



Städte- und Gemeindebund  
Nordrhein-Westfalen

■ Städte- und Gemeindebund NRW-Postfach 10 39 52-40030 Düsseldorf

Postfach 10 39 52-40030 Düsseldorf  
Kaiserswerther Straße 199-201  
40474 Düsseldorf  
Telefon 0211-4587-1  
Telefax 0211-4587-211

E-Mail: [info@kommunen-in-nrw.de](mailto:info@kommunen-in-nrw.de)  
pers. E-Mail: [CarlGeorg.Mueller@kommunen-in-nrw.de](mailto:CarlGeorg.Mueller@kommunen-in-nrw.de)  
Internet: [www.kommunen-in-nrw.de](http://www.kommunen-in-nrw.de)

Aktenzeichen: 41.6.4.8-001/001

Ansprechpartner: Beigeordneter Hamacher,  
Referent Müller  
Durchwahl 0211-4587-220/255

27. März 2018

## Schnellbrief 90/2018

An die  
Mitgliedsstädte und -gemeinden

### Wettbürosteuer – Initiativen des Sportwettenveranstalters Tipico

Sehr geehrte Damen und Herren Bürgermeisterinnen und Bürgermeister,

nach Veröffentlichung der Wettbürosteuer-Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes NRW mit Schnellbrief [Nr. 297](#) vom 08.12.2017 sind der Geschäftsstelle zwei aufeinander bezogene **Schreiben des Sportwettenveranstalters Tipico** aus Dezember 2017 bzw. vom 01.02.2018 zur Kenntnis gelangt, die offenbar großflächig an Kommunen versendet wurden, die eine Wettbürosteuer eingeführt haben bzw. deren Einführung planen.

Tipico stellt darin weitere Klagen/Klagewellen von Wettbürobetreibern für den Fall in Aussicht, dass die in den Schreiben eröffneten Vorschläge nicht umgesetzt würden. Man trete, so das erste Schreiben,

*„im allseitigen Interesse dafür ein, weitere massenhafte Rechtsstreitigkeiten über die Ausgestaltung der Wettbürosteuer – vorbehaltlich der grundsätzlichen Frage der Unzulässigkeit – nach Möglichkeit zu vermeiden.“*

Tipico verweist dafür insbesondere auf folgende, aus seiner Sicht kritischen Punkte:

- i. Tipico hält die kommunale Wettbürosteuer bereits an sich für verfassungswidrig, weil sie keine kommunale Aufwandsteuer darstelle – wobei zugleich eingeräumt wird, dass nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 29. Juni 2017 (Az. 9 C 7.16 u. a., vgl. Schnellbrief [Nr. 159](#) v. 05.07.2017) *„eine kommunale Vergnügungssteuer für Sportwettbüros („Wettbürosteuer“) auf den Umsatz zulässig sein könnte“*. Mit diesem Urteil hatte das Bundesverwaltungsgericht die Rechtsprechung des nordrhein-westfälischen Oberverwaltungsgerichts im

*Diesen Schnellbrief und weitere tagesaktuelle Informationen, Gesetzesvorlagen und -texte, Mustersatzungen und -dienstsanweisungen etc. aus dem kommunalen Bereich finden Sie im kostenlosen Intranet des StGB NRW. Die Zugangsdaten hierfür erhalten Sie im Hauptamt Ihrer Kommune.*

Wesentlichen – mit Ausnahme der Erwägungen zum Steuermaßstab „Fläche“ – bestätigt.

Über den aus Sicht von Tipico fehlenden Aufwandsteuercharakter sowie eine Gleichartigkeit mit der staatlichen Sportwettensteuer und einen Verstoß gegen die Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung müsse laut den vorliegenden Schreiben letztlich das Bundesverfassungsgericht entscheiden.

Aus Sicht der Geschäftsstelle sind die Fragen der grundsätzlichen Zulässigkeit einer Wettbürosteuer als örtlicher Aufwandsteuer sowie ihrer Ungleichartigkeit zur staatlichen Sportwettensteuer i. S. d. RennwLottG mit dem genannten Urteil des Bundesverwaltungsgerichts bereits hinreichend – positiv – beantwortet worden (vgl. Rn. 12 ff. und 19 ff. des Urteils). Dies gilt auch und gerade mit Blick auf die Rechtsauffassung des VGH Baden-Württemberg, auf die sich das Schreiben noch einmal ausdrücklich bezieht und der sich das Bundesverwaltungsgericht in den genannten Punkten ausdrücklich nicht angeschlossen hat.

Das Bundesverwaltungsgericht hat ebenfalls klargestellt, dass die Wettbürosteuer – in der dem Gericht zur Beurteilung vorliegenden Fassung der Besteuerung – auch nicht gegen den Grundsatz der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung verstößt (Rn. 29 ff.). Zwar dürften konzeptionelle Entscheidungen des zuständigen Bundesgesetzgebers, wie er sie mit der staatlichen Sportwettenbesteuerung verfolge, nicht durch Entscheidungen eines Landesgesetzgebers in dem Sinne verfälscht werden, dass Normadressaten gegenläufigen Regelungen ausgesetzt wären. Im Ergebnis geschehe dies durch die kommunale Wettbürosteuer aus folgenden Gründen aber nicht: Gleichrangige Ziele des Staatsvertrages, die es auf Landesebene nicht zu konterkarieren gelte, seien

*„die Bekämpfung der Spielsucht einerseits und die Überführung des Glücksspielangebots in einen legalen Markt andererseits. Dem erstgenannten Ziel läuft die Wettbürosteuer ersichtlich nicht zuwider. Dass auch kein Widerspruch zum zweiten Ziel besteht, begründet das Oberverwaltungsgericht damit, dass der Wettbürosteuer keine erdrosselnde Wirkung zukomme, so dass sie nicht die Existenz eines begrenzten legalen Glücksspielangebots gefährde. Im Übrigen werde weder im Glücksspielstaatsvertrag noch im nordrhein-westfälischen Ausführungsgesetz speziell das Glücksspielangebot in Wettbüros geschützt. Vielmehr werde lediglich ein legaler Bestand von Wettvermittlungsstellen vorgesehen. Soweit geltend gemacht werde, der Landesgesetzgeber wünsche Wettbüros wegen der dort im Gegensatz zum anonymen Wetten im Internet ausgeübten sozialen Kontrolle, habe sich dies nicht in einem Normbefehl des Glücksspielrechts niedergeschlagen, erst Recht nicht im Sinne des Ausschlusses einer Besteuerung von Wettbüros. Der Senat schließt sich dieser Argumentation im Ergebnis an. (...)*

*Zwar sollte der ermäßigte Steuersatz [sc. der staatlichen Sportwettensteuer] - wie oben näher dargelegt wurde - attraktive Bedingungen schaffen, um eine Überführung des bisherigen illegalen Wettangebots in die Legalität und damit unter die ordnungsrechtlichen Rahmenbedingungen des Glücksspielstaatsvertrages zu fördern. Dem widerspricht allerdings eine moderat bemessene Vergnügungssteuer, die - gewissermaßen zur "örtlichen Feinsteuerung" - auf einen ausgewählten Teil der Sportwetten erhoben wird, nicht. Denn das neue Glücksspielrecht sieht gerade keine unbegrenzte Zulassung von Wettannahmestellen, sondern wegen ihrer besonderen Gefahren deren zahlenmäßige Beschränkung vor. Dass Wettbüros allein durch die Wettbürosteuer derart geschwächt werden, dass sich hierdurch die Gefahr eines Ausweichens von Wettkunden in die Illegalität ergibt, ist nicht ersichtlich und im Übrigen eine Frage der - noch zu erörternden - Erdrosselungswirkung der Steuer."*

(BVerwG, Urteil vom 29. Juni 2017 – 9 C 7.16 – Rn. 37 f., Herv. nicht im Orig.)

In der Pressemitteilung des Bundesverwaltungsgerichts vom 29. Juni 2017 war dieser Gedankengang mit der Formulierung umschrieben worden, dass die kommunale Wettbürosteuer jedenfalls dann nicht mit der Zielsetzung des Bundesgesetzgebers in Widerspruch stehe, „wenn sie - wie vorliegend - einen hinreichenden Abstand zu der bereits durch die Bundessteuer verursachten Steuerlast wahrft“.

Im Ergebnis führt das Gericht, wie in der zitierten Passage deutlich zum Ausdruck kommt, auch die Frage eines hinreichenden Abstands zur Sportwettensteuer bzw. der Widerspruchsfreiheit im Wesentlichen auf die Prüfung des Erdrosselungsmaßstabs zurück (dazu sogleich unter ii.).

Von einem etwaigen Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht, das von Tipico ebenfalls in Aussicht gestellt wird, ist der Geschäftsstelle aktuell nichts bekannt.

- ii. Den Hauptkritikpunkt von Tipico bildet der – auch in der StGB-Mustersatzung als Größenordnung genannte – Steuersatz von 3 % auf den Wetteinsatz. Das Schreiben hält einen Steuersatz von 3 % des Wetteinsatzes für „untragbar hoch“; er wirke „kontraproduktiv“ und erdrosselnd. Die meisten Vermittler könnten laut Tipico bei einer Steuerbelastung von 3 % des Wetteinsatzes nicht überleben. Nach Kenntnis von Tipico

*„liegen ihm (...) keinerlei Erfahrungswerte über Einsätze in Sportwettbüros zugrunde. Dieser Mangel ist den Kommunen auch bewusst. Wettbürobetreiber wurden deshalb nach unseren Informationen in den letzten Wochen landesweit vermehrt angeschrieben mit der Bitte um Offenlage der Umsatzzahlen.“*

Außerdem weist Tipico darauf hin, dass die Umsatzzahlen oftmals wenig aussagekräftig in Relation zu dem verbleibenden Gewinn auf Vermittler-/Veranstalterseite (dem sog. „Hold“: Wetteinsatz abzüglich Gewinnauszahlung) seien.

Aus Sicht der Geschäftsstelle kann lediglich bestätigt werden, dass die Nennung eines möglichen Steuersatzes von 3 % nicht auf einer Analyse von Umsatzzahlen der nordrhein-westfälischen Wettbürobetreiber fußt, sondern einen Rahmen für die Besteuerung beschreiben soll, der nach aktuellen Erkenntnissen und Einschätzungen Rechtssicherheit mit Blick auf das Erdrosselungsverbot bzw. die Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung (Abstandsgebot) gewährleisten kann.

Ein Steuersatz von 3 % auf den Wetteinsatz stellt dabei selbstverständlich keine verbindliche Vorgabe für den kommunalen Satzungsgeber dar. Vielmehr bleibt der Beschluss des örtlich-individuellen Steuersatzes in der Verantwortung des Rates. Aus der Beratungspraxis ist der Geschäftsstelle auch bekannt, dass örtliche Steuersätze die 3 %-Schwelle vielfach unterschreiten, etwa dann, wenn eine aufkommensneutrale Besteuerung nach Umstellung des Steuermaßstabs angestrebt wird.

Gleichwohl bleibt – unabhängig von der Höhe des individuellen Steuersatzes – stets zu beobachten, ob örtliche Entwicklungen auf eine erdrosselnde Wirkung der Besteuerung schließen lassen. Dies hat auch das Bundesverwaltungsgericht in seinem genannten Urteil vom 29. Juni 2017 unter Inbezugnahme der bekannten Erdrosselungsmaßstäbe noch einmal wiederholt:

*„Ein Eingriff in die Freiheit der Berufswahl liegt dann vor, wenn die Steuer ihrer objektiven Gestaltung und Höhe nach es in aller Regel unmöglich macht, den angestrebten Beruf ganz oder teilweise zur wirtschaftlichen Grundlage der Lebensführung zu machen (stRspr, vgl. BVerfG, Beschluss vom 1. April 1971 - 1 BvL 22/67 - BVerfGE 31, 8 <29> und Kammerbeschluss vom 3. Mai 2001 - 1 BvR 624/00 - NVwZ 2001, 1264). Einer kommunalen Steuer kommt danach eine erdrosselnde Wirkung zu, wenn mit der Ausübung des in Rede stehenden Berufs in der Gemeinde infolge dieser Steuer nach Abzug der notwendigen Aufwendungen kein angemessener Reingewinn erzielt werden kann (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 1. April 1971 - 1 BvL 22/67 - BVerfGE 31, 8 <22 f.> und vom 4. Februar 2009 - 1 BvL 8/05 - BVerfGE 123, 1 <36 f.>). Der Betrachtung ist nicht der einzelne, sondern ein durchschnittlicher Betreiber im Gemeindegebiet zugrunde zu legen. Art. 12 GG gewährleistet keinen Bestandsschutz für die Fortsetzung einer unwirtschaftlichen Betriebsführung. Es ist daher zu ermitteln, ob der durchschnittlich zu erzielende Bruttoumsatz die durchschnittlichen Kosten unter Berücksichtigung aller anfallenden Steuern einschließlich eines angemessenen Betrages für Eigenkapitalverzinsung und Unternehmerlohn abdecken kann (vgl. BVerwG, Urteil vom 14. Oktober 2015 - 9 C 22.14 - BVerwGE 153, 116 Rn. 17). (...)*

*Selbst wenn man dies zugrunde legt [sc. dass der unternehmerische Entscheidungsspielraum und die Möglichkeit der Steuerabwälzung auf den Kunden eingeengt sind, weil umfangreiche gewerbe- und glücksspielrechtliche Beschränkungen bestehen], hat der Kläger nicht substantiiert behauptet, dass die Einnahmen eines Wettbürobetreibers aus der Vermittlung von Sportwetten die durchschnittlichen Kosten nicht abdecken und kein angemessener Unternehmerlohn mehr verbleibt. Dem Oberverwaltungsgericht ist in seiner Einschätzung beizupflichten, dass angesichts des derzeitigen Booms von Wettbüros auch keine Tendenz zum Absterben dieser Branche erkennbar ist (im Ergebnis ebenso Birk, Rechtsgutachten zur rechtlichen Zulässigkeit der kommunalen Wettbürosteuer, 5. November 2014, S. 26 f.). (...) Für eine allgemeine, unterhalb der Erdrosselungsgrenze liegende Schwelle einer unverhältnismäßig hohen Steuerbelastung ist kein Raum. Wirkt die Steuer nicht erdrosselnd, weil sie einem umsichtig handelnden durchschnittlichen Unternehmer die Möglichkeit belässt, einen angemessenen Gewinn zu erwirtschaften, ist sie in der Regel nicht unverhältnismäßig“.*

(BVerwG, Urteil vom 29. Juni 2017 – 9 C 7.16 – Rn. 41)

Damit ist auf der einen Seite ein Beobachtungsauftrag für die Städte und Gemeinden verbunden, wie sich ihre örtlich-individuelle Besteuerung konkret auswirkt. Auf der anderen Seite lassen sich mit diesen Maßstäben landes- oder gar deutschlandweite Aussagen zur Angemessenheit eines Steuersatzes – wie Typico sie formuliert – nur schwerlich in Einklang bringen. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass die Wettbürosteuer als kommunale Aufwandsteuer auf eine kalkulatorische Abwälzbarkeit hin ausgelegt ist, deren Möglichkeit das Bundesverwaltungsgericht auch ausdrücklich bestätigt (Rn. 43 ff.). In diesem Sinne ist von einer Betroffenheit der Wettbürobetreiber – indirekt – erst dann auszugehen, wenn auf Seiten der Wettkunden wegen der Steuer tatsächlich ein massiver Rückgang von Wetten zu verzeichnen wäre.

In diesem Licht sind auch die von Typico durchgeführten Berechnungen zu bewerten, die nahelegen, dass die bisherige Besteuerung nach einem Flächenmaßstab durchschnittlich einer Besteuerung des Wetteinsatzes in Höhe von 1 % bis maximal 1,5 % entspreche. Aus Sicht der Geschäftsstelle fehlerhaft ist allerdings, daraus den Umkehrschluss zu ziehen, dass eine höhere Besteuerung per se nicht zulässig oder auch nur problematisch ist.

Dies gilt auch dann, soweit im Rahmen der Umstellung des Steuermaßstabs für die Zukunft eine höhere Besteuerung beschlossen wird, die Umstellung mit anderen Worten also nicht aufkommensneutral stattfindet. Steuersätze sind veränderbar, solange das Erdrosselungsverbot und die zum Rückwirkungsverbot bzw. Vertrauensschutz erwähnten Maßgaben beachtet werden. Soweit örtlich allerdings eine *aufkommensneutrale* Umstellung der Besteuerung gewünscht sein sollte, lassen erste Rückmeldungen aus der Mitgliedschaft vermuten, dass

dafür – je nach Ausgestaltung des früheren Flächenmaßstabs – ein Steuersatz von 3 % nicht unbedingt erforderlich ist.

An der dargestellten Bewertung ändert schließlich auch der Umstand nichts, dass Tipico seine Berechnungen von der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft PwC auf ihre Nachvollziehbarkeit hat untersuchen lassen (Gegenstand des zweiten eingangs erwähnten Schreibens vom 1. Februar 2018).

- iii. Tipico betont außerdem, dass die Besteuerung von reinen Wettannahmestellen ohne Fernsehübertragung ausscheide, und schlägt eine entsprechende Klarstellungs-Formulierung für die örtlichen Satzungen vor.

Aus Sicht der Geschäftsstelle ist diesem Anliegen mit der Definition des Steuergegenstandes in § 2 der Mustersatzung bereits ausreichend gedient.

- iv. Gleiches gilt für den Einwand, dass das online-Geschäft nicht besteuert werden könne und es dazu einer entsprechenden Klarstellung bedürfe. Auch dies wird von § 2 der Mustersatzung erfasst.
- v. Den Ausführungen zum Rückwirkungs- und Schlechterstellungsverbot trägt die Mustersatzung ebenfalls bereits Rechnung (vgl. die Erläuterungen zu § 7a der Mustersatzung).

Bei Gelegenheit dieses Schnellbriefs möchten wir zudem darauf hinweisen, dass die Mustersatzung in § 7 eine redaktionelle Änderung erfahren hat (Korrektur der Absatz-Nummerierung bzw. der internen Verweisungen). Die korrigierte Satzung ist an gewohnter Stelle im Mitgliederbereich des StGB NRW-Internetangebots unter Fachinfo und Service > [Mustersatzungen](#) zu finden.

Mit freundlichen Grüßen  
In Vertretung:

gez. Claus Hamacher