

## Unterrichtung

Der Präsident  
des Niedersächsischen Landtages  
– Landtagsverwaltung –

Hannover, den 07.03.2016

### Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2013

#### Dringender Änderungsbedarf beim Niedersächsischen Spielbankengesetz

**Beschluss** des Landtages vom 17.09.2015 (Nr. 15 der Anlage zu Drs. 17/4192)

Der Ausschuss für Haushalt und Finanzen teilt die Auffassung des Landesrechnungshofs, dass die gesetzlichen Regelungen nicht zu wirtschaftlich nicht gerechtfertigten Steuervergünstigungen führen dürfen.

Er fordert die Landesregierung auf, die bestehenden gesetzlichen Regelungen zur Spielbank-, Zusatz- und weiteren Abgabe darauf noch einmal zu überprüfen.

Über das Ergebnis der Prüfung ist dem Landtag bis zum 31.03.2016 zu berichten.

#### Antwort der Landesregierung vom 02.03.2016

Die Auffassung des LRH, dass die gesetzlichen Regelungen nicht zu wirtschaftlich nicht gerechtfertigten Steuervergünstigungen führen dürfen, wird selbstverständlich auch von der Landesregierung geteilt. Ungerechtfertigte Begünstigungen sind indes - auch nach erneuter Prüfung des Besteuerungsgefüges aus Spielbank-, Zusatz- und weiterer Abgabe - nach Auffassung der Landesregierung nicht gegeben.

Im Einzelnen werden die vom LRH aufgeworfenen Aspekte von der Landesregierung wie folgt bewertet:

##### a) Automatischer Tronc

Bemessungsgrundlage für die von der Betreibergesellschaft zu zahlende Spielbankabgabe ist nach § 4 Niedersächsisches Spielbankengesetz (NSpielbG) der Bruttospielertrag.

Das NSpielbG enthält zwar keine explizite Aussage dazu, wie ein automatisch einbehaltener Tronc zu behandeln ist, d. h. ob dieser dem Bruttospielertrag zuzurechnen ist und damit der Spielbankabgabe unterliegt oder nicht. Nach Auffassung der Landesregierung erfordert allerdings die bestehende niedersächsische Regelung auch keine Überlegungen zu einer diesbezüglichen gesetzlichen Klarstellung; der geforderten „unmissverständlichen“ Neuregelung bedurfte es daher bisher nicht.

Dem für fehlerhaft erachteten Urteil des Niedersächsischen Finanzgerichts zu dieser Thematik wird daher auch ausdrücklich nicht über den entschiedenen Zeitraum hinaus gefolgt. In Ermangelung einer Revisionsmöglichkeit zum Bundesfinanzhof (BFH) stand der Weg für eine Revision dorthin nicht offen. Es ist insofern geplant zu prüfen, ob im NSpielbG oder alternativ in einem wieder einzu-führenden niedersächsischen Ausführungsgesetz zur Finanzgerichtsordnung künftig die Möglichkeit der Revision zum BFH gesetzlich geregelt werden sollte. Es ist beabsichtigt, gegebenenfalls ein entsprechendes Gesetzgebungsverfahren zu initiieren.

Der Ausgang der von der Betreibergesellschaft erneut angestregten gerichtlichen Überprüfung durch das Niedersächsische Finanzgericht wird derzeit abgewartet. Die bestehende Regelung wird

wie ausgeführt für eindeutig erachtet. Die genannte Entscheidung des Niedersächsischen Finanzgerichts fußt auf einem dortigen Fehlverständnis zu den relevanten tatsächlichen Abläufen beim Multi-Roulette, woraus sich in der Konsequenz die von hier für rechtsfehlerhaft erachtete Auslegung des Gerichts ergibt. Dieses Fehlverständnis soll im aktuell anhängigen Verfahren ausgeräumt werden.

#### b) Steuersatz der Zusatzabgabe

Rückwirkend zum 01.01.2009 wurde die Möglichkeit zur Abgabe einer Sammelanmeldung für sämtliche Spielbanken eines Zulassungsinhabers eingeführt (§ 4 Abs. 8 Satz 4 Nr. 1 NSpielbG).

Hinsichtlich der Zusatzabgabe hat dies nach § 4 Abs. 8 Satz 5 NSpielbG zur Folge, dass für die Bestimmung des Abgabensatzes der Gesamt-Bruttospielertrag aller Spielbanken zugrunde gelegt wird. Der LRH kritisiert, dies stelle eine Ungleichbehandlung gegenüber potenziellen Einzelbetreibern dar.

Zunächst lässt sich festhalten, dass aktuell eine solche Ungleichbehandlung und folglich ein daraus unmittelbar resultierender Handlungsbedarf nicht gegeben ist, da in Niedersachsen die Konzession für den Spielbankenbetrieb in den Händen einer einzigen Betreibergesellschaft liegt. Gleichwohl wurde die Anregung des LRH aufgegriffen und zum Anlass genommen, die entsprechende Regelung erneut kritisch zu hinterfragen und zu überprüfen, ob sich gegebenenfalls ein Änderungsbedarf aus anderweitigen Gründen ergibt.

Die mit der Sammelanmeldung faktisch eingeführte „Verrechnungsmöglichkeit“ wurde seinerzeit gezielt zur wirtschaftlichen Rettung der Gesellschaft eingeführt, unter einvernehmlicher Abstimmung aller (Regierungs- wie Oppositions-)Fraktionen im Landtag (Enthaltungen beruhten auf grundsätzlicher Kritik am Glücksspielstaatsvertrag bzw. einer „verfehlten Privatisierung“; insgesamt wurde aber eine Anpassung der Abgabenregelung als einzige, kurzfristig durchführbare, unabdingbare Möglichkeit gesehen, die Beschäftigten und die Betreiberin vor der drohenden Insolvenz zu schützen).

Zwar sind die akuten Liquiditätsschwierigkeiten aus dem Jahre 2008 zwischenzeitlich überwunden, keinesfalls ist jedoch nunmehr eine wirtschaftliche Situation auf Seiten der Betreibergesellschaft gegeben, die das Abschöpfen vermeintlich überkompensatorisch gewährter steuerlicher Vergünstigungen verlangen würde.

Die wirtschaftliche Entwicklung der Gesellschaft wird selbstverständlich kontinuierlich von der Landesregierung begleitet und bewertet. Die steuerliche Gesamtbelastung soll dabei so ausgestaltet sein, dass die Gesellschaft mit den ihr nach Besteuerung verbleibenden Gewinnen angemessen, aber auch nicht über Gebühr begünstigt, wirtschaften kann. Hierbei dem allgemeinen Gedanken folgend, dass der betreffende Geschäftszweig einen ganz besonderen Bereich betrifft, nämlich das Glücksspiel, das eigentlich nicht gewünscht ist, jedoch letztlich aufgrund des dem Menschen eigenen Spieltriebs auch nicht gänzlich zu verhindern ist. Dieser Erkenntnis folgt die Entscheidung des Gesetzgebers, Glücksspiel demzufolge notgedrungen zwar vorzuhalten, dies jedoch in staatlich besonders kontrollierten und geordneten Bahnen, um bestmöglich den negativen Folgen des Glücksspiels (Stichwort z. B. Geldwäsche) und insbesondere auch der Gefahr der Spielsucht vorzubeugen.

Erst wenn das Spielaufkommen derartigen Zuwachs erführe, dass der hieran anknüpfende Gewinn auf Betreiberseite über Gebühr anstiege, wäre dem durch entsprechende Gewinnabschöpfung zu begegnen, gerade auch um unter dem Gesichtspunkt des Spielerschutzes jeglichem Anreiz auf Betreiberseite, womöglich spielanheizende Mechanismen zu entwickeln, entgegenzuwirken.

In der derzeitigen Situation zeichnen sich jedoch solche Tendenzen nicht ab; im Gegenteil: Die Betreibergesellschaft ringt nach wie vor mit dem Zuwachs im Bereich illegaler Konkurrenten, den Folgen des Nichtraucherschutzgesetzes sowie den weniger strengen Zugangsregelungen im gewerblichen Automatenspiel (Spielhallen). Insbesondere auch die weitere Entwicklung im letztgenannten Bereich wird von MF mitverfolgt.

Das steuerliche Gesamtgefüge, dem die Betreibergesellschaft derzeit unterliegt, verschafft dieser wie oben ausgeführt keine außer Verhältnis stehende, sie über Gebühr begünstigende wirtschaftliche Situation.

Wie bereits ausgeführt, wurde die betreffende Gesetzesänderung im Jahre 2009 fraktionsübergreifend ohne Gegenstimmen mit ausdrücklich rettender Zielsetzung (nicht zuletzt auch mit Blick auf die Sicherung der betroffenen Arbeitsplätze) vom Landtag beschlossen. Wie erwähnt, hat sich die Situation innerhalb der dazwischenliegenden sechs Folgejahre keinesfalls ins Gegenteil verkehrt, sich jedenfalls nicht so entwickelt, dass eine höhere Abschöpfung bei der Betreibergesellschaft geboten wäre.

Sollte die Zeit erbringen, dass eine solche höhere Abschöpfung erforderlich wird, werden selbstverständlich die hierfür zur Verfügung stehenden gesetzlichen Änderungsmöglichkeiten erwogen werden, zu denen u. a. - etwa neben einer ebenso denkbaren, schlichten Erhöhung des Abgabesatzes - die vorgeschlagene geänderte Regelung zur Möglichkeit der Abgabe einer Sammelanmeldung zählen könnte.

c) Saldierung der Jahresergebnisse bei der Berechnung der weiteren Abgabe

Die Zulassungsinhaberin hat neben Spielbank- und Zusatzabgabe als „weitere Abgabe“ 30 % des handelsrechtlichen Gewinnes (unter Berücksichtigung verschiedener Zu- bzw. Abschläge nach § 5 Abs. 2 NSpielbG) zu entrichten.

Der LRH kritisiert, dass aus § 5 Abs. 2 NSpielbG nicht eindeutig herauszulesen sei, dass - wie in der Praxis gelebt - dabei Gewinne und Verluste einzelner Spielbanken für Zwecke der weiteren Abgabe saldiert werden können, wenn der Zulassungsinhaber mehrere Spielbanken betreibt. Der LRH fordert eine gesetzliche Klarstellung, um „nicht gerechtfertigte Steuervergünstigungen zu unterbinden“.

Der Wortlaut des § 5 Abs. 2 NSpielbG zu diesem Punkt ist eindeutig. Ihm ist nicht zu entnehmen, dass Gewinne und Verluste einzelner Spielbanken für Zwecke der weiteren Abgabe nicht saldiert werden dürfen, wenn der Zulassungsinhaber mehrere Spielbanken betreibt. An dieser Stelle soll ausdrücklich auf Sinn und Zweck der gesetzlichen Ausgestaltung hingewiesen werden: Eine Saldierung soll beabsichtigtermaßen möglich sein, um ausreichenden Anreiz zu bieten, auch weniger gewinnträchtige Spielbanken zu betreiben - und somit der Zielsetzung des Gesetzgebers aus § 1 Satz 1 Nr. 2 NSpielbG Rechnung zu tragen „durch ein begrenztes, eine geeignete Alternative zum nicht erlaubten Glücksspiel darstellendes Glücksspielangebot in Spielbanken den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken sowie der Entwicklung und Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten entgegenzuwirken“.

Eine womöglich einseitige Begünstigung im Vergleich zu vermeintlichen anderen Bewerbern, die nur einen einzigen Standort betreiben wollen, ist hierin nicht zu sehen.

Eine nur für einen einzelnen Standort vorzunehmende Ausschreibung würde zu gänzlich anderen Bedingungen erfolgen, nämlich gezielt unter Berücksichtigung der konkreten Standortbedingungen (lukrativ oder weniger lukrativ, gerade im letztgenannten Fall erkennbar mit der Zielsetzung, ein entsprechendes Angebot aber jedenfalls vorhalten zu wollen), genau wie bei einer Gesamtausschreibung den unterschiedlichen Standortbedingungen Rechnung getragen würde.

Das NSpielbG ist derzeit gezielt auf eine einzige in Niedersachsen tätige Betreibergesellschaft für die zehn verschiedenen Standorte ausgerichtet. So sichert auch der damalige Kaufvertrag der Betreibergesellschaft ausdrücklich den Fortbestand der von ihr erworbenen zehn Standortberechtigungen dauerhaft zu; Änderungen insoweit wären gegebenenfalls mit der anteiligen Rückzahlung des Kaufpreises verbunden.

Die Ausschreibung für zehn Spielbanken insgesamt erfolgte aus gutem Grunde in genau dieser Form, nämlich um auf diesem Wege überhaupt einen Betreiber zu erreichen, der in einem Flächenland wie Niedersachsen auch in der Fläche bereit ist, staatlich konzessioniertes, also besonders überwacht Glücksspielangebot vorzuhalten, um auch dort dem in der Bevölkerung vorhandenen Spieltrieb in kanalisiertes Bahnen Rechnung zu tragen - und damit gleichzeitig der Abwanderung in illegales Glücksspiel vorzubeugen.

Wirtschaftlich darstellbar ist ein solches Angebot, nämlich Spielbanken auch an weniger lukrativen Standorten in der Fläche anzubieten, am ehesten im Rahmen eines Gesamtgefüges, welches gerade derartige steuerlich relevante Saldierungen zulässt. Auf der Grundlage des bestehenden

steuerlichen Gesamtgefüges für den Bereich der niedersächsischen Spielbanken wäre mancher Einzelstandort, würde er allein als solcher betrieben, wirtschaftlich nicht darstellbar.

Im Umkehrschluss: Würden in der Zukunft Einzelausschreibungen für einzelne Standorte erwogen, so würde dies zwangsläufig eine komplette Überarbeitung des steuergesetzlichen Regelungsgefüges nach sich ziehen müssen, um überhaupt die Rahmenbedingungen für einen wirtschaftlichen Betrieb von Spielbanken auch an weniger attraktiven Standorten zu schaffen. Solange also der Vertrag mit der Betreibergesellschaft Gültigkeit hat und solange somit in Niedersachsen zehn Spielbanken an zehn Standorten betrieben werden, soll die derzeit geltende Verrechnungsmöglichkeit Bestand haben.