

STADT AHRENSBURG - STV-Beschlussvorlage -		Vorlagen-Nummer 2006/067
öffentlich		
Datum 14.06.2006	Aktenzeichen FD I.1/ ha/ gl	Federführend: Frau Haase

Betreff

Satzung der Stadt Ahrensburg über die Erhebung einer Vergnügungssteuer für das Halten von Spiel- und Geschicklichkeitsgeräten (Spielgerätesteuersatzung)

Beratungsfolge Gremium	Datum	Berichterstatter
Finanzausschuss	23.05.2006	
Stadtverordnetenversammlung	29.05.2006	Herr Koch

Beschlussvorschlag:

1. Die Verwaltung wird ermächtigt, für die Zeit vom 01.01.1997 bis 31.12.2005 Verhandlungen mit den einzelnen Automatenaufstellern dem Ziel aufzunehmen, öffentlich-rechtliche Verträge abzuschließen. Diese gelten nur unter der Bedingung, dass Widersprüche ggf. Änderungsantrag zurückgenommen werden.
2. Die als **Anlage** beigefügte Satzung (Entwurf) über die Erhebung einer Vergnügungssteuer für das Halten von Spiel- und Geschicklichkeitsgeräten wird rückwirkend ab 01.01.2006 beschlossen.

Der Steuersatz wird für das Halten von Spielgeräten mit und ohne Gewinnmöglichkeit in Spielhallen und ähnlichen Unternehmen im Sinne des § 33 i der Gewerbeordnung auf **8 %** der elektronisch gezahlten Nettokasse festgesetzt.

Sachverhalt:

I. Rechtslage/ Rückblick

Auf Initiative des Automatenaufstellerverbandes Schleswig-Holstein häuften sich seit 1994 Widersprüche gegen die - ohnehin seit ihrer Einführung 1989 nie unumstrittenen - Satzungen über die Erhebung einer Vergnügungssteuer für das Halten von Spiel- und Geschicklichkeitsgeräten, auch in Ahrensburg. Auslöser waren die hohen Steuersätze der Stadt Kiel. Gegenstand der Verfahren war der pauschale Steuersatz der Vergnügungssteuer für Geldspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit nach deren Stückzahl. Auf den dem Protokoll vom 22.11.2005 beigefügten Vermerk vom 21.11.2005 zu Vorlagen-Nr. 2005/ 148/ STV wird insoweit verwiesen. Die Satzung der Stadt Kiel wurde seit 1994 gerichtlich überprüft (Musterprozess).

Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) urteilte zunächst Ende 1999/ letztlich am **13.04.2005** (Az: 10 C 5.04, u. a.). wie folgt:

Leitsatz des BVerwG:

„Der in einer Vergnügungssteuersatzung verwendete Erhebungsmaßstab nach der Stückzahl der Spielautomaten weist nicht den durch Art. 105 Abs. 2 a Grundgesetz (GG) gebotenen zumindest lockeren Bezug zum Vergnügungsaufwand der Spieler auf, wenn Einspielergebnisse von Spielautomaten mit Gewinnmöglichkeit mehr als 50 % von dem Durchschnitt der Einspielergebnisse dieser Automaten im Satzungsgebiet abweichen.“

Es wurde ausgeführt, dass es seit dem 01.01.1997 bei Geldspielgeräten mit Gewinnmöglichkeit möglich und aus Gründen der Steuergerechtigkeit daher auch geboten sei, die Spielautomatensteuer als Prozentsatz auf die Einspielergebnisse zu erheben. Die bisherige Rechtsprechung, wonach zumindest eine lockere Beziehung zwischen Steuermaßstab und Spielaufwand der Benutzer erforderlich ist, wurde bestätigt. Die gemittelten Einspielergebnisse einzelner Spielautomaten dürfen über einen längeren Zeitraum nicht mehr als 50 % (25 % nach oben oder nach unten) von den durchschnittlichen Einspielergebnissen der Automaten in einer Gemeinde abweichen. Sei dieses der Fall, könnten auch Gründe der Verwaltungspraktikabilität den Stückzahlmaßstab nicht mehr tragen.

Die Verwaltung hat im Oktober 2005 an einem Seminar des Kommunalen Bildungswerks Berlin (KBW, 10.10.2005) teilgenommen, um auch überregionale Einblicke zur bundesweiten Problematik zu gewinnen. Es referierte ein Kämmerer aus Niedersachsen. Hierbei wurde auch zur Ahrensburger Problematik der Neufassung der Satzung ab 2002 (insbes. EURO-Umstellung) besonders nachgefragt. Die Empfehlungen und Einblicke des Seminars ließen sich zu diesem Zeitpunkt wie folgt zusammenzufassen:

1. Als Bemessungsgrundlagen sind theoretisch möglich die Anzahl der Spiele, der Spiel(er)einsatz, der Spielumsatz oder das Einspielergebnis. Favorisiert wird bundesweit als Bemessungsgrundlage das Einspielergebnis wegen der großen Nähe zum Vergnügungsaufwand, wobei elektronische Netto- oder Bruttokasse unterschieden wird. Der Unterschied liegt im Einbeziehen des Umsatzsteueranteils. Niedersachsen stellt auf die **Nettokasse** ab, die Satzung der Stadt Kiel knüpft als Bemessungsgrundlage an die **Bruttokasse** an.
2. Die Satzungen sollten rückwirkend ab dem 01.01.1997 neu gefasst werden. Ab diesem Zeitpunkt sollte die Pauschalbesteuerung für Geldspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit entfallen. Empfohlen wurde eine Ersetzungssatzung (statt Änderungssatzung) für die Zeit vom 01.01.1997 bis 31.12.2005 und eine weitere komplett neue Satzung ab 01.01.2006. Da der Begriff der Ersetzungssatzung im Fachbereich II trotz intensiver Recherche nicht bekannt ist, wurde zunächst eine „Neufassung“ der Satzung ab 01.01.1997 angestrebt.

Anmerkung der Verwaltung zur Rückwirkung

In Schleswig-Holstein ist nach § 2 Abs. 2 des Kommunalabgabengesetzes (KAG) eine Satzung mit rückwirkender Kraft zulässig, wenn sie eine die gleiche oder gleichartige Abgabe enthaltende Regelung ohne Rücksicht auf deren Rechtswirksamkeit

ausdrücklich ersetzt. Die Rückwirkung kann bis zu dem Zeitpunkt ausgedehnt werden, zu dem die ersetzte Satzung in Kraft getreten war. Durch die rückwirkend erlassene Satzung dürfen Abgabepflichtige nicht ungünstiger gestellt werden als nach der bisherigen Satzung.

Die rückwirkende Änderung ist zulässig und weithin üblich, wenn eine Kommune die Unwirksamkeit ihrer Satzungsregelung für wahrscheinlich hält. Die Rückwirkung einer Satzung ist jedoch besonders umstritten.

II. Situation in Ahrensburg

Die Steuersätze der Stadt Ahrensburg haben derzeit je Gerät und Monat folgende Höhe:

1. in Spielhallen und ähnlichen Unternehmen im Sinne des § 33 i) der Gewerbeordnung
 - a) bei Geräten mit Gewinnmöglichkeit = 145 EURO
 - b) bei Geräten ohne Gewinnmöglichkeit = 80 EURO

Ferner gelten folgende Steuersätze:

2. an anderen Aufstellungsorten
 - a) bei Geräten mit Gewinnmöglichkeit = 65 EURO
 - b) bei Geräten ohne Gewinnmöglichkeit = 30 EURO

Anmerkung zu 2.

„andere Aufstellungsorte“ sind insbes. Gaststätten, u. ä.“

3. an allen Aufstellungsorten gemäß § 1 dieser Satzung für Geräte mit
 - Darstellung von Gewalttätigkeiten und / oder
 - Darstellung sexueller Handlungen und / oder
 - Darstellung von Verherrlichung/ Verharmlosung des Krieges (Kriegsspiel) im Spielprogramm (Gewaltspiel) = 520 EURO

Anmerkung der Verwaltung

Die unter 3. genannten Geräte existieren in Ahrensburg nicht, nach Aussagen einiger Aufsteller aus einer Selbstverpflichtung heraus. Der Steuersatz sollte wegen seiner eindeutig erdrosselnden Wirkung gesenkt werden.

Unterlagen über Einspielergebnisse der Geldspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit wurden bundesweit und in Schleswig-Holstein i. d. R. zwar bei den Automatenaufstellern angefordert, aber über den Automatenaufstellerverband (AAV) zur Verfügung gestellt, damit anonym. Generell liegen die Abweichungen deutlich über 25 %. Die Verwaltung hat zunächst einige Automatenaufsteller angeschrieben und um Übersendung der Bruttoeinspielergebnisse gebeten. Anders als in vielen anderen Orten Schleswig-Holsteins hat der AAV über das Stadtgebiet Ahrensburg keine Angaben, da offensichtlich hier vertretene Automatenaufsteller darin nicht oder nicht ausreichend vertreten sind.

Für die Stadt Ahrensburg liegt bisher nur von einer Spielhalle für den Zeitraum 2003 bis 2005 eine Aufstellung vor, ferner von einigen Gaststätten. Danach sind Abweichungen von mehr als 25 % wahrscheinlich. Eine Aussage zu mittlerem Umsatz und Abweichungen kann zurzeit noch nicht getroffen werden; bei Gaststätten sind tlw. Mindereinnahmen (erdrosselnde Wirkung) zu verzeichnen. Dort bedeutet der Automat i. d. R. nur ein zusätzliches Angebot. Im Fall der Spielhalle sinken die Einnahmen 2005 gegenüber den Vorjahren 2003/ 2004 deutlich ab. Ein gemittelttes Einspielergebnis für Ahrensburg lässt sich erst errechnen, wenn weitere Ergebnisse vorliegen.

Aufgrund der rechtlichen Unsicherheiten und einer Empfehlung des Städteverbandes Schleswig-Holstein vom 28.02.2005 folgend, wurde seit 2005 Anträgen auf Aussetzung der Vollziehung der Steuerforderungen entsprochen. Dieses bedeutet, dass ein Großteil der Automatenaufsteller seit 2005 keine Steuern mehr entrichtet. Tlw. wurde derartigen Anträgen rückwirkend in das Jahr 2004 entsprochen.

III. Satzungen anderer Kommunen

Der Städteverband Schleswig-Holstein hat sich mehrfach mit der Problematik befasst und eine Satzung der Stadt Kiel, deren Vertreter auch in der AG des Städteverbandes mitarbeiten, übersandt: Sie wurde Ende Oktober 2005 beschlossen, zwischenzeitlich 2 x geändert, und gilt rückwirkend ab 1997.

Nach dem Vorbild der Stadt Kiel wird als Bemessungsgrundlage in Schleswig-Holstein die „Bruttokasse“ gewählt. Ein Steuersatz von 12 % wird für Ahrensburg als zu hoch empfunden. Hier scheint die Stadt Kiel erneut eine Grundlage zu wählen, der nicht gefolgt werden sollte. Die Akzeptanz einer Satzung ist insbes. von der Höhe des %-Satzes abhängig.

Ferner liegt eine Mustersatzung der Gemeinde Trappenkamp vor, die dort gemeinsam mit dem Automatenaufstellerverband erarbeitet wurde. Die Satzungen unterscheiden sich zum einen in der Höhe des %-Satzes vom Bruttoeinspielergebnis (7 %) als Kompromiss aus der Forderung des AAV (5 – 6 %) und der Kommune (8 %). Außerdem hat Trappenkamp seine Satzung erst ab dem 01.01.2006 geändert.

Für die Vergangenheit wurden öffentlich-rechtliche Verträge zwischen der Gemeinde und dem AAV bzw. einzelnen Firmen abgeschlossen, wonach für Spielgeräte mit Gewinnmöglichkeit die Steuern der Jahre 2003 bis inkl. 2005 komplett erstattet werden. Steuern bis inkl. 2002 verbleiben somit bei der Stadt. Dieses ist möglich gewesen, weil die Aufsteller und Automatenanzahl seit 1997 konstant sind. Die Unternehmer haben ihre Widersprüche und Klagen zurückzuziehen.

Dieses Verfahren hat Ende 2005 der Städteverband empfohlen. Die Rechtsgrundlage bietet § 122 LVwG (Vergleichsvertrag). Danach kann ein öffentlich-rechtlicher Vertrag, durch den eine bei verständiger Würdigung des Sachverhalts oder der Rechtslage bestehende Ungewissheit durch gegenseitiges Nachgeben beseitigt wird (Vergleich) geschlossen werden, wenn die Behörde den Abschluss des Vergleichs zur Beseitigung der Ungewissheit nach pflichtgemäßem Ermessen für zweckmäßig hält.

Die Stadt Geesthacht strebt nach Gesprächen mit dem AAV nach dem Vorbild der Gemeinde Trappenkamp ebenfalls den Abschluss einer Vereinbarung an, wobei 2/3

der Steuern bei der Stadt verbleiben und 1/3 auszuführen bzw. aufzurechnen ist. Eine Zustimmung der Unternehmer wird erwartet, steht aber noch aus.

Die Stadt Bad Oldesloe hat nach ersten Gesprächen auf den Abschluss eines derartigen Vertrages verzichtet und eine Satzung rückwirkend ab 1997 erlassen. Als Bemessungsgrundlage wurden 8 % gewählt, für die Vergangenheit bis incl. 2005 wurden 7 % festgesetzt. Erste Widersprüche liegen bereits vor und deuten darauf hin, dass Rechtssicherheit ab 1997 evtl. noch nicht erreicht werden kann. Dieses wäre auch für die Satzung in Ahrensburg zu befürchten, besonders da die Satzung der Stadt Kiel ohnehin bereits wieder überprüft wird.

Die Automatenaufsteller in Schleswig-Holstein haben ohnehin, anders als etwa in Niedersachsen, dem Städteverband 2005 zu verstehen gegeben, dass sie auch keine geänderten Besteuerungsgrundlagen anerkennen werden. Vielmehr beabsichtigen sie die Grundlage der Einspielergebnisse für die Spielgerätesteuern (Bruttokasse) als der Umsatzsteuer gleichartig abzulehnen.

Die Verwaltung tendierte zunächst zu einer Satzungsänderung ab 01.01.1997 mit 7 % der Bruttokasse als Grundlage für Spielgeräte mit Gewinnmöglichkeit. Dieses könnte voraussichtlich insbes. bei vielen Gaststätten zu einem Abschluss der Widerstandsverfahren führen. Ob Spielhallenbetreiber ebenfalls einverstanden wären, darf bezweifelt werden. Um dieses sicher beurteilen zu können, liegen - wie ausgeführt - noch zu wenige Einspielergebnisse vor.

Praktikabler erscheint das im Beschlussvorschlag dargestellte Verfahren. Dieses hätte den Vorteil, dass Rechtssicherheit ab 1997 hergestellt werden kann und ggf. die Satzung ab 2006 beklagt werden würde. Allerdings müsste der Abschluss von öffentlich-rechtlichen Verträgen zu einer einheitlichen Regelung für Spielhallen einerseits und anderen Aufstellungsorten andererseits führen. Anders als in den genannten Kommunen müsste Ahrensburg mit den einzelnen Unternehmern und nicht mit dem AAV als deren Interessenvertreter verhandeln. Hierüber wäre im Finanzausschuss näher zu berichten, sofern gemittelte Einspielergebnisse für das Stadtgebiet vorliegen.

IV. Konsequenzen für die Satzung der Stadt Ahrensburg

Die Verwaltung hat die vorliegenden Ergebnisse mit der für den Automatenaufstellerverband tätigen Unternehmensberaterin in einem Gespräch am 12.05.2006 erörtert und ihre Überlegungen abgestimmt. Folgendes ist hierzu auszuführen:

1. Die Steuersätze der Geldspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit sind mit den tatsächlichen Einspielergebnissen im Stadtgebiet zu vergleichen. Eine Differenzierung nach Aufstellungsorten ist bezogen auf diese Geräte bei einer Neufassung der Satzung entbehrlich und auch nicht empfehlenswert.
2. Die Pauschalbesteuerung ist weiterhin zulässig und noch unstrittig, soweit sie Geldspielgeräte ohne Gewinnmöglichkeit (siehe jetzige Steuersätze zu II. 1. und 2., jeweils b) betrifft. Höchststrichterlich liegt noch keine andere Entscheidung vor. Die Gemeinde Trappenkamp hat bereits auf eine Differenzierung verzichtet. Diese Spielgeräte sind mittlerweile auch mit Zählwerken ausgerüstet, so

dass es sich anbietet, auch diese Geldspielgeräte nach den Einspielergebnissen zu besteuern.

3. Zwischenzeitlich wurde auf Antrag des Landes Niedersachsen im Bundesrat das Spieleinsatzsteuergesetz beraten (dieses wird wohl beschlossen werden), sodass Automatenaufsteller anders als bisher besteuert werden und es sich verbietet, die Bruttokasse als Besteuerungsgrundlage zu wählen. Vielmehr sollte auf die Nettokasse abgestellt werden. Anderenfalls wäre die Satzung rechtswidrig oder nichtig, da die Besteuerungsgrundlage der Umsatzbesteuerung gleichartig wäre. Dieses ist nach höherrangigem Recht (EU-Recht) unzulässig.

Nach einer Untersuchung des AAV schwanken die Besteuerungsgrundlagen in Schleswig-Holstein, soweit sie bereits geändert wurden, zwischen 5 und 12 % der elektronisch gezahlten Bruttokasse. Vertretbar erscheint ein Steuersatz von 8 % der elektronisch gezahlten Nettokasse. Die verbleibenden Einnahmen müssen einen angemessenen Unternehmerlohn und eine angemessene Eigenkapitalverzinsung garantieren.

4. Für die Vergangenheit besteht beim Abschluss öffentlich-rechtlicher Verträge dann Handlungsbedarf (Erstattungen), wenn die Einspielergebnisse der Aufsteller Abweichungen von über 25 % nach unten von den gemittelten Einspielergebnisse zeigen. In diesem Fall sind die zu viel gezahlten Steuern zu erstatten, nach dem Beispiel der Stadt Geesthacht wären dies 1/3 der seit 1997 gezahlten Steuern, ggf. zu verrechnen mit noch nicht insbes. ab 2004/ 2005 geleisteten Zahlungen. Im Haushalt wurde vorsorglich ein Haushaltsansatz von 100.000 € veranschlagt. Die bisherigen Widersprüche wären beim Abschluss eines öffentlich rechtlichen Vertrages zurückzunehmen, so dass für die zurückliegende Zeit keine Klagen mehr erfolgen könnten.

Die Satzung könnte ab 01.01.2006 oder für ab einen in der Zukunft liegenden Zeitpunkt geändert werden.

Sollte ein Automatenaufsteller nicht bereit sein, Ergebnisse der Jahre ab 1997 einzureichen, ist zu klären, wie weiter zu verfahren wäre. Vorstellbar wäre eine Ablehnung des Widerspruchs wegen mangelnder Mitwirkung. Es ist zu vermuten, dass bei diesen Aufstellern die Einspielergebnisse über dem bisherigen Pauschalsatz lagen und der Steuersatz für sie keine erdrosselnde Wirkung entfaltete.

Alternativ könnte die Satzung rückwirkend ab 1997 neu erlassen werden. Ab diesem Zeitpunkt sollte die Pauschalbesteuerung für Geldspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit ab 2006 oder zukünftig für alle Geldspielgeräte entfallen. Die bisherigen Satzungen wären aufzuheben. Hierbei handelt es sich um eine Änderungssatzung von 1993, die ab 01.01.1997 aufzuheben wäre und um die Neufassung zum 01.01.2002 - im Wesentlichen aufgrund der EURO-Einführung - die vollständig aufzuheben wäre. Ob die neue Satzung akzeptiert würde, bliebe abzuwarten.

Pepper
Bürgermeisterin