

Handreichung zur Bewertung der kommunalen Unterlagen zu Steuern und Abgaben

erarbeitet vom Arbeitskreis Bewertung kommunalen Schriftguts NRW¹

Rechtsgrundlagen und Aufgaben

Die grundlegenden Regelungen zur Steuererhebung durch Kommunen sind bereits im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG)² festgeschrieben. Danach steht den Kommunen das Aufkommen aus der Gewerbesteuer³ und der Grundsteuer⁴ zu, deren Erhebung bundesrechtlich geregelt ist und für deren Veranlagung die Kommunen zuständig sind. Auch an der Einkommensteuer und an der Umsatzsteuer sind die Kommunen beteiligt. Diese werden jedoch nicht selbstständig von den Kommunen erhoben, sondern den Kommunen über den kommunalen Finanzausgleich zugewiesen. Ferner haben die Kommunen ein beschränktes eigenes Steuerfindungsrecht und können nach Maßgabe der jeweiligen Landesgesetzgebung örtliche Verbrauchs- und Aufwandsteuern selbst durch Satzung einführen und erheben. In Nordrhein-Westfalen gibt die Landesverfassung vor, dass die Kommunen zur Erfüllung ihrer Aufgaben Abgaben und Steuern zu erheben können.⁵ Die Grundsätze der kommunalen Finanzmittelbeschaffung sind weiter in der Gemeindeordnung des Landes Nordrhein-Westfalen (GO NRW) verankert. Danach hat die Erhebung der Abgaben nach gesetzlichen Vorschriften zu erfolgen. Reichen die Finanzmittel für eine Erfüllung kommunaler Aufgaben nicht aus, hat die Kommune die Möglichkeit, die für die Aufgabenerfüllung erforderlichen Mittel aus Entgelten für die von ihr erbrachten Leistungen oder aus Steuern zu beschaffen. Kredite dürfen von Gemeinden nur aufgenommen werden, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich ist oder wirtschaftlich unzumutbar wäre.⁶ Das Kommunalabgabengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (KAG) regelt dann explizit die Erhebung von Steuern, Abgaben, Gebühren und Beiträgen durch die Kommunen.⁷ Danach muss der Erhebung von Kommunalabgaben eine Satzung zugrunde liegen, die den Kreis der Abgabeschuldner, den die Abgabe begründenden Tatbestand, den Maßstab und den Satz der Abgabe sowie den Zeitpunkt ihrer Fälligkeit genau bestimmt. Die erstmalige Erhebung oder Neueinführung einer kommunalen Abgabe muss vom Innenministerium und dem Finanzministerium des Landes NRW genehmigt werden.⁸

Die Erhebung der Steuern wird in den Kommunen in der Regel von Steuerämtern oder den Stadtkassen wahrgenommen. Die Vorgänge zur Steuererhebung werden dabei zumeist von anderen Fachämtern beispielsweise infolge von Gewerbeanmeldungen angestoßen. Die Veranlagung der zu leistenden Steuern und Abgaben sowie die Ausstellung entsprechender Bescheide wird in den zuständigen Dienststellen in der Regel durch elektronische Fachverfahren unterstützt.

Steuerarten und Akteninhalte

Zur konkreten Erhebung der Steuern und Abgaben werden in jedem Einzelfall betriebs- und personenbezogene Steuerakten geführt. Für die Steuerakten gilt eine Aufbewahrungsfrist von 10 Jahren nach Aktenschluss.⁹ Bei der Betrachtung dieser gleichförmigen Überlieferung von Steuerakten wurde deutlich, dass in den meisten nordrhein-westfälischen Kommunen ein gleicher oder sehr ähnlicher Kanon an Steuern und Abgaben erhoben wird:

- Hundesteuer: Grundlage ist hier die Anmeldung von einem bzw. mehreren Hunden durch den Hundehalter. Bei der Berechnung und Erhebung der Steuer sind vor allem Angaben zu den Tieren wie Hunderasse und Anzahl der Hunde relevant, ergänzende Informationen zum Halter wie beispielsweise finanzielle oder persönliche Angaben werden nicht erfasst.
- Vergnügungssteuer: Der Besteuerung unterliegen veranstaltete Vergnügen bzw. der aus den Veranstaltungen erzielte Ertrag oder Umsatz, zum Beispiel der Eintrittspreis. Hier erfolgt die Veranlagung als Kartensteuer, die sich nach dem Preis und der Anzahl der verfügbaren Eintrittskarten bemisst. Daneben gibt es bei der Vergnügungssteuer auch die Veranlagung als Pauschsteuer, die sich nach dem Spielumsatz (z. B. in Spielclubs und Casinos), der Größe des benutzten Raumes oder der Roheinnahme des Veranstalters errechnet. Bei Spielgeräten berechnet sich die Steuer nach dem Spielaufwand für die Nutzung. Außerdem

1 An der Erarbeitung dieser Bewertungsempfehlung waren folgende Kommunalarchive beteiligt: LWL-Archivamt für Westfalen (Nicola Bruns), LVR-Archivberatungs- und Fortbildungszentrum (Michael Habersack), Kreisarchiv Soest (Iris Zwitzers), Stadtarchive Castrop-Rauxel (Thomas Jasper), Bochum (Annett Schreiber), Dortmund (Ute Pradler/Sandra Holtgreve), Iserlohn (Rico Quaschny), Köln (Julia Krämer-Riedel/Andrea Wendenburg) und Sankt Augustin (Michael Korn).

2 Vgl. Art. 28 Abs. 2 sowie Art. 106 Abs. 5–6 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) vom 23. Mai 1949, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. Dezember 2014 (BGBl. I S. 2438).

3 Die Erhebung der Gewerbesteuer erfolgt gemäß Gewerbesteuergesetz (GewStG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Oktober 2002 (BGBl. I S. 4167).

4 Die Erhebung der Grundsteuer erfolgt gemäß Grundsteuergesetz (GrStG) vom 7. August 1973 (BGBl. I S. 965).

5 Vgl. Art. 79 Verfassung für das Land Nordrhein Westfalen vom 28. Juni 1950 (GV.NW. 1950 S. 127).

6 Vgl. § 77 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) in der Neufassung vom 14. Juli 1994 (GV.NRW. 1994 S. 666).

7 Vgl. Kommunalabgabengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (KAG) vom 21. Oktober 1969 in der Fassung der letzten Änderung vom 8. September 2015 (GV.NRW. 2015 S. 666). Auf dieser Grundlage werden neben Steuern beispielsweise Gebühren und Abgaben für Straßenreinigung, Abfallentsorgung, Kanal- oder Abwasser erhoben.

8 Vgl. § 2 KAG (wie Anm. 7).

9 § 147 Abgabenordnung (AO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3866; 2003 I S. 61) legt eine Aufbewahrungsfrist von 10 Jahren fest. Gemäß § 12 Abs. 1 Nr. 4 KAG gilt diese Regelungen auch für Kommunen.

gibt es einen festgelegten Steuersatz für die Haltung von Spielgeräten je Kalendermonat. Weitere Formen der Vergnügungssteuer in Kommunen sind beispielsweise die Automatensteuer für Spielautomaten und die Prostitutionssteuer bzw. die Steuer auf sexuelle Vergnügungen, die auf die Einnahmen aus sexuellen Dienstleistungen erhoben wird.¹⁰ Neben Angaben zur steuerpflichtigen Person und der Festsetzung der Abgaben enthalten diese Akten keine weiterführenden Informationen.

- **Übernachtungsabgabe:**¹¹ Die Grundlage für die Steuer bildet hier der Preis je Person für eine entgeltliche Übernachtung innerhalb der Kommune. Steuerpflichtig ist der Gast, der die Steuer mit der Begleichung der Übernachtungskosten zahlt. Weitere Informationen zur Person oder zur Dauer des Aufenthaltes gehen nicht aus den Akten hervor.
- **Zweitwohnungssteuer:** Die Steuer wird nach der Mitteilung der Meldeämter über die Anmeldung eines Zweitwohnsitzes erhoben. Die Vorgänge enthalten den Namen des Wohnungsnehmers und die Höhe der Nettokaltmiete, die im Allgemeinen als Berechnungsgrundlage für die Höhe der Steuer herangezogen wird.
- **Jagdsteuer:** Die Landesjagdsteuer wurde in Nordrhein-Westfalen im Jahr 2009 abgeschafft.¹² Die Festsetzung und Ertragshöhe der Steuer lag bei den Kommunen. Steuerpflichtig war jeweils die natürliche oder juristische¹³ Person, die das Jagdrecht ausübte. Bemessungsgrundlage für die Festsetzung der Höhe der zu entrichtenden Abgabe war der sogenannte Jagdwert, der sich aus der Jagdfläche bzw. dem Pachtpreis ergab. Die Steuerakten spiegeln lediglich die satzungsgemäße Berechnung der Steuern wider und enthalten keine weiterführenden Informationen, sodass sich hieraus beispielsweise keine Aussagen über die Jagdverhältnisse in einer Kommune ableiten lassen.¹⁴
- **Gewerbesteuer:** In Deutschland wurde die Gewerbesteuer 1891 durch die Miquelsche Steuerreform eingeführt. Der Steuererklärung eines Gewerbetreibenden beim Finanzamt folgt ein Gewerbesteuermessbescheid. Auf dessen Grundlage wird anschließend die Gewerbesteuer berechnet.¹⁵ Der einer laufenden Anpassung unterliegende Hebesatz der Gewerbesteuer findet sich in der jeweils gültigen kommunalen Satzung. Neben den grundlegenden Informationen zur Steuerveranlagung enthalten diese Akten Korrespondenzen, die Teile der Firmengeschichte dokumentieren können. Zudem weisen die Gewerbesteuerakten im Vergleich zu den übrigen kommunalen Steuerakten teilweise relativ lange Laufzeiten auf.¹⁶
- **Grundsteuer (A und B):** Versteuert wird hier das Eigentum an Grundstücken und deren Bebauung. Grundsätzlich wird zwischen der Grundsteuer A (agrarisches) für Grundstücke der Land- und Forstwirtschaft und Grundsteuer B (baulich) für bebaute oder bebaubare Grundstücke und Gebäude unterschieden. Grundlage

für die Erhebung der Grundsteuer ist der Wert des Grundstücks bzw. des Betriebes. Zunächst stellt das zuständige Finanzamt den Einheitswert für das Grundstück bzw. für land- und forstwirtschaftliche Betriebe fest. Danach wird der Grundsteuermessbetrag ermittelt. Dieser ergibt sich durch die Anwendung der im Grundsteuergesetz festgelegten Steuermesszahl auf den Einheitswert. Nach Feststellung des Grundsteuermessbetrages wird schließlich anhand des individuellen Hebesatzes der Gemeinde die Grundsteuer festgesetzt. Die Akten enthalten neben den nötigen Daten zur Steuerveranlagung zwar zum Teil Korrespondenzen zur Ableistung der Steuer, allerdings keine weiterführenden Informationen zum Grundstück bzw. zum Grundstückseigentümer.¹⁷

Aufgrund der unterschiedlichen kommunalen Steuersätzen variieren die Berechnungsgrundlagen und die Höhe der Abgaben zwischen den einzelnen Gemeinden. Zudem können einzelne Kommunen im Rahmen ihrer Möglichkeiten noch weitere Steuern und Abgaben erheben.¹⁸

Der Gesamtkomplex der Erhebung kommunaler Steuern und Abgaben bildet sich in der Sachaktenüberlieferung verschiedener Dienststellen innerhalb der kommunalen Verwaltung ab. Neben den einzelnen Fallakten der Steuererhebung liefern beispielsweise die Unterlagen der politischen Entscheidungsgremien wesentliche Informationen zur Aufstellung und Verabschiedung kommunaler Steuersatzungen. Ferner geben die kommunalen Satzungen Aufschluss über den Anlass (Tatbestand) und den Satz

10 Die Bezeichnung der Steuer kann variieren: In Bochum wird die Vergnügungssteuer auf Schaustellungen von Personen und Darbietungen ähnlicher Art mit beabsichtigter erotisierender Wirkung erhoben. Hierunter fallen dann zum Beispiel Striptease, Peepshows und Tabledances. In Iserlohn wird die Steuer als „Steuer auf kommerzielle Angebote sexueller Art“ bezeichnet.

11 Diese Form der Tourismusabgabe wird in anderen Städten auch als Orts-, Kur-, Gäste- oder Nächtigungstaxe bzw. Aufenthaltsabgabe bezeichnet. Seit 2009 war zudem die Kulturförderabgabe (auch Beherbergungs- oder Bettensteuer) für geschäftliche und private Übernachtungen in Hotels und Pensionen erhoben worden, wobei 5 % des Zimmerpreises abgeführt werden mussten. Diese Abgabe wurde 2012 vom Bundesverwaltungsgericht als verfassungswidrig erklärt. Seitdem darf die Steuer nur noch von Privatreisenden erhoben werden. Geschäftlich bedingte Übernachtungen dürfen nicht mehr mit der Kulturförderabgabe belegt werden.

12 Änderung des Kommunalabgabengesetzes (KAG) durch das Gesetz zur Abschaffung der Jagdsteuer vom 30. Juni 2009 (GV.NRW. 2009 S. 394). Hier v. a. § 3 Abs. 1 Satz 2 KAG: „Eine Jagdsteuer darf ab 1. Januar 2013 nicht erhoben werden.“ Eine Wiedereinführung der Jagdsteuer ist umstritten und wird vorläufig nicht umgesetzt.

13 Zum Beispiel Jagdgenossenschaften.

14 Die Jagdverhältnisse in einer Kommune dokumentieren sich vielmehr in den Überlieferungen von Jagdgenossenschaften und Verbänden.

15 Vgl. Gewerbesteuergesetz (wie Anm. 3).

16 Vollständigere Informationen zur Unternehmensgeschichte sind in der kommunalen Überlieferung eher in Gewerberegistern, Nachlässen von Unternehmern oder Unterlagen von Wirtschaftsförderern abgebildet.

17 Alle wesentlichen grundstücksbezogenen Angaben befinden sich im Grundbuch bzw. in den entsprechenden Katasterunterlagen.

18 Aktuell wird beispielsweise in den Städten Dortmund, Essen und Herne eine Wettbürosteuer für Pferde- und Sportwetten erhoben, deren Veranlagung nach der Betriebsfläche erfolgt. Nach und nach abgeschafft worden ist die Getränkesteuer, die als kommunale Verbrauchssteuer auf den Verzehr alkoholischer und nichtalkoholischer Getränke an Ort und Stelle erhoben wurde.

bzw. die Höhe der Abgabe sowie den Zeitpunkt der Fälligkeit. Darüber hinaus können zur Steuererhebung Generalakten zur jeweiligen Steuerart sowie Sachakten zu den Hebesätzen in den Steuerakten entstehen. Die Finanzierung der kommunalen Aufgaben aus dem Steuerertrag ist aus den Unterlagen zur Finanzplanung und Rechnungslegung wie Haushaltsplänen, Jahresrechnungen und Statistiken ersichtlich. Ferner dürften größere steuerrechtliche Auseinandersetzungen ein entsprechendes Presseecho hervorgerufen haben, das sich in der Überlieferung der lokalen Tageszeitungen niederschlägt.

Bewertungsempfehlung

Insgesamt kann festgehalten werden, dass sich die Aktenführung bei der Festsetzung und Erhebung kommunaler Steuern und Abgaben im Einzelfall sehr gleichförmig darstellt. Da bei der standardisierten Sachbearbeitung vor allem satzungsmäßig geforderte Informationen zu jedem steuerpflichtigen Fall erhoben werden, enthalten die Fallakten nur die notwendigen Angaben zum Steuerpflichtigen und die Festsetzung des zu entrichtenden Steuersatzes. Weitere Beschreibungen oder qualitative Aussagen, beispielsweise zu den Lebensumständen der steuerpflichtigen Person oder zur finanziellen Situation innerhalb der Kommune, sind in dieser Überlieferung grundsätzlich nicht zu erwarten. Aufgrund des niedrigen Informationsgehaltes

ist den Fallakten der Steuererhebung im Vergleich zur oben beschriebenen und potentiell archivwürdigen Sachaktenüberlieferung kein Mehrwert beizumessen. Abgesehen von lokalen Besonderheiten oder besonderen Akteninhalten, die eine Auswahlarchivierung oder die Überlieferung besonderer Fälle rechtfertigen würden,¹⁹ sind die Steuerakten in ihrer Gesamtheit als nicht archivwürdig einzustufen.

Bei Gewerbesteuerakten zu den für das Wirtschaftsleben der Kommune bedeutenden Unternehmen oder Gewerben mit langer Laufzeit sollte jedoch beispielsweise eine individuelle Prüfung des Informationsgehaltes vorgenommen werden. Des Weiteren kann die Überlieferung von Steuerunterlagen als Ersatzüberlieferung sinnvoll sein. So können beispielsweise bei einem Verlust der kompletten oder eines Teils der Einwohnermeldekartei sowie bei Unvollständigkeit von Adressbüchern die Aufbewahrung von Steuerlisten (v. a. Grundsteuerlisten) in Erwägung gezogen werden. Ebenfalls als archivwürdig könnten z. B. die Filmveranlagungsbücher der Kinos sowie die Abrechnungunterlagen für die Vergnügungssteuer bestimmt werden, wenn die Veranstaltungen in einer Kommune für einen bestimmten Zeitraum nicht anders überliefert werden können oder konnten.

Zur Dokumentation des Verfahrens, das sich am besten in Verwaltungsstreitsachen dokumentiert, können exemplarische Einzelfälle übernommen werden. ■

¹⁹ Vgl. Antje Bauer, Erste Überlegungen zur Bewertung von Steuerakten im Stadtarchiv Erfurt, in: *Archive in Thüringen* 21 (2001), S. 13–16. Die hier beschriebene Überlieferung bezieht sich auf Unterlagen der DDR, die sich inhaltlich von der Überlieferung in nordrhein-westfälischen Kommunen unterscheiden. Der Beitrag gibt einen Überblick über historische Fragestellungen und archivwürdige Aspekte zur Ermittlung des Quellenwertes, die für eine Auswahl besonderer Fälle herangezogen werden können.