

Herrn
Jürgen Thulke MdL
Vorsitzender des Ausschusses
für Kommunalpolitik
Landtag Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtags 1

40221 Düsseldorf



Köln, den 21.10.2002
Bitte stets angeben:
E/pb, D7/D10028

Gesetz zur Aufhebung des Gesetzes über die Vergnügungssteuer

Sehr geehrter Herr Thulke,

in vorbezeichneter Angelegenheit danken wir zunächst für die Gelegenheit, zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung Drucksache 13/2966 betreffend das Gesetz zur Aufhebung des Gesetzes über die Vergnügungssteuer Stellung nehmen zu können.

Der Begründung des Gesetzentwurfes entnehmen wir, dass durch den Modellversuch im Rahmen des „Gesetzes zur Stärkung der Leistungsfähigkeit der Kreise, Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen“ seit dem 01. Januar 1998 der Nachweis erbracht worden sei, dass im Hinblick auf die Vergnügungssteuer der örtliche Satzungsgeber seine Entscheidungen in besonderer Weise an den jeweiligen speziellen lokalen Gegebenheiten und Entwicklungen orientiert hat, was im Interesse der Bürger vor Ort und insbesondere auch im Interesse der kleineren ortsansässigen Betriebe liege. Zwar könnten durch die Erhöhung der Steuersätze die betroffenen Betriebe stärker als bisher belastet werden mit direkten Auswirkungen auf Unternehmensgewinne, jedoch seien im Rahmen des Modellversuches die Erhöhungen sowohl rechtlich als auch ökonomisch vertretbar gewesen.

Für uns stellt sich nach Auswertung aller vorliegenden Daten die Frage der Ernsthaftigkeit dieser Begründung.

Vorab ist festzustellen, dass auch ohne diesen Modellversuch den Gemeinden seit Jahren alle Möglichkeiten offen standen, die Vergnügungssteuer den jeweiligen speziellen lokalen Gegebenheiten und Entwicklungen anzupassen. Mit der Novellierung des Vergnügungssteuergesetzes im Jahre 1988 war gerade mit identischer Begründung von dem bis dahin geltenden System starrer Steuersätze abgegangen worden. Ausdrücklich um den Gemeinden die Möglichkeit zu geben, den örtlichen Gegebenheiten Rechnung zu tragen, hatte der Gesetzgeber in § 19 VStG einfache Steuersätze vorgegeben, die gemäß § 25 VStG um bis zum 3-fachen erhöht werden konnten.

Es bedurfte also nicht des Versuchs im Rahmen des sogenannten Kommunalisierungsmodellgesetzes, um Feststellungen darüber zu treffen, ob die Gemeinden tatsächlich bei der Bemessung der Vergnügungssteuer den örtlichen Gegebenheiten Rechnung tragen. Diese Vorgabe ist Gegenstand der geltenden Gesetzeslage und konnte von den Gemeinden seit 1988 praktiziert werden.

Tatsächlich haben aber nahezu alle Kommunen sofort ab Inkrafttreten des Gesetzes am 01.07.1988 die in § 25 VStG gebotene Möglichkeit genutzt, die Steuersätze um das 3-fache zu erhöhen, also den gesetzlich maximalen Steuersatz zu erheben. So sah und sieht die Wirklichkeit der Orientierung an den jeweiligen speziellen lokalen Gegebenheiten und Entwicklungen aus. Keine Gemeinde hat sich jedoch seit 1988 veranlasst gesehen, von diesen Höchstsätzen abzuweichen, dies auch nicht, als die Automatenwirtschaft ab Mitte der 90er Jahre deutliche Einbußen verzeichnen musste, und die Wirtschaftsministerkonferenz im Mai 2000 einstimmig eine Verbesserung der wirtschaftlichen Situation der Aufstellunternehmen forderte.

So war es denn auch nicht verwunderlich, dass sämtliche an dem sogenannten „Modellversuch“ beteiligten Gemeinden die Vergnügungssteuersätze erhöht haben. Welchen anderen Sinn sollte auch die Befreiung von den Vorgaben des Vergnügungssteuergesetzes haben als eine Steuererhöhung? Dass damit in Anbetracht der rechtlich zwingend festgeschriebenen Höhe der Einsätze im Bereich der Spielgeräte mit Gewinnmöglichkeit erhebliche Ertragseinbußen verbunden waren und sind, ist keine „indirekte“ Auswirkung, wie dies die Begründung des Gesetzentwurfs beschönigend umschreibt, sondern zwingende direkte, wohl letztendlich auch gewollte Folge.

Diese Steuererhöhungen hatten zur Konsequenz, dass die Anzahl der Geldspielgeräte in Spielstätten von Anfang 1998 bis 31.12.2001 in den an dem Modellversuch beteiligten Kommunen von 7.538 um 386 Geräte zurückgegangen ist, also um **5,1 %**. Im gleichen Zeitraum verringerte sich die Anzahl der Unterhaltungsgeräte in Spielstätten von 7.433 um 347, also **4,7 %**. Die Anzahl der Geldspielgeräte in Gaststätten nahm von 10.504 um 2.855 ab, also **27,2 %**. Die Anzahl der Unterhaltungsgeräte in Gaststätten wurde insoweit von 4.151 um 283 reduziert, also **6,8 %**. Von den insgesamt Anfang 1998 in den beteiligten Kommunen aufgestellten Spielgeräten in einer Anzahl von 29.626 wurden in einem Zeitraum von 4 Jahren 3.913 Geräte abgeräumt, was einem Rückgang von **13,2 %** entspricht.

Wie in Anbetracht dieses Rückgangs von „sowohl rechtlich und ökonomisch vertretbaren Erhöhungen“ gesprochen werden kann, ist für uns nicht mehr nachvollziehbar. Ist es denn tatsächlich Ziel der Landesregierung und der diese im Landtag tragenden Fraktionen, einem Wirtschaftszweig durch unkontrollierte Steuererhöhungen die Existenzgrundlage zu entziehen? Dann sollte man dem Gebot der Ehrlichkeit genüge tun, und diese Absicht offen aussprechen. Wo sonst werden einer in einer kritischen wirtschaftlichen Situation befindlichen Branche Steuererhöhungen in einem Umfang bis zu 100 % zugemutet?

Nun wird der Einwand erhoben, der Rückgang der Anzahl der aufgestellten Geräte habe allgemein konjunkturelle Gründe, er sei nicht durch die Steuererhöhungen im Rahmen des Modellversuchs begründet. Es ist sicherlich nicht mehr als eine Binsenweisheit, dass derart gravierende Entwicklungen in den seltensten Fällen auf eine Ursache alleine zurückzuführen sind. Um aber eine stichhaltige Aussage treffen zu können, hätte das den Modellversuch überwachende Innenministerium Vergleichszahlen aus den nicht beteiligten Kommunen einholen müssen. Dies ist jedoch ganz offensichtlich nicht geschehen. Es handelt sich also um einen ohne tatsächliche Grundlage erhobenen Einwand, um sich nicht mit der eigentlichen Problematik auseinander setzen zu müssen.

Demgegenüber haben wir uns der Mühe unterzogen, die Daten zumindest betreffend die Geldspielgeräte landesweit zu ermitteln. Immerhin 319 von 373 nicht an dem Versuch beteiligten Kommunen waren bereit, uns zu antworten.

Das Ergebnis bestätigt, dass Spielstätten ohne die in Rede stehenden Erhöhungen der Vergnügungssteuer in den vergangenen vier Jahren im Durchschnitt rentabel geführt werden konnten. Während am 01.01.1998 17.691 Geräte in Spielstätten aufgestellt waren, waren es am 31.12.2001 noch 17.612 Geräte. Dieser Rückgang um 79 Geräte, also **0,45 %** ist statistisch zu vernachlässigen. Wenn aber dann in dem gleichen Zeitraum in den an dem Modellversuch beteiligten Gemeinden ein Rückgang um **5,1 %** - mehr als elf Mal so viel wie in den nicht beteiligten Gemeinden - zu verzeichnen ist, und man bedenkt, dass die Unternehmen trotz mangelnder Rentabilität die in der Regel langfristig angemietete Räumlichkeiten nicht ohne weiteres aufgeben können, wird das Ausmaß der Entwicklung deutlich.

Die Ursächlichkeit der Erhöhung der Vergnügungssteuer für die Schließung dieser Betriebe und den Verlust der damit verbundenen Arbeitsplätze kann von niemandem in Frage gestellt werden, der sich ernsthaft mit der Thematik befasst.

Mit diesen Zahlen korrespondiert die Analyse der Ertragsituation der betroffenen Unternehmen. Ein durchschnittliches in Nordrhein-Westfalen tätiges Spielstättenunternehmen erwirtschaftet mit einem Umsatz von 793.953,00 € einen Gewinn von 21.765,00 € p.a.. Diese Zahlen dokumentieren aber ebenso, dass auch eine geringfügige Erhöhung der mittlerweile die Unternehmen mehr als die Umsatzsteuer belastenden Vergnügungssteuer die Unternehmen in die Verlustzone führt.

Noch dramatischer stellt sich die Situation in der Gastronomieaufstellung dar. Von 23.805 in Gaststätten aufgestellten Spielgeräten stehen heute gerade mal noch 16.637 Geräte. Dies bedeutet einen Rückgang um **30,1 %**. Wenn sich diese Zahl mit der Entwicklung in den an dem Modellversuch beteiligten Kommunen in etwa deckt, so dokumentiert sich hier nachhaltig die Krise, in der sich die traditionelle Gastronomie und auch die traditionelle Automatenaufstellung befindet.

Ein durchschnittliches in der Gastronomie tätiges Automatenaufstellunternehmen erwirtschaftet in Nordrhein-Westfalen heute mit einem Umsatz von 469.664,00 € nur noch einen Gewinn von 3.441,00 € p.a.. Bei diesen Unternehmen ist jeder Spielraum für eine Erhöhung der Vergnügungssteuer ausgereizt, Gewinne im eigentlichen Sinne werden hier schon lange nicht mehr erwirtschaftet.

Es bleibt das Geheimnis der Verfasser der Begründung des Gesetzentwurfs, wie eine solche Entwicklung als rechtlich und wirtschaftlich unbedenklich dargestellt werden kann. Mit der fehlenden Rentabilität der Spielautomaten wird vielen kleinen Gaststätten der entscheidende Beitrag zur Deckung ihrer Betriebskosten genommen, die sie ansonsten aus ihrem Anteil an den Automateinnahmen erwirtschaftet haben. Ist die Antwort des Gesetzgebers auf diese Entwicklung tatsächlich eine Erhöhung der Vergnügungssteuer? Es ist in diesem Zusammenhang nochmals zu betonen, dass die Loslösung von den bisherigen gesetzlichen Obergrenzen ja unwidersprochen keinen anderen Sinn verfolgt, als den Gemeinden Steuererhöhungen zu ermöglichen.

Waren also die Erhöhungen, wie vorstehend nachgewiesen, schon ökonomisch nicht vertretbar, so sind sie es auch rechtlich nicht. Eine Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Münster zur Frage der Verfassungsmäßigkeit des Modellversuchs in dem von uns angestrebten Musterverfahren liegt zwar bis heute nicht vor. Es wird sich also noch zu zeigen haben, inwieweit die Steuererhöhungen überhaupt auf einer verfassungskonformen gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage beruhen.

Gerne wird in diesem Zusammenhang mit den z. T. noch höheren Vergnügungssteuersätzen in anderen Bundesländern argumentiert. Als klassisches Beispiel wird die Freie und Hansestadt Hamburg herangezogen, in der auf Grund des Spielgerätesteuergesetzes für Geldspielgeräte in Spielstätten pro Gerät und Monat ein Steuersatz von 300,00 € und für solche Geräte in Gaststätten ein Steuersatz von 100,00 € erhoben wird. Abgesehen davon, dass in Hamburg keine Vergnügungssteuer auf Unterhaltungsgeräte ohne Gewinnmöglichkeit erhoben wird, wird ebenfalls der Hinweis vergessen, dass der Bundesfinanzhof mit Urteil vom 06.12.2000 – II R 36/98 - ein die Steuer bestätigendes erstinstanzliches Urteil aufgehoben und den Rechtsstreit zur weiteren Sachaufklärung zurück verwiesen hat mit der Maßgabe die tatsächliche Ertragssituation der betroffenen Unternehmen zu ermitteln. Der BFH hat in diesem Zusammenhang die Grenze der verfassungswidrigen Erdrosselungswirkung der Steuer dahingehend definiert, dass einem durchschnittlichen Unternehmer eine angemessene Kapitalverzinsung und ein Unternehmerlohn zugestanden werden muss. Kann er diese nicht mehr erwirtschaften, wirkt eine Steuer erdrosselnd. Der BFH hat in seinem Urteil deutliche Anhaltspunkte dafür gesehen, dass in Hamburg trotz des Fehlens der Vergnügungssteuer auf Unterhaltungsgeräte die Grenze der Erdrosselungswirkung bereits überschritten ist.

Auch wird gerne die Besteuerung in Schleswig-Holstein, an der Spitze dort die Landeshauptstadt Kiel mit ebenfalls 300,00 € zur Begründung herangezogen, dass die Steuersätze bis zu dieser Höhe auch rechtlich haltbar seien. Auch hier wird wieder vergessen, auf die aktuelle Rechtsprechung hinzuweisen, wenn regelmäßig durch das Obergerverwaltungsgericht Schleswig wegen mittlerweile festgestellter offensichtlicher Rechtswidrigkeit derartige Steuererhebungen den betroffenen Unternehmen die Aussetzung der Vollziehung gewährt, so z. B. mit Beschluss vom 25. Oktober 2000 – 2 M 30/00 –.

Steuersätze in dieser Höhe sind also keineswegs rechtlich abgesichert, sondern festgestelltermaßen rechtswidrig.

Diese festgestellte Rechtswidrigkeit hat aber auch eine ökonomische Auswirkung, da mittlerweile in Schleswig-Holstein entsprechend der vorgenannten gerichtlichen Entscheidungen nahezu keine Vergnügungssteuer mehr gezahlt wird. Hohe Steuersätze sind in diesem Fall also weder rechtlich noch ökonomisch abgesichert, sondern stehen mittlerweile nur noch fiktiv im Raum.

Entsprechend stellt sich die Entwicklung in Nordrhein-Westfalen dar. Das Vergnügungssteueraufkommen hat sich hier wegen des steuerbedingten Geräteabbaus auf das Niveau von 1997 reduziert, und dies gerade wegen der zum Teil deutlichen Erhöhungen in den am Kommunalisierungsmodellgesetz beteiligten Gemeinden. Das Kommunalisierungsmodellgesetz hat – wie die beigefügte Tabelle zeigt – nur zu einem vorübergehenden Anstieg des Steueraufkommens geführt, um dann durch den massiven Geräteabbau noch unter das frühere Niveau abzusinken.

Fasst man nun die Ergebnisse des sogenannten Modellversuchs zusammen, so ist nachgewiesen, dass die angestrebte Erhöhung der Vergnügungssteuer einen noch gesunden Zweig der Automatenwirtschaft, nämlich den Betrieb von Spielstätten, in die roten Zahlen treibt, während der ohnehin schon um das Überleben kämpfende Zweig der Automatenaufstellung in Gaststätten noch schneller vernichtet wird, dies gemeinsam mit den ebenfalls betroffenen Gastwirten.

Insgesamt stehen in der Automatenwirtschaft damit in Nordrhein-Westfalen 27.000 Arbeitsplätze auf dem Spiel. Mit der Freigabe der Vergnügungssteuer wird eine sichere Entwicklung zur Vernichtung unzähliger dieser Arbeitsplätze eingeleitet. Kann und will der Gesetzgeber in der heutigen Situation sehendes Auges eine solche Entwicklung einleiten?

Mit der fortschreitenden Vernichtung der Betriebe werden auch sehr viele Personen ihren Arbeitsplatz verlieren, die als Service-Personal in Spielstätten arbeiten, und auf Grund ihres Alters und fehlender Ausbildung auf dem Arbeitsmarkt nur schwer zu vermitteln sind. Dieser Personenkreis fällt zwingend über kurz oder lang der Sozialhilfe, dann wieder der betreffenden Gemeinde, anheim. Soll dies wirklich ein erstrebenswerter Weg sein?

Bisher wurde von den Befürwortern der vollständigen Freigabe der Vergnügungsteuer bezeichnender Weise nicht ein wirkliches Gegenargument vorgebracht. Der stetige Hinweis, die Kommunen würden sich schon verantwortungsbewusst verhalten, bewegt sich in Anbetracht der aufgezeigten Besteuerungspraxis seit 1988 und des Ergebnisses des Modellversuchs jenseits der Grenze der Ernsthaftigkeit.

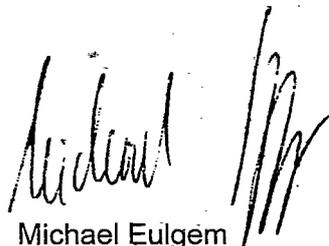
Wenn also der Gesetzgeber trotz fehlender Argumente für die Freigabe der Vergnügungssteuer und trotz des vernichtenden Ergebnisses des sogenannten Modellversuchs an dem Vorhaben festhält, die Vergnügungssteuer freizugeben, entzieht er sich damit seiner Verantwortung gegenüber den in unserem Bundesland tätigen Automatenunternehmen, die einen Anspruch darauf haben, jedenfalls nicht schlechter gestellt zu werden als jedes andere Unternehmen auch.

Unser Anliegen bleibt es, **durch gesetzliche Obergrenzen**, innerhalb derer die Gemeinden weiterhin die Möglichkeit behalten, den jeweiligen speziellen lokalen Gegebenheiten und Entwicklungen Rechnung zu tragen, das Überleben der Automatenwirtschaft, der hierin oft seit Generationen verwurzelten Unternehmer, ihrer Familien und der 27.000 hier tätigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zu sichern.

Mit freundlichen Grüßen



Karl Besse
Vorsitzender



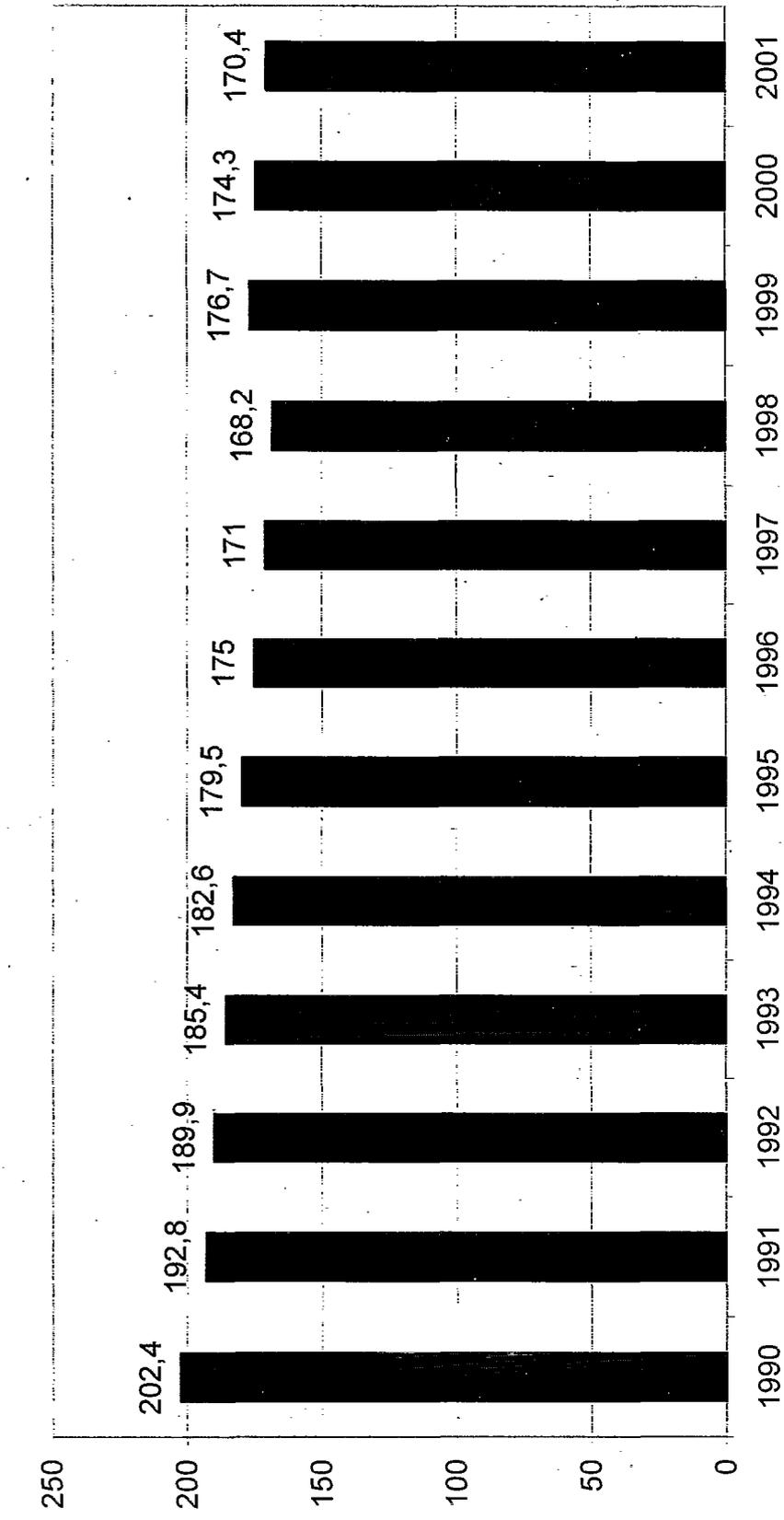
Michael Eulgem
Geschäftsführer

Anlage

Vergnügungssteueraufkommen in Nordrhein-Westfalen laut Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik NRW

Vergnügungssteueraufkommen in Nordrhein-Westfalen 1990 - 2001

In Mio. DM



Quelle : Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik NRW