

DeSIA – Deutsche Spielbanken Interessen- und Arbeitsgemeinschaft

DeSIA c/o Spielbank SH GmbH • Postfach 4647 • 24046 Kiel

Deutsche Spielbanken Interessen- und Arbeitsgemeinschaft (DeSIA)

- Positionspapier zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur „Eindämmung missbräuchlicher Steuergestaltungen“ (Drucksache 937/05 vom 30.12.2005) und zum Gesetzentwurf über die „Besteuerung des Spieleinsatzes“ (Spieleinsatzsteuergesetz – SpEstG) (Drucksache 479/2/05 vom 27.1.2006) der Bundesländer Niedersachsen und Schleswig-Holstein -

Berlin, den 3.3.2006

I. Anlass

Am 17. Februar 2005 hatte der EuGH entschieden, dass die Ungleichbehandlung von gewerblichen Glücksspielanbietern einerseits und konzessionierten Spielbanken andererseits bei der Erhebung der Umsatzsteuer auf Spielumsätze von Spielautomaten gegen EU-Recht verstößt. Daraufhin hat die Bundesregierung o. g. Gesetzentwurf zur „Eindämmung missbräuchlicher Steuergestaltungen“ eingebracht, in dem zur „Herstellung der umsatzsteuerlichen Neutralität aus Glücksspielen mit Geldeinsatz“¹ künftig Spielbanken der Umsatzsteuer unterworfen werden sollen.

Parallel zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung hatten die Bundesländer Niedersachsen und Schleswig-Holstein die Einführung einer Spieleinsatzsteuer für „öffentliche Glücks- und Geschicklichkeitsspiele mit Gewinnmöglichkeit“² unter ausdrücklicher Befreiung von „Spiele[n], die der Spielbankabgabe unterliegen“³ vorgeschlagen. Den entsprechenden Gesetzentwurf hat der Bundesrat am 20. Februar 2006 beschlossen und an den Bundestag weitergereicht. Beide Gesetzentwürfe sind Gegenstand einer Anhörung am 8. März im Finanzausschuss des deutschen Bundestags. Die zweite und dritte Lesung ist für den 16. und 17. März angesetzt.

Die konzessionierten Spielbanken – eine der am umfassendsten regulierten und höchst besteuerten Branchen Deutschlands (bis zu 92% auf den Rohertrag) – sind befremdet, dass die von der Bundesregierung beabsichtigte Umsatzbesteuerung der Spielbanken im Zusammenhang mit einem Gesetzespaket zur „Eindämmung missbräuchlicher Steuergestaltung“ (s. Drs. 937/05) erfolgen soll. Während diese missbräuchliche Gestaltung in der Tat bei anderen, im Glücksspiel tätigen, nicht konzessionierten Anbietern nicht ausgeschlossen werden kann, dürfen deutsche Spielbanken ihr Glücksspiel nur unter der Aufsicht von physisch anwesenden Finanzrevisoren betreiben. Dies schließt einen Missbrauch per Definition aus.

¹ Drs. 937/05 vom 30.12.2005, Absatz B, Spiegelstrich 4

² Drs. 479/2/05 vom 27.1.2006, S. 3

³ Ibd.

DeSIA
c/o
Spielbank SH GmbH
Dänische Str. 3-5
24103 Kiel

Telefon:
(0431) 98155-0
Telefax:
(0431) 98155-20
e-mail:
matthias.hein
@desia.de

oder

DeSIA
c/o
Spielbank Bad
Neuenahr
GmbH & Co. KG
Felix-Rütten-Str. 1
53474 Bad Neuenahr

Telefon:
(02641) 7575-11
Telefax:
(02641) 7575-75
email:
gf@spielbank-bad-
neuenahr.de

URL:
www.desia.de

Sprecher:
Matthias Hein
(Kiel)
Michael Seeger
(Bad Neuenahr)

Die DeSIA erklärt sich ausdrücklich bereit, ihre Kenntnis des nationalen und internationalen Glücksspielmarktes zur Schließung steuerlicher Schlupflöcher in geschätzt dreistelligem Millionenbereich in die Gesetzesberatung einzubringen.

II. Hintergrund

Die derzeitige Umsatzsteuerbefreiung der Spielbanken stützt sich vor allem auf folgende Argumente:

1. Nach bisherigem Willen des Gesetzgebers ersetzt die Spielbankabgabe, wie sie am 30. November 1954 von Bund und Ländern definiert wurde, implizit neben anderen Steuern auch die USt. Dies leitet sich unter anderem daraus ab, dass die ursprünglich festgelegte Abgabe in Höhe von 80% der damaligen steuerlichen Gesamtbelastung entsprach. Der Bundesfinanzhof selbst hatte am 21. Januar 1954 festgestellt, dass die Befreiung von der USt kein Privileg der Spielbanken darstelle, sondern eine Doppelbesteuerung verhindern solle. Als umfassende Gewinnabschöpfungsabgabe (vgl. BVerfG-Urteilsbegründung zum Konzessionsvergabeverfahren Spielbank Baden-Baden vom 19.7.2000) vereinfacht sie zudem die Besteuerung.
2. Die Spielbanken unterliegen der Hoheit des Bundeslandes, in denen sie konzessioniert wurden. Dort entrichten sie auch ihre Abgaben; die USt ist hingegen eine Bundessteuer.
3. Die 6. EG-Richtlinie befreit Glücksspiele ausdrücklich von der USt und bietet den Mitgliedsstaaten die Möglichkeit, Ausnahmen von dieser Befreiung zu definieren, sofern diese Abgaben nicht den Charakter von Umsatzsteuern haben.
4. Historisch gesehen haben sich die Gewinnspiele der Automatenaufsteller (auch aus EuGH-Sicht) von ursprünglichen Unterhaltungs- und Geschicklichkeitsspielen zu Glücksspielen entwickelt, obgleich dies vom Automatenverband in seinen Stellungnahmen zur Spielverordnung selbst abgestritten wird. Aus dieser Entwicklung resultiert auch die vom EuGH gerügte unterschiedliche Besteuerung.

III. Kritische Anmerkungen zum Gesetzentwurf der Bundesregierung

1. Das EuGH-Urteil fordert lediglich die steuerliche Gleichbehandlung von Glücksspielautomaten der gewerblichen und konzessionierten Anbieter. Im Gesetzentwurf der Bundesregierung sollen jetzt bei den Spielbanken die „gesamten Umsätze aus Glücksspielen mit Geldeinsatz“ der USt unterworfen werden. Damit wären auch Tischspiele wie Roulette und BlackJack mit der USt belastet, obgleich nicht Streitgegenstand beim EuGH. Ob ggf. auch andere bisher steuerbefreite Erträge erfasst werden, z. B. die Eintrittsgelder der Spielbanken, ist ungeklärt.
2. Die USt-Pflicht der gewerblichen Glücksspielanbieter bezog sich bisher auf den Kasseneinhalt der Automaten. Im Gesetzentwurf der Bundesregierung ist die Bemessungsgrundlage zur Erhebung der USt bei den Spielbanken hingegen nicht definiert. Sollte im Gesetzesentwurf gemeint sein, dass jeder Spieleinsatz als Umsatz zu betrachten ist, so betrüge die von den Spielbanken zu tragende USt ca. 5 Mrd. € p.a. bei einem Rohertrag von nur 950 Mio. € p.a.
3. Die Gewinnausschüttung in Spielbanken beträgt je nach Spielform und gebunden an internationale Standards zwischen 93% und 97%. Daher ist die in der Begründung zum USt-Gesetz aufgeführte Minderung der zusätzlichen Umsatzsteuerbelastung bei Spielbanken über eine „mittelbare Weitergabe der USt an den Endverbraucher“ faktisch gar nicht möglich, ohne international gültige Regeln z. B. beim Roulette oder Black Jack zu verändern. Ob Spielbanken unter derlei Rahmenbedingungen weiter besucht werden, ist höchst zweifelhaft.
4. Die steuerliche Belastung überschreitet schon heute bei einzelnen Spielbanken inklusive weiterer Zusatzabgaben 92 % des Rohertrages. Dies hat zur Folge, dass in vielen Bundesländern die ursprünglich einheitliche Abgabe von 80% von den Spielbanken heute nicht mehr erwirtschaftet werden kann und in mehreren Fällen die Abgabesätze entsprechend reduziert werden mussten. Eine zusätzliche Belastung aus der USt ist daher für die Spielbanken ohne vollständige Kompensation wirtschaftlich nicht tragbar.

5. Die vorgeschlagene Umsatzsteuerpflicht für Spielbanken schafft neue rechtliche Imparitäten, die zu erneuten Anrufungen des EuGH führen können. Da vorgesehen ist, Wetten und Lotterien weiterhin unter Berufung auf die 6. EG-Richtlinie von der USt zu befreien, wird hier durchaus eine Verletzung des Neutralitätsgrundsatzes gesehen. Typische Glücksspiele wie Bingo, Keno oder auch Instant-Games wie das Rubbellos finden sich auch in Spielbanken. Es ist nicht auszuschließen, dass einzelne Spielbanken gegen diese steuerliche Ungleichbehandlung später rechtlich vorgehen werden.
6. Mit Rechtswirkung einer Umsatzsteuerpflicht müssen zeitgleich in allen Bundesländern geltende Spielbankgesetze geändert und u. U. auch die Verteilungsregeln für die kommunalen Anteile an den Spielbankabgaben neu verhandelt werden.
7. Die Spielbankenabgabe und damit auch die USt-Befreiung stützen sich auf die Spielbankenverordnung von 1954, die rechtlich dem USt-Gesetz übergeordnet ist. Eine Änderung des letzteren ist folglich nur möglich, wenn zuvor die Spielbankenverordnung aufgehoben bzw. entsprechend modifiziert würde.

Neben steuerrechtlichen Aspekten sind es vor allem praktische, wirtschaftliche Erwägungen, warum die DeSIA die USt-Pflicht für ihre konzessionierte Spielbanken ablehnt:

Selbst wenn man die Spielbankenabgabe nicht als Äquivalent zu Umsatz-, Ertrags- und Substanzsteuer betrachtet, käme eine zusätzliche USt einer „Erdrosselung“ der Spielbanken und damit einer Einschränkung der Berufsfreiheit gleich. Die häufig angeregte Umwälzung der USt auf die Spieler verbietet sich in Deutschland, da in den Spielbankgesetzen der Bundesländer geregelt ist, dass in den Casinos nach internationalen Regeln zu spielen sei, was auch die Gewinnquoten und -wahrscheinlichkeiten festlegt. Selbst wenn die Spielbankgesetze in jedem Bundesland geändert würden, um die USt-Belastung zu berücksichtigen, wäre ihre Umwälzung auf die Spieler im Casinobetrieb nicht zu realisieren.

Eine Senkung der Gewinnquoten hätte weiter zur Folge, dass Spieler ins angrenzende EU-Ausland oder gar ins weitgehend unregulierte Internet ausweichen. Damit wäre der Kanalisierungsauftrag („vom Grundsatz her unerlaubtes Glücksspiel in staatlich überwachte Spielangebote zu lenken“) der konzessionierten Spielbanken konterkariert.

Der Gesetzentwurf sieht die komplette Umsatzbesteuerung der Spielbanken vor, obwohl das EuGH-Urteil lediglich das Automatenpiel betrifft. Die nach wie vor nicht unerheblichen Umsätze mit Tischspielen werden hierdurch ohne Not in die steuerliche Belastung einbezogen. Gleiches gilt für die Eintrittseinnahmen der Spielbanken, die eine nicht unbedeutende Ertragskomponente darstellen.

Auf der Ebene des EU-Rechts sind zwei weitere Punkte zu beachten:

1. Die 6. EG-Richtlinie sieht ausdrücklich eine generelle Befreiung der Glückspielangebote von der USt vor, von der Ausnahmen zu definieren sind. Der derzeitige Gesetzesentwurf zur Umsatzbesteuerung des konzessionierten Glückspiels in Deutschland als Reaktion auf das EuGH-Urteil kehrt diese EU-geregelte Befreiung de facto um, indem er nur noch Rennwetten und Lotterien von der USt ausnimmt. Der EuGH könnte daher den Gesetzesentwurf als nicht-richtlinienkonforme Verkehrung auffassen.
2. Die steuerrechtliche Gleichstellung von Glückspielanbietern mit anderen Dienstleistungsanbietern – und damit die USt-Pflicht – wird explizit durch die Ausnahmeregelung der sechsten Richtlinie verneint.

Argumente für den Gesetzesvorschlag der Bundesländer

Vor dem oben dargestellten Hintergrund unterstützt die DeSIA den Gesetzesvorschlag der Bundesländer zu einer Spieleinsatzsteuer, die mit höherer Steuergerechtigkeit bei gleichzeitig breiterer Steuerbasis auch zu einem höheren Gesamtsteueraufkommen führen würde. Dafür sprechen:

1. Der Gesetzesvorschlag erreicht über die begrifflich erweiterte Definition eine umfassendere Besteuerung von Glücks- und Geschicklichkeitsspielen, die bisher unter Umgehung oder mangels ausreichender Regulierungen keinerlei spielbezogenen Abgaben unterlagen. Zugleich wird hierdurch mehr wettbewerbliche Gerechtigkeit geschaffen.
2. Die Spieleinsatzsteuer wird auch bei unerlaubtem Glücksspiel fällig. Damit besteht die Möglichkeit, auch im Nachhinein illegal erzielte Gewinne steuerlich abzuschöpfen und auch von ausländischen (Online-) Anbietern erzielte Einnahmen einer inländischen Steuerpflicht zu unterwerfen (jährlicher Kapitalabfluss aus Deutschland ca. 200-500 Mio. €).
3. Als Bemessungsgrundlage bezieht der Ländervorschlag alle Aufwendungen ein, die zur Spielteilnahme erforderlich sind. Damit unterliegen auch als Gebühren oder über mehrstufige Gewinnausspielungen verdeckte Spieleinsätze der Besteuerung. Dadurch werden u. a. auch solche Spiele erfasst und steuerpflichtig, die aus Gründen der Steuervermeidung vom Ausland aus angeboten werden.
4. Unter ordnungspolitischen Aspekten bietet die Spieleinsatzsteuer die Möglichkeit, auf fiskalischem Wege bisher nicht besteuerbare Online- und Telespiele und andere Technologie gestützte Glückspielformen zu regulieren. Derzeit entziehen sich diese Glücksspieltätigkeiten weitgehend dem Einfluss der Politik, der Jurisdikative und der Besteuerung.
5. Im gewerblichen Glücksspiel beträgt die durchschnittliche Gewinnauszahlungsquote i.d.R. nicht mehr als 65 % (zum Vergleich: Spielbanken 93 % - 97 %). Die vorgeschlagene Spieleinsatzsteuer von 20 bzw. 10 % Prozent ist hier also aus den Gewinnanteilen der gewerblichen Automatenaufsteller zu bestreiten. Des Weiteren gestattet die Spieleinsatzsteuer einfache Möglichkeiten der Steuerüberwachung über die von der Physikalisch Technischen Bundesanstalt (PTB) abgenommenen Zählwerke der Automaten.
6. Im Hinblick auf zukünftige Entwicklungen in der Glücksspielbranche bietet die Spieleinsatzsteuer langfristig auch ein wichtiges ordnungspolitisches Instrument, neue Spielformen fiskalisch im Sinne des Bundesverfassungsgerichts zu regulieren und unkontrollierbare Angebote außerhalb der deutschen Grenzen einzudämmen.

IV. Lösungsvorschlag

Anstatt also die Spielbanken der USt zu unterwerfen, unterstützt die DeSIA den Gesetzesentwurf des Bundesrates, die gewerblichen Spielhallen EuGH-konform von der USt zu befreien und dafür kompensatorisch eine Spieleinsatzsteuer zu erheben. Damit wäre sowohl eine gleichartige steuerliche Behandlung aller Glücksspielanbieter – inklusive neuer und zukünftiger Angebote - als auch die fiskalische Planungssicherheit für die Länderhaushalte wieder hergestellt. Auch den EU-Vorgaben wäre damit Folge geleistet, Anbieter vergleichbarer Dienstleistungen steuerlich gleich zu behandeln und im Falle der Besteuerung von Glücksspielen artspezifische Abgaben zu erheben, die nicht den Charakter von Umsatzsteuern haben⁴. Schließlich handelt es sich bei der Spieleinsatzsteuer um eine Länderabgabe analog der Spielbankabgabe.

Durch die steuerliche Erfassung neuer Spielformen wie z. B. von Medien- und Telespielen durch eine Spieleinsatzsteuer entstehen zusätzlich neue Steuereinnahmen für die Länder. Gleichzeitig wird ein regulierendes Element in diesen derzeit weitgehend unkontrollierten Markt eingeführt. Gerade auch vor der Perspektive der Online-Angebote kann so ein Steuerausfall vermieden werden, wenn sich Anbieter durch Ansiedlung im Ausland der deutschen Regulierungs- und Steuerpflicht entziehen.

V. Perspektiven

Das Glücksspiel ist von der demnächst in Kraft tretenden EU-Dienstleistungsrichtlinie ausgenommen. Das bedeutet, dass die EU-Mitgliedsstaaten selbständig über die fiskalischen und

⁴ Art. 33 der 6. EG-Richtlinie

regulativen Bedingungen des Glückspiels innerhalb ihrer Grenzen entscheiden können. Die Ländersteuer bietet neben der ordnungspolitischen Einflussmöglichkeit auch eine zusätzliche steuerliche Einnahmequelle für die Länder.

Langfristig hält die DeSIA es für erforderlich, Rechtsrahmen und Besteuerung des Glückspiels in Deutschland insgesamt zu überdenken. Wie bereits angeführt, ist es den konzessionierten Spielbanken aufgrund der finanziellen und wirtschaftlichen Situation teilweise schon jetzt nicht mehr möglich, die am Bruttospielergebnis bemessene Abgabe zu erwirtschaften.

Offensiv vermarktete Gewinnspiele mit Kleineinsätzen und ausländische Online-Casinos leiten die Glücksspielnachfrage zunehmend in unregulierte Angebotsformen, die darüber hinaus auch keiner Gewinnabschöpfung unterliegen wie konzessionierte Spielbanken.

Die Deutsche Spielbanken Interessen- und Arbeitsgemeinschaft (DeSIA) vertritt die Interessen der Spielbanken in Deutschland gegenüber Politik und Öffentlichkeit.

Kontakt:

*Herrn Matthias Hein
c/o Spielbank SH GmbH
Dänische Str. 3-5
24103 Kiel
0421/98 155-15*

*und Herrn Michael Seegert
c/o Spielbank Bad Neuenahr GmbH & Co. KG
Felix-Rütten-Str. 1
53474 Bad Neuenahr
02641/75 75-0*

sowie:

*PLATO Kommunikation
Dr. Hans Bellstedt
Reinhardtstr. 19
10117 Berlin
030/72 62 67-60
hans.bellstedt@plato.de*