



# OBERVERWALTUNGSGERICHT RHEINLAND-PFALZ

## URTEIL IM NAMEN DES VOLKES

In dem Verwaltungsrechtsstreit

[REDACTED]

- Antragstellerin -

Prozessbevollmächtigte:

[REDACTED]

gegen

[REDACTED]

- Antragsgegnerin -

wegen      Kommunale Steuern  
              hier: Antrag nach § 47 VwGO

hat der 6. Senat des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz in Koblenz aufgrund  
der mündlichen Verhandlung vom 7. September 2021, an der teilgenommen haben

[REDACTED]

für Recht erkannt:

Die Satzung der Antragsgegnerin über die Erhebung einer Wettbürosteuern vom 11. Dezember 2019 wird mit Ausnahme von § 10 für unwirksam erklärt.

Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Antragsgegnerin kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des zu vollstreckenden Betrags abwenden, wenn nicht die Antragstellerin vor der Vollstreckung Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

### **Tatbestand**

Die Antragstellerin, die im Stadtgebiet der Antragsgegnerin zumindest eine Wettvermittlungsstelle betreibt und an mehreren Standorten im Stadtgebiet auch Wettbüros betreiben möchte, wendet sich mit dem Antrag auf gerichtliche Normenkontrolle gegen die Satzung der Antragsgegnerin über die Erhebung einer Wettbürosteuern (Wettbürosteuersatzung – WbStS –).

Der Stadtrat der Antragsgegnerin beschloss in seiner Sitzung vom 9. Dezember 2019 eine Wettbürosteuersatzung, die das Ausfertigungsdatum des 11. Dezember 2019 trägt und die am 20. Dezember 2019 in der Ausgabe- Nr. 79/2019 des Amtsblatts der Antragsgegnerin öffentlich bekanntgemacht worden ist.

Danach unterliegt gemäß § 2 Abs. 1 WbStS der Aufwand der Wetten für das Wetten in einem Wettbüro im Gebiet der Antragsgegnerin, in dem Pferde- und Sportwetten vermittelt oder veranstaltet werden und neben den Annahmen von Wettscheinen (auch an Terminals, Wettautomaten oder ähnlichen Wettvorrichtungen) zusätzlich auch das Mitverfolgen der Wettergebnisse ermöglicht wird, der Besteuerung.

Die Antragstellerin trägt zur Begründung des Antrags auf Normenkontrolle im Wesentlichen vor, die Steuer sei nicht von der Ermächtigungsgrundlage in § 5 Abs. 2 Satz 1 des Kommunalabgabengesetzes gedeckt, da es sich nicht um eine örtliche Verbrauchs- oder Aufwandsteuer handele und diese der bundesrechtlich geregelten Sportwettensteuer gleichartig sei. Soweit die Mitverfolgung der bewetteten Sportereignisse an den Wettorten im Stadtgebiet der Antragsgegnerin nicht möglich sei,

liege auch der erforderliche Ortsbezug nicht vor; vielmehr verstöße eine steuerliche Erfassung von Wetten insoweit gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz, da in reinen Wettannahmestellen die Wettabgabe steuerfrei möglich sei. Es fehle auch an der Abwälzbarkeit der Wettbürosteuer, da der als Steuerschuldner vorgesehene Wettbürobetreiber in Ermangelung vertraglicher Beziehungen weder Quoten festlegen noch Aufgelder erheben könne. Zudem decke sich die Begründung der streitgegenständlichen Satzung nicht mit deren Wortlaut. Während die Begründung der Satzung im Einklang mit der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts auf das Mitverfolgen der Wetttereignisse abstelle, erfasse die Satzung als solche das Mitverfolgen der Wettergebnisse. Insofern sei die Satzung jedenfalls zu unbestimmt. Soweit die Antragsgegnerin mit der angegriffenen Satzung lediglich die Mitverfolgung von Wetttereignissen der Steuerpflicht unterstellen wolle, laufe die Satzung faktisch leer, da es im Stadtgebiet der Antragsgegnerin kein Wettbüro gebe, in dem der Aufenthalt von Wettkunden zur Mitverfolgung allgemeiner Sportereignisse bauaufsichtlich erlaubt wäre. Auf der anderen Seite spreche der Umstand, wonach die Antragsgegnerin in der Vergangenheit insbesondere sie, die Antragstellerin, für eine Wettvermittlungsstelle, in der Wetttereignisse nicht mitverfolgt werden könnten, zur Zahlung der Wettbürosteuer herangezogen habe, für eine erweiterte Betrachtung des Steuertatbestands. Insoweit stelle sich allerdings die Frage, an was die Wettbürosteuer der Antragsgegnerin tatsächlich anknüpfe.

Die Antragstellerin beantragt,

die Satzung [REDACTED] über die Erhebung einer Wettbürosteuer vom 11. Dezember 2019 mit Ausnahme von § 10 für unwirksam zu erklären.

Die Antragsgegnerin beantragt,

den Normenkontrollantrag abzulehnen.

Sie wendet im Wesentlichen ein, die streitgegenständliche Wettbürosteuer sei nicht mit der Sportwettensteuer gleichartig. Auch die Verwendung des Begriffs „Wettergebnis“ anstelle von „Wetttereignis“ stehe der Wirksamkeit der Satzung nicht im Wege und führe nicht zur Unbestimmtheit des Steuertatbestands. Vielmehr setze das Mitverfolgen der Wettergebnisse das Mitverfolgen der Wetttereignisse voraus.

Das über die reine Wettabgabe hinausgehende Vergnügen, insbesondere der mit dem Wetten und der Wettabgabe verbundene Aufenthalt im Wettbüro, solle besteuert werden. Typischerweise betreffe dies die Möglichkeiten der Nachverfolgung der Wetttereignisse (z.B. durch Bildschirme, auf denen das Ereignis gezeigt werde), aber auch das Anzeigen der Ergebnisse (z.B. mittels Laufschrift zur Kenntnis gegebene Reihenfolge der Ergebnisse). Unerheblich sei es, ob im Stadtgebiet bereits Wettbüros existierten, deren Tätigkeit dem Steuergegenstand der Satzung unterfielen, da mit der Satzung neben dem Hauptzweck der Einnahmeerzielung auch ein Lenkungszweck verbunden sei.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf die Schriftsätze der Beteiligten und die vorgelegten Akten der Antragsgegnerin verwiesen, deren Inhalt Gegenstand der mündlichen Verhandlung gewesen ist.

### **Entscheidungsgründe**

Der Normenkontrollantrag ist zulässig (I.) und begründet (II.).

- I. 1. Der Antrag der Antragstellerin, die Satzung der Antragsgegnerin über die Erhebung einer Wettbürosteuern (Wettbürosteuersatzung) mit Ausnahme von § 10 für unwirksam zu erklären, ist statthaft (§ 47 Abs. 1 Nr. 2 der Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO –, § 4 Abs. 1 Satz 1 des Landesgesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung), denn er zielt auf die Überprüfung einer kommunalen Satzung und damit einer im Rang unter dem Landesgesetz stehenden Rechtsvorschrift ab.
2. Die Antragstellerin ist auch antragsbefugt. § 47 Abs. 2 VwGO verlangt für den Normenkontrollantrag die Geltendmachung hinreichend substantierter Tatsachen, die es zumindest als möglich erscheinen lassen, dass der Antragsteller durch die angegriffene Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in einer eigenen Rechtsposition verletzt wird oder, anders ausgedrückt, dass er durch die Norm oder deren Anwendung rechtlich betroffen wird (vgl. BVerwG, Beschluss vom 30. August 2013 – 9 BN 2.13 –, juris Rn. 4, m.w.N.). Die Antragstellerin beabsichtigt den Betrieb von Wettbüros im Stadtgebiet der Antragsgegnerin, sodass sie Steuerschuldnerin im

Sinne von § 3 Abs. 1 WbStS und damit unmittelbar von der Satzung rechtlich betroffen wäre. Zudem hat die Antragsgegnerin ihr gegenüber auch bereits eine entsprechende Steuerfestsetzung vorgenommen.

## II. Der Normenkontrollantrag ist auch begründet.

1. Die Festlegung des Steuergegenstands in § 2 der angegriffenen Satzung ist mit dem Bestimmtheitsgrundsatz aus Art. 20 Abs. 3 des Grundgesetzes – GG – nicht vereinbar.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts müssen abstrakt-generelle Regelungen so gefasst sein, dass der Betroffene seine Normunterworfenheit und die Rechtslage konkret erkennen kann, damit er sein Verhalten danach ausrichten kann. Die Anforderungen an die Bestimmtheit erhöhen sich mit der Intensität, mit der auf der Grundlage der betreffenden Regelung in grundrechtlich geschützte Bereiche eingegriffen werden kann. Dies hat jedoch nicht die Notwendigkeit zur Folge, eine Norm dürfe keine Auslegungsfragen aufwerfen. Dem Bestimmtheitserfordernis ist vielmehr genügt, wenn diese mit herkömmlichen juristischen Methoden bewältigt werden können (vgl. BVerfG, Beschluss vom 27. November 1990 – 1 BvR 402.87 –, juris Rn. 45; OVG RP, Urteil vom 24. Februar 2021 – 8 C 10349/20.OVG –, juris Rn. 58). Dabei ist auf die Sicht eines durchschnittlichen Normadressaten abzustellen, wobei ein objektiver Maßstab anzulegen ist (vgl. SächsOVG, Beschluss vom 12. Mai 2020 – 3 B 177/20 –, juris Rn. 10). Der Normgeber ist dabei gehalten, seine Regelungen so bestimmt zu fassen, wie dies nach der Eigenart der zu ordnenden Lebenssachverhalte und dem jeweiligen Normzweck möglich ist (vgl. BVerfG, Urteil vom 17. November 1992 – 1 BvL 8/87 –, juris Rn. 91; zuletzt etwa: SächsOVG, Beschluss vom 10. August 2021 – 3 B 263/21 –, juris Rn. 35).

Den dargestellten Bestimmtheitsanforderungen wird die Wettbürosteuersatzung der Antragsgegnerin nicht gerecht. Denn ein durchschnittlicher Normadressat vermag nicht verlässlich einzuschätzen, welche konkreten Sachverhaltskonstellationen vom Steuergegenstand in § 2 Abs. 1 WbStS tatsächlich erfasst sein sollen. Zwar führt das offensichtliche Abweichen des nach dem Wortlaut der Satzung erfassten „Mitverfolgen der Wettergebnisse“ von der Beschlussvorlage des Stadtrats der

Antragsgegnerin, in der noch von dem „Mitverfolgen der Wetttereignisse“ die Rede war, nicht notwendigerweise zur Unbestimmtheit der Satzung, da auch solche Konstellationen grundsätzlich den üblichen Auslegungsmethoden zugänglich sind. Allerdings lassen die anerkannten juristischen Methoden zur Auslegung von Rechtsvorschriften im vorliegenden Fall keine hinreichend genaue Eingrenzung des Steuergegenstands nach den zuvor dargestellten Anforderungen zu. Die Satzungsregelung wirft bereits für sich genommen erhebliche Unklarheiten auf, denn das „Mitverfolgen der Wettergebnisse“, das als zusätzliche Voraussetzung den Steuergegenstand der Satzung definiert, beinhaltet einen nicht auflösbaren Widerspruch. Nach dem üblichen Sprachverständnis stellt das Ergebnis der konkreten Wette lediglich die Abgrenzung zwischen „gewonnen“ und „verloren“ dar. Ein solches Wettergebnis kann allerdings als statischer Zustand nicht *mit-*, sondern höchstens *nachverfolgt* werden, steht es doch mit dem Ende des bewetteten Sportereignisses schlichtweg fest und muss lediglich abgelesen werden. Insofern liegt eine erhebliche Diskrepanz bei der Interpretation der Begrifflichkeiten des „Nachverfolgens“ und der „Wettergebnisse“ vor, auf die die Satzung abstellt. Hinzu kommt, dass nicht einmal *Wettzwischenergebnisse*, sondern allenfalls die Zwischenergebnisse der jeweiligen Sportereignisse mitverfolgt werden könnten. Auf diese stellt die Satzung jedoch erkennbar nicht ab. Es besteht demnach ein erheblicher Unterschied zwischen dem Nachverfolgen von Wettergebnissen und dem Mitverfolgen von Wetttereignissen. Insofern schließt sich der Senat weder der vom Verwaltungsgericht Düsseldorf (Urteil vom 12. April 2019 – 25 K 6279/18 –, juris Rn. 64 ff.) vertretenen Auffassung, wonach das „Mitverfolgen der Wettergebnisse“ das „Mitverfolgen der Wetttereignisse“ voraussetze, noch der Interpretation des Verwaltungsgerichts Gelsenkirchen (Urteil vom 30. Juli 2015 – 2 K 1556/15 –, juris Rn. 131), nach der der Terminus „Mitverfolgen“ in sprachlicher Hinsicht das Nachvollziehen des Ereignisses auf dem Weg zum Endresultat erfordere, an. Es obliegt damit der Antragsgegnerin klarzustellen, auf welche Konstellationen sie den Steuergegenstand der Wettbürosteuersatzung beziehen möchte.

Dieses Ergebnis wird durch den Vortrag der Antragsgegnerin im vorliegenden Normenkontrollverfahren bestätigt. Bis zuletzt vermochte sie nicht nachvollziehbar zu erklären, auf welchen Gründen die Abweichung zwischen der Satzungsbegründung

und dem Satzungstext beruht und welche tatsächlichen Folgen diese für die Normadressaten und die Reichweite des Steuergegenstands hat. Auf die gezielte Nachfrage des Senats, welcher Tatbestand der Besteuerung unterliegen soll, gab die Antragsgegnerin zwar eingangs ihres Schriftsatzes vom 17. Juni 2021 zu verstehen, man verwende die Begriffe Wettergebnisse und Wetttereignisse „quasi als Synonym“, da – in Anlehnung an das Urteil des Verwaltungsgerichts Düsseldorf (a.a.O.) – das Mitverfolgen der Wettergebnisse das Mitverfolgen der Wetttereignisse voraussetze. Gleichwohl stellte sie in der Folge darauf ab, das der Besteuerung unterliegende Vergnügen, mithin der mit dem Wetten und der Wettabgabe verbundene Aufenthalt im Wettbüro, werde „typischer Weise [...] durch die Geschäftsausstattung, das Raumangebot mit Aufenthaltsmöglichkeiten (Stühle, Tische usw.) und die Möglichkeiten der Nachverfolgung der Wetttereignisse (z.B. Bildschirme auf denen das Ereignis gezeigt wird), aber auch durch das Nachverfolgen des Wetttereignisse [sic!] (z.B. anhand von Anzeigen der Ergebnisse, ggfs. mittels Laufschrift zur Kenntnis gegebene Reihenfolge der Ergebnisse)“ hervorgerufen und die Wettenden „zum Aufenthalt animiert“. Damit gibt die Antragsgegnerin – anders als sie durch Darstellung einer synonymen Handhabung der Begrifflichkeiten zu meinen scheint – indes zu erkennen, nicht nur das Mitverfolgen von Wetttereignissen, sondern auch das „Nachverfolgen“ und damit die schlichte Zurkenntnisnahme des Ergebnisses einer Wette einer Besteuerung unterziehen zu wollen.

Dass die Antragsgegnerin die Begriffe Wetttereignis und Wettergebnis auch tatsächlich nicht synonym verwendet, manifestiert sich ferner im praktischen Vollzug der angegriffenen Satzung. Die Antragstellerin hat substantiiert vorgetragen, im Stadtgebiet der Antragsgegnerin gebe es keinen Wettort, an dem die baurechtlichen Voraussetzungen eines Wettbüros, in dem Wetttereignisse im Sinne der bisherigen obergerichtlichen Rechtsprechung (vgl. insbesondere BVerwG, Urteil vom 29. Juni 2017 – 9 C 7.16 –, juris Rn. 16, 28) mitverfolgt werden könnten, in rechtmäßiger Weise geschaffen werden könnten. Gleichwohl hat die Antragsgegnerin – auch nach eigenem Bekunden – bereits Steuerbescheide auf Grundlage der angegriffenen Satzung erlassen. Die seitens des Senats ebenfalls erfolgte Nachfrage an die Antragsgegnerin, welche abstrakten Tatbestände sie bislang einer Besteuerung durch die streitgegenständliche Satzung unterzogen hat, hat sie nicht nachvollziehbar beantwortet. Sie hat zwar ausgeführt, man habe die für den Zeitraum

der (pandemiebedingten) Schließung und die Zeiträume der Nutzung als reine Wettannahmestellen versehentlich festgesetzten Wettbürosteuerbescheide zwischenzeitlich aufgehoben; sie habe jedoch insofern neue (berichtigte) Wettbürosteuerbescheide erlassen. Welche Besteuerungsmaßstäbe sie diesen Bescheiden zugrunde gelegt hat, vermochte sie indes nicht zu erklären.

Die Antragsgegnerin konnte damit letztendlich nicht verlässlich und nachvollziehbar darlegen, welche Form des Wettsens sie nunmehr als steuerpflichtiges Vergnügen wertet. Mag sie zwar schlichte Wettannahmestellen aus dem Steuertatbestand ausgeklammert haben (§ 2 Abs. 2 WbStS), konnte sie den qualitativen Unterschied zwischen eben solchen (wettbürosteuerfreien) reinen Wettannahmestellen auf der einen Seite und (wettbürosteuerpflichtigen) Wettbüros auf der anderen Seite (zur Unterscheidung insbesondere OVG NRW, Urteil vom 13. März 2018 – 14 A 1490/16 –, juris Rn. 22 ff., m.w.N.) nicht in einer den Bestimmtheitsanforderungen genügenden Weise erklären.

Fehlt es damit an einer hinreichend genauen Festlegung des Steuergegenstands können die übrigen Angriffspunkte der Antragstellerin – insbesondere die Qualifizierung der Steuer als örtliche Aufwandsteuer und die Gleichartigkeit zur in der Kompetenz des Bundes liegenden Sportwettensteuer – keiner abschließenden rechtlichen Würdigung unterzogen werden.

2. Der dargestellte Fehler ist auch nicht von den übrigen Satzungsregelungen isolierbar und führt damit zur Nichtigkeit auch der übrigen vom Normenkontrollantrag umfassten Satzungsbestandteile (§ 88 VwGO). Denn der fehlerbehaftete Teil ist mit dem gesamten restlichen Normgefüge derart verflochten, dass die Restbestimmung ohne den nichtigen Teil nicht sinnvoll bestehen bleiben kann (vgl. Panzer, in: Schoch/Schneider, VwGO, Werkstand: 40. EL Februar 2021, § 47 Rn. 110, m.w.N.; OVG RP, Urteil vom 20. April 2021 – 6 C 11131/20.OVG –, juris Rn. 37 f.).

### III. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit des Urteils wegen der Kosten beruht auf § 167 VwGO i.V.m. § 708 Nr. 11, § 711 der Zivilprozeßordnung – ZPO –.

Die Revision ist nicht zuzulassen, weil Gründe hierfür gemäß § 132 Abs. 2 VwGO nicht vorliegen.

### **Rechtsmittelbelehrung**

Die Nichtzulassung der Revision kann durch **Beschwerde** zum Bundesverwaltungsgericht angefochten werden.

Die Beschwerde ist **innerhalb eines Monats** nach Zustellung dieses Urteils bei dem **Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz**, Deinhardpassage 1, 56068 Koblenz, schriftlich oder nach Maßgabe des § 55a VwGO als elektronisches Dokument einzulegen. Sie muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Beschwerde ist **innerhalb von zwei Monaten** nach Zustellung des Urteils zu begründen. Die Begründung ist ebenfalls bei dem **Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz** schriftlich oder nach Maßgabe des § 55a VwGO als elektronisches Dokument einzureichen. In der Begründung muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senates der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der das Urteil abweicht, oder ein Verfahrensmangel, auf dem das Urteil beruhen kann, bezeichnet werden.

Die Einlegung und die Begründung der Beschwerde müssen durch einen Rechtsanwalt oder eine sonstige nach Maßgabe des § 67 VwGO vertretungsbefugte Person oder Organisation erfolgen.

gez. Dr. Mildner

gez. Dr. Eichhorn

gez. Jakobs

### Beschluss

Der Wert des Streitgegenstands wird auf 5.000 € festgesetzt (§ 52 Abs. 2, § 63 Abs. 2 Satz 1 des Gerichtskostengesetzes – GKG – i.V.m. Nr. 3.3 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2014, abgedruckt in LKRZ 2014, 169).

gez. Dr. Mildner

gez. Dr. Eichhorn

gez. Jakobs

Begläubigt

Schweikert-Jäkel, Justizbeschäftigte  
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle



Unterzeichner: Schweikert-Jäkel,  
Jutta  
Datum: 09.09.2021 11:00 Uhr