen Instanz für die Veranlagung und das Rechtsmittelverfahren mußten regionalen Ungleichmäßigkeiten Vorschub leisten. Dazu kam der Mangel des damaligen direkten Steuersystems überhaupt, daß zwar Einkommen aus Grundvermögen und gewerblichem Vermögen sowohl durch eine Personalsteuer (Einkommensteuer) wie durch Realsteuern (Grund- und Gewerbesteuer), dagegen das verhältnismäßig mühevolle Einkommen aus Kapitalvermögen nur durch eine Personalsteuer (Einkommensteuer) erfaßt wurde. Schließlich hatten die Steuerverwaltungsbehörden (Regierungen) nur geringen Einfluß auf das Veranlagungsgeschäft, da die Veranlagungsbehörden rein aus Wahlen der kommunalen Körperschaften hervorgingen und die Regierung lediglich durch den von ihr bestellten Vorsitzenden der Berufungskommission und durch dessen Aufsichtsbefugnisse Mitwirkungsmöglichkeiten hatte.

Die Miquelsche Steuerreform hat dann mit dem Einkommensteuergesetz vom 24. 6. 1891 (GS 1891, 175) die unzeitgemäße Doppelung von Klassen- und Einkommensteuer aufgehoben und eine allgemeine und echte *Einkommensteuer* eingeführt, die vorbildlich wurde. Weiterhin hat sie die Einkommensteuer durch eine Vermögensteuer („Ergänzungssteuer“) ergänzt. Neu war, daß jetzt nicht nur physische Personen, sondern daß auch gewisse Erwerbsgesellschaften zur Einkommensteuer herangezogen, die Steuerprivilegien der Standesherrn beseitigt, die Progression, d. h. das Ansteigen des prozentualen Anteils der Steuer bei steigendem Einkommen, der Deklarationszwang und die Möglichkeit zu tieferem Eindringen in die Vermögens- und Einkommensverhältnisse der Steuerpflichtigen eingeführt wurden. Das steuerpflichtige Einkommen wurde weiterhin auf bestimmte Arten des Einkommens (aus Grundvermögen, aus

Handel und Gewerbe, aus Kapitalvermögen, aus gewinnbringender Beschäftigung, d. h. Arbeitseinkommen und aus periodischen Hebungen) beschränkt.

Die Veranlagungsorganisation wurde neu geordnet. Die Vorbereitungen der Veranlagung, nämlich die Personenaufnahme und die Anlegung der Einkommensnachweisung, war Aufgabe der Gemeindebehörden. Steuerpflichtige mit Einkommen über 3 000 Mark hatten von sich aus, die übrigen auf Anforderung ihre Einkommensteuererklärung dem Vorsitzenden der Veranlagungskommission einzureichen. Die Veranlagung wurde in zwei Stufen durchgeführt. Für die Voreinschätzung wurden in den Gemeinden besondere *Voreinschätzungskommissionen* gebildet aus dem Gemeindevorsteher als Vorsitzenden und einer von der Regierung zu bestimmenden Zahl von Mitgliedern, die unter möglicher Berücksichtigung der verschiedenen Einkommensarten teils von der Regierung ernannt, teils von der Gemeindevertretung gewählt wurden. Mehrere Gemeinden konnten zu Voreinschätzungsbezirken zusammengefaßt werden. Die Voreinschätzungskommissionen hatten das Recht, für die Einkommen bis zu 3 000 Mark die Steuersätze, hinsichtlich der höheren Einkommen jedoch nur Veranlagungsmerkmale vorzuschlagen.

Die eigentliche Veranlagung lag bei den *Veranlagungskommissionen*, die in der Regel für jeden Land- und Stadtkreis unter Vorsitz des Landrats oder eines von der Regierung ernannten Kommissars aus teils von der Regierung ernannten, teils von den Kreis- bzw. Stadtvertretungen gewählten Mitgliedern bestanden. Die Festsetzung der Höhe der Steuer bei Einkommen bis zu 3 000 Mark lag in der Hand des Vorsitzenden der Veranlagungskommission, sofern er sich dem Vorschlag der Voreinschätzungskommission anschloß, andernfalls bei der Veranlagungskommission selbst, für Einkommen über 3 000 Mark allein bei der Veranlagungskommission. Der Vorsitzende der Veranlagungskommission, der zugleich die Interessen des Staates vertrat, hatte die Geschäftsführung der Vorsitzenden der Voreinschätzungskommissionen seines Veranlagungsbezirkes zu beaufsichtigen und das Veranlagungsgeschäft zu leiten. Er konnte von allen Staats- und Kommunalbehörden Auskünfte über die Verhältnisse der Einkommensteuerpflichtigen einholen. Für sein Büro konnte ihm die Regierung Hilfsbeamte zur Verfügung stellen. Berufungen der Steuerpflichtigen wie auch des Vorsitzenden der Veranlagungskommission gegen deren Veranlagungen gingen an die *Einkommensteuer-Berufungskommission*. Diese wurde in jedem Regierungsbezirk unter dem Vorsitz eines vom Finanzminister ernannten Regierungskommissars, meist eines Mitgliedes der Steuerabteilung der Regierung, aus Mitgliedern, die teils von der Regierung ernannt, teils von dem Provinzialausschuß gewählt waren, gebildet. Der Vorsitzende der Berufungskommission war Vertreter der Staatsinteressen und Leiter des gesamten Veranlagungsgeschäfts des Regierungsbezirks. Zur Feststellung der Vermögens- und Einkommensverhältnisse der Steuerpflichtigen standen ihm dieselben Hilfsmittel wie den Veranlagungskommissionen zur Verfügung; außerdem hatte er die Möglichkeit, Zeugen

und Sachverständige vor Gericht eidlich vernehmen zu lassen. Beschwerden gegen Entscheidungen der Berufungskommission gingen an das Oberverwaltungsgericht als Revisionsinstanz. Durch die Bestimmung, daß ein Teil der Mitglieder der drei genannten Kommissionen, aber stets weniger als die Hälfte, von den Regierungen ernannt werden sollte, war den Steuerverwaltungsbehörden endlich ein gewisser Einfluß auf das Veranlagungsgeschäft gesichert.

Das Gesetz vom 14. 7. 1893 (GS 1893, 134) führte eine (treffend „Ergänzungssteuer“ genannte) *Vermögensteuer* ein, die als Vermögensertragsteuer das fundierte, d. h. das nicht aus Arbeitsleistungen erworbene Einkommen zusätzlich besteuern sollte, im Gegensatz zur Einkommensteuer von 1891 jedoch keine Progression kennt. Sie erfaßte nur physische Personen, jedoch mit ihrem ganzen Vermögen – sowohl dem Erwerbs-, wie auch dem Gebrauchsvermögen mit Ausnahme von Hausrat und Möbeln –, das nach dem gemeinen Wert, nur bei land- und forstwirtschaftlichen Grundstücken nach Ertragswert versteuert wird. Für die Veranlagung standen die Veranlagungsbehörden der Einkommensteuer zur Verfügung. Doch fand keine Voreinschätzung durch Voreinschätzungskommissionen statt. Dagegen wurden für jeden Veranlagungsbezirk zur Ermittlung der steuerbaren Werte, insbesondere des im Veranlagungsbezirk gelegenen Grundvermögens und des gewerblichen Anlage- und Betriebsvermögens, *Schätzungsausschüsse* gebildet, die unter Leitung des Vorsitzenden der Einkommensteuer-Veranlagungskommission oder dessen Stellvertreters standen und sich aus mindestens vier Mitgliedern zusammensetzten, von denen zwei ständige von der Regierung ernannt und die übrigen aus der Zahl der erwählten Mitglieder der Veranlagungskommission abgeordnet wurden. Dem Schätzungsausschuß waren durch den Vorsitzenden der Veranlagungskommission deren sämtliche Unterlagen einschließlich der eingereichten Einkommensteuererklärungen sowie das Ergebnis der Einkommensteuerveranlagung vorzulegen. Eine Verpflichtung der Steuerpflichtigen zur Abgabe einer Vermögensanzeige bestand nicht. Die Entscheidung über das Gutachten des Schätzungsausschusses lag bei der Veranlagungskommission, gegen die die gleichen Rechtsmittel wie im Falle der Einkommensteuerveranlagungen gegeben waren.

Die Mitglieder der Einkommensteuer-Veranlagungskommissionen wurden auf 6 Jahre gewählt oder ernannt, wobei die Hälfte alle drei Jahre ausscheiden und durch neue Wahlen oder Ernennungen ergänzt werden mußte. Die Kommissionen traten periodisch für die jährlichen Neuveranlagungen zusammen, in der Zwischenzeit führten die Vorsitzenden die laufenden Veranlagungsgeschäfte. Mit ihren Büros und ihren Hilfsbeamten und mit ihren weitgehenden behördlichen Befugnissen stellten sie Behörden im Rechtssinne dar, die sich in den letzten Jahren vor dem Ersten Weltkriege dadurch verselbständigten, daß viele Landräte infolge Überlastung mit Aufgaben der inneren Verwaltung den Vorsitz an hauptamtliche Kommissare abgaben. Da die Einkommensteuer – zumal nach dem Verzicht auf die staatliche Erhebung der Gewerbe- und der Grundsteuer

(1893) – zur tragenden direkten Steuer Preußens geworden war, ergab sich von selbst, daß die Einkommensteuer-Veranlagungskommissionen zur wichtigsten Behörde der direkten Steuerverwaltung Preußens auf lokaler Ebene wurden. Nachdem schon früher Veranlagungskommissionen unter einem Vorsitzenden in Personalunion zusammengefaßt worden waren (z. B. die für Münster-Stadt und Münster-Land zum 15. 10. 1912), wurde dieser Konzentrationsprozeß seit 1916 allgemein.<sup>8</sup> An den bisherigen Kommissionsorten blieben Geschäftsstellen unter Steuersekretären zurück. Durch Umbenennung der von einem hauptamtlichen Kommissar geleiteten vereinigten Veranlagungskommissionen in „Staatssteuerämter“ und der Geschäftsstellen in „Zweigsteuerämter“ (Erlaß des Fin.-Min. vom 3. 4. 1919) zum 1. 4. 1919 wurde ihr behördlicher Charakter unterstrichen. Aus diesen Staatssteuerämtern sind dann zum 1. 4. 1920 die ersten Finanzämter der neuen Reichsfinanzverwaltung, aus den Zweigsteuerämtern die späteren Finanzämter entstanden.

## 2. Die Veranlagungsbehörden der Gewerbesteuer

Das Gesetz vom 30. 5. 1820 wegen Entrichtung der Gewerbesteuer (GS 1820, 147), das in Westfalen zum 1. 1. 1821 in Kraft trat, faßte – im Gegensatz zu dem von der westphälischen Patentsteuer beeinflussten Edikt von 1810 – die Gewerbesteuerzahlung nicht als Vorbedingung für die Erteilung eines Gewerbescheines, sondern als Folge der Errichtung eines Gewerbebetriebes auf. Auch wurden nicht mehr alle Gewerbe besteuert (allgemeine Gewerbesteuer), sondern nur bestimmte, im Gesetz im einzelnen aufgeführte Gewerbe, die nach Klassen, Abteilungen und zum Teil mit Hilfe von Mittelsätzen besteuert wurden. Die Abgrenzung der mit großen Buchstaben bezeichneten *Klassen* geschah nach der Art des Gewerbebetriebes: Klasse A umfaßte den Handel mit kaufmännischen Rechten, B den ohne kaufmännische Rechte, C Gast-, Schank- und Speisewirtschaften, D Bäckereien, E Fleischergerwerbe, F Brauereien, G Brennereien, H Handwerk, J Müllereien, K Schifffahrt und Fuhrgerwerbe, L Gewerbebetriebe im

<sup>8</sup> Im Reg.-Bez. Arnberg wurden zum 1. 7. 1916 die Kommissionen der Kreise Hamm Stadt und Land in *Hamm* (AB Arnsb. 1916, 290), zum 1. 10. 1916 die Kreise Olpe und Siegen in *Siegen* (AB Arnsb. 1916, 338), dazu zum 1. 4. 1919 die des Kreises Wittgenstein (AB Arnsb. 1919, 94), im Aug. 1917 die der Kreise Hagen Stadt und Land und Schwelm in *Hagen* (AB Arnsb. 1917, 227), zum 1. 7. 1918 die der Kreise Dortmund Land und Hörde Stadt und Land in *Dortmund* (AB Arnsb. 1918, 166), im Aug. 1918 die der Kreise Altena und Lüdenscheid Stadt in *Altena* (AB Arnsb. 1918, 222), vor Apr. 1919 die Kreise Bochum Stadt und Land, Hattingen, Witten Stadt und Herne Stadt in *Bochum* (AB Arnsb. 1919, 107) und vor Juli 1919 die Kreise Gelsenkirchen Stadt und Land in *Gelsenkirchen* (AB Arnsb. 1919, 228) vereinigt. – Im Reg.-Bez. Minden wurden zum 1. 4. 1919 die Kommissionen der Kreise Minden und Lübbecke in *Minden* (AB Minden 1919, 50), die der Kreise Paderborn, Büren, Höxter und Warburg in *Paderborn* (AB Minden 1919, 50) und die der Kreise Herford Stadt und Land in *Herford* (AB Minden 1919, 60) zusammengefaßt. – Im Reg.-Bez. Münster erfolgte die Zusammenfassung erst nach der Umwandlung der Kommissionen in Staatssteuerämter: Zum 1. 10. 1919 wurden die Staatssteuerämter Burgsteinfurt, Tecklenburg, Beckum und Warendorf als Zweigsteuerämter dem Staatssteueramt *Münster II* (AB Münster 1919, 308) und die Staatssteuerämter Ahaus, Borken, Coesfeld und Lüdinghausen als Zweigsteuerämter dem Staatssteueramt *Coesfeld* unterstellt (AB Münster 1919, 231); das Staatssteueramt Münster erhielt die Bezeichnung *Münster I*.

Umherziehen. Land- und forstwirtschaftliche Betriebe und die freien Berufe, die 1810 unter die Steuer fielen, wurden jetzt steuerfrei. Die Bildung der für die Höhe der Steuersätze mitbestimmenden vier *Abteilungen* ging von der Wohlhabenheit und Gewerbsamkeit der Betriebsorte aus. Zur I. Abteilung gehörten nur die zehn bedeutendsten Städte der Monarchie, unter denen Westfalen nicht vertreten war, zur II. die mittelgroßen Städte, in der Regel die mahl- und schlachtsteuerpflichtigen, denen noch einige Industrieorte zugesellt waren, darunter in Westfalen Münster, Coesfeld, Warendorf, Bocholt, Minden, Bielefeld, Herford, Paderborn, Soest, Iserlohn, Altena, Hamm, Dortmund, Siegen und Arnsberg, zur III. sonstige Städte mit mehr als 1 500 Einwohnern (Verzeichnis der Städte der Abt. III um 1830 bei Schimmelpfennig, Die preußischen direkten Steuern II, Berlin 1834, S. 199) und zur IV. die übrigen Städte und das flache Land. In den Abteilungen I-III bildete jeder Ort einen eigenen Steuerbezirk, in der Abteilung IV galt der Kreis als Steuerbezirk. Auf die Klassen A, B, C und H, in den Orten der Abteilungen III und IV auch auf die Klassen D und E, fand die „geistreich ausgedachte“ Einrichtung der *Mittelsätze* Anwendung. Die Gewerbesteuerpflichtigen jeder dieser Klassen bildeten innerhalb jedes Steuerbezirks, d. h. also in den Abteilungen I-III innerhalb jedes Ortes und in Abteilung IV innerhalb des Kreises eine Gesamtheit, die den für die betreffende Abteilung und Klasse festgesetzten Mittelsatz soviel mal aufzubringen hatte, wie sie Mitglieder aufwies. Das auf diese Weise ermittelte Steuerkontingent wurde dann auf die einzelnen Gewerbetreibenden nach dem Umfange ihres Betriebes aufgeteilt. In den Klassen D und E der Abteilungen I und II wurde ebenfalls ein Steuerkontingent ermittelt, indem auf den Kopf der dortigen Bevölkerung in der I. Abteilung 8 und in der II. Abteilung 6 Pfennige gerechnet wurden. Doch mußte diese Regelung durch Gesetz vom 5. 6. 1874 (GS 1874, 219) aufgehoben werden, als nach Beseitigung der Mahl- und Schlachtsteuer die Konkurrenz der auswärtigen Bäcker und Fleischer zu stark wurde. Die Bäcker und Fleischer wurden damals auf die Handelsklassen A I, A II und B aufgeteilt. Nach dem Gesetz von 1820 traten in jedem Steuerbezirk die Steuerpflichtigen der Gewerbeklassen A, C, D und E, getrennt nach Klassen, zu „*Steuergesellschaften*“ zusammen, doch konnten auch für weitere Gewerbeklassen je nach den örtlichen Bedürfnissen durch die Bezirksregierungen Steuergesellschaften gebildet werden. Diese Steuergesellschaften wählten unter Aufsicht des städtischen Magistrats bzw. in der Abteilung IV des Landrats aus ihrer Mitte fünf Abgeordnete, die unter Leitung des städtischen Magistrats bzw. des Landrats die Repartierung des nach den Mittelsätzen errechneten Steuerkontingents auf die einzelnen Gewerbetreibenden vornahmen. Die Repartierung der Kontingentsteuer in den Klassen B und H und die Veranlagung der nicht kontingentierten Steuer der übrigen Klassen und Abteilungen wurde durch die Kommunal- bzw. in Abteilung IV die Kreisbehörden unter Mitwirkung eines *Beirates* aus Gewerbetreibenden der betreffenden Klasse vorgenommen. Die Führung der Steuerrollen, d. h. der „Namentlichen

Nachweisungen“ der Gewerbetreibenden, die die Zahl der Steuerpflichtigen und damit das Steuerkontingent bestimmten, lag den städtischen Magistraten bzw. den Landräten ob, die zur Vermeidung jährlicher Neuauferfertigung der Listen Zu- und Abgangslisten zu führen hatten. Berufung gegen die Eintragungen in die Listen konnten die Abgeordneten der Steuergesellschaften oder die einzelnen Steuerpflichtigen bei der Bezirksregierung einlegen. Für die Mitwirkung bei Ermittlung, Verteilung und Erhebung der Gewerbesteuer sollten die Gemeinden 4 % des Aufkommens erhalten.

Die Unterscheidung der Klassen A und B nach dem Vorhandensein von kaufmännischen Rechten, die nicht mehr den fortgeschrittenen Handelsverhältnissen entsprach, wurde im Gesetz vom 19. 7. 1861 (GS 1861, 697) ersetzt durch eine Einteilung nach dem Geschäftsumfange. Die neue Klasse A I umfaßte die bedeutenden Handelsbetriebe, A II die mittleren und B die geringfügigen einschließlich der nichthandwerksmäßigen Anfertigung von Waren. Da für die Besteuerung der Großbetriebe der Klasse A I, die vorwiegend auswärtigen Absatz hatten und deren Niederlagen sich auf mehrere Orte erstreckten, die Beibehaltung der alten, auf einen Ort beschränkten Steuerbezirksabgrenzung nicht mehr möglich erschien, wurde hier der Regierungsbezirk, in Ausnahmefällen, wenn dieser wirtschaftlich zu verschiedengestaltig war, nur ein Teil des Regierungsbezirks, zum Steuerbezirk bestimmt, in dem alle Gewerbetreibenden der Klasse A I nur *eine* Steuergesellschaft bildeten. Die Gewerbetreibenden der Klasse B bildeten, wie schon früher, keine Steuergesellschaft.

Infolge der raschen Entwicklung von Handel und Industrie und der Bildung neuer Gewerbebezüge in den Jahrzehnten seit 1820 wurde die Klassifizierung der Gewerbe immer unhaltbarer. Die Ausbildung der Verhältnisse, die den Betrieb von der örtlichen Lage und der Größe des Ortes unabhängig machte, erschwerte eine brauchbare Klassifizierung der Ortschaften nach Abteilungen. Die Kontingentierung nach Mittelsätzen schonte die großen Betriebe zuungunsten der kleinen. Deshalb erwies sich eine Neuregelung im Rahmen der Miquel'schen Steuerreform als unumgänglich. Das Gesetz vom 24. 6. 1891 (GS 1891, 205), das zum 1. 4. 1893 in Wirksamkeit trat, schlug daher völlig neue Bahnen ein. An die Stelle einer auf die im Gesetz aufgezählten Gruppen von Gewerben beschränkten Gewerbesteuer trat eine allgemeine, an die Stelle einer rohen Gewerbeklassensteuer eine Gewerbeertragsteuer. Die Gewerbe wurden nicht mehr nach Gewerbeklassen und Ortsabteilungen, sondern in vier nach Höhe des Ertrages und des Anlage- und Betriebskapitals gestufte Klassen gegliedert, deren I. Klasse Gewerbe mit mindestens 50 000 Mark Ertrag oder mindestens 1 Million Mark Wert des Anlage- und Betriebskapitals und deren IV. Klasse Gewerbe mit 1 500-4 000 Mark bzw. 3 000-30 000 Mark umfaßte. Der Steuersatz richtete sich nach dem Ertrage und betrug in der I. Klasse 1 % des Ertrages; in den übrigen Klassen ist die Kontingentierung nach Mittelsätzen, die nach dem Ertrage berechnet wurden, und die Bildung von Steuergesellschaften in

den Veranlagungsbezirken beibehalten worden. Veranlagungsbezirke für die I. Klasse waren in der Regel die Provinzen – die Provinz Westfalen war in zwei Veranlagungsbezirke aufgeteilt: die Regierungsbezirke Münster und Minden einerseits und den Regierungsbezirk Arnberg andererseits –, für die II. einer oder mehrere Regierungsbezirke, für die III. und IV. die Kreise (AB Minden 1892, 310). Der Unterschied zwischen der I. Klasse, die eine Quotitätssteuer aufbrachte, und den übrigen Klassen, die Repartitionssteuern aufzubringen hatten, wirkte sich in den Veranlagungsbehörden aus. Der für die Veranlagung der I. Klasse zuständige *Steuerausschuß* unter Vorsitz eines Regierungskommissars (meist eines Mitgliedes der Steuerabteilung der Regierung) wurde zu zwei Dritteln vom Provinzialausschuß gewählt und zu einem Drittel vom Finanzminister ernannt, während die ebenfalls von Regierungskommissaren geleiteten Steuerausschüsse für die übrigen Klassen unmittelbar von den Steuergesellschaften der betreffenden Klasse gewählt wurden. Gegen Entscheidungen der Steuerausschüsse, die auf Einsprüche gegen ihre Veranlagungen ergangen waren, war von den Steuerpflichtigen Berufung an die *Bezirksregierung* und gegen die Berufungsentscheidung Beschwerde beim *Oberverwaltungsgericht* möglich. Der Vorsitzende eines Steuerausschusses der I. Klasse konnte gegen die Veranlagungsbeschlüsse seines Ausschusses, der Vorsitzende eines Steuerausschusses der II. bis IV. Klasse gegen die Feststellungen der „Namentlichen Nachweisungen“ der Gewerbetreibenden Berufung bei der Bezirksregierung einlegen. Die Vorsitzenden der Steuerausschüsse aller Klassen konnten gegen Einspruchsentscheidungen ihrer Ausschüsse bei der Regierung Berufung einlegen. Beschwerden beim Oberverwaltungsgericht waren nur den Steuerpflichtigen möglich. Eine Deklarationspflicht bestand nicht, wohl aber die Pflicht, gewisse für die Veranlagung wichtige Fragen über die Gattung und den Umfang des Betriebes und die Ertragsstufe, der er zuzurechnen war, wahrheitsgemäß zu beantworten.

Mit dem Einkommensteuergesetz und dem Gewerbesteuerengesetz vom 24. 6. 1891 war der erste Teil des Miquelschen Reformwerkes abgeschlossen. Der zweite Teil brachte die Reform und Vereinheitlichung des kommunalen Steuerwesens, das in Preußen nicht nur landschaftlich, sondern auch bei den einzelnen Gemeinden äußerst verschieden und teilweise willkürlich und ungerecht geregelt war. In den älteren preussischen Landesteilen war grundsätzlich die Einführung von Gemeindesteuern direkter wie indirekter Art sowohl in Form von Zuschlägen zu Staatssteuern wie als selbständige Steuern zugelassen, ohne daß, außer in gewissen Fällen, die Genehmigung der Aufsichtsbehörde erforderlich gewesen wäre; die Kreise und Provinzen dagegen waren lediglich auf Zuschläge zu den direkten Staatssteuern angewiesen. Mit dem Gesetz wegen Aufhebung direkter Staatssteuern vom 14. 7. 1893 (GS 1893, 119) verzichtete der Staat auf die Hebung der von ihm weiterhin nach den bisherigen Grundsätzen und durch die bisherigen Behörden veranlagten Ertragsteuern, der Gewerbesteuer und der Grund- und der Gebäudesteuer, und übertrug den Gemeinden das Recht, diese Steuern in Form

von Zuschlägen zu den Staatssteuern oder als selbständige Gemeindesteuern zu erheben, sowie die Möglichkeit, eine Personalsteuer, jedoch nur in Form von Zuschlägen zur staatlichen Einkommensteuer, einzuführen.

### 3. Die Veranlagungsbehörden der Grundsteuer

Während die Einkommensteuer und die Gewerbesteuer wenig westfälische Besonderheiten aufweisen, sind auf dem Gebiet der Grundsteuerverfassung Westfalen und die Rheinprovinz eigene Wege gegangen, die dann vier Jahrzehnte später vorbildlich für die übrigen preußischen Provinzen geworden sind. Zu einer Regelung der Grundsteuerverfassung war weder die erste noch die zweite preußische Finanzreform gelangt, da die Voraussetzung eines brauchbaren Katasters fehlte. Das Abgabengesetz vom 30. 5. 1820 (GS 1820, 134) hatte sich mit programmatischen Ausführungen begnügt und die bisherigen regionalen Regelungen in Gültigkeit belassen. Allein in Westfalen gab es damals zehn verschiedene Grundsteuerverfassungen.<sup>9</sup> Das *westphälische Grundsteuersystem*, das stark auf die spätere rheinisch-westfälische Grundsteuerregelung eingewirkt hat und die Grundsteuer nach dem durchschnittlichen Reinertrage der letzten 15 Jahre unter Abzug der Bewirtschaftungskosten berechnete, galt (in den ehemals westphälischen Gebieten) nur für die Grundstücke, die in altpreußischer Zeit grundsteuerfrei gewesen und erst durch die Aufhebung aller Exemtionen mit Dekret vom 8. 1. 1808 zur Grundsteuer herangezogen worden waren („Exemtensteuer“), d. h. vor allem für die städtischen Grundstücke, die Domänen und die adligen und ehemals geistlichen Güter. Die *französische Grundsteuer*, wie die westphälische eine Repartitionssteuer nach dem Reinertrage, deren Bemessungsgrundlagen zunächst auf Grund von Bonitierungen nach alten Katastern, nach 1808 nach Parzellarvermessungen festgestellt werden sollte, galt im nördlichen Teil des Regierungsbezirks Münster, während in dessen südlichem Teil wie auch in der Grafschaft Mark, im Fürstentum Siegen und in der Herrschaft Rheda die *bergische Grundsteuer*, eine reine Ertragsteuer auf Grund von recht unbefriedigenden Deklarationen der Grundeigentümer selbst, eingeführt war (Min.-VO vom 16. 4. 1807). Im Herzogtum Westfalen und in Wittgenstein galt die *hessische Grundsteuerordnung*, die an Hand eines auf Neuvermessung beruhenden Grundkatasters („Lagerbuch“ und „Geschoß“ = Flurbuch und Mutterrolle) aus dem nach Bodenklassen geschätzten Naturalertrag nach Abzug der Gewinnungskosten und der Reallasten das reine Steuerkapital ermittelte (Instr. zur Aufnahme des Grundvermögens vom 15. 3. 1807), und in den Ämtern Burbach und Neunkirchen die *nassauische Grundsteuerverfassung*, die ohne neue Parzellarvermessung als Grundlage der Besteuerung den natürlichen Wert der Güter im Wege der Klassifizierung (Bildung von Güteklassen) und Klassierung (Zuwei-

<sup>9</sup> Über die älteren Grundsteuersysteme im Westfälischen s. F. G. Schimmelpfennig, Die preußischen direkten Steuern. I. Teil: Historisch-pragmatische Darstellung der Grundsteuerverfassungen in den preußischen Staaten. Berlin 1830, <sup>2</sup>1842, S. 483-503.

sung der Parzellen zu diesen Güteklassen) ermittelte (Landesherrl. VO vom 14. 2. 1809). In den übrigen Gebieten hatte man die Grundsteuersysteme aus der Zeit vor der Herrschaft des französischen Rechts – unter Beibehaltung der westphälischen „Exemtensteuer“, die ja durch keine vorfranzösische Steuer ersetzt werden konnte – wieder eingeführt: die *minden-ravensbergische Grundsteuerverfassung*, deren „Kontribution“ und „Kavalleriegeld“ auf im frühen 18. Jahrhundert revidierten Vermessungen und Ertragschätzungen aus dem ausgehenden 18. Jahrhundert beruhten, die *paderbornische* („Kontribution“ oder „Schatzung“ auf Grund pauschaler Abschätzung, Repartitionssteuer), die *corveyische* und die *rietbergische* („Kopfschatz“, eine Personalsteuer, abgestuft nach Hofesqualität und Familienstand). Im Amte Reckenberg galten die *hannoverschen Grundsteuern* (Monatsschatz von Liegenschaften und Rauchschatz von Wohngebäuden, abgestuft nach der Hofesqualität).

Daß man mit der Schaffung einer neuen, auf einem *modernen Grundkataster* aufgebauten Grundsteuer im Rheinland und in Westfalen begonnen hat, lag daran, daß hier bereits Anfänge eines modernen Katasters aus der französischen Zeit<sup>10</sup> sowie moderne Grundsteuerverfassungen französischer Herkunft vorlagen und vor allem, daß die Grundsteuerexemtionen, die stärksten Hindernisse einer Reform, durch die französische Gesetzgebung beseitigt waren.<sup>11</sup> Eine Kabinettsorder vom 26. 7. 1820 (AB Münster 1820, 339; AB Arnsb. 1820, 641) dehnte die 1817 im linksrheinischen Gebiet begonnene Fortsetzung der französischen Katasterarbeiten auf alle Landesteile der westlichen Provinzen aus. Sobald in einer Gemeinde die Parzellarkatastrierung und die Reinertragsermittlung abgeschlossen waren, sollte sofort mit der Erhebung der bisherigen Grundsteuer nach den neuen Maßstäben begonnen werden. Die Kosten der Parzellarvermessung und Bonitierung waren durch Zuschläge auf die Grundsteuer aufzubringen. Das bisherige Gesamt-Steueraufkommen der westlichen Provinzen sollte beibehalten, aber nach den neu zu gewinnenden Maßstäben repartiert werden.

Das Verfahren bei der Aufstellung des Grundkatasters bestand aus der Vermessung, der Bonitierung (Wertermittlung) und der Untersuchung der Beschwerden gegen die Katasterergebnisse (Allg. Instr. d. Fin.-Min. über das Verfahren bei Aufnahme des Katasters von ertragfähigem Grundeigentum vom 11. 2. 1822, AB Münster 1822, 206; AB Minden 1822, 322). Nach der Parzellarvermessung durch geprüfte und vereidigte, im Werkvertrag angestellte

10 Im Gebiet des Kaiserreichs Frankreich, also auch im linksrheinischen Landesteil, waren seit 1808 Parzellarvermessungen vorgenommen worden, seit 1807 auch im hessischen Herzogtum Westfalen. Grundkataster ohne vorherige Parzellarvermessung, nur auf Grund der Erklärungen der Grundeigentümer bestanden z. T. in den ehemals französischen, westphälischen und bergischen Teilen der Provinz Westfalen.

11 Eine Ausdehnung der Katasterarbeiten auf die östlichen preußischen Provinzen erschien damals wegen des Widerstandes des dortigen grundbesitzenden Adels undurchführbar. Die Angriffe Steins gegen das rheinisch-westfälische Katasterwerk und seinen Leiter Vincke gehören in diesen Zusammenhang.

Geometer und Zeichner, deren Arbeiten durch den bei jeder Bezirksregierung fest angestellten Obergeometer beaufsichtigt und revidiert wurden (Instr. d. Generaldirektors des Katasters über das Verfahren bei der Vermessung des Grundeigentums vom 12. 3. 1822), begann das Verfahren der Bonitierung, das durch die genannte Allgemeine Instruktion des Finanzministers und durch die Instruktion des Generaldirektors des Katasters über das Verfahren bei der Ermittlung des Reinertrages vom Grundeigentum vom 3. 6. 1822 (AB Münster 1828, 202; AB Arnsb. 1828, 262) geregelt war. Für die Bonitierung wurde die Provinz – jedoch nicht nach einem vorgefaßten Plan, sondern je nach Bedarf während des Fortschreitens der Katasterarbeiten und nur für den Zeitraum bis zur Beendigung der örtlichen Arbeiten – in Abschätzungsverbände eingeteilt (Verzeichnis s. Anhang I,4), deren Bezirke die nach Natur und Wirtschaft verwandten Katastralgemeinden ohne Rücksicht auf Kreisgrenzen zusammenfaßten und in denen das Katastralgeschäft zur Sicherung einer gleichmäßigen Bonitierung in einem Zuge und möglichst durch ein und denselben Kommissar durchgeführt werden sollte. Das Verfahren bestand aus der Klassifikation oder Abschätzung, d. h. der für jede Katastralgemeinde durchzuführenden Festlegung von Ertragsklassen der verschiedenen Kulturarten (Äcker, Gärten, Wiesen, Weiden, Holzungen, Gewässer und Oedland) und der Ermittlung von Mustergrundstücken jeder Ertragsklasse, der Klassierung, d. h. der Einschätzung der einzelnen Parzellen in diese Ertragsklassen, und der Bestimmung des steuerbaren Reinertrages jedes Grundstücks an Hand von Pacht- und Kaufbriefen, Rechnungs- und Wirtschaftsbüchern, Marktpreisen der Erzeugnisse usw.

Für die Klassifikation wurden in jedem Regierungsbezirk durch die Regierung eine oder mehrere *Klassifikations- oder Abschätzungskommissionen* ernannt, die sich in der Regel aus drei Landwirten mit einem Steuerbeamten als Protokollführer zusammensetzten. Die Einschätzung der Parzellen in die Klassen konnte einem der Abschätzungskommissare oder einer besonderen *Einschätzungskommission* übertragen werden, die aus zwei von der Regierung auf Vorschlag der betroffenen Gemeinde ernannten Mitgliedern der katastrierten Gemeinde und einem von der Regierung frei ernannten Mitglied einer Nachbargemeinde sowie einem Steuerbeamten als Protokollführer gebildet wurde. Zur Bestimmung des steuerbaren Reinertrages in den sämtlichen Gemeinden des Abschätzungsverbandes trat wiederum die Klassifikationskommission zusammen. Für Reklamationen der steuerpflichtigen Grundeigentümer, denen nach Abschluß der Bonitierung Güterauszüge zugestellt und Flurkarten und Flurbücher öffentlich vorgelegt wurden, stand in jedem Abschätzungsverband eine *Berufungs- oder Prüfungskommission* aus vom Landrat auf Vorschlag der Gemeinden benannten Deputierten aller Gemeinden des Verbandes, die unter Vorsitz des Landrats tagte, zur Verfügung.

Die Oberleitung der Vermessungs- wie der Wertschätzungsarbeiten lag bei der *Katasterkommission* der Bezirksregierung, deren Dirigent die Abschätzungsar-

beiten selbst leitete, während die Beaufsichtigung der Vermessungsarbeiten Aufgabe des ihm beigegebenen Obergometers war. In Westfalen gab es eine Katasterkommission bei der Regierung in Münster für die Regierungsbezirke Münster und Minden und eine bei der Regierung in Arnberg für den dortigen Regierungsbezirk. Die oberste Leitung des Katasterwesens der drei, seit 1822 zwei westlichen Provinzen lag bei der 1819 errichteten *Generaldirektion des Katasters für die rheinisch-westfälischen Provinzen*, deren Leitung einer der drei westlichen Oberpräsidenten, seit 15. Mai 1822 der westfälische Oberpräsident Ludwig Freiherr Vincke innehatte.<sup>12</sup> Sein Stellvertreter war in den ersten Jahren der Regierungsdirektor und Provinzialsteuerdirektor Peter Josef Bigeleben; ihm standen zwei Generalkommissarien, einer für die Vermessung (Georg Josef Aloys von Rolshausen, geb. 1782, gest. 1861) und einer für die Abschätzung (Klemens von Bönninghausen, geb. 1785, gest. 1864) zur Seite.

Von der Aufstellung des Katasters, die zum 1. März 1834 zum Abschluß kam (Bekanntmach. d. Generaldirektors des Katasters vom 27. 2. 1834, AB Münster 1834, 93), ist die *Fortschreibung*, die das fertiggestellte Kataster auf dem laufenden halten sollte, zu unterscheiden. Sie war zunächst Aufgabe der Kommunalbehörden und der Geometer (Allg. Instr. des Fin.-Min. vom 11. 2. 1822, §§ 189-199), bis auf Grund der Instruktion des Generaldirektors des Katasters vom 10. 3. 1826 besondere „Fortschreibungsbeamte“ (in der Regel die bisherigen Geometer) eingesetzt wurden, die jeweils für ein Jahr von der Bezirksregierung für die bereits katastrierten Abschätzungsverbände und Gemeinden ernannt wurden. Aus ihnen haben sich nach Fertigstellung des gesamten Katasters (1834) die (nunmehr für einen festen Fortschreibungsbezirk zuständigen) Fortschreibungsbeamten, Steuer- oder „Katasterkontrolleure und später die Katasterämter entwickelt.

Eine neue Bedeutung erhielten die Kataster über ihre Grundsteueraufgaben hinaus durch die Verordnung vom 31. 3. 1834 (GS 1834, 47), die die Katastervermessungen den Hypothekenbüchern zugrunde legte. Nachdem die Vermessungs- und Bonitierungsarbeiten 1834 ihren Abschluß gefunden hatten, wurde die Generaldirektion des Katasters in Münster aufgehoben. An ihre Stelle trat die *Generalinspektion des Katasters* in Köln unter der nebenamtlichen Leitung des bisherigen münsterischen Generalkommissars des Katasters und jetzigen Dirigenten der Steuerabteilung der Regierung in Köln von Rolshausen; sie hatte über die Einheitlichkeit des Verfahrens bei der Fortschreibung des Katasters zu wachen, besaß aber gegenüber den Regierungen und ihren Katasterinspektionen keine Weisungsbefugnisse. Diesen *Katasterinspektionen* unter Katasterinspektoren (in der Regel die bisherigen Obergometer) bei den Regierungen in Münster,

12 Der erste Generaldirektor war bis zu seinem Tode (24. 2. 1822) der Oberpräsident der Provinz Jülich-Kleve-Berg Friedrich Ludwig Christian Graf von Solms-Laubach in Köln, ernannt durch Erlaß des Finanzministers vom 5. 8. 1819 (AB Münster 1819, 385).

Minden und Arnsberg, die an die Stelle der aufgehobenen Katasterkommissionen traten (AB Münster 1834, 93) und „für die Erhaltung des Katasters“ zu sorgen hatten, unterstanden für die örtliche Fortschreibung die schon genannten *Steuerkontrolleure*, deren Bezirke zumeist mehrere Landkreise umfaßten und die neben der Fortschreibung die Aufstellung der Grundsteuerheberollen, die Berichtigung von Irrtümern und die Bearbeitung der Reklamationen vorzunehmen hatten.

Am 21. 1. 1839 erging dann das Grundsteuergesetz für die westlichen Provinzen (GS 1839, 30), das das Grundsteuerkontingent für beide Provinzen als unabänderlich erklärte, sofern nicht die Staatsbedürfnisse Erhöhung oder Herabsetzung zulassen oder durch Hinzutritt bisher unbesteuerter oder Wegfall bisher besteuert Grundstücke Änderungen eintreten sollten. Für die Kosten der Elementarerhebung und der Erhaltung, Erneuerung und Fortschreibung des Katasters wurden Grundsteuerzuschläge erhoben. Als steuerfrei sollten nur die dem öffentlichen Gebrauch dienenden staatlichen und kommunalen Grundstücke gelten.

Die seit 1844 in Aussicht genommene periodische Revision des Katasters (VO v. 14. 10. 1844, GS 1844, 596) kam nicht mehr zur Ausführung, weil inzwischen eine Katastrierung und Bonitierung nach dem rheinisch-westfälischen Muster für die gesamte Monarchie durch Gesetz vom 21. 5. 1861 betreffend die anderweite Regulierung der Grundkataster (GS 1861, 253) angeordnet worden war, was sich in den westlichen Provinzen, wo die Parzellarvermessung mit anschließender laufender Fortschreibung ja schon bestand, allerdings nur als Neuabschätzung auswirkte. Im Hinblick auf die 1844 vorgesehene Revision hatte man für Westfalen und die Rheinprovinz schon 1855 eine neue *Generaldirektion des Grundsteuerkatasters* unter dem Oberpräsidenten in Münster (Franz von Duesberg) mit einem Generalinspektor des Katasters (Eduard Delius) als technischem Leiter und *Katasterinspektionen* in den Regierungsbezirken unter einem Katasterinspektor errichtet (Kabinettsorder vom 29. 1. 1855), für die am 8. 6. 1855 eine Geschäftsanweisung des Finanzministers erging, die die Katasterbehörden auf die technischen Katasterarbeiten beschränkte, während die eigentlichen Grundsteuerangelegenheiten den Bezirksregierungen vorbehalten wurden. Den Katasterinspektionen unterstanden für die lokalen Fortschreibungen die schon genannten *Steuerkontrolleure*, denen für die Fortschreibungsvermessungen seit 1844 Katastergeometer beigegeben waren; an ihre Stelle traten durch Instruktion vom 7. 5. 1858 Katasterkontrolleure, denen nun auch die bisher Katastergeometern übertragenen Vermessungen oblagen.

Für die Neuabschätzung auf Grund des Gesetzes von 1861 bildeten sich in jedem Regierungsbezirk eine *Bezirkskommission* unter einem Bezirkskommissar, die zur Hälfte von den Provinzialständen gewählt, zur anderen Hälfte vom Finanzminister ernannt wurde, und für jeden Veranlagungsbezirk oder Einschätzungsdistrikt (in der Regel einer, selten mehrere für einen Landkreis) eine *Grundsteuer-Veranlagungskommission*, unter einem Veranlagungskommissar,

deren Mitglieder zur Hälfte von der kreisständischen Versammlung gewählt, zur Hälfte vom Bezirkskommissar ernannt wurden.

Die Gebäudebesteuerung, die bisher mit der Grundsteuer verbunden gewesen war, wurde nun verselbständigt und durch Gesetz vom 21. 5. 1861 betreffend Einführung einer allgemeinen Gebäudesteuer (GS 1861, 317) geregelt. Steuerfrei blieben alle für den öffentlichen Gebrauch bestimmten staatlichen und kommunalen Gebäude. Die steuerpflichtigen Gebäude wurden nach dem Jahresnutzungswert in die entsprechende Steuerstufe klassiert. Im Unterschied zur Grundsteuer war die neue Gebäudesteuer keine Repartitions-, sondern eine Quotitätssteuer. Zu ihrer Veranlagung wurden in den Veranlagungsbezirken (in der Regel ein Land- oder Stadtkreis) besondere *Gebäudesteuer-Veranlagungskommissionen* unter einem Ausführungskommissar, in der Regel dem Landrat, gebildet, deren Mitglieder von den Kreisständen und in den Stadtkreisen von den Stadtvertretungen gewählt wurden und die für die in 15jährigen Abständen vorgesehenen Gebäudesteuerrevisionen nach demselben Verfahren neu gebildet werden sollten, während die Veranlagungsbehörden der Grundsteuer mit Beendigung der Veranlagung verschwunden sind. Die Generaldirektion des rheinisch-westfälischen Katasters und die Katasterinspektionen, die beide in den östlichen Provinzen niemals bestanden hatten, wurden nach Beendigung der neuen Veranlagung durch Allerh. Erl. vom 7. 6. 1871 aufgelöst (AB Minden 1871, 248) und ihre Funktionen auf die Bezirksregierungen (Katasterreferate innerhalb der Steuerabteilung) übertragen. Erhalten blieben nur die seit 1869 „*Katasterämter*“ genannten lokalen Fortschreibungsbehörden der Katasterkontrolleure (Verzeichnis s. Anhang I, 5). Mit Wirkung vom 1. 4. 1895 wurde die Hebung und Vereinnahmung der Grundsteuer und der Gebäudesteuer – ebenso wie die der Gewerbesteuer – unter Aufrechterhaltung der bisherigen Veranlagungsbehörden, im Falle der Grundsteuer der für die Fortschreibung notwendigen Katasterämter und der Katasterreferate der Regierungen, den Gemeinden überlassen (Ges. wegen Aufhebung direkter Staatssteuern vom 14. 7. 1893, GS 1893, 119).

#### 4. Die Hebung der direkten Steuern

Kassen für die Hebung der direkten Steuern waren in Preußen die Regierungshauptkassen, die seit August 1816 (AB Minden 1816, 4) bei jeder Bezirksregierung bestanden, und ihnen unterstellt die Kreiskassen bei den Landräten, während die Elementarerhebung als Auftragsangelegenheit von den Gemeindeeinnehmern wahrgenommen wurde (Abgabengesetz vom 30. 5. 1820, GS 1820, 134, § 7). Während diese Regelung in den östlichen Provinzen weiterhin galt, hatte sich in den westlichen Provinzen, wohl unter französisch-westphälichem Einfluß, bald eine andere Kassenorganisation durchgesetzt, die durch das Grundsteuergesetz vom 21. 1. 1839 (GS 1839, 30) §43 und die Kabinettsorder vom 6. 2. 1841 (GS 1841, 29), die die Gemeinden von der Verpflichtung der Elementarerhebung der staatlichen Steuern befreite, ihre Sanktion erhielt. Die

Elementarerhebung der Grund-, Klassen- und Gewerbesteuer erfolgte hier durch staatliche Kassen, die von seitens der Bezirksregierung ernannten „Steuerempfängern“<sup>13</sup> geleiteten „*Steuerkassen*“, deren Bezirke kleiner als die der auf die Landkreise abgestimmten *Kreiskassen* waren (Verzeichnis s. Anhang I, 3). Erst als vom 1. 4. 1895 an die Grund- und Gebäude- und die Gewerbesteuer den Gemeinden überlassen wurden und diese als Entgelt dafür die unentgeltliche Elementarerhebung aller direkten Steuern übernehmen mußten (Verzeichnis der neuerrichteten Landgemeindehebestellen im Regierungsbezirk Münster: AB Münster 1895, 123), wurden die westlichen Steuerkassen aufgelöst (AB Münster 1895, 83; AB Minden 1895, 123; AB Arnsb. 1895, 105 und 116) und dafür nach dem Vorbilde der östlichen Provinzen *Kreiskassen* bei den meisten Landratsämtern geschaffen,<sup>14</sup> an die die Gemeindeeinnehmer die staatlichen Steuergelder abzuliefern hatten (Verzeichnis der neuen *Kreiskassen* im Reg.-Bez. Münster: AB Münster 1895, 89; im Reg.-Bez. Minden: AB Minden 1895, 123; im Reg.-Bez. Arnsberg: AB Arnsb. 1895, 105).

In den Regierungsbezirken Minden und Arnsberg war die Elementarerhebung der meisten direkten Steuern (Klassen-, Grundsteuer) zunächst auch Sache der von den Gemeinden angestellten Kommunalempfänger, die an die (damaligen) *Kreiskassen* abzuliefern hatten. Diese (*älteren*) staatlichen *Kreiskassen*, die übrigens auch die Einnahmen der Elementarhebestellen der indirekten Steuern, der staatlichen Konsumtionssteuerämter, einzogen und für die Gewerbesteuer sogar als Elementarhebestellen fungierten, sind im Regierungsbezirk Minden zum 1. Januar 1818 (AB Minden 1817, 574) und im Regierungsbezirk Arnsberg zum 1. Mai 1818 (AB Arnsb. 1818, 242) in den landrätlichen Kreisen eingerichtet worden,<sup>15</sup> so daß hier anfangs eine dreistufige Kassenverwaltung für die direkten Steuern bestanden hat: Regierungshauptkasse – landrätliche *Kreiskassen* – Kommunalempfänger. Im Regierungsbezirk Arnsberg ist die Elementarerhebung zum 1. 4. 1822 (AB Arnsb. 1822, 147; mit Angabe der neuen Bezirke), im Regierungsbezirk Minden erst zum 1. 1. 1835 (AB Minden 1834, 353; mit Angabe der neuen Bezirke) von den Kommunalempfängern auf die erwähnten staatlichen *Steuerkassen* übertragen worden, die an die zuständige Regierungshauptkasse abzuliefern hatten. Im Regierungsbezirk Minden sind damals als weitere Zwischeninstanz zwei *Bezirkskassen*, eine in Minden (ihre Aufgaben wurden von der dortigen Regierungshauptkasse wahrgenommen) und eine in Paderborn (die

13 Seit 1885 (AB Minden 1885,3) führten sie den Titel „Kgl. Rentmeister“.

14 Diese (*jüngeren*) *Kreiskassen*, die 1943 in „Preußische Regierungskassen“ umbenannt worden sind (Fin.Min. Bl. 1943, 125; AB Arnsb. 1943, 51; AB Minden 1943, 67), dürfen nicht mit den bei den Kreisausschüssen eingerichteten Kreiskommunalkassen verwechselt werden. Im Regierungsbezirk Münster wurden 1895 zunächst nur bei den Landratsämtern in Borken, Coesfeld, Burgsteinfurt, Münster und Warendorf, jeweils für zwei Kreise, sowie in Recklinghausen errichtet.

15 Von den älteren *Kreiskassen* sind vor 1835 Bünde zum 1. 3. 1829 (AB Minden 1829, 41) mit der *Kreiskasse* Herford und Büren vom 1. 10. 1827 (AB Minden 1827, 380) mit der *Kreiskasse* Paderborn vereinigt worden.

bisherige Kreiskasse) eingerichtet worden,<sup>16</sup> die jedoch zum 1. 7. 1851 (AB Minden 1851, 150) wieder aufgelöst worden sind. Im Regierungsbezirk Münster dagegen blieb die Elementarerhebung der direkten Steuern von vornherein staatliche Angelegenheit, da man hier die aus französischer Zeit überkommenen staatlichen Percepteurs beibehielt, deren z. T. recht kleine Bezirke bald nach der Umwandlung in Steuerkassen (1818) durch Zusammenlegungen vergrößert wurden. Auch für den Regierungsbezirk Arnberg ergab die Zusammenlegung zahlreicher der 1822 geschaffenen Steuerkassen größere Bezirke, so daß sich, nachdem man 1835 im Regierungsbezirk Minden von vornherein größere Bezirke gebildet hatte, seitdem in der Regel zwei bis vier staatliche Elementarhebestellen (Steuerkassen) in einen landrätlichen Kreis teilten.

##### 5. Die Verwaltung der direkten Steuern

Für die *Verwaltung der direkten Steuern* war die Zentralinstanz das Finanzministerium, dessen Generalverwaltung für die Steuern zum 1. 1. 1867 in die beiden Abteilungen für die Verwaltung der direkten und die für die Verwaltung der Zölle und indirekten Steuern geteilt wurde. Ihre Leiter führten den Titel Generaldirektor. Mittelinstanz war die Abteilung für direkte Steuern, Domänen und Forsten der Bezirksregierung, die unmittelbar vom Finanzministerium ressortierte. Während dieser Abteilung, die landläufig Steuer- oder Finanzabteilung genannt wurde, die Hebebehörden unmittelbar unterstanden, war ihr Einfluß auf das Steuerveranlagungsgeschäft und die Veranlagungsbehörden recht gering und nur ein indirekter ohne jegliche Weisungsbefugnisse. In der Zeit vor der Steuerreform von 1891 lag das Veranlagungsgeschäft zuerst nur bei den Gemeindebehörden oder beim Landrat. Später, als Kommissionen für die Veranlagung verantwortlich wurden, konnte der Dirigent der Steuerabteilung nur über den Vorsitzenden der Kommission, in der Regel einen Landrat oder Regierungskommissar, Einfluß nehmen; lediglich für die Veranlagung der Klassensteuer von 1851 war die Regierung selbst zuständig. Da aber der Landrat nur von der Abteilung des Innern ressortierte, war das Weisungsrecht der Steuerabteilung ihm gegenüber sehr beschränkt. Nur am Berufungsverfahren war die Regierung stärker beteiligt. Nach der Reform der Einkommen- und der Gewerbesteuer von 1891 verstärkte sich zwar der Einfluß der Steuerverwaltung dadurch, daß nunmehr in sämtlichen Kommissionen ein Teil der Mitglieder von der Regierung oder dem Finanzminister ernannt werden mußte; aber die Zahl der ernannten Mitglieder durfte niemals die halbe Mitgliederzahl erreichen, und außerdem waren die Mitglieder auch nicht an Weisungen der Regierung oder des Ministers gebunden. Die Veranlagungsbezirke der Gewerbesteuer der beiden ersten Steuerklassen wurden jetzt auf die Provinz bzw. einen Regierungsbezirk ausgedehnt, und damit ergab sich die Möglichkeit, die Vorsitzenden aus den

<sup>16</sup> Die Bezirkskasse in Minden war für die Kreise Bielefeld, Halle, Herford, Lübbecke und Minden, die in Paderborn für den restlichen Regierungsbezirk zuständig.

Reihen der Mitglieder der Steuerabteilung zu bestimmen, was gewisse Einwirkungsmöglichkeiten für den Abteilungsdirigenten ergab. Da aber der Ertrag der Gewerbesteuer an die Gemeinden ging, kam die Mitwirkung an der Veranlagung nicht mehr dem Staatsinteresse zugute. Die Veranlagung dürfte im allgemeinen großzügig und nicht sehr gründlich gewesen sein, weil die Landräte, bei denen die Hauptlast des Veranlagungsgeschäfts lag, sich in erster Linie den ihnen von der Abteilung des Innern übertragenen Aufgaben der inneren Verwaltung zu widmen hatten und die demokratisch zusammengesetzte Mehrheit der Kommissionen sich in erster Linie als Vertreter der Steuerzahler fühlen mußte. Die direkte Steuerverwaltung Preußens hat daher die Steuerkraft nicht in gleichem Maße auszuschöpfen vermocht wie die indirekte.

Daß der Schwerpunkt der Steuerabteilung, die an sich auch für die Einkünfte aus Domänen und Forsten und für deren Verwaltung zuständig war, auf dem Gebiete des Steuerwesens lag, ergibt sich daraus, daß der Dirigent der Abteilung sich nach Ausweis der Geschäftsverteilungspläne im allgemeinen vorwiegend dem Aufgabenbereich der direkten Steuern gewidmet hat. Ein Blick auf diese Pläne soll den Arbeitsbereich der Abteilung verdeutlichen. Von Interesse ist der erste erhaltene Geschäftsverteilungsplan der Regierung Arnberg vom 7. 7. 1825 (Reg. Arnsb. I Pr 93, Bd. 1). Hier findet sich der wohl nicht weiter verfolgte Versuch, an Stelle der sonst bei den preußischen Behörden üblichen Dreigliedrigkeit des Geschäftsaufbaus (Behördenleiter – Abteilungsleiter – Referent) einen viergliedrigen zu setzen, der uns an die – allerdings in ihrer Zweckmäßigkeit nicht unbestritten gebliebene – Viergliedrigkeit der inneren Organisation der Landesfinanzämter (Präsident – Abteilungsdirektor – Gruppenleiter – Referent) erinnert. Der Plan sah in jeder Abteilung mehrere Sektionen unter Sektionschefs als Zusammenfassung einer Reihe verwandter Referate vor:

### *Abteilung II*

I. Section: Allgemeine Kassenverwaltung, allgemeines Etats-, Kassen- und Rechnungswesen, Staats- und Provinzialschuldenwesen, Pensionswesen, älteres Rechnungswesen, Verwaltung des Justizfonds, Aufsicht über die Regierungshauptkasse

II. Section: Forstverwaltung . . .

III. Section: Domänenverwaltung . . .

IV. Section: Direkte Steuerverwaltung

a) Generalia (2 Referenten)

b) Grund- und Klassensteuerverwaltung (1 Referent)

c) Gewerbesteuerverwaltung einschließlich Gewerbesteuerkonventionen (1 Referent)

V. Section: Gewerbe- und Bauverwaltung

Als Beispiel der üblichen Geschäftsverteilung der Abteilung für direkte Steuern,

Domänen und Forsten einer Regierung seien zwei Pläne, einer aus der frühen Zeit und der zweite aus der Zeit unmittelbar nach der Steuerreform von 1891 verkürzt wiedergegeben (StA Münster, Reg. Münster 1010 und 4525):

1837: *Verwaltung*

Dirigent: Generalia der Grundsteuerverwaltung, Personalien der Steuerempfänger und Steuermieter, Kassen- und Rechnungswesen bei den Steuerkassen

1. Referent: Domänensachen gen. und Domänenangelegenheiten der Rentei Münster II, Warendorf und Oelde
2. Referent: Justitiariatsgeschäfte der Abteilung
3. Referent: Technische und Verwaltungsangelegenheiten in Forst- und Jagdsachen
4. Referent: Domänenangelegenheiten der Rentei Münster I, Klassen- und Gewerbesteuerangelegenheiten einschließlich Kontraventions- und Defraudationssachen
5. Referent: Domänensachen der Rentei Tecklenburg, Veräußerung der Domängüter Vinnenberg und Rengering im Rentebezirk Warendorf
6. Referent (Steuerrat): Grundsteuersachen, nämlich Anfertigung der Grundsteuerrollen, Erhöhung und Verminderung des Grundsteuerkontingents, Kataster- und Fortschreibungsangelegenheiten, Personalien der Steuerkontrolleure und deren Dienstinkommen, Katasterbüro

*Kasse:*

Dirigent: Geschäfte des Kassenrates, Bearbeitung der Etats-, Kassen- und Rechnungssachen, Pensionen, Landesschulden, Kassenrevisionen, Abwicklung der Rückstände der vormaligen Liquidationskommission

1. Referent: Umschreibung der Landesschulden, Obligationen, Abtragung von Landesschulden
2. Referent: Regierungsbibliothek

1893: *Verwaltung*

Dirigent: Personalien der Rentmeister und Vollziehungsbeamten, Vorsitzender der Einkommensteuerberufungskommission

1. Referent: Domänensachen, Schloßplatz, Schloßgarten (außerdem noch in Abteilung I tätig)
2. Referent: Justitiar der Finanzabteilung, Vorsitzender der Einkommensteuerberufungskommission in Münster, Vorsitzender der Steuerausschüsse der Gewerbesteuerklassen III und IV für den Stadt- und Landkreis Münster
3. Referent: Vorsitzender der Einkommensteuerberufungskommission Recklinghausen
4. Referent: Einkommen- und Gewerbesteuer, Vorsitzender der Steuerausschüsse der Gewerbesteuerklasse I für die Regierungsbezirke Münster und Minden und der Gewerbesteuerklasse II für den Regierungsbezirk Münster
5. Referent: Pensions- und Unterstützungssachen, Beamtenwitwen- und -waisengeldsachen, Landesschulden, herrenlose Nachlaßsachen

Gerade der Plan von 1893 zeigt, wie sich die Regierung bemüht, unmittelbar nach der Steuerreform Einfluß auf das Veranlagungsgeschäft zu gewinnen, indem sie allen ihren Mitgliedern Vorsitzendenstellen in den Kommissionen überträgt, allerdings in einem Maße, wie es später, augenscheinlich aus dienstlichen Gründen, nicht mehr möglich gewesen ist.

#### 6. Die preußische Steuerverwaltung seit 1919

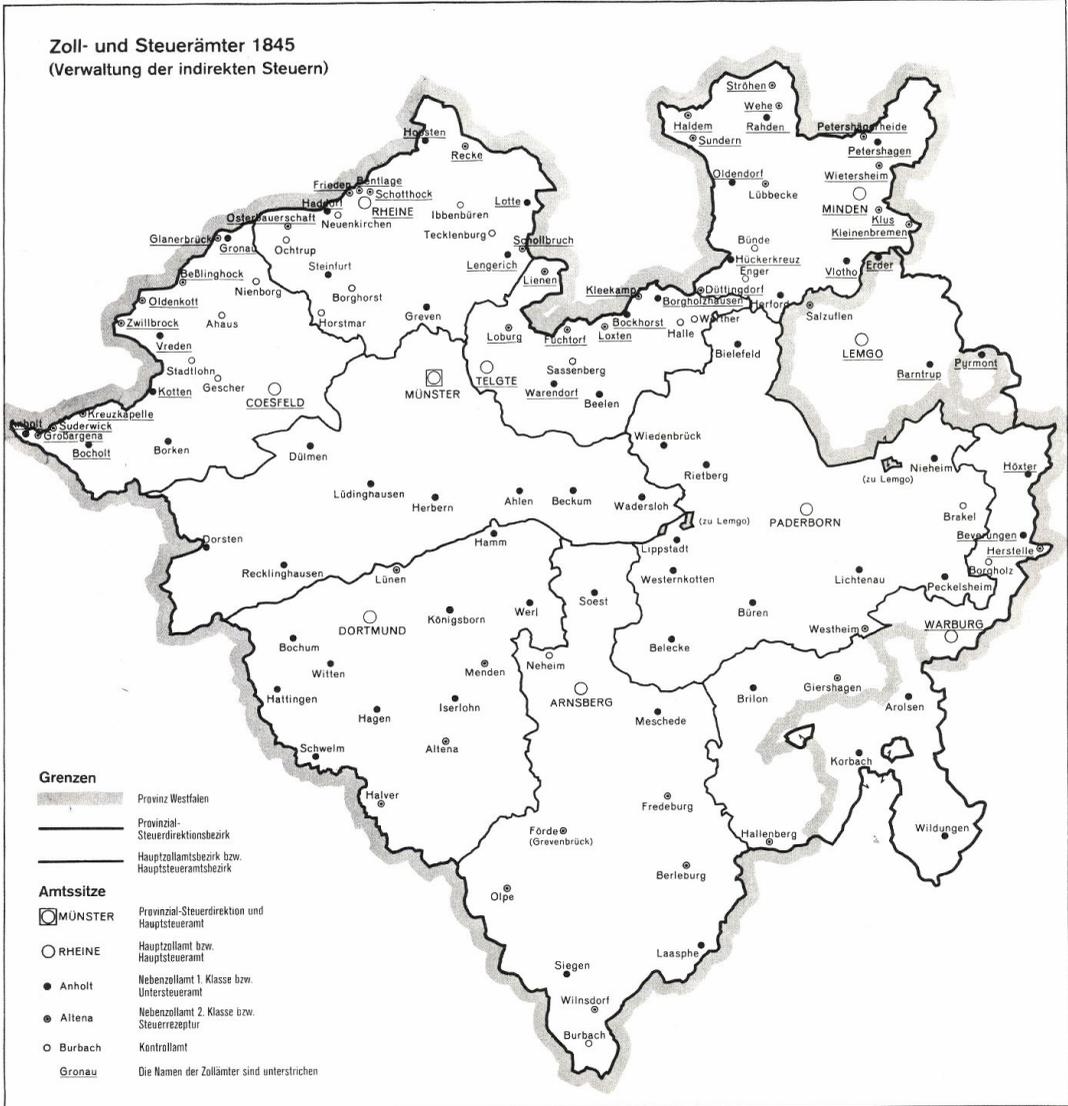
Auch nach der Reichsfinanzreform von 1919 blieb eine preußische Steuerverwaltung bestehen. Nach der Vereinnahmung der Einkommen- und der Vermögensteuer, der wichtigsten direkten Landessteuern, durch das Reich und der Umwandlung der Einkommensteuer-Veranlagungsbehörden in Reichsbehörden (Finanzämter) behielten die Länder nach dem Landesfinanzgesetz vom 30. 3. 1920 (RGBl. 1920, 402; Neufassung im Finanzausgleichsgesetz vom 23. 6. 1923, RGBl. 1923 I, 494) die Grund- und Gebäudesteuer und die Gewerbesteuer, zu deren höchstmöglicher Ausschöpfung sie verpflichtet wurden. In Preußen blieben die drei Steuern, wie bisher seit 1893/95, zunächst den Gemeinden zur Hebung überlassen (was das neue Reichsgesetz ausdrücklich gestattete), während Verwaltung und Veranlagung weiterhin Aufgabe der bisherigen staatlichen Behörden und Kommissionen blieb. Die neuen reichsrechtlichen Vorschriften machten jedoch die Neufassung der Landessteuergesetze notwendig.

Die vorläufige Neuordnung der Gewerbesteuer brachte das Gesetz vom 23. 11. 1923 (GS 1923, 519), an dessen Stelle dann die Gewerbesteuerverordnung vom 6. 5. 1926 (GS 1926, 149) getreten ist. Danach waren Betriebe der Land- und Forstwirtschaft, der Viehzucht, der Jagd, der Fischzucht und des Fischfangs und des Obst-, Wein- und Gartenbaus von der Gewerbesteuer befreit. Als Bemessungsgrundlage sollten Gewerbeertrag und Gewerbekapital oder auf besonderen Beschluß der Gemeinde die Summe der ausgezahlten Löhne dienen. Veranlagungsbezirke waren die Land- und Stadtkreise, bei deren Verwaltung für die jährlich erneute Veranlagung teils von den Kreis- bzw. Stadtvertretungen auf drei Jahre gewählt, teils nach Anhörung der amtlichen Berufsvertretungen (Handels-, Handwerkskammer) von den zuständigen Ministern ernannte *Gewerbesteuerausschüsse* unter einem von den Ministern ernannten Vorsitzenden gebildet wurden, deren Mitglieder mindestens zur Hälfte Gewerbesteuerpflichtige des Veranlagungsbezirks sein mußten. Bei jeder Bezirksregierung war ein *Gewerbesteuerberufungsausschuß* zu bilden unter einem von den zuständigen Ministern ernannten Vorsitzenden, dessen Beisitzer teils vom Provinzialausschuß auf sechs Jahre gewählt, teils nach Anhörung der amtlichen Berufsvertretungen von den Ministern ernannt wurden und mindestens zur Hälfte Gewerbetreibende sein mußten (Vorläuf. Richtlinien zur Bildung von Gewerbesteuerausschüssen und Gewerbesteuerberufungsausschüssen vom 15. 3. 1924, Fin. min. bl. 1923, 64). Er hatte über Berufungen gegen die auf Einsprüche der Steuerpflichtigen erfolgten Entscheidungen der Gewerbeausschüsse zu befinden. Rechtsbeschwerden gegen

seine Entscheidungen gingen an das *Oberverwaltungsgericht* in Berlin. Die Gewerbesteuerverordnung von 1926, die eine jährliche Neuveranlagung vorsah, ist dann bis 1936 von Jahr zu Jahr verlängert worden, bis sie durch die Erste Verordnung über die Anpassung des preußischen Landrechts an die Realsteuergesetze des Reiches vom 28. 1. 1937 (GS 1937, 8) aufgehoben und durch das Reichs-Gewerbesteuergesetz vom 1. 12. 1936 (RGBl. 1936 I, 979; Neufassung vom 25. 5. 1965, BGBl. 1965 I, 458) mit Geltung vom 1. 4. 1937 ersetzt worden ist.

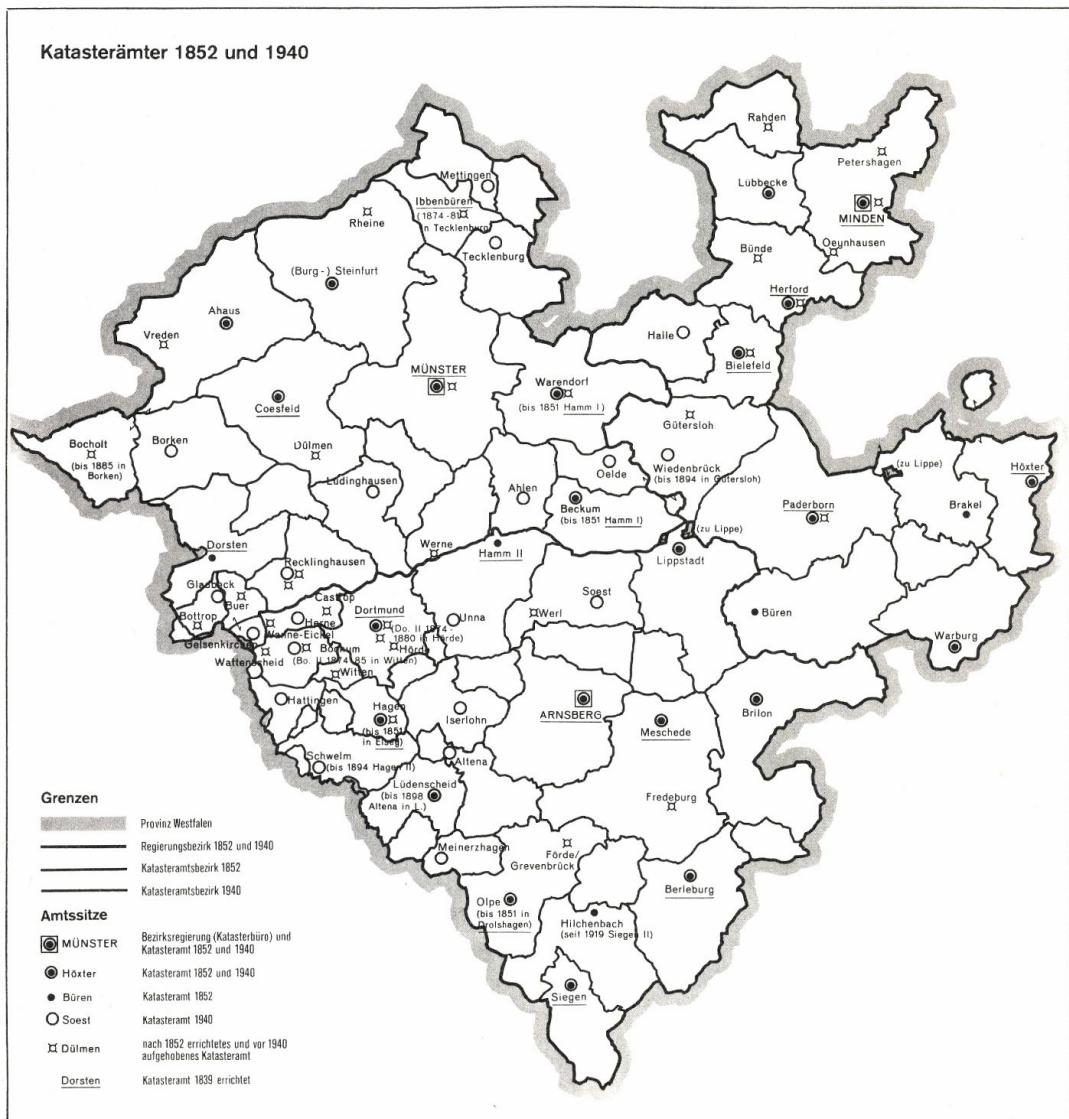
Die Neuregelung der Grundsteuer erfolgte mit dem Gesetz über die Erhebung einer vorläufigen Steuer vom Grundvermögen vom 14. 2. 1923 (GS 1923, 29), das an die Stelle der bisherigen Ertragsteuer eine Vermögensteuer setzte und die neue, nunmehr richtig „Grundvermögensteuer“ benannte Steuer wieder dem Staat überließ, der die Hebung durch die staatlichen Kreiskassen durchführte. Die seit 1861 gesonderte Gebäudesteuer wurde jetzt wieder mit der Grundsteuer verbunden. Veranlagungsbezirk war in der Regel der Bezirk eines Katasteramtes, bei dem unter Vorsitz des Katasteramtsleiters ein „*Ausschuß für die Steuer vom Grundvermögen*“ gebildet wurde, dessen Mitglieder teils vom Regierungspräsidenten ernannt, teils vom Kreistag bzw. der Stadtvertretung des Stadtkreises gewählt wurden und je zur Hälfte Grundbesitzer und Nicht-Grundbesitzer sein mußten. Gegen seine Einspruchsentscheidungen erging die Berufung an den bei jeder Bezirksregierung unter Vorsitz eines vom Finanzminister ernannten Beamten tätigen „*Berufungsausschuß für Steuer vom Grundvermögen*“, dessen Mitglieder teils vom Regierungspräsidenten ernannt, teils vom Provinzialausschuß gewählt wurden und ebenfalls je zur Hälfte Grundbesitzer und Nicht-Grundbesitzer sein mußten. Gegen seine Berufungsentscheidungen war Rechtsbeschwerde beim *Oberverwaltungsgericht* zulässig. Der Berechnung des Vermögenswertes sollte zunächst die Veranlagung zur preußischen Ergänzungssteuer für den Veranlagungszeitraum 1917/1919, später (seit 1926) der gemeine Wert in Verbindung mit dem Ertragswert zugrunde gelegt werden. Das Grundsteuergesetz von 1923, das einen dreijährigen Veranlagungszeitraum vorsah, ist dann bis 1936 immer wieder verlängert worden, um schließlich durch das eben genannte Landesgesetz vom 28. 1. 1937 aufgehoben und durch das Reichs-Grundsteuergesetz vom 1. 12. 1936 (RGBl. 1936 I, 986) ersetzt zu werden. Die Grundsteuerausschüsse und Grundsteuerberufungsausschüsse waren auch für Veranlagung und Rechtsverfahren bezüglich der preußischen Hauszinssteuer zuständig, die zur Förderung der Neubautätigkeit, zur Deckung neuer Staatsausgaben und zur Durchführung des Geldentwertungsausgleichs zum 1. 4. 1924 eingeführt worden war (preuß. Steuernotverordnung vom 1. 4. 1924, GS 1924, 191; Neufassung durch Hauszinssteuerverordnung vom 2. 7. 1926, GS 1926, 214), seit 1931 allmählich abgebaut und schließlich 1942 abgelöst worden ist.

Die mit den beiden Reichsgesetzen vom 1. 12. 1936 durchgeführte Realsteuerreform (dazu Einführungsgesetz vom 1. 12. 1936, RGBl. 1936 I, 961) hat der



**Steuerkassen 1845**  
(Hebung der direkten Steuern)





Kartographische Bearbeitung: Theodor Fricke  
Herstellung: KV BÜRO GMBH, Bochum 1980  
Entwurf: Wolfgang Leesch

Die Karten sind in der zweiten Lieferung des „Geschichtlichen Handatlases von Westfalen“, hrsg. vom Provinzialinstitut für westfälische Landes- und Volksforschung des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe, Münster 1981, enthalten und werden hier mit Genehmigung des Provinzialinstituts abgedruckt. Die Originalkarten werden dem zweiten Teil des Beitrages im Band 133 beigelegt.

Zersplitterung auf dem Gebiet der den Ländern überlassenen Steuern – es gab damals 16 einzelstaatliche Grundsteuergesetze – ein Ende gemacht. Schon vorher hatte das Reichsbewertungsgesetz vom 10. 8. 1925 (RGBl. 1925 I, 214), an dessen Stelle zum 1. 1. 1935 das Reichsbewertungsgesetz vom 16. 10. 1934 (RGBl. 1934 I, 1035) getreten ist, den Ländern einheitliche Grundsätze für die Bewertung von Grundvermögen und Gewerbekapital vorgeschrieben und die Bewertung neuen Reichsbehörden übertragen. Ein *Bewertungsrat* beim Reichsminister der Finanzen sollte die wirksame Durchführung der Wertermittlungsgeschäfte sichern. Die Feststellung des „Einheitswertes“ vom Grundvermögen war Aufgabe des bei jedem Finanzamt für dessen Bezirk zu bildenden *Grundwertausschusses*, der sich unter Vorsitz des Finanzamtsvorstehers aus einem Beamten des Finanzamtes und aus teils vom Präsidenten des Landesfinanzamtes, von der Landesregierung und von der betroffenen Gemeinde ernannten beamteten Mitgliedern, teils von Gemeindevertretungen und berufsständischen Vertretungen gewählten ehrenamtlichen Mitgliedern, teils vom Präsidenten des Landesfinanzamtes und von der Landesregierung ernannten ehrenamtlichen Mitgliedern zusammensetzte (VO über die Bildung der Grundwertausschüsse und Gewerbeausschüsse vom 11. 3. 1926 (RGBl. 1926, I, 151). Gegen seine Einspruchsentscheidungen ging die Berufung an den beim Landesfinanzamt gebildeten *Oberbewertungsausschuß*, dessen unter Vorsitz des Vorsitzenden des Finanzgerichts tagende Kammern aus ständigen, von der Landesregierung bestellten, beamteten Mitgliedern und aus ehrenamtlichen, von Selbstverwaltungsorganen – in Münster vom Provinzialausschuß und dem Landtag des Landes Lippe – und von den berufsständischen Vertretungen gewählten Mitgliedern bestanden (Oberbewertungsausschußordnung vom 28. 9. 1926, RGBl. 1926 I, 471). Rechtsbeschwerden gegen Berufungsentscheidungen waren an den *Reichsfinanzhof* zu richten. Die Feststellung des Einheitswertes von Betriebsvermögen lag bei dem bei jedem Finanzamt unter dessen Vorsteher zu bildenden *Gewerbeausschuß*, der nach den gleichen Grundsätzen wie der Grundwertausschuß gebildet wurde und von dem die Berufung an den Oberbewertungsausschuß ging. Die übrigen Vermögensbewertungen (von Kapitalvermögen, Renten usw.) wurden vom Finanzamt ohne Mitwirkung von Ausschüssen durchgeführt.

#### IV. Die Leiter der direkten Steuerverwaltung in Westfalen

Münster:

In Münster wurde die Abteilung für direkte Steuern, Domänen und Forsten (Abt. II, seit 1887 Abt. III) durch die folgenden Oberregierungsräte (bis 1826 Regierungsdirektoren) als „Dirigenten“ geleitet:

1. Georg Wilhelm Kessler 1. 8. 1816 – 28. 2. 1819

Geboren Herpf/Sachsen-Meiningen 24. 3. 1772, gestorben Berlin 18. 5. 1846. Er

wurde 1806 Referendar bei der kurmärkischen Kammer, 1810 Regierungsrat, 1814 preußischer Zivilkommissar im Kurkreis Sachsen und der Niederlausitz. Seit 1819 Regierungsdirektor in Frankfurt/Oder, 1825 Vizepräsident des Konsistoriums und Schulkollegiums der Provinz Brandenburg, November 1825 Geheimer Oberfinanzrat und Direktor der Domänen- und Forstverwaltung im Finanzministerium, 1835 Regierungspräsident in Arnberg, wo er 1845 pensioniert wurde. Er ist als Rechtsgelehrter und Übersetzer von Shakespeareschen Dramen hervorgetreten (Allg. Dt. Biogr. XV, 656).

2. Peter Josef von Bigeleben 20. 9. 1821 – 31. 12. 1825

Geb. 17. 2. 1775, gest. 12. 12. 1857. Seit 1798 Vertreter der kurkölnischen Hofkammer in Brilon, seit 1803 Kammerrat an der hessen-darmstädt. Rentkammer in Arnberg und Mitglied der mit der Einrichtung eines Grundkatasters beauftragten Steuerrekifikationskommission. 1. 8. 1816 bis 1821 Regierungsrat in Arnberg (Abt. II). Nachdem Regierungsdirektor Sack, dem die Stelle zum 1. 3. 1819 übertragen worden war, seinen Dienst nicht angetreten hatte und der Wunsch des Oberpräsidenten von Vincke, den Regierungsdirektor Mallinckrodt von Minden nach Münster zu versetzen, vom Finanzminister abgelehnt worden war (März 1821), blieb die Dirigentenstelle eine Zeitlang vakant. Durch Kabinettsorder vom 20. 9. 1821 wurde B. zum Regierungsdirektor in Münster ernannt. Zum 1. 9. 1823 wurde er unter Beibehaltung seiner Stellung als Regierungsdirektor zum ersten Provinzial-Steuer-Direktor Westfalens ernannt (s. dort).

3. Friedrich Ludwig Ernst Kienitz 1. 1. 1826 – 24. 4. 1851

Geboren 1773, gest. 1851. Von 1808 bis 1814 war er Rendant der Universitätsinstitute zu Göttingen, dann Bürochef der Präfektur des Leine-Departements zu Göttingen. 1814-1816 als Gouvernementsrat beim Zivilgouvernement zwischen Weser und Rhein zu Münster. 1827 heißt es von ihm, er verstehe seine Geschäfte mit lobenswertem Fleiß und Gründlichkeit. 1850 versieht er mit nahezu 80 Jahren noch seinen Dienst; „obwohl er jetzt körperlich schwach zu werden beginnt, arbeitet er mit großem Fleiße und in unverminderter Tätigkeit“. Seit 1. 8. 1816 gehörte er der Regierung Münster an und bearbeitete als Regierungsrat das Referat für Grund-, Klassen- und Gewerbesteuer, das er auch nach seiner Ernennung zum Dirigenten beibehielt.

4. Ludwig Carl Christoph von Bodelschwingh 7. 7. 1851 – 17. 8. 1853

Geboren Hamm 6. 7. 1811, gestorben Bonn 27. 10. 1879, evangelisch. Bis 1843 im Justizdienst beim Oberlandesgericht Hamm, wurde er 1843 Regierungsassessor und 1844 Regierungsrat in Minden und ging 1846 als Regierungsrat nach Magdeburg, wo er 1848 die kommissarische Verwaltung des Landratsamtes und die Stelle des Polizeidirektors erhielt. Januar 1850 wurde er Oberregierungsrat und Leiter der Abteilung für direkte Steuern in Magdeburg. Später war er Regierungspräsident in Minden (1867 – 71) und zuletzt Oberpräsident in Kassel.

5. Johann Friedrich Hermann Jensch 19. 10. 1853 – 30. 7. 1864

Geboren Warschau 4. 3. 1799, gestorben im Dienst 30. 7. 1864, evangelisch. 1821 Auskultator am Stadtgericht Berlin, anschließend beim Oberlandesgericht Königsberg, 1826 als Assessor an das Oberlandesgericht Insterburg versetzt, wurde er sogleich zur Obersteuerrichtung in Königsberg abgeordnet und 1827 Provinzialstempelfiskal. 1837 übernahm er die Leitung der Abteilung für direkte Steuern bei der Regierung in Königsberg, wurde 1838 an das Finanzministerium und 1841 an die Regierung in Arnswalde versetzt. Seit 1862 war er in Münster nebenamtlich Kommissar für die Veranlagung der Gebäudesteuer.

6. Eduard Delius 9. 1. 1865 – 1872

Geboren Bielefeld 17. 9. 1813, gest. Münster 24. 1. 1882, evangelisch. Seit 1834 im Justiz-, seit 1836 im Regierungsdienst, war er 1841 – 1849 Spezialkommissar und 1850 – 1855 Mitglied der Generalkommission in Münster, anschließend Generalinspektor des Katasters in Münster. Während der Revolutionszeit von 1849 – 1850 hatte er sich als Intendanturrat bei den mobilen Truppen in Baden betätigt. 1861 wurde er Geheimer Regierungsrat und Generalkommissar für die westlichen Provinzen. Nach seiner Ernennung zum Dirigenten der Steuerabteilung der Regierung Münster behielt er im Nebenamt die Stellung eines Generalinspektors des Katasters. Seit 14. 2. 1872 bis zu seinem Tode (1882) war er Regierungsvizepräsident zu Münster, seit April 1871 Generalkommissar zur Regelung der Grundsteuer für die Provinz Hessen-Nassau.

7. Gustav Ferdinand Klaebisch 17. 4. 1872 – 30. 6. 1887 (pens.)

Geboren Quitzdorf bei Görlitz 23. 3. 1816, gestorben 24. 11. 1891, evangelisch. Seit 1839 im Justizdienst, wurde er 1846 bei der Generalkommission in Breslau angestellt, 1847 Spezialkommissar in Sagan, 1850 in Sprottau, um 1852 als Forstassessor zur Regierung Potsdam zu gehen, wo er 1854 Kassenrat und anschließend Regierungsrat wurde. 1856 wurde er zur Regierung in Koblenz versetzt. 1882 wurde er beurteilt als „ein gewissenhafter Beamter mit echt patriotischer Gesinnung und musterhafter Haltung“.

8. Carl von Briesen 1. 7. 1887 – 31. 12. 1902 (pens.)

Geboren Düsseldorf 7. 10. 1831, gestorben Lippstadt 22. 6. 1910, reformiert. 1854 Auskultator beim Kreisgericht in Bielefeld, 1856 Referendar im Appellationsgericht Paderborn, 1857 Referendar in Köln, 1860 Regierungsassessor, 1869 Regierungsrat in Koblenz, 1879 Regierungsrat in Trier, 1885 Oberregierungsrat in Stade.

9. Maximilian von Alten 12. 1. 1903 – ca. 1913

Geboren Linden 11. 7. 1850, gestorben Hannover 22. 12. 1916, evangelisch-lutherisch. Seit 1874 im Justizdienst, 1879 Amtsrichter, 1880 Staatsanwalt, 1883 Landrichter zu Mühlhausen, 1887 am Landgericht Straßburg, 1895 Justitiar, 1896 Regierungsrat bei der Regierung zu Lüneburg, 1899 Regierungsrat zu Hannover. Wie mehrere seiner Vorgänger war auch er zugleich Vorsitzender der Einkommensteuer-Berufungskommission in Münster.

10. Dr. Paul Günther 1913 – 1918

11. Dr. Wilhelm Meinertz 1918 – 30. 9. 1919

Geboren Konitz/Westpreußen 1. 1. 1869, katholisch. Zum 1. 10. 1919 zur Reichsfinanzverwaltung in Münster übergetreten, wo er zunächst die stellvertretende Leitung der Abteilung I hatte und die Abwicklung der Geschäfte der Steuerabteilungen der Regierungen Münster, Minden und Arnsberg und der dortigen Berufungskommissionen durchführte. Zum 31. 3. 1934 ist er als Oberregierungsrat bei dem Landesfinanzamt Münster in den Ruhestand getreten.

Minden:

In Minden wurde die Abteilung für direkte Steuern, Domänen und Forsten (Abt. II, seit 1. 7. 1887 Abt. III) durch die folgenden Oberregierungsräte (bis 1823 Regierungsdirektoren) als „Dirigenten“ geleitet:

1. Christian Detmar von (1834) Mallinckrodt 1. 8. 1816 – 6. 12. 1823

Geb. 1769, gest. 1842. Seit 1797 preußischer Kriegs- und Domänenrat, wurde er 1808 im Königreich Westphalen Direktor der direkten Steuern des Fuldadepartements zu Kassel und 1814 Leiter der neuerrichteten preußischen Steuerdirektion in Paderborn und in dieser Eigenschaft Mitglied der Regierungskommissionen zu Minden, Bielefeld und Paderborn. Als die Funktionen der Steuerdirektion auf die neugegründete Regierung Minden übergingen, übernahm er die Leitung der dortigen Steuerabteilung, wurde aber 1823 als Vizepräsident an die Regierung zu Aachen versetzt. Vom 13. 1. 1819 an hatte er zugleich als Vizepräsident der Regierung Minden fungiert.

2. Wilhelm Delius 1. 1. 1826 – 31. 5. 1837

Geboren Reineberg (Fstm. Minden) 13. 4. 1780, gestorben Münster 2. 3. 1860. Zunächst Justiz-, Polizei- und Domänenbeamter, 1814 Mitglied der Regierungskommission in Minden, 1816 Regierungsrat in Minden. 1834 wurde er mit der provisorischen Leitung der Generalkommission in Münster unter Beibehaltung seines bisherigen Amtes betraut und erhielt zum 1. 6. 1837 die Stellung des Generalkommissars. Zum 1. 11. 1848 trat er in den Ruhestand. Seine Conduite lautet: „Ihm gebührt das Lob eines fähigen, gründlichen und rechtlichen Geschäftsmannes. Sein Wandel ist untadelhaft sittlich.“

3. Karl Kalisky 11. 11. 1837 – 18. 6. 1845

Er war 1834 von der Regierung Marienwerder nach Minden versetzt worden als Oberregierungsrat und Dirigent der Abteilung des Innern und wurde dort 1837 Nachfolger von Delius und Vertreter des Regierungspräsidenten. 1845 wurde er zum Geheimen Finanzrat und Vortragenden Rat in der Abteilung für Etats- und Kassenwesen des Finanzministeriums ernannt. Die Stadt Minden verlieh ihm am 14. 6. 1845 das Ehrenbürgerrecht.

4. Karl Gustav Friedrich Hasselbach 4. 8. 1845 – 16. 11. 1851

Geb. Stettin 21. 3. 1802. Er war vorher Regierungsrat in Erfurt gewesen. In Minden war er als Oberregierungsrat zugleich Vorsitzender der Revisionskom-

mission in Jagdteilungssachen für den Regierungsbezirk Minden. 1851 schied er aus dem Staatsdienst aus, da er zum Oberbürgermeister von Magdeburg gewählt worden war.

5. Friedrich Constantin von Gaertner 15. 9. 1852 – 1855

Er war vorher Regierungsrat in Koblenz gewesen, 1855 wurde er Stellvertreter des Regierungspräsidenten.

6. Ludwig Viktor Graf von Villers 16. 8. 1855 – 1862

Geboren Burgesch/Frankreich 30. 6. 1810, gestorben Frankfurt/Oder 5. 4. 1881. Seit 1842 Regierungsrat in Arnberg, kam er 1855 als Abteilungsdirigent nach Minden, wo er 1857 Stellvertreter des Regierungspräsidenten wurde. 1862 an die Regierung in Koblenz versetzt, wurde er dort 1863 Regierungspräsident. Seit 1873 bis zu seinem Tode war er Regierungspräsident in Frankfurt/Oder.

7. Heinrich Osterrath 9. 1. 1862 – Oktober 1866

Geb. 13. 12. 1805, kath. 1827 Auskultator beim Land- und Stadtgericht Brandenburg, 1829 Hofgerichtsreferendar, 1831 Regierungsreferendar und 1834 Regierungsassessor in Frankfurt/Oder; 1838 Regierungsrat, 1847 Oberregierungsrat und 1853 Dirigent der Steuerabteilung der Regierung Oppeln, seit 1861 Stellvertreter des Regierungspräsidenten in Oppeln. In Minden war er nebenamtlich Kommissar für Veranlagung der Gebäudesteuer seit 1863, Bevollmächtigter bei der Weserschiffahrts-Revisions-Kommission und Stellvertreter des Regierungspräsidenten. Im Oktober 1866 wurde er zur Regierung Arnberg als Dirigent der dortigen Steuerabteilung versetzt (s. dort).

8. Friedrich Wilhelm Wülffing 1867 – 1871

Geb. Wipperfürth 1814, kath., vorher Landrat in Siegburg. 1868 wurde er Stellvertreter des Regierungspräsidenten.

9. Carl Theodor Kopf 3. 8. 1871 – 31. 12. 1877 (pens.)

Geboren 31. 1. 1815. 1844 Regierungsassessor bei der Regierung Posen, 1849 Regierungsrat in Magdeburg.

10. Franz August Robert von Fumetti 20. 3. 1878 – 30. 6. 1887 (pens.)

Geboren Esens 27. 11. 1823, evangelisch. Bis 1865 als Verwaltungsbeamter an hannoverschen Ämtern tätig, zuletzt als Amtmann, wurde er in gleicher Eigenschaft in den preußischen Staatsdienst übernommen und 1869 zum Regierungsrat in Koblenz ernannt, von wo er 1878 als Oberregierungsrat nach Minden ging.

11. Georg Ludwig Jaenecke 9. 7. 1887 – 30. 6. 1898

Geb. Gronau 7. 1. 1828, ev. Vorher Regierungsrat in Münster.

12. Emil Fuhrmann 8. 8. 1898 – ca. 1910

Geb. Artern Kr. Sangerhausen 5. 12. 1847, ev. Vorher Regierungsrat in Liegnitz.

13. Karl Scheuermann ca. 1910 – 1919

### Arnsberg:

In Arnsberg wurde die Abteilung für direkte Steuern, Domänen und Forsten (Abt. II, seit 1. 10. 1880 Abt. III) durch die folgenden Oberregierungsräte (bis 1836 Regierungsdirektoren) als „Dirigenten“ geleitet:

1. Heinrich Eberhard Ludwig Krug von Nidda 1. 8. 1816 – 1835  
Geb. 1775, gest. 1841. Seit 1803 Kriegs- und Domänenrat in Glogau.
2. Gustav Carl Constantin Freiherr von Künsberg 19. 9. 1836 bis 1838

Geboren Potsdam 1794, gestorben Liegnitz 1843. Er war vorher Regierungsrat in Frankfurt/Oder. Durch Patent vom 19. 9. 1836 erhielt er die Dirigentenstelle in Arnsberg, von wo er zur Regierung Liegnitz als Dirigent der Abteilung des Innern versetzt wurde.

3. Georg von Viebahn 13. 6. 1838 – 1840

Geboren Soest 7. 10. 1802, gestorben Oppeln 28. 8. 1871. Zunächst Regierungsrat in Potsdam und Hilfsarbeiter im Finanzministerium, wurde er durch Patent vom 3. 6. und Reskript des Innen- und des Finanzministers vom 13. 6. 1838 nach Arnsberg berufen. Seit 1840 war er als Geheimer Finanzrat in der Handelsabteilung des Finanzministeriums, anschließend im neuerrichteten Handelsministerium tätig, seit 1858 wirkte er als Regierungspräsident in Oppeln.

4. Ferdinand Arndts 1841 – 1844

Geboren Arnsberg 1783, gest. 1848. Seit 1816 Regierungsrat und Justitiar bei der Regierung Arnsberg, vorher (seit 1804) Assessor am Hofgericht Arnsberg.

5. Carl Heinrich Mauve 1. 8. 1844 – 1. 10. 1866

Geboren Lingen 27. 9. 1791, gestorben Werl 15. 12. 1878, evangelisch. 1815 Bürgermeister von Mettingen, 1815 Aktuar am Land- und Stadtgericht Ibbenbüren, wurde er 1816 Sekretär, 1818 Referendar und 1823 Regierungsassessor bei der Regierung in Münster. Von 1826 bis 1844 war er Regierungsrat in Magdeburg. In Arnsberg wurde er 1854 Stellvertreter des Regierungspräsidenten.

6. Heinrich Osterrath Oktober 1866 – 1875

Vorher Dirigent der Steuerabteilung der Regierung Minden (s. dort).

7. Philipp Rudolf König 1875 – 25. 2. 1882

Gestorben 25. 2. 1882 im Dienst.

8. Eduard Haarland 27. 6. 1882 – 31. 7. 1895

Geboren 21. 1. 1834, evangelisch, gest. Stade 8. 5. 1897. 1855 Auskultator beim Kreisgericht Minden, Januar 1858 Appellationsgerichtsreferendar, April 1858 Regierungsreferendar in Minden, 1861 als Regierungsassessor nach Marienwerder versetzt, wurde er dort 1872 zum Regierungsrat, durch Patent vom 4. 5. 1882 zum Oberregierungsrat ernannt und durch Ministerialreskript vom 20. 5. 1882 zum Abteilungsdirigenten III in Arnsberg bestimmt. Zum 1. 8. 1895 wurde er als Dirigent der Steuerabteilung an die Regierung in Stade versetzt.

9. Paul Ludwig Wilhelm Brenken 1. 10. 1895 – 16. 11. 1902

Geboren Warendorf 14. 12. 1849, evangelisch, gest. Arnsberg 16. 11. 1902. 1871

– 1878 im Justizdienst, 1878 Regierungsassessor und Justitiar bei der Regierung in Magdeburg, wurde er April 1879 an die Regierung Münster versetzt und dort 1884 Regierungsrat und Vorsitzender der Einkommensteuer-Einschätzungskommission für den Stadtkreis Münster, um 1895 als Dirigent der Steuerabteilung und Vorsitzender der Einkommensteuer-Berufungskommission nach Arnberg zu gehen. Im Nachruf werden sein liebenswürdiges Wesen, seine große Pflichttreue und sein klarer praktischer Blick gerühmt.

10. Fürchtegott Georg Stiller 12. 1. 1903 – September 1909

Geboren 31. 1. 1860, evangelisch. 1884 Regierungsreferendar bei den Regierungen in Gumbinnen, dann in Kassel, 1887 Regierungsassessor in Posen, 1897 dort zum Regierungsrat ernannt, wurde er 1897 an die Regierung Düsseldorf, 1900 an die Regierung Sigmaringen, 1901 wieder an die Regierung Düsseldorf versetzt. Durch Ministerialreskript vom 17. 12. 1902 wurde er zunächst kommissarisch zum Dirigenten III in Arnberg bestellt und durch Kabinettsorder vom 9. 3. 1903 zum Oberregierungsrat ernannt und in seinem Amte bestätigt. Zum 1. 10. 1909 wurde er kommissarisch und seit 1. 1. 1910 endgültig Dirigent der Steuerabteilung der Regierung Potsdam.

11. Dr. jur. Boehlke Februar 1910 – Mai 1913

Zunächst Regierungsrat in Arnberg, wurde er 1909 auftragsweise und im Februar 1910 nach Beförderung zum Oberregierungsrat endgültig mit der Leitung der Steuerabteilung beauftragt. Seit März 1910 war er Vorsitzender der Einkommensteuer-Berufungskommission für den Regierungsbezirk Arnberg. Am 1. 6. 1913 wurde er als Dirigent der Steuerabteilung an die Regierung in Königsberg versetzt.

12. Dr. jur. Ernst Jacobi Juni 1913 – April 1920

Im Juni 1913 im Tausch gegen Dr. Boehlke von Königsberg, wo er Dirigent der Steuerabteilung der Regierung gewesen war, nach Arnberg versetzt. Im Mai 1920 wurde er als Hilfsrichter zum Reichsfinanzhof in München versetzt, wo er im Oktober 1920 Reichsfinanzrat wurde.

*Der zweite Teil des Beitrages erscheint im Band 133.*