



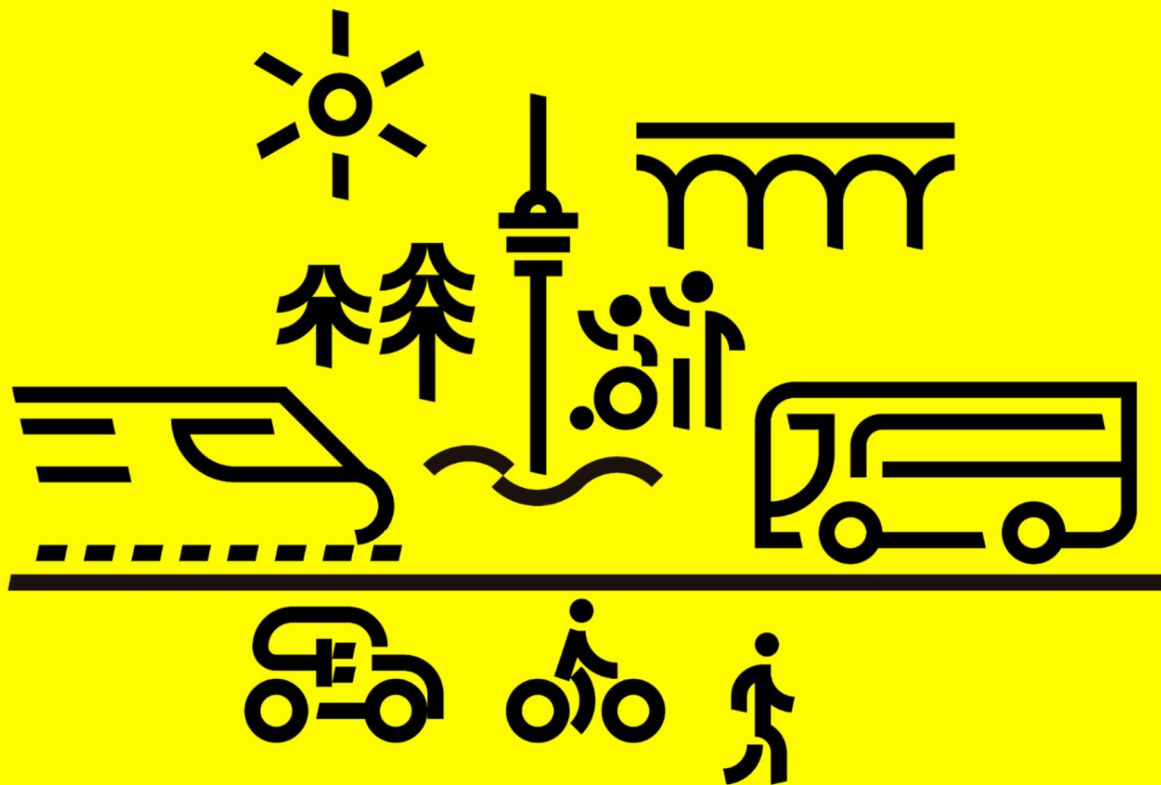
Baden-Württemberg  
Ministerium für Verkehr

# Mobilitätspass

## Umsetzungshinweise

Ministerium für Verkehr Baden-Württemberg

**Stand: August 2025**



# Inhalt

<b>Vorwort.....</b>	<b>3</b>
<b>A. Hintergrund .....</b>	<b>5</b>
Zielsetzung.....	5
Grundlagen der ÖPNV-Finanzierung.....	7
<b>B. Überblick Mobilitätspass Baden-Württemberg .....</b>	<b>8</b>
Abgabenberechtigte .....	8
Mobilitätspass-Varianten .....	9
Übergreifende Aspekte der Varianten.....	10
<b>C. Umsetzungsvorbereitung Mobilitätspass .....</b>	<b>12</b>
Rahmen setzen .....	12
Satzung gestalten .....	17
Datenbeschaffung und datenschutzrechtliche Fragen.....	26
Formelle Anforderungen an die Satzung.....	27
Kommunikation und Beteiligung .....	29
<b>D. Erhebung der Abgabe .....</b>	<b>30</b>
Prozessüberblick .....	30
Schaffung der Datengrundlage .....	31
Operative Vereinnahmung der Abgabe .....	32
<b>E. Verwendung des Mobilitätsguthabens.....</b>	<b>34</b>
Akteursgruppen .....	34
Verwendungsmöglichkeiten .....	34
Prozess zur Verwaltung des Mobilitätsguthabens .....	35
Landesweite Plattform zur Verwaltung des Mobilitätsguthabens .....	38
Steuerrechtliche Aspekte.....	39
<b>F. Verwendung des Abgabenaufkommens .....</b>	<b>40</b>
Zweckbindung des Abgabenaufkommens .....	40
Einbindung von kommunalen (Verkehrs-)Unternehmen .....	41
Beteiligung kreisangehöriger Gemeinden am Abgabenaufkommen.....	42
Beihilfenrechtskonforme Weiterleitung des Abgabenaufkommens an Dritte.....	43
<b>G. Ausblick.....</b>	<b>47</b>

# Vorwort

Das Land Baden-Württemberg hat es sich zum Ziel gesetzt, Vorreiter in Sachen klimaschonender und moderner Mobilität zu werden. Zentrale Bausteine der Verkehrswendeziele bis 2030 sind die Verdopplung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) sowie weniger Kfz-Verkehr in Stadt und Land. Um die ambitionierten Klimaschutzziele im Verkehrssektor zu erreichen, sind eine langfristige Steigerung der Attraktivität des ÖPNV sowie eine Änderung des Mobilitätsverhaltens erfolgsentscheidend.



Durch den Ausbau des ÖPNV soll der Umstieg auf Bus und Bahn noch attraktiver werden. Beispielsweise müssen Angebotslücken geschlossen, Fahrzeiten verkürzt, Kapazitäten gesteigert und die Infrastruktur für einen schnelleren ÖPNV angepasst oder die Verknüpfung mit anderen nachhaltigen Verkehrsmitteln gestärkt werden. Der Mobilitätspass ist ein wichtiges neues Finanzierungsinstrument, um diesen Ausbau mitzufinanzieren.

Das im März 2025 verabschiedete Landesmobilitätsgesetz Baden-Württemberg bietet Kommunen in Baden-Württemberg erstmals die Möglichkeit zur Einführung eines Mobilitätspasses in einer von zwei Varianten. Sowohl für den Mobilitätspass für Einwohner:innen als auch für den Mobilitätspass für Kraftfahrzeughalter:innen gilt: Wer einen Beitrag leistet, erhält als Gegenleistung in gleicher Höhe ein Guthaben für den Erwerb von ÖPNV-Zeitkarten.

Damit ermöglicht der Mobilitätspass eine innovative, direkte Attraktivitätssteigerung im Gesamtsystem des ÖPNV: Die eingelösten Mobilitätsguthaben kommen unmittelbar den Verkehrsunternehmen durch die Nachfragesteigerung nach Zeitkarten zugute, während die übrigen Mittel von den Kommunen zweckgebunden für den Ausbau des ÖPNV vor Ort eingesetzt werden. Dadurch gestärkt kann der ÖPNV als Rückgrat des Umweltverbunds in Baden-Württemberg einen Beitrag zur Erreichung der Klimaziele und für ein attraktiveres und nachhaltiges Mobilitätsangebot für alle beitragen.

Der Verabschiedung des Landesmobilitätsgesetzes ging ein partizipativer Erarbeitungsprozess mit der kommunalen Ebene voraus, um die gesetzliche Grundlage des Mobilitätspasses möglichst praxistauglich auszugestalten. So wurden in einer ersten Projektphase 2022 bis 2023 unterschiedliche Varianten des Mobilitätspasses gemeinsam mit 21 Modellregionen in Baden-Württemberg konzeptionell beleuchtet und mögliche Erlöspotenziale quantifiziert. Im Anschluss an das breit angelegte Modellprojekt wurden in einer zweiten Projektphase 2023 bis 2024 einzelne Grundlagen zur Umsetzung des Mobilitätspasses mit drei Vorreiterkommunen konzeptionell weiter vertieft. Im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens fanden schließlich zwei von vier mit der kommunalen Ebene untersuchte Varianten Eingang

in das Gesetz. Als Ressort für Verkehr möchten wir uns für die zahlreichen konstruktiven Beiträge der kommunalen Ebene bedanken.

Die vorliegenden Umsetzungshinweise fassen die Ergebnisse der konzeptionellen Arbeit der zweiten Projektphase zusammen. Der Leitfaden versteht sich dabei als Arbeits- und Entscheidungshilfe für Kommunen, die sich für den Mobilitätspass interessieren. Dabei beleuchtet er wesentliche Kernelemente, die bei der Umsetzung eines Mobilitätspasses von Relevanz sein können und zeigt Wege auf, wie eine Umsetzung aussehen kann.

Unbenommen davon ist, dass die Umsetzung noch am Anfang steht. Einige Fragen lassen sich mit Gewissheit erst unter den konkreten Gegebenheiten vor Ort im Detail beantworten. Dennoch lassen sich auch aus den bislang gewonnen Erkenntnissen Empfehlungen ableiten, die in diesen Hinweisen dargelegt werden. Dabei gilt auch nochmals mein ausdrücklicher Dank den Städten Karlsruhe und Freiburg sowie dem Ortenaukreis für die konstruktive Zusammenarbeit bei der Untersuchung konkreter Umsetzungsdetails.

Ich bin überzeugt, dass der Mobilitätspass die richtigen Weichen für einen zukunftsfähigen, attraktiven und starken ÖPNV stellen kann.

Gemeinsam machen wir es möglich!

Ihr

Winfried Herrmann

Minister für Verkehr des Landes Baden-Württemberg

# A. Hintergrund

## Zielsetzung

*Mobilität ist die Voraussetzung für gesellschaftliche Teilhabe, für wirtschaftliche Entwicklung und Wohlstand sowie Ausdruck persönlicher Freiheit. Sie ist für Baden-Württemberg von entscheidender Bedeutung und großem Wert. Nachhaltige Mobilität ist ein wesentliches Schlüsselement für Klimaschutz und die wirtschaftliche Zukunft des Landes.*



*Vor allem der Klimaschutz erfordert ein entschiedenes und strukturiertes politisches wie gesellschaftliches Handeln, insbesondere im Verkehrssektor. Baden-Württemberg setzt dabei den Weg zu einer neuen Mobilitätskultur konsequent fort. Mit der nachhaltigen Mobilität wird die Mobilität der Zukunft etabliert, die im Einklang mit den Klimaschutzzielen des Landes steht.*

*Mit dem Landesmobilitätsgesetz (LMG) wird diesem Prozess ein rechtliches Fundament gegeben. Das Landesmobilitätsgesetz ist ein Rahmengesetz, das den Weg zu einer nachhaltigen Mobilität beschreibt. Leitmotiv hierbei ist die Ermöglichung und Gestaltung einer nachhaltigen, leistungsfähigen, sozial gerecht gestalteten und verlässlichen Mobilität in Baden-Württemberg.*

### **Vorblatt zum Landesmobilitätsgesetz Baden-Württemberg,**

[Landtagsdrucksache 17 / 8021](#) vom 17.12.2024

Das Leitmotiv hinter dem [Landesmobilitätsgesetz Baden-Württemberg](#)<sup>1</sup> ist die Ermöglichung und Gestaltung einer nachhaltigen, leistungsfähigen, sozial gerecht gestalteten und verlässlichen Mobilität in Baden-Württemberg. Die relevanten Regelungen zum Mobilitätspass befinden sich im Gesetzesabschnitt 4.

Diese Umsetzungshinweise wurden entwickelt, um interessierten Kommunen bei der Entscheidung zur Einführung sowie bei der Umsetzung des mit dem Landesmobilitätsgesetz geschaffenen Mobilitätspasses zu unterstützen. Die Zielgruppe des Dokuments sind daher kommunale Entscheider:innen und Mitarbeitende, die sich mit der Einführung und Implementierung des Mobilitätspasses befassen. Es soll sie motivieren und unterstützen, den Mobilitätspass effektiv umzusetzen.

## Ausgangslage

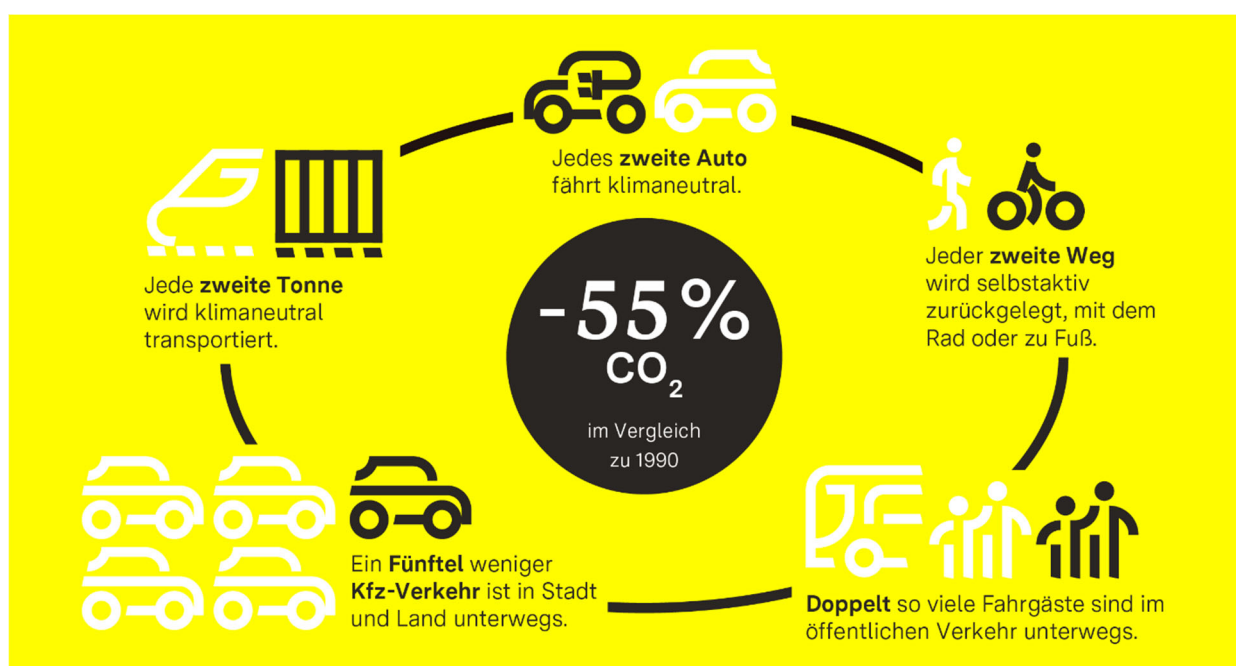
Der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) ist bereits heute vielerorts das Rückgrat der nachhaltigen Mobilität in Baden-Württemberg. In den Stadtkreisen fahren bereits heute zahlreiche Verkehre in enger Taktung in Kombination aus Schiene und Bus. Insbesondere im ländlichen Raum verbinden zudem Regiobuslinien regionale Zentren. On-Demand-Verkehre ergänzen das

---

<sup>1</sup> [Landesmobilitätsgesetz Baden-Württemberg](#)

Angebot bedarfsgerecht. Damit ist der ÖPNV vielerorts bereits heute ein attraktives Verkehrsmittel und ermöglicht den Bürgerinnen und Bürgern die Teilhabe am sozialen und ökonomischen Leben. Zudem trägt ein guter öffentlicher Verkehr und weniger Kraftfahrzeugverkehr zur Steigerung der Aufenthaltsqualität im öffentlichen Raum bei.

Gleichzeitig steht der Mobilitätssektor in der Verantwortung, den Anteil des Umweltverbunds im Modal-Split weiter zu erhöhen (Mobilitätswende) wie auch die eigenen Emissionen zu senken (Antriebswende). Das Klimaschutzgesetz sieht bis 2040 volle Klimaneutralität in Baden-Württemberg vor. Um dieses ehrgeizige Ziel zu erreichen, müssen – auch vor dem Hintergrund der verschärften CO<sub>2</sub>-Reduktionsziele der Europäischen Union für den Verkehrssektor – die Fahrgastzahlen im ÖPNV bis 2030 gegenüber 2010 verdoppelt werden (siehe Abbildung 1).



**Abbildung 1: Ziele der Landesregierung Baden-Württemberg im Verkehrssektor bis 2030 auf Basis des -55%-Emissionsziels der Europäischen Kommission**

Im Rahmen der [ÖPNV-Strategie 2030 Baden-Württemberg](#)<sup>2</sup> sind bereits übergreifend zwischen Land, kommunalen Aufgabenträgern, Verkehrsunternehmen und Verbänden über 130 Maßnahmen benannt, die auf dieses Verkehrswendeziel einzahlen. In einem gemeinsamen Dialogprozess zwischen allen für den ÖPNV relevanten Akteuren wurden dabei auch die wesentlichen Herausforderungen identifiziert: Neben dem Fachkräftemangel und begrenzten Infrastrukturkapazitäten stellt insbesondere die Finanzierungsfrage die Erreichung des Verdopplungszieles des ÖPNV vor Herausforderungen. Die Schaffung einer langfristigen und soliden Finanzierungsbasis für den ÖPNV ist eine zentrale Maßnahme für das Gelingen der Mobilitäts- und Antriebswende in Baden-Württemberg. Dabei sind auch innovative Finanzierungsansätze gefordert, um die Herausforderungen zur Verdopplung der ÖPNV-Nachfrage zu stemmen.

<sup>2</sup> [ÖPNV-Strategie 2030 Baden-Württemberg](#)

## Grundlagen der ÖPNV-Finanzierung

Der ÖPNV in Baden-Württemberg wird derzeit – wie im restlichen Deutschland – zu wesentlichen Teilen durch die Fahrgäste (anhand von Fahrgeldeinnahmen) und die öffentliche Hand (insbesondere anhand von Steuereinnahmen) finanziert. Den 44 Stadt- und Landkreisen Baden-Württembergs – den kommunalen Aufgabenträgern des ÖPNV – kommt in der Finanzierung des ÖPNV in Baden-Württemberg als freiwillige Aufgabe der Daseinsvorsorge<sup>3</sup> eine hervorgehobene Stellung zu. Die Steuereinnahmen fließen weitestgehend im Bündel aus Bundes-, Landes- und kommunalen Mitteln über die Haushalte der kommunalen Aufgabenträger an die Verkehrsunternehmen des kommunalen ÖPNV.

Die Einführung des Deutschlandtickets hat im Mai 2023 bereits viel Bewegung in das Finanzierungsgerüst gebracht. Nach Schätzungen zum Stand Juni 2024 besitzen rund 20 Prozent der Bevölkerung ein Deutschlandticket (Baden-Württemberg liegt mit 21,7 Prozent an der Spitze der Flächenländer)<sup>4</sup>. Dabei ist insbesondere bei längeren Verbindungen im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) ein spürbares Plus der Nachfrage zu verzeichnen. Auf der Kehrseite dieser positiven Entwicklungen entfallen durch das Deutschland-Ticket signifikante Fahrgeldeinnahmen, welche durch Steuereinnahmen von Bund und Ländern ausgeglichen werden<sup>5</sup>.

Im Vergleich zur Situation in Deutschland konnten sich in den letzten 50 Jahren bei unseren europäischen Nachbarn vielerorts weitere Finanzierungsinstrumente als wesentliche Finanzierungssäule des ÖPNV etablieren. Neben den Steuerzahler:innen und Fahrgästen des ÖPNV tragen dort weitere Akteure wie etwa Arbeitgeber:innen oder Kraftfahrzeugnutzer:innen zur Finanzierung des ÖPNV bei. Denn solche sogenannten Drittnutzer:innen (auch Nutznießer:innen genannt) profitieren in besonderem Maße von einem gut ausgebauten, attraktiven ÖPNV, da er Verkehre bündelt, Straßen entlastet und die Erreichbarkeit sowie die Standort- und Lebensqualität verbessert – selbst dann, wenn sie selbst den ÖPNV nicht unmittelbar nutzen. In Frankreich zum Beispiel trägt der *Versement Mobilité* als zusätzliche Steuer für Unternehmen maßgeblich zur Finanzierung des ÖPNV bei, sowohl für den Betrieb als auch für Infrastrukturinvestitionen. Analog finanziert die *Dienstgeberabgabe* in Wien den dortigen U-Bahn-Ausbau kontinuierlich mit über 60 Mio. € pro Jahr. In Stockholm und Göteborg sowie in London fließen mittels *Trängselskatt* beziehungsweise *Congestion Charge* Einnahmen von Kraftfahrzeugnutzer:innen unter anderem in die Finanzierung des öffentlichen Nahverkehrsnetzes.

Ein besonderer Vorteil dieser Instrumente ist dabei die Zweckbindung der Einnahmen, um eine langfristige und sichere Finanzierungsbasis für Ausbauvorhaben des ÖPNV zu schaffen.

---

<sup>3</sup> Vergleiche § 5 ÖPNVG

<sup>4</sup> Evaluationsbericht zum Deutschlandticket 2024 vom VDV/DB vom 21.03.2025

<sup>5</sup> Der Evaluationsbericht zum Deutschlandticket geht von einem durchschnittlichen Entfall von 18,50 € pro Deutschlandticket-Inhaber:in aus (ebenda). Auch mit einer mittelfristig schrittweisen Anhebung des Deutschlandticket-Preises ist weiterhin davon auszugehen, dass die Fahrgeldeinnahmen unterhalb dessen liegen, was über Einnahmen aus lokalen Verbundtarifen zu erwarten wäre.

# B. Überblick Mobilitätspass Baden-Württemberg

Die Landesregierung Baden-Württemberg hat vor diesem Hintergrund im Koalitionsvertrag für die Legislaturperiode 2021-2026 vereinbart, eine gesetzliche Grundlage zur Einführung von Instrumenten der Drittnutzerfinanzierung für die kommunalen Aufgabenträger des ÖPNV in Baden-Württemberg zu schaffen. Das [Landesmobilitätsgesetz Baden-Württemberg \(LMG\)](#) setzt dieses Vorhaben nun deutschlandweit erstmals gesetzlich um. Die Paragraphen 14 bis 21 des LMG richten sich konkret an die kommunalen Aufgabenträger sowie Großen Kreisstädte, die Verkehrsleistungen im ÖPNV fördern oder durch eigene Verkehrsunternehmen erbringen. Dabei entscheiden die kommunalen Gremien selbst, ob überhaupt ein Mobilitätspass eingeführt werden soll und welche Variante (im LMG werden die Varianten als Abgabeninstrumente bezeichnet) gewählt wird. Beide in Frage kommenden Varianten sind im LMG konkret als Beiträge ausgestaltet. Bei Beiträgen handelt es sich um Entgeltabgaben, die (anders als Gebühren) keinen konkreten Gegenleistungsbezug aufweisen, sondern bei denen bereits die bloße Möglichkeit der Inanspruchnahme einer öffentlichen Leistung der Grund für die Erhebung ist. Im Folgenden wird entsprechend wie im LMG der Oberbegriff Abgabe verwendet, der u. a. auch Beiträge wie die des Mobilitätspasses umfasst.

Das LMG trifft dabei Regelungen zu den folgenden Leitfragen:

- Welche Kommunen sind abgabeberechtigt?
- Welche konkreten Varianten eines Mobilitätspasses können eingeführt werden?
- Welche generellen Grundsätze gelten?

Die nachfolgenden Absätze greifen diese Leitfragen auf und geben einen Überblick zu den wesentlichen Aussagen, die im LMG dazu getroffen werden<sup>6</sup>.

## Abgabeberechtigte

- Abgabeberechtigte<sup>7</sup> sind **die Aufgabenträger des ÖPNV** nach § 6 Absatz 1 ÖPNVG in jeweils gültiger Fassung<sup>8</sup>. Nach aktuellem Stand sind dies die 44 Stadt- und Landkreise Baden-Württembergs. Daneben können auch **Große Kreisstädte** einen Mobilitätspass für ihr Stadtgebiet einführen – sofern der Aufgabenträger noch keinen Mobilitätspass eingeführt hat und dies auch nicht selbst in näherer Zukunft beabsichtigt<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> [Das vollständige Gesetz finden Sie online.](#)

<sup>7</sup> Im Folgenden wird der Begriff *abgabeberechtigte Kommune* als zusammenfassender Begriff für die abgabeberechtigten Landkreise, Stadtkreise sowie Große Kreisstädte verwendet.

<sup>8</sup> Vergleiche § 15 Abs. 1 Satz 1 LMG

<sup>9</sup> Vergleiche § 15 Abs. 2 LMG. Hat der Aufgabenträger hingegen bereits selbst einen Mobilitätspass eingeführt, können Große Kreisstädte einen zusätzlichen Abgabensatz für ihre Gebietskörperschaft in Abstimmung mit dem Aufgabenträger festsetzen, vergleiche § 15 Abs. 4 LMG. Die verschiedenen Aufteilungsmöglichkeiten des Abgabenaufkommens werden dabei im Gesamtüberblick in Kapitel D vorgestellt.



- Spätestens zum Zeitpunkt der Einführung muss bereits ein **Mindestangebot** an ÖPNV sichergestellt sein. Dabei gelten nach § 21 LMG für unterschiedliche Räume unterschiedliche Richtwerte, die in der Regel zur Umsetzung des Mindestangebots erfüllt sein müssen; die Einzelheiten sind vom Abgabeberechtigten vor Einführung des Mobilitätspasses zu prüfen<sup>10</sup>:
- Eine Kommune kann lediglich **eine Variante des Mobilitätspasses** gleichzeitig einführen.<sup>11</sup> Eine finanzielle Doppelbelastung von Abgabepflichtigen wird dabei in der Regel bereits praktisch ausgeschlossen. Für Personen mit Wohnsitzen beziehungsweise Zulassungen von Kfz in mehr als einer Kommune, die jeweils einen Mobilitätspass eingeführt hat, ist eine Doppelbelastung durch entsprechende Gestaltung der Satzung auszuschließen, beispielsweise über eine individuelle Befreiung<sup>12</sup>.

## Mobilitätspass-Varianten

Die abgabeberechtigten Kommunen können zwischen zwei Varianten eine Auswahl treffen<sup>13</sup>:

- Mobilitätspass für Einwohner:innen
- Mobilitätspass für Kraftfahrzeughalter:innen.

Wesentlicher Unterschied der Varianten ist der Kreis der Abgabepflichtigen, wobei §§ 19 und 20 des LMG weitere Details regeln.



**Abbildung 2: Die zwei Varianten des Mobilitätspass**

In beiden Varianten greifen Finanzierung und Attraktivitätssteigerung des ÖPNV direkt ineinander: Mit Zahlung des Beitrags entsteht ein Mobilitätsguthaben, welches von den

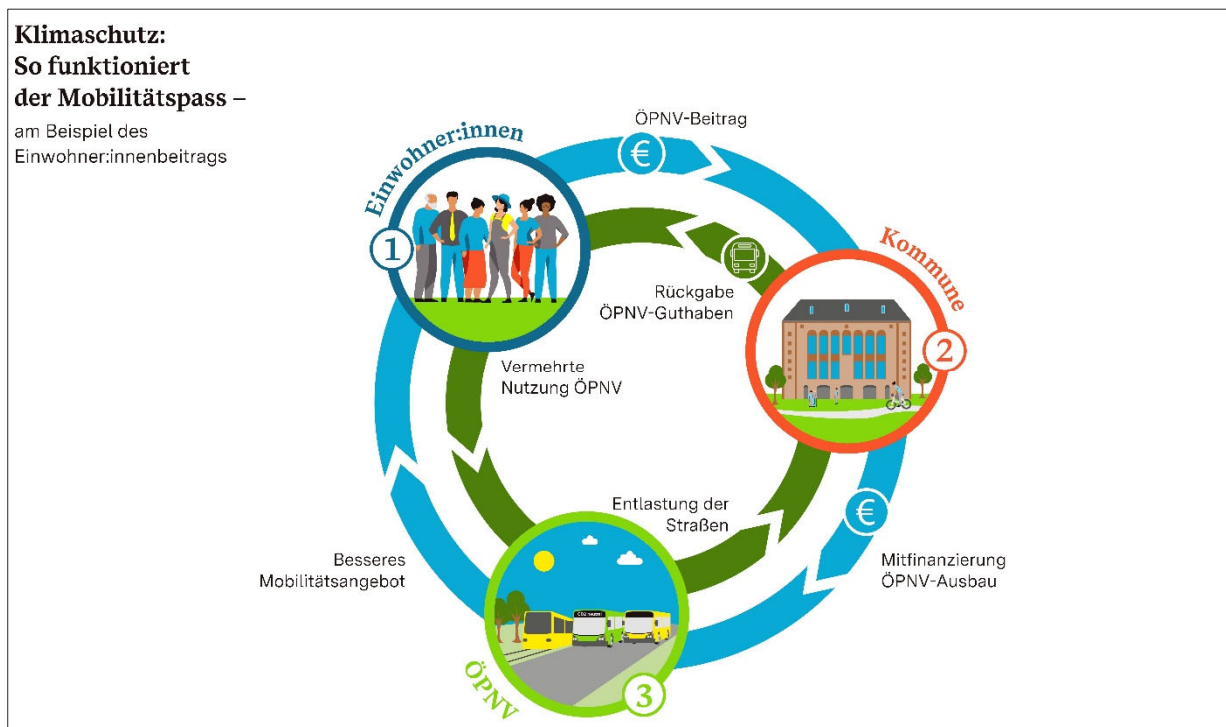
<sup>10</sup> Vergleiche § 21 LMG.

<sup>11</sup> Vergleiche § 14 Abs. 1 Satz 2 LMG.

<sup>12</sup> Vergleiche § 15 Abs. 5 LMG. Alternativ kann eine Anrechnung bereits bezahlter Abgaben über eine landesweit einzurichtende Clearing-Stelle ermöglicht werden, vergleiche § 15 Abs. 6 LMG.

<sup>13</sup> Vergleiche § 14 Abs. 1 Satz 5 LMG

abgabepflichtigen Personen für ÖPNV-Zeitkarten eingelöst werden kann (vergleiche **Abbildung 6**). Die Verkehrsunternehmen profitieren von dem geschaffenen Anreiz, indem sie in Summe mehr Fahrgeldeinnahmen generieren, die sich aus dem eingelösten Guthaben einerseits und aus zusätzlichen eigenen Finanzierungsbeiträgen der Fahrgäste andererseits speisen. Zudem steht nicht eingelöstes Guthaben den Kommunen zur ÖPNV-Finanzierung zur Verfügung. Als Abgabainstrument kann der Mobilitätspass somit regelmäßige Einnahmen für die Kommune zum Ausbau des ÖPNV vor Ort erzielen. Der Mobilitätspass ergänzt damit zielgerichtet die bestehenden Säulen der ÖPNV-Finanzierung vor Ort (vergleiche Abschnitt zu den Grundlagen der ÖPNV-Finanzierung).



**Abbildung 3: Funktionsweise des Mobilitätspasses am Beispiel des Einwohner:innenbeitrags**

## Übergreifende Aspekte der Varianten

Aus dem LMG ergeben sich weitere Rahmenbedingungen, die beide Varianten betreffen und die sich an dieser Stelle zu fünf wesentlichen Punkten zusammenfassen lassen:

- Der Abgabe steht stets ein **Mobilitätsguthaben** in gleicher Höhe gegenüber, welches von den Abgabepflichtigen für Zeitkarten des ÖPNV (ab Wochenkarten) wie zum Beispiel das Deutschlandticket beim Verkehrsverbund vor Ort beziehungsweise beim Verkehrsunternehmen eingelöst werden kann<sup>14</sup>.
- Nicht-eingelöste Guthaben verfallen nach einem Jahr<sup>15</sup> und können somit von der Kommune nach Maßgabe des LMG zum **Ausbau des ÖPNV** eingesetzt werden<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Vergleiche § 18 Abs. 1 LMG

<sup>15</sup> Vergleiche § 18 Abs. 2 LMG

<sup>16</sup> Vergleiche § 15 Abs. 1 LMG

- Nicht-eingelöste Guthaben verfallen nach einem Jahr<sup>15</sup> und können somit von der Kommune nach Maßgabe des LMG zum **Ausbau des ÖPNV** eingesetzt werden<sup>16</sup>.
- **Aufwände**, die für die Umsetzung des Mobilitätspasses einschließlich Abgabenerhebung entstehen, können **aus dem Abgabenaufkommen finanziert** werden. Dies gilt zum Beispiel für Verwaltungsaufwände oder für kommunikative Maßnahmen, die den Ausbau des ÖPNV begleiten.
- Zur Einführung vor Ort ist eine **Satzung** des Abgabeberechtigten notwendig<sup>17</sup>. Das LMG trifft lediglich übergreifende Rahmenregelungen, die vor Ort durch eine solche Abgabensatzung noch weiter ausgestaltet werden müssen.
- Es ist die **Auswahl einer Variante** durch die abgabeberechtigte Kommune erforderlich; eine parallele Einführung beider Varianten des Mobilitätspasses durch eine abgabeberechtigte Kommune ist nicht möglich.

Weitere Details zur Ausgestaltung dieser generellen Elemente des Mobilitätspasses, unabhängig von der jeweils gewählten Variante, finden sich in den Kapiteln C bis F dieser Umsetzungshinweise.

---

<sup>15</sup> Vergleiche § 18 Abs. 2 LMG

<sup>16</sup> Vergleiche § 15 Abs. 1 LMG

<sup>17</sup> Vergleiche § 15 Abs. 1 Satz 4 LMG

## C. Umsetzungsvorbereitung Mobilitätspass

Während der Mobilitätspass Baden-Württemberg ein Novum ist, gibt es bereits in anderen kommunalen Handlungsfeldern zahlreiche Erfahrungen mit der Einführung spezifischer Abgaben. Gleichzeitig können auch die Erfahrungen anderer Kommunen in europäischen Nachbarländern Anhaltspunkte für eine erfolgreiche Einführung einer auf den ÖPNV bezogenen Abgabe geben. Im Rahmen der Zusammenarbeit mit den drei Vorreiterkommunen Stadt Freiburg, Stadt Karlsruhe und Ortenaukreis wurden **wesentliche Schritte** auf dem Weg zur möglichen Umsetzung eines Mobilitätspasses in Baden-Württemberg von verschiedenen Seiten ergebnisoffen beleuchtet, ohne dass sich die drei Kommunen auf eine tatsächliche Einführung festlegten. Die Vorreiterkommunen untersuchten dabei den Einwohner:innenbeitrag sowie den zum Projektzeitpunkt ebenfalls noch diskutierten Arbeitgeber:innenbeitrag, welcher letztlich keinen Eingang in das Gesetz fand. Der Kraftfahrzeughalter:innenbeitrag wurde im Rahmen der Zusammenarbeit mit den Vorreiterkommunen nicht weiter vertiefend betrachtet.

Manche der gemeinsam mit den Vorreiterkommunen für den Mobilitätspass identifizierten Umsetzungsschritte folgen zeitlich aufeinander, andere wiederum überlagern sich. Die nachfolgenden Abschnitte stellen dies dar und dienen damit als Arbeitshilfe für kommunale Praktiker:innen und Entscheider:innen vor Ort. Sofern zwischen den beiden Varianten differenziert werden muss, wird dies kenntlich gemacht.

### Rahmen setzen

In einem ersten Schritt auf dem Weg zur Einführung eines Mobilitätspasses gilt es,

- zwischen den beiden Varianten auszuwählen,
- die Abgabenhöhe zu definieren,
- das Abgabengebiet zu bestimmen,
- sowie mögliche Ausnahmegruppen festzulegen.

### Auswahl der Variante

Bei der Auswahl der Variante können neben individuellen politischen Erwägungen und Gegebenheiten vor Ort auch grundsätzliche Unterschiede in der zu erwartenden Wirkung einbezogen werden. So unterscheiden sich Einwohner:innen- und Kraftfahrzeughalter:innenbeitrag hinsichtlich der potenziell zu erwartenden Erlöse und des jeweiligen Potenzials zur Steigerung der ÖPNV-Nachfrage.

Sofern vor Ort grundsätzlich beide Varianten denkbar sind, empfiehlt es sich, die möglichen Auswirkungen vorab modellhaft zu simulieren. Dabei können mögliche Ziele (wie beispiels-

weise ein Finanzierungsziel) und auch Verteilungsfragen Berücksichtigung finden: Ein geringerer Beitrag für eine größere Gruppe an Abgabepflichtigen kann beispielsweise die gleichen Erlöspotenziale ergeben wie ein höherer Beitrag für eine eng definierte Gruppe. Daneben kann in Modellrechnungen eine weitere Differenzierung zwischen den individuellen Erlösen von Kommunen und Verkehrsunternehmen sowie dem sogenannten Netto-Erlöspotenzial vorgenommen werden. Das Netto-Erlöspotenzial ergibt sich als Summe des Bruttoabgabenaufkommens sowie sonstiger Mehreinnahmen durch Neuabonnenten bei Verkehrsunternehmen (Neuabonnements entstehen aufgrund des durch das Mobilitätsguthaben geschaffenen Anreizes) abzüglich der eingelösten Guthaben sowie der sonstigen Kosten (insbesondere Setup- und Verwaltungskosten).

Ein Modellvorhaben gemeinsam mit 21 Modellkommunen konnte bereits aufzeigen, welche möglichen Netto-Erlöspotenziale und Effekte auf die ÖPNV-Nachfrage mit der Einführung eines Mobilitätspasses in den unterschiedlichen Varianten<sup>18</sup> zu erwarten sind. Abbildung 4 zeigt einen exemplarischen Ausschnitt aus den Berechnungen der 21 Modellkommunen.

Modell-Kommune	Kfz-Halter:innenbeitrag		Einwohner:innenbeitrag	
	10 Euro pro Monat	15 Euro pro Monat	10 Euro pro Monat	15 Euro pro Monat
<b>Stadt Mannheim</b>	11 Millionen Euro	15 Millionen Euro	18 Millionen Euro	24 Millionen Euro
<b>Stadt Offenburg</b>	2 Millionen Euro	4 Millionen Euro	4 Millionen Euro	6 Millionen Euro
<b>LK Ludwigsburg</b>	24 Millionen Euro	35 Millionen Euro	44 Millionen Euro	64 Millionen Euro
<b>LK Göppingen</b>	11 Millionen Euro	17 Millionen Euro	21 Millionen Euro	31 Millionen Euro
<b>LK Ortenaukreis</b>	19 Millionen Euro	27 Millionen Euro	36 Millionen Euro	53 Millionen Euro
<b>LK Freudenstadt</b>	5 Millionen Euro	8 Millionen Euro	10 Millionen Euro	14 Millionen Euro

Abbildung 4: Auszüge aus den Modellberechnungen 2022/23 – Netto-Erlöspotenziale Mobilitätspass

<sup>18</sup> Im Zuge des Modellprojekts 2022 / 2023 wurden in Summe vier Varianten des Mobilitätspasses mit unterschiedlichen Abgabenhöhen betrachtet.

Unterschiede zwischen den Varianten lassen sich insbesondere auf unterschiedliche Größen in der Grundgesamtheit der potenziellen Gruppe der Abgabepflichtigen sowie auf das unterschiedliche ÖPNV-Nutzungsmuster nach Einführung eines Mobilitätspasses zu-

Finanzierungs- und Lenkungswirkung der Varianten des Mobilitätspasses					
5 Raumkategorien in Baden-Württemberg	1 Großstädte mit Stadtbahnsystemen	2 Hochverdichteter Raum	3 Verdichtungsraum und Randzonen	4 Verdichteter ländlicher Raum	5 Ländlicher Raum
Einwohner: -innen-beitrag	€ ++ + +	€ +++ + +	€ +++ + +	€ +++ + +	€ +++ + +
Kfz-Halter: -innen-beitrag	€ + + +	€ ++ + +	€ ++ + +	€ ++ + +	€ ++ + +

Abbildung 5: Auszüge aus den Modellberechnungen 2022/23 – Finanzierungs- und Lenkungswirkungen

rückführen. Bei einer hohen Zahl an zusätzlich verkauften Zeitkarten (Neuabonnements) fallen zudem die Zusatzerlöse bei den Verkehrsunternehmen im Vergleich zu den bei der Kommune verbleibenden Beiträgen durch die höhere Nutzungsquote wesentlich höher aus. Details zum methodischen Vorgehen sowie weitere Ergebnisbeispiele sind online in der [Ergebnisdokumentation des Modellprojekts](#) auffindbar<sup>19</sup>.

Im erwähnten Modellprojekt wurden je Raumkategorie und Variante des Mobilitätspasses unterschiedliche Wirkungen identifiziert. Diese können bei der Varianten-Auswahl vor Ort unterstützen.

## Definition der Abgabenhöhe

Die Festlegung der **Abgabenhöhe** ist neben der Wahl einer Variante des Mobilitätspasses eine weitere relevante Stellschraube; je nach Abgabenhöhe unterscheidet sich das Netto-Erlöspotenzial deutlich (vergleiche auch nochmals Abbildung 4). Zudem kommt den Abgabepflichtigen bei einer höheren Abgabe ein höheres Mobilitätsguthaben zugute. Daher steigt auch der Absatz von ÖPNV-Zeitkarten mit einem höheren Abgabensatz. Details zu den rechtlichen Vorgaben und Möglichkeiten werden unten im Abschnitt „Satzung gestalten“ unter 3.1 sowie 3.2 ausgeführt.

## Bestimmung des Abgabengebiets

Schließlich müssen für die Einführung des Mobilitätspasses auch das **Abgabengebiet** beziehungsweise die Abgaben-Teilgebiete bestimmt werden. Sollten die Mindestbedienstandards nach § 21 LMG (vergleiche Abschnitt „Satzung gestalten“) nicht in dem gesamten Gebiet der Kommune erfüllt sein, sind mindestens diese Teilgebiete von der Einführung eines Mobilitätspasses auszunehmen.

<sup>19</sup> [Ergebnisdokumentation des Modellprojekts](#)

## Festlegung von Ausnahmegruppen

Zudem gilt es, in der Abgabensatzung mögliche von der Abgabe zu befreiende **Ausnahmegruppen** festzulegen. § 16 Abs. 1 LMG beschränkt die Abgabepflicht auf volljährige natürliche Personen sowie juristische Personen. Minderjährige sind damit von vornherein von der Abgabepflicht ausgenommen. Die [Gesetzesbegründung](#)<sup>20</sup> nennt darüber hinaus mögliche Fallbeispiele, welche die jeweilige abgabeberechtigte Kommune grundsätzlich in Betracht ziehen kann, wenn sie in Ansehung des verfassungsrechtlichen Gleichbehandlungsgrundsatzes und aus Gründen der Billigkeit oder aus Gründen des öffentlichen Interesses für ihr Hoheitsgebiet bestimmte Ausnahmen in ihrer Abgabensatzung festlegt.

So kann beim Einwohner:innenbeitrag eine Befreiung insbesondere für Personen in Betracht kommen, die aufgrund von langfristig eingeschränkter körperlicher Mobilität keine Möglichkeit haben, den ÖPNV in zumutbarer Weise zu nutzen. Für Personen, die bereits aufgrund anderer Regelungen den ÖPNV in dem jeweiligen Gebiet kostenfrei oder stark vergünstigt nutzen können, ist zwingend eine Befreiung vorzusehen, soweit das Mobilitätsguthaben aufgrund der kostenfreien oder stark vergünstigten ÖPNV-Nutzung nicht mehr verwendet werden kann. Zur letztgenannten Gruppe können etwa Schülerinnen und Schüler sowie Auszubildende (ab 18 Jahren), Studierende sowie Menschen mit Behinderungen zählen, die bereits auf vergünstigte Tarifangebote oder Freifahrtberechtigungen zurückgreifen. In Abhängigkeit des konkreten Tarifangebots vor Ort kann dies auch weitere beziehungsweise andere Personengruppen umfassen.

Beim Kraftfahrzeughalter:innenbeitrag können Ausnahmegruppen zudem auch in der Art des Kraftfahrzeugs begründet sein. Ausnahmen sind beispielsweise denkbar für Kraftfahrzeuge zur Beförderung von Gütern, Material und Maschinen sowie für Vorführwagen oder Wagen mit Tageszulassung.

Eine Unbilligkeit der Abgabepflicht kann weiter insbesondere bei Personen in Betracht kommen, die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes beziehen, welche keinen konkreten Anteil für Mobilität beziehungsweise Verkehr mindestens in der jeweiligen Abgabenhöhe enthalten. Dazu zählen beispielsweise Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach SGB II oder SGB XII (einschließlich der Leistungen nach § 65 SGB XII für stationäre Hilfe zur Pflege), entsprechende Leistungen nach AsylbLG sowie der Bezug von Wohngeld oder des Kinderzuschlags (sowie eine entsprechende bedarfsgeprüfte Komponente bei Einführung der Kindergrundsicherung) für ein im Haushalt lebendes Kind. Weiterhin kann es Fälle geben, bei denen sich aufgrund der Abgabenerhebung die Frage der Hilfebedürftigkeit im Sinne des SGB II und SGB XII stellt.

Im Gegensatz dazu werden auch bestimmte Sozialleistungen gewährt, die bereits einen bestimmten Anteil für die Nutzung des ÖPNV vorsehen und damit nicht zwingend eine Unbil-

---

<sup>20</sup> Begründung zum LMG Baden-Württemberg, [Landtagsdrucksache 17 / 8021](#) vom 17.12.2024, S. 24ff.



lichkeit im vorstehenden Sinn begründen. Daher würde beispielsweise der Bezug des Regelsatzes des Bürgergeldes – abhängig von der Abgabenhöhe – keinen zwingenden Ausnahmestatbestand darstellen.

Auf weitere Details zu den Voraussetzungen und zur Abgabenerhebung wird weiter unten im Abschnitt „Satzung gestalten“ unter 3.1 und 3.2 eingegangen.

Die individuellen Erwägungen einer Vorreiterkommune zu möglichen Ausnahmegruppen am Beispiel des Einwohner:innenbeitrags sind in **Abbildung 6** dargestellt. Die Abbildung ist lediglich beispielhaft zu verstehen. Jede Kommune wird ihre eigenen Erwägungen und Schlussfolgerungen anstellen.

**Ausnahmen sind einzurichten, Befreiungen ggü. Ermäßigungen dabei vorzuziehen**

- › Für bestimmte Einwohnergruppen sind aus rechtlichen Gründen zwingend Ausnahmen vorzusehen, für andere können aus sachlichen Gründen Ausnahmen beschlossen werden
- › Grundsätzlich sind Befreiungen (anstelle von Ermäßigungen) dabei prozessual und fachlich leichter umsetzbar bzw. begründbar
- › Aus finanzieller und prozessualer Sicht ist dabei der Grundsatz „so viele wie notwendig, so wenige wie möglich“ zu empfehlen

**Grundsätzliche Befreiungen sind vorzusehen für**

- › Personen unter 18 Jahren (juristische Anforderung)
- › Personen mit Schwerbehinderung und eingetragener ÖPNV-Wertmarke (juristische Anforderung)

**Empfehlung zur Befreiung aus Sicht der Vorreiterkommune**

- › Personen, für die ein Kindergeldanspruch besteht
- › Empfänger:innen von Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts, deren Bedarfssätze keine konkreten Anteile für Verkehr enthalten (z. B. Sozialhilfeleistungen gemäß SGB XII; Empfehlung der Arbeitsgruppe)

**Abbildung 6: Erwägungen bezüglich Befreiungen am Beispiel des Einwohner:innenbeitrags**

Neben einer kompletten Befreiung von der Beitragspflicht ist daneben auch eine **Ermäßigung** denkbar. Die Vor- und Nachteile dieses Ansatzes wurden ebenfalls gemeinsam mit einer Vorreiterkommune bewertet (vergleiche Abbildung 6 Abbildung 7: Vor- und Nachteile einer Ermäßigung und Befreiung der Abgabe für bestimmte Personengruppen). Aus fachlicher und prozessualer Sicht ist dabei der Ansatz einer Befreiung gegenüber dem einer Ermäßigung empfehlenswert, da er hinsichtlich seiner Umsetzung als weniger aufwendig eingeschätzt wird.



<p><b>Ermäßigung</b> </p> <ul style="list-style-type: none"> <li>› Ermäßigungen führen im Vergleich zu einer Befreiung zu einer höheren Finanzierungswirkung</li> <li>› Ermäßigung erscheinen (bei korrekter Ausgestaltung) gerechter und sozial ausgewogener</li> </ul>	<p><b>Befreiung</b> </p> <ul style="list-style-type: none"> <li>› Für bestimmte Gruppen ist nur eine Befreiung sachgemäß</li> <li>› Die Umsetzung ist prozessual einfacher, da keine ermäßigten Guthaben verwaltet werden müssen</li> <li>› Eine zwingende Entscheidung (Befreiung ja/nein) schafft Klarheit und führt nicht zu Diskussion über die Ermäßigungshöhe</li> </ul>
<p><b>Ermäßigung</b> </p> <ul style="list-style-type: none"> <li>› Einführung von ermäßigten Beiträgen erhöht den administrativen Aufwand (z. B. Einführung auch ermäßigten „Mobilitätsguthaben“, Prüfung ggf. weiterer Ermäßigungsgründe)</li> <li>› Mehrere Abstufungen erhöhen die Herausforderungen für Transparenz und soziale Gerechtigkeit</li> </ul>	<p><b>Befreiung</b> </p> <ul style="list-style-type: none"> <li>› Eine Befreiung kann bei großen betroffenen Gruppen zu höheren Einnahmeverlusten ggü. der Ermäßigung führen (keine Berücksichtigung aller individuellen Umstände)</li> </ul>

**Abbildung 7: Vor- und Nachteile einer Ermäßigung und Befreiung der Abgabe für bestimmte Personengruppen**

Sobald die Variante gewählt und die Abgabenhöhe, das Abgabengebiet und die Ausnahmegruppen festgelegt sind, kann beispielsweise mit einem Grundsatzbeschluss des jeweils zuständigen demokratischen Gremiums die Verwaltung beauftragt werden, eine entsprechende Satzung zu gestalten (nächster Abschnitt). Zudem empfiehlt es sich, bereits frühzeitig und parallel darüberhinausgehende Akteursgruppen einzubeziehen sowie die passenden Kommunikationsformate auszuwählen, um die Menschen vor Ort und in der Region zu informieren. Empfehlungen hierzu gibt es in einer separat veröffentlichten „Arbeitshilfe Kommunikation“ zum Mobilitätspass.

## Satzung gestalten

### Rechtliche Rahmenbedingungen für den Erlass einer Satzung

Entscheidet sich eine abgabenberechtigte Kommune für die Einführung des Mobilitätspasses und damit für die Einführung einer der durch das LMG ermöglichten Beitragsvariante, erfolgt dies durch Erlass einer kommunalen Abgabensatzung. Im Folgenden werden die rechtlichen Rahmenbedingungen für den Erlass einer solchen Satzung in den Blick genommen. Darüber hinaus werden der Regelungsgehalt des LMG, der den grundsätzlichen Rahmen für die Satzungsgestaltung vorgibt, und die nach dem LMG notwendigen sowie optionalen Regelungsinhalte der zu erlassenden Satzung näher beleuchtet.

### Allgemeine rechtliche Vorgaben

Der Begriff der Satzung bezeichnet Rechtsvorschriften, die von einer dem Staat eingeordneten juristischen Person des öffentlichen Rechts im Rahmen der ihr gesetzlich verliehenen

Autonomie mit Wirkung für die ihr angehörigen und unterworfenen Personen erlassen werden.<sup>21</sup> Die **Satzungshoheit der Kommunen** ist durch Art. 28 Abs. 2 GG verfassungsrechtlich gewährleistet. Einfachrechtlich ist die Satzungsgewalt in § 4 Abs. 1 Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (GemO BW) beziehungsweise § 3 Abs. 1 Landkreisordnung für Baden-Württemberg (LKrO BW) geregelt.

Der Erlass von Satzungen ist eine Tätigkeit der Exekutive. Daher gilt für Satzungen der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung gemäß Art. 20 Abs. 3 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG), überlagert durch den Gesetzesvorbehalt des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG.<sup>22</sup> Satzungen unterliegen dem Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes sowie des Vorrangs des Gesetzes.<sup>23</sup> Daher bedürfen Satzungen zum einen einer ausdrücklichen **gesetzlichen Ermächtigung**, zum anderen dürfen sie nicht gegen **höherrangiges Recht** verstoßen.

Neben der allgemeinen Ermächtigung für Abgabensatzungen in § 2 Kommunalabgabengesetzes (KAG BW) besteht vorliegend mit § 14 Abs. 1 Satz 1 LMG eine spezielle Ermächtigungsgrundlage für den Erlass einer Abgabensatzung zur Umsetzung des Mobilitätspasses. Bei dem Erlass der Satzung ist die Kommune an die Vorgaben des LMG und nach dessen Maßgabe an die Vorgaben des KAG BW sowie an das **(Finanz-)Verfassungsrecht** im Übrigen gebunden.

### **Anwendbarkeit des Kommunalabgabengesetzes**

Die im LMG getroffenen Regelungen werden durch die Regelungen des KAG ergänzt. So bestimmt § 1 KAG BW, dass das KAG für Steuern, Gebühren und Beiträge gilt, die von den Gemeinden und Landkreisen erhoben werden, soweit nicht eine besondere gesetzliche Regelung besteht. § 14 Abs. 1 Satz 5 LMG spezifiziert, dass vorliegend (lediglich) die Allgemeinen Vorschriften des Ersten Teils des KAG (§§ 1-8 KAG BW) in der jeweils geltenden Fassung **sinngemäß** gelten sollen.

§ 2 Abs. 1 Satz 2 KAG BW bestimmt den **Mindestinhalt** von Satzungen. Danach soll eine Satzung insbesondere den Kreis der Abgabepflichtigen, den Gegenstand, den Maßstab und den Satz der Abgabe sowie die Entstehung und die Fälligkeit der Abgabenschuld bestimmen. §§ 3, 3a KAG BW ordnen die sinngemäße Anwendbarkeit bestimmter Regelungen der **Abgabenordnung** an.

---

<sup>21</sup> BVerfG, Beschl. v. 09.05.1972 – 1 BvR 518/62, NJW 1972, 1504 (1506).

<sup>22</sup> Pflumm in: BeckOK KommunalR BW, 25. Ed. (01.05.2024), § 4 GemO Rn. 4.

<sup>23</sup> Pflumm in: BeckOK KommunalR BW, 25. Ed. (01.05.2024), § 4 GemO Rn. 4.

## Regelungsgehalt des Landesmobilitätsgesetzes

Das LMG trifft grundlegende Regelungen zu den Beitragsvarianten des Mobilitätspasses (im LMG als Abgabensinstrumente bezeichnet). Insbesondere werden die einzelnen Abgabensinstrumente durch das Gesetz vorgegeben, während deren Auswahl den abgabenberechtigten Kommunen überlassen bleibt.

An folgende Vorgaben des LMG sind die Kommunen bei der Gestaltung der Satzung gebunden. Die Auflistung ist dabei nach Relevanz und Sinnzusammenhang angeordnet und folgt keiner strengen numerischen Sequenz der Gesetzesparagrafen:

- § 14 Abs. 1 LMG benennt als **Zweck** der Abgabenerhebung die Verbesserung der Leistungsfähigkeit und den Ausbau des ÖPNV sowie die Bewirkung einer Änderung des Mobilitätsverhaltens.
- **Abgabenberechtigte** sind gemäß § 14 Abs. 1 Satz 1 LMG Stadt- und Landkreise, die Aufgabenträger für den ÖPNV sind. Darüber hinaus können unter bestimmten Voraussetzungen (§ 14 Abs. 2 LMG) auch Große Kreisstädte abgabenberechtigt sein. Die Beschränkung auf Große Kreisstädte dient dazu, einen Flickenteppich durch das Bestehen einer Vielzahl paralleler Regelungen zu vermeiden.
- Die Einführung eines Abgabensinstrumentes durch eine Große Kreisstadt ist nach § 14 Abs. 2 Satz 2 LMG nur möglich, wenn der Landkreis als zuständiger Aufgabenträger nicht bereits ein eigenes Abgabensinstrument auch für das Gebiet der Großen Kreisstadt eingeführt hat. Außerdem bedarf es nach § 14 Abs. 2 Satz 3 LMG der Zustimmung durch den Kreis. Diese Zustimmung kann der Großen Kreisstadt jedoch nur und nur innerhalb eines Jahres verwehrt werden, wenn der Landkreis als Aufgabenträger seinerseits die konkrete Absicht verfolgt, ein eigenes Abgabensinstrument einzuführen, das auch das Gebiet der Großen Kreisstadt umfasst.
- Jeder Abgabenberechtigte darf zur gleichen Zeit jeweils nur eine Abgabe des Mobilitätspasses erheben (§ 14 Abs. 1 Satz 2 LMG), d. h. die jeweilige Kommune muss sich für eines der Abgabensinstrumente entscheiden.
- Wollen sowohl ein Landkreis als auch eine Große Kreisstadt ein Abgabensinstrument einführen, entsteht eine Konkurrenzsituation. § 14 Abs. 3 und 4 LMG regelt diesen Fall einer **parallelen Abgabenerhebung durch Landkreise und Große Kreisstädte**, insbesondere die erforderliche Abstimmung zwischen Landkreis und Großen Kreisstädten. Im Ergebnis ist die Einführung von Abgabensinstrumenten auf Landkreisebene vorrangig. Eine Große Kreisstadt verliert ihre Abgabenberechtigung allerdings nicht gänzlich, wenn ein Landkreis eine Abgabe einführt oder einführen will. Abhängig von der konkreten Konstellation beziehungsweise zeitlichen Abfolge besteht zwischen Landkreis und Großer Kreisstadt ein Regelungsbedürfnis hinsichtlich des „Ob“ und „Wie“ gemeinsamer oder paralleler Abgaben. Finanzielle Doppelbelastungen der Abgabenspflichtigen sind dabei gemäß § 14 Abs. 5 LMG auszuschließen.

- Für den Fall, dass ein Einvernehmen zwischen Landkreis und Großer Kreisstadt nicht hergestellt werden kann, ist das für Verkehr zuständige Ministerium zur Herbeiführung einer Entscheidung vermittelnd hinzuzuziehen (§ 14 Abs. 3 LMG). Daneben enthält das LMG eine Ermächtigung zugunsten des für Verkehr zuständigen Ministeriums, welches eine Rechtsverordnung erlassen kann, um die Einzelheiten zum Ausschluss finanzieller Doppelbelastungen zu regeln (§ 14 Abs. 6 LMG).
- Die Abgabe wird in der Form eines wiederkehrenden **Beitrags** erhoben (§ 14 Abs. 1 Satz 1 LMG). Sie stellt kein (zusätzliches) Entgelt für die tatsächliche Nutzung des ÖPNV dar.
- Den Abgabepflichtigen ist gemäß § 18 Abs. 1 LMG im Gegenzug für die Abgabe ein **Mobilitätsguthaben** für die Nutzung des ÖPNV in Höhe der zu leistenden Abgabe einzuräumen. Das LMG gibt vor, dass das Mobilitätsguthaben zum Erwerb von nicht übertragbaren personalisierten Zeitkarten des ÖPNV ab einem Geltungszeitraum von mindestens einer Woche verwendet werden kann. Das Mobilitätsguthaben aus mehreren Abgabenzeiträumen kann aufsummiert werden (§ 18 Abs. 1 Satz 4 LMG); es verfällt für jeden Abgabenzeitraum jeweils zwölf Monate nach der Bereitstellung (§ 18 Abs. 2 LMG). Das Mobilitätsguthaben von natürlichen Personen ist dabei grundsätzlich nicht übertragbar (§ 18 Abs. 3 LMG) (zu den Möglichkeiten der Abweichung hiervon siehe 3.2). Anders ist dies im Rahmen des Kraftfahrzeughalter:innenbeitrages bei juristischen Personen, die das Mobilitätsguthaben auf die mit ihnen verbundenen natürlichen Personen übertragen können. Die Verwaltung des Mobilitätsguthabens obliegt den Abgabeberechtigten (§ 18 Abs. 4 LMG).
- Gemäß § 15 Abs. 1 LMG ist das **Abgabenaufkommen zweckgebunden** für den Ausbau des ÖPNV zu verwenden, soweit es nicht durch Einlösung des Mobilitätsguthabens verbraucht wird (siehe dazu D.). Bis zu zwei Prozent des Abgabenaufkommens können für die Kommunikation zur Förderung der vermehrten Nutzung klimafreundlicher Mobilitätsformen verwendet werden (§ 15 Abs. 2 LMG). Zudem darf das Abgabenaufkommen für den in Zusammenhang mit der Abgabenerhebung entstehenden Verwaltungsaufwand verwendet werden (§ 15 Abs. 3 LMG).
- **Abgabepflichtige** können abhängig vom Abgabementrument zum einen Einwohner:innen (§ 19 Abs. 1 LMG), zum anderen Kraftfahrzeughalter:innen mit (Wohn-)Sitz im Gebiet des Abgabeberechtigten (§ 20 Abs. 1 LMG) sein. Abgaben dürfen von volljährigen natürlichen Personen sowie von juristischen Personen erhoben werden (§ 16 Abs. 1 LMG). Damit sind Minderjährige als Abgabepflichtige ausgeschlossen.
- Im Fall des **Mobilitätspasses für Kraftfahrzeughalter:innen** knüpft die Beitragserhebung an die Zulassung des Fahrzeuges an. Der Beitrag kann nur von Halter:innen eines Fahrzeuges erhoben werden, das in den Anwendungsbereich der Fahrzeugzulassungsverordnung (FZV) fällt. Vom Anwendungsbereich der FZV ausgenommen sind etwa Fahrzeuge, die sich ohne beziehungsweise nur mit Unterstützung von Motorenkraft fortbewegen. Das LMG sieht eine weitere Ausnahme von der Beitragspflicht vor: So führt gemäß § 20 Abs. 3

LMG das Halten von Kraftfahrzeugen nach § 3 des Kraftfahrzeugsteuergesetzes (Kraft-StG) in der jeweils gültigen Fassung nicht zu einer Abgabepflicht. Hierunter fallen unter anderem Behördenfahrzeuge, Straßenreinigung, Feuerwehr, Kraftomnibusse im Linienverkehr und landwirtschaftliche Fahrzeuge. Mit Blick auf das anfallende Mobilitätsguthaben können gemäß § 20 Abs. 4 LMG abgabepflichtige Kraftfahrzeughalter:innen, die juristische Personen sind, das Guthaben wahlweise für die Finanzierung von sogenannten Jobtickets oder für den Erwerb von Zeitkarten des ÖPNV für ihre Betriebszugehörigen, die zwischen diesen möglichst flexibel übertragbar sind, einsetzen.

- Gemäß § 21 Abs. 1 LMG dürfen entsprechende Abgaben nur dann erhoben werden, wenn den Abgabepflichtigen jeweils ein ausreichendes und für ihn / sie **nutzbares ÖPNV-Angebot** zur Verfügung steht. Ein nutzbares ÖPNV-Angebot in diesem Sinne umfasst dabei nicht die Befriedigung der individuellen Verkehrsbedürfnisse im Einzelfall (beispielsweise Wege zur konkreten Arbeitsstätte oder zu Familienmitgliedern). Vielmehr ist ein gewisses „Grundangebot“ zu gewährleisten, welches nach objektiven Kriterien allgemein als ausreichend zur Befriedigung der Verkehrsbedürfnisse der Bevölkerung vor Ort anzusehen ist.

Diese Vorgabe wird in § 21 Abs. 2-4 LMG konkretisiert. Wann ein ausreichendes ÖPNV-Angebot zur Einführung einer Abgabe im jeweiligen (Teil-)Gebiet der abgabeberechtigten Kommune gegeben ist, wird dabei durch die gesetzliche Regelung nicht abschließend definiert. Vielmehr ist danach das ÖPNV-Angebot allgemein als ausreichend anzusehen, wenn dieses als zumutbare Alternative zum motorisierten Individualverkehr eingestuft werden kann. Dies wiederum ist in der Regel der Fall, wenn montags bis freitags zwischen 5 Uhr und 24 Uhr und samstags, sonntags sowie an Feiertagen zwischen 6 Uhr und 24 Uhr ein ÖPNV-Angebot mit einem Mindesttakt – differenziert nach bestimmten Bedienzeiträumen (Hauptverkehrszeit beziehungsweise übrige Verkehrszeiten) und abhängig von der Raumschaft, in der die Abgabe eingeführt werden soll (Verdichtungsraum oder ländlicher Raum) – vorhanden ist. Zudem muss auch im Übrigen eine zumutbare Anbindung an das derart ausgestaltete Angebot für den Einzelnen bestehen. Das LMG enthält hierzu weitere Konkretisierungen.

Die Beurteilung, ob vor Ort ein ausreichendes ÖPNV-Angebot in diesem Sinne gegeben ist, obliegt dabei der Kommune. Bei den im LMG enthaltenen Vorgaben handelt es sich um „Regelvorgaben“. Diese sind von der Kommune bei ihrer Prüfung zu berücksichtigen. Abhängig von den konkreten Gegebenheiten vor Ort kann die Kommune hinsichtlich des ausreichenden ÖPNV-Angebots jedoch auch eine davon abweichende beziehungsweise differenziertere Bewertung vornehmen. Zudem sind für die Beurteilung nicht die individuellen Verkehrsbedürfnisse der Abgabepflichtigen ausschlaggebend, sondern objektive Maßstäbe anzuwenden. Ein solcher Mindestbedienstandard ist verfassungsrechtlich geboten und folgt aus dem Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG, wonach für die Beitragspflichtigen die realistische Möglichkeit bestehen muss, die öffentliche Leistung – hier den ÖPNV – tatsächlich nutzen zu können. Für bestimmte, nicht oder nicht ausreichend mit dem ÖPNV erschlossene Gebiete ist damit die Einführung des Beitrags generell unzulässig.

Der Mindestbedienstandard nach § 21 LMG muss dabei spätestens zum Zeitpunkt der Einführung des Mobilitätspasses vorliegen. Wenn eine Kommune die Einführung des Mobilitätspasses beispielsweise zum 01.01.2027 plant, dann muss der ÖPNV im gesamten Zuständigkeitsgebiet der Kommune oder in einem Teilgebiet hiervon, in dem sie den Mobilitätspass einführt, zum vorbezeichneten Datum wenigstens den Mindestbedienstandard nach § 21 LMG erreicht haben. Entscheidend ist, dass die Kommune den Mindestbedienstandard in dem die Abgabe betreffenden Gebiet zum 01.01.2027 erreicht. Es ist für die Einführung des Mobilitätspasses somit nicht erforderlich, dass die Kommune im Vorfeld des 01.01.2027 das Angebot bereits ausbaut. Es müssten ggf. lediglich die Vorkehrungen (z. B. Ausschreibung der erforderlichen zusätzlichen Verkehrsleistungen) getroffen werden, damit zum 01.01.2027 der Mindestbedienstandard erreicht sein wird. Höhere Betriebskosten für gegebenenfalls zusätzlich erforderliche Verkehrsleistungen fallen somit erst in dem Jahr an, in dem der Mobilitätspass eingeführt ist und auch Einnahmen generiert. Nach dem 01.01.2027 kann die Kommune die Einnahmen aus dem Mobilitätspass dann auch für solche zusätzlich erforderlichen Verkehrsleistungen gegenüber dem Angebotsumfang des Jahres 2026 und die weitere Aufrechterhaltung dieses Angebots verwenden. Es ist nicht zwingend erforderlich, dass die Kommune vor dem Einführungszeitpunkt mit eigenen Haushaltsmitteln in Vorleistung geht. Zur Verwendung des Abgabenaufkommens siehe im Übrigen auch „Zweckbindung des Abgabenaufkommens“.

### Regelungsinhalte der Satzung

Die Regelungen des LMG werden durch die kommunale Satzung konkretisiert. Hierzu wird im LMG vorgegeben, welche Inhalte für den Fall, dass sich die Kommune zur Einführung des Mobilitätspasses und zum Erlass einer entsprechenden Abgabensatzung entschließt, obligatorisch beziehungsweise optional in die Satzung aufzunehmen sind.

### Obligatorische Bestandteile der Satzung

Für einige Regelungsinhalte ist im LMG vorgegeben, dass diese zwingender Bestandteil der zu erlassenden Satzung sind. Insbesondere sind die Einzelheiten zu den Abgabepflichtigen und zu der Abgabenhöhe einschließlich Differenzierungen in der Satzung zu regeln (§ 19 Abs. 2 LMG, § 20 Abs. 2 LMG). Weitere obligatorische Inhalte ergeben sich aus § 2 Abs. 1 Satz 2 KAG BW:

- Die Satzung muss den Mindestinhalt einer Satzung gemäß § 2 Abs. 1 Satz 2 KAG BW umfassen. Dazu gehört der **Kreis der Abgabepflichtigen**, der **Gegenstand**, der **Maßstab** und der **Satz** der Abgabe sowie die **Entstehung** und die **Fälligkeit** der Abgabenschuld. Der Mindestinhalt muss auch dann in der Satzung normiert werden, wenn eine

gesetzliche Regelung – wie vorliegend das LMG – besteht.<sup>24</sup> Fehlen Regelungen, die zum Mindestinhalt zählen, ist die Satzung insgesamt nichtig.<sup>25</sup>

- Die Entscheidung über die **Abgabenhöhe** wird nach § 17 Abs. 1 Satz 1 LMG in das Ermessen des Satzungsgebers gestellt, d. h. die Abgabenhöhe wird in der Satzung festgelegt. Die Abgabenhöhe darf dabei unter Berücksichtigung der jeweils vor Ort konkret vorherrschenden Gegebenheiten sowie der tatsächlichen Nutzungsmöglichkeiten des ÖPNV nicht unverhältnismäßig sein (§ 17 Abs. 1 Satz 2 LMG). In der Gesetzesbegründung wird darauf hingewiesen, dass neben dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz auch die abgabenrechtlichen Grundsätze des Äquivalenz- und Kostendeckungsprinzips einzuhalten sind. Die Höhe der Abgabe ist laut der Gesetzesbegründung angesichts des Äquivalenzprinzips auf die Höhe des teuersten vor Ort angebotenen Monatstickets für den ÖPNV begrenzt. Hierzu können auch Nahverkehrsangebote mit weiterem räumlichen Geltungsbereich zählen, wie etwa der BW-Tarif oder das Deutschlandticket, sofern diese vor Ort angeboten werden.
- Gemäß § 16 Abs. 2 LMG ist in der Satzung eine **Befreiung von der Abgabspflicht** vorzusehen, soweit dies aus Gründen der Billigkeit oder aus Gründen des öffentlichen Interesses geboten ist. Dies soll insbesondere dann der Fall sein, wenn für die Abgabepflichtigen mit der Abgabe kein unmittelbarer Vorteil verbunden ist. Das ist wiederum der Fall, wenn beispielsweise aufgrund von langfristig eingeschränkter Mobilität keine realistische Möglichkeit besteht, die öffentliche Leistung tatsächlich zu nutzen. Eine Befreiung von der Abgabspflicht ist dann verfassungsrechtlich geboten. Der Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG verlangt, dass die Differenzierung zwischen beitragspflichtigen und nicht beitragspflichtigen Personen nach Maßgabe des Vorteils vorgenommen wird, dessen Nutzungsmöglichkeit mit dem Beitrag abgegolten werden soll.
- Das LMG gibt ferner vor, dass in der vom Abgabeberechtigten zu erlassenden Satzung die Möglichkeit eines **individuellen Befreiungsantrags** zu regeln ist (§ 16 Abs. 3 LMG). Hintergrund ist, dass die in der Satzung vorgesehenen Ausnahmeregelungen möglicherweise nicht jeden „Härtefall“ abdecken, sodass nicht auszuschließen ist, dass im Einzelfall der erforderliche konkret-individuelle Vorteil aufgrund besonderer Umstände nicht vorliegt.
- Im Fall des **Mobilitätspasses für Einwohner:innen** sind auch diejenigen Einwohner:innen, die einen Nebenwohnsitz im Zuständigkeitsgebiet des Abgabeberechtigten haben, im Grundsatz beitragspflichtig. In der Satzung ist jedoch die Möglichkeit vorzusehen, sich auf Antrag von der Abgabepflicht befreien zu lassen, wenn bereits eine

---

<sup>24</sup> Oebbecke/Schmidt in: Christ/Oebbecke, Handbuch Kommunalabgabenrecht, 2. Aufl. 2022, Teil B Rn. 11 mwN.

<sup>25</sup> Oebbecke/Schmidt in: Christ/Oebbecke, Handbuch Kommunalabgabenrecht, 2. Aufl. 2022, Teil B Rn. 12 mwN. Die Frage, ob die Rechtswidrigkeit von zum Mindesthalt zählenden Regelungen zur Teil- oder zur Gesamtnichtigkeit der Satzung führt, wird von den Gerichten nicht einheitlich entschieden.

Abgabe nach dem LGM am Hauptwohnsitz im Zuständigkeitsgebiet eines anderen Abgabeberechtigten geleistet wird (§ 19 Abs. 3 LMG). Auf diese Weise soll eine finanzielle Doppelbelastung verhindert werden.

- Mit Blick auf den **Mobilitätspass für Kraftfahrzeughalter:innen** ist in § 20 Abs. 2 LMG vorgesehen, dass Einzelheiten zu den Abgabepflichtigen und der Abgabenhöhe einschließlich Differenzierungen in der Satzung zu regeln sind. Insoweit bleibt ein großer Ausgestaltungsspielraum. Ein eingeschränktes Ermessen besteht jedoch nach der Gesetzesbegründung in den Fällen, in denen eine natürliche Person mehrere Fahrzeuge hält. Eine Abgabe darf in diesen Fällen grundsätzlich von jedem Abgabepflichtigen nur für ein Fahrzeug erhoben werden. Ausnahmen hiervon können für diejenigen Fälle vorgesehen werden, in denen die Fahrzeuge von mehreren natürlichen Personen genutzt werden können. Somit wird der Lenkungsfunktion<sup>26</sup> des Mobilitätspasses Rechnung getragen.

---

<sup>26</sup> Die Lenkungsfunktion des Mobilitätspasses besteht darin, die Abgabepflichtigen zur Nutzung des ÖPNV anstelle des privaten Personenkraftwagens zu bewegen.



## Optionale Bestandteile der Satzung

Hinsichtlich weiterer Regelungsinhalte im LMG sind den Abgabeberechtigten dagegen Spielräume belassen. Diese Inhalte können optional in die Satzung aufgenommen werden:

- § 16 Abs. 3 LMG nennt die Möglichkeit, in der Satzung Sonderregelungen für bestimmte Personengruppen zu treffen. Laut Gesetzesbegründung steht dabei im Ermessen des Abgabeberechtigten als Satzungsgeber, ob aus sozialpolitischen Erwägungen **weitere Ausnahmen von der Beitragspflicht** vorgenommen werden sollen, sofern der entsprechenden Differenzierung sachgerechte Erwägungen zugrunde liegen. In diesem Zusammenhang ist vor allem auch das Sozialstaatsprinzip in den Blick zu nehmen, um eine „erdrosselnde Wirkung“ des Beitrags zu verhindern.
- Gemäß § 17 Abs. 2 LMG können in der vom Abgabeberechtigten zu erlassenden Satzung **differenzierte Abgabensätze** für bestimmte Abgabepflichtige geregelt werden, wenn sich dies insbesondere aus sozialen Gründen als sachgerecht erweist. Eine solche Staffelung der Beiträge beziehungsweise Beitragsermäßigung kann in Erwägung gezogen werden, um zu verhindern, dass bestimmte Personengruppen durch den Beitrag ungleich stärker belastet werden. Abgesehen von der zwingenden Berücksichtigung verfassungsmäßig gebotener Ermäßigungen hat der Gesetz- beziehungsweise Satzungsgeber nach der Rechtsprechung hinsichtlich der Ermäßigungstatbestände einen weiten Spielraum. Aus praktischer Sicht erscheinen allerdings Befreiungen leichter umsetzbar beziehungsweise begründbar als Ermäßigungen, da die Einführung von Beitragsermäßigungen zum einen den administrativen Aufwand erhöht und zum anderen Herausforderungen mit Blick auf Transparenz und soziale Gerechtigkeit mit sich bringt. Daher dürften vollständige Befreiungen gegenüber Ermäßigungen allgemein vorzugswürdig sein.
- Im Fall des Mobilitätspasses für Kraftfahrzeughalter:innen bestehen Differenzierungsmöglichkeiten laut der Gesetzesbegründung etwa mit Blick auf Fahrzeuge, die vom Zulassungsverfahren nach der FZV ausgenommen sind. Da die entsprechenden Ausnahmen oder Differenzierungen fahrzeugbezogen sind, beträfe eine Satzungsregelung sowohl natürliche als auch juristische Personen, auf die entsprechende Kraftfahrzeuge zugelassen sind. So können die Abgabeberechtigten beispielsweise eine Befreiung oder Beitragsermäßigung für Elektrofahrzeuge vorsehen.
- Nach § 18 Abs. 3 LMG ist das Mobilitätsguthaben einer abgabepflichtigen natürlichen Person grundsätzlich nicht übertragbar; im Rahmen ihrer Satzung können die Abgabeberechtigten aber abweichend hiervon eine **Übertragbarkeit des Mobilitätsguthabens** zwischen natürlichen Personen regeln. In der Gesetzesbegründung wird dazu ausgeführt, dass die Möglichkeiten einer Übertragbarkeit klar definiert und so gestaltet sein sollten, dass ein „Guthabenhandel“ ausgeschlossen ist (zum Beispiel durch Übertragbarkeit nur innerhalb eines Haushalts, zwischen engen Familienmitgliedern oder ähnlich).

## Datenbeschaffung und datenschutzrechtliche Fragen

Die Verarbeitung von personenbezogenen Daten im Rahmen der Umsetzung des Mobilitätspasses muss nach der **Datenschutz-Grundverordnung** (DSGVO) und dem Landesdatenschutzgesetz Baden-Württemberg (LDSG BW) zulässig sein. Dazu sind auch datenschutzrechtliche Regelungen in der Abgabensatzung erforderlich. In diesem Zusammenhang sind verschiedene Fälle der Datenverarbeitung zu unterscheiden.

Zunächst können bereits **Daten bei der zuständigen Stelle** vorliegen, **welche die Abgabe im Rahmen des Mobilitätspasses erhebt**. Die Verarbeitung dieser Daten ist rechtmäßig, wenn diese in Einklang mit Art. 6 Abs. 1 DSGVO steht. Eine Datenverarbeitung kann danach insbesondere dann gerechtfertigt sein, wenn sie zur Erfüllung einer gesetzlichen Verpflichtung oder zur Wahrnehmung einer im öffentlichen Interesse liegenden Aufgabe erforderlich ist. Daher bedarf es zwingend einer gesetzlichen Grundlage, die die jeweilige Datenverarbeitung rechtfertigt. Die Rechtfertigungsgrundlage kann dabei sowohl in einer landesgesetzlichen Regelung aber auch in einer kommunalen Satzung geschaffen werden.<sup>27</sup> Da das LMG in Bezug auf den Mobilitätspass aktuell keine unmittelbaren datenschutzrechtlichen Bestimmungen enthält, sind entsprechende Regelungen zur Legitimation der Datenverarbeitungen in der Abgabensatzung für den konkreten Einzelfall vorzusehen und auszugestalten. Die Anforderungen an die konkrete Ausgestaltung der Satzung ergeben sich aus **Art. 6 Abs. 3 DSGVO**. Werden Daten verwendet, die ursprünglich zu einem anderen Zweck erhoben worden sind, müssen zusätzlich die Anforderungen aus **Art. 6 Abs. 4 DSGVO** erfüllt sein – insbesondere muss die zweckändernde Datenverarbeitung in der Satzung zugelassen werden.

Ferner könnten notwendige Daten bereits bei einer **anderen Stelle derselben Kommune** vorliegen, die an die abgabenberechtigte Stelle weitergegeben und dort verarbeitet werden sollen. Für die Datenverarbeitung durch die abgabenberechtigte Stelle gelten die genannten Anforderungen. Zusätzlich muss jedoch auch die Datenweitergabe datenschutzrechtlich gerechtfertigt und eine Rechtsgrundlage gegeben sein. Die Rechtfertigung für die Datenübermittlung kann grundsätzlich durch die Abgabensatzung gestaltet werden, wenn nicht schon eine gesetzliche Regelung hierfür besteht (zum Beispiel im Melderecht). Erfolgt die Datenübermittlung zu anderen Zwecken als dem ursprünglichen Erhebungszweck, sind ebenfalls die zusätzlichen Anforderungen bei der Ausgestaltung der Satzung zu beachten.

Denkbar sind auch Konstellationen, in denen sich die Daten **nicht innerhalb derselben Kommune** befinden, sodass zunächst ein **Übermittlungsvorgang** erforderlich ist. Der Schaffung einer Rechtfertigung zur Datenübermittlung in der kommunalen Satzung sind **kompetenzrechtliche Grenzen** gesetzt. Denn die abgabenberechtigte Kommune kann für „fremde“ Stellen keine datenschutzrechtliche Rechtfertigung im Sinne der DSGVO schaffen. Dies gilt vorliegend insbesondere in Bezug auf Daten, die bei Stellen des Bundes oder

---

<sup>27</sup> BayVGh, Beschl. v. 20.08.2019 – 12 ZB 19.333, juris, Rn. 74; *Buchner/Petri* in: Kühling/Buchner, DSGVO, 4. Aufl. 2024, Art. 6 DS-GVO Rn. 84.

des Landes liegen, kann jedoch auch auf kommunaler Ebene relevant sein. Um die Datenermittlung und -verarbeitung sowohl rechtskonform als auch praktikabel zu gestalten, kann es daher im Einzelfall erforderlich sein, auf datenschutzrechtliche Einwilligungserklärungen oder Selbstauskünfte der Abgabepflichtigen zurückzugreifen.

Im Fall des **Einwohner:innenbeitrages** liegt es nahe, auf die bestehenden Datensätze der **Meldebehörden** zurückzugreifen. Zu beachten ist, dass es für die Datenübermittlung durch Meldebehörden bereits Rechtfertigungstatbestände im Bundesmeldegesetz (BMG) gibt. Nicht praxistauglich ist die in § 34 BMG vorgesehene Möglichkeit einer *einzelfallbezogenen* und damit einzelfallgeprüften Datenübermittlung durch die Meldebehörden, da dies mit einem großen dauerhaften Umsetzungsaufwand verbunden wäre. Eine *regelmäßige* automatisierte Datenübermittlung im Sinne des § 36 Abs. 1 BMG ist hingegen nur über eine zusätzliche Regelung in der Meldeverordnung des Ministeriums des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen möglich. Das Ministerium für Verkehr strebt die Verankerung einer entsprechenden Regelung in der Meldeverordnung an. Bis dahin beziehungsweise alternativ können die erforderlichen Daten durch **freiwillige Erklärungen** der Einwohner:innen von der abgabeberechtigten Stelle ermittelt werden. Liegen die Meldedaten bereits innerhalb derselben Kommune vor, in der die Abgabe eingeführt wird, findet die Regelung zur Datenweitergabe gemäß § 37 BMG Anwendung.

Für mögliche Befreiungen von der Abgabepflicht aus sozialen Gründen ist jeweils für den konkreten Fall zu prüfen, ob auf Daten der jeweiligen **Leistungsträger**, etwa der Sozialämter, zurückgegriffen werden kann. Voraussetzung für die erforderliche Datenübermittlung ist eine datenschutzrechtliche Grundlage, die je nach Einzelfall durch entsprechende gesetzliche Regelungen geschaffen werden müsste. Fehlt eine gesetzliche Grundlage oder kann eine solche aufgrund kompetenzrechtlicher Beschränkungen nicht geschaffen werden, lässt sich der Übermittlungsvorgang durch eine datenschutzrechtliche Einwilligung der Betroffenen rechtfertigen. Wird auf eine datenschutzrechtliche Einwilligung verzichtet oder erscheint die konkrete Umsetzung unpraktikabel, könnte die Datenerhebung auch auf freiwilligen Selbstauskünften der Betroffenen beruhen, wobei die Richtigkeit der Angaben durch geeignete Nachweise zu belegen wäre.

Im Rahmen des **Kraftfahrzeughalter:innenbeitrages** sind ebenfalls die datenschutzrechtlichen Anforderungen bei der Gestaltung der Satzung zu beachten, insbesondere soweit auf bestehende Daten der örtlichen Zulassungsstellen zurückgegriffen werden soll. Für die mögliche Datenverarbeitung formuliert § 35 Straßenverkehrsgesetz (StVG) abschließend die zulässigen Anwendungsfälle. Eine Rechtfertigung für die Verarbeitung von Zulassungsdaten zum Zwecke der Erhebung eines Kraftfahrzeughalter:innenbeitrages ist darin bislang nicht vorgesehen. Das Verkehrsministerium beabsichtigt daher eine Initiative zur Ergänzung des § 35 StVG. Eine entsprechende Anpassung entspricht dem Bestreben nach Entbürokratisierung und dürfte auch für andere Bundesländer interessant sein. Bis zur Einführung dieser spezifischen datenschutzrechtlichen Rechtfertigung ist die Beschaffung der für die Umsetzung des Mobilitätspasses erforderlichen Kfz-Halter:innen-Daten auch ohne diese spezifischen Regelungen

gen möglich: Mit den Vorreiter-Kommunen sind bereits Prozesse zur Datenbeschaffung entwickelt worden, die als einen wesentlichen Baustein auf (gegebenenfalls digitale) verpflichtende Selbstauskünfte und Erklärungen der Abgabepflichtigen setzen. Dies entspricht auch dem Vorbild anderer Drittnutzerfinanzierungsinstrumente im Ausland. Eine Pflicht zur Selbstauskunft kann in der Satzung geregelt werden. Damit wird grundsätzlich auch ohne aktives Zutun der abgabeberechtigten Stelle die (digitale) Selbstauskunft der Kraftfahrzeughalter:innen vorgegeben. Ergänzend können die Meldedaten der Einwohner:innen beziehungsweise Registerdaten von juristischen Personen genutzt werden, um Auskunftsschreiben zu versenden. Im Falle von Neuzulassungen von Kraftfahrzeugen könnte künftig die Einwilligung für eine entsprechende Datenverarbeitung und -weitergabe bereits im Zulassungsvorgang abgefragt werden. Für den Fall, dass Kraftfahrzeughalter:innen unrichtige oder überhaupt keine Angaben machen sollten, ist die Regelung einer bußgeldbewährten Ordnungswidrigkeit in der Satzung sinnvoll. Für die Ahndung der Ordnungswidrigkeit ist aus datenschutzrechtlicher Sicht wiederum der Rückgriff auf die Zulassungsdaten möglich, § 35 Abs. 1 Nr. 3 StVG. Um einen Abgleich der Daten, die aus der Selbstauskunft stammen, mit den Zulassungsdaten im Wege eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens zu ermöglichen, müssen hinreichende tatsächliche Anhaltspunkte für eine Ordnungswidrigkeit dargelegt werden. Dies kann umgesetzt werden, indem eine konkretisierte Abfrage vorgenommen wird, bei der die angeforderten Datensätze ausschließlich Personen betrifft, auf die zwar mindestens ein Fahrzeug zugelassen ist, bisher aber keine Selbstauskunft stattgefunden hat. In der Folge dürfen keine Daten solcher Kraftfahrzeughalter:innen abgefragt werden, die nicht in den Anwendungsbereich der Abgabensatzung fallen. Für die Übermittlung der Daten, die aus der Selbstauskunft stammen und die von der Zulassungsbehörde für den Abgleich genutzt werden sollen, bedarf es außerdem einer eigenständigen datenschutzrechtlichen Regelung im Rahmen der Abgabensatzung.

## Formelle Anforderungen an die Satzung

Satzungen werden durch den Gemeinderat (Stadtrat) beziehungsweise Kreistag erlassen (vergleiche § 39 Abs. 2 Nr. 3 GemO BW, § 34 Abs. 2 Nr. 3 LkrO BW); der Erlass ist nicht delegierbar.<sup>28</sup> Für die Verhandlungen des Gemeinderats beziehungsweise Kreistags beim Erlass der Satzungen gilt der Grundsatz der Öffentlichkeit der Sitzungen (§ 35 Abs. 1 Satz 1 GemO BW, § 30 Abs. 1 Satz 1 LKrO BW). Satzungen werden grundsätzlich mit einfacher Mehrheit beschlossen (§ 37 Abs. 6 GemO BW, § 32 Abs. 6 LkrO BW) und bedürfen sodann vor der Bekanntmachung der Ausfertigung.<sup>29</sup> Gemäß § 4 Abs. 3 Satz 1 GemO BW beziehungsweise § 3 Abs. 3 LKrO BW sind Satzungen öffentlich bekannt zu machen. Die Form der Bekanntmachung bestimmt sich nach der Bekanntmachungssatzung der Kommune. Satzungen treten am Tag nach der Bekanntmachung in Kraft, wenn kein anderer Zeitpunkt bestimmt ist (§ 4 Abs. 3 Satz 2 GemO BW, § 3 Abs. 3 Satz 2 LKrO BW). Sie sind der Rechtsaufsichtsbehörde anzuzeigen (§ 4 Abs. 3 Satz 3 GemO BW, § 3 Abs. 3 Satz 3 LKrO BW).

---

<sup>28</sup> Pflumm in: BeckOK KommunalR BW, 25. Ed. (01.05.2024), § 4 GemO Rn. 10.

<sup>29</sup> Pflumm in: BeckOK KommunalR BW, 25. Ed. (01.05.2024), § 4 GemO Rn. 10; Pautsch in: BeckOK KommunalR BW, 25. Ed. (01.05.2024), § 3 LkrO Rn. 10.

## Kommunikation und Beteiligung

Im Zuge einer konkreten Einführung des Mobilitätspasses in einer Kommune ist von einem breiten öffentlichen Diskurs auszugehen. Dabei kommt der strategischen Kommunikation von Beginn an eine hohe Bedeutung zu – von der Entscheidungsfindung bis hin zur Umsetzung des Mobilitätspasses.

Deshalb ist eine eigene Arbeitshilfe Kommunikation entstanden. Sie bietet Stadt- und Landkreisen sowie großen Kreisstädten und den Verkehrsverbünden und Verkehrsunternehmen in Baden-Württemberg eine Hilfestellung für die Kommunikation des Mobilitätspasses.

Die Arbeitshilfe enthält konzeptionelle Basismaterialien als Hintergrundinformation (zum Beispiel Storyline, Kernbotschaften, Hintergrundtext zur Drittnutzerfinanzierung), Servicematerialien zur direkten Nutzung (wie Infografiken oder ein Erklärfilm) sowie die Darstellung typischer kommunikativer Prozessschritte im demokratischen Verfahren zur Einführung des Mobilitätspasses einschließlich praxisbezogener Anregungen für den Dialog und die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger.

Für die Akzeptanzsicherung des Mobilitätspasses ist es sehr wichtig, von Anbeginn den konkreten Nutzen des Mobilitätspasses kommunikativ in den Vordergrund zu stellen. Ein eigenes Kapitel ist diesem Thema gewidmet. Hier findet man sowohl konkrete beispielhafte individuelle Verbesserungen im Alltag verschiedener Zielgruppen als auch eine Übersicht mit konkreten Beispielen für Ausbau- und Verbesserungsmaßnahmen des ÖPNV, die durch die Erlöse aus dem Mobilitätspass (mit)finanziert werden könnten.

Durch eine rechtzeitige und gute Kommunikation kann Verständnis und Akzeptanz für die Sinnhaftigkeit und Erfordernis des Mobilitätspasses in der Bevölkerung und bei weiteren relevanten gesellschaftlichen Akteuren erzeugt werden.

# D. Erhebung der Abgabe

## Prozessüberblick

Die Erhebung der Abgabe ist ein wesentlicher Teilprozess im Rahmen der Umsetzung eines Mobilitätspasses. Am Beispiel des Einwohner:innenbeitrags lässt sich dieser Teilprozess in elf Schritte unterteilen, die grundsätzlich auf kommunaler Ebene verantwortet werden (vergleiche nachfolgende Abbildung).



Abbildung 8: Teilprozessschritte zur Erhebung eines Einwohner:innenbeitrags

Die Prozessschritte „Berechnung der Abgabenhöhe“, „Bescheide“, „Vorverfahren, Prüfung“, „Mahnverfahren“ und „Vollstreckung“ erfolgen dabei im Wesentlichen analog zu bestehenden Kommunalgaben.

Die weiteren Prozessschritte betreffen die Schaffung einer spezifischen Datengrundlage, auf deren Basis die Abgabe erhoben werden kann. Dabei unterscheiden sich die Schritte je nach Mobilitätspass-Variante, sowohl hinsichtlich der Grundgesamtheit als auch der befreiten und/oder ermäßigten Ausnahmegruppen.

## Schaffung der Datengrundlage

Zur Schaffung der Datengrundlage ist zunächst ein **Datensatz mit der Grundgesamtheit** notwendig. Dabei liegen die jeweiligen Daten zu Einwohner:innen beziehungsweise Kraftfahrzeughalter:innen bei Einwohner-Meldeämtern beziehungsweise Zulassungsstellen bereits vor. Eine Neuerhebung der Grundgesamtheit wäre bei Vorliegen einer datenschutzrechtlichen Rechtfertigung zur Nutzung für die Zwecke des Mobilitätspasses (vergleiche „Satzung gestalten“) nicht notwendig. Soweit eine datenschutzrechtliche Rechtfertigung im Staus quo nicht gegeben ist (vergleiche Kapitel „Datenbeschaffung und datenschutzrechtliche Fragen“) können die erforderlichen Daten durch Selbstauskünfte ermittelt werden.

Je nach Konstellation sind ein oder mehrere Schnittstellen notwendig (abhängig davon, ob die abgabenerhebende Kommune ein Landkreis mit kreisangehörigen Gemeinden oder ein einzelner Stadtkreis ist, sowie welche Mobilitätspass-Variante eingeführt werden soll).

Um in einem zweiten Schritt **Ausnahmen und Ermäßigungen** zu berücksichtigen, welche in der Satzung definiert wurden (inklusive den zwingenden Vorgaben aus dem LMG), sind grundsätzlich drei Vorgehensweisen denkbar:

- Ex-Ante-Ansatz: Vollständige Vorfilterung nach Abgabenschuldtigen
- Ex-Post-Ansatz: Keine Vorfilterung nach Abgabenschuldtigen
- Misch-Ansatz: Teilweise Vorfilterung nach Abgabenschuldtigen.

Am Beispiel des Einwohner:innenbeitrags wurden diese Vorgehensweisen in Zusammenarbeit mit einer Vorreiterkommune verglichen und dabei der Misch-Ansatz als am praktikabelsten bewertet. Im Rahmen des Misch-Ansatzes müssen die betroffenen Personen zuerst der Datenübertragung zwischen Ämtern innerhalb der abgabenerhebenden Kommune (freiwillig) einwilligen. Auf dieser Basis werden die im Datensatz inkludierten, für einen Befreiungstatbestand relevanten Merkmale wie beispielsweise Alter, Meldeadresse (hinsichtlich möglicher befreiter Gebiete) sowie Informationen zum Zweitwohnsitz (im Falle einer möglichen auszuschließenden doppelten Abgabenzahlung) vorgefiltert. Bei einem solchen Misch-Ansatz ist im Grundsatz mit einem gewissen Aufwand zur Vorselektion und nachträglichen Prüfung zu rechnen. Der Gesamtaufwand ist jedoch im Vergleich zu einer vollständigen ex-post Abwicklung minimiert. Eine vollständige Ex-Ante-Vorfilterung durch die abgabenschuldige Kommune ist nach derzeitigem Stand flächendeckend aufgrund datenschutzrechtlicher (fehlende Einwilligung zur Nutzung von Daten, zum Beispiel der Sozialbehörde) sowie prozessualer Anforderungen (fehlende notwendigen IT-Schnittstellen) nicht möglich.

Für den Kraftfahrzeughalter:innenbeitrag sind mit Blick auf die Vorgaben des LMG mindestens die Befreiungstatbestände nach § 3 des Kraftfahrzeugsteuergesetzes (KraftStG) relevant. Ob ein Kraftfahrzeug einen Ausnahmetatbestand nach § 3 KraftStG erfüllt, weisen Kraftfahrzeughalter:innen im Regelfall bei Zulassung den lokalen Zulassungsstellen nach. Diese hinterlegen dann im zentralen Fahrzeugregister (ZFZR) einen entsprechenden Vermerk für den Zoll, der die

Kraftfahrzeugsteuer erhebt.<sup>30</sup> Aufgrund der aktuellen datenschutzrechtlichen Rahmenbedingungen kann für die Abgabenerhebung zum Zweck des Mobilitätspasses jedoch nicht auf diese Daten des ZFZR zugegriffen werden. Die Daten sind deshalb aktuell durch eine Selbstauskunft zu erheben.

## **Operative Vereinnahmung der Abgabe**

Im Rahmen der Vereinnahmung der Abgabe können grundsätzlich auch Dritte, wie zum Beispiel kommunale Verkehrsunternehmen, in den Prozess eingebunden werden. Ein ähnliches Vorgehen ist bereits breite Praxis im Bereich der Abfallwirtschaft. So übernehmen hier Unternehmen in privater Rechtsform (zum Beispiel GmbH) wesentliche Aufgaben im Zusammenhang mit der Erhebung von Abfallgebühren in der Regel als Verwaltungshilfe.

Grundsätzlich stehen der Verwaltung zwei Möglichkeiten zur Einbindung privater Dritter zur Verfügung:

- Verwaltungshilfe
- Beleihung.

Bei der Beleihung werden Hoheitsbefugnisse auf Privatrechtssubjektive übertragen. Der Beliehene tritt dabei selbst als Behörde auf und verfügt – im Rahmen des übertragenen Aufgabenbereichs beziehungsweise der übertragenen Hoheitsbefugnisse – über alle behördlichen Handlungsoptionen. So kann der Beliehene beispielsweise Verwaltungsakte erlassen. Bei der Verwaltungshilfe unterstützt ein privater Dritter die Behörde lediglich bei der Wahrnehmung von behördlichen Aufgaben, besitzt aber keine eigenen Hoheitsbefugnisse. Die rechtliche Verantwortung verbleibt bei der beauftragenden Stelle, die nach außen als Behörde auftritt.

Im Fall der Beleihung müssen das „Ob“ der Beleihung sowie Art und Umfang der verliehenen Hoheitsbefugnisse durch Parlamentsgesetz geregelt werden. Der Beleihungsakt als solcher kann dann aufgrund dieses Gesetzes mittels Rechtsverordnung, Satzung, Verwaltungsakt oder öffentlich-rechtlichem Vertrag umgesetzt werden. Die Verwaltungshilfe unterliegt diesem Gesetzesvorbehalt nicht.

Eine Beleihung kommt für die Umsetzung des Mobilitätspasses mangels entsprechendem Parlamentsgesetz aktuell nicht in Betracht. Sachnäher ist ohnehin, Dritte wie etwa kommunale Verkehrsunternehmen als Verwaltungshelfer einzusetzen. Im Rahmen der Verwaltungshilfe könnten diese Dritten die Abgabenerhebung „schlüsselartig“ vorbereiten, während die Erhebung selbst im Namen der Kommune erfolgt, die mit dem Abgabenaufkommen den ÖPNV mitfinanziert. Die Dritten übernehmen somit bestimmte Verwaltungstätigkeiten,

---

<sup>30</sup> Daneben bietet der Zoll eigene Online-Formulare an, die von Kraftfahrzeughalter:innen genutzt werden können, um eine Befreiung direkt beim Zoll zu melden. Ähnliche Formulare könnten ebenfalls von der abgabenerhebenden Behörde genutzt werden für diejenigen Fälle, in denen der Befreiungstatbestand in Ausnahmen nicht direkt bei der Zulassungsstelle nachgewiesen wurde.



welche von diesen effizienter und unbürokratischer durchgeführt werden können. Sie nehmen aber keine hoheitlichen Aufgaben wahr.

Aus datenschutzrechtlicher Sicht ist bei Einsatz der Verwaltungshilfe abhängig von der Ausgestaltung im Einzelfall zu prüfen, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang neben Regelungen zur Vergütung zwischen der abgabenberechtigten Kommune und dem Verwaltungshelfer auch Regelungen zur Datenauftragsverarbeitung zu treffen sind.

Wesentliches Argument für die Einbindung Dritter ist die Nutzung dort bereits vorhandener Ressourcen. Dabei muss es sich nicht zwangsläufig um personelle Kapazitäten handeln; teils sind auch die IT-Infrastrukturen (zum Beispiel klientsfähige Software) ein Faktor. Grundsätzlich gilt es übergreifend zwischen einer Entlastung der Verwaltung unter Nutzung andernorts bereits vorhandener Ressourcen einerseits und der zunehmenden Komplexität des Prozesses durch die Einführung weiterer Schnittstellen andererseits im individuellen Fall abzuwägen. Es ist allgemein zu empfehlen, den Prozess möglichst bei einer Stelle zu bündeln, entweder in einer umfassenden Einbindung privater Dritter im Rahmen der Verwaltungshilfe oder durch eine Zentralisierung der Aufgaben in der Verwaltung der abgabenberechtigten Kommune.

# E. Verwendung des Mobilitätsguthabens

Im Kern des Mobilitätspasses steht das Mobilitätsguthaben, welches Abgabepflichtige in gleicher Höhe zur geleisteten Abgabe erhalten und bei den Vertriebsstellen des örtlichen Verkehrsverbundes beziehungsweise der Verkehrsunternehmen für den Erwerb von ÖPNV-Tarifprodukten einlösen können.

## Akteursgruppen

In Summe sind an der Bereitstellung und Verwendung des Mobilitätsguthabens drei wesentliche Akteursgruppen beteiligt<sup>31</sup>:

- Abgabeberechtigte Kommune
- Abgabepflichtige
- Vertriebsstellen.

In Bezug auf die konkreten Verfahrensabläufe, wer für die Bereitstellung und Abwicklung des Mobilitätsguthabens zuständig ist und zwischen wem und wie bestimmte Zahlungsströme verlaufen, lässt das LMG den Abgabeberechtigten einen **weiten Gestaltungsspielraum**.

## Verwendungsmöglichkeiten

Das Mobilitätsguthaben kann nach den Vorgaben des LMG von den Abgabepflichtigen für den Erwerb von...

- ...nicht übertragbaren, personalisierten Zeitkarten des ÖPNV...
- ... ab einem Geltungszeitraum von mindestens einer Woche...
- ...die von dem Verkehrsverbund beziehungsweise bei den Verkehrsunternehmen in dem Gebiet des Abgabeberechtigten...
- ...zur Nutzung des Nahverkehrsangebots angeboten werden...
- ...verwendet werden.

Damit setzt das LMG den Rahmen, welche Tarifprodukte von den Abgabepflichtigen mit dem Mobilitätsguthaben in Vertriebsstellen des ÖPNV vor Ort erworben werden können. Das Guthaben aus mehreren Abgabenzeiträumen kann aufsummiert werden und verfällt für jeden Abgabenzeitraum erst zwölf Monate nach der Bereitstellung. Das nicht eingesetzte,

---

<sup>31</sup> Eine Kommune unterhält dabei in der Regel Beziehungen zu zahlreichen Abgabepflichtigen sowie mehreren Vertriebsstellen; gleichermaßen gibt es eine Vielzahl an Beziehungen zwischen Abgabepflichtigen und den verschiedenen in der jeweiligen Kommune relevanten Vertriebsstellen.

verfallene Guthaben verbleibt bei der Kommune (Details zur Verwendung des bei der Kommune verbleibenden Abgabenaufkommens werden in Kapitel E ausgeführt).

Zahlreiche Monats-, Wochenkarten und Jobticket-Angebote der lokalen Verkehrsverbünde beziehungsweise Verkehrsunternehmen, aber auch bundesweit standardisierte Tarifprodukte wie das *Deutschland-Ticket* sowie das landesweit angebotene *Deutschland-Ticket JugendBW* sehen derzeit eine Personalisierung der Zeitkarten vor und fallen damit unter die Verwendungsmöglichkeiten des Mobilitätsguthabens, sofern diese von den Verbünden vor Ort vertrieben werden<sup>32</sup>. Die Regelung ermöglicht es auch, etwa über die Tarifbestimmungen, insbesondere für Zeitkarten, die Nutzung anderer Mobilitätsformen (On-Demand- oder Sharing-Angebote) zu bewirken.

Im Falle des Kraftfahrzeughalter:innenbeitrags darf das Guthaben von abgabepflichtigen juristischen Personen auch auf die ihm verbundenen natürlichen Personen (beispielsweise auf die Arbeitnehmer:innen) übertragen werden. Es besteht zudem die Möglichkeit, dass abgabepflichtige natürliche Personen ihr Guthaben auf andere natürliche Personen übertragen, sofern die Kommune diese optionale Möglichkeit in ihrer Satzung verankert hat (vergleiche oben Abschnitt „Satzung gestalten“ unter 3.2).

Es ist zudem im Rahmen der Satzung zu regeln, bei welchen Vertriebsstellen eine Einlösung erfolgt und wie diese konkret zu gestalten ist. Dabei ist es ausreichend, wenn eine Einlösung in wesentlichen Vertriebsstellen vor Ort möglich ist, eine Vollabdeckung ist nicht erforderlich. Technisch ist dabei sicherzustellen, dass eine Schnittstelle zwischen der Vertriebsstelle und der Stelle vorhanden ist, die die Information über die Höhe des verfügbaren Mobilitätsguthabens verwaltet. Diese Verwaltung kann dabei digital erfolgen, wie in den nachfolgenden Abschnitten weiter ausgeführt wird.

## Prozess zur Verwaltung des Mobilitätsguthabens

Im Rahmen der konzeptionellen Zusammenarbeit des Ministeriums für Verkehr mit drei Vorreiterkommunen wurden in einem ersten Schritt vier mögliche Prozess-Modelle eingegrenzt, die die grundsätzlichen Anforderungen zu den Verwendungsmöglichkeiten und zur Verwaltung der Information über die Höhe des Mobilitätsguthabens erfüllen. Die Detail-Beziehungen zwischen den Akteursgruppen unterscheiden sich dabei jeweils. Die resultierenden **Prozess-Modelle** sind in Abbildung 9 schematisch dargestellt.

---

<sup>32</sup> Im Falle von Abgabepflichtigen, die Zeitkarten von Vertriebsstellen außerhalb des Verkehrsverbundes vor Ort beziehungsweise der Verkehrsunternehmen vor Ort beziehen möchten – beispielsweise in Form von Jobtickets über Arbeitgeber:innen, die einen Rahmenvertrag mit einer Vertriebsstelle in einem anderen Verkehrsverbund beziehungsweise den Verkehrsunternehmen dort unterhalten – ist individuell abzuwägen, inwieweit auch hierfür eine Einlösbarkeit eingeräumt wird. Ein möglicher Umsetzungsansatz ist das Erstattungsmodell, welches in Abbildung 9 skizziert wird.

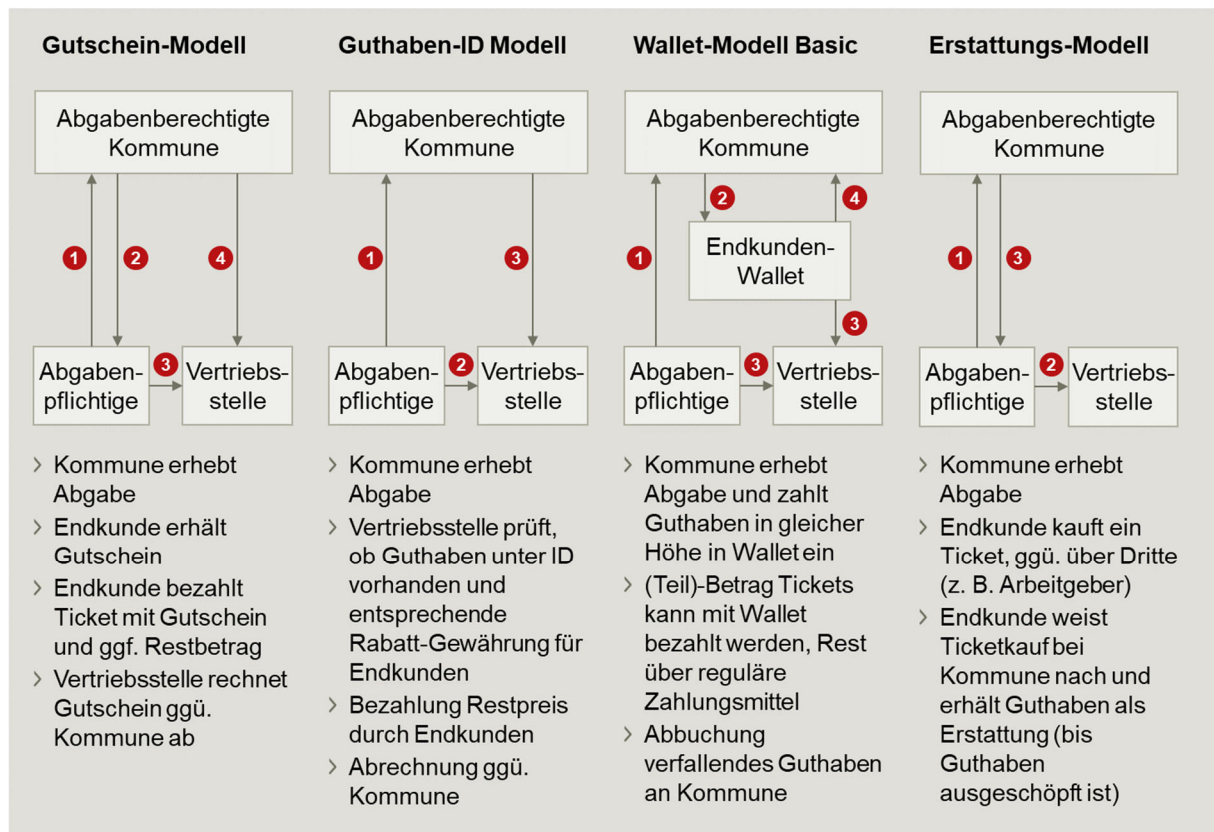


Abbildung 9: Mögliche Prozess-Modelle zur Einlösung des Mobilitätsguthabens (schematische Darstellung)

In einem zweiten Schritt wurde gemeinsam mit verschiedenen Vertreter:innen aus den Vorreiterkommunen in Interviews und Workshops diskutiert, welches Prozess-Modell die verschiedenen **Anforderungen** für die Umsetzung voraussichtlich am besten erfüllen kann. Hierbei hat sich durchweg das Guthaben-ID-Modell als präferierte Option herauskristallisiert.

Wesentliche, mit dem Guthaben-ID-Modell erfüllbare Anforderungen sind:

- Prozessanforderungen aus Perspektive der Kommune
  - Sicherheitskonforme Ausgestaltung und Minimierung des Betrugspotenzials
  - Frühzeitige Information über voraussichtliche Mittel aus „verfallendem Guthaben“
  - Digitale Umsetzbarkeit unabhängig von Größe und (IT-) Kompetenzen der Kommune, bei der die Verwaltung der Information über das verfügbare Guthaben über eine externe technische Plattform erfolgt
  - Konzeptionelle Klarheit, klare Verantwortungen für die Verwaltung des Mobilitätsguthabens

- Prozessanforderungen aus Perspektive der Vertriebsstellen
  - Integration relevanter Schnittstellen in die externe technische Plattform, über die die Verwaltung des Mobilitätsguthabens erfolgt
  - Sicherheitskonforme Ausgestaltung und Minimierung des Betrugspotenzials
  - Effiziente und garantierte Abrechnung des Guthabens gegenüber den Vertriebsstellen
- Prozessanforderungen aus Perspektive der Abgabepflichtigen
  - Einlösbarkeit aller relevanten Tarifprodukte
  - Einfach zugängliche und jederzeit abrufbare Informationen über verfügbares Guthaben
  - Ansprechpartner bei Rückfragen (inhaltlich und technisch)
  - Transparenz und Effizienz in allen Aspekten

Der resultierende Prozess für eine unterstützende technische Plattform lässt sich daher in folgender Prozesslandkarte zusammenfassen (vergleiche Abbildung 10).

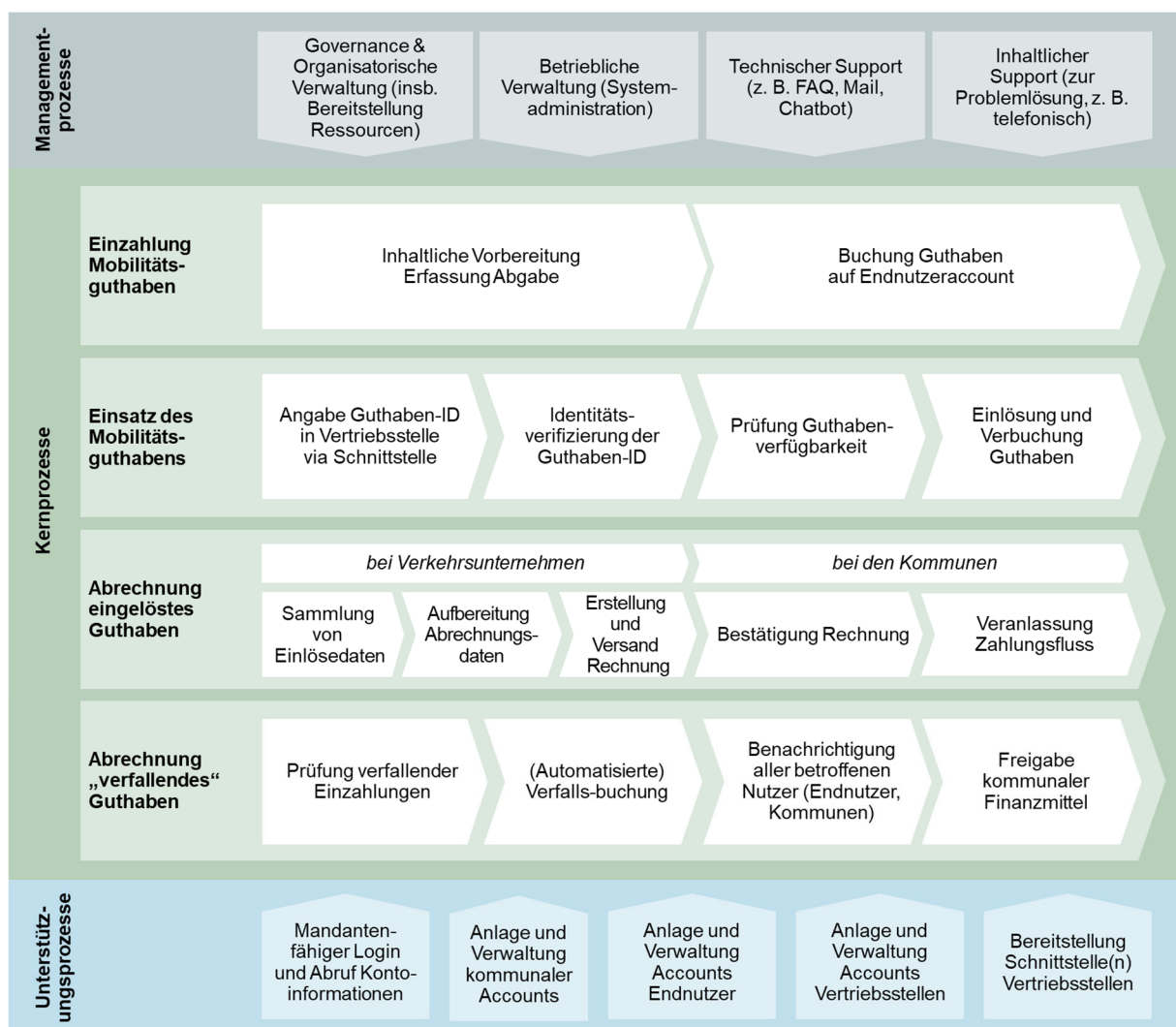


Abbildung 10: Prozesslandkarte zur Umsetzung des Guthaben-ID-Modells

Als übergreifende Prozessanforderungen wurden zudem gemeinsam mit Vertreter:innen der Akteursgruppen identifiziert:

- Aufbau eines landesweiten Non-Profit-Dienstleisters als Betriebsgesellschaft zur Umsetzung dieser technischen Plattform als Bindeglied zwischen Kommune/Vertriebsstelle
- Langfristige Durchführung von übergeordneten Aufgaben (wie Vergabe der Guthaben ID; De-/Aktivierung von Konten und Accounts)

Auf dieser Basis werden in dem nachfolgenden Abschnitt (vierter Schritt) technische Hinweise für den Aufbau einer potenziellen (landesweiten) **Plattform** zur Verwaltung des Mobilitätsguthabens skizziert.

## Landesweite Plattform zur Verwaltung des Mobilitätsguthabens

Damit nicht jede Kommune für die Abwicklung des Mobilitätsguthabens eine eigene Lösung entwickeln muss, wird im Ergebnis der aufgenommenen Prozessanforderungen empfohlen, dass Kommunen gemeinsam eine landesweit anwendbare Plattform für die Guthabenbuchung und -verrechnung aufbauen und betreiben. Eine gemeinsame Guthabenplattform sollte derart aufgesetzt sein, dass sich perspektivisch so viele Kommunen und ÖPNV-Vertriebsstellen wie möglich andocken könnten. Das Ministerium für Verkehr plant hierzu eine Unterstützung der Kommunen.

Zielsetzung einer potenziellen (landesweiten) Plattform zur Verwaltung des Mobilitätsguthabens ist es, die zuvor beschriebenen Prozesse zur Verwaltung des Mobilitätsguthabens technisch zu ermöglichen. Sie soll einer großen Anzahl an Endnutzer:innen zur Verwaltung des Mobilitätsguthabens dienen und die Abrechnungsprozesse zwischen den Endnutzer:innen, den ÖPNV-Vertriebsstellen und den Kommunen bündeln und damit eine kostengünstige Wirkung für die Kommunen entfalten. Der vorgelagerte Prozess der Abgabenerhebung, der Vertrieb durch die Vertriebsstellen (Verkehrsverbünde, Verkehrsunternehmen) als auch die haushaltstechnischen Buchungen der einzelnen Kommunen sind keine Anwendungsfälle dieser Plattform.

Wesentliche Aktivitäten des Plattformbetriebs mit relevanten regelmäßigen Aufwänden lassen sich im inhaltlichen Support gegenüber den Endnutzer:innen verorten sowie im Einpflegen von neuen Abgabepflichtigen im System und in der Schnittstellenpflege zwischen IT-Plattform und dritten Systemen (insbesondere bei neuen Vertriebsportalen).

Für die Governance der Plattform bedarf es der Beauftragung einer Betriebsgesellschaft. Hierbei empfiehlt sich aus vergaberechtlichen Gründen eine Beauftragung an eine Betriebsgesellschaft, an der mehrere Kommunen beteiligt sind. Das Ministerium für Verkehr plant hierzu eine Unterstützung der Kommunen.

## **Steuerrechtliche Aspekte**

Bei der Ausgestaltung der Satzung sowie der konkreten Umsetzung des Mobilitätspasses können auch steuerrechtliche Aspekte eine Rolle spielen. Im Einzelnen kommt es darauf an, welche konkrete Beitragsvariante eingeführt und wie die Umsetzung organisiert wird. Im Fokus liegt dabei die Gewährung oder Weitergabe des Mobilitätsguthabens.

### **Umsatzsteuer**

Aus Sicht der Abgabepflichtigen muss sich jeweils eindeutig ergeben, dass das Mobilitätsguthaben ausschließlich gegenüber dem Verkehrsunternehmen nicht aber gegenüber der Kommune für die Beförderungsleistung oder andere Leistungen eingelöst werden kann. Andernfalls kann es gegebenenfalls durch die Gewährung des Mobilitätsguthabens zu einem umsatzsteuerrechtlichen Leistungsaustausch zwischen der Kommune und den Abgabepflichtigen kommen.

Die Verkehrsunternehmen erbringen ihrerseits umsatzsteuerpflichtige Beförderungsleistungen für die Abgabepflichtigen, soweit hierfür ein Mobilitätsguthaben eingelöst wird. Nur insoweit unterliegen die Einnahmen aus dem Mobilitätsguthaben der Umsatzsteuer und zwar auf Ebene der Verkehrsunternehmen. Der Zeitpunkt der Entstehung der Umsatzsteuer hängt vom gewählten Modell zur Einlösung des Mobilitätsguthabens ab.

Soweit die Abgabepflichtigen das Mobilitätsguthaben nicht verwenden, liegt mangels Gegenleistung grundsätzlich kein umsatzsteuerlicher Leistungsaustausch zwischen den Abgabepflichtigen und der jeweiligen Kommune vor.

### **Lohnsteuer**

Soweit es beim Mobilitätspass für Kraftfahrzeughalter:innen zu dem Fall kommt, dass juristischen Personen das Mobilitätsguthaben zusteht und diese das Mobilitätsguthaben für Betriebsangehörige einsetzen, können sich – je nach Ausgestaltung – lohnsteuerliche Sachverhalte ergeben.

### **Allgemeiner steuerlicher Hinweis**

Die steuerrechtlichen Rechtsfolgen sind unter Berücksichtigung der konkreten Rahmenbedingungen der jeweiligen Kommune (unter anderem Beitragsvariante, Ausgestaltung der Satzung, Zahlungsströme etc.) im Einzelfall nochmal zu prüfen und gegebenenfalls im Vorfeld mit der Finanzverwaltung abzuklären.

# F. Verwendung des Abgabenaufkommens

## Zweckbindung des Abgabenaufkommens

Für die Abgabeberechtigten stellt sich die Frage, wie das Abgabenaufkommen aus dem Mobilitätspass eingesetzt werden kann. Das LMG sieht bestimmte Vorgaben zur Zweckbindung des Abgabenaufkommens vor, die unmittelbare Auswirkungen auf den Handlungsspielraum der Abgabeberechtigten haben. Aus § 15 Abs. 1 LMG ergibt sich, dass das Abgabenaufkommen zunächst vorrangig zur Kompensation des eingelösten Mobilitätsguthabens zu verwenden ist. Denn wesentlicher Bestandteil des Mobilitätspasses ist die Einräumung eines Mobilitätsguthabens im Gegenzug für die von dem oder der Abgabepflichtigen erbrachte Zahlung. Das noch verbleibende Abgabenaufkommen ist von der abgabeberechtigten Kommune für den **Ausbau des ÖPNV** zu verwenden. Hierzu zählen nach dem Wortlaut des Gesetzes „insbesondere“ die Verbesserung des Fahrplan-, Qualitäts- und Tarifangebotes sowie die Verbesserung der Infrastruktur des ÖPNV einschließlich infrastruktureller und technischer Maßnahmen zur Verknüpfung verschiedener Verkehrsträger. Damit sind die Bereiche Betrieb, Infrastruktur und Tarif abgedeckt. Durch die Formulierung „insbesondere“ ist die Regelung zur Zweckbindung zudem dahingehend ausgestaltet, dass auch weitere gleichartige Fälle, die im Zusatz nicht ausdrücklich genannt sind, von der Vorschrift erfasst werden. Zu der Frage, wie der Begriff „öffentlicher Personennahverkehr“ in § 15 Abs. 1 LMG zu verstehen ist, wird in der Gesetzesbegründung auf § 2 Abs. 1 ÖPNVG verwiesen. Danach bezeichnet öffentlicher Personennahverkehr die allgemein zugängliche Beförderung von Personen mit Verkehrsmitteln im Linienverkehr, die überwiegend dazu bestimmt sind, die Verkehrsnachfrage im Stadt-, Vorort- oder Regionalverkehr zu befriedigen. Dies ist im Zweifel der Fall, wenn in der Mehrzahl der Beförderungsfälle eines Verkehrsmittels die gesamte Reiseweite 50 Kilometer oder die gesamte Reisezeit eine Stunde nicht übersteigt (§ 2 Abs. 1 Satz 2 ÖPNVG). Da Linienbedarfsverkehre nach § 44 PBefG ebenfalls als Linienverkehre anzusehen sind, fallen auch sie in den Anwendungsbereich des § 2 Abs. 1 ÖPNVG. Taxen und Mietwagen sind nur dann Teil des ÖPNV, wenn die Voraussetzungen des § 2 Abs. 2 ÖPNVG eingehalten sind, d. h., wenn der Verkehr mit Taxen oder Mietwagen einen Verkehr nach § 2 Abs. 1 ÖPNVG ersetzt, ergänzt oder verdichtet.

Nach § 15 Abs. 2 LMG kann außerdem ein Teil des Abgabenaufkommens (bis zu zwei Prozent) für die **Kommunikation zur Förderung der vermehrten Nutzung klimafreundlicher Mobilitätsformen** verwendet werden. Ziel des Gesetzgebers für diese Regelung ist nach der Gesetzesbegründung die Schaffung der Möglichkeit, ein ausreichend professionelles Marketing für die Nutzung nachhaltiger Mobilitätsangebote in den Stadt- und Landkreisen zu betreiben. Der Wert von zwei Prozent ergibt sich laut der Gesetzesbegründung aus Erfahrungswerten der Kampagnen des Landes, um eine ausreichende Sichtbarkeit von ÖPNV-Maßnahme herzustellen.



Zuletzt legt die Regelung in § 15 Abs. 3 LMG fest, dass das Abgabenaufkommen auch für den bei der Einführung und Umsetzung der Abgabe entstehenden **Verwaltungs- und Erhebungsaufwand** verwendet werden darf.

Das Abgabenaufkommen ist nach dem Wortlaut des LMG nur für den „Ausbau“ des ÖPNV zu verwenden. Eine konkrete Definition, in welchen Fällen ein „Ausbau“ des ÖPNV gegeben ist, gibt es im Gesetz nicht. Unter Berücksichtigung von Sinn und Zweck der Regelung – abgeleitet insbesondere aus den Ausführungen im Koalitionsvertrag und der Gesetzesbegründung – beinhaltet das Wort „Ausbau“ sämtliche Verbesserungsmaßnahmen im Sinne einer Stärkung des ÖPNV (unter anderem auch zur Erreichung von Verkehrsverlagerungen). Diese sollen durch den Mobilitätspass (mit)finanziert werden (können). Hierbei sind zwar bestimmte Ausbaumaßnahmen beispielhaft aufgeführt; eine konkrete gesetzliche Vorgabe im Sinne einer Abgrenzung zum Bestandsangebot ist hiermit jedoch nicht verbunden.

Allgemein ist unter dem Begriff **„Ausbau“** etwas Neues, Zusätzliches im Vergleich zum Ist-Zustand zu verstehen. Die über das Abgabenaufkommen finanzierten Maßnahmen müssen daher ein „Mehr“ beziehungsweise eine Verbesserung im Vergleich zum Vorniveau sein. Dies betrifft sowohl die einmalige als auch die fortlaufende Finanzierung sämtlicher Maßnahmen, die – in fahrplanmäßigem, qualitativem, tariflichem oder infrastrukturellem/technischen Sinne – ein „Mehr“ beim Angebot zum Zeitpunkt oder zeitlich nach Einführung des Mobilitätspasses im Vergleich zum Angebot bei Beschlussfassung zur Einführung des Mobilitätspasses darstellen. Sofern ab dem Zeitpunkt des Beschlusses jedoch vor dem Einführungszeitpunkt bereits Angebotsaufstockungen ausgelöst werden, müssen diese zunächst aus allgemeinen Haushaltsmitteln finanziert werden; erst ab Einführung des Mobilitätspasses können sie aus dem Abgabenaufkommen finanziert werden. Mit Blick auf die angespannte Haushaltslage und Kommunen mit nicht genehmigungsfähigen Haushalten können im Einzelfall auch solche Maßnahmen als Ausbau einzuordnen sein, die einen Abbau des Bestandsangebots verhindern. Dies folgt der Überlegung, dass es unzweifelhaft auch mögliche wäre, dass eine abgabenerhebende Kommunen vor Einführung des Mobilitätspasses ihr Bestandsangebot zunächst reduzieren könnte, um anschließend die reduzierten Angebotsbestandteile wieder im Sinne eines „Ausbaus“ zu erweitern. Im Ergebnis ist festzuhalten, dass es hinsichtlich der Frage, wann eine Ausbaumaßnahme im Sinne des Gesetzentwurfs gegeben ist, einen Auslegungsspielraum gibt. Dieser ist nach sachgerechtem Ermessen vom Abgabeberechtigten auszufüllen. Der Abgabeberechtigte hat im Einzelfall zu entscheiden und zu dokumentieren (beispielsweise im Rahmen von Beschlussvorlagen, in Aktenvermerken oder Ähnlichem), warum es sich um eine Ausbaumaßnahme handelt, die über das Abgabenaufkommen (mit)finanziert werden kann.

## **Einbindung von kommunalen (Verkehrs-)Unternehmen**

Bei der Verwendung des Abgabenaufkommens können (gleichermaßen wie bei der Vereinbarung) ebenfalls kommunale Verkehrsunternehmen eingebunden werden.

Dabei schließt das LMG die Weiterleitung des Abgabenaufkommens an kommunale Verkehrsunternehmen zur Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben nicht aus. Vielmehr können Dritte, die rechtsverbindlich von den Abgabeberechtigten hierzu beauftragt werden, nach den allgemeinen rechtlichen Grundsätzen mit der Verwendung des Abgabenaufkommens betraut werden (**Verwaltungshilfe, Beleihung** – vorbehaltlich einer entsprechenden Rechtsgrundlage, siehe oben unter „D – Operative Vereinnahmung der Abgabe“). Wenn eine abgabeberechtigte Kommune daher ein kommunales Verkehrsunternehmen mit der vollständigen oder teilweisen Verwendung des Abgabenaufkommens beauftragen möchte, so muss sie hierbei rechtsverbindlich sicherstellen, dass die Zweckbindung des Gesetzes entsprechend beachtet wird. Außerdem müsste im Rahmen des (Abstimmungs-) Prozesses zwischen Kommune und Verkehrsunternehmen berücksichtigt werden, dass etwaig zu treffende Ermessensentscheidungen – soweit die entsprechende Aufgabe nicht vollständig an das Verkehrsunternehmen übertragen wird – letztentscheidend von der Kommune getroffen werden. In Bezug auf die Aufgabenerledigung durch das Verkehrsunternehmen wären bei Bedarf bestimmte Dokumentations- und Nachweispflichten zwischen der Kommune und dem Verkehrsunternehmen auf geeignetem Wege zu regeln.

Unabhängig von den Vorgaben des LMG sind zudem auch die beihilfenrechtlichen Rahmenbedingungen einzuhalten und bei Bedarf Regelungen zur **beihilfenrechtskonformen Weiterleitung** der Mittel in öffentlichen Dienstleistungsaufträgen oder allgemeinen Vorschriften der Kommune zu treffen.

## **Beteiligung kreisangehöriger Gemeinden am Abgabenaufkommen**

In Betracht kommt schließlich eine Beteiligung kreisangehöriger Gemeinden am Abgabenaufkommen in dem Fall, dass ein Landkreis als Abgabeberechtigter den Mobilitätspass einführt. Das LMG sieht dabei zwar keine Regelungen vor, wonach die abgabeberechtigten Landkreise verpflichtet wären, das Abgabenaufkommen aus dem Mobilitätspass an die kreisangehörigen Gemeinden mit eigenem ÖPNV-Angebot zu verteilen. Eine solche Verpflichtung ergibt sich auch nicht aus allgemeinen Rechtsgrundsätzen. Vor dem Hintergrund, dass auch Großen Kreisstädten eine Abgabeberechtigung eingeräumt wird, kann es sich für die Landkreise zwecks Vermeidung eines „Flickenteppichs“ unterschiedlicher Mobilitätspass-Regelungen im Kreisgebiet aber anbieten, kreisangehörige Gemeinden von vornherein an dem Abgabenaufkommen zu beteiligen, um ein kreisweit einheitliches und akzeptiertes System zu etablieren.

Entscheidet sich ein Landkreis für eine solche Beteiligung der kreisangehörigen Gemeinden, ist das **Gebot interkommunaler Gleichbehandlung** zu beachten. Dem Bundesverfassungsgericht (BVerfG) zufolge sind Bund und Länder durch das Bundesstaatsprinzip und das Rechtsstaatsgebot verpflichtet, gegenüber den Gemeinden das Gebot der Gleichbehandlung zu wahren.<sup>33</sup> Wenngleich das BVerfG nicht das Verhältnis zwischen Landkreisen

---

<sup>33</sup> BVerfG, Urt. v. 07.10.2014 – 2 BvR 1641/11, NVwZ 2015, 136, 141.

und Gemeinden beleuchtet hat, dürften diese allgemeinen Grundsätze auch auf das vorliegende Verhältnis übertragbar sein. Das Gebot interkommunaler Gleichbehandlung trifft dabei keine Aussage über das „Ob“ einer Verteilung von Einnahmen an kreisangehörige Gemeinden. Wird jedoch eine Verteilung vorgenommen, fordert das Gebot interkommunaler Gleichbehandlung mit Blick auf das „Wie“ des Verteilungsverfahrens zum einen Transparenz; zum anderen sind willkürliche Differenzierungen innerhalb des Landkreises ohne sachlichen Grund unzulässig.

Bei der konkreten Ausgestaltung einer entsprechenden Verteilungsregelung steht den Landkreisen im Grundsatz ein weiterer Beurteilungsspielraum zu. Mit Blick auf den **Verteilungsschlüssel** erscheint es bei der Einführung eines Einwohner:innenbeitrags zum Beispiel sachgerecht, die Verteilung anhand der auf die Gemeinden entfallenden Einwohner:innen vorzunehmen. Möglich wäre auch ein Verteilungsschlüssel, der sich am Verhältnis der angebotenen ÖPNV-Leistung orientiert (gegebenenfalls auch in Kombination mit einer Verteilung nach Einwohner:innen pro Kopf). Dabei sind in gewissem Maße auch Pauschalierungen aufgrund von Verwaltungsvereinfachungen grundsätzlich möglich.

## **Beihilfenrechtskonforme Weiterleitung des Abgabenaufkommens an Dritte**

Bei der Umsetzung des Mobilitätspasses und insbesondere auch bei der Verwendung des Abgabenaufkommens sind von der abgabenerhebenden Kommune beihilfenrechtliche Anforderungen zu beachten. Mit Blick auf die zugrundeliegenden beihilfenrechtlichen Regelungen ist je nach Ausgangssituation im ÖPNV zu differenzieren. Die Umsetzung des Mobilitätspasses lässt sich dabei – abhängig von den konkreten Rahmenbedingungen in der abgabenerhebenden Kommune und den konkret mit dem Abgabenaufkommen umzusetzenden Maßnahmen (vergleiche Abbildung 11) – grundsätzlich beihilfenrechtskonform gestalten.

Die in den kommunalen Satzungen zu regelnde Erhebung von Abgaben, für welche die Abgabepflichtigen im Gegenzug ein Mobilitätsguthaben erhalten, kann **Begünstigungen von Verkehrsunternehmen** im beihilfenrechtlichen Sinne herbeiführen, da eine Ausweitung ihres Kundenstammes beziehungsweise eine begünstigende Mehrnachfrage nicht ausgeschlossen werden kann. Auch die Verwendung der Mittel, insbesondere zum Ausbau des ÖPNV, wird oftmals eine Begünstigung von Verkehrsunternehmen im Sinne des Beihilfenrechts darstellen.

Die beihilfenrechtsrelevante Begünstigung von Verkehrsunternehmen, die auf dem Erlass der **Satzung** selbst beruht (Ausweitung des Kundenstamms/begünstigende Mehrnachfrage), kann bei **gemeinwirtschaftlichen Verkehren** grundsätzlich über einen bestehenden, gegebenenfalls anzupassenden öffentlichen Dienstleistungsauftrag (**ÖDA**) im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 gerechtfertigt werden. Im Falle einer Anpassung sind die vergabe- und beihilfenrechtlichen Grenzen zu beachten. Bei **eigenwirtschaftlichen Ver-**

**kehren** kann die in der Ausweitung des Kundenstamms beziehungsweise der Mehrnachfrage liegende Begünstigung der Verkehrsunternehmen über eine **allgemeine Vorschrift** nach der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 beihilfenrechtlich gerechtfertigt werden. In der allgemeinen Vorschrift ist zu regeln, dass das Mobilitätsguthaben von den Verkehrsunternehmen als „Zahlungsmittel“ anerkannt wird und vom Fahrgast nur noch der „Restpreis“ verlangt werden darf.

Bei der Ermittlung der Höhe des für die Anerkennung des Mobilitätsguthabens an die Verkehrsunternehmen weiterzuleitenden Betrags (Ausgleich) sind in beiden Fällen (ÖDA und allgemeine Vorschrift) gegebenenfalls Mehrerlöse zu berücksichtigen, die aus einer Mehrnachfrage aufgrund der Einlösung des Mobilitätsguthabens entstehen und die ohne Kapazitätserweiterungen bedient werden können (sogenannte **Preiselastizitäten**). Soweit die Mehrnachfrage hingegen zu Kapazitätsausweitungen oder anderen Mehrkosten führt, ist dies bei der Ermittlung der Höhe des Ausgleichs ebenfalls (positiv) zu berücksichtigen.

Da die Abgabensatzung der Kommune bereits per se die beihilfenrechtliche Begünstigung (Ausweitung des Kundenstamms/begünstigende Mehrnachfrage) auslöst, muss die beihilfenrechtliche Rechtfertigung – über den ÖDA (gemeinwirtschaftliche Verkehre) oder die allgemeine Vorschrift (eigenwirtschaftliche Verkehre) – **zeitgleich mit der kommunalen Abgabensatzung** erstellt werden beziehungsweise in Kraft treten.

Soweit das Beitragsaufkommen von den abgabenerhebenden Kommunen zum **Ausbau des ÖPNV** durch **Verbesserung des Fahrplanangebotes**, zum Beispiel durch Taktverdichtung oder neue beziehungsweise ausgeweitete Linien, verwendet wird, ist ebenfalls zwischen gemeinwirtschaftlichen und eigenwirtschaftlichen Verkehren zu unterscheiden: Bei gemeinwirtschaftlichen Verkehren kann über den bestehenden ÖDA im Rahmen des Änderungsregimes die Leistung im Grundsatz entsprechend zubestellt werden; es gelten insoweit die (Verfahrens-)Regelungen des ÖDA. Sollte eine Zubestellung vom Umfang her nicht (mehr) im Rahmen des bestehenden ÖDA zulässig sein, ist entweder eine Ergänzung des ÖDA oder bei Bedarf auch eine Neuvergabe jeweils unter Beachtung (vergabe- und beihilfen-) rechtlicher Anforderungen zu erwägen. Eine Weiterleitung des Abgabenaufkommens (im Sinne einer Förderung) an eigenwirtschaftliche Verkehre mit dem Ziel, den ÖPNV auszubauen, kann in erster Linie auf der Grundlage der beihilfenrechtlichen Regelungen der **De-minimis-Verordnung (EU) Nr. 2023/2831** erfolgen. Rechtliche Grundlage für bestimmte Ausbaumaßnahmen könnte – in Ansehung haushalts- und zuwendungsrechtlicher Vorgaben – etwa eine Förderrichtlinie oder ein Sonderprogramm sein.

Zum Ausbau des ÖPNV zählt auch die **Verbesserung des Qualitäts- und Tarifangebotes**. Solche Maßnahmen zum Ausbau des ÖPNV können, soweit sie Verkehrsunternehmen mittelbar begünstigen, bei gemeinwirtschaftlichen Verkehren ebenfalls im Rahmen eines ÖDA beihilfenrechtskonform umgesetzt werden. Für eine Verbesserung des Tarifangebots bei eigenwirtschaftlichen Verkehren können zur beihilfenrechtskonformen Umsetzung allgemeine Vorschriften erlassen werden. Dies setzt voraus, dass in der allgemeinen Vorschrift ein (neuer) Höchsttarif vorgegeben wird, für dessen Anwendung dann ein Ausgleich festgelegt wird. Verbesserungen des Qualitätsangebotes können über allgemeine Vorschriften

nur dann beihilfenrechtskonform geregelt und ausgeglichen werden, soweit sie im Zusammenhang mit der Vorgabe von Höchsttarifen stehen. Andernfalls kommt zur Rechtfertigung von Ausgleichsleistungen an eigenwirtschaftliche Verkehrsunternehmen in erster Linie die De-minimis-Verordnung (EU) Nr. 2023/2831 in Betracht.

Wird das Beitragsaufkommen für das Bereitstellen **allgemeiner Infrastruktur** zum Ausbau des ÖPNV genutzt, stellt dies beihilfenrechtlich keine spezifische Begünstigung einzelner Verkehrsunternehmen dar. Daher ist in diesem Fall keine gesonderte beihilfenrechtliche Rechtfertigung erforderlich. Im Übrigen bedarf es für den Ausbau von **Infrastruktur, die lediglich einzelnen Verkehrsunternehmen zugutekommt**, einer beihilfenrechtlichen Rechtfertigung. Bei gemeinwirtschaftlichen Verkehren kann die Rechtfertigung über den ÖDA erfolgen; im Fall eigenwirtschaftlicher Verkehre kommt bei Verwendung für eine lokale Infrastruktur eine Rechtfertigung nach Art. 56 Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) in Betracht. Letzteres setzt voraus, dass die Infrastruktur allen Verkehrsunternehmen diskriminierungsfrei zu Marktpreisen zur Verfügung steht. Dies kann zum Beispiel bei einer technischen Mobilitätsplattform oder bei Mobilitätsstationen zur Nutzung durch verschiedene Verkehrsträger der Fall sein.

Für die beihilfenrechtskonforme Weiterleitung des Abgabenaufkommens an Dritte, wie insbesondere Verkehrsunternehmen, ist somit jeweils im Einzelfall zu prüfen, auf welche Rechtsgrundlage diese gestützt werden kann. Während für gemeinwirtschaftliche Verkehre im Grundsatz der – gegebenenfalls anzupassende – ÖDA als Grundlage genutzt werden kann, ist bei eigenwirtschaftlichen Verkehren eine differenziertere Betrachtung erforderlich:

(Mittelbare) Begünstigung der Verkehrsunternehmen?		Beihilfenrechtliche Rechtfertigung?	
		bei gemeinwirtschaftlichen Verkehren:	bei eigenwirtschaftlichen Verkehren:
<b>durch Erlass des LMG:</b> <i>nein</i>		<i>keine Rechtfertigung erforderlich, da keine Begünstigung der Verkehrsunternehmen</i>	
<b>durch Erlass der Satzung</b> (Ausweitung Kundenstamm/Mehrnachfrage): <i>ja</i>		Rechtfertigung über ÖDA möglich	Rechtfertigung über allgemeine Vorschrift möglich
<b>durch Kompensation eingelöster Guthaben</b> (Ausweitung Kundenstamm/Mehrnachfrage): <i>ja</i>		Rechtfertigung über ÖDA möglich	Rechtfertigung über allgemeine Vorschrift möglich
<b>durch Verwendung des Abgabenaufkommens</b> (Mittelweiterleitung für Ausbau des ÖPNV):	<b>durch Verbesserung des Fahrplanangebots:</b> <i>ja</i>	Rechtfertigung über ÖDA möglich (Zubestellung bestehender ÖDA, gegebenenfalls Ergänzung, Neuvergabe)	gegebenenfalls Rechtfertigung über De-minimis-Verordnung möglich
	<b>durch Verbesserung des Tarifangebots:</b> <i>ja</i>	Rechtfertigung über ÖDA möglich	Rechtfertigung über allgemeine Vorschrift möglich
	<b>durch Verbesserung der Qualität:</b> <i>ja</i>	Rechtfertigung über ÖDA möglich	gegebenenfalls Rechtfertigung über De-minimis-Verordnung möglich
	<b>durch Bereitstellung allgemeiner Infrastruktur:</b> <i>nein</i>	<i>keine Rechtfertigung erforderlich, da keine Begünstigung einzelner Verkehrsunternehmen</i>	
	<b>durch Ausbau von Infrastruktur zugunsten einzelner Verkehrsunternehmen:</b> <i>ja</i>	Rechtfertigung über ÖDA möglich	Rechtfertigung gegebenenfalls über Art. 56 AGVO möglich
	<b>durch technische Maßnahmen:</b> <i>ja</i>	Rechtfertigung über ÖDA möglich	Rechtfertigung gegebenenfalls über Art. 56 AGVO oder De-minimis-Verordnung möglich

Abbildung 11: Überblick über die Möglichkeiten einer beihilfenrechtlichen Rechtfertigung bei der Weiterleitung des Abgabenaufkommens

## G. Ausblick

Das im März 2025 verabschiedete LMG ermöglicht es Kommunen in Baden-Württemberg erstmals, Instrumente der Drittnutzerfinanzierung in Gestalt eines sogenannten Mobilitätspasses in der Praxis umzusetzen. Der Mobilitätspass Baden-Württemberg ist im deutschlandweiten Vergleich ein sehr neues Instrument. Angesichts der aktuellen enormen Herausforderungen bei der Finanzierung des ÖPNV wird er zunehmend eine wichtige Rolle spielen.

Diese Umsetzungshinweise wurden entwickelt, um interessierten Kommunen bei der Entscheidung zur Einführung sowie bei der Umsetzung eines Mobilitätspasses zu unterstützen. Treten Sie bei Interesse daher gerne mit dem Ministerium für Verkehr in Kontakt:

[Poststelle@vm.bwl.de](mailto:Poststelle@vm.bwl.de)

# Abkürzungsverzeichnis

Begriff	Abkürzung
GemO BW	Gemeindeordnung Baden-Württemberg
GG	Grundgesetz
KAG BW	Kommunalabgabengesetz Baden-Württemberg
LkrO BW	Landkreisordnung Baden-Württemberg
LMG	Landesmobilitätsgesetz Baden-Württemberg
ÖPNV	öffentlicher Personennahverkehr
ÖPNVG BW	ÖPNV-Gesetz Baden-Württemberg
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
StVG	Straßenverkehrsgesetz



# Impressum

## Herausgeber

Ministerium für Verkehr  
Baden-Württemberg  
Dorotheenstraße 8  
70173 Stuttgart

[vm.baden-wuerttemberg.de](http://vm.baden-wuerttemberg.de)

Stand: Juli 2025

## Erstellung und Redaktion

Ramboll Management Consulting  
GmbH  
Kopenhagener Str. 60-68  
13407 Berlin

BBG und Partner  
Partnerschaftsgesellschaft mbB  
Contrescarpe 75A  
28195 Bremen

Zitierhinweis: Ministerium für Verkehr (Hrsg.) / Ramboll Management Consulting / BBG und Partner: Umsetzungshinweise Mobilitätspass, Stuttgart, Berlin und Bremen, 07/2025

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Ministeriums für Verkehr Baden-Württemberg. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitung, Übersetzungen, Mikroverfilmungen sowie die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.