

Mitteilung des Senats vom 20. November 2012

Gesetz zur Neuregelung der Spielbankabgaben

Der Senat überreicht der Bürgerschaft (Landtag) den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Zulassung einer öffentlichen Spielbank mit der Bitte um Beschlussfassung in erster Lesung noch in der nächsten Sitzung.

A. Problem

Das Casino Bremen wird durch die Bremer Spielcasino GmbH & Co. KG (Spielbankgesellschaft) betrieben. Gesellschafter sind die Westdeutsche Spielcasino Service GmbH, Duisburg als Komplementärin sowie die NRW.Bank in Düsseldorf, und die Bremer Landesbank als Kommanditistinnen. Die Freie Hansestadt Bremen ist nicht unmittelbar an der Spielbankgesellschaft beteiligt und hat daher auch keinerlei Gesellschafterrechte ihr gegenüber. Der Gesellschaft wurde vom Senator für Inneres und Sport eine Konzession zum Betrieb einer öffentlichen Spielbank in Bremen und Bremerhaven erteilt, welche Ende 2022 ausläuft.

Die Freie Hansestadt Bremen hat bislang folgende Steuereinnahmen aus dem Spielbankbetrieb (in Mio. €) generiert:

Jahr	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
											(Stand: 31.10.12)
Bruttospielerträge	25,2	21,0	20,4	19,3	18,9	18,1	14,7	11,2	8,5	9,3	10,3
Spielbankabgabe	20,2	10,5	10,2	8,2	8,2	6,3	2,7	2,2	0,5	2,3	1,2
Weitere Leistung	./.	6,3	6,0	5,8	5,5	5,2	4,4	3,4	2,5	2,7	1,6

Das aktuelle Spielbankgesetz sieht derzeit eine Abgabenlast in Höhe von mindestens 25 % (= Spielbankabgabe) sowie eine Weitere Leistung in Höhe von 30 % auf die Bruttospielerträge vor. Auf die Spielbankabgabe muss die Umsatzsteuer-Zahllast angerechnet werden (ca. 11 %, d. h. in einem Normaljahr ohne besondere Investitionstätigkeiten ca. 1,0 Mio. €). Die Spielbankabgabe ist relevant für den Länderfinanzausgleich, während die Weitere Leistung im Landeshaushalt ohne Anrechnung im Länderfinanzausgleich verbleibt. Von der Weiteren Leistung werden jährlich 1,2 Mio. € für Personalkosten der Spielbankaufsicht eingesetzt. Die Spielbankabgabe wird an die Stiftung Wohnliche Stadt weitergeleitet.

Die Spielbank muss in einem äußerst schwierigen Marktumfeld gegen starke gewerbliche Konkurrenz bestehen. Die Spielbank selbst ist gefordert, im Rahmen des gesetzlich Zulässigen ein attraktives Angebot vorzuhalten und entsprechend zu bewerben. Die aktuellen monatlichen Ergebnisse lassen keinen Abwärtstrend erkennen und sind im Vergleich zum Vorjahr sogar leicht angestiegen, jedoch muss aufgrund der nicht vorhersehbaren Entwicklungen im Glücksspielmarkt die Bruttospielertrags-Entwicklung vorsichtig geplant werden. Dies hat die Spielbankgesellschaft auch getan. Die Prognose der Verwaltung zum 31. Oktober 2012 geht von einem Bruttospielertrag in Höhe von 10,3 Mio. € für das Jahr 2012 aus.

Die Personalkosten der Spielbankgesellschaft belasten die Bruttospielerträge. Die Spielbankgesellschaft hat der Senatorin für Finanzen dargestellt, dass Tarif-

kostensteigerungen den Einspareffekt rationaler Personalsteuerung überkompensieren werden. Die Personalkosten erhöhen sich gemäß den Planungen somit jährlich um 2 %.

Die Spielbankbetreibergesellschaft erfährt weiterhin einen Verzehr ihres Eigenkapitals in Höhe von 5,25 Mio. €, die in der Konzession zugestandene Eigenkapitalverzinsung in Höhe von 435 T€ p. a. wird durch die anhaltende Verlustsituation nicht erreicht. Dies ergibt sich aus dem Jahresabschluss 2011 der Spielbankgesellschaft, welcher der Finanzverwaltung vorliegt und nicht öffentlich zu machen ist.

Es wird für 2012 ein Liquiditätsengpass auch bei planmäßiger Entwicklung befürchtet. Daher hat die Spielbankbetreibergesellschaft im Februar 2012 einen Antrag auf teilweisen Erlass der Spielbankabgaben in Höhe von 15 % für das Geschäftsjahr 2012 bei der Senatorin für Finanzen eingereicht, dem auch stattgegeben wurde. Seit April 2012 wird aufgrund dieses Teilerlasses die Weitere Leistung nur noch in Höhe von 15 % statt 30 % erhoben, sodass die Spielbankabgaben derzeit insgesamt bei 40 % vom Bruttospielertrag liegen.

Dieser Teilerlass bedeutet für den Haushalt eine Mindereinnahme von ca. 1,5 Mio. €.

Anfang September 2012 hat die Spielbankgesellschaft einen erneuten Antrag auf Erlass der Spielbankabgaben in Höhe von weiteren 10 % der Bruttospielerträge für den gesamten Veranlagungszeitraum 2012 bei der Finanzverwaltung gestellt. Begründet wird dieser mit der anhaltenden Verlustsituation (Fehlbetrag für 2012: Voraussichtlich 1,3 Mio. € bedingt durch Abschreibungen und Finanzierungskosten im Zusammenhang mit den Investitionen am neuen Standort) sowie einem Eigenkapitalverzehr im Verlauf des vierten Quartals 2012.

Der Antrag wurde noch nicht beschieden. Die Voraussetzungen für einen weiteren teilweisen Erlass der Spielbankabgaben 2012 liegen aus Sicht der Verwaltung dem Grunde nach vor. Hinsichtlich der Höhe wird eine Abwägung getroffen mit den fiskalischen Belangen des Haushaltes. Die Spielbankabgaben werden in der zur Vermeidung einer Insolvenz notwendigen Höhe erlassen.

Um eine drohende Insolvenz der Spielbankgesellschaft dauerhaft zu verhindern, ist der Teilerlass der Abgaben für den Veranlagungszeitraum 2012 nicht ausreichend. Erforderlich ist eine Änderung des Spielbankgesetzes in Bezug auf die Abgabenhöhe und -struktur.

Hierzu hat die Spielbankgesellschaft zunächst ein eigenes Abgabekonzept mit drei Planungsszenarien vorgeschlagen, welches eine gestaffelte/progressive Abgabe vorsieht. Bei einem Bruttospielertrag in Höhe von bis zu 7,5 Mio. € sollen 15 % Abgaben fällig werden, ab 7,5 Mio. € 20 %. Sobald beim Gewinn der Festbetrag von 435 T€ (= 8,3 % des ursprünglich eingezahlten Eigenkapitals) überschritten ist, soll das Land hiervon 80 % abschöpfen können, jedoch erst dann, wenn das Eigenkapital vollständig wiederhergestellt ist. Die Bruttospielertrags-Erwartungen für die Jahre bis 2022 fallen in allen drei Planungsszenarien eher niedrig aus (9,12 Mio. €/Jahr bis maximal 12,98 Mio. €/Jahr).

Das Modell der Spielbankgesellschaft hat in erster Linie zum Ziel, das aufgezehrte Eigenkapital möglichst bald (angepeilt ist 2015, spätestens jedoch 2019) mithilfe von Zuführungen aus Gewinnen wieder aufzufüllen. Das ist, bei den prognostizierten geringen Bruttospielertrags-Steigerungen, naturgemäß nur über eine entsprechend deutliche Abgabenreduzierung möglich.

Aus Sicht des Finanzressorts kann sich die Wiederauffüllung des Eigenkapitals über die gesamte Restlaufzeit der Konzession bis 2022 erstrecken. Entsprechend der vorläufigen Bilanz zum 31. Dezember 2011 betrug das Eigenkapital der Gesellschaft noch 1,12 Mio. €, somit ist von einem über zehn Jahre aufzufüllenden Betrag von 4,13 Mio. € auszugehen. Die mit der Konzession zugesicherte Eigenkapitalverzinsung wird mit Änderung des Spielbankgesetzes fortgeführt, entfällt aber für die Vorjahre. Eine Änderung der Konzession dahingehend, dass die zugesicherte Eigenkapitalverzinsung abgesenkt werden soll, wird nicht empfohlen, da dann die Bremer Landesbank sowie die NRW.Bank als Gesellschafterinnen wahrscheinlich das Interesse an dieser Beteiligung gänzlich verlieren werden. Die Konzession zugunsten der Spielbankgesellschaft besteht noch zehn Jahre. Wenn sie vorzeitig an einen anderen Betreiber vergeben werden

sollte, ist § 2 des Bremischen Gesetzes über die Zulassung einer öffentlichen Spielbank (Spielbankgesetz) zu beachten, welcher voraussetzt, dass Unternehmer der Spielbank nur eine Gesellschaft sein kann, deren Gesellschafter juristische Personen des öffentlichen Rechts oder solche juristischen Personen des privaten Rechts sind, deren Anteile ausschließlich juristischen Personen des öffentlichen Rechts gehören.

Bei der Neuregelung der Abgabenhöhe ist zu beachten, dass derzeit die finanzielle Ausstattung der Stiftung Wohnliche Stadt gemäß dem Spielbankgesetz und der Verordnung zur Verteilung der Spielbankabgabe abhängig von Einnahmen aus der Spielbankabgabe ist. Dies hat zur Folge, dass die Stiftung bei sinkenden Bruttospielerträgen ihre Planung der zu fördernden Projekte entsprechend anpassen muss. Zuschüsse aus dem Haushalt sind nicht vorgesehen.

Zurzeit erhält die Stiftung Wohnliche Stadt aufgrund der Verordnung zur Verteilung der Spielbankabgabe vom 1. Januar 2008 die Einnahmen aus der Spielbankabgabe in voller Höhe. Wenn diese Einnahmen die Kosten für jährliche Förderprogramme übersteigen, wird der überschießende Betrag zur Tilgung eines im Jahr 2004 von der Senatorin zugunsten der Stiftung gewährten Bremer Kapitaldienstfonds-Darlehens eingesetzt, welches zurzeit noch in einer Höhe von 4 075 556,73 € valutiert. Es ist abzusehen, dass dieses Darlehen nach der Neuregelung der Spielbankabgabenhöhe nicht mehr bedient werden kann. Daher ist vorgesehen, dass die Darlehensschuld in den Haushalt übernommen wird, um die Stiftung zu entlasten. Hierzu wird eine gesonderte Vorlage ergehen.

Vorweg sind auch die Kosten für das Personal der Steueraufsicht in Höhe von 1,2 Mio. € zu refinanzieren. Diese Einnahmen müssen auch bei einer gesetzlichen Reduzierung der Abgabenhöhe mindestens erreicht werden.

Daher wird vorgeschlagen, das Spielbankgesetz hinsichtlich der Abgabenhöhe wie folgt neu zu fassen:

Die Spielbankabgabe beträgt 20 % vom Bruttospielertrag mit der Möglichkeit der Absenkung auf 11 % bei entsprechendem Antrag der Spielbankgesellschaft zur Vermeidung unbilliger Härten.

Die Weitere Leistung beträgt 20 % vom Bruttospielertrag mit der Möglichkeit der Absenkung auf 0 % bei entsprechendem Antrag.

Die dem Land verbleibenden Abgaben fließen nach Abzug der Kosten für die Steueraufsicht der Stiftung Wohnliche Stadt zu.

B. Lösung

Das Spielbankgesetz wird wie oben dargestellt geändert.

Die bisherige Abgabenhöhe überfordert das Leistungsvermögen der Spielbankgesellschaft in ihrer aktuellen wirtschaftlichen Lage. Wird keine gesetzliche Möglichkeit der Verringerung der Abgabenlast geschaffen, das Spielbankgesetz also nicht geändert, ist die Insolvenz der Spielbankgesellschaft unausweichlich. Dies hätte zunächst zur Folge, dass dem Haushalt keine Einnahmen mehr aus den Spielbankabgaben zufließen würden.

Die Stiftung Wohnliche Stadt würde kein Geld mehr für Förderprogramme erhalten und wäre nicht mehr existenzberechtigt, da sie ausschließlich aus der Spielbankabgabe finanziert wird.

Die Stadtgemeinde würde bei Insolvenz der Spielbankgesellschaft aus einer Bürgerschaft in Höhe von zurzeit 4,7 Mio. € in Anspruch genommen, da sie einen Investitionskredit zur Finanzierung von Umbau und Technik am neuen Standort des Casinos an der Schlachte abgesichert hat.

Die Einnahmeausfälle für die Tourismuswirtschaft bei Wegfall des Casinobetriebes an der Schlachte sind nicht bezifferbar.

Des Weiteren wäre eine Kanalisierung des Glücksspiels, insbesondere von Pokerspielen, ohne eine staatlich konzessionierte Spielbank nicht mehr gewährleistet. Daher wird zu einer gesetzlichen Abgabensenkung zugunsten der Spielbankgesellschaft keine Alternative gesehen.

Die Einnahmen aus den Spielbankabgaben werden sich gegenüber der bisherigen Regelung verringern.

Die Einnahmeerwartungen des Finanzressorts für die Jahre 2013 bis 2022 sind in der anliegenden Tabelle dargestellt. Zugrunde gelegt wurden hierbei die BSE-Prognosen der Spielbankgesellschaft aus Szenario A, welches auf der aktuellen Dreijahresplanung 2012 bis 2014 der Gesellschaft basiert und die Marktwerte des Jahres 2014 bis zum Planungsende 2022 fortschreibt. Im Ergebnis für zehn Jahre könnten nach Deckung der Personalkosten der Steueraufsicht in Höhe von 12,0 Mio. € und neben der Umsatzsteuer in Höhe von 12,1 Mio. € lediglich rund 11,3 Mio. € an Spielbankabgaben im Haushalt vereinnahmt und an die Stiftung Wohnliche Stadt weitergeleitet werden. Wie aus der Tabelle ersichtlich, impliziert dieses Szenario, dass von der Reduktionsmöglichkeit aus wirtschaftlichen Gründen regelmäßig Gebrauch gemacht wird. Dennoch verbleibt ein – wenn auch bescheidener – positiver Nettohaushaltseffekt. Es ist unter diesen Annahmen also weiterhin sinnvoll, die Spielbank zu betreiben.

Ein höherer Ertrag ergäbe sich, wenn die Bruttospielerträge sich – insbesondere auf mittlere Sicht – steigern ließen. Umgekehrt ist – gerade angesichts der insgesamt negativen Entwicklung der staatlichen Spielbanken in letzter Zeit – nicht auszuschließen, dass die Bruttospielerträge noch geringer ausfallen.

Im Extremfall einer vollen Ausschöpfung der vorgesehenen Reduktionsmöglichkeiten wäre auch die Refinanzierung der Aufsichtsbeamten nicht mehr gesichert. Die durch das Gesetz eingeräumte Möglichkeit der Absenkung der Spielbankabgaben auf nahezu 0 % bei entsprechendem Nachweis der Voraussetzungen ist jedoch erforderlich, um bei schwankenden Erträgen flexibel reagieren und den Spielbankbetrieb aufrecht erhalten zu können. Sollte sich allerdings eine solche negative Entwicklung verfestigen, wäre die Frage nach dem Fortbestand der Spielbank neu zu erörtern.

Gesetz zur Neuregelung der Spielbankabgaben

Der Senat verkündet das nachstehende, von der Bürgerschaft (Landtag) beschlossene Gesetz:

Artikel 1

Änderung des Gesetzes über die Zulassung einer öffentlichen Spielbank

§ 5 des Gesetzes über die Zulassung einer öffentlichen Spielbank vom 20. Februar 1978 (Brem.GBl. S. 67 – 2191-a-2), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 12. Juni 2012 (Brem.GBl. S. 255) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Die Spielbankabgabe beträgt 20 Prozent der Bruttospielerträge; die auf Bruttospielerträge tatsächlich und endgültig zu entrichtende Umsatzsteuer wird auf die zu entrichtende Spielbankabgabe angerechnet. Der Spielbankunternehmer ist verpflichtet, neben der Spielbankabgabe eine weitere Leistung in Höhe von 20 Prozent der Bruttospielerträge zu entrichten. Die Senatorin für Finanzen kann im Einvernehmen mit dem Senator für Inneres und Sport unter Berücksichtigung der öffentlichen Belange und der Belange des Spielbankunternehmers die Spielbankabgabe bis auf 11 Prozent der Bruttospielerträge sowie die weitere Leistung bis auf 0 Prozent der Bruttospielerträge ermäßigen. Höhere Leistungen können durch Konzessionsvertrag festgelegt werden.“

2. Absatz 5 wird wie folgt gefasst:

„(5) Die dem Land verbleibenden Abgaben gemäß Absatz 2 Satz 1 und 2 abzüglich der Kosten der Aufsicht (§ 4 Absatz 1 bis 4) sind an die in § 6 Absatz 1 genannte Stiftung abzuführen.“

Artikel 2

Aufhebung der Verordnung zur Verteilung der Spielbankabgabe

Die Verordnung zur Verteilung der Spielbankabgabe vom 23. September 2008 (Brem.GBl. S. 331 – 2191-a-4) wird aufgehoben.

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt mit Wirkung vom 1. Januar 2013 in Kraft.

Begründung

Zu den Vorschriften im Einzelnen:

Zu Artikel 1

Die reduzierte Abgabenhöhe ist der wirtschaftlichen Situation der Spielbankbetreiber-gesellschaft geschuldet. In nahezu allen Bundesländern sind die Bruttospielerträge der staatlich konzessionierten Spielbanken in den letzten Jahren drastisch gesunken, sodass mit entsprechenden Gesetzesänderungen reagiert wird, um den Spielbankbetreibern die Fortführung des regulierten Glücksspielgeschäfts zu ermöglichen. Die neu festgelegte Abgabenhöhe mit der Möglichkeit der Reduzierung der Spielbankabgabe auf 11 % bei entsprechend begründetem Antrag trägt den geänderten wirtschaftlichen Bedingungen Rechnung und schafft einen angemessenen Interessenausgleich zwischen den Belangen der gewinnorientiert handelnden Spielbankbetreiber-gesellschaft sowie dem Interesse des Staates an einer Regulierung des Glücksspiels und einer Abschöpfung der hierbei entstehenden Gewinne.

Die Einnahmen aus der Spielbankabgabe sowie der Weiteren Leistung werden nach Abzug der anzurechnenden Umsatzsteuer-Zahllast sowie der Deckung der Kosten für die Steueraufsichtsbeamten vollständig an die Stiftung Wohnliche Stadt weitergeleitet, welche die Mittel zur Durchführung von sozialen Projekten in Bremen und Bremerhaven einsetzt.

Zu Artikel 2

Es handelt sich um die erforderliche Inkrafttretensregelung.

Anlage	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Summen	Mittelwert
BSE lt. Szenario A	10.480.000,00	11.080.000,00	11.080.000,00	11.080.000,00	11.080.000,00	11.080.000,00	11.080.000,00	11.080.000,00	11.080.000,00	11.080.000,00	110.200.000,00	
Jahresergebnis ohne Abgaben aus Berechnung der Gesellschaft	3.857.200,00	4.911.200,00	4.882.804,00	4.788.447,20	4.691.531,42	4.592.005,49	4.489.817,20	4.384.913,31	4.260.443,49	4.116.352,36	44.974.714,47	
EK-Aufbau	525.000,00	525.000,00	525.000,00	525.000,00	525.000,00	525.000,00	525.000,00	525.000,00	525.000,00	525.000,00	5.250.000,00	
EK-Verzinsung	435.000,00	435.000,00	435.000,00	435.000,00	435.000,00	435.000,00	435.000,00	435.000,00	435.000,00	435.000,00	4.350.000,00	
ZwSe	960.000,00	960.000,00	960.000,00	960.000,00	960.000,00	960.000,00	960.000,00	960.000,00	960.000,00	960.000,00		
Jahresergebnis abzüglich ZwSe = max. Abgabebelast	2.897.200,00	3.951.200,00	3.922.804,00	3.828.447,20	3.731.531,42	3.632.005,49	3.529.817,20	3.424.913,31	3.300.443,49	3.156.352,36	35.374.714,47	
in % des BSE	27,65%	35,66%	35,40%	34,55%	33,68%	32,78%	31,86%	30,91%	29,79%	28,49%		32,08%
Spielbankabgabe 20% vom BSE (die Hälfte der Yg. max. Abgabebelast), kann auf 11% abgesenkt werden	13,82%	17,83%	17,70%	17,28%	16,84%	16,39%	15,93%	15,46%	14,89%	14,24%		16,04%
Spielbankabgabe Betrag	1.448.600,00	1.975.600,00	1.961.402,00	1.914.223,60	1.865.765,71	1.816.002,75	1.764.908,60	1.712.456,66	1.650.221,75	1.578.176,18	17.687.357,24	
anzurechnende USt-Zahl last von 11%	1.152.800,00	1.218.800,00	1.218.800,00	1.218.800,00	1.218.800,00	1.218.800,00	1.218.800,00	1.218.800,00	1.218.800,00	1.218.800,00	12.122.000,00	
haushaltsmäßig verbleiben von der Spielbankabgabe	295.800,00	756.800,00	742.602,00	695.423,60	646.965,71	597.202,75	546.108,60	493.656,66	431.421,75	359.376,18	5.565.357,24	
Weitere Leistung 20% vom BSE (die Hälfte der Yg. max. Abgabebelast), kann auf 0% abgesenkt werden	13,82%	17,83%	17,70%	17,28%	16,84%	16,39%	15,93%	15,46%	14,89%	14,24%		16,04%
Betrag der Weiteren Leistung	1.448.600,00	1.975.600,00	1.961.402,00	1.914.223,60	1.865.765,71	1.816.002,75	1.764.908,60	1.712.456,66	1.650.221,75	1.578.176,18	17.687.357,24	
haushaltsmäßig Spielbankabgabe und Weitere Leistung	1.744.400,00	2.732.400,00	2.704.004,00	2.609.647,20	2.512.731,42	2.413.205,49	2.311.017,20	2.206.113,31	2.081.643,49	1.937.552,36	23.252.714,47	
Spielbankaufsicht	1.200.000,00	1.200.000,00	1.200.000,00	1.200.000,00	1.200.000,00	1.200.000,00	1.200.000,00	1.200.000,00	1.200.000,00	1.200.000,00	12.000.000,00	
Anteil Stiftung Wohnliche Stadt	544.400,00	1.532.400,00	1.504.004,00	1.409.647,20	1.312.731,42	1.213.205,49	1.111.017,20	1.006.113,31	881.643,49	737.552,36	11.252.714,47	