

**In dem Verfahren
über
die Verfassungsbeschwerde**

der M... GmbH & Co. KG,

- Bevollmächtigter: Professor Dr. Karl Heinrich Friauf,
Eichenhainallee 17, 51427 Bergisch Gladbach -

1. unmittelbar gegen

a) das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 22. Dezember 1999 - BVerwG
11 C 9.99 -,

b) das Urteil des Verwaltungsgerichts Göttingen vom 7. September 1994 - 3 A
3010/92 -,

c) den Vergnügungssteuer-Bescheid der Stadt Göttingen vom 29. August 1991 -
50103-002450 - in der Fassung des Widerspruchsbescheids vom 6. Januar
1992 - 22.2.2 Spr-Sch -,

2. mittelbar gegen

§ 9 Ziffer 3 der Satzung über die Erhebung der Vergnügungssteuer in der Stadt Göttingen (Vergnügungssteuer-Satzung) vom 8. November 1985 in der Fassung der 2. Änderungssatzung vom 4. März 1991

hat die 3. Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts durch

den Vizepräsidenten Papier
und die Richterinnen Haas,
Hohmann-Dennhardt

gemäß § 93 b in Verbindung mit § 93 a BVerfGG in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl I S. 1473) am 3. Mai 2001 einstimmig beschlossen:

Die Verfassungsbeschwerde wird nicht zur Entscheidung angenommen.

Gründe:

I.

Die Verfassungsbeschwerde betrifft die Erhebung von kommunalen Vergnügungssteuern auf das Betreiben von so genannten Gewaltspielautomaten. 1

Mit ihrer Verfassungsbeschwerde rügt die Beschwerdeführerin die Verletzung von Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1 und Art. 105 Abs. 2 a GG. 2

Die Satzung verstoße gegen das Gebot der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung. Greife eine steuerliche Lenkung auf eine Sachmaterie über, dürfe der Steuergesetzgeber nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht Regelungen herbeiführen, die den vom zuständigen Sachgesetzgeber getroffenen Regelungen widersprüchen. Der "homo ludens" mache bei dem Besuch einer Spielhalle und der Benutzung der Spielgeräte von seiner durch Art. 2 Abs. 1 GG geschützten Freiheit Gebrauch. Dieser habe der Bundesgesetzgeber im öffentlichen Interesse und zum Schutz des Spielers vor sich selbst bestimmte Schranken gezogen. Im Übrigen aber gehe er davon aus, dass innerhalb des durch seine Vorschriften gezogenen Rahmens Spielfreiheit bestehe. Dieser Freiheit laufe eine edukatorische Einwirkung auf den Spieler durch andere Träger öffentlicher Gewalt zuwider. Es sei dem Ortsgesetzgeber nicht gestattet, das in den Regelungen des Straf-, Jugendschutz- und gewerblichen Spielrechts zum Ausdruck kommende bundeseinheitlich geltende Schutzkonzept punktuell nachzubessern.

3

II.

Die Annahmenvoraussetzungen des § 93 a Abs. 2 BVerfGG liegen nicht vor. Der Verfassungsbeschwerde kommt keine grundsätzliche Bedeutung zu, da die entscheidungserheblichen verfassungsrechtlichen Fragen bereits in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geklärt sind. Die Annahme der Verfassungsbeschwerde ist auch nicht zur Durchsetzung der als verletzt gerügten Grundrechte der Beschwerdeführerin angezeigt. Die Verfassungsbeschwerde hat keine hinreichende Aussicht auf Erfolg.

4

1. Die erhöhte Spielautomatensteuer auf so genannte Gewaltautomaten ist mit dem Grundgesetz vereinbar. Sie verstößt insbesondere nicht gegen Art. 12 Abs. 1 GG und genügt auch im Übrigen verfassungsrechtlichen Anforderungen.

5

a) Ein Eingriff in das Recht auf freie Berufswahl scheidet offensichtlich aus. Eine Steuernorm kann zwar, auch wenn sie die Berufswahl nicht unmittelbar regelt, wegen ihrer Auswirkung auf die Freiheit der Berufswahl dann einer Zulassungsvoraussetzung gleichzusetzen sein, wenn die Steuer ihrer objektiven Gestaltung und Höhe nach es in aller Regel unmöglich macht, den angestrebten Beruf ganz oder teilweise zur wirtschaftlichen Grundlage der Lebensführung zu machen (vgl. BVerfGE 31, 8 <29>; 38, 61 <85 f.>). Eine solche Wirkung erzielt die angegriffene Abgabe nach den von der Verfassungsbeschwerde nicht angegriffenen Feststellungen der Fachgerichte nicht.

6

b) Die Erhebung von Steuern und sonstigen Abgaben greift aber in den Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG ein, wenn sie in engem Zusammenhang mit der Ausübung des Berufs steht und - objektiv - eine berufsregelnde Tendenz deutlich erkennen lässt (vgl. BVerfGE 37, 1 <17>; 98, 106 <117>). Die Erhöhung der Besteuerung von Automaten, die so genannte Gewaltspiele anbieten, nimmt Einfluss auf die Art und Weise der Berufsausübung der Veranstalter. Die Berufsfreiheit kann nach Art. 12 Abs. 1 GG durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes geregelt werden; solche Re-

7

gelungen können grundsätzlich aber auch durch Satzungen getroffen werden (vgl. BVerfGE 33, 125 <155>; 54, 224 <234>; 98, 106 <117>). Eine derartige Regelung setzt eine hierzu ermächtigende Norm voraus, die auch im Übrigen verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen muss.

aa) Zutreffend gehen die angegriffenen Entscheidungen davon aus, dass § 9 Ziffer 3 der Satzung über die Erhebung der Vergnügungssteuer in der Stadt Göttingen in der Fassung vom 4. März 1991 (Vergnügungssteuer-Satzung) kompetenzgemäß erlassen worden ist.

8

Nach Art. 105 Abs. 2 a GG haben die Länder "die Befugnis zur Gesetzgebung über die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern, solange und soweit sie nicht bundesgesetzlich geregelten Steuern gleichartig sind". Das Gleichartigkeitsverbot des Art. 105 Abs. 2 a GG erfasst dabei nicht die herkömmlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern, selbst wenn sie dieselbe Quelle wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit ausschöpfen wie Bundessteuern (vgl. BVerfGE 40, 52 <55>; 56 <61 ff.>; 69, 174 <183>). Zu diesen traditionellen Kommunalsteuern gehört auch die Vergnügungssteuer (vgl. BVerfGE 40, 52 <55>; 56 <64>). Der niedersächsische Landesgesetzgeber hat die Befugnis der Erhebung der Vergnügungssteuer in § 3 Abs. 2 NKAG (1985) in verfassungsrechtlich nicht zu beanstandender Weise auf die Gemeinden übertragen.

9

Die Erhebung der Spielautomatensteuer überschreitet in ihrer konkreten inhaltlichen Ausgestaltung auch nicht den Rahmen der der Gemeinde übertragenen Besteuerungsbefugnis. Die dem gemeindlichen Satzungsgeber zugewachsene Besteuerungsgewalt eröffnet diesem einen weit reichenden Spielraum zur Ausgestaltung, Veränderung oder auch Fortentwicklung der Steuer. Derartige steuerrechtliche Regelungen sind unter dem Blickwinkel der grundgesetzlichen Zuständigkeitsverteilung solange verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, als sie die herkömmlichen, die jeweilige Steuer kennzeichnenden Merkmale wahren. Zu diesen die Vergnügungssteuer als Aufwandsteuer kennzeichnenden Merkmalen gehört insbesondere, dass sie auf den Benutzer der Veranstaltung abwälzbar sein muss. Die Überwälzbarkeit einer Steuer bedeutet jedoch nicht, dass dem Steuerschuldner die rechtliche Gewähr geboten wird, er werde den als Steuer gezahlten Geldbetrag - etwa wie einen durchlaufenden Posten - von der vom Steuergesetz der Idee nach als Steuerträger gemeinten Person auch ersetzt erhalten. Die Steuerüberwälzung ist ein wirtschaftlicher Vorgang; das Gesetz überlässt es dem Steuerschuldner, den Steuerbetrag in die Kalkulation einzubeziehen und die Wirtschaftlichkeit seines Unternehmens auch dann zu wahren (vgl. BVerfGE 14, 76 <96>).

10

Die von der Stadt Göttingen erhobene Automatensteuer ist als Aufwandsteuer zu qualifizieren. Mit ihr soll die in der Einkommensverwendung für den persönlichen Lebensbedarf zum Ausdruck kommende wirtschaftliche Leistungsfähigkeit belastet werden (vgl. BVerfGE 65, 325 <346>). Der Charakter der Steuer als einer Aufwandsteuer wird nicht dadurch geändert, dass diese als Pauschsteuer mit einem monatlichen Betrag von 500 DM je Gerät erhoben wird (vgl. BVerfGE 31, 8 <19 ff.>). Die

11

Steuer ist nach den Feststellungen der Fachgerichte, die mit der Verfassungsbeschwerde auch nicht angegriffen worden sind, auch grundsätzlich auf die Spieler abwälzbar.

Auch soweit § 9 Ziffer 3 der Vergnügungssteuer-Satzung Lenkungs Zwecke verfolgt, begegnet dies keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Eine steuerrechtliche Regelung, die Lenkungswirkungen in einem nicht steuerlichen Kompetenzbereich entfaltet, setzt keine zur Steuergesetzgebungskompetenz hinzutretende Sachkompetenz voraus (vgl. BVerfGE 98, 106 <118>). Der Landesgesetzgeber beziehungsweise der kommunale Satzungsgeber ist deshalb zur Regelung von Lenkungssteuern zuständig, mag die Lenkung Haupt- oder Nebenzweck sein (vgl. § 3 Abs. 1 Satz 1 AO), sofern die Finanzfunktion der Steuer nicht durch die Lenkungsfunktion verdrängt wird (vgl. BVerfGE 98, 106 <118>). Die Ausübung der Steuergesetzgebungskompetenz zur Lenkung in einem anderweitig geregelten Sachbereich ist allerdings nur zulässig, wenn dadurch die Rechtsordnung nicht widersprüchlich wird. Greift die steuerliche Lenkung auf eine Sachmaterie über, dürfen die steuerrechtlichen Vorschriften den vom zuständigen Sachgesetzgeber getroffenen Regelungen - und zwar sowohl der Gesamtkonzeption als auch den konkreten Einzelregelungen - nicht widersprechen.

12

Konkrete bundesgesetzliche Einzelregelungen werden durch die den angegriffenen Steuerbescheiden zugrunde gelegten landesrechtlichen Vorschriften ersichtlich nicht konterkariert. Dass aber das die Spielautomatenbranche betreffende Bundesrecht eine Gesamtkonzeption aufweist, der einer Satzungsregelung, die "Gewaltspielautomaten" mit einem höheren Steuersatz als andere Spielautomaten belegt, zuwiderläuft, hat die Beschwerdeführerin weder hinreichend dargelegt noch ist dies sonst ersichtlich.

13

Der Bundesgesetzgeber hat im Rahmen seiner Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1, 7 und 11 GG Regelungen des Rechts zur Aufstellung von Spielautomaten erlassen. So enthalten § 131 Abs. 1, § 11 Abs. 3 StGB und § 118 Abs. 1 OWiG das Verbot der Darstellung bestimmter Gewalttätigkeiten und deren Verbreitung durch bestimmte Medien, §§ 6 in Verbindung mit 1 Abs. 3, 21 GjS, § 8 JöschG beschränken den Zugang zu bestimmten Aufstellorten der fraglichen Spielautomaten und §§ 33 c ff. GewO unterwerfen die Gewerbetreibenden Regelungen bei der Ausübung ihres Gewerbes. Darüber hinaus bestehen keine straf- oder ordnungsrechtlichen Beschränkungen hinsichtlich des Spielprogramms von Unterhaltungsspielgeräten ohne Gewinnmöglichkeit in Spielhallen, so dass "Gewaltspielautomaten" - soweit sie nicht von § 131 Abs. 1 StGB, § 118 Abs. 1 OWiG erfasst werden - in Spielhallen nicht verboten sind. § 9 Ziffer 3 der Vergnügungssteuer-Satzung unterwirft die entsprechenden Geräte zwar einer erhöhten Besteuerung, enthält aber ebenfalls kein Verbot dieser Geräte. Die Fachgerichte haben aufgrund ihrer Feststellungen und ihrer Sachverhaltswürdigung eine eindämmende, nicht aber eine "erdrosselnde" Wirkung der Steuer angenommen und haben ein faktisches Verbot verneint. Auch die Beschwerdeführerin hat eine solche Wirkung nicht substantiiert dargelegt.

14

Allerdings darf die Stadt Göttingen die vom Sachgesetzgeber getroffenen Entscheidungen nicht durch Lenkungsregelungen verfälschen, deren verhaltensbestimmende Wirkungen dem Regelungskonzept des Sachgesetzgebers zuwiderlaufen (vgl. BVerfGE 98, 106 <119>). So darf der kommunale Satzungsgeber nicht durch eine Lenkungssteuer in den Regelungsbereich des Bundesgesetzgebers einwirken, wenn dieser den steuerlich verfolgten Lenkungszweck ausgeschlossen oder gegenläufige Lenkungswirkungen oder Handlungsmittel vorgeschrieben hat. 15

Dass der Bundesgesetzgeber den mit der Vergnügungssteuer-Satzung verfolgten Lenkungszweck ausgeschlossen oder gar gegenläufige Lenkungswirkungen vorgeschrieben hätte, ist von der Beschwerdeführerin weder hinreichend dargetan worden noch im Übrigen ersichtlich. 16

Die Steuerbefugnis der Länder umfasst wesensmäßig das Recht, auf den Umfang einer vom Bundesgesetzgeber erlaubten Tätigkeit irgendwie Einfluss zu nehmen und als Nebenzweck neben dem rein fiskalischen Zweck der Einnahmeerzielung auch andere Zwecke zu verfolgen (vgl. BVerfGE 31, 8 <23>). Dem Vorbringen der Beschwerdeführerin ist nichts dafür zu entnehmen, dass den Regelungen des Straf- und Ordnungswidrigkeitenrechts, des Jugendschutzes und des Gewerberechts ein geschlossenes Schutzkonzept zugrunde liegt, das zugleich dem Automatengewerbe einen Freiraum gewährleistet, welcher ausnahmsweise dem Erlass steuerlicher Lenkungsnormen entgegensteht. Allein aus dem Umstand, dass der Bundesgesetzgeber die Darstellung und Verbreitung bestimmter Gewalttätigkeiten verboten, die Verbreitung bestimmter Medien reglementiert und den Zugang zu bestimmten Aufstellorten von Spielautomaten beschränkt hat, lässt sich nicht im Umkehrschluss folgern, er habe damit zugleich für die von den Verbotsnormen nicht erfassten Spielautomaten einen Freiraum geschaffen, der durch Regelungen im Übrigen nicht mehr eingeschränkt werden dürfte, insbesondere der Besteuerung nicht mehr zugänglich wäre. Dies ist schon umso weniger anzunehmen als Spielautomaten herkömmlich besteuert werden. Hier hätte es deshalb weiterer Darlegungen der Beschwerdeführerin - etwa unter Heranziehung und Auswertung der Gesetzesmaterialien zu den einschlägigen Vorschriften des Straf- und Ordnungswidrigkeitenrechts, des Jugendschutzes und des Gewerberechts - bedurft, um einen - von der Beschwerdeführerin unterstellten - dahingehenden Willen des Bundesgesetzgebers zu belegen. 17

bb) Die Erhebung einer im Vergleich zu anderen Spielautomaten höheren Steuer auf so genannte Gewaltspielautomaten ist auch durch gewichtige Interessen der Allgemeinheit gerechtfertigt. Es erscheint angemessen, die Allgemeinheit durch eine Steuer an dem Aufwand für das Vergnügen des Spielers zu beteiligen, auch wenn dadurch die Rentabilitätsgrenze der Spielautomaten herabgesetzt oder die Zahl der vom Betreiber aufgestellten Apparate vermindert worden sein sollte (vgl. BVerfGE 14, 76 <101>; 31, 8 <32>). Die Auswahl des Steuergegenstandes für die Vergnügungssteuer ist durch das Ziel gerechtfertigt, der Verbreitung der Spielsucht entgegenzuwirken. Das Lenkungsziel der erhöhten Besteuerung von "Gewaltspielautomaten" besteht darüber hinaus darin, die Aufstellung von gewalt- und 18

kriegsverherrlichenden Automaten einzudämmen. Hieran besteht angesichts des Gefahrenpotentials von "Gewaltspielautomaten" ein gewichtiges Interesse der Allgemeinheit. Denn diese Geräte werden für eine zunehmende Brutalisierung der Gesellschaft mitverantwortlich gemacht. Sie werden trotz einer gewissen Verfremdung der Spielereignisse und des Gebrauchs von Phantasiegebilden für geeignet gehalten, Aggressionen aufzubauen, aggressives Verhalten zu fördern, Gewalt und Krieg zu verherrlichen und zu verharmlosen und insgesamt zur Verrohung beizutragen.

2. Die Erhebung der Vergnügungssteuer auf Spielautomaten verletzt die Beschwerdeführerin nicht in ihrem Grundrecht aus Art. 3 Abs. 1 GG. 19

a) Der Steuergesetzgeber hat bei der Erschließung von Steuerquellen eine weit gehende Gestaltungsfreiheit. Er kann sich dabei von finanzpolitischen, volkswirtschaftlichen, sozialpolitischen oder steuertechnischen Erwägungen leiten lassen (vgl. BVerfGE 13, 181 <203>). Es können auch sonstige ordnungspolitische Nebenzwecke einfließen, soweit sie auf sachlichen Erwägungen beruhen. Entschließt sich der Steuergesetzgeber aus solchen Gründen dazu, eine bestimmte Steuerquelle in einer bestimmten Höhe zu erschließen, andere Steuerquellen hingegen nicht auszuschöpfen, so steht der Gleichheitssatz dem nicht entgegen. Wenn deshalb die Besteuerung gewaltdarstellender Spiele auf die Darbietung in Spielhallen beschränkt ist, Darstellungen von Gewalt auf Videofilmen, in Filmtheatern etc. jedoch nicht erfasst werden, liegt darin kein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG. Der steuerliche Gleichheitssatz steht auch der unterschiedlichen Besteuerung von "Gewaltspielautomaten" einerseits und anderen Spielgeräten andererseits nicht entgegen. Denn die Satzung behandelt damit nicht gleiche Sachverhalte ungleich, sondern ungleiche Sachverhalte ihrer Eigenart gemäß. Abgesehen davon wäre eine etwaige Ungleichbehandlung jedenfalls nicht willkürlich, weil sie durch sachlich einleuchtende Gründe gerechtfertigt ist. 20

b) Die Verfassungsbeschwerde bietet keinen Anlass zur Prüfung der Frage, ob die unter dem Gesichtspunkt des Gleichheitssatzes aus Praktikabilitätsgründen bislang für zulässig gehaltene pauschale Besteuerung von Spielautomaten nach der Anzahl der Geräte noch gerechtfertigt ist (vgl. BVerfGE 31, 8 <25 f.>) oder ob sie an dem individuellen wirklichen Vergnügungsaufwand als sachgerechtem Maßstab ausgerichtet werden muss, der sich wiederum in dem mit dem jeweiligen Gerät konkret erzielten Umsatz widerspiegelt. Denn eine an diesem so genannten Wirklichkeitsmaßstab orientierte Besteuerung war zumindest in dem hier in Rede stehenden Zeitraum bereits aus technischen Gründen nicht möglich. Diese Frage wird der Satzungsgeber allerdings für die künftige Besteuerung einer erneuten Prüfung zu unterziehen haben, da mittlerweile bei Geräten mit und ohne Gewinnmöglichkeit aufgrund der technischen Ausstattung der Geräte, insbesondere durch den Einbau entsprechender manipulationssicherer Zählwerke, das von den Spielern im Einzelfall aufgewendete Entgelt elektronisch exakt und damit zuverlässig erfasst werden kann. 21

Im Übrigen wird von einer Begründung abgesehen (§ 93 d Abs. 1 Satz 3 BVerfGG). 22

Diese Entscheidung ist unanfechtbar.

23

Papier

Haas

Hohmann-
Dennhardt

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom
3. Mai 2001 - 1 BvR 624/00**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 3. Mai 2001 -
1 BvR 624/00 - Rn. (1 - 23), [http://www.bverfg.de/e/
rk20010503_1bvr062400.html](http://www.bverfg.de/e/rk20010503_1bvr062400.html)

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2001:rk20010503.1bvr062400