



## öffentliche Sitzungsvorlage

Ausschuss für Mobilität und Verkehr am 23.04.2024

---

Amt: 66 Amt für Tiefbau und Verkehr  
Verantwortlich: Stefan Sommerfeld, Verkehrsmanager - Amt 66  
Vorlagennummer: 2024/66/743

### TOP 1

## ÖPNV – Studie zur Gründung eines Verkehrsverbundes im Allgäu - Beschluss

### Sachverhalt:

#### Ausgangssituation und aktueller Stand

Die Landkreise Oberallgäu und Ostallgäu sowie die beiden kreisfreien Städte Kaufbeuren und Kempten sind übereingekommen, gemeinsam die Fördermöglichkeit des Freistaats Bayern wahrzunehmen und die verkehrliche sowie wirtschaftliche Sinnhaftigkeit der Gründung eines integrierten Verkehrsverbundes aus Bahn- und Busverkehren gutachterlich prüfen zu lassen. Der Freistaat ist bestrebt, den ÖPNV zu stärken und bayernweit flächendeckend leistungsfähige Verkehrs- und Tarifverbünde aus Bus und Bahn zu schaffen. Das Konsortium aus PTV Transport Consult GmbH und Rödl & Partner wurde im Jahr 2021 damit beauftragt, im Rahmen einer Studie die Verbundgründung zu prüfen und deren Umsetzung inhaltlich vorzubereiten.

Das erste Arbeitspaket „verkehrliche Analyse und Bewertung“ wurde 2022 abgeschlossen und den Gremien der vier Gebietskörperschaften im April/Mai 2022 präsentiert. Die verkehrliche Betrachtung kam zu dem Ergebnis, dass die Verflechtungen zwischen den Landkreisen Oberallgäu und Ostallgäu sowie den kreisfreien Städten Kempten und Kaufbeuren eindeutig für die vertiefende wirtschaftliche Prüfung einer gemeinsamen Verbundintegration sprechen. Mehr als 80 Prozent der Verkehre können durch einfachere Tarife und bessere Informationen sowie abgestimmte Bus- und Bahnangebote von dieser Verbundintegration profitieren. Die Verkehrsströme sind stark auf Relationen ausgerichtet, die im ÖPNV gut durch die Kombination von Bus und Bahn nutzbar sind. Diese kombinierte Nutzung wird durch die heute bestehenden drei Tarifsysteme (zwei Tarifgebiete im Busverkehr sowie der SPNV<sup>1</sup>-Tarif) verkompliziert und verteuert. Dies geht zudem mit einer unterbrochenen Fahrgastinformation einher. Hierdurch wird die ÖPNV-Nutzung für die Fahrgäste erheblich erschwert.

Nach der Beschlussfassung über die Fortführung der Untersuchung in der Sitzung des Ausschusses für Mobilität und Verkehr am 30.05.2022 (vgl. Beschluss) erfolgte in der zweiten Projektphase der Verbundintegrationsstudie (Analyse der wirtschaftlichen Sinnhaftigkeit) eine vertiefte Untersuchung der Verbundintegration. Im folgenden Projektverlauf wurden organisatorische, tarifliche und finanzielle Aspekte vertiefend untersucht. Diese Untersuchung ist weit vorangeschritten, sodass die politischen Gremien über wichtige Eckpunkte informiert werden können. Im Anschluss an diese Darstellung wird ein Beschlussvorschlag unterbreitet, um die zwischen den Verwaltungen vereinbarten Eckpunkte als Grundlage der weiteren Ausarbeitung zu fixieren. Sachstand zu den Teilaspekten der Verbundgründung

---

<sup>1</sup> SPNV ... Schienenpersonennahverkehr

## Organisation eines Verkehrsverbundes

Die Befassung mit der zukünftigen Organisationsstruktur eines Verkehrsverbundes im Allgäu sowie den damit einhergehenden künftigen Aufgaben und Zielen dieser neuen Struktur begann bereits im Frühjahr 2022. Es wurden grundlegende Möglichkeiten einer Verbundstruktur intensiv diskutiert sowie Vor- und Nachteile der bestehenden Optionen abgewogen. Die von den Gutachtern empfohlene Option des Aufgabenträgerverbundes wurde dabei weiterverfolgt. Konkret geplant ist ein organisatorisches Kombinationsmodell, bestehend aus einem Zweckverband und einer Verbund-GmbH. Dabei sollen die hoheitlichen Aufgaben im Zweckverband gebündelt werden, während die übrigen nicht-hoheitlichen Aufgaben operativ von der Verbund-GmbH ausgeübt werden. Als Mitglieder des Zweckverbands sind die vier Gebietskörperschaften (die Landkreise Oberallgäu und Ostallgäu sowie die beiden kreisfreien Städte Kaufbeuren und Kempten), in ihrer Eigenschaft als Aufgabenträger für den straßengebundenen öffentlichen Personennahverkehr vorgesehen. Der Zweckverband soll wiederum alleiniger Gesellschafter der Verbund GmbH werden. Die Vertreter der Schiene (Freistaat Bayern bzw. Bayerische Eisenbahngesellschaft und Eisenbahnverkehrsunternehmen) haben erklärt, keine gesellschaftsrechtliche Beteiligung an einer Verbundgesellschaft anzustreben. Stattdessen wird eine Beteiligung über eine vertragliche Zusammenarbeit (z.B. Kooperationsvertrag) bzw. über einen Beirat gewünscht.

Da in der Verbundregion ein abgestimmter Bus-Schiene-Tarif zur Anwendung kommen soll, muss die neue Struktur allen erlösverantwortlichen Akteuren eine Mitwirkung an Tarifentscheidungen, Regelungen zur Einnahmenaufteilung und zu kostenrelevanten Vertriebsentscheidungen gewährleisten. Hierbei ist zu beachten, dass die Erlösverantwortung, je nach Ausgestaltung der Verkehrsverträge oder bei Vorliegen einer eigenwirtschaftlichen Liniengenehmigung, zum einen bei dem jeweiligen Aufgabenträger, zum anderen bei dem betroffenen Verkehrsunternehmen liegen kann. Des Weiteren dürfte es zweckmäßig sein, auch Verkehrsunternehmen, die keine Erlösverantwortung tragen, in Entscheidungsprozesse zu operativen Fragen (beispielsweise zum Marketing oder dem Kundenmanagement) einzubinden.

Diese Einbindung in die oben beschriebene Verbundstruktur, die neben den in der Verkehrsregion tätigen Eisenbahn- und Busverkehrsunternehmen auch die Bayerische Eisenbahngesellschaft mbH als Vertreterin des Freistaats Bayern für den Schienenpersonennahverkehr betrifft, soll auf vertraglicher Basis beziehungsweise durch die Bildung eines oder mehrerer Beiräte im Rahmen der Verbund-GmbH erfolgen. Bei der Ausgestaltung dieses Organisationsmodells müssen die unterschiedlichen Interessen miteinander ausgeglichen werden. Hierbei existiert kein singuläres Modell, welches allen Ansprüchen und Anforderungen gleichermaßen gerecht werden kann. Die zukünftige Organisationsstruktur muss zudem robust gegenüber Detailthemen und Mitspracherechten austariert sein. Die Ergebnisfindung wird daher mit allen Partnern in einem konsensualen Prozess fortgeführt.

### Integrierter Bus-Schiene-Tarif im Verkehrsverbund

Im Rahmen des Projekts wurde die wirtschaftliche Sinnhaftigkeit der Verbundintegration und der bestehenden SPNV- und Bus-Tarife begutachtet. Dieser Prozess ist noch nicht abgeschlossen. Als wichtige Zwischenergebnisse wurden zwischen den Aufgabenträgern und den Verkehrsunternehmen die folgenden Eckpunkte abgestimmt:

Der Verbundtarif soll zukunftsfähig sein, das heißt eine digitale Tarifierung ermöglichen. Für Einzelkarten wird ein kilometerbasierter Entfernungstarif zugrunde gelegt. Die Stadtverkehre werden weiterhin als Zonen behandelt.

Der Verbundtarif soll attraktive Ticketangebote ergänzend zum Deutschlandticket unterbreiten.

Der Verbundtarif soll mit einem Fokus auf gute Tages- und Kurzeittickets gestaltet werden. In den Städten können bestehende geförderte Abo-Angebote erhalten bleiben. In der Region wird ein Monatskartensortiment erarbeitet, um als Referenztarif für die Festlegung von Ausgleichsleistungen aus dem Deutschlandticket dienen zu können.

Der Verbundtarif soll einfach und intuitiv erfassbar sein.

Im digitalen Ticketing kann über Tagesbestpreise eine ÖPNV-Nutzung ohne Tarifkenntnis ermöglicht werden. Diese Tagesbestpreise korrespondieren mit dem analogen Ticketsortiment. Der Verbundtarif soll sich auf möglichst wenige Tickets und wichtige

Preisstufen im Zeitkartensortiment konzentrieren.

Der Verbundtarif soll für die Partner wirtschaftlich tragfähig sein.

Im Rahmen der weiteren Ausarbeitung werden die Erlöseffekte des Verbundtarifes und die damit verbundenen Ausgleichsbedarfe für die vier Aufgabenträger ermittelt. Der Verbundtarif soll so gestaltet sein, dass übermäßige Erlösminderungen vermieden werden.

Im Rahmen der weiteren Ausarbeitung werden die wirtschaftlichen Auswirkungen der Verbundintegration von Bus und Bahn kalkuliert und weitere Kostenaspekte, welche mit einer Integration einhergehen, abgeschätzt.

Die Tarifergiebigkeit für den Schienenpersonennahverkehr (durchschnittliche Fahrgelderlöse der Eisenbahnverkehrsunternehmen pro Personenkilometer) wird dabei relationsscharf ermittelt und anschließend die Ergiebigkeit vor der Integration mit der theoretischen Tarifergiebigkeit nach der Integration verglichen. Es ist die Vorgabe des Freistaates Bayern einzuhalten, die Erlöse im SPNV auf maximal 90 Prozent des Niveaus ohne Verbundintegration abzusenken, da in diesem Rahmen Erlösverluste aus Tarifharmonisierungseffekten sowie den Durchtarifierungsverlusten durch den Freistaat gefördert werden. Nach den Eckpunkten zur Förderung von Verbundintegrationen im Freistaat Bayern vom 18.05.2023 (Az. 63-3523-2-3) können Durchtarifierungs- und Harmonisierungsverluste im allgemeinen ÖPNV bei den ÖPNV-Zuweisungen des Freistaates Bayern berücksichtigt werden. Die genaue Höhe der Förderungen ist zu definieren. Die Harmonisierungs- und Durchtarifierungsverluste im SPNV werden in den ersten fünf Jahren zu 90 Prozent, ab dem sechsten Jahr zu 100 Prozent vom Freistaat Bayern gefördert. Im Zuge einer Verbundintegration fallen weitere Kosten, beispielsweise für die Einnahmeverteilung (EAV) und die vertriebliche Integration der Verbundpartner an. Durch den Verbundeffekt werden jedoch auch zusätzlich Einnahmen generiert, da die tarifliche Integration auch zur Attraktivitätssteigerung beiträgt, wodurch mehr Fahrgäste generiert werden können.

Aufgaben des Verbundes

Die Verbundgesellschaft soll die hoheitliche Aufgabe der Tarifsetzung zentral für die vier kommunalen Aufgabenträger übernehmen. Ziel ist es, dass der Verbund den geplanten Bus-Schiene-Tarif als Verbundtarif einführt und künftig, soweit erforderlich, fortschreibt. Auch Planungs- und Koordinierungsaufgaben können übernommen werden. Ein großes Synergiepotenzial liegt beispielsweise in der Übertragung der Verwaltungsaufgaben zur Mittelverteilung im rabattierten Schülerverkehr (ehemals §45a PBefG) an den Verbund. Möglich wäre zudem, dass der Verbund die Vorbereitung und/oder Durchführung von Vergaben übernimmt, im Bereich der Finanzierung des ÖPNV eigene Förderinstrumente entwickelt und sich des Weiteren um die Einhaltung der gesetzlichen Pflichten zur Erhebung von Mobilitätsdaten kümmert.

Da die Anwendung einheitlicher Tarifstandards die Wahrnehmung weiterer, nicht-hoheitlicher Aufgaben als sogenannte klassische Verbundaufgaben erfordert, wird der Verbund voraussichtlich auch die operative Durchführung der Einnahmeverteilung, die Festlegung tariflicher Standards und das Verbundmarketing verantworten. Dies wird in enger Kooperation mit den Verkehrsunternehmen erfolgen. Schließlich werden folgende weitere Aufgaben perspektivisch als mögliche Verbundaufgaben gesehen:

Beschaffung von Softwarelösungen (z.B. Check-In/Check-Out-Systeme)

Konzipierung von Sharing-Angeboten

Planung und Abstimmung gemeinsamer Standards für eine Lade-/Betankungsinfrastruktur emissionsfreier Fahrzeuge

Erhebung von Mobilitätsdaten zu Nachfrage, Verkehrsströmen, Mobilitätszwecken, Zeiten, Präferenzen von Verkehrsmitteln etc. über gesetzliche Vorgaben hinaus

Nutzen und Kosten des Verbundes

Die Kosten des Verkehrsverbundes setzen sich aus verschiedenen Kostenblöcken zusammen, die nachfolgend zusammengefasst werden.

Einmalkosten im Rahmen der Verbundintegration:

Vertriebliche Integration der Verkehrsunternehmen im Verbundgebiet sowie (Weiter-)Entwicklung des elektronischen Vertriebsweges (App)

Entwicklung und Einführung eines leistungsgerechten Einnahmeverteilungssystems zwischen den Verkehrsunternehmen

Optional: Kosten für die Integration des Verbundtarifes in den DB Navigator  
Optional: Kosten für Vereinheitlichung von Haltestellenausstattungen und Fahrgastinformationen

Dauerkosten im Rahmen der Verbundintegration:

Regiekosten des Verbundes

Personalkosten

Betriebskosten, zum Beispiel für Räumlichkeiten und Sachmittel

Tarifbedingte Kosten

Harmonisierungs- und Durchtarifizierungsverluste sowie fortlaufend durch die Festsetzung des Höchsttarifes für Bahn- und Busverkehr

Kosten für Vertriebssysteme und die Einnahmearbeitung (Durchführung, Weiterentwicklung, Datengenerierung)

Den Kosten können Förderungen seitens des Freistaates gegenübergestellt werden. Nach den Eckpunkten zur Förderung von Verbundintegrationen im Freistaat Bayern vom 18.05.2023 (Az. 63-3523-2-3) werden einmalige und dauerhafte Kosten einer Verbundgründung gefördert. Den Ausgleich der Mindereinnahmen der Verkehrsunternehmen (Durchtarifizierungs- und Harmonisierungsverluste) im SPNV fördert der Freistaat die Kosten in den ersten fünf Jahren mit bis zu 90 Prozent, ab dem sechsten Jahr in voller Höhe. Langfristig trägt der Freistaat die Kosten für die Anwendung des Verbundtarifs im SPNV dauerhaft in voller Höhe. Im Bereich der einmaligen Investitionskosten werden beispielsweise die Umstellung von Fahrscheinautomaten, die Einführung von elektronischen Ticketing-Systemen, Bordrechner in Bussen oder die Modernisierung von Bushaltestellen mit dynamischen Fahrgastinformationssystemen mit bis zu 90 Prozent gefördert. Der Verkehrsverbund soll so ausgestaltet sein, dass die Mittel der öffentlichen Hand möglichst effizient eingesetzt werden.

Den verbundbedingten Kosten stehen die folgenden Vorteile für Fahrgäste und Verwaltungen gegenüber:

Vereinfachter Zugang zum ÖPNV für Kunden

Synergieeffekte für Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen durch Arbeitsteilung und Spezialisierung

bessere Sichtbarkeit des ÖPNV-Systems

Koordination gemeinsamer Investitionen erhöht die Entwicklungsmöglichkeiten

Weiteres Vorgehen und Beschlussvorschlag

Die Studie zur Gründung eines Verkehrsverbundes im Allgäu ist mit den vorliegenden Dokumenten nicht abgeschlossen, da die Einbindung der Verkehrsunternehmen sowie der BEG in die Organisationsstruktur, noch vertieft abgestimmt werden muss. Es erfordert eine weitere Betrachtung der Regelungen zur Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure im angestrebten Verbundgebiet (Verbundgesellschaft, Aufgabenträger, Verkehrsunternehmen), mit dem Ziel einer Einigung unter allen Beteiligten. Ergänzend zu der konzeptuellen Ausarbeitung sind die vertraglichen Details zu erarbeiten, die die Basis für den Start des zukünftigen Verbundes bilden. Auch diese werden gemeinsam mit den Partnern erarbeitet und sollen die verschiedenen Interessenslagen bestmöglich austarieren. Die vertragliche Ausgestaltung umfasst sowohl die organisatorischen als auch tariflichen Aspekte (inkl. EAV). Neben den vertraglichen Regelungen werden auch die Kostenstrukturen des Verbundes ermittelt und in der Entscheidungsfindung zur Verbundgründung abgewogen.

### **Klimawirkungsprüfung:**

Die Gründung eines Verkehrsverbundes wirkt sich positiv auf die Umwelt und damit das Klima aus. Der Verkehrsverbund soll den Zugang zum ÖPNV erleichtern und damit mehr Menschen zum Umstieg auf öffentliche Verkehrsmittel bewegen. Damit kann der CO<sub>2</sub>-Ausstoß im Stadtgebiet Kempten bzw. generell im Verbundgebiet reduziert werden.

### **Beschluss:**

Der Ausschuss für Mobilität und Verkehr nimmt den aktuellen Sachstand der Studie zur Gründung eines Verkehrsverbundes im Allgäu zustimmend zur Kenntnis.

Die Stadtverwaltung wird mit der Fortführung der detaillierten Abstimmungen zur organisatorischen Struktur zur Kooperation und Zusammenarbeit zwischen den Verbundpartnern, zur Ausgestaltung des Verbundtarifes (unter anderem Tarifgestaltung, Preisfortschreibung, Einnahmeverteilung), zur Ermittlung der verbundbedingten Kosten und mit der Erarbeitung der vertraglichen Ausgestaltung beauftragt. Die Ergebnisse werden dem Stadtrat Ende 2024 vorgelegt.

**Anlagen:**

Präsentation Verbundstudie Allgäu