

Universitätsstadt Tübingen
Fachabteilung Steuern
Krasman, Kristina Telefon: 07071 204-1202
Gesch. Z.: /

Vorlage 120d/2025
Datum 23.09.2025

Berichtsvorlage

zur Behandlung im **Verwaltungsausschuss**
zur Kenntnis im **Gemeinderat**

Betreff: **Neustrukturierung des Tourismus, Finanzierung;
Beantwortung der Fragen aus der Gemeinderatssitzung
vom 24.07.2025**

Bezug: Vorlagen 120/2025, 120a/2025, 120b/2025, 120c/2025, 201/2025

Anlagen:

Zusammenfassung:

Die Verwaltung nimmt zu den noch offenen Fragen im Zuge der geplanten Finanzierung der neu zu gründenden Tourismusgesellschaft Stellung. In der Gesamtbetrachtung ist festzuhalten, dass die Einführung einer Kurtaxe und insbesondere eines Fremdenverkehrsbeitrags mit erkennbaren Risiken verbunden wäre. Die Verwaltung hält deshalb an ihrem Beschlussantrag zur Einführung einer Übernachtungssteuer fest, da diese nach wie vor als am rechtssichersten und ebenso praktikabelsten gilt.

Finanzielle Auswirkungen

Aus dieser Vorlage ergeben sich keine unmittelbaren finanziellen Auswirkungen. Diesbezüglich wird auf die Vorlagen 120/2025 und 201/2025 verwiesen.

Bericht:

1. Anlass / Problemstellung

Die Verwaltung wurde mit dem Grundsatzbeschluss zur Neustrukturierung des Tourismus in Tübingen (vgl. Vorlage 31/2025) beauftragt, eine Vorgehensweise zur Finanzierung der künftigen Tourismusorganisation in Tübingen bis Mitte 2025 zu erarbeiten. Neben einer anteiligen Finanzierung aus dem städtischen Haushalt wurden auch noch folgende Abgaben zur Finanzierung untersucht:

- Kurtaxe,
- Fremdenverkehrsbeitrag und
- Übernachtungssteuer.

In der Gemeinderatssitzung am 24.07.2025 gab es schließlich noch Klärungsbedarf hinsichtlich der einzelnen Finanzierungsformen, sodass der Beschluss zur Finanzierung vertagt wurde. Die vorliegende Berichtsvorlage soll nun zur Beantwortung der offenen Fragen und damit gleichzeitig auch als Grundlage zur weiteren Beratung der Vorlage 120/2025 bzw. der dazu gestellten Anträge 120a, 120b und 120c/2025 dienen.

2. Sachstand

Die nachfolgenden Antworten beruhen auf einer vorläufigen Prüfung der Verwaltung auf Basis vorliegender Gesetzeskommentierungen, aktueller Rechtsprechung, Erfahrungen aus anderen Städten und des Austauschs mit dem Städtetag Baden-Württemberg. Je nachdem für welche Finanzierungsform sich der Gemeinderat entscheidet, müssten einzelne Punkte ggf. auch mit externer Unterstützung nochmals im Detail geprüft werden.

3. Vorgehen der Verwaltung

1. Frage: Anerkennung als sonstige Fremdenverkehrsgemeinde als Grundvoraussetzung für die mögliche Erhebung einer Kurtaxe (§ 43 KAG) oder eines Fremdenverkehrsbeitrags (§ 44 KAG) bzw. deren Aussicht auf Erfolg

Antwort der Verwaltung: Nach § 43 Abs. 1 S. 1 KAG können Kurorte, Erholungsorte und sonstige Fremdenverkehrsgemeinden eine Kurtaxe erheben. Während Kur- und Erholungsorte einer staatlichen Prädikatisierung bedürfen, ist diese für sonstige Fremdenverkehrsgemeinden nicht erforderlich. Inwieweit eine Gemeinde jedoch tatsächlich als Fremdenverkehrsgemeinde eingestuft werden kann, ist strittig. Denn anders als beispielsweise in Bayern, wo Art. 6 Abs. 1 des bayerischen Kommunalabgabengesetzes bestimmt, dass Gemeinden erhebungsberechtigt sind, wenn die Zahl der Fremdenübernachtungen im Jahr in der Regel das Siebenfache der Einwohnerzahl übersteigt, ist in Baden-Württemberg der Begriff der Fremdenverkehrsgemeinde gesetzlich nicht weiter definiert. Zwingende Voraussetzung ist jedoch, dass die Gemeinde überwiegend vom Fremdenverkehr geprägt ist. Die Rechtsprechung (OVG Bautzen, Urteil vom 9.10.2014 – 5 C 1/14) konkretisiert diese Voraussetzung. Danach liegt eine Fremdenverkehrsprägung dann vor, wenn der Fremdenverkehr einen dominierenden oder zumindest prägenden Wirtschaftszweig darstellt und der Charakter des Ortes, einschließlich seiner öffentlichen und privaten Infrastruktur, maßgeblich auf den Fremdenverkehr ausgerichtet ist. Dabei reicht es nicht aus, lediglich ein gewisses touristisches Angebot vorzuhalten. Vielmehr muss der Fremdenverkehr das öffentliche Leben, die Infrastruktur und auch die kommunale Finanzsituati-

on in erheblichem Umfang beeinflussen. Aufgrund dieser fehlenden Voraussetzungen hat das OVG Bautzen mit dem o. g. Urteil die Satzung über die Erhebung einer Kurtaxe der Stadt Dresden für unwirksam erklärt.

Bezogen auf die Universitätsstadt Tübingen sprechen zwar folgende Indikatoren zunächst für eine Fremdenverkehrsprägung:

- Die Stadt verfügt über ein vielfältiges kulturelles Angebot, ein historisch geprägtes Stadtbild sowie umfangreiche Freizeit- und Erholungsangebote (u.a. Wander- und Radwege, Stocherkahnfahrten, das Schloss Hohentübingen, der Hölderlinturm, die Kunsthalle Tübingen, das Kloster Bebenhausen, der Botanische Garten, Veranstaltungsreihen wie ChocoART, UPM, Stadtfest).
- Eine professionelle Tourist-Information und gezieltes touristisches Marketing sind vorhanden; die touristische Infrastruktur wird aktiv gepflegt und ausgebaut.

Demgegenüber steht, dass in Tübingen im Jahr 2023 „nur“ 316.000 Übernachtungen verzeichnet wurden, rund die Hälfte davon beruflich bedingt. Damit ist ein erheblicher Teil des Gästeaufkommens nicht unmittelbar touristisch motiviert. Dem o. g. Maßstab des bayerischen Kommunalabgabengesetzes wäre damit gleichzeitig nicht genüge getan. Außerdem liegt der touristische Bruttoumsatz 2023 mit 231,1 Mio. Euro deutlich hinter anderen Wirtschaftszweigen zurück. (z. B. Umsatz der Stadtwerke Tübingen: 763,54 Mio. Euro in 2023, das Universitätsklinikum und einige mittelständische Industriebetriebe liegen mit ihrem jeweiligen Jahresumsatz auch z. T. deutlich über diesem Wert). Damit kann beim Tourismus nicht von einem dominierenden Wirtschaftszweig gesprochen werden. Die wirtschaftliche Bedeutung des Fremdenverkehrs bleibt im Vergleich zu anderen Branchen nachgeordnet, was v.a. an der erfolgreichen Entwicklung von Branchen wie Maschinenbau, Werkzeugherstellung, Chemie oder auch Life Science in Tübingen in den letzten Jahren liegt.

Die vorliegenden Rahmenbedingungen lassen damit in der Gesamtbetrachtung sehr daran zweifeln, dass die Stadt Tübingen die rechtlichen Voraussetzungen für die Anerkennung als sonstige Fremdenverkehrsgemeinde am Ende tatsächlich erfüllt. Das Regierungspräsidium Tübingen als Genehmigungsbehörde konnte vorab ohne Satzungsentwurf, Begründung sowie Belegen auch keine Aussage zur Rechtssicherheit treffen. Im Regierungsbezirk Tübingen sind prädikatisierte Gemeinden die Regel für Erhebungen von Kurtaxen sowie Fremdenverkehrsbeiträgen. Dafür gibt es geordnete Verfahren, Formulare und Check-Listen. Für die sonstige Fremdenverkehrsgemeinde gibt es das nicht.

Ob Gerichte die Schwelle einer „überwiegenden Fremdenverkehrsprägung“ bejahen würden, ist damit zweifelhaft. Es besteht ein hohes rechtliches Risiko, dass im Falle einer gerichtlichen Überprüfung die Anerkennung als sonstige Fremdenverkehrsgemeinde verneint und damit die Grundlage für die Erhebung einer Kurtaxe oder eines Fremdenverkehrsbeitrags in Frage gestellt würde.

2. Frage: In diesem Zusammenhang: können die Kosten der Tourismusorganisation selbst einen beitragsfähigen Aufwand im Sinne einer Kurtaxe darstellen (oder müsste ein Umweg über andere Aufwendungen mit Tourismusbezug im städtischen Haushalt gesucht werden)?

Antwort der Verwaltung: Als kurtaxefähige Maßnahmen beschreibt § 43 Abs. 1 S. 1 KAG, die „zu Kur- und Erholungszwecken bereitgestellten Einrichtungen und für die zu diesem Zweck durchgeführten Veranstaltungen“. Alle Maßnahmen können in der Gemeinde selbst verwirklicht sein, aber auch innerhalb eines überregionalen Verbunds oder in einem interkommunalen Gemeindezusammenschluss. Auch Maßnahmen von privaten Dritten können einbezogen werden, wenn die Gemeinde die Kosten dafür trägt. Kurtaxefähig sind also alle öffentlichen Einrichtungen und Angebote, die der Erholung, Freizeitgestaltung und Gesundheit der Gäste dienen oder diese Zwecke fördern. Darunter fallen

etwa Kur- und Wanderwege, Spiel- und Sporteinrichtungen, kulturelle und unterhaltende Veranstaltungen oder Freizeitanlagen (vgl. VG Freiburg, Urteil vom 27.10.2010 – 2 K 1038/10).

Vor diesem Hintergrund können auch die Kosten der städtischen Tourismusorganisation als beitragsfähiger Aufwand gewertet werden, soweit diese unmittelbar auf die Förderung und Betreuung des Fremdenverkehrs gerichtet sind (z. B. Betrieb der Tourist-Information). Nicht erfasst sind allgemeine Verwaltungs- oder Organisationskosten ohne konkreten Fremdenverkehrsbezug, die jedoch im Zweifelsfall über die bereits gewährten städtischen Zuschüsse abgedeckt wären.

3. Frage: Festlegung bzw. Gestaltungsrahmen des möglichen Kreises der Beitragspflichtigen zur Erhebung eines Fremdenverkehrsbeitrags: welche Branchen können/müssen bei der Erhebung berücksichtigt werden?

Antwort der Verwaltung: Nach § 44 Abs. 1 KAG können sonstige Fremdenverkehrsgemeinden zur Förderung des Fremdenverkehrs für jedes Haushaltsjahr Fremdenverkehrsbeiträge erheben. Beitragspflichtig sind alle natürlichen Personen, die eine selbstständige Tätigkeit ausüben, sowie alle juristischen Personen, soweit ihnen aus dem Fremdenverkehr in der Gemeinde unmittelbar oder mittelbar besondere wirtschaftliche Vorteile erwachsen. Die Gemeinde ist verpflichtet, grundsätzlich den gesamten Kreis der selbstständig Tätigen und juristischen Personen im Gemeindegebiet in die Beitragspflicht einzubeziehen. Eine örtliche Beschränkung auf bestimmte Stadtteile oder touristisch besonders geprägte Bereiche ist ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage nicht zulässig.

Zum Kreis der Beitragspflichtigen zählen alle Branchen, die wirtschaftlich vom Fremdenverkehr profitieren können. Hierzu gehören insbesondere Beherbergungsbetriebe und Gastronomie, Einzelhandel, Dienstleistungsbetriebe mit touristischem Bezug (z. B. Reiseveranstalter, Anbieter von Freizeit- und Kulturangeboten, Beförderungsunternehmen) oder Veranstalter von Events und Messen. Entscheidend ist, dass die jeweilige Tätigkeit mit hinreichendem Ortsbezug zur Gemeinde erfolgt und die wirtschaftlichen Vorteile aus dem Fremdenverkehr resultieren. Darüber hinaus sind auch weitere Branchen in die Beitragspflicht einzubeziehen, soweit sie mittelbar vom Fremdenverkehr profitieren. Hierzu zählen beispielsweise ärztliche Praxen, Rechtsanwälte, Steuerberater oder auch Handwerksbetriebe wie Dachdecker oder Fliesenleger, die ihre Leistungen nachweislich für touristisch genutzte Immobilien und Einrichtungen erbringen.

Die Beitragspflicht erstreckt sich somit auf alle selbstständig Tätigen und juristischen Personen mit hinreichendem Bezug zum Gemeindegebiet, die vom Fremdenverkehr profitieren. Der Kreis der Beitragspflichtigen muss in einer Beitragssatzung klar, umfassend und rechtskonform bestimmt werden. Dafür bedarf es unzweifelhaft einer intensiven juristischen Vorabprüfung. Eine fehlerhafte Abgrenzung kann zur Unwirksamkeit der gesamten Satzung führen. Dies war bspw. bei der Stadt Baden-Baden aufgrund der Nichtbenennung bestimmter vom Fremdenverkehr profitierender Berufsgruppen der Fall (vgl. VGH Mannheim, Urteil vom 06.11.2008 – 2 S 669/07).

4. Frage: Zusätzliche Erhebung einer Klimaabgabe zur Finanzierung des TüBus (bezieht sich nur auf Fremdenverkehrsbeitrag oder Kurtaxe)

Antwort der Verwaltung: Nach § 43 Abs. 1 KAG dürfen mit der Kurtaxe nur solche Aufwendungen finanziert werden, die unmittelbar den Kur- oder Erholungszwecken der Gäste dienen. Dazu zählen Einrichtungen, Veranstaltungen und Maßnahmen, die speziell auf die Bedürfnisse der Erholungssuchenden ausgerichtet sind. Nach dem Gesetz ausdrücklich umfasst ist auch die unentgeltliche Nutzung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) durch Gäste. Damit können Kosten, die im Zusammenhang mit der Ermöglichung einer kostenlosen oder ermäßigten Nutzung des ÖPNV für Kurtaxenzahler stehen, grundsätzlich über die Kurtaxe abgedeckt werden.

Nicht zulässig wäre dagegen mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit eine pauschale Finanzierung der städtischen Busgesellschaft oder die Erhebung einer allgemeinen „Klimaabgabe“ über die Kurtaxe. Eine Quersubventionierung des ÖPNV für die gesamte Bevölkerung oder zur allgemeinen Haushaltsentlastung würde den rechtlichen Rahmen der Kurtaxe überschreiten, da sie nicht allein den Fremdenverkehrsgästen zugutekommt.

Die Kurtaxe kann also gezielt zur Finanzierung von ÖPNV-Angeboten für Gäste eingesetzt werden (z. B. Gästekarte mit Busnutzung). Eine darüberhinausgehende allgemeine Förderung oder gar die Mitfinanzierung der städtischen Busgesellschaft im Sinne einer Klima- oder Umweltabgabe ist aus unserer Sicht dagegen rechtlich nicht möglich.