

Vorlage Nr. 101.17.712

Satzung zur Änderung der Satzung über die Erhebung einer Steuer auf Spielapparate, auf das Spielen um Geld oder Sachwerte und auf Vergnügen besonderer Art im Gebiet der Stadt Kassel vom 13.11.1995 (Fünfte Änderung)

Berichtersteller/-in: Stadtkämmerer Dr. Jürgen Barthel

Mitberichtersteller/-in: Oberbürgermeister Hilgen

Antrag

Die Stadtverordnetenversammlung wird gebeten, folgenden Beschluss zu fassen:

„Die Stadtverordnetenversammlung beschließt die Satzung zur Änderung der Satzung über die Erhebung einer Steuer auf Spielapparate, auf das Spielen um Geld oder Sachwerte und auf Vergnügen besonderer Art im Gebiet der Stadt Kassel vom 13.11.1995 in der Fassung der Vierten Änderung vom 20.06.2011 (Fünfte Änderung) in der aus der Anlage 1 zu dieser Vorlage ersichtlichen Fassung.“

Begründung:

Die zurzeit geltende Spielapparatesteuersatzung sieht vor, dass jeweils 12 % der Bruttokasse als Steuer bei Apparaten mit und ohne Gewinnmöglichkeit vom Betreiber der Apparate zu entrichten sind. Beabsichtigt ist eine Erhöhung des Steuersatzes von 12 % auf 15 % bei der Besteuerung von Spielapparaten mit und ohne Gewinnmöglichkeit.

Der Steuersatz ist seit der zweiten Änderung der Satzung vom 23. Januar 2006 unverändert, lediglich die Höchstbetragsregelung des § 4 Abs. 1 Buchstabe b. und c. wurde mit der vierten Änderung vom 20. Juni 2011 entfernt.

Zunächst ist festzustellen, dass der Verzicht auf die Höchstbetragsregelung auch bei gleichbleibenden Steuersätzen für die meisten Automatenaufsteller eine Erhöhung der Steuerlast bewirkte. Insbesondere für Spielhallen mit hohen Einspielergebnissen erhöhte sich die Steuerlast.

Andererseits ist festzustellen, dass in Hessen bislang eher niedrige Steuersätze festgelegt wurden.

Von den Obergerichten werden Steuersätze in Höhe von 12 und 13 % unproblematisch akzeptiert (z. B. Oberverwaltungsgericht des Landes Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 6. März 2007, Az. 14 A 608/05; 13 % sind nicht erdrosselnd; Oberverwaltungsgericht Niedersachsen, Urteil vom 5. Juni 2007, Az. 14 A 477/05; 13 % sind nicht erdrosselnd).

In neuester Zeit werden auch höhere Steuersätze bestätigt.

Das Oberverwaltungsgericht Sachsen-Anhalt hat in zwei Urteilen vom 23. August 2011 (Az. 4 L 34/10 und 4 L 323/09) entschieden, dass ein Steuersatz von 15 % nicht zu beanstanden ist.

Bereits am 8. November 2010 hatte das Oberverwaltungsgericht Niedersachsen in seinem Beschluss (Az. 9 La 199/09) einen Steuersatz von 15 % als zulässig erachtet.

Das Bundesverfassungsgericht hat in dem Beschluss vom 3. September 2009 (Az. 1 BvR 2384/08) einen Steuersatz in Höhe von 15 % - ohne Höchstbetrag aber mit Mindestbetrag - bestätigt.

In Hessen hat der Verwaltungsgerichtshof mit Beschluss vom 18. Juli 2012 (Az. 5 B 1015/12) eine Beschwerde gegen einen Beschluss des Verwaltungsgerichts Wiesbaden zurückgewiesen. Das Verwaltungsgericht Wiesbaden hatte in einem Eilverfahren den in der Stadt Wiesbaden geltenden Steuersatz von 20 % als nicht erdrosselnd angesehen.

Allen neueren Beschlüssen ist gemein, dass sich die Frage einer erdrosselnden Wirkung der Steuersätze daraus beantwortet, ob die aus dem Markt ausscheidenden Teilnehmer durch andere ersetzt werden.

Verkürzt kann man formulieren: Solange die Zahl der Spielapparate in einer Kommune steigt, kann die Steuerhöhe nicht erdrosselnd sein.

Konkret formuliert das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen (Beschluss vom 16. August 2010, Az. 14a A 1412/10 und Beschluss vom 27. Juli 2010, Az. 14a A 543/09):

„Es müssten wirtschaftliche Auswirkungen dadurch feststellbar sein, dass die schwächsten Anbieter aus dem Markt scheiden, ohne dass neue ihren Platz einnehmen. Es müsste eine Tendenz zum Absterben der Spielgeräteaufstellerbranche erkennbar werden. Wenn aber - wie hier - keine konkreten Anhaltspunkte ersichtlich sind, dass die betroffenen Berufsangehörigen in aller Regel und nicht nur in Ausnahmefällen wirtschaftlich nicht mehr in der Lage sind, den gewählten Beruf ganz oder teilweise zur Grundlage ihrer Lebensführung zu machen, bedarf es dazu auch keiner in das Ermessen des Gerichts gestellten Beweisaufnahme durch Sachverständige.“

Damit setzt sich die bereits seit längerem zu beobachtende Tendenz fort, dass die Gerichte es ablehnen, eine erdrosselnde Wirkung anzunehmen, solange die Zahl der Apparate in der Stadt steigt (vgl. Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 6. März 2007, Az. 14 A 608/05; Oberverwaltungsgericht Niedersachsen, Urteil vom 5. Juni 2007, Az. 14 A 477/05).

Weiterhin hat das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen im Urteil vom 29. September 2011 (Az. 4 A 17/08) zur Bestandsentwicklung von Glücksspielgeräten ausgeführt:

„Zwar enthält die 5. Novelle zur Spielverordnung durchaus Vorkehrungen zum Spielerschutz. So ist der Verlust pro Stunde auf 80 Euro begrenzt (§ 13 Abs. 1 Nr. 3 SpielVO), wobei dieser bei langfristiger Betrachtung auf höchstens 33 Euro fallen muss (§ 12 Abs. 2 Satz 1 Buchst. a) SpielVO). Der Gewinn pro Stunde darf 500 Euro nicht übersteigen (§ 13 Abs. 1 Nr. 4 SpielVO). Darüber hinaus sind noch weitere Beschränkungen für diese Spielautomaten angeordnet, wie etwa der fünfminütige Stillstand der Geräte nach einer Stunde Laufzeit (§ 13 Abs. 1 Nr. 5 SpielVO). Daneben enthält die Spielverordnung weitere Maßnahmen zur Gewährleistung des Spielerschutzes wie z. B. das Verbot von Jackpotsystemen (§ 9 Abs. 2 SpielVO) und die Verpflichtung der Betreiber, Warnhinweise anzubringen und Spieler auf Beratungsmöglichkeiten hinzuweisen (§ 6 Abs. 4 SpielVO). Ferner werden die unter dem Gesichtspunkt des Spielerschutzes besonders problematischen Fun-Games ausdrücklich verboten (§ 6a SpielVO).

Trotz dieser auf die Begrenzung von Spielmöglichkeiten ausgerichteten Regelungen haben die zum 1. Januar 2006 zugleich erlaubten Lockerungen - insbesondere hinsichtlich der höchstzulässigen Zahl von Spielgeräten in Spielhallen und Gaststätten, der Mindestquadratmeterzahl pro Spielgerät und der

Verkürzung der Mindestspieldauer - nach allen dem Senat zur Verfügung stehenden Erkenntnisquellen aber zu einer erheblichen Ausweitung der Spielgelegenheiten und der Spielaktivitäten der Bevölkerung in dem Segment geführt. So hat die Zahl der in Gaststätten und vor allem in Spielhallen aufgestellten Glücksspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit zwischen 2006 und 2009 ebenso zugenommen (insgesamt um 27,41 % von 136.044 auf 173.331, für Spielhallen allein um 47,5 % von 84.384 auf 124.487) wie der Umsatz pro Gerät (13 % in Spielhallen und 7,84 % in Gaststätten). Für Nordrhein-Westfalen wird ein Zuwachs von 42,7 % bei den in Spielhallen aufgestellten Spielautomaten konstatiert.

Trümper/Heimann, „Angebotsstruktur der Spielhallen und Geldspielgeräte in Deutschland“ vom Juli 2010, Seite 13, 14, 20, Anlage 24.

Nach anderen Untersuchungen hat seit Inkrafttreten der neuen Spielverordnung die Zahl der Spielgeräte von 183.000 auf 235.000 im Jahr 2010 zugenommen.

Vieweg, Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2010 und Ausblick 2011 - Gutachten im Auftrag des Arbeitsausschusses Münzautomaten (AMA) - a. a. O., Seite 11, 13; vgl. auch BayVGH, Beschluss vom 21. März 2011 - 10AS 10.2499 -, Rn. 28.

Gleichzeitig ist die Auslastung der einzelnen Geräte gestiegen. Für das Jahr 2008 ist eine Verdoppelung festzustellen,

Böning, Öffentliche Anhörung im Ausschuss für Gesundheit des Deutschen Bundestages am 1. Juli 2009 (BT-Drs. 16/11661, im Folgenden: Anhörung), Seite 9 f..

bis zum Jahr 2010 stieg sie weiter und erreichte einen Durchschnitt von jetzt 35 %. Die positive Entwicklung wird auf die Änderung der Spielverordnung zurückgeführt.

Vieweg, a. a. O., Seite 21 ff.

Dabei ist weiter zu berücksichtigen, dass die reine Zahl der Spielgeräte allein nicht mehr aussagekräftig ist. Durch die sogenannten Multigamer, die mehrere Spiele an einem Gerät ermöglichen, steht auch unter Berücksichtigung des Abbaues von 80.000 Fun-Games inzwischen ein noch breiteres Spielangebot in Spielhallen und Gaststätten als jemals zuvor zur Verfügung.

Vieweg, a. a. O., Seite 7 f.

Dadurch hat sich offenbar auch die effektive Spielzeit der einzelnen Spieler verlängert, nicht zuletzt deshalb, weil durch das breitere Angebot auf das gewünschte Spiel im Regelfall nicht mehr gewartet werden muss.

Vgl. Vieweg, a. a. O., Seite 8.

Auch die im Auftrag des Bundeswirtschaftsministeriums erstellte Studie (vgl. hierzu die Selbstverpflichtung des früheren BMWA in der Verordnungsbegründung, BT-Drs. 655/05, Seite 11) zu den Auswirkungen der geänderten Spielverordnung kommt zu dem Ergebnis, dass die Neufassung zu einer erheblichen Angebotssteigerung in diesem Sektor geführt habe.

Bühringer u. a., Untersuchung zur Evaluierung der 5. Novelle der Spielverordnung vom 17. Dezember 2005 und vom 3. November 2010, Seite 78 ff.; vgl. auch Meyer, Jahrbuch Sucht 2009, Seite 124.

Zugleich ist der Umsatz der Automatenbranche bei insgesamt sinkenden Umsätzen im Glücksspielmarkt,

Meyer, Jahrbuch Sucht 2009, Seite 120, 121 ff.

bereits im Zeitraum von 2005 bis 2008 um etwa 2,5 Milliarden Euro auf 8,3 Milliarden Euro gestiegen. Für die Jahre 2009 und 2010 wurde mit weiteren Steigerungen gerechnet. Nach Berechnung von Goldmedia sollte das (maßgebliche) Bruttoeinspielergebnis 2010 die Marke von 4 Milliarden Euro

übersteigen (Steigerung gegenüber 2005 um mehr als 50 %). Es übertrifft damit inzwischen deutlich den Spielbankenumsatz und denjenigen des Deutschen Lotto- und Totoblocks.

PAGE-Studie, Ergebnisbericht S. 2; Dhom, ZfWG 2010, 394 f.; 398; vgl. auch DHS, Stichwort Glücksspiel, Zahlen 2009; BayVGH, Beschluss vom 21. März 2011 - 10 AS 10.2499 - (Steigerung 2005 - 2009 um 38 %); Meyer, Jahrbuch Sucht 2009, 120, 124; Goldmedia, Wohin entwickelt sich der Markt für Sportwetten?“ S. 23 (www.Goldmedia.com); Bühringer u. a., a. a. O., S. 79 f. (von 2001 - 2005 4 %, von 2005 - 2008 38 %); Fachbeirat Glücksspielsucht, Jahresbericht 2009 (S. 4) und 2010 (S. 24 f.).

Ferner laufen die durch die Änderung gestiegene wirtschaftliche Attraktivität des Automatenangebots (40 bis 70 % der Betreiber berichten, dass der Anreiz zum Spielen gestiegen sei, Bühringer u. a., a. a. O., Kurzbericht Seite 20) und die daraus resultierende Zunahme von Spielhallenkonzessionen um mehr als 20 % zwischen 2006 und 2010 (Trümper/Heimann, a. a. O., Seite 16) bei gleichzeitig ermöglichter Erhöhung der Zahl der Spielautomaten pro Spielhalle um 20 % einer Begrenzung des Spielanreizes und einer Suchtprävention durch Angebotsbeschränkung entgegen. Denn dadurch wird das AutomatenSpiel und damit wegen dessen Bedeutung für den gesamten Markt auch das Glücksspiel selbst zunehmend zu einem normalen und stets verfügbaren Gut des täglichen Lebens.

Insgesamt ist die Zahl der Einwohner pro aufgestelltem Spielgerät in Spielhallen erheblich gesunken (deutschlandweit von 727 im Jahr 2000 auf 471 im Jahr 2010, in Nordrhein-Westfalen im gleichen Zeitraum von 658 auf 476). Die Versorgungsdichte hat demnach um mehr als 50 % zugenommen.

Trümper/Heimann, a. a. O., Seite 18 und Anlage 3; Böning, Anhörung, Seite 10.

Zugleich ist erkennbar und allgemeinkundig, dass sich dieses Segment durch die Errichtung von Spielhallen, zumeist mit 24-Stunden-Betrieb und mit weithin sichtbaren, an Türmen angebrachten Werbeschildern, entlang den Autobahnen auf sogenannten Autohöfen auch strukturell verändert. In diesen immer zahlreicher werdenden Einrichtungen lassen sich Automaten Spiele problemlos und jederzeit verfügbar in nahezu völliger Anonymität durchführen, was dieses Angebot dem nach § 4 Abs. 4 Glücksspielstaatsvertrag zu Recht verbotenen Veranstalten und Vermitteln öffentlicher Glücksspiele im Internet vergleichbar macht.“

Auch im Stadtgebiet Kassel hat die Anzahl der in Spielhallen aufgestellten Spielapparate mit Gewinnmöglichkeit seit Jahren zugenommen, während die Zahl der in Gaststätten aufgestellten Apparate annähernd gleichgeblieben ist.

Die Zahl der aufgestellten Spielapparate hat sich wie folgt entwickelt:

	in Spielhallen	in Gaststätten
Januar 2005	375	187
Januar 2006	427	193
Januar 2007	433	212
Januar 2008	443	222
Januar 2009	459	205
Januar 2010	497	195
Januar 2011	540	202
Januar 2012	604	192

Die vorgeschlagene Erhöhung des Steuersatzes von 12 % auf 15 % bei der Besteuerung von Spielapparaten mit und ohne Gewinnmöglichkeit ist zumutbar.

Eine auf den Ergebnissen des 3. und 4. Quartals 2011 basierende Vergleichsberechnung ergibt geschätzt Mehreinnahmen in Höhe von ca. 440.000,00 € pro Jahr.

Der Vorlage sind als Anlagen beigefügt der Entwurf der Änderungssatzung (Anlage 1) und eine Synopse (Anlage 2).

Bertram Hilgen
Oberbürgermeister