

BESCHLUSSEMPFEHLUNG UND BERICHT

des Finanzausschusses (4. Ausschuss)

zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung - Drucksache 8/4371 -

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Spielbankgesetzes

A Problem

Spielbanken unterliegen in Deutschland einem besonderen Besteuerungsregime. Nach Absatz 1 des gemäß Artikel 123 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 125 des Grundgesetzes als Bundesrecht fortgeltenden § 6 der Verordnung über öffentliche Spielbanken vom 27. Juli 1938 (Spielbankverordnung – SpielbkV; RGBI. I 1938 S. 955; zur Fortgeltung vergleiche BFH Beschluss vom 29. März 2001, III B 80/00, BFH/NV 2001 S. 1294, Tz. B.II.c) ist der Spielbankunternehmer für den Betrieb der Spielbank von den laufenden Steuern des Reichs, die vom Einkommen, vom Vermögen und vom Umsatz erhoben werden, sowie von der Lotteriesteuer und von der Gesellschaftsteuer befreit. Gemäß § 6 Absatz 2 SpielbkV bestimmen die zuständigen Minister, inwieweit der Spielbankunternehmer für den Betrieb der Spielbank auch von Landes- und Gemeindesteuern zu befreien ist. Befreiungen nach § 6 Absatz 2 SpielbkV sind in allen Ländern unmittelbar in den Landesspielbankgesetzen geregelt und gelten für alle Spielbankunternehmer. Die Landesgesetze befreien Spielbankunternehmer allgemein von Steuern, die „der Gesetzgebung des Landes unterliegen“ und/oder „im unmittelbaren Zusammenhang mit dem Betrieb der Spielbank“ stehen (in Mecklenburg-Vorpommern: § 11 Absatz 3 des Spielbankgesetzes), sodass die Vergnügungsteuer hiervon abgedeckt ist.

Anstelle der regulären Besteuerung erheben die Länder eine Spielbankabgabe und teilweise zusätzliche Abgaben (in Mecklenburg-Vorpommern: Spielbankabgabe gemäß § 7 Absatz 2 und 7 des Spielbankgesetzes und Zusatzabgabe gemäß § 8 Absatz 5 des Spielbankgesetzes).

Mit Schreiben vom 9. Dezember 2019 hatte die Europäische Kommission (KOM) ein Prüfverfahren nach Artikel 108 Absatz 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) gegen Deutschland eingeleitet, da der Fachverband Spielhallen e. V. und ein Spielhallenbetreiber geltend gemacht hatten, dass die Betreiber von Spielbanken in Deutschland im Rahmen unterschiedlicher Maßnahmen – insbesondere des Sondersteuersystems für Spielbanken – staatliche Beihilfen erhalten würden, die den Markt für Glücksspiele verzerren.

Am 20. Juni 2024 hat die KOM durch den Beschluss C(2024) 4183 (final) festgestellt, dass die 16 besonderen Steuervorschriften für Spielbankunternehmen nicht mit dem Binnenmarkt zu vereinbarende staatliche Beihilfen darstellen.

Maßgebend für die Entscheidung war, dass das Kriterium des Vorteils bereits dann erfüllt ist, wenn eine Regelung lediglich einen „potenziellen“ Vorteil gewährt, der nur unter bestimmten Umständen oder in bestimmten Steuerjahren auch wirklich eintritt. Zu einer Begünstigung des Spielbankunternehmens kann es nach den Ausführungen der KOM insbesondere dadurch kommen, dass die besonderen Steuervorschriften, die allgemein auf Spielbankunternehmer in jedem der 16 Bundesländer anwendbar sind, verschiedene Abgaben vorsehen und auch allgemein anwendbare Ermäßigungen der für Spielbankunternehmer geltenden besonderen Steuern einschließen, die automatisch erfolgen, nämlich die Ermäßigung der Spielbankabgabe zur Verrechnung der Umsatzsteuer und gegebenenfalls die Ermäßigung der Spielbankabgabe im Falle der Neueröffnung von Spielbanken und/oder unter sonstigen Umständen.

Nach der Gesetzesbegründung zum Gesetzentwurf für das Spielbankgesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Drucksache 4/893 vom 11. November 2003) ist eine generelle Begünstigung der Spielbankunternehmen nicht vorgesehen. Vielmehr ist es Ziel der Besteuerung, dass mit der an den Jahresüberschuss anknüpfenden Zusatzabgabe dem ordnungsrechtlichen Anspruch auf Abschöpfung des Gewinns bis an die Grenze der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit Genüge getan wird. Eine Begünstigung kann aber insbesondere in der Anlaufphase nicht ausgeschlossen werden, da bei der Spielbankabgabe eine Staffelung abhängig von der Höhe der Bruttospielerträge erfolgt und außerdem eine Ermäßigung im Jahr der Eröffnung des Spielbetriebes und in den folgenden zwei Geschäftsjahren gewährt wird.

Mit Artikel 2 Nummer 1 des Beschlusses vom 20. Juni 2024 hat die KOM die Rückforderung der unionsrechtswidrigen Beihilfen angeordnet. Es ist Aufgabe der deutschen Behörden, festzustellen, ob dem einzelnen Spielbankunternehmen tatsächlich ein Vorteil gewährt wurde oder nicht und es in der Folge zu einer Rückforderung kommt. Nach den Ausführungen der KOM entspricht der Rückforderungsbetrag der positiven Differenz zwischen dem Steuerbetrag, den die Spielbankunternehmer nach den normalen Steuervorschriften gezahlt hätten, und dem Steuerbetrag, den sie nach den besonderen Steuervorschriften tatsächlich gezahlt haben, und zwar unter Berücksichtigung der Auswirkungen aller Maßnahmen und kumuliert über den gesamten Rückforderungszeitraum (Steuerjahre 2007 bis 2024) einschließlich Rückforderungszinsen. Die Umsetzung des Beschlusses erfolgt insoweit im Verwaltungswege, ohne dass es einer Gesetzesänderung bedarf.

Nach Artikel 2 Nummer 5 des Beschlusses vom 20. Juni 2024 ist eine Anwendung der Spielbankgesetze zur Erhebung der Spielbankabgabe und weiterer Abgaben in ihrer derzeitigen Ausgestaltung – mit Ausnahme der seit dem 1. Januar 2024 in Hamburg geltenden Regelungen – spätestens ab dem Steuerjahr, das auf die Bekanntgabe dieses Beschlusses folgt, nicht mehr zulässig.

B Lösung

Die gesetzlichen Regelungen der Spielbankbesteuerung sind mit Wirkung vom 1. Januar 2025 anzupassen, um zukünftige Beihilfen auszuschließen.

Mit der Gesetzesänderung wird nach dem Vorbild Hamburgs die Erhebung einer Ausgleichsabgabe eingeführt, die in jedem Fall sicherstellt, dass die steuerliche Belastung der Spielbankunternehmen nach den besonderen Steuervorschriften nicht niedriger ist, als die Belastung bei einer Besteuerung nach den normalen Steuervorschriften wäre. Der Betreiber der Spielbank hat eine fiktive Vergleichsberechnung durchzuführen. Sofern die tatsächliche Steuerlast durch die Spielbankabgabe und die Zusatzabgabe niedriger ist als eine fiktive Steuerlast bei Nichtanwendung der Steuerbefreiungen für Spielbanken, ist der Differenzbetrag als Ausgleichsabgabe zu entrichten.

Darüber hinaus wird die Regelung zur Ermäßigung der Spielbankabgabe im Jahr der Eröffnung des Spielbetriebes und in den folgenden zwei Geschäftsjahren aufgehoben, um in diesem Zusammenhang von vorneherein eine Begünstigung des Spielbankunternehmens auszuschließen.

Wie aus dem Beschluss der KOM vom 20. Juni 2024 C(2024) 4183 (final) Artikel 1 Nummer 2 hervorgeht, wurde die hamburgische Ausgleichsabgabe bereits als europarechtskonform beurteilt.

Der Finanzausschuss empfiehlt, den Gesetzentwurf der Landesregierung auf Drucksache 8/4371 unverändert anzunehmen.

Einstimmigkeit im Ausschuss**C Alternativen**

Keine.

D Kosten**1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugaufwand**

Keine.

2. Vollzugaufwand

Die Feststellung, ob für ein bestimmtes Jahr eine Ausgleichsabgabe zu erheben ist, erfordert eine sogenannte Schattenberechnung, bei der zu ermitteln ist, wie hoch die Steuerbelastung der Spielbank unter Anwendung der regulären Bestimmungsvorschriften (Einkommensteuer oder Körperschaftsteuer, Solidaritätszuschlag, Gewerbesteuer und Vergnügungsteuer) wäre. Diese Steuerbelastung ist mit der nach dem besonderen Besteuerungsregime zu vergleichen. Kommt es zu einer Differenz dergestalt, dass die Besteuerung nach den regulären Vorschriften höher wäre, dann ist die Differenz als Ausgleichsabgabe von der Spielbank anzumelden und zu entrichten. Vom zuständigen Finanzamt muss die Anmeldung und Entrichtung der Ausgleichsabgabe überwacht und kontrolliert werden. Da im Land nur eine Spielbankgesellschaft tätig ist, würde pro Jahr nur eine Anmeldung der Ausgleichsabgabe zu bearbeiten sein. Die Personalbedarfsberechnung des zuständigen Finanzamtes würde sich nur sehr geringfügig verändern, sodass es hierdurch nicht zu höheren Personalkosten kommen dürfte.

Beschlussempfehlung

Der Landtag möge beschließen,
den Gesetzentwurf der Landesregierung auf Drucksache 8/4371 unverändert anzunehmen.

Schwerin, den 27. Februar 2025

Der Finanzausschuss

Tilo Gundlack
Vorsitzender und Berichterstatter

Bericht des Abgeordneten Tilo Gundlack

I. Allgemeines

Der Landtag hat den Gesetzentwurf der Landesregierung „Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Spielbankgesetzes“ auf Drucksache 8/4371 in seiner 93. Sitzung am 11. Dezember 2024 beraten und federführend an den Finanzausschuss sowie zur Mitberatung an den Ausschuss für Inneres, Bau und Digitalisierung (Innenausschuss) überwiesen.

Gemäß § 46 Absatz 2a der Geschäftsordnung des Landtages Mecklenburg-Vorpommern (GO LT) hat die Landesregierung dem Landtag die Liste der im Rahmen der Verbandsanhörung durch die Landesregierung angehörten Institutionen vorgelegt. Danach seien an der Verbandsanhörung der Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern e. V., der Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern e. V., der DSbV Deutscher Spielbankenverband e. V., der Bundesverband deutscher Spielbanken, gegründet 2008 als BupriS e. V., und die Spielbanken MV GmbH & Co. KG beteiligt worden.

Der Finanzausschuss hat diese Liste zur Kenntnis genommen.

Der Finanzausschuss hat den Gesetzentwurf in insgesamt zwei Sitzungen, abschließend in seiner 81. Sitzung am 27. Februar 2025 beraten und zuvor eine schriftliche Anhörung durchgeführt.

II. Stellungnahmen des mitberatenden Innenausschusses

Der Innenausschuss hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 8/4371 in seiner 85. Sitzung am 23. Januar 2025 abschließend beraten und, soweit seine Zuständigkeit betroffen ist, mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, AfD, DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, bei Enthaltung der Fraktionen der CDU und FDP einvernehmlich empfohlen, den Gesetzentwurf unverändert anzunehmen.

III. Wesentliche Ergebnisse der schriftlichen Anhörung

Der Finanzausschuss hat zu dem Gesetzentwurf auf Anregung der Obleute des Finanzausschusses eine schriftliche Anhörung durchgeführt und den Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern e. V., den Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern e. V., den Fachverband Spielhallen e. V. und den Bundesverband deutscher Spielbanken um eine Einschätzung zum Gesetzentwurf gebeten.

Der Bundesverband deutscher Spielbanken und der Fachverband Spielhallen e. V. haben von der Möglichkeit der Abgabe einer schriftlichen Stellungnahme keinen Gebrauch gemacht.

Der Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern e. V. hat schriftlich mitgeteilt, dass er den Gesetzentwurf seinen Mitgliedern zugesendet und von diesen keine Rückmeldungen zu möglichen Änderungsbedarfen am Gesetzentwurf erhalten habe.

Der Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern e. V. hat ausgeführt, dass Artikel 73 Absatz 1 Satz 2 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Verf M-V) den Gesetzgeber dazu verpflichte, den Kommunen eigene Steuerquellen zu erschließen. Mit dem Spielbankgesetz habe das Land jedoch entgegen diesem Gebot den Städten und Gemeinden die Möglichkeit entzogen, die Spielbanken, konkret den Spielbetrieb in den Spielbanken, einer gemeindlichen Vergnügungsteuer zu unterwerfen. Stattdessen sei den Spielbankgemeinden als Ausgleich eine Beteiligung an der Spielbankabgabe gewährt worden. Die Erträge der Spielbankgemeinden an der gemeindlichen Beteiligung an der Spielbankabgabe seien jedoch deutlich hinter ihren Prognosen und den vorhergehenden Erträgen aus der Vergnügungsteuer zurückgeblieben. Es sei deshalb fraglich, ob der Eingriff mit dem Spielbankgesetz in das grundgesetzlich und landesverfassungsrechtlich geschützte Recht der Spielbankgemeinden zur Erhebung einer Vergnügungsteuer als örtliche Aufwand- und Verbrauchsteuer zulässig und gerechtfertigt sei. Der Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern e. V. hat vor dem Hintergrund darum gebeten, den vier Spielbankgemeinden wieder das Recht einzuräumen, bei den Spielbanken wie bei den Spielhallen eine Vergnügungsteuer zu erheben. Dies würde nach Ansicht des Städte- und Gemeindetages Mecklenburg-Vorpommern e. V. dem Gebot der Verf M-V entsprechen und auch die schwierige kommunale Haushaltslage berücksichtigen. Dies würde ferner auch die gemeindliche Selbstverwaltung in den Spielbankgemeinden stärken und eine Gleichbehandlung der Spielhallen mit den Spielbanken gewährleisten. Insoweit müsse nämlich berücksichtigt werden, dass die Spielhallen weiterhin der gemeindlichen Vergnügungsteuer unterworfen seien. Alternativ sollte der Landesgesetzgeber aus Sicht des Städte- und Gemeindetages Mecklenburg-Vorpommern e. V. den gemeindlichen Anteil an der Spielbankabgabe auf 50 Prozent erhöhen. Dieser Wert würde die Erfahrungen der Vergangenheit und die Tatsache berücksichtigen, dass den Spielbankgemeinden auch die Einnahmeverluste aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer bzw. aus der Gewerbesteuer ersetzt werden müssten. Würde man den Gesetzentwurf aus rein pragmatischer Sicht betrachten, sei der gewählte Weg der Vergleichsberechnung zwar durchführbar, allerdings nur bei einer deutlichen Erhöhung des gemeindlichen Anteils an der Spielbankabgabe.

IV. Wesentliche Ergebnisse der Beratungen des Finanzausschusses

Im Zuge des Beratungsverfahrens hat der Finanzausschuss das Finanzministerium um eine Information zum Ergebnis der durchgeführten Prüfung gemäß der am 30. Juli 2020 in Kraft getretenen „Verwaltungsvorschrift zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/958 über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen bei Gesetzesinitiativen, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften durch die Landesregierung in Mecklenburg-Vorpommern“ hinsichtlich möglicher, mit dem Gesetzentwurf verbundener Auswirkungen auf den Zugang zu reglementierten Berufen oder deren Ausübung gebeten.

Hierzu hat das Finanzministerium mitgeteilt, dass im Spielbankgesetz keine Berufsreglementierungen im Sinne der vorgenannten Richtlinie enthalten seien. Die Errichtung und der Betrieb einer Spielbank würden keine bestimmte Berufsqualifikation voraussetzen. Vom Antragsteller seien lediglich persönliche Voraussetzungen zu erfüllen, die die Einhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie sonstiger öffentlicher Belange gewährleisten sollen.

Dieses Prüfungsergebnis hat der Finanzausschuss in seiner 78. Sitzung am 16. Januar 2025 zur Kenntnis genommen und ihm nicht widersprochen.

In der 78. Sitzung des Finanzausschusses hat das Finanzministerium in Bezug auf den vorliegenden Gesetzentwurf insbesondere ausgeführt, dass diese Gesetzesänderung aufgrund einer Feststellung der KOM aus dem Juni 2024 notwendig geworden sei. Vorgegangen seien verschiedene Klagen von Spielhallenbetreibern, die das Besteuerungsverfahren von Spielbanken in Deutschland für unrechtmäßig und wettbewerbsverzerrend gehalten hätten. Die KOM habe dies geprüft und sei zu dem Ergebnis gekommen, dass die Spielbankabgabe in der aktuell existierenden Form in Deutschland wettbewerbsverzerrend sein könnte und zu Nachteilen für die Spielhallenbetreiber führen könne. Die 16 Bundesländer seien daher aufgefordert worden, ihre aktuellen Spielbankgesetze mit der Maßgabe anzupassen, dass für die Zukunft eine Wettbewerbsverzerrung aufgrund der Spielbankabgabe ausgeschlossen sei. Insoweit müsse man zudem berücksichtigen, dass die Regelung zur Besteuerung der Spielbanken auf einer Verordnung aus dem Jahr 1938 basiere. Spielbanken seien demnach von der regulären Besteuerung ausgenommen. Stattdessen werde eine spezielle Abgabe erhoben, die sich an den Bruttoerträgen des Spielbankbetriebes orientiere und die vor allem in den ersten drei Jahren nach Eröffnung einer Spielbank durchaus Vergünstigungen für die jeweiligen Betreiber der Spielbanken mit sich bringe. Der vorliegende Gesetzentwurf orientiere sich nunmehr am Hamburger Modell der Ausgleichsabgabe, die von der KOM als rechtskonform eingestuft worden sei. Künftig solle neben der Besteuerung durch die Spielbankabgabe jedes Mal eine fiktive Vergleichsrechnung dazu angefertigt werden, wie hoch die Besteuerung wäre, wenn die normalen Steuern, wie Einkommen-, Körperschaftsteuer und dergleichen, angesetzt würden. Bei einer Differenz müsse diese als Ausgleichsabgabe gezahlt werden. Das Gesetz solle zudem rückwirkend zum 1. Januar 2025 wirksam werden, was eine Maßgabe der KOM gewesen sei. Im Rahmen der Verbändeanhörung der Landesregierung habe es zudem keine Hinweise für notwendige Änderungen an dem Gesetzentwurf gegeben.

Im Ergebnis der Beratungen haben die Fraktionen der SPD und DIE LINKE beantragt, dem Landtag zu empfehlen, den Gesetzentwurf unverändert anzunehmen.

Der Finanzausschuss hat dem unveränderten Artikel 1 des Gesetzentwurfes in Abwesenheit der Fraktion der FDP mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, AfD, CDU, DIE LINKE und BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN einstimmig zugestimmt.

Der Finanzausschuss hat dem unveränderten Artikel 2 des Gesetzentwurfes in Abwesenheit der Fraktion der FDP mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, AfD, CDU, DIE LINKE und BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN einstimmig zugestimmt.

Ferner hat der Finanzausschuss dem unveränderten Gesetzentwurf insgesamt einschließlich der Überschrift in Abwesenheit der Fraktion der FDP mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, AfD, CDU, DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN einstimmig zugestimmt.

Schwerin, den 27. Februar 2025

Tilo Gundlack
Berichterstatte