

Datum:
10.02.2017

Betreff

Neufassung der Satzung über die Erhebung einer Vergnügungssteuer für das Halten von Spiel- und Geschicklichkeitsgeräten (Spielgerätesteuersatzung) der Gemeinde Trittau (Kreis Stormarn)

Beratungsfolge (Zuständigkeit)	Sitzungstermin	Status
Finanz- und Wirtschaftsausschuss Trittau (Vorberatung)	23.03.2017	Ö

Sachverhalt:

1. Sachverhalt, Anlass:

Die bisherige Spielgerätesteuersatzung der Gemeinde Trittau ist rückwirkend zum 01.01.1997 in Kraft getreten und verliert damit nach § 2 Absatz 1 Kommunalabgabengesetz mit Ablauf des 31.12.2016 ihre Gültigkeit. Zum 1.1.2017 hat die Gemeinde Trittau eine Neufassung mit einigen Änderungen beschlossen.

Nach Veröffentlichung der Neufassung hat sich ein Steuerpflichtiger an die Gemeinde gewandt und dargelegt, dass die Änderung bei ihm eine Erhöhung der Steuerlast von knapp 50 % ergibt. Eine zwischenzeitliche Überprüfung hat ergeben, dass dieser Einwand sich zwar für sich genommen als korrekt erweist, jedoch in einem größeren Zusammenhang betrachtet werden muss. Dieser Zusammenhang hat sich erst aus Anlass des Einwandes herausgestellt. Er soll im Folgenden erneut dem Finanz- und Wirtschaftsausschuss der Gemeinde Trittau zur Überprüfung seiner damaligen Empfehlung vom 27.9.2016 (Erhöhung des Steuersatzes über den von der Verwaltung vorgeschlagenen Satz hinaus) vorgelegt werden.

2. Entwicklung der Bemessungsgrundlage und Höhe der Spielgerätesteuere:

Aus Anlass einer Gerichtsentscheidung vor knapp 2 Jahrzehnten, in der ein fester Steuersatz pro Gerät mit Gewinnmöglichkeit als rechtswidrig gekippt wurde, hatten sich die Städte und Gemeinden in Schleswig-Holstein im Jahr 2006 nahezu flächendeckend dazu entschieden, ausgehend von einer Mustersatzung zur Umstellung der Bemessungsgrundlage rückwirkend auf den Spieleinsatz (gemessen an der elektronisch ausgezählten Bruttokasse) als Steuermaßstab umzustellen. Für die Zeit der Rückwirkung durfte sich pro Steuerpflichtigen keine höhere Steuer als nach vorangegangener Grundlage ergeben. Der Spieleinsatz erscheint bei einer Aufwandsteuer wie der Spielgerätesteuere als Bemessungsgrundlage nach wie vor sachgerecht und alternativlos.

Für Spielgerätebetreiber hatte diese Umstellung allerdings einen langfristigen Effekt zur Folge: Sie konnten nicht mehr behaupten, die Steuer übersteige im Einzelfall die Einnahme und führe zur Erdrosselung, da ja immer nur auf einen gewissen Prozentsatz des Einsatzes Steuer erhoben wird und der Lenkungszweck der Spielgerätesteuere, die das Spielen so verteuern soll, dass die Nachfrage zurückgeht, nach § 3 Abs. 1 AO ausdrücklich zulässig ist. Der Fiskalzweck darf daneben sogar in den Hintergrund treten, aber nicht gänzlich fehlen.

In der Folge hat das Land die fiskalische Bedeutung der Spielgerätesteuere erkannt und in den jährlichen Handlungsempfehlungen zur Ausschöpfung der Einnahmequellen im Rahmen des Haushaltserlasses mehrfach eine Erhöhung des mindestens zu fordernden Steuersatzes als Eigenanteil für den möglichen Erhalt von Fehlbedarfszuweisungen gefordert.

Die Gemeinde Trittau ist diesen Empfehlungen seinerzeit bei der Spielgerätesteuer, wie sich jetzt rückblickend durch die Einlassungen des Steuerpflichtigen herausgestellt hat, nur scheinbar gefolgt.

Zwar wurde der Steuersatz dem Wortlaut nach ab dem 1.1.2010 auf 10 % und ab dem 01.07.2014 auf 12 % der Bruttokasse festgelegt. Seitdem hat das Land keine weitere Erhöhung empfohlen. Allerdings gab es in davor eine „Satzung zur 1. Änderung der Satzung der Gemeinde Trittau über die Erhebung einer Vergnügungssteuer für das Halten von Spiel- und Geschicklichkeitsgeräten (Spielgerätesteuersatzung) vom 20.12.2006“, die genau wie die ursprüngliche Satzung rückwirkend ab 1997 in Kraft trat und u.a. entgegen dem allgemeinen Sprachgebrauch und Verständnis den Begriff „Bruttokasse“ wie folgt definiert: „Die elektronisch gezahlte Bruttokasse errechnet sich aus der elektronisch gezahlten Kasse zuzüglich Röhrenentnahme, **abzüglich** Röhrenauffüllung, Falschgeld und Fehlgeld sowie **der Umsatzsteuer.**“

Leider ließ sich nicht mehr aufklären, aus welchen Beweggründen heraus es seinerzeit zu dieser Besonderheit gekommen ist, da in den Akten keine Begründung dokumentiert ist und durch Personalwechsel auch in der Verwaltung keine Hintergrundkenntnisse mehr zur damaligen Entscheidung vorliegen. Es konnte bei Vorlage der Neufassung der Satzung sogar keine Aussage darüber gemacht werden, ob den Steuerpflichtigen tatsächlich bewusst gewesen ist, dass die Bemessungsgrundlage „Bruttokasse“ in Trittau abweichend zu anderen Städten definiert war, da diese bei ihrer Erklärung gegenüber dem Steueramt nicht zur Darstellung des Rechenwegs verpflichtet sind.

Nun wird deutlich, dass zumindest ein Steuerpflichtiger in den vergangenen Jahren in Trittau bei identischem nominellen Steuersatz erheblich weniger Steuern zahlen musste als in den meisten anderen Städten, da für 20 Jahre „brutto“ laut rechtsgültiger Satzung der Gemeinde Trittau mit „brutto abzüglich Umsatzsteuer“ definiert war. Allerdings ergibt ein jetzt durchgeführter Vergleich verschiedener Satzungsregelungen, dass vergleichbare verdeckte und eigentlich systemwidrige Regelungen eines Abzugs der Umsatzsteuer von der Bemessungsgrundlage „Bruttokasse“ (die doch für eine Aufwandsteuer den Aufwand der Spieler als Besteuerungsgegenstand abbilden soll) weiterhin noch in Bargteheide, Barsbüttel, Glinde und Reinbek bestehen. Es scheint hier also Ende 2006 (zum Zeitpunkt der Einführung dieser Bestimmung abweichend zur Mustersatzung) eine regional begrenzte Sonderinterpretation des Spielgerätesteuerechts zu Gunsten der Automatenaufsteller gegeben zu haben. Diese mag seinerzeit durch die zeitgleich zum 1.1.2007 erfolgte Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes von 16 % auf 19% veranlasst worden sein; hierfür spricht jedenfalls die Zeitgleichheit und Eile der damaligen Neuregelung.

Die Neufassung der Spielgerätesteuersatzung der Gemeinde Trittau zum 1.1.2017 stellt hier wieder Transparenz und Vergleichbarkeit her. Das Nebeneinander von Brutto- und Nettoregelungen in verschiedenen Satzungen benachbarter Orte (was noch verwirrender dadurch wird, dass z.B. die Stadt Ahrensburg die „Nettokasse“ zur Besteuerungsgrundlage macht, aber keinen Abzug von Umsatzsteuer erlaubt, während anderenorts „Bruttokasse“ mit Abzug von Umsatzsteuer definiert wird) hat zu der bislang fehlenden Transparenz beigetragen.

Nach Prüfung der Rechtslage besteht kein Zweifel daran, dass aus rechtssystematischen Gründen die Bemessungsgrundlage dieser örtlichen Aufwandsteuer eben nicht der Erlös der Automatenaufsteller, sondern der Aufwand der Spieler sein muss, weswegen ein Abzug von Umsatzsteuer systemwidrig ist (wenn auch nicht unbedingt rechtswidrig, da der Satzungsgeber ein weites Ermessen hat). Anders als bei der Umsatzsteuer ist Gegenstand der Spielgerätesteuer nicht die Leistung des Geräteaufstellers (also die Bereitstellung der Spielgeräte für ein Spielvergnügen), sondern der Aufwand des Spielers für das Spielvergnügen selbst. Dieser bemisst sich nicht nach dem Betrag, der bei dem Geräteaufsteller verbleibt. Es liegt auch keine Doppelbesteuerung vor, nur weil Umsatzsteuer und Vergnügungssteuer die gleiche Bemessungsgrundlage haben. Auch in anderen Bereichen ist es durchaus üblich und zulässig, Abgaben nach Grundlagen zu bemessen, die netto nicht zur Verfügung stehen. Dies gilt z.B. für Renten-, Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherungsbeiträge, die alle vom Bruttoeinkommen bemessen werden, obwohl dies wegen der jeweils anderen Sozialversicherungsbeiträge und ggf. der Lohnsteuer gar nicht mehr ungeschmälert zur Verfügung steht. Die tatsächliche Höhe der Belastung

kann jeweils auch ohne Abzug der anderen Belastungen über den festgesetzten Prozentsatz gesteuert werden.

Zudem ist gar nicht transparent, was mit „Abzug der Umsatzsteuer“ bei der Bemessung der Spielgerätesteuern von der elektronisch gezahlten Bruttokasse gemeint ist. Werden pauschal 19 % Umsatzsteuer von den Einsätzen abgesetzt (worauf die Einlassung eines Steuerpflichtigen in Trittau hindeutet), so verringert sich die Steuerlast bei der Spielgerätesteuern entsprechend. Gleichwohl könnten parallel bei der Umsatzsteuererklärung die eigenen Vorsteuern gegen gerechnet werden, ohne dass diese nach dem Wortlaut der Spielgerätesteuersatzung zu einer Hinzurechnung bei der Bemessungsgrundlage der Spielgerätesteuern führen. Somit werden möglicherweise Belastungen pauschal abgesetzt, die anderweitig bereits teilweise kompensiert werden.

Die neue transparente Regelung der Spielgerätesteuersatzung erweist sich nun für einen Steuerpflichtigen in Trittau als besonders schmerzhaft, da der von ihm zu zahlende Steuersatz zum 1.1.2017 von 12 % der Bruttokasse abzüglich 19% Umsatzsteuer (entspricht rd. 10,084% der Bruttokasse) auf 15 % der Bruttokasse, also um insgesamt rd. 48,75 % steigt. Doch eine prozentuale Anhebung der Steuer um fast 50 % führt für sich genommen zu keinerlei verfassungsmäßigen Bedenken. Dies ergibt sich schon allein daraus, dass die ebenfalls zulässige erstmalige Einführung einer neuen Aufwandsteuer rechnerisch immer eine unendlich hohe Steigerung gegenüber dem vorherigen Zustand ausweist, hinter der jede weitere Erhöhung prozentual deutlich zurückbleibt. Am Beispiel der Einführung eines erhöhten Steuersatzes für Gefährhunde ist diese Rechtsfrage entsprechend auch schon für eine Verzehnfachung des vorangegangenen Steuersatzes von den Gerichten entschieden worden.

Vom Satzungsgeber zu beachten ist jedoch weiterhin als Grenze das Übermaßverbot, auch genannt „Erdrosselungsverbot“. Der Steuersatz darf nicht so hoch festgelegt werden, dass damit eine weitere Ausübung einer wirtschaftlichen Betätigung unmöglich gemacht wird.

Hier wurde an Hand der Ergebnisse der vorangegangenen Steuererhöhung vom 1.7.2014 für die Gemeinde Trittau festgestellt, dass das Nebenziel einer Begrenzung der Spielsucht offensichtlich verfehlt wurde, da es trotz Steuererhöhung um seinerzeit 20% zu einer weiteren Erhöhung des Einsatzes und damit verbundener Umsatzsteigerung gekommen ist. Von daher ist es nachvollziehbar, dass die Gemeindevertretung zum 1.1.2017 nunmehr eine weitere Erhöhung des Steuersatzes beschlossen hat, da der bisherige Steuersatz noch nicht einmal begrenzende Wirkung entfalten konnte. Ein unzulässiges Übermaß wäre dann zu befürchten, wenn Trittau zu den Gemeinden mit dem höchsten Steuersatz gehören würde, obwohl im konkreten Umfeld ein solch hoher Steuersatz nicht erwirtschaftet werden kann. Dagegen bestehen bereits in anderen vergleichbaren Orten in der näheren Umgebung (Bad Oldesloe, Geesthacht) Regelungen eines noch deutlich höheren Spielgerätesteuersatzes, ohne dass es dort zu einem Ende des Glückspiels oder zu einem massenhaften Spielhallensterben gekommen wäre.

Im Sinne der Transparenz soll im Folgenden ein möglichst vollständiger Überblick über die Satzungsregelungen des Steuersatzes für Spielgeräte mit Gewinnmöglichkeit der umliegenden zentralen Orte im weiteren Einzugsbereich gegeben werden. Zu beachten ist, dass evtl. geplante weitere Erhöhungen anderer Gemeinden hierbei noch nicht berücksichtigt sind. Zudem haben Kommunen mit guter Finanzlage keine Veranlassung, ihre steuerlichen Möglichkeiten vollständig auszuschöpfen. Anderen mag es bislang an einem transparenten Überblick fehlen.

Gemeinde	Nomin. Steuersatz Spielgerätesteuern	Abzug USt?	fakt. Steuersatz
Trittau	15 % ab 1.1.2017	nein ab 1.1.17	15 % (10,084 % bis 31.12.16)
Ahrensburg	13 % ab 1.1.2014	nein	13 %
Bad Oldesloe	16 % ab 1.1.2015	nein	16 %
Bargtheide	9 % ab 1.1.1997	ja	7,563 %
Barsbüttel	16 % ab 1.1.2012	ja	13,445 %
Geesthacht	20 % ab 1.7.2015	nein	20 %
Glinde	15 % ab 1.1.2016	ja	12,605 %

Lübeck	18 % ab 1.4.2015	nein	18 %
Mölln	12 % ab 1.1.2012	nein	12 %
Reinbek	14 % ab 1.1.2015	ja	11,745%
Reinfeld	13 % ab 1.1.2014	nein	13 %
Schwarzenbek	13 % ab 1.4.2016	nein	13 %

Die Tabelle zeigt: In vergleichbaren Orten hat sich eine schon früher eingeführte und noch höhere Spielgerätesteuernicht erdrosselnd auf die Betreiber ausgewirkt. Von daher ist nicht zu erwarten, dass die getroffene Erhöhung in Trittau eine erdrosselnde Wirkung auf Spielhallen und Spielgeräteaufsteller ausübt. Zudem ist zu bedenken, dass die Gemeinde Trittau durch die Abschaffung der Spielgerätesteuern auf fast alle Spielgeräte ohne Gewinnmöglichkeit zum 1.1.2017 der Branche auch neue Entwicklungsmöglichkeiten zur Umsatzsteigerung ohne Vergnügungssteuerpflicht aufzeigt. Allenfalls in einer Übergangsphase mag es zu kurzfristigen Anpassungsschwierigkeiten bei Betreibern kommen. Hier ist dann allerdings zu bedenken, dass angesichts des bislang ungewollt 19% hinter den Empfehlungen des Landes zurückbleiben Steuersatzes in Trittau sich in den vergangenen Jahren entsprechende Rücklagen angesammelt haben dürften, mit deren Hilfe eine Umstrukturierung und Anpassung an die neue Rechtslage wiederum deutlich erleichtert wird.

Es wäre ggf. politisch zu erwägen, ob rückwirkend noch für einen begrenzten Zeitraum eine Zwischenstufe bei der Erhöhung der Spielgerätesteuern eingeführt werden sollte, um die Änderung für die Betroffenen weniger abrupt zu machen. Dies wäre allerdings mit entsprechenden Einnahmeausfällen verbunden.

3. Zusammenfassung:

Durch die gleichzeitige Streichung der Abzugsmöglichkeit von Umsatzsteuer bei der Bemessungsgrundlage „Bruttokasse“ und Anhebung um 3 Prozentpunkte hat sich die Spielgerätesteuern für Geräte mit Gewinnmöglichkeit in Trittau zum 1.1.2017 faktisch um rd. 49 % erhöht. Dieses Ergebnis ist kein überhoher Steuersatz, sondern u.a. die Korrektur eines bislang ungewollt niedrigen Steuersatzes.

Es ist nach Darstellung des Gesamtzusammenhangs politisch abzuwägen, ob die beschlossene deutliche Erhöhung in einem Schritt beibehalten oder durch einen Zwischenschritt (z.B. für ein Jahr ein bis zwei Prozentpunkte weniger Erhöhung) abgemildert werden soll, um evtl. Härten bei der Anpassung zu vermeiden.

Beschlussvorschlag:

Der Finanz- und Grundstücksausschuss nimmt den Einwand zur Erhöhung der Spielgerätesteuern und die Darstellung des Gesamtzusammenhangs zur Kenntnis.

(alternativ) Nach Beratung wird empfohlen, keine Änderung der Spielgerätesteuernsatzung vorzunehmen

(bzw.) Der Gemeindevertretung wird empfohlen, folgende rückwirkende Änderung ab dem 1.1.2017 zu beschließen:

Der Steuersatz für die Spielgerätesteuern soll vom 1.1.2017 (bis) auf % vermindert werden.

Finanzielle Auswirkungen:

Bei Verminderung des Steuersatzes der Spielgerätesteuern würden die Einnahmen für die Gemeinde entsprechend geringer ausfallen.

Anlagen:

