

Begründung der Beschlussvorlage:

Aufgrund einer Änderung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts hat der Rat der Stadt Wuppertal in den vergangenen Jahren mehrfach, zuletzt im Herbst 2006, den Besteuerungsmaßstab für Gewinnspielautomaten (Einspielergebnis) und die Höhe des Steuersatzes (12 v. H.) ändern müssen. Die derzeitige Satzungsregelung sieht das Verwaltungsgericht Düsseldorf als gültig an.

Allerdings hat das Verwaltungsgericht Düsseldorf die Veranlagungen der Jahre 2003 bis 2005 aus formalen Gründen aufgehoben; die letzte (zweite) Änderungssatzung habe keine Wirksamkeit mehr entfalten können, weil die Satzung für diesen Zeitraum bereits aufgehoben gewesen sei. Das Gericht interpretiert dabei eine bisher in Abgabensatzungen übliche und nicht beanstandete Formulierung über das Außerkrafttreten neu und folgt damit einer zeitgleichen Entscheidung des OVG Münster.

Aus diesem Grunde ist es erforderlich, rückwirkend für die Jahre 2003 bis 2005 eine neue Satzung zu erlassen. Sie enthält inhaltlich keine Änderungen gegenüber der vom Verwaltungsgericht als gültig angesehenen Regelung. Bei der Ermittlung des durchschnittlichen Einspielergebnisses ist allerdings der heutige Kenntnisstand berücksichtigt worden.

Der Termin zur Abgabe der Steuererklärung soll bestimmt werden auf den 15.12.07. Diese kurze Frist erscheint angemessen, da die Automatenaufsteller bereits vor einem Jahr die inhaltsgleiche Aufforderung erhalten haben. Zum anderen müssen zumindest für das Steuerjahr 2003 die Steuerfestsetzungen noch bis zum Jahreswechsel vorgenommen werden, da sonst Verjährung droht.

A. Notwendigkeit zur Maßstabsänderung bei Apparaten mit Gewinnmöglichkeit

Mit der Satzung über die Erhebung der Vergnügungssteuer in der Stadt Wuppertal vom 30.03.2004 wurden Spielautomaten in Spielhallen und Gastwirtschaften (vgl. § 1 Nr. 4 a und b) nach der Anzahl der Apparate (§ 4 Abs. 3), d.h. nach der Stückzahl, besteuert.

Das Bundesverwaltungsgericht hat (vgl. u.a. Urteil vom 13.04.05, 10 C 5.04) den Stückzahlmaßstab für Gewinnspielautomaten nur noch in engen Grenzen für zulässig erachtet. Danach ist die Besteuerung nach der Anzahl der Apparate unzulässig, wenn die Einspielergebnisse von Gewinnspielautomaten um mehr als 50 v. H. von dem Durchschnitt der Einspielergebnisse der Automaten gleicher Art im Satzungsgebiet abweichen.

Welche Schwankungsbreiten in Wuppertal zu verzeichnen sind, kann nicht zuverlässig gesagt werden. Die Gültigkeit der Satzungsregelung zum Stückzahlmaßstab bei Gewinnspielautomaten erschien daher zweifelhaft.

Aus diesem Grund hat der Rat in seiner Sitzung am 19.12.2005 die Maßstabsänderung vom Stückzahlmaßstab auf eine wirklichkeitsnähere prozentuale Besteuerung bei Gewinnspielautomaten beschlossen. Grundlage sollten die an den Automaten getätigten Geldeinwürfe sein.

Am 15.05.2006 hat das Verwaltungsgericht Düsseldorf (vgl. u.a. 25 K 1074/06) zur Wuppertaler Vergnügungssteuersatzung festgestellt, dass die Besteuerung auf den Einwurf rechtsunwirksam ist, da dies wegen der unterschiedlichen Besteuerungsgrundlagen und der nötigen Schätzfälle zu einer Ungleichbehandlung und damit zu einem Verstoß gegen Art. 3 GG (Grundgesetz) bei der Veranlagung führt.

Aus diesem Grund hat der Rat in seiner Sitzung am 11.09.2006 die Zweite Satzung zur Änderung der Satzung über die Erhebung der Vergnügungssteuer in der Stadt Wuppertal vom 30.03.2004 für den Zeitraum 2003 bis 2005 mit einem geänderten Besteuerungsmaßstab für Gewinnspielautomaten (nach dem Einspielergebnis) beschlossen.

Die noch nicht bestandskräftig gewordenen Steuerfestsetzungen erfolgten daraufhin nach dem neuen Besteuerungsmaßstab (12 v. H. vom Einspielergebnis). Da das Gericht die angefochtenen Festsetzungen nun aus formalen Gründen aufgehoben hat, ist rückwirkend eine neue Satzung für die Veranlagungsjahre 2003 bis 2005 zu beschließen, um in den offenen Fällen erneut Vergnügungssteuern auf der Basis von 12 v. H. des Einspielergebnisses veranlagung zu können.

B. Mögliche Steuermaßstäbe

Als Steuermaßstab kommen vier mögliche Varianten der Besteuerung in Betracht:

1. die Anknüpfung an die Anzahl der aufgestellten Automaten (Stückzahlmaßstab),
2. die Anknüpfung an die Zahl der Spiele,
3. die Anknüpfung an den Geldeinwurf,
4. die Anknüpfung an die Bruttokasse (Geldeinwurf abzüglich aller Geldrückgaben, Nachfüllungen etc.) und
5. die Anknüpfung an die Nettokasse (Geldeinwurf abzüglich aller Geldrückgaben und der in dem Ertrag enthaltenen Umsatzsteuer).

Zu 1. Die Zulässigkeit des Stückzahlmaßstabs in Wuppertal ist zumindest zweifelhaft (s. Ausführungen unter A). Es sollte eine wirklichkeitsnähere Besteuerung gewählt werden, die an den Aufwand des Spielers anknüpft (Vgl. hierzu Drucksache –Nr. VO/1319/05).

Zu 2. Die Anknüpfung an die Zahl der Spiele ist nicht zu empfehlen, weil dieser Maßstab nicht wirklichkeitsnah ist, zudem kennt die Spielverordnung den Begriff des „Spiels“ nicht. Nach der neuen Spielverordnung müssen die Auslesestreifen der Automaten nicht mehr zwingend die Anzahl der getätigten Spiele nachweisen. Damit ist eine durchgängig gerechte und gleichmäßige Besteuerung nicht gewährleistet.

Zu 3. Die Anknüpfung an den Geldeinwurf ist nicht mehr zu empfehlen, da auch hier die Auslesestreifen nicht durchgängig den Einwurf ausweisen (Vgl. oben die Ausführungen zu dem Urteil des Verwaltungsgerichts Düsseldorf vom 15.05.2006). Eine Gleichbehandlung aller Steuerpflichtigen wäre nicht garantiert.

Zu 4. Die Anknüpfung an die Bruttokasse (Saldo 2 auf dem Auslesestreifen) berücksichtigt nicht die zu zahlende Umsatzsteuer. Damit würde auch der Teil der Vergnügungssteuer unterworfen, der an die Finanzverwaltung abgeführt wird.

Zu 5. Bei der Anknüpfung an die Nettokasse wird der Teil besteuert, der nach Berücksichtigung aller Abgänge aus dem Automaten (Gewinne, Röhrennachfüllungen, Prüftestgeld, Falsch- und Fehlgeld) und der Umsatzsteuer bei dem Aufsteller verbleibt. Das OVG Münster hat eine solche Maßstabsregelung für rechtmäßig erachtet (vgl. OVG Münster, nicht rechtskräftiges Urteil vom 6.3.2007, 14 A 608/05). Danach verstößt die Maßstabsregelung insbesondere nicht gegen Europarecht.

Die Verwaltung empfiehlt unter Abwägung der Vor- und Nachteile und insbesondere der mit den einzelnen Maßstäben verbundenen rechtlichen Risiken den im Satzungstext formulierten Maßstab 5 (Nettokasse). Für diesen Maßstab spricht, dass er den gerade durch die kommunale Vergnügungssteuer zu steuernden Aufwand der Spieler sehr exakt und wirklichkeitsnah abbildet.

C. Höhe des Steuersatzes

Die Festlegung eines angemessenen Steuersatzes hat unter sorgfältiger Feststellung der tatsächlichen Grundlagen, unter Beachtung der Bruttoeinnahmen und unter Abwägung der Interessen aller Betroffenen zu erfolgen.

Die Auswertung aller dem Steueramt vorliegenden Einspielergebnisse für in den Jahren 2003 bis 2005 in Spielhallen aufgestellten Apparate mit Gewinnmöglichkeit hat ergeben:

	2003	2004	2005
Anzahl Geräte insgesamt	540	566	523
Anzahl Geräte mit vorliegenden Einspielergebnissen	170	190	247
Nettokasse Ø EUR/ je Gerät und Kalendermonat	1.678,97	1.678,75	1.557,38
Bei 12 v. H. Steuer Ø EUR/je Gerät und Kalendermonat	201,47	201,45	186,88
Durchschnittswert - Nettokasse - der Jahre 2003 bis 2005 EUR/je Gerät und Kalendermonat	1.638,36 EUR		

Die vorliegenden Zahlen (weniger als 50 v. H. aller Automaten) wurden von Aufstellern erbracht, die der Bitte der Verwaltung vom 20.06.2006, Einspielergebnisse bis zum 10.08.2006 mitzuteilen (vgl. hierzu auch Drucksache VO/0823/06), nachgekommen sind, sowie von Steuerpflichtigen, die sich – in nicht bestandskräftigen Fällen - durch die Abgabe einer nachträglichen rückwirkenden Steuererklärung (Abgabefrist bis 31. Dezember 2006) bezogen auf die Steuerfestsetzung für die Veranlagungsjahre 2003 bis 2005 (pauschal 215,00 EUR je Apparat und Kalendermonat) eine niedrigere Vergnügungssteuer ausgerechnet haben.

Die Ermittlungsergebnisse sind mit öffentlichen Erhebungen in Abgleich zu bringen. In diesem Zusammenhang sind folgende Auswertungen zu nennen:

1. Der Arbeitskreis gegen Spielsucht e. V. hat für das Jahr 2002 für NRW den durchschnittlichen (Brutto-)Kasseninhalt von 1.533,88 EUR pro Monat in einem Geldspielgerät in Spielhallen und 409,02 EUR in Gaststätten ermittelt (minus 3,67 v. H. im Vergleich zum Jahr 2000).
2. Das FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung GmbH hat für das Jahr 2000 einen durchschnittlichen (Brutto-)Kasseninhalt für ein in Nordrhein-Westfalen betriebenes Geldspielgerät von 1.732 EUR festgestellt.
3. Das FfH Institut hat in seinem Betriebsvergleich für das Jahr 2003 den durchschnittlichen (Brutto-)Kasseninhalt pro Geldspielgerät mit 1.641 EUR angegeben (minus 5,25 v. H. im Vergleich zum Jahr 2000).

Bei Wertung der oben beschriebenen Erhebungen kann einerseits davon ausgegangen werden, dass das für Wuppertal sich aus weniger als 50 v. H. der möglichen Einspielergebnisse ergebende durchschnittliche Einspielergebnis nicht repräsentativ sein muss; andererseits führt die Differenz zu den öffentlichen Erhebungen unter Berücksichtigung der Umsatzsteuer zu keinem anderen nennenswerten Ergebnis.

Bezogen auf den früheren Steuersatz (Stückzahlmaßstab) von 215,00 EUR pro Automat und Kalendermonat in Spielhallen müsste ein Steuersatz von etwa 13,1 v. H. für die Jahre 2003 bis 2005 gewählt werden, um den Haushaltsansatz von rund 2,3 Mio EUR (pro Jahr) zu erreichen. Die Stadt Wuppertal hat bei einer Änderung der Vergnügungssteuersatzung jedoch zu beachten, dass durch die Höhe des Steuersatzes keine erdrosselnde Wirkung eintritt. Eine erdrosselnde Wirkung tritt ein, wenn der Beruf des Automatenaufstellers durch die Höhe des Steuersatzes so stark beeinflusst ist, dass die Berufsausübung nicht oder nicht ausreichend gewährleistet wird und somit in nicht zulässiger Weise ein Eingriff in Art. 12 Grundgesetz zu befürchten ist.

Eine unterschiedliche Festlegung der Steuersätze nach Aufstellort in Spielhallen oder Gaststätten scheint nicht mehr zeitgemäß, da die Aufsteller der Automaten in Gaststätten durch die prozentuale Steuerberechnung nicht mehr benachteiligt sind. Auch in den anderen Großstädten in NRW geht der Trend zur gleichmäßigen Besteuerung von Automaten in Gaststätten und Spielhallen.

Es wird deshalb vorgeschlagen, einen einheitlichen Steuersatz für Apparate mit Gewinnmöglichkeit in Höhe von 12 v. H. festzulegen, der sich damit auch im Rahmen der Steuersätze anderer Großstädte bewegt und von den Gerichten als zulässig erachtet wird. Bei der ermittelten durchschnittlichen Besteuerungsgrundlage würde sich

eine Vergnügungssteuer von ca. 197 EUR pro Gerät und Kalendermonat für die Jahre 2003 bis 2005 in Spielhallen ergeben. Dies liegt bei der Berechnung bis 2005 über dem Steuersatz, der bis 31.12.2002 (Aufhebung des Vergnügungssteuergesetz NRW) Gültigkeit hatte und unterhalb des früheren Stückzahlmaßstabes in Höhe von 215,00 EUR.

Die der Verwaltung vorliegenden Einspielergebnisse für Apparate mit Gewinnmöglichkeit in Gaststätten u. ähnlichen Orten hat ergeben, dass bei einem möglichen Steuersatz von 12 v. H. die durchschnittliche Vergnügungssteuer ca. 52 EUR pro Gerät und Kalendermonat betragen würde. Dies liegt bei der Berechnung bis 2005 über dem früheren Stückzahlmaßstab in Höhe von 50,00 EUR. Insofern wenden sich Aufsteller von Apparaten mit Gewinnmöglichkeit in Gaststätten o. ä. auch nicht gegen eine entsprechende Festsetzung. Hier waren für die Jahre 2003 bis 2005 lediglich vereinzelt Gerichtsverfahren anhängig, wenn auch gleichzeitig Apparate in Spielhallen betroffen waren.

Da es sich um einen rückwirkenden Zeitraum vom 01.01.2003 bis 31.12.2005 handelt, ist die Steuer auf höchstens 215,00 EUR pro Automat und Monat in Spielhallen und 50,00 EUR pro Automat und Monat in Gaststätten zu begrenzen. Diese rückwirkende Deckelung ist gerechtfertigt. Es stehen zwei grundrechtlich geschützte Positionen im Widerstreit, das Schlechterstellungsverbot (Vertrauensschutz) einerseits und der Gleichbehandlungsgrundsatz andererseits. Dem Vertrauen der Betroffenen, rückwirkend nicht zu höheren Steuern herangezogen zu werden ist hier der Vorrang einzuräumen, zumal eine Verletzung von Art. 3 GG durch eine Ungleichbehandlung für den rückwirkenden Zeitraum zu vernachlässigen sein wird. Auf Grund der Ermittlung der Einspielergebnisse dürfte die Deckelung kaum greifen, weil vermutlich bei einem Steuersatz von 12 v. H. weniger als 215,00 EUR bzw. 50,00 EUR an Steuer anfallen werden.

D. Finanzielle Auswirkungen:

Das Steuervolumen für die aufgehobenen Steuerfestsetzungen für die Jahre 2003 bis 2005 beläuft sich auf ca. 1 Mio. EUR, die durch den Beschluss der neuen Satzung wieder realisiert werden soll.