

1

Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen

AG der kommunalen Spitzenverbände NW 5000 Köln 51 Postfach 51 06 20

An den Vorsitzenden
des Ausschusses für Kommunalpolitik
Herrn Hans Wagner MdL
Haus des Landtags
Postfach 11 43

4000 Düsseldorf

Lindenallee 13-17

5000 Köln 51 (Marienburg) ,14.04.1988

Aktenzeichen: NW 9/45-41

B 3603

Telefon (0221) 37711 Durchwahl 3771 -2 51

Fernschreiber 8882617

Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Vergnügungssteuer

Ihr Schreiben vom 23.03.1988

Sehr geehrter Herr Wagner,

wir begrüßen grundsätzlich die Absicht der Landesregierung, das Vergnügungssteuergesetz NW (VStG NW) zu novellieren. Die vorgesehenen Änderungen gehen im wesentlichen auf die Vorschläge des Städtetages Nordrhein-Westfalen zurück. Wir bedanken uns dennoch, daß Sie den kommunalen Spitzenverbänden Gelegenheit geben, sich nochmals zu dem vorgelegten Gesetzentwurf zu äußern.

Die kommunalen Spitzenverbände halten eine Änderung des Vergnügungssteuergesetzes für dringend erforderlich. Ein Hauptpunkt ist die Besteuerung der Spielautomaten. Angesichts der rasanten Entwicklung der Anzahl von Spielautomaten insbesondere in Spielhallen ist offensichtlich, daß das Vergnügungssteuergesetz in seiner geltenden Fassung den mit der Besteuerung der Spielautomaten verbundenen ordnungs- und sozialpolitischen Zweck wegen der niedrigen Steuersätze nicht mehr erfüllen kann. Noch im Jahre 1983 betrug die Zahl der Geldspielgeräte in Nordrhein-Westfalen insgesamt 12.204; diese Zahl stieg bis zum Jahre 1986 auf 17.838 Automaten an. Das sind ca. 30 % des gesamten Bestandes in der BRD. Den größten Anteil an dieser Entwicklung haben die Spielhallen gehabt.

So wird denn von den Kommunen mit Besorgnis die zunehmende innerstädtische Konzentration von Spielhallen beobachtet. Diese führt neben negativen gesellschaftlichen Auswirkungen (z.B. Automatenspielsucht, Beschaffungskriminalität) insbesondere zu unerwünschten städtebaulichen Veränderungen (Strukturveränderungen und Niveausenkung in innerstädtischen Bereichen). Traditionelle Geschäftsbetriebe werden verdrängt, Innenstadtbereiche nehmen den Charakter von Vergnügungsvierteln an. Die bau- und gewerberechtlichen Mittel zur Steuerung dieser Entwicklung sind beschränkt. Da ein wesentlicher Faktor für die Ausweitung der Spielhallenkonzentration deren hohe wirtschaftliche Ertragskraft ist, ist es nur konsequent, auch steuerrechtliche Mittel zur Eindämmung der Spielhallenflut einzusetzen.



....

Zwar dienen Steuern in erster Linie der Erzielung von Einnahmen; es ist jedoch seit langem anerkannt, daß die Erzielung von Einnahmen Nebenzweck sein kann (vgl. § 3 Abs. 1, 2. HS AO). Der Hauptzweck der Steuer kann demnach in der Förderung außerfiskalischer Ziele liegen. Insoweit ist der Einsatz der Vergnügungssteuer als Steuerungsinstrument zur Unterstützung der bau- und gewerberechtiglichen Bemühungen zur Eindämmung der Spielhallenflut rechtlich unbedenklich.

Die kommunalen Spitzenverbände halten es angesichts der dargestellten Spielhallenproblematik für erforderlich, bei der Besteuerung von Spielautomaten nach Aufstellorten zu differenzieren. Eine solche Differenzierung verstößt nicht gegen den Gleichheitsgrundsatz (Art. 3 GG). Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes (E 14,76,101 ff.) soll von der Vergnügungssteuer der Aufwand des sich Vergnügenden erfaßt werden. Aus Gründen der Praktikabilität ist jedoch eine Pauschalierung in der Form zulässig, daß sich die Steuer nicht nach dem Vergnügungsaufwand bemißt, sondern an das Halten von Automaten anknüpft. Die Steuer wird somit nur zur Vereinfachung beim Veranstalter des Vergnügens erhoben, wird aber letztendlich über den Spieleinsatz auf denjenigen, der sich vergnügt, abgewälzt. Daraus wird deutlich, daß die Pauschale, da sie stellvertretend für den Vergnügungsaufwand steht, unterschiedlich bemessen werden kann, wenn der Vergnügungsaufwand je nach Aufstellort der Automaten in erheblichem Maße differiert.

Eine solche Lösung trägt letztlich auch dem Gedanken Rechnung, die Besteuerung von Spielautomaten gerechter zu machen. Der Innenminister NW und die kommunalen Spitzenverbände stehen daher aus gutem Grund mit dem Vorschlag, nach Aufstellorten zu differenzieren, nicht allein. Eine entsprechende gesetzliche Regelung findet sich z.B. bereits im bremischen Vergnügungssteuergesetz.

Demgegenüber stößt eine progressive Ausgestaltung der Besteuerung von Spielautomaten entsprechend dem Vorschlag der CDU-Fraktion im Landtag NW in der Praxis auf Bedenken. Zwar würde durch einen steigenden Steuersatz bei steigender Anzahl von Spielautomaten ebenfalls erreicht, daß die Spielautomaten in Spielhallen stärker besteuert würden. Jedoch läßt eine solche progressive Staffelung der Steuersätze Möglichkeiten offen, eine korrekte Besteuerung zu umgehen. Der Erfindungsreichtum der Spielhallenbetreiber ist aus der Vergangenheit hinreichend bekannt. Schon bei einer räumlichen oder rechtlichen Aufteilung einer Spielhalle in zwei oder mehrere selbständige Spielhallen würde sich unter Zugrundelegung des CDU-Vorschlages eine ganz erhebliche Steuerminderung ergeben.

Der Gesetzentwurf sieht weiterhin eine Besteuerung "nach festen Sätzen" vor. Nach dem geltenden Recht bildet der Erstanschaffungspreis der Automaten die Berechnungsgrundlage für die Pauschsteuer. Nach § 19 Abs. 2 VStG NW beträgt die Steuer für jeden angefangenen Betriebsmonat 0,5 v.H. des Erstanschaffungspreises, mindestens aber 10,- DM. Bei Apparaten mit Gewinnmöglichkeit beträgt die Mindeststeuer 30,- DM. Die Besteuerung nach dem Erstanschaffungspreis ist in der Praxis kritisiert worden. Sie ist wenig praktikabel und in ihren Effekten dem ordnungspolitischen Nebenzweck der Steuer, einer

Ausweitung der Spielautomaten entgegenzuwirken, gegenläufig. Der Erstanschaffungspreis dieser Geräte sinkt mit steigender Herstellungsstückzahl, neue technische Fertigungsweisen verbilligen die Anschaffung und damit die Steuer, ohne daß dafür ein sachgerechter Grund gegeben wäre.

Viele Städte haben daher von der Möglichkeit des § 19 Abs. 3 VStG NW Gebrauch gemacht und Pauschbeträge mit den Steuerpflichtigen vereinbart. Es bedeutet daher für die Praxis eine wesentliche Vereinfachung der Steuererhebung, daß die Pauschsteuer für Spiel- und andere Automaten "nach festen Sätzen" erhoben werden soll.

Nach unserer Auffassung ist auch die vorgesehene mögliche Höhe der Steuersätze rechtlich unbedenklich. Insbesondere ist nicht von einer seitens der Automatenverbände immer wieder behaupteten, letztlich aber nie nachgewiesenen Erdrosselungswirkung auszugehen. Anknüpfungspunkt für die rechtliche Prüfung einer Erdrosselungswirkung ist Art. 12 Abs. 1 GG. Danach ist ein Verfassungsverstoß nur dann anzunehmen, wenn die Höhe der Steuer die Aufstellung von vergnügungssteuerpflichtigen Automaten in aller Regel wirtschaftlich unmöglich macht. Nicht ausreichend ist, wenn die Steuer für einen einzelnen erdrosselnd wirkt. Die Verfassung bietet keinen Bestandsschutz zur Fortführung unwirtschaftlicher Betriebe. Bleibt nach Abzug der notwendigen Aufwendungen einschließlich der Vergnügungssteuer noch soviel Gewinn übrig, daß weder das Aufstellen von Spielautomaten als solches noch der fiskalische Hauptzweck der Einnahmeerzielung in Frage gestellt wird, so genügt dies für die Verneinung eines Verfassungsverstoßes.

Sicherlich muß man feststellen, daß Nordrhein-Westfalen sowohl nach dem Vorschlag des Städtetages NW als auch nach dem vorliegenden Gesetzentwurf für eine Änderung des VStG NW in der Besteuerung von Spielautomaten in Spielhallen eine Spitzenstellung einnehmen wird. Aber auch in der Anzahl der Spielhallen liegt Nordrhein-Westfalen unangefochten an der Spitze. Zum Jahresende 1985 zählte man insgesamt 4.365 Spielhallen (zum Vergleich: Schleswig-Holstein 1.209, Baden-Württemberg 586, Bayern 367; allein in Duisburg gab es in demselben Zeitraum 185 Spielhallen). In 1986 wurden 1.051 weitere Anträge gestellt. Diese Entwicklung ist trotz konsequenter Anwendung der gewerberechtlichen Vorschriften entstanden, weil bei deren Einhaltung ein Rechtsanspruch auf die Erteilung einer Spielhallenerlaubnis besteht. Auch die Vergnügungssteuer ist insoweit völlig wirkungslos geblieben, obwohl in den meisten Städten die Mindeststeuer für Geldspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit durch Ortssatzung auf 60,- DM festgesetzt wurde. Eine spürbare Erhöhung tut daher not.

Der Grund für die beeindruckende Entwicklung der Zahl der Spielhallen ist offensichtlich die hohe Gewinnspanne, die sich durch die Führung eines solchen Betriebes erzielen läßt. Nur so läßt sich der bestehende Verdrängungswettbewerb erklären, daß die Spielhallenbetreiber in der Lage sind, in den Innenstädten jede geforderte Miete zu bezahlen bzw. andere städtebaupolitisch erwünschte Geschäftsbetriebe in der Höhe der Miete weit zu überbieten.

....

Es ist zugegebenermaßen sehr schwierig, objektive Angaben über die Höhe der Umsätze in Spielhallen zu bekommen. Von daher verwundert es nicht, daß sich die Automatenverbände in der Vergangenheit mit dem Argument der Erdrosselung so gut durchzusetzen vermochten. Jedoch sprechen die äußeren Anzeichen sowie die Entwicklung in dieser Branche eine deutliche Sprache. Dies wird bestätigt von einigen inoffiziellen Äußerungen weniger Automatenaufsteller, wonach der Bruttogewinn (= 40 % des Umsatzes) bei Spielautomaten mit Gewinnmöglichkeit in Spielhallen bei ca. 2.000,- bis 2.500,- DM pro Monat liegen soll. Diese Angaben lassen sich sehr leicht anhand einer vom OVG Münster angestellten Berechnung nachvollziehen:

Steht ein Geldspielgerät täglich durchschnittlich 5 Stunden zur Verfügung, so ergibt sich bei einem Ruhetag pro Woche eine Betriebsdauer von 125 Stunden pro Monat. Bei 3 Spielen pro Minute (Mindestspieldauer 15 Sekunden = 4 Spiele pro Minute) und einem Spieleinsatz von 0,30 DM beläuft sich der monatliche Umsatz auf 6.750,- DM; dies macht bei 60 % Gewinnausschüttung einen Bruttogewinn von 2.700,- DM pro Monat.

In dem vom Bundesverfassungsgericht (E 31,8) entschiedenen Fall betrug die unbeanstandet gebliebene Steuer 8,8 % des Umsatzes bzw. 22 % des Bruttogewinns. Diese Prozentsätze stellen keine Höchstgrenze dar, sondern entsprechen der dem Bundesverfassungsgericht im Jahre 1971 zur Entscheidung vorgelegten Höhe der Steuersätze. Das Gericht hatte damals entschieden, daß die im nordrhein-westfälischen Vergnügungssteuergesetz vom 16.10.1956 vorgeschriebene monatliche Pauschsteuer von 30,- DM für Gewinnspielgeräte mit dem Grundgesetz vereinbar ist. Geht man einmal von einem Bruttogewinn von 2.500,- DM pro Monat aus, so ergäbe sich bei einem Maßstab von 22 % eine zulässige Vergnügungssteuer von 550,- DM pro Monat.

Es darf auch nicht vergessen werden, daß der Höchsteinsatz bei Spielautomaten mit Gewinnmöglichkeit durch Verordnung vom 23.02.1976 verdreifacht worden ist und sich schon von daher gesehen für die Aufsteller wesentlich höhere Bruttoerlöse ergeben, ohne daß eine entsprechende Steueranpassung stattgefunden hätte. Außerdem ist zu berücksichtigen, daß durch Einflußnahme auf die Kostenstruktur die Rentabilität der Automaten erhöht werden kann. Ein wichtiger Faktor ist hier sicherlich die Miete, so daß durch Ausweichen auf nicht-innerstädtische Bereiche gleichzeitig der beabsichtigte ordnungspolitische Zweck der Vergnügungssteuer zum Tragen kommt.

Im übrigen besteht durch die Ermächtigung des § 25 VStG NW, die Höhe der Steuersätze weiter zu bestimmen, die Möglichkeit, die Steuersätze den örtlichen Besonderheiten anzupassen. Dadurch kann die Kosten- und Ertragssituation der Spielhallen, die im Vergleich von größeren Städten zu kleineren Gemeinden durchaus unterschiedlich sein kann, hinreichend Berücksichtigung finden. Zusammenfassend kann daher unseres Erachtens von einer Erdrosselungswirkung der Vergnügungssteuer keine Rede sein.

Die Höhe der Steuersätze liegt unter Berücksichtigung der Erhöhungsmöglichkeit des § 25 VStG in etwa auf der Linie des Vorschlags des Städtetages NW, teilweise aber auch darunter. Der Städtetag NW hat

dem Innenminister gegenüber zum Ausdruck gebracht, daß er bei seinem Vorschlag große Zurückhaltung geübt hat. Im Hinblick auf die lange Zeit sehr niedrigen Steuersätze sollte eine maßvolle Anhebung erfolgen. Den teilweise über die Steuersätze des Gesetzentwurfs hinausgehenden Vorschlag der CDU-Fraktion im Landtag halten wir jedoch nicht für falsch.

Im übrigen halten wir die Staffelung der Steuersätze im Gesetzentwurf der Landesregierung für ausgewogen. Insbesondere werden die Besitzer von Gaststätten nicht über Gebühr belastet. In den meisten größeren Städten hat man von der Ermächtigung des § 25 VStG NW Gebrauch gemacht und die Mindeststeuer für Automaten mit Gewinnmöglichkeit auf 60,- DM festgesetzt. Nach dem Gesetzentwurf der Landesregierung ist eine Steuer für diese Automaten in Gaststätten von 45,- bis 90,- DM möglich. Damit kann eine Anpassung der vielfach seit über 6 Jahren unveränderten Steuersätze erfolgen. Bei den Automaten ohne Gewinnmöglichkeit in Gaststätten beträgt der Mindeststeuersatz nach Erhöhung durch Ortssatzung 20,- DM. Überwiegend hat man hier aber Vereinbarungen mit den Automatenaufstellern nach § 19 Abs. 3 VStG NW getroffen, so daß solche Automaten auch in Gaststätten zur Zeit mit 40,- DM pro Monat besteuert werden. Der Gesetzentwurf der Landesregierung sieht für diese Automaten lediglich einen Steuersatz von 20,- DM vor, der durch Ortssatzung auf 40,- DM angehoben werden kann. Damit würde es für die Spielautomaten ohne Gewinnmöglichkeit in Gaststätten im ungünstigsten Falle bei dem bisher geltenden Steuersatz bleiben. Dies erscheint hinnehmbar, da die Zahl dieser Automaten in Gaststätten rückläufig ist und auch der oben angesprochene ordnungspolitische Zweck, der mit der Novellierung des Vergnügungssteuergesetzes verfolgt wird, hier nicht eingreift.

Weiterhin bewerten wir positiv die Neuregelung der Besteuerung von Filmveranstaltungen. Nach § 3 Abs. 1 Nr. 2 VStG NW sind Filmveranstaltungen, bei denen ein Film gezeigt wird, der von einer von der Landesregierung bestimmten Stelle als wertvoll oder besonders wertvoll anerkannt worden ist, steuerfrei. Diese Regelung bedarf einer Korrektur, da bereits die Vorführung eines kurzen prädikatisierten Vorfilmes die gesamte Filmveranstaltung steuerfrei macht. Dies hat in der Praxis zu einer faktischen Steuerfreiheit insbesondere von Porno-, Horror- und ähnlichen Filmen geführt, für die eine steuerliche Förderung nicht angebracht ist. Der vorliegende Gesetzentwurf sieht eine völlige Steuerbefreiung nur noch dann vor, wenn ein Hauptfilm gezeigt wird, der von einer von der Landesregierung bestimmten Stelle als wertvoll oder besonders wertvoll anerkannt oder vom Land Nordrhein-Westfalen gefördert worden ist. Wird lediglich ein so prädikatisierter bzw. geförderter Vorfilm gezeigt, so gilt ein ermäßigter Steuersatz von 10 v.H.. Im übrigen ist der volle Steuersatz von 15 v.H. anzuwenden. Diese Staffelung erscheint uns ausgewogen und berücksichtigt in hinreichender Weise die Belange der Filmwirtschaft, insbesondere soweit hier staatliche Förderungen gewährt werden.

Die übrigen Änderungen des Vergnügungssteuergesetzes haben sich in der Praxis als notwendig erwiesen bzw. stellen eine überfällige zeitliche Anpassung des Gesetzes dar.

Problematisch ist u.E. die Überleitungsvorschrift. Der Übergang vom alten zum neuen Recht ist lediglich in der Weise geregelt, daß der späteste Zeitpunkt für die Anpassung der Ortssatzungen an die Änderungen des Vergnügungssteuergesetzes bestimmt ist. Viele unserer Mitglieder drängen auf eine möglichst rasche Umsetzung der gesetzlichen Neuregelung, damit die mit der Novelle beabsichtigten ordnungspolitischen Zwecke nicht mit erheblicher zeitlicher Verzögerung eingreifen. Es werden rechtliche Bedenken gesehen, ohne eine entsprechende Übergangsvorschrift die kommunalen Vergnügungssteuersatzungen zeitgleich mit dem vorgesehenen Inkrafttreten der Gesetzesnovelle zum 01.07.1988 zu ändern. Es besteht eine Rechtsunsicherheit, ob der Ortsgesetzgeber bereits nach Veröffentlichung, aber noch vor Inkrafttreten der Vergnügungssteuernovelle eine entsprechende Ortssatzung beschließen kann. Angesichts der vielerorts anstehenden Parlamentsferien könnte eine Vergnügungssteuersatzung nur mit erheblicher zeitlicher Verzögerung in Kraft gesetzt werden. Dies hat neben dem verspäteten Eingreifen der ordnungspolitischen Zwecke auch nicht unbedeutende finanzielle Auswirkungen, z.B. für eine größere Stadt von mehreren 100.000 DM. Wir regen daher an, die Überleitungsvorschriften dahingehend zu ergänzen, daß die Gemeinden die nach § 25 VStG NW erlassenen bzw. zu erlassenden Satzungen bereits nach Verkündung dieses Gesetzes mit Wirkung zum 01.07.1988 ändern bzw. beschließen können.

Dem Einbau von Zählwerken in Spielautomaten stehen wir grundsätzlich positiv gegenüber. Zu erwägen wäre in diesem Falle durchaus eine Bemessung der Vergnügungssteuer nach dem konkret erzielten Umsatz. Verfassungsrechtliche Bedenken bestehen insoweit nicht. Das Bundesverfassungsgericht hat sogar den individuellen wirklichen Vergnügungsaufwand als den "sachgerechtesten Maßstab" für eine Vergnügungssteuer bezeichnet.

Wir sind jedoch der Auffassung, daß eine mögliche gesetzliche Verpflichtung zum Einbau von Zählwerken in Spielautomaten bundeseinheitlich erfolgen sollte. Denn mehr als für die Vergnügungssteuer hätte eine solche Zählvorrichtung Bedeutung für die Umsatzsteuer. Eine auf ein Land beschränkte Verpflichtung zum Einbau von Zählvorrichtungen würde bei der Umsatzbesteuerung zu einer bedenklichen Ungleichbehandlung führen. Zur Zeit beschäftigt sich der Ausschuß für Wirtschaft des Deutschen Bundestages mit einem Antrag der SPD-Fraktion zur Eindämmung der Spielhallenflut (BT-Drs. 11/586) sowie mit einem Antrag der Fraktion der Grünen zu Maßnahmen gegen die Spielhallenflut (BT-Drs. 11/1679). Der Ausschuß für Wirtschaft des Deutschen Bundestages hat in diesem Zusammenhang auch die Frage einer möglichen Verpflichtung der Spielautomatenhersteller, Zählwerke in Geldspielautomaten einzubauen, aufgegriffen.

Da die Frage einer Zählvorrichtung für die Umsatzbesteuerung von wesentlich größerer Bedeutung ist und u.E. wie oben ausgeführt nur bundeseinheitlich entschieden werden sollte, sehen wir zur Zeit keinen Handlungsbedarf für den Landesgesetzgeber in Nordrhein-Westfalen.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung

Schäfer

