

## ÖPNV-Transparenzregister



**Transparenzbericht 2023**

**Auf dem Weg zu mehr Transparenz im ÖPNV**

## **Projektteam**



HOCHSCHULE HEILBRONN

Prof. Dr. Jens Hujer

Prof. Dr. Claudia Hermeling

Sabrina Pletz M. Eng.



Prof. Dr. Frank Fichert

## **Wissenschaftliche Begleitung der Projektpartner**

Prof. Dr. Rüdiger Sterzenbach

## **Projektpartner**

Bundesverband Deutscher Omnibusunternehmer e. V. (bdo)

DB Regio AG

NETINERA Deutschland GmbH

Transdev GmbH

**07.12.2023**

**[www.oepnv-transparenzregister.de](http://www.oepnv-transparenzregister.de)**

Titelbild: MKS – stock.adobe.com

**Inhaltsverzeichnis**

1 Status quo – Methodische Informationen .....4

    1.1 Allgemeine Informationen zu Methodik und Datenbasis.....4

    1.2 Methodische Informationen zu den Gesamtberichten gemäß EU-VO 1370.....4

    1.3 Methodische Informationen zu den Haushaltsdaten.....5

    1.4 Clustereinteilung.....6

    1.5 Rückmeldung der Aufgabenträger.....6

2 Datenauswertung zu den Erfassungsjahren 2017 bis 2020 .....7

    2.1 Aufgabenträger-Cluster .....7

    2.2 Eigenwirtschaftlichkeit in den Jahren 2017 bis 2020 .....10

    2.3 Haushaltsaufwendungen für den ÖPNV.....12

    2.4 Aufwendungen für die Schülerbeförderung.....14

    2.5 Aufwendungen nach Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 .....15

3 Kreisangehörige Aufgabenträger – Ein vielfältiges Segment im ÖPNV.....18

    3.1 Rechtliche Grundlagen .....18

    3.2 Datenlage.....19

    3.3 Häufigkeit.....19

    3.4 Strukturmerkmale – Einwohnerzahl .....19

    3.5 Strukturmerkmale – ÖPNV-Organisationsprinzip .....20

    3.6 Transparenzberichterstattung .....20

    3.7 Höhe und Bedeutung der dezentralen ÖPNV-Finanzierung – Exemplarische Betrachtung.....21

    3.8 Fazit .....22

4 Finanzierung kommunaler Verkehrsbetriebe über den „Querverbund“ – Ergänzende Analysen zum  
Transparenzregister .....23

    4.1 Kreisfreie Städte mit kommunalen Verkehrsbetrieben im Überblick.....23

    4.2 Veröffentlichung von 1370-Berichten in kreisfreien Städten mit kommunalem Verkehrsbetrieb  
.....24

    4.3 Alternative Informationsquellen zur Querverbundfinanzierung .....25

    4.4 Unterschiedliche Finanzierungsströme in Ländern und Kommunen .....26

    4.5 Möglichkeiten und Grenzen interkommunaler Vergleiche .....26

    4.6 Überblick über die Finanzierung in den Ländern .....27

    4.7 Finanzierung kommunaler Verkehrsbetriebe in den Stadtstaaten.....30

    4.8 Finanzierung kommunaler Verkehrsbetriebe in Kreisen und kreisfreien Städten.....31

    4.9 Fazit .....31

# 1 Status quo – Methodische Informationen

## 1.1 Allgemeine Informationen zu Methodik und Datenbasis

Für die Auswertung wurden die Gesamtberichte der Aufgabenträger für den Öffentlichen Straßenpersonenverkehr gemäß EU-VO 1370, offizielle Ausschreibungs- bzw. Vergabeinformationen (Ausschreibungsdatenbank TED), Nahverkehrspläne und die jeweiligen Haushaltspläne auf der Ebene der Aufgabenträger, sofern diese verfügbar sind, hinzugezogen. Sofern weitere Dokumente für den jeweiligen Auftraggeber relevant waren, wurden diese ebenfalls ausgewertet. Dabei handelte es sich insbesondere um Beteiligungsberichte, Geschäftsberichte von Verkehrsunternehmen und Ratsdrucksachen.

In Einzelfällen wurden zudem die Homepages, Presseberichte und sonstige Quellen hinzugezogen. Die Strukturdaten, die Einwohnerzahl und Fläche beinhalten, wurden vom Statistischen Bundesamt bezogen. Daten zur Verkehrsleistung in den einzelnen Kreisen und kreisfreien Städten wurden ebenfalls - soweit verfügbar- vom Statistischen Bundesamt bezogen. Wurden allerdings durch den jeweiligen Aufgabenträger genauere Daten veröffentlicht, so wurden diese anstelle der Daten des Statistischen Bundesamtes genutzt.

## 1.2 Methodische Informationen zu den Gesamtberichten gemäß EU-VO 1370

Die Gesamtberichte sind nicht für alle Aufgabenträger bzw. nicht für alle betrachteten Jahre im Internet verfügbar. Sind Berichte aus dem Jahr 2016 zugänglich, so wurden die dort enthaltenen Werte als Schätzwerte für das Jahr 2017 übernommen, jedoch nicht für Folgejahre. Voraussetzung dafür war allerdings, dass zwischen den Jahren 2016 und 2017 keine wesentlichen Strukturveränderungen stattgefunden haben. Sofern die verfügbaren Berichte weiter in der Vergangenheit liegen, wurden die Daten nicht genutzt, dies kam allerdings nur in wenigen Fällen vor. Auffällig ist, dass die veröffentlichten Werte im Bereich der verkehrlichen Daten teilweise erkennbar gerundet wurden. Da der Aufgabenträger diese Rundung vorgenommen hat, wurden diese Werte übernommen und nicht als geschätzte oder summarische Werte gekennzeichnet.

Bei der Dateninterpretation sind zudem die unterschiedlichen Organisationsstrukturen für den ÖPNV in den einzelnen Ländern sowie weitere kommunale Spezifika, zu beachten. Im Folgenden sind einige dieser Besonderheiten

aufgeführt, es handelt sich allerdings nicht um eine vollständige Aufstellung.

Die Aufgabenträger für den Öffentlichen Straßenpersonenverkehr sind in der Regel die Kreise bzw. die kreisfreien Städte. Des Öfteren existieren darüber hinaus lokale Verkehre, wie Stadtbusse oder Angebote von flexiblen Bedienformen in kleineren und mittleren Städten, die von der lokalen Ebene finanziert werden. Diese Verkehre werden zum Teil durch die Aufgabenträger auf der Kreisebene in den Gesamtberichten ausgewiesen, dies ist insbesondere dann der Fall, wenn eine Vergabe im Auftrag der Kommune durch den Aufgabenträger auf Kreisebene erfolgte. In einigen Ländern können unter bestimmten Voraussetzungen auch kreisangehörige Kommunen als Aufgabenträger fungieren. Diese werden im Transparenzregister explizit aufgeführt, der Anteil der Kommunen, die Informationen über die von ihnen verantworteten Verkehre veröffentlichen ist generell deutlich geringer als auf der Kreisebene. Sind die entsprechenden lokalen Verkehre in den Gesamtberichten der Aufgabenträger auf der Kreisebene nicht oder

nur allgemein nachrichtlich erwähnt, sind sie auch nicht in den Daten enthalten.

In einigen Fällen ist ein Aufgabenträger für mehrere Kreise und/oder kreisfreie Städte zuständig. Oftmals weisen diese Aufgabenträger nur Daten für den gesamten Zuständigkeitsbereich aus. Bei kleineren Zusammenschlüssen, zum Beispiel einem ÖPNV-Zweckverbund zweier benachbarter Kreise, konnten die Angaben meist mit einer hohen Plausibilität auf die Gebietskörperschaften aufgeteilt werden. In diesen Fällen wurden die Daten als Schätzung mit sehr hoher Qualität gekennzeichnet. Bei größeren Aufgabenträgern, die erhebliche Teile eines Landes umfassen, war eine Aufteilung nur sehr grob möglich, dies wurde in den entsprechenden Fällen gekennzeichnet. Teilweise wurde auf solch eine Aufteilung verzichtet, hier wurde eingetragen, dass keine Daten verfügbar sind.

Überschreiten Verkehre die Aufgabenträgergrenzen so sind unterschiedliche Formen des Nachweises zu beobachten. Die Aufgabenträger weisen meist alle Mittelflüsse aus, die sich auf die Verkehre

beziehen, die auf ihrem jeweiligen Territorium stattgefunden haben. Die Mittel fließen dann teilweise direkt an die Verkehrsunternehmen in anderen Gebietskörperschaften, teilweise an andere Aufgabenträger. In seltenen Fällen wurden alle Zahlungen ausgewiesen, die an ein (kommunales) Verkehrsunternehmen flossen, auch wenn diese für Verkehre in anderen Kommunen und durch andere Aufgabenträger erfolgten. In sehr wenigen Fällen wurden alle Zahlungen ausgewiesen, die an ein (kommunales) Verkehrsunternehmen flossen, auch wenn diese für Verkehre in anderen Kommunen und durch andere Aufgabenträger erfolgten. Diese Zahlungen wurden entsprechend dem Territorialprinzip zugeordnet.

Die Ausweisung von staatlichen Mittelzuweisungen, insbesondere der Mittel nach § 45a PBefG, erfolgte unterschiedlich. Sind diese von der Landesebene gewährt und direkt an die Verkehrsdienstleister geflossen, so wurden sie nicht als kommunale Mittelflüsse in die Datenbank aufgenommen.

### 1.3 Methodische Informationen zu den Haushaltsdaten

In den Haushaltsplänen, z. B. des Jahres 2019, sind in der Regel die Ist-Ausgaben des Vorvorjahres, hier also beispielsweise 2017, enthalten. Haushaltspläne waren allerdings nicht für alle Gebietskörperschaften im Internet verfügbar. Einige Städte bzw. Kreise veröffentlichen ihre Haushaltspläne generell nicht im Internet, dem Projektteam wurden diese teilweise auf Anfrage zugesendet. Wenn ausschließlich die Plandaten für das laufende Haushaltsjahr ausgewiesen waren, wurden diese Werte entsprechend gekennzeichnet. Dies war insbesondere dann der Fall, wenn ein Doppelhaushalt aufgestellt wurde.

Generell wurden die Haushaltspositionen ÖPNV und Schülerbeförderung erfasst, da die entsprechenden Mittel eine wesentliche Finanzierungsfunktion für den ÖPNV haben.

Die ÖPNV-Mittel sind zum Teil ein Teil allgemein formulierter Produkte, bei kommunalen Verkehrsunternehmen werden teilweise die Zuschüsse an den Verkehrsbetrieb bei anderen Haushaltspositionen ausgewiesen. Sind derartige Zuschüsse aus den Haushaltsplänen erkennbar, wurden diese in die Datenbank übernommen.

Die kommunalen Haushaltspläne werden entweder nach den Grundsätzen der Kameralistik oder nach denen der Doppik aufgestellt. Hierdurch können strukturelle Unterschiede entstehen, da die Doppik einem Produkt, beispielsweise der Schülerbeförderung, interne Verrechnungen zuordnet.

Bei der Schülerbeförderung ist darauf zu achten, dass die entsprechende Haushaltsposition vier Arten von Zahlungen umfassen kann. Dabei handelt es sich um die Übernahme von Kosten der Wege zur/von der Schule mit dem ÖPNV, die Übernahme von Kosten bei Nutzung anderer Mobilitätsoptionen (Taxi, privater Pkw), die

Beförderungskosten für den freigestellten Verkehr (einschließlich Beförderungen während der Unterrichtszeit) und Beförderungsleistungen für Schülerinnen und Schüler mit Behinderungen. In den meisten Fällen erfolgte keine separate Ausweisung, sodass stets die Summenwerte erfasst wurden.

## 1.4 Clustereinteilung

Die Clustereinteilung wurde nach dem vorherrschenden ÖPNV-Organisationsprinzip, gemessen an finanziellen bzw. verkehrlichen Kenngrößen, vorgenommen. Bei Organisationsstrukturen die auf den Übergangsregelungen der EU-VO 1370 basierten, wurde jeweils die Organisationsstruktur ausgewählt, die der für das jeweilige Analysejahr gültigen Konstellation am nächsten kam.

Es ist darauf hinzuweisen, dass stets die Zuordnung zum dominierenden Organisationsprinzip erfolgte. So kann es beispielsweise vorkommen, dass in einem Flächenkreis die regionalen Verkehre nach einem Prinzip organisiert sind (beispielsweise

Eigenwirtschaftlichkeit oder Ausschreibungswettbewerb), in einer kreisangehörigen Stadt jedoch ein kommunales Unternehmen die Verkehre erbringt. In aller Regel dominieren hier, verkehrlich wie auch finanziell, die Regionalverkehre, sodass der Aufgabenträger entsprechend in ein Cluster eingestuft wurde. Im Beobachtungszeitraum befanden sich zudem mehrere Aufgabenträger in einem „Übergangsstadium“, zum Beispiel wurden hier während des Zeitraums erstmalig Linienbündel ausgeschrieben, die zuvor eigenwirtschaftlich oder auf der Basis von Verkehrsverträgen erbracht wurden. Er erfolgte die Zuordnung ebenfalls gemäß der überwiegenden Organisationsform im jeweiligen Betrachtungsjahr.

## 1.5 Rückmeldung der Aufgabenträger

Einige Aufgabenträger haben dem Projektteam ergänzende Informationen zur Verfügung gestellt. Dies erfolgte in Form von Dokumenten, die nicht im Internet verfügbar sind, oder als Rückmeldung zu den vom Projektteam veröffentlichten Daten (z. B. Ist-Werte anstelle der angesetzten Planwerte).

Sobald eine entsprechende Rückmeldung von einem Aufgabenträger vorliegt, wurden die Werte korrigiert. In diesen Fällen weichen die im Transparenzregister ausgewiesenen Werte von den öffentlich zugänglichen Datenquellen ab.

## 2 Datenauswertung zu den Erfassungsjahren 2017 bis 2020

### 2.1 Aufgabenträger-Cluster

Für die Auswertung der Daten und zur besseren Vergleichbarkeit wurden die Aufgabenträger im ÖPNV-Transparenzregister nach geographischen Kriterien sowie der jeweils vorherrschenden im Personenbeförderungsgesetz und in der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 zugelassenen Vergabe- und Genehmigungsform im straßengebundenen ÖPNV eingeteilt.

Für die „Clusterung“ wurden dabei zwei Kriterien herangezogen. Zum einen die Besiedlungsdichte aus den Angaben des Statistischen Bundesamtes zur Klassifizierung von Raumtypen. Hierbei wurde zwischen Stadtkreisen bzw. Städten, verdichteten Kreisen ( $\geq 150$  Einwohner/km<sup>2</sup>) und ländlich geprägten Kreisen ( $< 150$  Einwohner/km<sup>2</sup>) unterschieden.

Zweitens wurden das jeweils in den Jahren 2017 bis 2020 geltende Leitprinzip für den straßengebundenen ÖPNV, insbesondere den Busverkehr ermittelt. Unterschieden wurde dabei zwischen eigenwirtschaftlichen Anträgen und/oder Genehmigungsverfahren („Genehmigungswettbewerb“:

eigenwirtschaftlich“), Direktvergaben an dritte Unternehmen („Direktvergabe“), Vergaben an kommunale Betreiber („Inhouse-Vergabe“), sowie dem Schwerpunkt auf wettbewerbliche Ausschreibungen nach VO (EG) Nr. 1370/2007 („Ausschreibungswettbewerb“). Da Direktvergabe an Dritte in größerem Maßstab nur in Ausnahmefällen möglich sind, handelt es sich hier primär um „Altverträge“ aus der Zeit vor dem Inkrafttreten der VO 1370/2007.

Aus der matrixförmigen Verknüpfung beider Merkmale ergeben sich letztlich zwölf Aufgabenträger-Cluster, die jeweils durch ein raumstrukturelles Merkmal und ein dominierendes ÖPNV-Organisationsprinzip geprägt sind (siehe Tabelle 1).

Ergänzt wurde dies im Register durch kreisangehörige Kommunen, denen die Funktion eines Aufgabenträgers übertragen wurde. Es handelt es sich dabei in der Regel um Städte mit Einwohnerzahlen in der Spanne von wenigen Tausend bis ca. 150.000 Einwohnern. Diese kreisangehörigen Aufgabenträger werden in diesem Transparenzbericht in einem separaten Kapitel genauer betrachtet.

Tabelle 1: Gebildete Aufgabenträger-Clusterung

		Raumtyp			Kreisangehörige Aufgabenträger
		Stadtkreise	Landkreise $\geq 150$ EW/km <sup>2</sup>	Landkreise $< 150$ EW/km <sup>2</sup>	
		Städte	Verdichtete Kreise	Ländliche Kreise	
Leitprinzip Busverkehr	Genehmigungswettbewerb: eigenwirtschaftlich	A1	A2	A3	A4
	Altverträge: Direktvergabe	B1	B2	B3	B4
	Kommunale Betreiber (Inhouse)	C1	C2	C3	C4
	Ausschreibungswettbewerb	D1	D2	D3	D4

Für das Transparenzregister wurden insgesamt 511 Aufgabenträger, darunter 401 Kreise und kreisfreie Städte, jeweils separat für die Jahren 2017 bis 2020 erfasst und den Clustern zugeteilt. Die Auswertung umfasste dabei alle

Landkreise und kreisfreien Städte in Deutschland, sowie kreisangehörigen Aufgabenträger, sofern diese als solche identifiziert werden konnten. Fünf kreisangehörige Städte (eine in Baden-

Württemberg und vier in Bayern), denen formal die Aufgabenträgerschaft übertragen wurde, konnten aufgrund fehlender Daten keinem Cluster zugeordnet werden und werden daher auch nicht weiter betrachtet. Tabelle 2 stellt die Verteilung der

Aufgabenträger nach Clustern für das Jahr 2019 dar. Die Ergebnisse für das Jahr 2020 werden im Folgenden stets separat ausgewiesen, um mögliche Effekte der Corona-Pandemie gesondert zu untersuchen.

Tabelle 2: Anzahl Aufgabenträger nach Cluster für das Jahr 2019

		Raumtyp			Kreisangehörige Aufgabenträger
		Stadtkreise	Landkreise ≥ 150 EW/km <sup>2</sup>	Landkreise < 150 EW/km <sup>2</sup>	
		Städte	Verdichtete Kreise	Ländliche Kreise	
Leitprinzip Busverkehr	Genehmigungswettbewerb: eigenwirtschaftlich	3	<b>38</b>	<b>67</b>	8
	Altverträge: Direktvergabe	2	14	10	<b>46</b>
	Kommunale Betreiber (Inhouse)	<b>91</b>	28	45	<b>46</b>
	Ausschreibungswettbewerb	12	<b>58</b>	33	10

Wie aus Tabelle 5 ersichtlich, dominierte in den Stadtkreisen 2019 die „Inhouse-Vergabe“. Diesem Cluster konnten ca. 84 Prozent der Städte zugeordnet werden. Fast 70 Prozent der verdichteten Kreise konnten dem Leitprinzip der „Eigenwirtschaftlichkeit“ und „Ausschreibungswettbewerb“ zugeordnet werden, wobei eine Dominanz des Ausschreibungswettbewerbs zu beobachten war. In ländlichen Kreisen stellte die eigenwirtschaftliche Vergabe mit 43 Prozent der Aufgabenträger das größte Cluster dar. Bei kreisangehörigen Aufgabenträgern herrschten die Vergabearten „Direktvergabe“ und „Inhouse-Vergabe mit jeweils knapp 42 Prozent vor.

Die Clusterung orientierte sich dabei an dem straßengebundenen Verkehr. Für 50 Städte wurden zusätzlich Straßenbahnkilometer ausgewiesen, ebenso wie für 26 Kreise im verdichteten und 11 Kreise im ländlichen Raum. Diese Leistungen werden nahezu ausnahmslos durch kommunale Betriebe im Rahmen einer Inhouse-Vergabe erbracht.

Im Vergleich zum Jahr 2017 wurden 19 Auftraggeber im Jahr 2019 einem neuen Leitprinzip zugeordnet. Hierbei dominierte der Übergang von (auslaufenden) Direktvergaben zu wettbewerblichen Ausschreibungen. Der Wechsel fand in acht Fällen in ländlichen

Kreisen oder verdichteten Kreisen und bei einem kreisangehörigen Aufgabenträger (Stadt Bünde) statt. In Niedersachsen wurden in zwei Fällen Direktvergaben durch eigenwirtschaftliche Verkehre ersetzt. In der Stadt Görlitz sowie im thüringischen Ilm-Kreis übernahm jeweils ein kommunaler Betreiber den 2017 noch durch Direktvergaben dominierten Verkehr.

Zusätzlich übernahmen in zwei niedersächsischen Landkreisen kommunale Betreiber den vorher durch Ausschreibungswettbewerb geprägten ÖPNV.

In Rheinland-Pfalz wurde in vier Kreisen der Genehmigungswettbewerb durch Ausschreibungswettbewerb und „Notvergaben“ abgelöst. In zwei dieser Kreise wurde schließlich das Leitprinzip in 2020 in „Inhouse-Vergabe“ geändert.

Im Jahr 2020 stieg mit Beginn der Corona-Pandemie der Druck auf die eigenwirtschaftlichen Verkehre weiter, so dass in vier Kreisen in Bayern und Niedersachsen das Leitprinzip der „Eigenwirtschaftlichkeit“ durch den „Ausschreibungswettbewerb“ ersetzt werden musste.

Zu beachten ist, dass bei der Clustereinteilung für 2019 bzw. 2020 nur Ausschreibungen



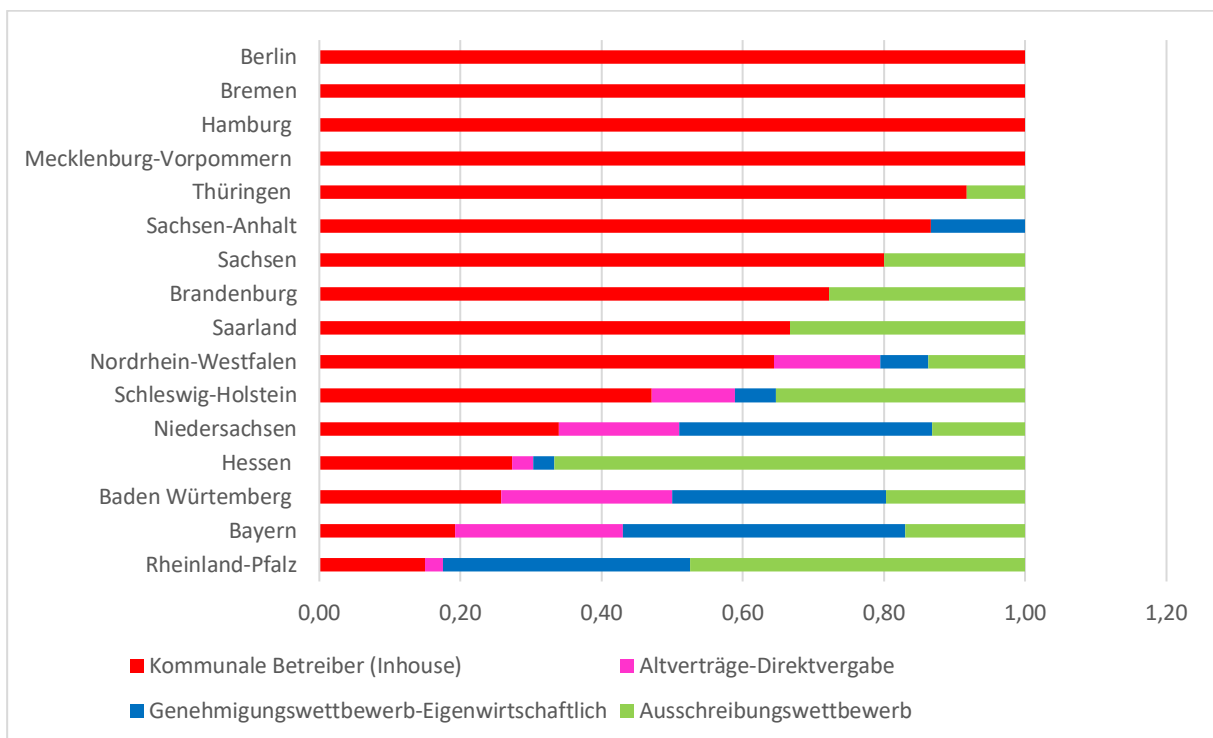
berücksichtigt wurden, bei denen der Startzeitpunkt der Verkehrsbedienung vor oder im Jahr 2019 bzw. 2020 lag. Laufende Ausschreibungsverfahren in diesen Jahren oder Verfahren mit späteren Startzeitpunkten können erst in den Analysen für die folgenden Jahre einfließen, ebenso wie weitere Effekte der Corona-Pandemie.

Betrachtet wurden alle Land- und Stadtkreise als Aufgabenträger.

Deutlich wird die starke Ausprägung der eigenwirtschaftlichen Verkehre in den stärker ländlich geprägten Ländern wie Baden-Württemberg, Bayern, Rheinland-Pfalz und Niedersachsen, sowie die Dominanz des Ausschreibungswettbewerbs in Hessen.

Abbildung 1 zeigt die Verteilung der Leitprinzipien in den verschiedenen Ländern.

Abbildung 1: Clusterverteilung im Jahr 2019 in den Ländern nach Anzahl Aufgabenträger



## 2.2 Eigenwirtschaftlichkeit in den Jahren 2017 bis 2020

Insgesamt weist das ÖPNV-Transparenzregister für das Jahr 2017 121 Aufgabenträger mit überwiegend oder ausschließlich eigenwirtschaftlichem Verkehrsangebot aus. Bis zum Jahr 2020 ist dieser Wert auf 116 Aufgabenträger gefallen.

Bei acht der 121 Aufgabenträger mit eigenwirtschaftlichem Verkehr (im Jahr 2017) handelte es sich um kreisangehörige Kommunen. Drei dieser kreisangehörigen Aufgabenträger liegen in Niedersachsen (Cuxhaven, Hildesheim und Leer), zwei in Rheinland-Pfalz (Bad Kreuznach und Idar-Oberstein) und jeweils eine Kommune in Baden-Württemberg (Rottweil), Bayern (Waldkraiburg) und Hessen (Fulda). Es sei darauf hingewiesen, dass sowohl die Bedeutung als auch die Struktur kreisangehöriger Aufgabenträger zwischen den Ländern stark variiert, sodass auch in weiteren Kommunen eigenwirtschaftliche Stadtverkehre existieren, diese Kommunen jedoch nach Landesrecht nicht die Rolle eines ÖPNV-Aufgabenträgers wahrnehmen und somit nicht im Transparenzregister explizit erfasst sind.

Am Beispiel der Stadt Cuxhaven lassen sich exemplarisch die komplexen Zusammenhänge bei der ÖPNV-Finanzierung kommunaler Aufgabenträger verdeutlichen. Das Rückgrat des städtischen ÖPNV bildet hier der Stadtbusverkehr, der eigenwirtschaftlich und auf der Basis einer allgemeinen Vorschrift erbracht wird. Hinzu kommt ein Anrufsammeltaxi für den innerstädtischen Verkehr, das im Auftrag der Stadt die Verkehrsdienstleistungen erbringt und für das ein entsprechender Ausgleich gezahlt wird.

Eine Besonderheit ist unter anderem in der hessischen Stadt Fulda hervorzuheben, hier

wird der Stadtverkehr von einer Tochtergesellschaft eines kommunalen Energieversorgers, an dem auch die Stadt beteiligt ist, eigenwirtschaftlich erbracht.

Die (an der Einwohnerzahl gemessen) größte kreisangehörige Stadt mit eigenwirtschaftlichem Verkehr ist Hildesheim, auch hier wird der Stadtverkehr eigenwirtschaftlich von einem kommunalen Unternehmen erbracht, das sich im Genehmigungswettbewerb gegen ein Konkurrenzangebot durchgesetzt hat.

Die verbleibenden 113 Aufgabenträger mit eigenwirtschaftlichem Verkehr entsprechen rund 28 Prozent aller Aufgabenträger auf der Ebene der Kreise und kreisfreien Städte. Dabei zeigt sich, wenig überraschend, ein deutlicher Unterschied zwischen diesen beiden Gruppen. Lediglich in vier kreisfreien Städten wurde der Verkehr im Jahr 2017 eigenwirtschaftlich erbracht, dies entspricht einem Anteil von weniger als vier Prozent in dieser Gruppe. Demgegenüber betrug der Anteil der überwiegend oder sogar ausschließlich eigenwirtschaftlich bedienten Kreise rund 37 Prozent (109 von 294).

Die vier kreisfreien Städte mit eigenwirtschaftlichem Verkehr im Jahr 2017 haben eine eher geringe Einwohnerzahl, konkret handelt es sich um Kaufbeuren (rd. 43.000 Einwohner), Rosenheim (rd. 63.000 Einwohner), Koblenz (rd. 114.000 Einwohner) und Pforzheim (rd. 124.000 Einwohner). Dabei erfolgt in Kaufbeuren eine Bezuschussung des ÖPNV über eine allgemeine Vorschrift der Stadt. Aktuell ist in zwei der vier Kommunen eine Abkehr von der Eigenwirtschaftlichkeit zu verzeichnen.

In Koblenz wurde der Verkehr ab Dezember 2020 kommunalisiert (KOVEB); in Rosenheim wurde aufgrund der Einnahmeausfälle im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie zunächst eine Notvergabe durchgeführt und im November 2021 kam es zu einem Betreiberwechsel. Bei den Flächenkreisen sind 43 Kreise mit eigenwirtschaftlichem Verkehr relativ dicht besiedelt, die restlichen 66 Kreise gehören zum Cluster der dünn besiedelten Kreise. Damit war der Anteil der eigenwirtschaftlichen Kreise mit rund 30 Prozent im Cluster der dichter besiedelten Kreise deutlich geringer als im Cluster der dünner besiedelten Kreise (rd. 43 Prozent). Bemerkenswert ist auch die räumliche Verteilung, über 92 Prozent der Kreise mit eigenwirtschaftlichen Verkehren liegen in vier Ländern. Dabei handelt es sich um insgesamt 51 bayerische Kreise, 19 Kreise in Baden-Württemberg, 16 Kreise in Niedersachsen und 15 Kreise in Rheinland-Pfalz. Eine „Nebenrolle“ spielen Nordrhein-Westfalen (fünf Kreise), Sachsen-Anhalt (zwei Kreise) sowie Schleswig-Holstein (ein Kreis). Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass es weder in den fünf ostdeutschen Ländern noch in Hessen oder im Saarland Kreise mit überwiegend eigenwirtschaftlichen Verkehrsangeboten gab.

Selbst unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Grundgesamtheiten ist die Dominanz der eigenwirtschaftlichen Verkehre in den süddeutschen Flächenländern deutlich erkennbar. Der Anteil der „eigenwirtschaftlichen“ Kreise betrug in Bayern fast 72 Prozent, in Rheinland-Pfalz 62,5 Prozent, in Baden-Württemberg rund 56 Prozent und in Niedersachsen immerhin noch rund 47 Prozent. Betrachtet man hingegen die außerhalb der kreisfreien Städte lebende Bevölkerung in den jeweiligen Ländern, so lebten rund 66 Prozent der bayerischen Kreisbevölkerung in Kreisen in denen der eigenwirtschaftliche Verkehr dominiert, es

handelt sich hier also um Kreise mit einer insgesamt unterdurchschnittlichen Einwohnerzahl. Demgegenüber beträgt der Anteil der Kreisbevölkerung die ein eigenwirtschaftliches ÖPNV-Angebot nutzen konnten in Baden-Württemberg rund 61 Prozent, diese Kreise weisen demnach im Landesdurchschnitt eine überdurchschnittlich hohe Bevölkerungszahl auf. Zwei Kreise sind im Vergleich der Jahre 2017 und 2018 aus der Gruppe der Aufgabenträger mit überwiegend eigenwirtschaftlichem Angebot ausgeschieden. Im Kreis Osterholz (Niedersachsen) erfolgte Mitte des Jahres 2017 eine teilweise Kommunalisierung des Verkehrs, d. h., ein Teil des Verkehrs wird seitdem von einem internen Betreiber erbracht, ein anderer Teil ausgeschrieben. Im Kreis Ahrweiler (Rheinland-Pfalz) wurde das zuvor eigenwirtschaftlich erbrachte Angebot zur Mitte des Jahres 2018 über einen Ausschreibungswettbewerb vergeben. Auch in den rheinlandpfälzischen Landkreisen Altenkirchen (Westerwald), Cochem-Zell und Rhein-Hunsrück-Kreis wurden die eigenwirtschaftlichen Verkehre bis 2020 durch Ausschreibungswettbewerb bzw. durch eine Kommunalisierung des Angebots ersetzt.

Das Transparenzregister erfasst stets die tatsächlichen Verkehrsstrukturen in den Berichtsjahren. Es ist darauf hinzuweisen, dass in manchen Kreisen der Übergang vom eigenwirtschaftlichen Verkehr hin zum Ausschreibungswettbewerb im betrachteten Zeitraum beschlossen wurde und zum Teil die Ausschreibungen bereits stattgefunden haben, die Betriebsaufnahme aber erst im Jahr 2020 oder danach erfolgt. Zudem sind infolge der Corona-Pandemie mehrere eigenwirtschaftliche Verkehre unter verstärkten wirtschaftlichen Druck geraten.

### 2.3 Haushaltsaufwendungen für den ÖPNV

Für das Transparenzregister wurden die Ist-Aufwendungen für den "ÖPNV" gemäß Haushaltsplan (Ergebnishaushalt) der jeweiligen Gebietskörperschaft bzw. vergleichbare Ausgaben bei kameralistischer Haushaltsführung erfasst und ausgewertet. Für

das Jahr 2019 konnten dabei für 77 Prozent der Aufgabenträger die Daten ermittelt werden.

Tabelle 3 gibt die durchschnittlichen Haushaltsaufwendungen für den ÖPNV pro Kopf (gemessen in Euro) in den jeweiligen Clustern wieder.

Tabelle 3: Durchschnittliche Haushaltsaufwendungen ÖPNV (Euro pro Kopf) im Jahr 2019

		Raumtyp		
		Stadtkreise	Landkreise ≥ 150 EW/km <sup>2</sup>	Landkreise < 150 EW/km <sup>2</sup>
		Städte	Verdichtete Kreise	Ländliche Kreise
Leitprinzip Busverkehr	Genehmigungswettbewerb: eigenwirtschaftlich	31,89	64,43	56,21
	Altverträge: Direktvergabe	(24,47)	84,73	76,44
	Kommunale Betreiber (Inhouse)	46,22	51,02	79,70
	Ausschreibungswettbewerb	53,75	55,89	72,85

In den ländlichen Kreisen wird ein deutlicher Kostenvorteil der eigenwirtschaftlichen Verkehre sichtbar, gefolgt von wettbewerblichen Vergabeverfahren. Zu beachten ist, dass bei der Zuteilung der Land- und Stadtkreise zu den unterschiedlichen Clustern stets das Leitprinzip ausgewählt wurde. Während es viele ländliche Kreise gibt, die in den Berichtsjahren 2017 bis 2019 den Busverkehr fast ausschließlich über eigenwirtschaftliche Anträge oder Genehmigungsverfahren abwickelten, ist in verdichteten Kreisen häufig ein Mix der verschiedenen Vergabeverfahren zu beobachten. Bei der Auswertung der Stadtkreise muss außerdem berücksichtigt werden, dass für einige Cluster nur wenige Daten vorhanden sind. So konnten nur zwei (Mittel-) Städte mit 40.000- 70.000 Einwohnern dem Cluster „Direktvergabe“ zugeordnet werden.

Vergleicht man die Zahlen von 2017 bis 2019, so lässt sich feststellen, dass die Haushaltsaufwendungen für den ÖPNV im Durchschnitt jährlich um + 7,8 Prozent angestiegen sind. Im Vergleich dazu betrug die durchschnittliche jährliche Inflationsrate in diesem Zeitraum + 1,6 Prozent. Zwischen 2019 und 2020 stiegen die Haushaltsaufwendungen für den ÖPNV pro Kopf im Durchschnitt um weitere +10 Prozent. Hier gehen bereits die Effekte der Corona-Pandemie mit ein.

Tabelle 4 stellt die durchschnittlichen jährlichen Änderungen für den Zeitraum 2017 bis 2019 nach Cluster dar, Abbildung 2 gibt einen Überblick über die durchschnittliche Entwicklung der Aufgabenträger in den einzelnen Ländern.

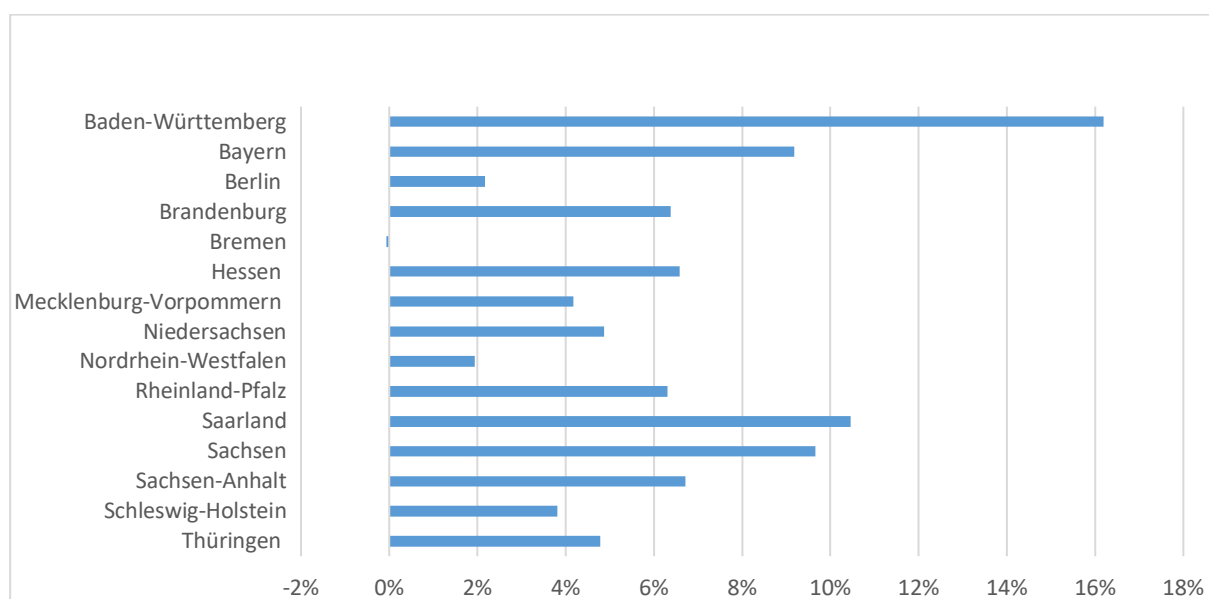
Tabelle 4: Durchschnittliche jährliche Veränderung der Haushaltsaufwendungen ÖPNV pro Kopf von 2017 bis 2019

		Raumtyp		
		Stadtkreise	Landkreise ≥ 150 EW/km <sup>2</sup>	Landkreise < 150 EW/km <sup>2</sup>
		Städte	Verdichtete Kreise	Ländliche Kreise
Leitprinzip Busverkehr	Genehmigungswettbewerb: eigenwirtschaftlich	+ 6%	+ 15%	+ 7%
	Altverträge: Direktvergabe	+ 13%	+ 14%	+ 5%
	Kommunale Betreiber (Inhouse)	+ 6%	+ 4%	+ 6%
	Ausschreibungswettbewerb	+ 4%	+ 7%	+ 3%

Berücksichtigt werden müssen hierbei die Effekte von Clusterwechseln sowie Veränderungen in der Zusammensetzung der Vergabe in den einzelnen Landkreisen, da nur nach dem bestehenden Leitprinzip eingeteilt wurde.

Prozentuale Verschiebungen innerhalb der Kreise, z. B. durch Ausschreibung einzelner Linienbündel, die vorher eigenwirtschaftlich bedient wurden, werden nur dann berücksichtigen, wenn dadurch das bestehende Leitprinzip abgelöst wird.

Abbildung 2: Veränderung der durchschnittlichen jährlichen pro Kopf ÖPNV-Ausgaben der Aufgabenträger zwischen den Jahren 2017 und 2019 nach Ländern in Prozent



\*Die Auswertung für den Stadtstaat Hamburg fehlt aufgrund unvollständiger Datenlage.

Tabelle 5 stellt die durchschnittlichen Haushaltsaufwendungen für den ÖPNV gewichtet mit der Fläche der Kreise dar.

Deutlich sichtbar ist die Abnahme der Kosten mit der Zunahme der Fläche eines Kreises.

Tabelle 5: Durchschnittliche Haushaltsaufwendungen ÖPNV (Euro pro Quadratkilometer) im Jahr 2019

		Raumtyp		
		Stadtkreise	Landkreise $\geq$ 150 EW/km <sup>2</sup>	Landkreise < 150 EW/km <sup>2</sup>
		Städte	Verdichtete Kreise	Ländliche Kreise
Leitprinzip Busverkehr	Genehmigungswettbewerb: eigenwirtschaftlich	38.018,11	20.001,35	<b>6.222,36</b>
	Altverträge: Direktvergabe	(19.908,06)	17.059,58	9.002,98
	Kommunale Betreiber (Inhouse)	67.875,48	14.933,10	6.877,07
	Ausschreibungswettbewerb	49.819,40	17.070,38	8.063,28

## 2.4 Aufwendungen für die Schülerbeförderung

Im Zusammenhang mit dem Indikator Haushaltsaufwendungen wurden die Aufwendungen für Schülerbeförderung im ÖPNV Transparenzregister separat ausgewiesen. Zu beachten ist hierbei, dass die entsprechenden Haushaltspositionen verschiedene Arten von Zahlungen umfassen, jedoch häufig nur Summenwerte angegeben werden. Wenn die Werte für die Schüleraufwendungen in einem Jahr nur als Planwert zur Verfügung standen, wurden diese als Schätzwert angesetzt. Für das Jahr 2019 konnten für 401 Stadt- und Landkreise Aufwendungen zur Schülerbeförderung (Ergebnis oder Planwert) ermittelt werden.

Tabelle 6 stellt die durchschnittlichen Schülerbeförderungskosten pro Schüler dar, wiederum sortiert nach Clustern. Da Daten zu den exakten Schülerzahlen für viele Kreise

nicht vorliegen oder von unterschiedlicher Qualität sind, wurde als Näherungswert die Anzahl der Einwohner eines Landkreises im Alter zwischen 10 und 18 Jahren gewählt, da dies die relevante Gruppe für die Schulbeförderung im ÖPNV darstellt.

Zu beobachten ist, dass die Kosten pro Schüler im ländlichen Kreisen für alle Leitprinzipien ähnlich hoch sind. Bei kommunalen Betreibern in Stadtkreisen und verdichteten Kreisen sind die ausgewiesenen Zahlen deutlich niedriger als bei anderen Vergabearten.

Im Vergleich zum Jahr 2019 fallen die Veränderungen im Jahr 2020 mit durchschnittlich 0,1 Prozent sehr gering aus, so dass hier noch kein Corona-Effekt zu beobachten ist.

Tabelle 6: Haushaltsaufwendungen für die Schülerbeförderung pro Schüler in 2019

		Raumtyp		
		Stadtkreise	Landkreise $\geq$ 150 EW/km <sup>2</sup>	Landkreise < 150 EW/km <sup>2</sup>
		Städte	Verdichtete Kreise	Ländliche Kreise
Leitprinzip Busverkehr	Genehmigungswettbewerb: eigenwirtschaftlich	370,58	461,05	534,72
	Altverträge: Direktvergabe	(179,30)	688,78	530,50
	Kommunale Betreiber (Inhouse)	251,20	244,80	552,32
	Ausschreibungswettbewerb	467,78	396,56	490,56

Im Transparenzregister wurden zusätzlich zu den Haushaltsaufwendungen die Abgeltungen

## 2.5 Aufwendungen nach Verordnung (EG) Nr. 1370/2007

Im Transparenzregister wurden zusätzlich zu den Haushaltsaufwendungen die Abgeltungen gewährter ÖPNV-Ausgleichsleistungen aus gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen gemäß Berichterstattung nach Art. 7 der VO (EG) Nr. 1370/2007 erfasst und ausgewertet. Für das Jahr 2019 konnten die Ausgleichszahlungen für 283 Aufgabenträger aus den entsprechenden Gesamtberichten ermittelt oder zugeordnet werden.

Tabelle 7 gibt die durchschnittlichen Ausgleichsleistungen pro Kopf (gemessen in Euro) in den jeweiligen Clustern wieder. Wie zu erwarten, weisen Kreise mit einem starken Anteil an eigenwirtschaftlichen Verkehre die niedrigsten Pro-Kopf Aufwendungen auf, gefolgt von den Kreisen, die sich für den Ausschreibungswettbewerb entschieden haben.

Tabelle 7: Durchschnittliche 1370-Aufwendungen pro Einwohner (in Euro) für das Jahr 2019

		Raumtyp		
		Stadtkreise	Landkreise ≥ 150 EW/km <sup>2</sup>	Landkreise < 150 EW/km <sup>2</sup>
		Städte	Verdichtete Kreise	Ländliche Kreise
Leitprinzip Busverkehr	Genehmigungswettbewerb: eigenwirtschaftlich	<b>keine Angabe</b>	<b>19,16</b>	<b>11,61</b>
	Altverträge: Direktvergabe	(73,75)	44,39	38,88
	Kommunale Betreiber (Inhouse)	60,14	30,17	48,92
	Ausschreibungswettbewerb	21,23	27,85	35,06

Tabelle 8 stellt die durchschnittlichen 1370-Aufwendungen gewichtet mit der Fläche der Kreise dar.

Tabelle 8: 1370-Aufwendungen für das Jahr 2019 pro Quadratkilometer (in Euro)

		Raumtyp		
		Stadtkreise	Landkreise ≥ 150 EW/km <sup>2</sup>	Landkreise < 150 EW/km <sup>2</sup>
		Städte	Verdichtete Kreise	Ländliche Kreise
Leitprinzip Busverkehr	Genehmigungswettbewerb: eigenwirtschaftlich	<b>0,00</b>	<b>5.734,44</b>	<b>1.365,76</b>
	Altverträge: Direktvergabe	80.594,18	14.467,78	2.996,45
	Kommunale Betreiber (Inhouse)	86.461,18	9.268,99	4.183,62
	Ausschreibungswettbewerb	14.117,85	9.056,16	3.916,79

Die Veränderungen der Pro-Kopf Aufwendungen zwischen den Jahren 2017 und 2019 betrug deutschlandweit + 13 Prozent, jedoch fielen die Veränderungen in den

einzelnen Clustern sehr unterschiedlich aus (siehe Tabelle 9). Auch hier ist zu berücksichtigen, dass innerhalb eines Kreises deutliche Verschiebungen der

Vergabestrukturen möglich sind, ohne dass sich bereits im Jahr 2019 das Leitprinzip ändert.

Tabelle 9: Durchschnittliche jährliche Veränderung der 1370-Aufwendungen pro Kopf von 2017 bis 2019 in Prozent

		Raumtyp		
		Stadtkreise	Landkreise $\geq$ 150 EW/km <sup>2</sup>	Landkreise $<$ 150 EW/km <sup>2</sup>
		Städte	Verdichtete Kreise	Ländliche Kreise
Leitprinzip Busverkehr	<b>Genehmigungswettbewerb: eigenwirtschaftlich</b>	0%	27%	5%
	<b>Altverträge: Direktvergabe</b>	13%	0%	23%
	<b>Kommunale Betreiber (Inhouse)</b>	11%	10%	25%
	<b>Ausschreibungswettbewerb</b>	20%	4%	4%

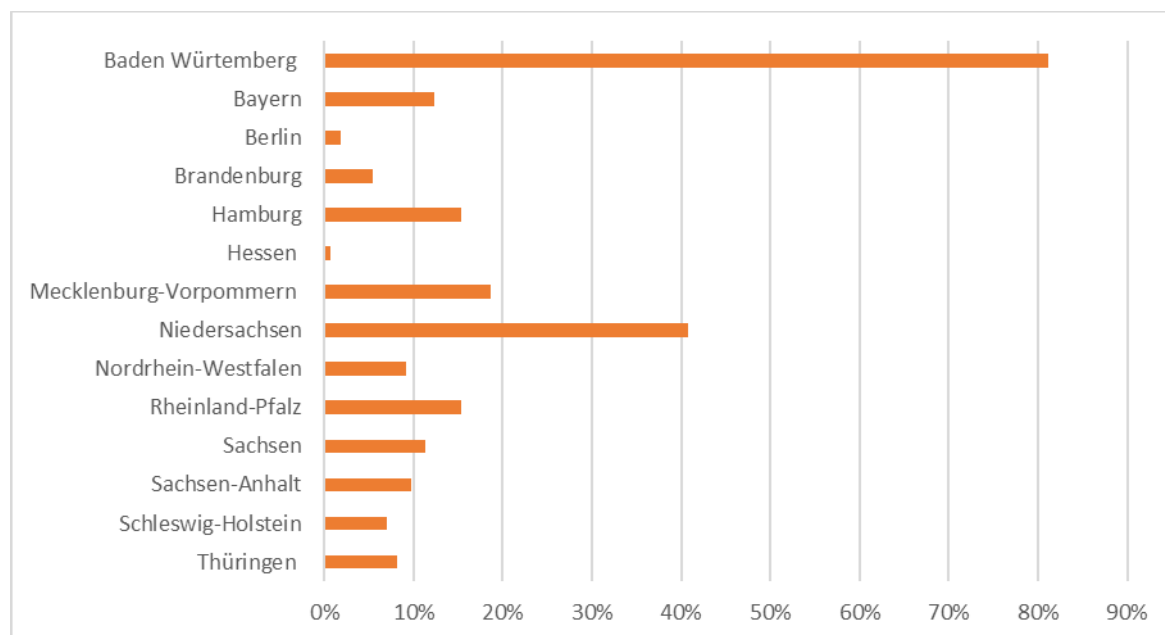
Zu beachten ist, dass auch bei eigenwirtschaftlichen Verkehren öffentliche Mittel z. B. in Form von Fahrgeldsurrogaten an die Verkehrsdienstleister fließen. Diese dienen primär dem Ziel, die jeweiligen Tarife für bestimmte Nutzergruppen und/oder die Gesamtheit der Nutzer unter ein kostendeckendes Niveau zu senken. Das „klassische“ Beispiel ist der §45a des Personenbeförderungsgesetzes, der den Verkehrsdienstleistern einen Ausgleich gewährt, wenn sie für Schülerinnen und Schüler sowie Auszubildende ermäßigte Zeitfahrausweise anbieten. Darüber hinaus wurden in zahlreichen Verkehrsgebieten von den zuständigen Gebietskörperschaften so genannte allgemeine Vorschriften erlassen, mit denen Einnahmeausfälle ausgeglichen werden, die sich durch die Anwendung von

Verbundtarifen oder durch weiteren Tarifabsenkungen ergeben.

Bei der Interpretation der Daten sind landesspezifische Entscheidungen bedeutsam. Konkret trat beispielsweise am 1. Januar 2018 in Baden-Württemberg eine ÖPNV-Finanzierungsreform in Kraft, deren Kernelement die „Kommunalisierung“ der bisherigen Ausgleichsmittel ist. In der ersten Stufe erhielten die Stadt- und Landkreise Ausgleichszahlungen für Ausbildungsverkehre nach § 45a PBefG in Höhe von 200 Mio. Euro jährlich als ÖPNV-Aufgabenträger zugewiesen. In einer zweiten Stufe ab 2021 werden die Mittel stufenweise erhöht. Dies Auswirkungen der Reform lassen sich deutlich in Abbildung 2 für Baden-Württemberg ablesen.



Abbildung 3: Jährliche durchschnittliche Veränderung der 1370-Aufwendungen zwischen den Jahren 2017 und 2019 nach Ländern in Prozent



*\*Die Auswertungen des Stadtstaates Bremen und des Saarlandes fehlen aufgrund unvollständiger Daten.*

Im Vergleich zum Jahr 2019 sind in 2020 die Ausgleichsleistungen zusätzlich um 127 Prozent gestiegen. Dies ist vor allem durch die vorübergehende Gewährung von Beihilfen zum Ausgleich von Schäden im öffentlichen Personennahverkehr im Zusammenhang mit dem Ausbruch der Corona-Pandemie in 2020 zu begründen. Diese „Corona-Hilfen“ werden jedoch nur in wenigen 1370-Berichten explizit ausgewiesen, sodass sich die Daten nicht um diesen Effekt bereinigen lassen.

Für die Auswertung kommt erschwerend der Rückgang der Zahl der verfügbaren 1370-Berichte hinzu. Für das Jahr 2017 konnten für das ÖPNV-Transparenzregister noch für 70

Prozent der Stadt- und Landkreise 1370 – Berichte ausgewertet werden (d.h. für 357 Kreise). Hinzu kamen Kreise mit ausschließlich eigenwirtschaftlichen ÖPNV-Verkehr, die aufgrund fehlender Aufwendungen keine Berichte abgeben mussten. Für 2018 konnten nur noch Berichte von 291 Aufgabenträgern recherchiert werden und für 2020 standen nur noch 189 Berichte zur Auswertung zur Verfügung. Insgesamt lässt sich bei der Berichterstattung eine gewisse „Ermüdung“ beobachten, wobei es umgekehrt auch Aufgabenträger gibt, die mit der Berichterstattung erst vor wenigen Jahren begonnen haben.

## 3 Kreisangehörige Aufgabenträger – Ein vielfältiges Segment im ÖPNV

Das ÖPNV-Transparenzregister enthält Daten zu den Aufgabenträgern des straßengebundenen ÖPNV. Bei diesen Aufgabenträgern handelt es sich grundsätzlich um Landkreise und kreisfreie Städte, denen in allen Flächenländern diese Funktion von den ÖPNV-Gesetzen zugewiesen wird.<sup>1</sup> Allerdings gibt es auch zahlreiche kreisangehörige Kommunen, die Aufgabenträger des ÖPNV sind. Die Rechtsgrundlagen in den 13 Flächenländern sind dabei jedoch durchaus unterschiedlich formuliert und auch die praktische Bedeutung dieser dezentralisierten

Aufgabenträgerschaft unterscheidet sich deutlich zwischen den Ländern. Im Folgenden werden zunächst die Rechtsgrundlagen zur Aufgabenträgerschaft kreisangehöriger Kommunen überblicksartig dargestellt, danach wird auf ihre Bedeutung und ihre strukturellen Merkmale vertieft eingegangen. Dabei konzentriert sich die Betrachtung zunächst auf die Länder mit einer größeren Zahl an kreisangehörigen Aufgabenträgern, die weiteren Länder werden zum Ende des Beitrages zusammenfassend dargestellt.

### 3.1 Rechtliche Grundlagen

Grundsätzlich kann zwischen mehreren Ausgestaltungen der Rechtsgrundlagen für eine Aufgabenträgerschaft kreisangehöriger Kommunen in den ÖPNV-Gesetzen der Länder unterschieden werden. Die erste Option besteht darin, die kreisangehörigen Aufgabenträger im ÖPNV-Gesetz des jeweiligen Landes explizit zu benennen. Konkret weist das hessische ÖPNV-Gesetz (§5(1)) allen Kommunen mit mehr als 50.000 Einwohnern die Aufgabenträgerschaft zu. In Nordrhein-Westfalen (§3 ÖPNV-Gesetz) wird die dezentrale Aufgabenträgerschaft denjenigen „mittleren und großen kreisangehörigen Städten“ zugewiesen, die „ein eigenes ÖPNV-Unternehmen betreiben oder an einem solchen wesentlich beteiligt sind“.

In den meisten Ländern (auch in Hessen und Nordrhein-Westfalen, als Ergänzung zu den zuvor genannten Bestimmungen) gibt es eine Optionsregelung, d. h., eine kreisangehörige Kommune kann die Funktion eines Aufgabenträgers übertragen bekommen, wenn sie dies wünscht. Dabei ist in manchen Ländern der Kreis der potenziellen dezentralen

Aufgabenträger eingeschränkt, so können in Thüringen nur die „großen kreisangehörigen Städte“ einen Beschluss zur Übernahme der Aufgabenträgerschaft fassen und im Saarland werden für die Optionslösung explizit die Städte „mit eigenen kommunalen Nahverkehrsunternehmen oder unmittelbaren oder mittelbaren Beteiligungen an diesen“ (§5 (3) ÖPNV-Gesetz) genannt.

Eine häufig genutzte Formulierung in den ÖPNV-Gesetzen lautet, dass ein Landkreis einer Kommune die Aufgabenträgerschaft auf deren Antrag hin übertragen kann, was einen gewissen Entscheidungsspielraum des Kreises impliziert. Demgegenüber findet sich im bayerischen ÖPNV-Gesetz (§9) die Formulierung, dass die Kreise den kreisangehörigen Kommunen die Aufgabenträgerschaft „auf deren Verlangen“ zu übertragen haben. Auch in Niedersachsen gibt es eine ähnliche Formulierung. In Sachsen wird explizit zwischen den großen Kreisstädten, denen die Aufgabenträgerschaft auf Antrag zu übertragen ist, und den sonstigen Kommunen, denen der Landkreis die

<sup>1</sup> Diese schließen sich des Öfteren zur Aufgabenerfüllung zusammen, beispielsweise

in Form von Zweckverbänden benachbarter Kreise und/oder Städte.

Aufgabenträgerschaft auf Antrag übertragen kann, unterschieden.

Selbst wenn eine kreisangehörige Kommune nicht über die formelle Aufgabenträgereigenschaft verfügt, kann sie dennoch in Ergänzung zu dem vom Aufgabenträger verantworteten Angebot eigene ÖPNV-Leistungen erbringen oder diese beauftragen. Konkret sieht das baden-

### 3.2 Datenlage

Aufgrund der zuvor beschriebenen Optionsregelungen ist die Zahl der potenziellen Aufgabenträger unterhalb der Kreisebene groß und sie kann sich zudem im Zeitverlauf ändern. Nur in wenigen Ländern gibt es eine zentrale Aufstellung derjenigen kreisangehörigen Kommunen, die als Aufgabenträger des straßengebundenen ÖPNV fungieren. Darüber hinaus wurden für das ÖPNV-Transparenzregister zahlreiche dezentrale

### 3.3 Häufigkeit

Insgesamt sind 115 kreisangehörige Kommunen im ÖPNV-Transparenzregister aufgeführt. Dabei entfallen 75 % auf nur drei Länder. Die absolut größte Zahl kreisangehöriger Aufgabenträger weist der Freistaat Bayern auf, mit insgesamt 44 Kommunen.<sup>2</sup> Auch Nordrhein-Westfalen hat mit 20 kreisangehörigen Kommunen eine

### 3.4 Strukturmerkmale – Einwohnerzahl

Unter anderem aufgrund der unterschiedlichen Landesregelungen unterscheiden sich die strukturellen Merkmale der dezentralen Aufgabenträger deutlich zwischen den einzelnen Ländern.<sup>3</sup> So liegt die Einwohnerzahl der sieben kreisangehörigen Aufgabenträger in Hessen zwischen rd. 53.000

württembergische ÖPNV-Gesetz (§6(3)) vor, dass Kommunen, die „auf ihrem Gebiet Verkehrsleistungen fördern oder durch eigene Verkehrsunternehmen erbringen“ zuständige Behörde sind. In Sachsen-Anhalt ist im ÖPNV-Gesetz geregelt, dass kreisangehörige Kommunen Aufgaben im ÖPNV übernehmen können, ohne dass diese dadurch zu Aufgabenträgern werden.

Quellen ausgewertet (insbesondere Nahverkehrspläne), um diejenigen Kommunen zu identifizieren, die sich für eine dezentrale Aufgabenträgerschaft entschieden haben. Dennoch ist nicht völlig auszuschließen, dass das ÖPNV-Transparenzregister hier auch Lücken aufweist, d. h. einzelne kreisangehörige Aufgabenträger nicht im Datenbestand enthalten sind.

größere absolute Zahl an dezentralen Aufgabenträgern. In Baden-Württemberg sind 23 kreisangehörige Kommunen zuständige Behörde. In allen weiteren Ländern gibt es jeweils weniger als zehn dezentrale Aufgabenträger, die ostdeutschen Länder kommen zusammen nur auf sechs dezentrale Aufgabenträger.

(also knapp über der im ÖPNV-Gesetz festgelegten Untergrenze für die obligatorische Aufgabenträgerschaft) und rd. 96.000; der Durchschnitt beträgt rd. 72.000. Auch in Nordrhein-Westfalen ist die durchschnittliche Einwohnerzahl der kreisangehörigen Aufgabenträger relativ hoch (rd. 69.000), die

<sup>2</sup> Im Internet ist durch das Bayerische Verkehrsministerium eine Liste aller Aufgabenträger veröffentlicht, die 39 kreisangehörige Kommunen enthält. Allerdings zeigen dezentral verfügbare Informationen,

dass weitere Kommunen die Aufgabenträgerschaft wahrnehmen.

<sup>3</sup> Die im Folgenden genannten Einwohnerzahlen beziehen sich auf das Jahr 2019.

Spannbreite reicht von rd. 36.000 bis rd. 154.000 Einwohnern. Bei den acht kreisangehörigen Aufgabenträgern in Niedersachsen liegt die durchschnittliche Einwohnerzahl bei rund 54.000, die Spannbreite reicht von rd. 24.000 bis zu rd. 119.000 Einwohner. In Bayern hingegen weisen

insgesamt neun der kreisangehörigen Aufgabenträgerstädte weniger als 10.000 Einwohner auf, das Minimum liegt unter 5.000 Einwohnern. Kein kreisangehöriger Aufgabenträger in Bayern hat mehr als 50.000 Einwohner.

### 3.5 Strukturmerkmale – ÖPNV-Organisationsprinzip

Angesichts der in manchen Ländern vorgenommenen Beschränkung der dezentralen Aufgabenträgerschaft auf Kommunen mit eigenen Verkehrsbetrieben ist zu erwarten, dass generell kommunal organisierte Verkehre bei den dezentralen Aufgabenträgern eine wesentliche Rolle spielen. In der Tat gibt es in Nordrhein-Westfalen ausschließlich Verkehre kreisangehöriger Aufgabenträger, bei denen der Dienstleistungsauftrag direkt an die jeweiligen (teil-)kommunalen Betreiber vergeben wurde. Dabei handelt es sich jedoch in mehreren Fällen um reine Regie- bzw. Managementgesellschaften, d. h., der eigentliche Betrieb wird von einem privaten Unternehmen erbracht, das von dem jeweiligen Kommunalbetrieb als Konzessionsinhaber beauftragt wurde. In Hessen erfolgt nur in einer Stadt ein

Ausschreibungswettbewerb, alle anderen Verkehre werden von kommunalen Gesellschaften erbracht, wobei ein kommunaler Anbieter im Beobachtungszeitraum den Stadtverkehr eigenwirtschaftlich erbrachte. Auch in Niedersachsen dominieren, von Ausnahmen abgesehen, kommunale Anbieter. In Bayern, wo die kreisangehörigen Aufgabenträger deutlich kleiner als in den anderen Ländern sind, liegt rund ein Viertel der Verkehre in kommunaler Hand, die anderen Verkehre wurden an private Betreiber vergeben. In Baden-Württemberg gibt es nur in wenigen, aber zumeist größeren kreisangehörigen Kommunen einen kommunalen Verkehrsbetrieb, hinzu kommen einige Regiebetriebe sowie zahlreiche rein private Angebote.

### 3.6 Transparenzberichterstattung

Der Anteil der kreisangehörigen Aufgabenträgerkommunen, die im Internet einen Bericht gemäß VO 1370 öffentlich zugänglich machen, ist deutlich geringer als bei den Kreisen und kreisfreien Städten. So veröffentlichen in Hessen und Niedersachsen jeweils nur zwei Städte einen eigenständigen Bericht. In Nordrhein-Westfalen sind es neun Kommunen, was zu einem Anteil von rund 45 % führt. In Bayern liegt, trotz oder gerade wegen der im Durchschnitt deutlich geringeren Einwohnerzahl der dezentralen Aufgabenträger, mit 21 Transparenzberichten die Quote in einer ähnlichen Größenordnung. Zudem finden sich in manchen Transparenzberichten der Aufgabenträger auf der Kreisebene „nachrichtliche“ Angaben zu

den Zahlungen der dezentralen Gebietskörperschaften, Beispiele finden sich etwa in Baden-Württemberg und Brandenburg. Schließlich sei darauf hingewiesen, dass Zahlungen an die Erbringer der von den jeweiligen kreisangehörigen Kommunen verantworteten Verkehre immer dann in den Gesamtberichten der Kreise oder der von ihnen beauftragten Institutionen enthalten sind, wenn sie aus Kreismitteln (mit-)finanziert werden, etwa bei Zahlungen gemäß einer allgemeinen Vorschrift.

### 3.7 Höhe und Bedeutung der dezentralen ÖPNV-Finanzierung – Exemplarische Betrachtung

Die Bedeutung dezentral verantworteter bzw. finanzierter Verkehre ist sowohl zwischen den Ländern als auch innerhalb der jeweiligen Länder durchaus unterschiedlich, jedoch insgesamt nicht zu vernachlässigen. Beispielsweise betragen die Ausgleichsleistungen in der hessischen Stadt Hanau für Stadtbus und Straßenbahn im Jahr 2019 rund 4,2 Mio. Euro, im Wetzlar (Hessen) für den Stadtbusverkehr im Jahr 2019 rund 2,0 Mio. Euro. Dies entspricht immerhin in Wetzlar einem jährlichen Zuschussbetrag von rund 38 Euro pro Einwohner, in Hanau sogar von 43 Euro pro Einwohner. Für diejenigen Städte, die keinen Gesamtbericht nach VO 1370 veröffentlichen, lassen sich die kommunalen Finanzierungsbeiträge für den ÖPNV zum Teil aus anderen Quellen wie Haushaltsplänen oder Beteiligungsberichten entnehmen. Beispielsweise hat die hessische Stadt Rüsselsheim im Jahr 2018 (2019 lag der Ist-Wert deutlich niedriger) eine „Kostenerstattung für den ÖPNV“ in Höhe von fast 2,9 Mio. Euro an die Stadtwerke geleistet, die entspricht rund 44 Euro pro Einwohner, hinzu kommen weitere Haushaltspositionen im ÖPNV-Produkt, insbesondere Zahlungen an den Rhein-Main-Verkehrsverbund in Höhe von rd. 1,5 Mio. Euro.

Für Nordrhein-Westfalen kann auf der Basis der verfügbaren Daten exemplarisch auf die Städte Detmold (2019: 3,5 Mio. Euro, 47 Euro pro Einwohner), Bünde (2019: 1,4 Mio. Euro, 31 Euro pro Einwohner) und Rheine (2019: 1,9 Mio. Euro Ausgleichsleistungen, 25 Euro pro Einwohner) hingewiesen werden. In deutlich geringerer Höhe fließen öffentliche Mittel in den nordrhein-westfälischen Kommunen Bad Salzuflen (nur Bericht 2018 verfügbar) und Lemgo in den städtischen ÖPNV (jeweils rd. 5 - 6 Euro pro Einwohner).

In Bayern sind sowohl die absoluten Werte als auch die Ausgaben pro Einwohner deutlich geringer als in den zuvor genannten Ländern.

Da es in Bayern aber im Berichtszeitraum auch zahlreiche Kreise mit überwiegend oder gar ausschließlich eigenwirtschaftlichen Verkehren gab, übersteigen die Ausgaben für die Stadtbusverkehre, die in den kleineren Kommunen teilweise als flexible Angebote ausgestaltet sind, mitunter diejenigen des Landkreises. Beispielsweise betragen die Ausgleichsleistungen der Stadt Freilassing (Kreis Berchtesgadener Land) für den Stadtbusverkehr im Jahr 2019 rd. 247.000 Euro, d. h. rund 14 Euro pro Einwohner. In Mühldorf am Inn betragen die entsprechenden Werte rd. 63.000 Euro, bzw. rund drei Euro pro Einwohner. In Pfaffendorf am Inn, wo seit Ende des Jahres 2018 der Stadtbus unentgeltlich genutzt werden kann, lagen im Jahr 2019 die Ausgleichsleistungen bei knapp 1,1 Mio. Euro, dies entspricht fast 41 Euro pro Einwohner. Einen noch höheren Zuschussbetrag weist die Stadt Donauwörth auf, im Jahr 2018 (neuere Berichte sind nicht veröffentlicht) fast 1,8 Mio. Euro, d. h. rund 87 Euro pro Einwohner bzw. rund 3,50 Euro pro Buskilometer.

In Niedersachsen liegen Daten zum einen für Göttingen vor, wo im Jahr 2017 (Datum des neuesten veröffentlichten Berichts) rund 7,3 Mio. Euro an die kommunalen Verkehrsbetriebe flossen, d. h. rund 61 Euro pro Einwohner. Laut Beteiligungsbericht der Stadt betrug der Verlustausgleich im Jahr 2019 rund neun Millionen Euro, d. h. rund 75 Euro pro Einwohner. Zum anderen haben Cuxhaven, Leer und Nienburg/Weser eigene Gesamtberichte veröffentlicht, wobei sich hier die Ausgleichsleistungen bei der Pro-Kopf-Betrachtung jeweils im einstelligen Eurobereich bewegen.

Für das Saarland und für Rheinland-Pfalz sind nur wenige Angaben zu den Ausgleichsleistungen verfügbar. So verweist die Landeshauptstadt Saarbrücken<sup>4</sup> lediglich allgemein auf eine Querverbundfinanzierung (ohne Nennung von Beträgen), für die beiden anderen saarländischen Kommunen mit eigenen Verkehrsbetrieben konnten für das Transparenzregister keine Gesamtberichte recherchiert werden. Auch für die vier kreisangehörigen Aufgabenträger in Rheinland-Pfalz waren keine Gesamtberichte auffindbar, wobei es im Berichtszeitraum in zwei Städten eigenwirtschaftliche Angebote privater Busunternehmen gab.

In Ostdeutschland gibt es generell nur wenige Aufgabenträger auf der dezentralen Ebene. In

### 3.8 Fazit

Mit Blick auf die Aufgabenträger auf der Ebene der kreisangehörigen Kommunen ist die ÖPNV-Landschaft in Deutschland mindestens ebenso vielfältig wie auf der Ebene der Kreise und kreisfreien Städte. Allerdings ist die Transparenz deutlich geringer, zumindest wenn man diese anhand der öffentlich verfügbaren Gesamtberichte gemäß VO 1370 beschreibt. Angesichts der in diesem Beitrag exemplarisch dargestellten Ausgleichsleistungen, die sowohl in ihrer absoluten Höhe als auch bei einer einwohnerbezogenen Betrachtung teils

Brandenburg ist dies lediglich der Stadtverkehr in Lauchhammer, der im Gesamtbericht des VBB mit aufgeführt ist. Weitere kommunale Aufgabenträger sind Neubrandenburg (Mecklenburg-Vorpommern), Hoyerswerda und Görlitz (Sachsen), Halberstadt (Sachsen-Anhalt) sowie Nordhausen (Thüringen). Dabei wird die Verkehrsleistung in allen Städten von kommunalen Betrieben erbracht, für drei Städte (Hoyerswerda, Görlitz und Nordhausen) sind die Ausgleichsleistungen aus den 1370-Berichten verfügbar. Dabei weisen Görlitz und Nordhausen, die beide über ein (kleineres) Straßenbahnangebot verfügen, deutlich höhere Ausgleichsleistungen pro Einwohner auf als Hoyerswerda.

erheblich sind, ist es wünschenswert, dass auch bei den kreisangehörigen Aufgabenträgern in Zukunft die Transparenz über das für den ÖPNV verwendete Mittelvolumen und das damit finanzierte Leistungsangebot weiter gesteigert wird. Hervorzuheben ist dennoch, dass es auch auf der dezentralen Ebene mehrere Beispiele für aussagekräftige und leicht auffindbare Gesamtberichte gibt, die den Vergleich mit den entsprechenden Veröffentlichungen der Kreise und kreisfreien Städte nicht zu scheuen brauchen.

---

<sup>4</sup> Saarbrücken ist Teil des „Regionalverbandes Saarbrücken“ und ist daher keine kreisfreie Stadt.

## 4 Finanzierung kommunaler Verkehrsbetriebe über den „Querverbund“ – Ergänzende Analysen zum Transparenzregister

In über 85% der kreisfreien Städte sowie in einer großen Zahl von Landkreisen – insbesondere, aber nicht nur in den ostdeutschen Ländern – werden die ÖPNV-Leistungen von kommunalen Verkehrsbetrieben erbracht. Bei einer genaueren Betrachtung der Berichtspraxis der jeweiligen Aufgabenträger fällt auf, dass für zahlreiche kreisfreie Städte mit kommunalen Verkehrsbetrieben entweder keine 1370-Berichte veröffentlicht sind,<sup>5</sup> oder diese Berichte die Mittelflüsse aus dem kommunalen „Querverbund“ – also dem Ausgleich von Verlusten des Verkehrsbetriebs mit Überschüssen aus anderen Bereichen, z. B. Energieversorgung – explizit ausklammern, sodass für diese kreisfreien Städte teilweise nur sehr geringe Finanzierungsbeträge ausgewiesen werden.

Vor diesem Hintergrund liefert dieser Beitrag einen Überblick über die Einbeziehung des kommunalen Querverbunds in die Transparenzberichterstattung gemäß der Verordnung 1370 und gibt unter Hinzuziehung ergänzender Quellen einen Überblick über den tatsächlichen Umfang der Finanzierung kommunaler Verkehrsbetriebe in den kreisfreien Städten. Zudem wird im Anschluss daran ein Gesamtüberblick über die Finanzierung aller im kommunalen Eigentum befindlichen Verkehrsbetriebe des ÖSPV gegeben. Die Analysen beziehen sich auf den Zeitraum 2017 bis 2019, da die Finanzmittelflüsse des Jahres 2020 stark durch die COVID-19-Pandemie beeinflusst und daher nicht mit den Vorjahren zu vergleichen sind.

### 4.1 Kreisfreie Städte mit kommunalen Verkehrsbetrieben im Überblick

In den 13 deutschen Flächenstaaten gab es im Beobachtungszeitraum 103 kreisfreie Städte,<sup>6</sup> in denen insgesamt deutlich mehr als ein Viertel der deutschen Bevölkerung lebte. Als Besonderheit ist zu berücksichtigen, dass mehrere Großstädte (Aachen, Hannover, Saarbrücken) einer „Region“, „Städteregion“ oder einem „Regionalverband“ angehören und folglich nicht als kreisfreie Städte eingestuft sind. In 88 der 103 kreisfreien Städte existiert ein kommunales Verkehrsunternehmen, das den ÖSPV in der Regel alleine erbringt (ggf. mit

Subunternehmerleistungen im Busverkehr, selten auch mit ergänzenden Ausschreibungen im Busverkehr, etwa Frankfurt am Main). Andere Organisationsmodelle, die im Folgenden nicht weiter betrachtet werden, gab es im Wesentlichen in kleineren kreisfreien Städten in Bayern (sieben Städte) und Rheinland-Pfalz (sieben Städte) sowie in Baden-Württemberg (eine Stadt). Tabelle 10 gibt einen Überblick über den Anteil der Bevölkerung in den kreisfreien Städten sowie die Bedeutung kommunaler Verkehrsbetriebe.

<sup>5</sup> Bei den Aussagen zur Verfügbarkeit von 1370-Berichten handelt es sich stets um eine Stichtagsbetrachtung. Zum einen ist es möglich, dass nach Abschluss der Arbeiten an diesem Beitrag einzelne Berichte noch veröffentlicht wurden, zum anderen kommt es vor, dass (ältere) 1370-Berichte von den

Aufgabenträgern nicht mehr im Internet eingestellt sind, sodass sie zwar den Autoren vorliegen, nicht jedoch aktuell abgerufen werden können.

<sup>6</sup> Da sich die Betrachtung auf die Jahre 2017 bis 2019 bezieht, ist die Stadt Eisenach noch als kreisfreie Stadt erfasst.

Tabelle 10: Bedeutung kommunaler Verkehrsbetriebe in kreisfreien Städten im Überblick (2019)

Land	Zahl kreisfreier Städte	Bevölkerungsanteil kreisfreier Städte im jeweiligen Land (in %)	Zahl kreisfreier Städte mit kommunalem Verkehrsbetrieb	Anteil der Städte mit kom. Verkehrsbetrieb an kreisfreien Städten (Zahl in %)	Anteil der Städte mit kom. Verkehrsbetrieb an kreisfreien Städten (Einwohner in %)
Baden-Württemberg	9	19,0	8	88,9	94,0
Bayern	25	29,6	18	72,0	86,9
Brandenburg	4	16,3	4	100	100
Hessen	5	25,0	5	100	100
Mecklenburg-Vorpommern	2	18,2	2	100	100
Niedersachsen	8	13,0	8	100	100
Nordrhein-Westfalen	22	41,7	22	100	100
Rheinland-Pfalz	12	28,5	5	41,7	59,8
Sachsen	3	34,3	3	100	100
Sachsen-Anhalt	3	25,4	3	100	100
Schleswig-Holstein	4	21,8	4	100	100
Thüringen	6	26,4	6	100	100
<b>SUMME / gew. Durchschnitt</b>	103	27,7	88	85,4	94,9

#### 4.2 Veröffentlichung von 1370-Berichten in kreisfreien Städten mit kommunalem Verkehrsbetrieb

Die Verfügbarkeit der 1370-Berichte variiert zwischen den drei Jahren 2017 bis 2019. Alle folgenden Aussagen und Anteilswerte beziehen sich auf die Gesamtheit der 88 kreisfreien Städte mit kommunalem Verkehrsunternehmen.

Generell ist bei einer Transparenzanalyse zwischen mehreren Konstellationen zu unterscheiden. In einem ersten Schritt lässt sich identifizieren, welche kreisfreien Städte gar keinen Transparenzbericht

veröffentlichen.<sup>7</sup> Hierzu sollen im Folgenden auch diejenigen Städte gezählt werden, die ihre Berichtspflicht an eine größere Einheit übertragen haben (z. B. Verkehrsverbund oder Zweckverband), die entsprechenden Berichte jedoch keine Aufschlüsselung der Daten auf die einzelnen Gebietskörperschaften erlauben und/oder die kommunalen Betriebe lediglich nachrichtlich aufgeführt sind.

Positiv lassen sich zunächst die Kommunen in den Ländern Brandenburg, Mecklenburg-

<sup>7</sup> Um die Darstellung nicht übermäßig zu komplizieren, ist im Folgenden nicht explizit darauf hingewiesen, wenn für einzelne Städte

der Transparenzbericht für eines der drei betrachteten Jahre fehlt.



Vorpommern und Sachsen-Anhalt hervorheben. Hier liegen jeweils für alle kreisfreien Städte entsprechende Transparenzberichte vor, wobei weiter unten gezeigt wird, dass nicht alle Berichte vollständig sind. Jeweils eine kreisfreie Stadt ohne veröffentlichten 1370-Bericht für die Jahre 2017 bis 2019<sup>8</sup> findet sich in Nordrhein-Westfalen (Münster), Sachsen (Chemnitz), Schleswig-Holstein (Neumünster) und Thüringen (Eisenach). Dabei ist zum einen zu berücksichtigen, dass das Ausmaß der öffentlichen Finanzierung in den betrachteten Kommunen unterschiedlich ist. Konkret liegt beispielsweise das Defizit der Verkehrsbetriebe in Chemnitz um ein Vielfaches über dem Wert für die Stadt Eisenach. Zum anderen unterscheidet sich die Gesamtzahl der kreisfreien Städte (von drei in Sachsen bis zu 22 in Nordrhein-Westfalen). In Nordrhein-Westfalen gehört die Mehrzahl der kreisfreien Städte dem Verkehrsverbund Rhein-Ruhr (VRR) an, für den ein 1370-Bericht aktuell nur für das Jahr 2018 veröffentlicht ist. Der VRR berichtet jedoch generell in anderen Publikationen sehr ausführlich über die Finanzmittelflüsse. In Hessen und Niedersachsen sind jeweils für zwei Städte keine Berichte verfügbar (Darmstadt und Kassel<sup>9</sup> bzw. Delmenhorst und Oldenburg). In Baden-Württemberg fehlen Informationen zu den Städten Heidelberg, Mannheim und Ulm.<sup>10</sup> Das geringste Transparenzausmaß findet sich in Bayern und Rheinland-Pfalz. In Rheinland-Pfalz veröffentlicht lediglich die

Landeshauptstadt Mainz einen 1370-Bericht. In Bayern liegen lediglich für fünf Kommunen für alle drei betrachteten Jahre 1370-Berichte vor, für sechs weitere Kommunen ist mindestens für eines der drei Jahre ein 1370-Bericht veröffentlicht, sodass insgesamt sieben Kommunen keine Angaben publizieren.

Liegt ein 1370-Bericht mit Angaben für die jeweilige kreisfreie Stadt vor, so lassen sich im Wesentlichen drei Ausgestaltungen der Berichterstattung unterscheiden. Erstens gibt es Kommunen, für die unterschiedliche Ausgleichsleistungen einschließlich der Querverbundmittel entweder explizit aufgeschlüsselt sind oder zwar lediglich eine Gesamtsumme genannt ist, jedoch der explizite Hinweis erfolgt, dass die Querverbundfinanzierung in der Summe enthalten ist. Zweitens wird in manchen Kommunen zwar auf die Querverbundfinanzierung hingewiesen, es werden jedoch im Bericht keine quantitativen Angaben gemacht. Beispielsweise findet sich dann ein allgemeiner Hinweis, dass keine Ausgleichsleistungen aus dem städtischen Haushalt gewährt werden, da die Finanzierung über den Querverbund erfolgt. Die dritte Variante sind 1370-Berichte in denen lediglich ein Gesamtwert für die Ausgleichsleistungen genannt wird, jedoch nicht darauf eingegangen ist, ob hierin Querverbundmittel enthalten sind.

### 4.3 Alternative Informationsquellen zur Querverbundfinanzierung

Als ergänzende bzw. alternative Informationsquellen für das Ausmaß insbesondere der Querverbundfinanzierung lassen sich zum einen die Geschäftsberichte bzw. Jahresabschlüsse nutzen, wenn der

jeweilige Kommunalbetrieb in privatwirtschaftlicher Rechtsform geführt ist. Das frei zugängliche Unternehmensregister im Internet stellt diese Berichte zur Verfügung. Lediglich in wenigen Fällen, in denen es sich bei

<sup>8</sup> Teilweise sind ältere 1370-Berichte verfügbar, in Münster beispielsweise für die Jahre 2014 und 2015, in manchen Fällen auch Berichte für das Jahr 2020, beispielsweise in Chemnitz.

<sup>9</sup> Berichte verfügbar ab dem Jahr 2020.

<sup>10</sup> Mannheim und Heidelberg berichten über den Verkehrsverbund Rhein-Neckar (VRN). Im

dortigen 1370-Bericht sind die Ausgleichsleistungen für kommunale Verkehrsbetriebe nicht explizit aufgeführt. Für Ulm liegt lediglich eine knappe Information für das Jahr 2017 vor.

dem kommunalen Verkehrsdienstleister um einen Eigenbetrieb handelt, liefert auch das Unternehmensregister keine Informationen. Zum anderen hat eine größere Zahl von Kommunen Beteiligungsberichte veröffentlicht, die teilweise zusätzliche Angaben enthalten.

Für die Mehrzahl der Kommunen lässt sich auf der Grundlage der zuvor genannten Quellen die Höhe der Querverbundfinanzierung nachvollziehen. Dabei werden die Ausgleichsbeträge teils explizit beziffert, teilweise lassen sie sich zumindest gerundet berechnen, etwa wenn angegeben wird, zu welchem Anteil der Verkehrsbetrieb zum Gesamtverlust beigetragen hat. Allerdings gibt es mehrere Kommunen, in denen auch auf der Basis von Geschäfts- und Beteiligungsberichten keine belastbare Aussage über Querverbundaussgleiche möglich ist. Dabei

handelt es sich insbesondere um diejenigen Kommunen, in denen der Verkehrsbetrieb mit anderen Aktivitäten in einer Gesellschaft zusammengefasst ist (z. B. Verkehrs- und Bäderbetrieb oder Verkehrsbetrieb und Parkhäuser) und keine Aufschlüsselung des Ergebnisses erfolgt. Zudem sind in manchen Kommunen die Strukturen der Beteiligungsgesellschaften sehr verschachtelt, sodass für Außenstehende die Finanzierungsbeiträge und -bedarfe letztlich nicht nachvollziehbar sind. Schließlich sei darauf hingewiesen, dass in manchen Kommunen auch der eigentliche Querverbundaussgleich zu gering ausgewiesen wird, wenn dem Verkehrsbetrieb spezifische Einnahmemöglichkeiten zugeordnet aber nicht quantifiziert sind (beispielsweise Aktienpakete von Energieversorgern mit entsprechenden Dividendenzahlungen).

#### 4.4 Unterschiedliche Finanzierungsströme in Ländern und Kommunen

Der Querverbund ist in den Städten mit eigenem Verkehrsbetrieb in der Mehrzahl der Fälle eine wesentliche Finanzierungsgrundlage des ÖPNV. Ergänzend hierzu kann es direkte Zahlungen aus dem kommunalen Haushalt an den Verkehrsbetrieb geben, beispielsweise für zusätzliche Angebote und/oder Tarifiermäßigungen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass insbesondere Zahlungen für Tarifiermäßigungen mitunter nicht nur dem kommunalen Verkehrsbetrieb, sondern auch

anderen Unternehmen zufließen. Darüber hinaus können über den Kommunalhaushalt Landesmittel an den Verkehrsbetrieb weitergeleitet werden. Dies ist insbesondere in den Ländern von Bedeutung, in denen die §45a Mittel „kommunalisiert“ wurden, also den Verkehrsdienstleistern nicht direkt zufließen. Schließlich können die Verkehrsbetriebe durch eine Eigenkapitalerhöhung und/oder kommunale Kredite unterstützt werden.

#### 4.5 Möglichkeiten und Grenzen interkommunaler Vergleiche

Insbesondere aufgrund der landesspezifischen Ausgestaltung der ÖPNV-Finanzierung aus den Landeshaushalten ist ein Vergleich finanzieller Kennzahlen zwischen den Ländern stets mit erheblichen methodischen Einschränkungen verbunden. Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass die Geschäfts- bzw. Beteiligungsberichte – im Unterschied zu zahlreichen 1370-Berichten – in aller Regel nicht zwischen Busverkehren und

schienengebundenen Verkehren differenzieren.

## 4.6 Überblick über die Finanzierung in den Ländern

Für die vier kreisfreien Städte **Brandenburgs** liegen jeweils vollständige 1370-Berichte vor. Im Durchschnitt der drei Jahre 2017 bis 2019 beträgt die Gesamtsumme öffentlicher Mittel, die den kommunalen Verkehrsbetrieben zufließt, rund 51,5 Mio. Euro. Auch für die beiden kreisfreien Städte **Mecklenburg-Vorpommerns** sind die Angaben in den 1370-Berichten vollständig, die durchschnittliche Finanzierung der Jahre 2017 bis 2019 beträgt rund 63,2 Mio. Euro. Dabei fällt auf, dass die Ausgleichsbeträge in Rostock deutlich höher als in Schwerin sind.<sup>11</sup> Gemäß dem Geschäftsbericht des Schweriner Verkehrsbetriebs fließen dem Unternehmen jährlich rund 3,2 Mio. Euro Landesmittel zu, die die kommunale Ausgleichszahlung mindern. Zudem ist dem Schweriner ÖPNV-Betrieb auch die Parkraumbewirtschaftung übertragen, woraus im Jahr 2019 Erlöse von rund 0,8 Mio. Euro generiert werden. An diesem Beispiel lässt sich exemplarisch zeigen, dass auch der transparente Ausweis der kommunalen Mittelflüsse im 1370-Bericht nicht in allen Fällen ein vollständiges Bild der Finanzierung eines kommunalen Betriebs aus öffentlichen Mitteln zeichnet.

In **Sachsen-Anhalt** liegen zwar für alle kreisfreien Städte 1370-Berichte vor, in zwei Kommunen sind jedoch die Querverbundmittel explizit ausgeklammert. Konkret wird im (vollständigen) 1370-Bericht der Stadt Magdeburg ein durchschnittlicher Ausgleichsbetrag von 32,6 Mio. Euro genannt (Durchschnitt der Jahre 2017-2019). In Halle (Saale) und Dessau-Roßlau betragen die im 1370-Bericht aufgeführten Ausgleichsleistungen hingegen nur 4,5 Mio. Euro bzw. 1,7 Mio. Euro. Die Querverbundfinanzierung von durchschnittlich 22,3 Mio. Euro (Halle (Saale)) bzw. 4,5 Mio. Euro (Dessau-Roßlau) fehlt hingegen. Führt

man die unterschiedlichen Informationen zusammen, ergibt sich ein durchschnittlicher Finanzierungsbetrag für die Gesamtheit der drei kreisfreien Städte von rund 59,4 Mio. Euro, also mehr als das 1,5fache der Angaben in den 1370-Berichten.

In **Nordrhein-Westfalen** gehört die Mehrzahl der kreisfreien Städte dem VRR an. Der Gesamtfinanzierungsbedarf aller kommunalen Unternehmen im Verbund (incl. der Landkreise) stieg im Betrachtungszeitraum von rund 495 Mio. Euro im Jahr 2017 über 534,3 Mio. Euro (2018) auf 558,3 Mio. Euro im Jahr 2019. Für das Jahr 2018 gibt der 1370-Bericht kommunenscharf die Aufteilung auf Omnibus- bzw. Straßenbahnverkehr an. Bei den kreisfreien Städten außerhalb des VRR finden sich wiederum mehrere Beispiele für unvollständige 1370-Berichte. Konkret werden beispielsweise für die Stadt Bonn zwar die unterschiedlichen Ausgleichsbeträge im 1370-Bericht genannt (der größte Posten ist dabei der Zuschuss der Stadt in Höhe von rund 27,4 Mio. Euro (2019)). Es fehlt jedoch der Hinweis auf die Verlustübernahme durch die Stadtwerke, die sich beispielsweise im Jahr 2019 auf rund 7,5 Mio. Euro belief. Auch in Hamm wird zwar der kommunale Zuschuss im 1370-Bericht aufgeführt, nicht jedoch der wesentlich höhere Verlustausgleich des Verkehrsbetriebs. Demgegenüber enthalten die 1370-Berichte in Bielefeld und Köln die Querverbundmittel. In Leverkusen sind kommunale Ausgleichsleistungen zwar im 1370-Bericht ausgewiesen, der Geschäftsbericht des Kommunalbetriebs zeigt jedoch erhebliche Einnahmen aus Dividenden, da das Unternehmen ein großes Aktienpaket eines Energieversorgers hält.

---

<sup>11</sup> In Schwerin handelt es sich hierbei um eine Ausgleichsleistung aus dem Kommunalhaushalt.

In **Münster** sind lediglich die 1370-Berichte der Jahre 2014 und 2015 veröffentlicht, diese enthalten jedoch quantitative Angaben zur Querverbundfinanzierung. Für den Betrachtungszeitraum 2017 bis 2019 lässt sich das Ausmaß der Querfinanzierung über die im Jahresabschluss gemachten Angaben über Umsatzerlöse und Kostendeckungsgrad grob abschätzen (rd. 15,3 Mio. Euro im Durchschnitt der drei Jahre). Insgesamt ergibt sich für Nordrhein-Westfalen ein Wert von rund 995 Millionen Euro als durchschnittliche kommunale Finanzierung der kommunalen Verkehrsbetriebe (incl. Weiterleitung von Landesmitteln).

In **Sachsen** enthalten die 1370-Berichte der Städte Dresden und Leipzig auch die Querverbundfinanzierung. In Chemnitz beträgt der Verlustausgleich im Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2019 rund 16,2 Mio. Euro. Hinzu kommen die in Sachsen kommunalisierten Ausgleichsleistungen für den Ausbildungsverkehr, z. B. in Höhe von 4,2 Mio. im Jahr 2019. Die Gesamtsumme öffentlicher Mittel für kommunale Betriebe beläuft sich damit im Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2019 insgesamt auf rund 136,8 Mio. Euro.

Für **Schleswig-Holstein** liegen für drei Kommunen vollständige 1370-Berichte vor (für Lübeck allerdings nur bis einschließlich 2018). Neumünster hat keine Berichte veröffentlicht. Das Defizit des Verkehrsbetriebes gemäß Jahresabschluss der Stadtwerke beträgt dort im Durchschnitt der drei Jahre 2017 bis 2019 rund 2,3 Mio. Euro. Insgesamt fließen den vier kommunalen Verkehrsbetrieben pro Jahr durchschnittlich 24,4 Mio. Euro an öffentlichen Mitteln zu.

In **Thüringen** sind Querverbundmittel in den 1370-Berichten stets explizit ausgewiesen. Für die Stadt Weimar, für die kein 1370-Bericht veröffentlicht ist, weist der Beteiligungsbericht den kommunalen Zuschuss aus, der im Jahr 2019 0,25 Mio. Euro betrug. Da für eine

Kommune keine Angaben für das Jahr 2017 verfügbar sind, lässt sich für Thüringen der Gesamtmittelfluss nur als Durchschnitt der Jahre 2018 und 2019 berechnen. Dieser beträgt rund 32,5 Mio. Euro.

In **Hessen** haben, wie oben bereits erwähnt, Darmstadt und Kassel keinen 1370-Bericht veröffentlicht. Der durchschnittliche Verlustausgleich der Verkehrsbetriebe beläuft sich in den Jahren 2017 bis 2019 auf rund 17,0 Mio. Euro in Kassel und 32,4 Mio. Euro in Darmstadt. Während die 1370-Berichte in Frankfurt und Wiesbaden die Querverbundfinanzierung enthalten, ist der Bericht der Stadt Offenbach unvollständig, da er lediglich das Defizit der lokalen Nahverkehrsorganisation, nicht jedoch das Defizit des Verkehrsbetriebes ausweist. Eine Besonderheit ergibt sich in Frankfurt, da hier ein Teil des Busverkehrs wettbewerblich ausgeschrieben, ein anderer Teil direkt an ein Kommunalunternehmen vergeben ist. Der 1370-Bericht weist die Zahlungen jedoch nicht getrennt aus,<sup>12</sup> sodass im Folgenden lediglich die Ausgleichsleistungen für den schienengebundenen Verkehr berücksichtigt werden. Die öffentliche Finanzierung beläuft sich damit insgesamt auf 217,8 Mio. Euro, ist jedoch aufgrund der fehlenden Informationen zur Finanzierung des kommunalen Busverkehrs in Frankfurt eindeutig zu gering ausgewiesen.

Für **Niedersachsen** liegen für fünf kreisfreie Städte offenbar vollständige 1370-Berichte vor, die auch die Verlustausgleiche enthalten. Delmenhorst hat keine 1370-Berichte veröffentlicht, für Osnabrück ist der Bericht für das Jahr 2017 auf den Seiten der Wirtschaftsförderung auffindbar. In Delmenhorst beträgt der durchschnittliche jährliche Verlust des Kommunalunternehmens rund 1,7 Mio. Euro. Für Osnabrück ist das Defizit des Verkehrsbetriebes auch aus dem Geschäftsbericht der Stadtwerke nicht ersichtlich.

---

<sup>12</sup> Die Qualitätsmerkmale werden hingegen separat für die insgesamt sechs Bündel aufgeführt.

In der Summe ergibt sich für die sechs Städte mit verwertbaren Informationen ein Durchschnittswert für die Jahre 2018 und 2019 von rund 38 Mio. Euro öffentlicher Mittel. Hinzu kommen die Ausgleichsleistungen der Stadt Osnabrück, die im Jahr 2017 rd. 3,2 Mio. Euro (ohne eventuelle Querverbundfinanzierung) betragen.

In **Baden-Württemberg** führen lediglich Freiburg im Breisgau sowie die Landeshauptstadt Stuttgart<sup>13</sup> die Mittelflüsse komplett, d. h. einschließlich Querverbundmitteln, in den 1370-Berichten auf. Auch in Heilbronn legt die Formulierung im 1370-Bericht die Annahme nahe, dass Querverbundmittel enthalten sind. Im Geschäftsbericht der Heilbronner Stadtwerke sind jedoch keine Angaben zum wirtschaftlichen Ergebnis des Verkehrsbetriebs enthalten. Für die Stadtverkehre in Mannheim und Heidelberg enthält der 1370-Bericht des Verkehrsverbundes Rhein-Neckar (VRN) keine Angaben zur Finanzierung. In Mannheim lässt sich das Ausmaß der Querverbundfinanzierung aufgrund der Veröffentlichungen der kommunalen Betriebe nicht nachvollziehen. In Heidelberg beträgt die Querverbundfinanzierung im Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2019 rund 27,1 Mio. Euro. Für Baden-Baden und Karlsruhe weist der 1370-Bericht des KVV für die Jahre 2017 bis 2019 jeweils nur sehr geringe Werte aus (0,1 bzw. 1,6 Mio. Euro). Die Querverbundfinanzierung gemäß Jahresabschluss bzw. Beteiligungsbericht ist dort deutlich höher (im Durchschnitt 3,9 Mio. Euro in Baden-Baden sowie 37,5 Mio. Euro in Karlsruhe). Auch in der Stadt Ulm, für die ein 1370-Bericht mit sehr gering ausgewiesenem Mittelvolumen nur für das Jahr 2017 veröffentlicht ist, zeigen die Veröffentlichungen des Kommunalunternehmens eine Querverbundfinanzierung von durchschnittlich 17,3 Mio. Euro. Insgesamt lässt sich der Durchschnittswert der öffentlichen

Finanzierung der Kommunalunternehmen in Baden-Württemberg im Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2019 mit rund 227 Mio. Euro abschätzen. Dieser Wert ist aufgrund der fehlenden Informationen für die Stadt Mannheim eindeutig zu gering.

In **Rheinland-Pfalz** veröffentlicht lediglich die Stadt Mainz einen vollständigen 1370-Bericht einschließlich Querverbundaussgleich. Die vier weiteren Städte veröffentlichen entweder keine 1370-Berichte oder machen keine Angaben zur Querverbundfinanzierung. Dabei liegen die Ausgleichsbeträge in den drei Städten Kaiserslautern, Pirmasens und Trier, in denen der ÖPNV durch Omnibusse erbracht wird, jeweils zwischen 1,0 und 1,5 Mio. Euro. In Ludwigshafen hingegen beläuft sich die Querverbundfinanzierung durchschnittlich auf 16,8 Mio. Euro. Eine Aufteilung dieses Wertes auf Omnibus und Straßenbahn ist nicht möglich. Für das Land Rheinland-Pfalz ergibt sich folglich ein Gesamtwert von rund 37,5 Mio. Euro.

In **Bayern** veröffentlichen nur wenige kreisfreie Städte 1370-Berichte, in denen die Querverbundzahlungen explizit aufgeführt oder in einer Gesamtsumme enthalten sind. Konkret handelt es sich um Ansbach, Augsburg, Bayreuth, Passau, Regensburg und Würzburg. Dabei ist jedoch einschränkend anzumerken, dass für Passau und Regensburg nicht für alle Jahre Berichte veröffentlicht sind. Für Schweinfurt liegt zwar ein 1370-Bericht vor, die Informationen im Geschäftsbericht der Stadtwerke erlauben jedoch keine Aussage über die Querverbundzahlungen. Eine Besonderheit weist München auf. In der Landeshauptstadt existiert eine allgemeine Vorschrift, die im Jahr 2019 zu Zahlungen in Höhe von rund 33,8 Mio. Euro führte. Darüber hinaus wird (etwas vereinfacht ausgedrückt) der Überschuss der Stadtwerke für die Finanzierung der U-Bahn-Infrastruktur verwendet.

<sup>13</sup> In Stuttgart fehlen allerdings im 1370-Bericht für das Jahr 2019 Angaben zum Querverbund.

Für zehn bayerische Städte (Aschaffenburg, Bamberg, Coburg, Erlangen, Fürth, Hof, Ingolstadt, Landshut, Nürnberg und Schwabach) liegen in den 1370-Beichten keine Informationen zur Querverbundfinanzierung vor. In den meisten Fällen ermöglichen die Geschäfts- bzw. Beteiligungsberichte Aussagen, wobei auch in manchen Fällen die Zusammenfassung unterschiedlicher Geschäftsbereiche in einer Gesellschaft genaue Aussagen verhindern (z. B. Bamberg). Die Höhe der durchschnittlichen Ausgleichsleistungen reicht von 1,4 Mio. Euro (Schwabach) bis zu 72 Mio. Euro (Nürnberg). Insgesamt ergibt sich für Bayern ein Wert von mindestens 208 Mio. Euro (ohne den Finanzierungsbeitrag der Münchener Stadtwerke zur U-Bahn-Infrastruktur, der beispielsweise im Jahr 2019 121 Millionen Euro betrug).

Für die kreisfreien Städte in den Flächenländern ergibt sich damit für **Deutschland** insgesamt eine direkte (aus den Kommunalhaushalten) und indirekte (aus den

Überschüssen anderer Wirtschaftsaktivitäten) Finanzierung kommunaler Verkehrsbetriebe von mindestens rund **2,1 Milliarden Euro** in Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2019. Die Angabe des Durchschnittswertes ist durch die unvollständige und uneinheitliche Datenbasis begründet. Im Trend zeigt sich dabei für diejenigen Aufgabenträger, für die komplette Angaben vorliegen, ein Anstieg im Zeitablauf. Bei der Interpretation dieses Wertes ist zum einen zu berücksichtigen, dass für manche Städte keine Angaben recherchiert werden konnten (und andere Mittelflüsse, etwa für die Münchener U-Bahn bewusst ausgeklammert wurden), sodass der tatsächliche Finanzierungsbetrag sogar noch höher liegt. Zum anderen sind in diesem Wert jedoch auch Zahlungen außerhalb des Querverbundes enthalten (einschließlich der Weiterleitung ‚kommunalisierter‘ 45a-Mittel in manchen Ländern), was beim Vergleich mit Veröffentlichungen zu berücksichtigen ist, die alleine auf die Finanzierung aus originär kommunalen Mitteln abstellen.

#### 4.7 Finanzierung kommunaler Verkehrsbetriebe in den Stadtstaaten

Für die drei Stadtstaaten liegen Angaben vor, die in Tabelle 11 zusammengefasst sind. Dabei hat Bremen nur für das Jahr 2017 einen 1370-Bericht veröffentlicht. Die Angaben für die

Jahre 2018 und 2019 sind die Werte der Verlustübernahme der kommunalen Verkehrsbetriebe in Bremen und Bremerhaven gemäß Geschäftsbericht.

Tabelle 11: Finanzierung der kommunalen Verkehrsbetriebe in den Stadtstaaten (2017 bis 2019) in Mio. Euro

	2017	2018	2019	Durchschnitt
Berlin	303,9	310,7	311,4	308,7
Bremen	59,5	56,4	57,7	57,9
Hamburg	92,4	101,7	125,0	106,4
<b>Summe</b>	<b>455,8</b>	<b>468,8</b>	<b>494,1</b>	<b>473,0</b>

### 4.8 Finanzierung kommunaler Verkehrsbetriebe in Kreisen und kreisfreien Städten

Für die Landkreise mit eigenen Verkehrsunternehmen ergeben sich für das Jahr 2018, für das die meisten 1370-Berichte vorliegen, die in Tabelle 12 genannten Summen, wobei hier zu berücksichtigen ist, dass im Unterschied zu den kreisfreien Städten häufiger ein Nebeneinander unterschiedlicher Organisationsmodelle vorliegt, d. h. teilweise auch Zahlungen an private Unternehmen erfasst sind (z. B. ergänzende flexible Angebote). Generell ist davon auszugehen, dass die 1370-Berichte in den Kreisen

vollständiger sind als in den kreisfreien Städten (es gibt oftmals keine Möglichkeiten des Querverbundes), allerdings fehlen Angaben für insgesamt 13 Kreise. Zudem ist zu berücksichtigen, dass auch in Kreisen mit überwiegend privatwirtschaftlich erbrachtem Verkehr in größeren Städten die Verkehrsdienstleistung mitunter kommunal erstellt wird, dies jedoch im Transparenzregister nicht weiter aufgeschlüsselt werden kann.

Tabelle 12: Ausgleichszahlungen von Kreisen mit eigenen Verkehrsbetrieben im Jahr 2018 gemäß 1370-Berichten (in Mio. Euro), zusammengefasst nach Ländern (in Klammern Zahl der Kreise mit eigenen Verkehrsbetrieben ohne 1370-Bericht)

BW	BY	BB	HE	NI	NW	MV	RP	SL	SN	ST	SH	TH	Summe
-	-	80	-	85 (2)	68 (4)	11 (2)	-	1 (1)	50 (2)	47 (2)	25	46	413 (13)

### 4.9 Fazit

Die Summe der kommunalen Mittel (einschließlich kommunalisierter Landesmittel), die in Deutschland direkt oder indirekt kommunalen Verkehrsbetrieben zufließt, belief sich in den Jahren 2017 bis 2019 durchschnittlich auf rund **3 Milliarden Euro pro Jahr**. Dabei floss der größte Teil in Form von Defizitausgleichen, häufig in Form des steuerlich begünstigten Querverbundes. Obwohl beispielsweise der Leitfaden der BAG ÖPNV aus dem Jahr 2011 explizit feststellt, dass „Zahlungen aus Querverbundmitteln“ ein Bestandteil der Ausgleichsleistungen sind und

folglich in den 1370-Bericht aufgenommen werden müssen, kommt eine erhebliche Zahl der kreisfreien Städte dieser Vorgabe nicht nach, indem entweder gar keine 1370-Berichte veröffentlicht werden oder die Querverbundmittel explizit oder implizit unerwähnt bleiben. Da es sich hierbei um Mittel handelt, die auf der Grundlage einer internen Direktvergabe und damit ohne einen Wettbewerbsprozess ausgereicht werden, wäre eine höhere Transparenz hier zwingend erforderlich, auch um die Effizienz des Mitteleinsatzes extern überprüfen zu können.