

Begründung der Beschlussvorlage:

Dem Rat der Stadt werden zwei Änderungssatzungen zur Beschlussfassung vorgelegt:

1. Erste Satzung zur Änderung der Vergnügungssteuersatzung der Stadt Wuppertal vom 22.12.05 für den Zeitraum ab 01.01.2006
2. Zweite Satzung zur Änderung der Satzung über die Erhebung der Vergnügungssteuer in der Stadt Wuppertal vom 30.03.2004 rückwirkend für den Zeitraum vom 01.01.2003 bis 31.12.2005

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 in drei Urteilen vom 13.04.05 (10 C 5.04 u. a.) 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 in zwei Satzungen (1. gültig vom 01.01.2003 bis 31.12.2005, 2. gültig ab 01.01.2006) die Maßstabsänderung vom Stückzahlmaßstab auf eine wirklichkeitsnähere prozentuale Besteuerung beschlossen. Grundlage sollten die an den Automaten getätigten Geldeinwürfe sein. Zu dem Zeitpunkt wiesen alle aufgestellten Automaten mit Gewinnmöglichkeit auf den Belegen (sog. Auslesestreifen) den Posten „Einwurf“ aus.

Seit Beginn des Jahres 2006 sind Geräte auf dem Markt (z. B. das Gerät „Cinema“), die – laut Automatenhersteller auf die Vorschriften der neuen Spielverordnung abgestellt – die Daten des Einwurfs nicht mehr aufweisen. Dieser Umstand war zum Zeitpunkt des Ratsbeschlusses am 19.12.2005 nicht bekannt. Da diese Geräte nicht den Geldeinwurf auf dem Auslesestreifen aufführen, musste eine Besteuerung auf einer anderen Grundlage (Schätzung) erfolgen.

Am 15.05.2006 hat das Verwaltungsgericht Düsseldorf in mehreren Eil- und Klageverfahren (vgl. 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 ist erneut über den Vergnügungssteuermaßstab für Gewinnspielautomaten zu befinden.

Die Veranlagung der Vergnügungssteuer für Geldspielgeräte ruht seit dem. Bereits erfolgte, aber noch nicht bestandskräftige Steuerfestsetzungen mussten aufgehoben werden. Von den insgesamt im Haushaltsplan für das Jahr 2006 veranschlagten 2,3 Mio EUR (inklusive Automaten ohne Gewinnmöglichkeit) konnten bisher lediglich 276.000 EUR realisiert werden.

Da auch für den Zeitraum von 2003 bis 2005 noch Gerichtsverfahren anhängig sind, ist auch die für diesen Zeitraum maßgebliche Satzung anzupassen.

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 Auslestreifen 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 Auslestreifen 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 Beginn des Jahres 2006 war lediglich ein Automat bekannt, dessen Auslestreifen diese Angabe nicht enthält. Zwischenzeitlich sind weitere Automaten (7 verschiedene Modelle) auf den Markt gekommen, somit würde es bei einem Anteil von mehr als 10 v. H. gemessen an der Gesamtanzahl eine Besteuerung auf dem Schätzwege erfolgen.
- Zu 4. Die Anknüpfung an die Bruttokasse (Saldo 2 auf dem Auslestreifen) 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, Prüffestgeld, Falsch- und Fehlgeld) und der Umsatzsteuer bei dem Aufsteller verbleibt.

Bezüglich dieses letztgenannten Maßstabes sind zwei Problemkreise abzuwägen:

Die kommunale Steuer würde an den gleichen Maßstab anknüpfen, der auch bereits für die Umsatzsteuer herangezogen wird. Dem möglichen Vorwurf des Verstoßes gegen Art. 105 Abs. 2 a GG (Gleichartigkeit) kann jedoch entgegen gehalten werden, dass das Bundesverwaltungsgericht (Urteil vom 22.12.1999, 11 CN 1.99) und der Europäische Gerichtshof (Urteil vom 26.06.1997, C-370/95) für eine Gleichartigkeit mit der Umsatzsteuer vier Kriterien angegeben haben, die alle gleichzeitig erfüllt sein müssen.

Auf die Veranlagung der Vergnügungssteuer auf Grundlage des Saldo 2 abzüglich der zu zahlenden Umsatzsteuer würde lediglich ein Kriterium zutreffen, so dass der Besteuerungsmaßstab mit höherrangigem Recht im Einklang stehen dürfte.

Der Verwaltung ist bekannt, dass von Seiten der Automatenhersteller der Versuch unternommen wird, Geräte auf den Markt zu bringen, die den „Saldo 2“ nicht mehr ausweisen. In diesen Fällen müsste künftig die Besteuerungsgrundlage geschätzt werden. Diese Schätzungen dürften in Bezug auf die Zulässigkeit der generellen Maßstabsregelung jedoch unproblematisch sein. Zum Einen besteht die rechtliche Verpflichtung der Automatenaufsteller, die Besteuerungsgrundlage offen zu legen, die auch für das Finanzamt maßgeblich ist. Zum Anderen dürfte sich der Anteil der Schätzfälle unter 10 v. H. bewegen und damit nicht das Ausmaß erreichen, wie es sich bei der Wahl des Maßstabes des Geldeinwurfes ergeben hat.

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 besteuern den 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.

Insgesamt waren am 31.12.2005 im Stadtgebiet 523 Automaten mit Gewinnmöglichkeit in 78 Spielhallen und 491 Automaten in Gaststätten gemeldet. Die Anzahl der betroffenen Gaststätten kann nicht exakt ermittelt werden, da hier eine große Fluktuation zu verzeichnen ist. Da bis 31.12.2005 maximal zwei Geräte pro Gaststätte aufgestellt werden durften, kann davon ausgegangen werden, dass etwa in 250 Gaststätten 491 Geldspielgeräte aufgestellt werden.

Mit Schreiben vom 20.06.2006 hat die Verwaltung 156 in Wuppertal betroffene Automatenaufsteller gebeten, die Einspielergebnisse für jeden Automat und Kalendermonat ab 01.01.2005 mitzuteilen.

Folgende Ergebnisse wurden ermittelt:

Die Auswertung aller vorliegenden Einspielergebnisse für das Jahr 2005 aus *Spielhallen* hat ergeben:

Anschreiben	Rücklauf		Prozessakten entnommen		Verwaltungsakten entnommen		Gesamt		Einspielergebnisse EURO	Durchschnitt Je Gerät und Monat/EUR
	Hallen	Automaten	Hallen	Automaten	Hallen	Automaten	Anzahl	v. H.		
78 Hallen 523 Autom.	32	123	2	18	8	85	226	43,21	237.914,55	1.052,71

Vorliegende Einspielergebnisse für das Jahr 2006 aus Spielhallen:

Anschreiben	Rücklauf		Prozessakten entnommen		Verwaltungsakten entnommen		Gesamt		Einspielergebnisse Monat/EUR	Durchschnitt Je Gerät Monat/EUR
	Hallen	Automaten	Hallen	Automaten	Hallen	Automaten	Anzahl	v. H.		
78 Hallen 570 Autom.	32	144	2	18	8	97	259	45,43	252.537,61	975,04

Die Auswertung aller vorliegenden Einspielergebnisse aus *Gaststätten* hat ergeben:

Anschreiben	Rücklauf für Automaten	Prozessakten entnommen	Verwaltungsakten entnommen	Anzahl Automaten	Einspielergebnisse Monat/EUR	Durchschnitt Monat/EUR
491 Automaten	144	—	43	187	95.456,02	510,46

Weniger als 50 v. H. der Aufsteller ist der Bitte nachgekommen. Die fehlenden Einspielergebnisse sind überwiegend von den großen Aufstellern - mit mehreren Spielhallen und dementsprechend vermutlich höheren Einspielergebnissen - nicht beigebracht worden. Die Ermittlungsergebnisse sind daher 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 Kasseneintrag 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 Kasseneintrag 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 Kasseneintrag 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 ist; andererseits können bei einem nahezu hälftigen Rücklauf auch nicht die Erhebungen für NRW an diese Stelle gesetzt werden. Es erscheint daher angemessen, den Durchschnitt der fremden Erhebungen mit den eigenen Erhebungen für das Jahr 2005 zu mitteln, da die Daten allesamt den Zeitraum der bis zum Jahresende 2005 geltenden alten Spielverordnung betreffen. Danach ergibt sich ein durchschnittliches Einspielergebnis für Wuppertal für den Zeitraum vor Änderung der Spielverordnung in Höhe von 1.344 EUR.

An Hand der vorliegenden Zahlen lässt sich erkennen, dass sich die Einspielergebnisse 2006 im Vergleich zum Vorjahr pro Apparat und Kalendermonat um rund 7,4 v. H. verringert haben. Grund hierfür wird überwiegend die Änderung der Spielverordnung zum 01.01.2006 sein, wonach sich die Auszahlquote von ca. 60 v. H. auf rund 77 v. H. erhöht hat. Gleichzeitig hat sich die Anzahl der Automaten um geschätzte 30 v. H. erhöht (es dürfen mehr Geldspielgeräte in Gaststätten und Spielhallen aufgestellt werden); bis Anfang Mai 2006 waren 570 Automaten in Spielhallen bekannt.

Auch das Ergebnis der eigenen Erhebung zu Einspielergebnissen für das Jahr 2006 ist auf Grund des Rücklaufes von weniger als 50 v. H. entsprechend zu werten. Es erscheint angemessen, den Betrag in Höhe von 975,04 EUR prozentual um den Betrag zu erhöhen, um den auch das eigene Ermittlungsergebnis für das Jahr 2005 (alte Spielverordnung) unter Mitberücksichtigung der externen Erhebungen nach oben zu korrigieren war. Für das Jahr 2006 ist danach von einem durchschnittlichen Einspielergebnis in Wuppertal in Höhe von 1.245 EUR je Apparat und Kalendermonat auszugehen.

Auf das erzielte Einspielergebnis (Saldo 2) ist die seit Mai 2006 wieder zu zahlende Mehrwertsteuer von zz. 16 v. H. anzurechnen, so dass sich für die örtlichen Spielhallen eine Besteuerungsgrundlage von durchschnittlich 1.046 EUR je Apparat und Kalendermonat ergibt.

Bezogen auf den früheren Steuersatz (Stückzahlmaßstab) von 215,00 EUR pro Automat und Kalendermonat in Spielhallen müsste ein Steuersatz von etwa 16,0 v. H. für den Zeitraum bis 2005 und von etwa 20,5 v. H. ab dem Jahr 2006 gewählt werden, um den geplanten Haushaltsansatz von rund 2,3 Mio EUR zu erreichen. Die Stadt Wuppertal hat bei der 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. Das kann mit einem Steuersatz in dieser Höhe nicht ausgeschlossen werden.

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 Geldspielgeräte in Spielhallen und Gaststätten i. H. v. 12 v. H. festzulegen, der sich damit im Rahmen der Steuersätze anderer Großstädte bewegt (s. Anlage). Bei der ermittelten durchschnittlichen Besteuerungsgrundlage würde sich eine Vergnügungssteuer von ca. 160 EUR für den Zeitraum bis 2005 und ca. 126 EUR ab 2006 pro Gerät und Kalendermonat 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 vorliegenden Ergebnisse der Geldspielautomaten in Gaststätten und anderen öffentlichen Einrichtungen ergeben eine durchschnittliche Einnahme von 460 EUR (Durchschnitt 409 EUR des Arbeitskreises gegen Spielsucht von 2002 und 510 EUR in Wuppertal ermittelt). Nach Abzug der zu zahlenden Umsatzsteuer ergibt sich eine Besteuerungsgrundlage von 386,40 EUR. Bei dem vorgeschlagenen Steuersatz von 12 v. H. wird damit der frühere Steuersatz (Stückzahlmaßstab) von 50,00 EUR pro Automat und Kalendermonat fast erreicht.

Für den rückwirkenden Zeitraum vom 01.01.2003 bis 31.12.2005 soll in den noch offenen Verfahren für die Gewinnspielautomaten der gleiche Steuersatz gelten, allerdings mit der Modifikation, dass in Spielhallen o. ä. höchstens eine Steuer von 215,00 EUR pro Automat und Monat und in Gaststätten o. ä. höchstens eine Steuer von 50,00 EUR pro Automat und Monat zu zahlen ist. 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:

Auf der Grundlage der o. a. Besteuerungsgrundlage in Spielhallen von 1.046 EUR und 386 EUR in Gaststätten je Monat und Apparat ergibt sich bei gleicher Anzahl vom Apparaten eine zu erwartende Einnahme von rund 1,1 Mio. EUR pro Jahr.

Da sich jedoch ab 01.01.2006 die Anzahl der Automaten sowohl in Gaststätten als auch in Spielhallen erhöht hat, ist es auch bei einem niedrigeren Steuersatz möglich, den Haushaltsansatz zu erreichen.

Dennoch sollte nach Ablauf von etwa 6 Monaten die Einnahmesituation und die Höhe des Steuersatzes überprüft und ggf. angepasst werden.