



Sachbearbeitung	ZS/Finanzen/Beteiligungsverwaltung		
Datum	17.09.2008		
Geschäftszeichen	ZS/F		
Beschlussorgan	Gemeinderat	Sitzung am 15.10.2008	TOP
Vorberatung	Hauptausschuss	Sitzung am 08.10.2008	TOP
Behandlung	öffentlich		GD 346/08

Betreff: Satzung über die Erhebung der Vergnügungssteuer in Ulm

Anlagen:

- Anlage 1: Satzungsänderung
- Anlage 2: Neufassung der Satzung
- Anlage 3: Umfrageergebnis Städte in BW
- Anlage 4: Entwicklung Gerätebestand
- Anlage 5: Entwicklung Gerätebestand – Steuer
- Anlage 6: Synopse

Antrag:

Der Gemeinderat beschließt folgende Satzungen :

- a) Dritte Satzung zur Änderung der Satzung über die Erhebung einer Vergnügungssteuer (Vergnügungssteuersatzung) vom 23. März 1988 in der Fassung vom 12.Mai 1993
Anlage 1
- b) Neufassung der Satzung über die Erhebung der Vergnügungssteuer in Ulm (Vergnügungssteuersatzung)
Anlage 2

Gunter Czisch
Erster Bürgermeister

Genehmigt: OB	_____	Bearbeitungsvermerke Geschäftsstelle des Gemeinderats:
_____	_____	Eingang OB/G _____
_____	_____	Versand an GR _____
_____	_____	Niederschrift § _____
_____	_____	Anlage Nr. _____

Sachdarstellung:

1. Zusammenfassende Darstellung der finanziellen Auswirkungen

Finanzielle Auswirkungen:	Ja
Auswirkungen auf den Stellenplan:	Nein

2. Zusammenfassung:

Die jährlichen Einnahmen aus der Vergnügungssteuer betragen derzeit 660.000 € (Rechnungsergebnis 2007).

Die erforderlichen Änderungen der Satzung bringen voraussichtlich Mehreinnahmen von ca. 80.000 €/Jahr. Dabei ist zu berücksichtigen, dass seit 01.01.1994 keine Erhöhung der Steuersätze mehr vorgenommen wurde.

Der Wechsel der Besteuerungsgrundlage bei den Geldspielgeräten macht eine Prognose der erwarteten Mehreinnahmen sehr schwierig. Gegebenenfalls muss im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten nach angemessenem Zeitablauf nachgesteuert werden.

Wesentliche Änderungen:

1. Die Umstellung der Besteuerungsgrundlagen bei Geldspielgeräten (in Spielhallen und Gaststätten) von der Stückzahl auf die Netto – Kasse.
2. Die „Sportgeräte“ Dartspielgeräte, Billardtische und Tischfußballgeräte werden von der Steuer befreit.

3. Neue Bemessungsgrundlage für Geldspielgeräte erforderlich

3.1 Bisherige Regelung – Stückzahlenmaßstab

Die Vergnügungssteuer für Spielgeräte mit Gewinnmöglichkeit (Geldspielgeräte) wurde bisher in Ulm und in ganz Deutschland pauschal nach der Anzahl der aufgestellten Spielgeräte erhoben (Stückzahlenmaßstab).

Allein das Bundesland Bayern erhebt keine Vergnügungssteuer.

Diese für alle Beteiligten einfache und ohne größeren Verwaltungsaufwand zu ermittelnde Besteuerungsgrundlage hat sich stark an Praktikabilitätsgründen orientiert. Dabei wurde in Kauf genommen, dass die steuerliche Belastung für das einzelne Spielgerät möglicherweise nicht der tatsächlichen Frequentierung durch die Spieler entsprach.

3.2 Maßstabsänderung bei Gewinnspielgeräten (Geldspielgeräte)

Der pauschale Stückzahlenmaßstab war in der Vergangenheit von der Rechtsprechung anerkannt.

Das Bundesverwaltungsgericht (BverwG) hat inzwischen in drei Grundsatzurteilen vom 13.04.2005, die Städte Kiel und Dresden betreffend, die pauschale Erhebung für nicht mehr rechtmäßig erklärt, wenn das Einspielergebnis (Kasseninhalt des Spielgerätes) einzelner Spielautomaten um mehr als 25 % nach oben oder unten (Schwankungsbreite insgesamt 50 %) vom Durchschnitt aller im Gemeindegebiet aufgestellten Spielgeräte abweicht.

Beispiel für die Berechnung der Schwankungsbreite:

Durchschnittliches Einspielergebnis Stadt (= 100%)	Schwankungsbreite insgesamt 50%	
	Einspielergebnis (= 125%)	Einspielergebnis (=75%)
1.000,00 €	1.250,00 €	750,00 €

Bei diesem Beispiel wäre der Stückzahlmaßstab noch zulässig, da die Schwankungsbreite von 50% nicht überschritten wird.

3.3 Situation in Ulm

Die Steuerverwaltung hat deshalb bereits am 02.06.2005 alle Aufsteller angeschrieben und um Mitteilung entsprechender Zahlen gebeten. Geantwortet haben damals nur drei von mehr als 60 Aufstellern.

Ein ähnliches Ergebnis ergab eine erneute Anfrage im März / April 2007.

Die Aufsteller sind nach der geltenden Satzung nicht verpflichtet, der Gemeinde über ihre Einspielergebnisse Auskunft zu geben.

Erst nach nochmaligen sehr intensiven Gesprächen haben dann im November / Dezember 2007 erstmals 8 Aufsteller (davon 5 Spielhallen) Zahlenmaterial vom Jahr 2007 und Januar 2008 vorgelegt.

Einzelne Probrechnungen nach den von den Aufstellern mitgeteilten Einspiel-ergebnissen haben gezeigt, dass die zulässige Schwankungsbreite von 50% im Jahr 2007 auch in Ulm überschritten ist. Es ist davon auszugehen, dass auch in den Jahren 2004 bis 2007 die Schwankungsbreite überschritten wurde.

Der bisherige Stückzahlenmaßstab ist daher in Ulm mit großer Wahrscheinlichkeit nicht mehr zulässig.

4. Alternativen für einen neuen Steuermaßstab

Das BVerwG hat in seinen Urteilen ausgeführt, dass den Kommunen bei der Festlegung des Steuermaßstabes wie bisher grundsätzlich ein weiterer Gestaltungsspielraum offen steht, um eine Besteuerungsgrundlage zu wählen, die sich so konkret wie möglich am Spielaufwand des Gerätembenutzers – dessen diesbezügliches wirtschaftliches Potential besteuert werden soll – orientiert. Bei näherer Betrachtung kommen zur Ablösung des Stückzahlenmaßstabes rechtlich derzeit zwei mögliche Varianten einer wirklichkeitsnäheren Besteuerung in Betracht

- 1. die Anknüpfung der Steuer an den Geldeinwurf (Spieleinsatz) oder
- 2. die Anknüpfung an das Einspielergebnis
 - 2.1 die Bruttokasse
 - 2.2 die Nettokasse

zu 1. Der Geldeinwurf oder Spieleinsatz als Maßstab ist aus mehreren Gründen nicht zu empfehlen.

Geldspielgeräte, die von der Physikalisch Technischen Bundesanstalt vor dem 01.Jan 2006 zugelassen wurden, müssen auf dem Zählwerksausdruck nicht zwingend den Geldeinwurf ausweisen. Diese Geräte können noch bis 31.12.2009 betrieben werden. Eine Besteuerung ist deshalb bei diesen Geräten mangels einer Besteuerungsgrundlage unmöglich. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass auch in Ulm heute solche Geräte aufgestellt sind, oder in Zukunft bis Ende 2009 noch aufgestellt werden.

Wegen der Zulässigkeit variabler Ausschüttungsquoten (Gewinnquoten) wird der Spieleinsatz als Bemessungsgrundlage auch von den Interessenverbänden der Automatenaufsteller abgelehnt.

Zu 2. Einspielergebnis oder der Kasseninhalt. (Brutto- oder Nettoeinspielergebnis)
= die elektronisch gezahlte Kasse zuzüglich Röhrenentnahmen, abzüglich Röhrenauffüllungen, Falschgeld, Prüffestgeld und Fehlgeld.

Das Einspielergebnis kann nach der inzwischen vorliegenden Rechtsprechung grundsätzlich als zulässiger Maßstab für die Vergnügungssteuer in Betracht kommen. Dieser Steuermaßstab ist satzungsmäßig hinreichend genau definiert.

Die elektronisch gezahlte Kasse wird auf dem Druckprotokoll der Geldspielgeräte ausgewiesen. Dieser Wert entspricht dem tatsächlich „verspielten“ Geld der Automatenbenutzer.

Bruttokasse

= die elektronisch gezahlte Kasse, die der Umsatzsteuer unterliegt;

Nettokasse

= die elektronisch gezahlte Kasse abzüglich Umsatzsteuer.

Die Bruttokasse (Kasseninhalt) unterliegt auch (wieder) der Umsatzsteuer. Damit könnte das Gleichartigkeitsverbot des Art. 105 Abs. 2 a Grundgesetz tangiert sein. Vom DT Städtetag, dem DStGB und den Städten und Gemeinden selbst, wird diese Problematik auch gesehen. Bisher wird eine Gleichartigkeit mit der Umsatzsteuer von der Rechtsprechung aber aus mehreren Gründen verneint. Die Erhebung der Vergnügungssteuer verstößt auch nicht gegen Europarecht.
Vorschlag

Die Verwaltung schlägt vor, Gewinnspielgeräte nach dem aktuellen Stand der Rechtsprechung künftig nach dem Nettoeinspielergebnis (= Bruttoeinspielergebnis – Umsatzsteuer) zu besteuern. Sofern sich in den nächsten Jahren klare Erkenntnisse in der Rechtsprechung ergeben sollten, wäre mittelfristig auch eine Besteuerung nach dem Spieleinsatz denkbar.

5. Verwaltungsaufwand

Ob Brutto- oder Nettokasse, beide Maßstäbe bedeuten sowohl für die Geräteaufsteller als auch für Verwaltung erheblich mehr Verwaltungsaufwand.
Eine Alternative ist derzeit aber nicht in Sicht.

6. Wahlmöglichkeit - Option

Verschiedene Städte haben den Geräteaufstellern ein Wahlrecht (Option) zwischen Stückzahlmaßstab und Einspielergebnis eingeräumt. Gegen diese Satzungsvariante wurde von einzelnen Automatenaufstellern bereits erfolgreich geklagt.
Der Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen hat in Reaktion auf diese Rechtsprechung das Wahlrecht in seiner aktuellen Vergnügungssteuer-Mustersatzung ersatzlos gestrichen.

7. Steuersatz für Spielgeräte mit Gewinnmöglichkeit

Der überwiegende Teil der Städte in Baden-Württemberg hat als neuen Steuermaßstab das Einspielergebnis definiert. Eine eindeutige Mehrheit für die Brutto- bzw. die Nettokasse ist bisher nicht festzustellen.

Nach unserer Umfrage (Anlage 3) vom Aug. 2008 der Städte über 40 T EW in BW hatten erst 11 von 38 Städten auf einen wirklichkeitsnäheren Maßstab umgestellt. Davon haben 10 Städte das Einspielergebnis als Bemessungsgrundlage festgelegt.

6 Städte haben die Bruttokasse, 4 Städte die Nettokasse als Besteuerungsgrundlage

beschlossen.

Die Steuersätze schwanken zwischen 10 % und 15 % des Einspielergebnisses. Die Schwankungsbreite ergibt sich insbesondere aus der Notwendigkeit der Städte ihr bisheriges Steueraufkommen zu halten.

Die Erhebung der Vergnügungssteuer hat neben dem Zweck der Einnahmeerzielung auch eine Lenkungsfunktion zur Vermeidung bzw. Eindämmung der Spielsucht.

Zu beachten ist dabei, dass von dem Steuersatz keine erdrosselnde Wirkung ausgeht. Dies wäre unzulässig und deshalb rechtswidrig.

Zu berücksichtigen ist auch, dass die Stadt Ulm die Steuersätze seit 01. Jan 1994 nicht mehr angehoben hat.

7.1 Kalkulationswerte für den neuen Steuersatz

Von 5 Spielhallenbetreibern liegen inzwischen über einen zusammenhängenden Zeitraum von 8 bis 12 Monaten aus den Jahren 2007 und Jan. 2008 netto Kasse – Einspielergebnisse vor.

Für Geldspielgeräte in Gaststätten liegen ebenfalls von 5 Aufstellern über diesen Zeitraum - netto Kasse - Einspielergebnisse vor.

Für Spielhallen liegen damit für 62 vH der aufgestellten Geräte Abrechnungen vor.

Nach den von den Aufstellern aus den Jahren 2007 und Jan 2008 vorgelegten Zahlen, die damit teilweise bereits eine andere, modernere Gerätegeneration nach der seit 01. Jan.

2006 geltenden Spielverordnung ausweisen, ergeben sich für Ulm folgende

Durchschnittszahlen (netto/ Monat) :

	in Spielhallen	in Gaststätten
von	1.330,02 €	561,12 €
bis	1.475,42 €	982,85 €

Diese Durchschnittszahlen liegen im Rahmen der vom Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V. für das Jahr 2006 veröffentlichten Zahlen.

Die Bandbreite der Durchschnittszahlen ergibt sich aus der Gewichtung und Häufigkeit der „sehr guten“ bzw. „schlechten“ Geräte-Durchschnitte pro Monat.

Auch wenn die von den 5 Betreibern vorgelegten Zahlen über 62 vH der aufgestellten Geräte wiedergeben, ist das Umfrageergebnis für Spielhallen als Durchschnitt nicht repräsentativ. Einspielergebnisse wurden insbesondere von den Aufstellern mit mehreren „guten bis sehr guten“ Standorten und vielen Geräten vorgelegt. Es kann davon ausgegangen werden, dass die restlichen 40 vH im unteren Bereich der Schwankungsbreite liegen und damit der Durchschnitt aller Geräte vermindert wird.

Noch schlechter ist die Auswertung bei den Spielgeräten in Gaststätten. Hier repräsentiert die Auswertung nur 13 vH der aufgestellten Geräte.

Auch hier ist davon auszugehen, dass die fehlenden Geräte den Durchschnitt aller Geräte weiter vermindern.

Aufgrund der vorliegenden Zahlen ist es daher kaum möglich, einen gesicherten, separaten, repräsentativen Durchschnitt für die Geld-Spielgeräte in Spielhallen bzw. in Gaststätten zu errechnen.

Bei einer aber zumindest näherungsweise Hochrechnung müsste ein Steuersatz von 12 vH netto – Kasse festgesetzt werden, um das bisherige Steueraufkommen zu erreichen.

Eine Steigerung des Steueraufkommens für Geldspielgeräte um 10 vH bis 20 vH ergäbe sich danach bei einem Steuersatz von 13 vH netto-Kasse.

Nach der vorliegenden Rechtsprechung hat dieser Steuersatz keine erdrosselnde Wirkung

und ermöglicht dem Geräteaufsteller eine zumindest kalkulatorische Abwälzung der Steuer auf den Spieler.

Vorschlag:

Vorgeschlagen wird deshalb den Steuersatz mit 13 vH –netto Kasse - festzulegen.

8. Anhängige – höchstrichterliche - Verfahren

Vor dem Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe ist seit April 2005 ein Verfahren des Finanzgerichts Hamburg anhängig. Konkret geht es um die Frage, ob der Stückzahlmaßstab des Spielgerätegesetzes von Hamburg im Einklang mit dem Grundgesetz steht.

In 2008 wird eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über den Vorlagebeschluss erwartet.

Städte und Gemeinden erhoffen sich von dieser höchstrichterlichen Entscheidung Aussagen zur erdrosselnden Wirkung der Steuer, und auch Hinweise welche Besteuerungsgrundlagen bei der Vergnügungssteuer gewählt werden können.

Die Entscheidung abzuwarten wird nicht empfohlen, da nach den vorgelegten Zahlen die vom BVerwG festgesetzte Schwankungsbreite in Ulm offensichtlich überschritten wird. Der Stückzahlenmaßstab ist somit in Ulm nicht mehr zulässig und muss aus Gründen der Rechtssicherheit und der anhängigen Widersprüche geändert werden.

8.1 Anhängige Widerspruchs- und Klageverfahren der Stadt Ulm Rückwirkende Änderung der Satzung

Vor dem Verwaltungsgericht sind derzeit keine Verfahren anhängig.

Über die Widersprüche eines Aufstellers von Juli 2004 bis Dezember 2005 ist noch nicht abschließend entschieden.

Für diese noch nicht abgeschlossenen Verfahren soll die aktuell gültige Satzung rückwirkend geändert werden. Die Satzung wird für diese Fälle um den neuen Besteuerungstatbestand nach Einspielergebnissen ergänzt. Die betroffenen Aufsteller haben die entsprechenden Zahlen innerhalb eines Monats nach Inkrafttreten der Änderungssatzung mitzuteilen.

Da bei rückwirkenden Satzungen ein Verböserungsverbot zu beachten ist, wurde der für die Vorjahre zu entrichtende Steuerbetrag auf die Höhe des bisher geforderten Pauschalbetrages begrenzt.

Damit sind Nachzahlungen ausgeschlossen, Erstattungen im Einzelfall jedoch möglich.

9. Steuersatz für Spielgeräte ohne Gewinnmöglichkeit

Bei Spielgeräten ohne Gewinnmöglichkeit ist weiterhin der Stückzahlenmaßstab (Pauschalsteuer) zulässig. Nicht alle Spielgeräte ohne Gewinnmöglichkeit sind mit „manipulationssicheren“ Zählwerken ausgestattet. Hierzu hat das BVerwG mit Urteil vom 14.12.2005 – 10 CN 1/05 entschieden: Sofern nicht feststeht, dass in dem betreffenden Gemeindegebiet nur Apparate mit „manipulationssicheren“ Zählwerken aufgestellt sind, ist die Erhebung der Vergnügungssteuer nach dem Stückzahlmaßstab weiterhin grundsätzlich zulässig.

10. Entwicklung Gerätebestand und Steueraufkommen 1996 bis 2007

Die Zahl der Spielgeräte **mit** Gewinnmöglichkeit (Geldspielgeräte) in **Spielhallen** hat in den beiden letzten Jahren wieder zugenommen. Die ab 01. Jan. 2006 geltende neue Spielverordnung erlaubt zum Beispiel auf gleicher Fläche mehr Geräte aufzustellen.

Dagegen ist bei den Spielgeräten **mit** Gewinnmöglichkeiten in **Gaststätten** ein starker Rückgang festzustellen.
(Anlagen 4 und 5)

11. Sonstige Satzungsänderungen

Alle Satzungsänderungen sind aus der Synopse von alter und vorgeschlagener Neufassung ersichtlich (Anlage 6). Insgesamt wird die Satzung der geänderten Rechtsprechung angepasst. Sie orientiert sich auch an den Satzungen anderer Städte in BW.

Hingewiesen wird auf folgende Änderungen:

Steuerbefreiungen § 2

Die „Sportgeräte“ Dartspielgeräte, Billardtische und Tischfußballgeräte werden von der Steuer befreit. Die Stadt nimmt damit einer Regelung auf, wie sie in den meisten Städten gehandhabt wird.

Ebenfalls nicht mehr besteuert werden Musikautomaten.

Der Steuerausfall pro Jahr beträgt hierfür insgesamt ca 5.000 € bis 6.000 €.

Steuersätze § 3

Die Steuersätze für das Bereitstellen von Filmkabinen zur Vorführung von Sex- und Pornofilmen (§ 5 Abs. 3) und die Steuer auf das Vorführen von Porno- und Sexfilmen (§ 5 Abs. 4) wurden um ca 20 vH erhöht.

Die Steuer für Tanzveranstaltungen in Diskotheken (§ 5 Abs. 1 Ziffer a) erhöht sich um ca 11 vH.

Für Porno- und Sexdarbietungen (§ 5 Abs. 1 Ziffer b) ergibt sich eine Verdoppelung der Steuer.

Ordnungswidrigkeiten § 11

Neu aufgenommen wurde die Sanktionierung einer leichtfertigen Abgabenverkürzung und Abgabengefährdung, bei einem vorsätzlichen oder leichtfertigen Verstoß gegen die in der Satzung getroffenen Regelungen.

12. Fazit / Anwaltschaftliche Begleitung

Die Vergnügungssteuersatzung der Stadt Ulm ist zu ändern.

Der Stückzahlenmaßstab bei Spielgeräten mit Gewinnmöglichkeiten (Geldspielgeräten) ist durch einen Wirklichkeitsmaßstab zu ersetzen.

Die Anwaltskanzlei EWB Stgt unter Prof. Dr. Hans-Jörg Birk hat die Stadt bei der Ausarbeitung der beiden Satzungen aufgrund der schwierigen Rechtssituation beraten. Sie werden in den vorgelegten Fassungen von Prof. Dr. Birk empfohlen.