



Beschlussvorlage

Drucksache Nr. 64/2010

Beratungsfolge			Abstimmung		
Gremium	öffentlich	Sitzungsdatum	Ja	Nein	Enth.
Hauptausschuss	Nein	12.04.2010			
Gemeinderat	Ja	19.04.2010			

Änderung der Satzung über die Erhebung einer Vergnügungssteuersatzung (1. Änderung der Vergnügungssteuersatzung vom 21.10.2008)

I. Beschlussantrag

Der Gemeinderat stimmt der in Anlage 1 dieser Vorlage beigefügten Änderung der Satzung über die Erhebung einer Vergnügungssteuer (Vergnügungssteuersatzung) zu.

II. Begründung

1. Rechtliche Ausgangslage

Die Vergnügungssteuer ist als örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuer der Satzungsautonomie und dem Steuerfindungsrecht der Gemeinde unterworfen, d. h. die Gemeinde regelt, ob und wie sie die Vergnügungssteuer innerhalb ihres Gemeindegebiets erhebt.

Neben der Funktion der Einnahmeerzielung kommt der Vergnügungssteuer eine wichtige Lenkungsfunktion in der Bekämpfung der Spielsuchtgefahren zu. Da davon auszugehen ist, dass Suchtgefahren und ihre negativen Folgen proportional zur Nutzung von Automaten ansteigen, kann die Besteuerung von Spielautomaten auch dazu dienen, die Eröffnung von Spielhallen und die Anzahl der Aufstellung von Spielgeräten insgesamt und somit die Spielsuchtgefahren einzuschränken. Im Übrigen wird auf Drucksache Nr. 127-1/2008 verwiesen.

Grundlage der Vergnügungssteuererhebung der Stadt Biberach ist die Vergnügungssteuersatzung vom 21.10.2008.

2. Vergnügungssteuer in der Stadt Biberach

Traditionell steht bei der Vergnügungssteuersatzung der Stadt Biberach der Lenkungscharakter im Vordergrund, weshalb bereits bisher im Vergleich zu anderen Städten deutlich höhere Steuersätze zur Anwendung kamen. Die fiskalischen Aspekte der Steuer traten aufgrund der geringen monetären Bedeutung der Steuer im städtischen Haushalt schon immer in den Hintergrund.

Seit dem 01.01.2009 werden Spielautomaten nach dem sog. Wirklichkeitsmaßstab besteuert. Das bedeutet, bei der Besteuerung wird das tatsächliche Einspielergebnis eines Spielgeräts zugrunde gelegt (Bruttokasse). Der aktuelle Steuersatz beläuft sich auf 20 % der Bruttokasse für Spielgeräte mit Gewinnmöglichkeit in Spielhallen und 15 % der Bruttokasse für Spielgeräte an anderen Aufstellorten (z. B. Gaststätten). Mit diesen Steuersätzen liegen wir im obersten Bereich der in Baden-Württemberg bisher angewandten Vergnügungssteuersatzungen.

Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg (Beschluss vom 21.08.2008) kann in einer Vergnügungssteuer neben dem Wirklichkeitsmaßstab auch eine Mindeststeuer als Auffangtatbestand eingeführt werden, wenn der verfolgte Lenkungszweck ohne diese Mindeststeuer nicht ausreichend wirksam erreicht werden kann.

Ab dem 01.01.2009 wurde in der Vergnügungssteuersatzung der Stadt Biberach die Mindeststeuer als Auffangtatbestand eingeführt und zwar mit 315 € je Spielgerät mit Gewinnmöglichkeit in Spielhallen und mit 105 € je Spielgerät mit Gewinnmöglichkeit in Gaststätten. Dadurch sollte sichergestellt werden, dass auch das Spielen an ertragsschwachen Geräten in dem Maße besteuert wird, dass der Lenkungszweck auch tatsächlich erfüllt werden kann. In der Praxis bedeutet dies, dass bis zu einem Einspielergebnis in Höhe von 1.575 € in Spielhallen und 700 € an anderen Orten die Mindeststeuer bezahlt werden muss und bei darüber hinausgehenden Einspielergebnissen der Regelsteuersatz mit 20 % bzw. 15 % der Bruttokasse zur Anwendung kommt.

Ohne diese Mindeststeuer besteht die Gefahr, dass eine Vielzahl ertragsschwacher Geräte aufgestellt bleiben, da das geringe Einspielergebnis nur mit dem prozentualen Regelsteuersatz versteuert werden müsste. Zudem kommt es gerade bei Neuaufstellungen von Geräten vor, dass die Spielgeräte mehr Gewinn ausschütten, als der Spieler eingesetzt hat. In diesen Fällen weist das Gerät ein negatives Einspielergebnis aus. Ohne den Auffangtatbestand einer Mindeststeuer würden diese Geräte nicht besteuert werden. Der Lenkungszweck der Vergnügungssteuersatzung wäre in Biberach somit ohne den Auffangtatbestand der Mindestbesteuerung nicht möglich.

3. Klagen gegen die Vergnügungssteuersatzung der Stadt Biberach

Schon vor In-Kraft-Treten der Vergnügungssteuersatzung zum 01.01.2009 hatten verschiedene Spielhallenbetreiber angekündigt, rechtlich gegen die Satzung der Stadt vorzugehen. Dies war dann auch tatsächlich der Fall. Mehrere Spielhallenbetreiber legten zunächst Widerspruch und später Klage gegen die Vergnügungssteuerbescheide ein. Hauptangriffspunkt war neben der Höhe des Regelsteuersatzes sowohl die Höhe der Mindeststeuer als auch die Mindeststeuer an sich.

In der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht Sigmaringen am 15.03.2010 kam zum Ausdruck, dass das Gericht die Höhe des Regelsteuersatzes von 20 % bzw. 15 % für Geldspielgeräte nicht für unrechtmäßig hält, da auch bereits andere Verwaltungsgerichte Steuersätze in dieser Höhe gebilligt hätten und derzeit keine Informationen von Aufstellern im Satzungsgebiet vorlägen, die Schlüsse auf eine Erdrosselungswirkung zulassen würden.

Auch bei der Mindeststeuer als Auffangtatbestand ließ das Gericht erkennen, dass diese vom Grundsatz her nicht rechtswidrig sei. Problematisch an der Mindeststeuer in Biberach sei jedoch die Höhe, da zu einem hohen Prozentsatz die Spielgeräte der Aufsteller mit der Mindeststeuer belegt werden und es sich somit nicht mehr um einen Auffangtatbestand handeln würde. Eine klare Aussage des Verwaltungsgerichts, wie hoch die Mindeststeuer höchstens sein darf, wurde nicht getroffen. Aus einem Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg aus dem Jahr 2008 lässt sich ableiten, dass die Höhe der Mindeststeuer dann noch rechtskonform ist, wenn das Verhältnis der mit Mindeststeuer belegten Geräte weniger als 30 % beträgt.

Ein Kläger hat bereits angedroht auch in Zukunft gegen die Vergnügungssteuersatzung der Stadt Biberach vorzugehen, wenn der Gemeinderat an dem Auffangtatbestand der Mindeststeuer weiterhin festhält.

III. Änderung der Vergnügungssteuersatzung

1. Höhe des Regelsteuersatzes

Während die Regelsteuersätze der Stadt Biberach in Höhe von 20 % in Spielhallen und 15 % an anderen Orten im Jahr 2009 im Vergleich zu anderen Städten noch den absoluten Höchstsatz darstellten, sind mittlerweile andere Kommunen dem Beispiel Biberachs gefolgt und haben diese Steuersätze übernommen oder zumindest ihre Sätze nach oben korrigiert. Die Stadt Mengen hat zum 01.01.2010 den Steuersatz für Spielhallen sogar auf 25 % erhöht. Der durchschnittliche Steuersatz für Spielgeräte in Spielhallen beträgt nach vorläufig-

gen Angaben des Städtetags Baden-Württemberg derzeit ca. 14 % sowohl in Spielhallen als auch an anderen Orten.

Nach unserer Einschätzung ist es den Geräteaufstellern in Biberach aufgrund der aktuellen Steuersätze nicht grundsätzlich unmöglich, ein Unternehmen zu betreiben. Nur dann wäre aus rechtlicher Sicht von einer erdrosselnden Wirkung der Steuersätze auszugehen. Die Tatsache, dass im Jahr 2009 erneut zwei Spielhallen eröffnet wurden, zeigt, dass das Geschäft für Spielhallenbetreiber in Biberach nach wie vor lohnenswert erscheint.

Es besteht somit nach Auffassung der Verwaltung derzeit kein Anlass, die Regelsteuersätze der bisher geltenden Vergnügungssteuersatzung von 20 % bzw. 15 % nach unten zu verändern. Im Rahmen dieser Satzungsänderung soll lediglich die Höhe der Mindeststeuer den aktuellen Gegebenheiten angepasst werden und kleinere Ergänzungen (siehe Ziffer 3) der Satzung erfolgen.

2. Höhe der Mindeststeuer

Über die Höhe der Mindeststeuer der einzelnen Städte in Baden-Württemberg bestehen derzeit leider keine aussagekräftigen Statistiken. Es ist aber davon auszugehen, dass die Stadt Biberach auch hier eine Spitzenposition einnimmt.

Die Entscheidung über die Höhe der Mindeststeuer in der Vergnügungssteuersatzung vom 21.10.2008 musste seinerzeit ohne aussagekräftige Datengrundlage erfolgen (siehe Drucksache Nr. 127-1/2008), weil die Aufsteller trotz mehrfacher Aufforderung ihrer Mitwirkungspflicht nicht nachgekommen sind. Lediglich die unbelegten Zahlen eines Aufstellers mit einem durchschnittlichen Einspielergebnis zwischen 2.550 € und 2.715 € konnten der Kalkulation zugrunde gelegt werden. Deshalb war zu diesem Zeitpunkt davon auszugehen, dass die Mindeststeuer nur bei einer geringen Anzahl von Geräten zur Anwendung kommt.

Zwischenzeitlich liegen die Einspielergebnisse sämtlicher Spielautomaten im Satzungsgebiet für das Jahr 2009 vor. Es zeigt sich, dass das durchschnittliche Einspielergebnisse mit 1.870 € in Spielhallen deutlich geringer ausfällt als noch im Jahr 2008 angenommen. Somit ist es auch nicht weiter verwunderlich, dass nach der bisherigen Vergnügungssteuersatzung ca. 43,22 % der Spielgeräte in Spielhallen und 45,48 % der Spielgeräte an anderen Orten im Jahr 2009 mit der Mindeststeuer belegt wurden.

Nach dem 30 % Korridor des Verwaltungsgerichtshofs, dürfte nach der Statistik der Einspielergebnisse für das Jahr 2009 im Satzungsgebiet der Stadt Biberach die Mindeststeuer bei Spielhallen 240 € und an anderen Orten 64 € nicht übersteigen. Um auch bei möglichen

Schwankungen der durchschnittlichen Einspielergebnisse in den Folgejahren im Rahmen des Korridors von 30 % zu bleiben, schlägt die Verwaltung vor, die Mindeststeuer auf 220 € für Spielhallen (bisher: 315 €) und 60 € für Gaststätten (bisher: 105 €) festzulegen.

Da bereits ein Aufsteller angekündigt hat gegen den Auffangtatbestand der Mindeststeuer der Stadt Biberach weiter vorzugehen, besteht weiterhin ein Rechtsrisiko. Durch die Reduzierung der Höhe der Mindeststeuer wird zumindest den Forderungen des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg entsprochen. Ob sich diese Rechtsauffassung durchsetzt, kann derzeit nicht eingeschätzt werden.

3. Weitere Satzungsänderungen

In der Vergnügungssteuersatzung der Stadt Biberach soll zukünftig noch ein weiterer Ordnungswidrigkeitentatbestand (§ 15) enthalten sein. Durch diese Regelung wird die Verwaltung ermächtigt, Bußgelder zu erheben, falls den Anzeige- und Meldepflichten nicht nachgekommen wird.

Zudem soll mit § 14 die Möglichkeit zur Leistung von Vorauszahlungen und Sicherheitsleistungen aufgenommen werden, was erst durch die Änderung des Kommunalabgabengesetz im Laufe des Jahres 2009 möglich wurde.

4. Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens

Die zu beschließende Änderung der Vergnügungssteuersatzung soll rückwirkend zum 01.04.2009 in Kraft treten. Durch diese Rückwirkung können alle Vergnügungssteuerbescheide, gegen die im Jahr 2009 Widerspruch eingelegt wurde und die nicht Bestandteil des Klageverfahrens vor dem Verwaltungsgericht Sigmaringen waren, rückwirkend geändert und nach den neuen Grundlagen besteuert werden. Ohne diese Rückwirkung würden wohl weitere Klageverfahren auf die Stadt Biberach zukommen. Allerdings können die bereits bestandskräftigen Vergnügungssteuerbescheide insbesondere außerhalb von Spielhallen aus rechtlichen Gründen nicht mehr geändert werden.

Für die Vergnügungssteuerbescheide einzelner Aufsteller der Monate Januar bis März 2009, die Inhalt des Klageverfahrens vor dem Verwaltungsgericht Sigmaringen waren, hat das Verwaltungsgericht Vergleichsvorschläge formuliert. Sollte ein Vergleich mit den Aufstellern nicht zustande kommen, sollte die Satzungsänderung bereits rückwirkend zum 01.01.2009 in Kraft treten.

Durch die rückwirkende Änderung muss die Stadt Biberach Steuerrückzahlungen von rund 33.000 € an die Spielhallenbetreiber leisten, die entsprechende Rechtsmittel gegen die Satzung eingelegt hatten. Die Vergnügungssteuerbescheide der sonstigen Betreiber sind bestandskräftig und können somit nicht mehr geändert werden.

Die Einnahmen aus der Vergnügungssteuer betrugen im vergangenen Jahr 603.476 € und lagen somit rund 253.500 € über dem Planansatz. Vor diesem Hintergrund halten sich die negativen finanziellen Auswirkungen durch die Steuerrückerstattungen von rund 33.000 € in Grenzen.

IV. Stellungnahme der Verwaltung

Wie die Praxis zeigt, konnte auch durch die Umstellung der Vergnügungssteuer auf einen Wirklichkeitsmaßstab keine ausreichende Rechtssicherheit in der komplexen Materie des Vergnügungssteuerrechts erreicht werden. Insbesondere die uneinheitlichen Ansichten der verschiedenen Gerichte und die wenig konkreten Ausführungen zur Höhe von Steuersätzen, machen es der Verwaltung schwer, Steuermaßstäbe zu finden, die auch in Zukunft gerichtlich standhalten.

Aus Sicht der Verwaltung ist es dabei als äußerst kritisch anzusehen, dass von einzelnen Gerichten die Höhe des Regelsteuersatzes bzw. auch die Höhe der Mindeststeuer als zu hoch eingestuft wird, sobald sich die Anzahl von Spielautomaten verringert. Letztendlich bedeutet dies, dass die Vergnügungssteuer immer nur so hoch sein darf, dass keine **weiteren** Spielgeräte im Satzungsgebiet hinzukommen. Für Kommunen ist es also kaum möglich, durch eine hohe Vergnügungssteuer den Ist-Stand von Geräten zu reduzieren ohne dabei rechtlich angreifbar zu werden!

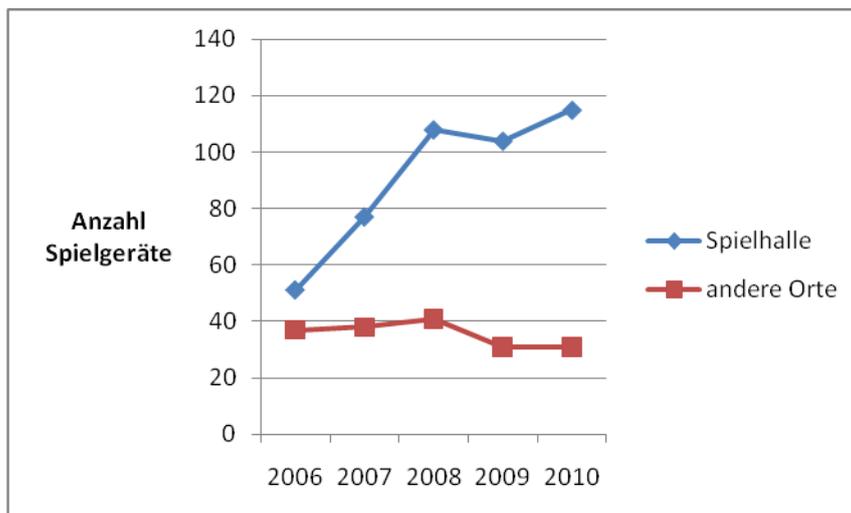
Gerade für die Stadt Biberach zeigt sich aber, dass trotz der vermeintlich hohen Steuersätze im Vergleich mit anderen Städten eine große Anzahl an Spielautomaten existieren. Nach einer Untersuchung des Gemeindetags fielen im Jahr 2009 bei den 13 teilnehmenden Städten über 30.0000 Einwohnern im Durchschnitt auf je 1.000 Einwohner 1,92 Spielautomaten in Spielhallen. In Biberach sind es 3,23 Spielhallengeräte pro 1.000 Einwohner. Biberach steht damit an zweiter Stelle der Städte mit der höchsten Anzahl an Spielgeräten pro Einwohner. Ähnliche Ergebnisse liefert auch eine Untersuchung des Städtetags Baden-Württemberg. Hier lag der Durchschnitt der 31 teilnehmenden Mitgliedsstädte mit einer Einwohnerzahl zwischen 30.000 - 60.000 Einwohnern bei 2,42 Geräten pro 1.000 Einwohner. Von 31 Städten liegt Biberach bei der Anzahl der Geräte in Spielhallen auf Platz 6. Vor Biberach liegt hier z. B. die Stadt Kehl, deren hohe Geräteanzahl aber mit der hohen Spieleranzahl aus dem angrenzenden Straßburg erklärt werden kann. In Biberach sind solche

Sondereffekte nicht zu verzeichnen. Bei den Gerätezahlen an anderen Orten liegt Biberach im Mittelfeld bzw. unteren Bereich der Vergleichsstädte.

	Spielautomaten pro 1.000 EW (Durchschnitt Städte Gemeindetag über 30.000 EW)	Spielautomaten pro 1.000 EW (Durchschnitt Städte Städtetag 30.000 - 60.000 EW)	Spielautomaten pro 1.000 EW in Biberach	Ranking Biberach Gemeindetag (über 30.000 EW)	Ranking Biberach Städtetag (30.000 - 60.000 EW)
in Spielhallen	1,92	2,42	3,27	2. von 13.	6. von 31
an anderen Orten (Gaststätten)	1,24	1,37	1,08	7. von 13	21. von 31

Abb. 1: Umfrage Städtetag und Gemeindetag Baden-Württemberg (Stand: 01.01.2009)

Während sich in Biberach die Geräteanzahl bis 2008 stark durch die Ansiedlung von Spielhallen erhöhte, zeigt die Statistik, dass seit 2009 der Lenkungszweck durch die zum 01.01.2009 in Kraft getretene Vergnügungssteuersatzung zu greifen beginnt und die Anzahl der Geräte in Biberach nur noch gering ansteigt. Im Bereich der Geräte an anderen Orten konnte die Anzahl sogar reduziert werden.



Umfragen bei anderen Städten (Kehl, Göppingen, Aalen, Ulm, Konstanz, Friedrichshafen) haben ergeben, dass sich die Geräte dort im letzten Jahr um durchschnittlich 21 % bei Spielhallen und um 23 % an anderen Orten erhöht haben.

ten erhöht haben.

Diese Entwicklung lässt den Schluss zu, dass neben dem verhältnismäßig hohen Steuersatz in Biberach auch der Auffangtatbestand der Mindeststeuer dazu beiträgt, die Anzahl der Spielgeräte zu beschränken. Durch die aus den dargelegten Gründen gebotene Reduzierung der Mindeststeuer besteht seitens der Verwaltung die Befürchtung, dass auch in Biberach zukünftig die Anzahl der Spielgeräte und damit auch die Gefahr der Spielsucht wieder zunimmt.

Vor diesem Hintergrund sollte trotz des bestehenden Rechtsrisikos und der Ankündigung einzelner Aufsteller weiterhin zu klagen aus Sicht der Verwaltung auch künftig an einer

Mindeststeuerregelung in der Vergnügungssteuersatzung der Stadt Biberach festgehalten werden.

Leonhardt

Anlagen

1 Beschreibung