

Vor 60 Jahren

Finanzgerichtsordnung in Kraft getreten

Ursula Sens

Die Finanzgerichte erhielten mit dem Inkrafttreten der Finanzgerichtsordnung (FGO) am 1.1.1966 eine Prozessordnung, die ihrer Stellung als unabhängige, von den Verwaltungsbehörden getrennte, besondere Verwaltungsgerichte gerecht wird.¹ Die FGO gewährleistet einen effektiven Rechtsschutz gegenüber staatlichem Handeln im Bereich der Steuern und Abgaben.

1. Vorläufer in der Weimarer Republik

Erste Schritte zu einer eigenständigen Finanzgerichtsbarkeit wurden in der Weimarer Republik unternommen. Aufgrund der finanziellen Lage nach dem Ersten Weltkrieg führte der damalige Reichsminister der Finanzen *Matthias Erzberger* 1919/20 eine Finanz- und Steuerreform durch. Zu seinem Reformwerk gehörte die Reichsabgabenordnung (RAO) von 1919,² die als Mantelgesetz die einzelnen Steuerregelungen zusammenfasste und die Grundlage für ein reichseinheitliches Steuerrecht bildete. Gegen Steuerbescheide war ein Berufungsverfahren vorgesehen (§ 244 ff. RAO). Zunächst prüfte das Finanzamt die Einsprüche. Gegen Einspruchsentscheidungen, an denen auch Steuerausschüsse mitgewirkt haben, war die Berufung zum Finanzgericht sowie die Rechtsbeschwerde an den bereits 1918 gegründeten Reichsfinanzhof als „oberste Spruch- und Beschlussbehörde“ möglich. Die Finanzgerichte nahmen 1921/22 ihre Tätigkeit auf, waren aber mit den heutigen Finanzgerichten nicht vergleichbar, da sie organisatorisch den Landesfinanzämtern angegliedert waren. Die Kammern waren mit zwei Beamten und drei ehrenamtlichen Mitgliedern besetzt, die zwar als solche unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen waren; allerdings gehörten die Hauptamtlichen gleichzeitig als Verwaltungsbeamte dem Landesfinanzamt an. Von den ehrenamtlichen Mitgliedern sollte „tunlichst eins dem Beruf oder Erwerbszweig des Steuerpflichtigen angehören“ (§ 14 RAO). Das Übergewicht der ehrenamtlichen Mitglieder sollte das Vertrauen in die Rechtsprechung stärken.

1 Ausführlich zur Geschichte: *Schmid*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, Abgabenordnung, Finanzgerichtsordnung, FGO Einf., Stand: Lfg. 254, 2019; BT-Drs. 4/1446, S. 33 ff.

2 RGBl 1919, S. 1993.

Mit dem „Führererlass“ über die kriegsbedingte „Vereinfachung der Verwaltung“ vom 28.8.1939 wurden Einspruch und Berufung in Abgabenangelegenheiten abgeschafft und durch das Anfechtungsverfahren ersetzt. An die Stelle der Finanzgerichte traten Anfechtungsabteilungen bei den Oberfinanzpräsidenten. Das Steuerrecht geriet zunehmend unter den Einfluss der nationalsozialistischen Ideologie.

2. Neubeginn in den Besatzungszonen

Nach 1945 organisierten die Alliierten die Justiz in ihren jeweiligen Zonen neu. Das Gesetz Nr. 36 des Alliierten Kontrollrats vom 10.10.1946 machte den Weg frei, in den einzelnen Besatzungszonen Verwaltungsgerichte zu errichten.³ In Durchführung des Gesetzes bestimmte die Verordnung Nr. 175 der Militärregierung Deutschland – Britisches Kontrollgebiet – vom 1.2.1949 für die Länder der britischen Besatzungszone die Wiedererrichtung von Finanzgerichten.⁴ § 2 Abs. 1 lautete: „Die Finanzgerichte sind unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen.“ Die Besetzung regelte § 3 Abs. 1 Satz 1: „Die Finanzgerichte verhandeln und entscheiden in Kammern, die mit zwei beamteten Mitgliedern, einschließlich des Vorsitzenden, und drei ehrenamtlichen Mitgliedern besetzt sind.“

In der sowjetischen Besatzungszone gab es ebenfalls eine einheitliche Regelung; in der amerikanischen und französischen Zone gab es landesspezifische Regelungen.

3. Vom Grundgesetz bis zur Verabschiedung der FGO

Das Grundgesetz vom 23.5.1949 brachte eine grundlegende Änderung. Die Finanzgerichtsbarkeit sollte durch Bundesgesetz einheitlich geregelt werden (Art. 108 Abs. 6 GG). 1950 wurde der Bundesfinanzhof mit Sitz in München als „oberes Bundesgericht“ für die Finanzgerichtsbarkeit errichtet. 1955 legte die Bundesregierung den „Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der Finanzgerichtsbarkeit“ vor,⁵ den der Deut-

3 Amtsblatt des Kontrollrats in Deutschland 1946, Nr. 11, S. 183.

4 Verordnungsblatt für die britische Zone 1948, Nr. 58, S. 385.

5 BT-Drs. 2/1716.

sche Bundestag wegen Überlastung mit anderen gesetzgeberischen Aufgaben in der 2. Wahlperiode nicht verabschieden konnte. Daher wurde als Vorschaltgesetz das „Gesetz über Maßnahmen auf dem Gebiet der Finanzgerichtsbarkeit“ vom 22.10.1957 beschlossen, das die organisatorische Unabhängigkeit der Finanzgerichte für das gesamte Bundesgebiet sicherstellte: „Die Finanzgerichte sind unabhängige, von den Verwaltungsbehörden getrennte Gerichte der Länder“ (§ 1).⁶ Die Verflechtung der Finanzgerichte mit der Finanzverwaltung war somit endgültig beseitigt. In der 3. Wahlperiode wurde ein gering veränderter Gesetzentwurf erneut in den Bundestag eingebracht.⁷ Da nunmehr die Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) als Modellgesetz abgewartet werden sollte, wurde der „Entwurf einer Finanzgerichtsordnung (FGO)“ erst in der 4. Wahlperiode nach Verabschiedung der VwGO mit geringen Anpassungen beschlossen und trat am 1.1.1966 in Kraft.⁸ Bis 1965 richtete sich das Berufungs- bzw. Beschwerdeverfahren noch nach den Vorschriften der Reichsabgabenordnung.

4. Aufbau der Finanzgerichtsbarkeit

Die Finanzgerichtsbarkeit ist – anders als die anderen Gerichtsbarkeiten in Deutschland – nicht dreistufig, sondern zweistufig aufgebaut. In den Ländern gibt es Finanzgerichte als obere Landesgerichte, auf Bundesebene den Bundesfinanzhof. Die FGO regelt bundeseinheitlich die Zulässigkeit des Finanzrechtswegs sowie die Zuständigkeit und das Verfahren vor den Finanzgerichten und dem Bundesfinanzhof. Das Finanzgericht ist zugleich Tatsacheninstanz, d. h. Streitigkeiten über Tatsachen werden auf dieser Ebene abschließend entschieden, während der Bundesfinanzhof als Rechtsmittelinstanz nur über Rechtsfragen befindet. Spruchkörper bei den Finanzgerichten sind die Senate, die mit drei Berufsrichtern und zwei ehrenamtlichen Richtern besetzt sind.

5. Ehrenamtliche Richter nach der FGO

Die mehrheitliche Besetzung der Finanzgerichte mit ehrenamtlichen Richtern unter der Geltung der RAO wurde zugunsten der Berufsrichter geändert. Die heutige Besetzung mit zwei (statt früher drei) ehrenamtlichen Richtern und drei Berufsrichtern (§ 5 Abs. 3 FGO) entspricht der für die Verwaltungsgerichte geltenden Regelung und wurde mit der Unabhängigkeit der Finanzgerichte begründet.

Die Wahl der ehrenamtlichen Richter erfolgt nach Vorschlagslisten, die der Präsident des Finanzgerichts nach Anhörung der Berufsvertretungen (Gewerkschaften, Kammern,

Verbände usw.) aufzustellen hat (§ 25 FGO). Hinsichtlich der Qualifikation sah der Gesetzentwurf in § 16 Abs. 2 FGO noch vor, dass der ehrenamtliche Finanzrichter „in wirtschaftlichen Fragen sachkundig und mit den örtlichen Verhältnissen seines Gerichtsbezirks vertraut“ sein soll. Dieser Absatz fiel „zur Vermeidung von Auslegungsschwierigkeiten zu § 19 VwGO“ weg. Zur Begründung heißt es: „Er besagte im Übrigen nur eine Selbstverständlichkeit.“⁹ Ein Qualifikationserfordernis in der FGO hätte das besondere Augenmerk auf die Sachkunde bei der Auswahl der ehrenamtlichen Richter gelegt.

Anfang der 1990er-Jahre sollte zur Beschleunigung und Vereinfachung der finanzgerichtlichen Verfahren im „Gesetz zur Änderung der Finanzgerichtsordnung und anderer Gesetze“ die Zuständigkeit des Einzelrichters erheblich ausgeweitet werden. Bei der Beratung hat der Bundesrat eine Öffnungsklausel – sozusagen als Korrektiv – vorgeschlagen, dass die Länder bei Entscheidungen des Einzelrichters die Mitwirkung von zwei ehrenamtlichen Richtern in der mündlichen Verhandlung vorsehen können (§ 5 Abs. 4 FGO).¹⁰ Nur das Land Niedersachsen hat in einem Ausführungsgesetz zur FGO von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht; die Regelung wurde aber 2006 aufgehoben.¹¹



Ursula Sens, Geschäftsführerin, PariJus gGmbH |
Foto: privat

6 BGBl I 1957, S. 1746.

7 BT-Drs. 3/127.

8 BT-Drs. 4/1446; BGBl I 1965, S. 1477 ff.

9 Schriftlicher Bericht des Rechtsausschusses, BT-Drs. 4/3523zu, S. 4.

10 BR-Drs. 301/1/91; BT-Drs. 12/3676; ausführlich zur Öffnungsklausel in der FGO: Hasso Lieber, Die Kompetenz der Länder bei der Besetzung der Gerichte, LAIKOS Journal Online 2025, S. 4-6, <https://www.laikos.eu/abhandlungen/6606-die-kompetenz-der-laender-bei-der-besetzung-der-gerichte/>.

11 Nds. GVBl. 1993, S. 40; Nds. GVBl. 2006, S. 182.