

Informationsvorlage der Verwaltung

Gremium	Sitzung am	Beratung
Finanz- und Personalausschuss	09.03.2021	öffentlich
Rat der Stadt Bielefeld	18.03.2021	öffentlich

Beratungsgegenstand (Bezeichnung des Tagesordnungspunktes)

Prüfauftrag zur Umstellung der Vergnügungssteuer für Tanzveranstaltungen auf eine reine Pauschalbesteuerung nach Quadratmetern Fläche

Betroffene Produktgruppe

11.16.01 Allgemeine Finanzwirtschaft

Auswirkungen auf Ziele, Kennzahlen

keine

Auswirkungen auf Ergebnisplan, Finanzplan

keine

Ggf. Frühere Behandlung des Beratungsgegenstandes (Gremium, Datum, TOP, Drucksachen-Nr.)

Rat 03.09.2020, TOP 5.5, Drucksache 11589/2014-2020

Sachverhalt:

I. Zusammenfassung

Der Rat der Stadt Bielefeld hatte am 03.09.20 beschlossen:

„Die Verwaltung wird gebeten zu prüfen, ob und wie die Vergnügungssteuer für Tanzveranstaltungen auf eine reine Pauschalsteuer nach Quadratmetern umgestellt werden kann. Das Prüfergebnis ist dem Rat im 1.Quartal 2021 vorzulegen“.

Es wird festgestellt, dass eine Umstellung auf eine ausschließliche Besteuerung nach einem Flächenmaßstab rechtlich nicht zulässig ist.

Zur Verringerung des „bürokratischen Aufwands“ des Besteuerungsverfahrens wird vorgeschlagen, künftig auf die Anerkennung und Abrechnung von Zugaben zu verzichten.

Da sich damit die durchschnittliche Zahllast der Vergnügungssteuer erhöhen würde, sollte der Steuersatz von bisher 24% des Eintrittsentgelts auf 12% gesenkt werden.

Um den Veranstaltern den Neustart nach der langen, pandemiebedingten Auszeit zu erleichtern, sollte außerdem danach für einen Zeitraum von sechs Monaten auf die Erhebung der Vergnügungssteuer verzichtet und anschließend für weitere sechs Monate eine um pauschal 50% reduzierte Steuer erhoben werden.

Für entsprechende Satzungsänderungen wäre ein Auftrag des Rates der Stadt erforderlich.

II. Ausführliche Darstellung

1. Es erfolgt zunächst die Prüfung, „ob“ eine Umstellung der Vergnügungssteuer für Tanzveranstaltungen auf eine Pauschalbesteuerung nach der Veranstaltungsfläche möglich wäre.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist die Vergnügungssteuer für Tanzveranstaltungen eine indirekte örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuer i.S. von Art. 105 Abs. 2 a Grundgesetz (GG). Sie zielt im Ergebnis darauf ab, die mit der Einkommensverwendung für eine Vergnügung zum Ausdruck kommende wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Einzelnen zu belasten.

Damit ist der individuelle, wirkliche Vergnügungsaufwand der sachgerechteste Maßstab für eine derartige Steuer. Der Gesetzgeber (hier Satzungsgeber) ist indessen von Verfassungs wegen nicht auf einen derartigen Wirklichkeitsmaßstab beschränkt. Wählt er statt des Wirklichkeitsmaßstabs einen anderen Ersatz- oder Wahrscheinlichkeitsmaßstab, so ist er allerdings auf einen solchen beschränkt, der einen bestimmten Vergnügungsaufwand wenigstens wahrscheinlich macht. Deswegen muss der gewählte Maßstab einen zumindest lockeren Bezug zu dem Vergnügungsaufwand aufweisen.

Auch der Grundsatz der Steuergerechtigkeit als Ausprägung des Art 3 Abs. 1 GG muss bei der Wahl des Steuermaßstabs beachtet werden. Abweichungen von einem möglichen Wirklichkeitsmaßstab sind (nur) zulässig, wenn sich der individuelle Vergnügungsaufwand nicht oder kaum zuverlässig erfassen lässt. Durchbrechungen des Gleichheitssatzes durch Typisierungen und Pauschalierungen können durch Erwägungen der Verwaltungsvereinfachung und –praktikabilität gerechtfertigt sein, solange die dadurch entstehende Ungerechtigkeit noch in einem angemessenen Verhältnis zu den steuerlichen Vorteilen der Typisierung steht. Was dabei noch sachlich vertretbar ist, lässt sich nicht allgemein und abstrakt feststellen, sondern nur in Bezug auf die Eigenart des konkreten Sachbereichs, der geregelt wird.

Bei Tanzveranstaltungen, für die ein Eintrittsentgelt erhoben wird, ist das Entgelt als sachgerechter Wirklichkeitsmaßstab anzusehen.

Es gibt aber für einen Veranstalter auch andere Möglichkeiten, ein Angebot so zu organisieren, dass der Umsatz nicht oder nur zu einem gewissen Teil über den Eintrittspreis, sondern daneben z.B. auch über das gastronomische Angebot, erwirtschaftet werden kann. Dann wird der wirtschaftliche Aufwand, der für den Konsum der Veranstaltung betrieben wird, nicht oder nur zum Teil im Eintrittspreis abgebildet.

Diesem Umstand wird in der Vergnügungssteuersatzung zulässigerweise dadurch Rechnung getragen, dass neben der am Eintrittspreis orientierten Kartensteuer ergänzend die pauschale Steuererhebung nach der Größe des genutzten Raumes (Flächenmaßstab) vorgesehen ist. In dieser Konstellation als Auffangtatbestand ist die Erhebung der Pauschalsteuer nach der Fläche rechtlich eindeutig zulässig (BVerwG 03.03.2004, 9 C 3.03).

Eine andere Beurteilung ergibt sich dagegen bei der ausschließlichen Erhebung einer Vergnügungssteuer auf der Grundlage der Veranstaltungsfläche.

Bei der Besteuerung eines Bordells, bei dem „für den Kunden zu festgelegten Öffnungszeiten verschiedene Prostituierte bereit stehen“, hat das Bundesverwaltungsgericht diese für zulässig erachtet, da der Flächenmaßstab im Rahmen einer Sexsteuer als Aufwandsteuer zur Verwaltungsvereinfachung führt. Es dürfe hier bei pauschalierender und typisierender Betrachtung davon ausgegangen werden, dass der Umfang des Vergnügungsaufwands mit der Größe des Betriebes wächst. Nur für vergleichbare Veranstaltungen in solchen „speziellen Einrichtungen“ liegen ebenfalls solche höchst- und obergerichtlichen Entscheidungen vor (Besteuerung von pornographischen Filmvorführungen in einer Sauna und Besteuerung eines „Laufhauses“; BVerwG 21.11.2014, 9 B 20.14, OVG NRW 25.03.2020, 14 A 3867/19).

Eine ausschließliche Besteuerung nach einem Wahrscheinlichkeitsmaßstab, wie z.B. der Veranstaltungsfläche, wurde dagegen in anderen Fällen verworfen.

So darf bei der Besteuerung von Wettbüros der Flächenmaßstab nicht zu Grunde gelegt werden. Mit diesem Maßstab seien gravierende Abweichungen von dem wirklichen Ver-

gnügnungsaufwand der Wettkunden verbunden. Dies sei nicht sachgerecht, da Wetteinsätze erhoben werden und diese auch der Besteuerung zu Grunde gelegt werden können. Damit stehe ein praktikabler Wirklichkeitsmaßstab zur Verfügung und der gewählte Flächenmaßstab verletze den Grundsatz der Steuergerechtigkeit (BVerwG 29.06.2017, 9 C 7.16)

Alle Kommunen, die auf dieser Basis eine Steuersatzung verabschiedet hatten – auch Bielefeld – mussten rückwirkend neue Satzungen verabschieden und auf den Steuermaßstab des Wetteinsatzes umstellen.

Vorher gab es bereits für die Vergnügungssteuer für Geldspielautomaten eine vergleichbare Bewertung.

Diese Automaten wurden jahrzehntelang nur nach der Stückzahl – und damit ähnlich pauschal wie bei einer Flächenbasis – besteuert. Nachdem mit der Einführung von manipulatio-
nssicheren Zählwerken die Einspielergebnisse der Spielautomaten sicher erfasst werden konnten und damit ein Wirklichkeitsmaßstab vorlag, war die bisherige pauschale Besteuerung wegen Verstoß gegen die Steuergerechtigkeit unzulässig (BVerwG 13.04.2005, 10 C 9.04).

Bei Tanzveranstaltungen wird in der Regel ein Eintrittsentgelt erhoben. Auf dieser Grundlage kann – und wird auch in einer Vielzahl von Kommunen seit Jahrzehnten – eine Vergnügungssteuer auf Basis eines Wirklichkeitsmaßstabs erhoben werden. Sollte kein Eintritt erhoben werden oder würde dieser aufgrund betrieblicher Überlegungen bewusst niedrig angesetzt werden, wird die Vergnügungssteuer als Ersatzmaßstab bzw. als Auffangtatbestand nach der Größe der Veranstaltungsfläche berechnet.

Zwar wäre eine Umstellung auf die ausschließliche Besteuerung nach der Fläche durch Satzungsänderung möglich. Zur Begründung könnte auf die damit verbundene Vereinfachung der Verwaltungsabläufe verwiesen werden. Durch die langjährige Verwaltungspraxis ist allerdings hinreichend nachgewiesen, dass eine Besteuerung des Eintrittsentgeltes ohne weiteres durchführbar ist. Der Verzicht auf die mögliche Heranziehung eines Wirklichkeitsmaßstabs wäre damit nicht sachlich vertretbar und rechtssicher zu begründen. Eine entsprechende Satzungsänderung wäre voraussichtlich rechtswidrig. Dies hätte die Nichtigkeit der Satzung zur Folge.

Eine Satzungsänderung zur ausschließlichen Einführung des Flächenmaßstabs wird daher nicht empfohlen.

2. Eine wesentliche Zielsetzung der vg. Antragstellung zu der Sitzung des Rates am 03.09.20 war die Senkung des „bürokratischen Aufwandes“. Von den Clubbetreibern wurde in der Vergangenheit ebenfalls nicht die Abschaffung der Vergnügungssteuer, sondern der Wunsch nach einer „festen, transparenten und kalkulierbaren Größe“ der Bemessungsgrundlage vorgetragen. Eine solche Zielsetzung könnte auch auf anderem Weg erreicht werden.

Bei der Erhebung der Kartensteuer auf Basis des zu entrichtenden Entgeltes (Eintrittspreis) werden bisher grundsätzlich die vom Veranstalter ggf. ausgegebenen Zugaben und eine ggf. erhobene Mindestverzehrsumme nicht berücksichtigt. Der Grund dafür ist, dass in einem insgesamt zu entrichtenden Entgelt enthaltene, vergnügungssteuerfreie Waren und Leistungen – dabei handelt es sich im Regelfall um Getränke – nicht mit Vergnügungssteuer belegt werden sollen.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts lässt sich dem Begriff des „Aufwands“ allerdings ein generelles Verrechnungsgebot nicht entnehmen. Aus dem Eintrittspreis für eine vergnügungssteuerpflichtige Gesamtveranstaltung muss von Verfassung wegen nicht stets jede Teilleistung herausgerechnet werden, die als solche bei isolierter Betrachtungsweise nicht vergnügungssteuerpflichtig ist. Dem Normgeber steht vielmehr ein weiter Einschätzungs- und Pauschalierungsspielraum bei der Beurteilung der

Frage zu, ob und inwieweit er im Eintrittspreis enthaltene Waren und Leistungen von einem Abzug ausnimmt (BVerwG 03.03.2004, 9 C 3.03).

a) Die Bereitstellung und die Ausgabe von **Zugaben** erfordert einen logistischen und organisatorischen Aufwand von dem Veranstalter. Die Anzahl der ausgegebenen Zugaben ist zu erfassen, zu dokumentieren und im Rahmen der Steuererklärung anzugeben und nachzuweisen. Nachfragen oder Klärungsbedarf mit der Steuerabteilung ergeben sich ggfls. im Rahmen von Prüfungen der Abrechnung nach Art und Anzahl der Zugaben. Aufwendigere Prüfungen sind insbesondere dann erforderlich, wenn eine Zugabe nicht als Standardangebot an einem Veranstaltungsort ausgegeben wird. Ein Wegfall der Abrechnungsmöglichkeit von Zugaben würde somit den administrativen Aufwand sowohl auf Seiten der Veranstalter als auch der Verwaltung reduzieren.

b) Deutlich weniger aufwändig ist das gesamte Verfahren bei der Berücksichtigung eines **Mindestverzehr**s. Im Gegensatz zu einer Zugabe bezieht sich der Mindestverzehr immer auf das Angebot des Veranstaltungsortes insgesamt, wie es z.B. in der Getränkekarte dokumentiert ist. Dieses wird von den Besuchern regelmäßig in Anspruch genommen. Besondere Getränkecreationen, die eben nur in Form einer Zugabe ausgegeben werden oder auch gesonderte Speisen und Sachangebote, kommen hierfür grundsätzlich nicht in Betracht.

Die Abrechnung eines Mindestverzehr kann deswegen über die Kassensysteme des Veranstalters im Rahmen des üblichen Tagesabschlusses gebucht werden und ist damit sowohl als Nachweis wie auch bei der Prüfung im Rahmen der Steuererklärung problemlos.

Aufgrund des Bezuges zu dem „Standardangebot“ einer Veranstaltung ist es auch zweifelsfrei sachgerecht anzuerkennen, dass ein von dem Kunden in Anspruch genommener Mindestverzehr den tatsächlichen Aufwand mindert und deswegen – wie bisher – von einem (sonstigen) Eintrittsentgelt abzusetzen ist.

Bei Zugaben, die in der Praxis häufig nicht dem Normalangebot eines Veranstaltungsortes entsprechen, ist dagegen bereits fraglich, ob der Kunde eine solche Zusatzleistung regelmäßig tatsächlich als Minderung seines wirtschaftlichen Aufwandes bewertet, da die Zugabe von ihm ja regelmäßig eben nicht nachfragt wird bzw. werden kann.

Eine Ungleichbehandlung dieser beiden Tatbestände ist somit sachlich gerechtfertigt.

Es wird daher vorgeschlagen, auf die steuermindernde Anerkennung von Zugaben künftig zu verzichten.

3. Obwohl dadurch wie beschrieben Aufwand und Ausgaben auf Seiten der Veranstalter entfallen würden, würde dies per Saldo durch den Wegfall einer potentiellen Minderungsmöglichkeit der Steuerbasis (des Eintrittspreises) bei unverändertem Steuersatz eine finanzielle Mehrbelastung bewirken. Da tatsächlich häufig Zugaben gegeben werden, ist eine entsprechende Betroffenheit auch bei vielen Veranstaltungen gegeben.

Es wird deswegen auch vorgeschlagen, den Steuersatz der Kartenbesteuerung nach dem Eintrittsentgelt zu senken.

Die Höhe des Kartensteuersatzes mit aktuell 24% des Entgelts wurde ab 2017 als HSK-Maßnahme beschlossen (vorher 22%). Wie interkommunale Vergleiche belegen, liegt Bielefeld damit bundesweit in der Spitzengruppe. Der Durchschnitt der Städte in der Vergleichsgruppe der Größenklasse 2 in NRW liegt bei 21% (mit Anerkennung von Zugaben und Mindestverzehr), der entsprechende Durchschnittswert der Städte im Umland Bielefelds beträgt 17% (siehe Anlage). Gleichzeitig ist auch zu berücksichtigen, dass angesichts der Haushaltslage eine Reduzierung der Steuereinnahmen als allgemeine Deckungsmittel des Haushalts nicht vertreten werden kann.

Durch die Ausgabe von Zugaben wird bisher bei Veranstaltungen erfahrungsgemäß etwa eine Reduzierung der Steuerlast um 50-60% bewirkt.

Es wird daher ebenfalls vorgeschlagen, verbunden mit dem Entfall der Anerkennung von Abzugswerten in Form von Zugaben, den Steuersatz der Kartensteuer auf 12% zu reduzieren.

Damit wird insgesamt angestrebt, den administrativen Aufwand des Steuerverfahrens zu reduzieren und das Steuervolumen von rd. 0,4 Mio. € für den Haushalt zu erhalten.

Eine belastbare Prognose dazu ist allerdings – unabhängig von den zusätzlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie – bereits aufgrund möglicher Veränderungen der Angebote und der Angebotsstrukturen der Veranstalter noch nicht möglich.

4. Aufgrund der Schutzmaßnahmen in Zeiten der Corona-Pandemie sind Tanzveranstaltungen seit Mitte März 2020 untersagt. Es ist derzeit noch nicht absehbar, wann solche wieder stattfinden können. Ebenso fraglich ist die Entwicklung des Publikumszuspruchs nach einer Wiedezulassung.

Um den Veranstaltern eine „Starthilfe“ nach der langen Pause zu geben, könnte für befristete Zeiträume auf die Erhebung der Vergnügungssteuer für Tanzveranstaltungen verzichtet werden und anschließend zunächst die Steuerforderung pauschal reduziert werden.

Es wird deswegen zusätzlich vorgeschlagen, für einen Zeitraum von sechs Monaten nach Wiedezulassung von Tanzveranstaltungen auf die Erhebung der entsprechenden Vergnügungssteuer zu verzichten.

Daran anschließend, sollte für einen Zeitraum von weiteren sechs Monaten die laut Satzung berechnete Vergnügungssteuer jeweils pauschal um 50% reduziert festgesetzt werden, um den Veranstaltern insgesamt den Neustart nach der Pandemie bedingten Auszeit zu erleichtern.

Soweit der Rat der Stadt Bielefeld den vg. Vorschlägen der Verwaltung folgen möchte, wäre ein Auftrag zur Änderung der Vergnügungssteuersatzung in den Punkten

- Wegfall der Anerkennung von Zugaben bei der Steuerberechnung,
- Senkung des Steuersatzes der Kartensteuer für Tanzveranstaltungen von bisher 24% auf 12%,
- Verzicht auf die Erhebung der Vergnügungssteuer für Tanzveranstaltungen für einen Zeitraum von sechs Monaten nach Wiedezulassung solcher Veranstaltungen,
- daran anschließend für sechs Monate Reduzierung der Festsetzung der laut Satzung zu berechnenden Vergnügungssteuer um 50%.

möglich.

Die entsprechend geänderte Neufassung der Vergnügungssteuersatzung würde anschließend vorbereitet und dem Rat zu Beschlussfassung vorgelegt werden.

Kaschel
Stadtkämmerer

Wenn die Begründung länger als drei Seiten ist, bitte eine kurze Zusammenfassung voranstellen.