



öffentliche Sitzungsvorlage

Ausschuss für Mobilität und Verkehr am 15.10.2025

Amt: 18 Amt für Wirtschaft und Stadtentwicklung
Verantwortlich: Felicia Baumgartner
Vorlagennummer: 2025/18/647

TOP 1

ÖPNV: Optionen zu einem Verbundbeitritt & Beschluss über das weitere Vorgehen

Sachverhalt:

Die Stadt Kempten und der Landkreis Oberallgäu zählen zu den wenigen Regionen in Deutschland, die bislang keinem Verkehrsverbund angehören. Um den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) in der Region zukunftsfähig aufzustellen, bedarf es einer leistungsstarken und handlungsfähigen Organisationsstruktur sowie – aus Kundensicht – eines Verbundes mit geringen Nutzungsbarrieren und attraktiven Angeboten. Da die Mobilität der Bevölkerung in der Stadt Kempten und im Landkreis Oberallgäu eng miteinander verknüpft ist, ist ein gemeinsamer Weg hin zu einem Verkehrsverbund erforderlich.

Nachdem die Verbundintegrationsstudie Allgäu mit den Landkreisen Oberallgäu und Ostallgäu sowie den kreisfreien Städten Kaufbeuren und Kempten im Frühsommer 2025 nicht erfolgreich abgeschlossen werden konnte, ist nun eine Richtungsentscheidung notwendig, wohin sich die Region zukünftig orientieren möchte. Die finale Entscheidung zum Beitritt eines Verbundes erfolgt aber erst nach Abschluss einer Studie zu den Harmonisierungs- und Durchtarifizierungsverlusten. Auf Basis der Rückmeldungen der vergangenen Stadtratssitzung wurden vier mögliche Optionen für einen Verbundbeitritt ergebnisoffen geprüft:

1. Eigener Verbund für Kempten und Oberallgäu (Insellösung KE/OA)
2. Beitritt zum Münchner Verkehrs- und Tarifverbund (MVG)
3. Beitritt zum Bodensee-Oberschwaben Verkehrsverbund (bodo)
4. Beitritt zum Verkehrsverbund Mittelschwaben (VVM)

In den vergangenen Monaten haben die beiden Verwaltungen Gespräche mit allen vier potenziellen Verbundpartnern geführt und die jeweiligen Rahmenbedingungen erörtert. Unabhängig von den konkreten Ergebnissen lässt sich festhalten, dass theoretisch alle vier Varianten grundsätzlich umsetzbar sind. Die Gespräche mit den Verbünden verliefen stets ergebnisoffen, konstruktiv und auf Augenhöhe. Auf diesem Fundament kann die Region im weiteren Prozess aufbauen.

Vorgehen

Bevor die Bewertung durchgeführt wird, muss die Zielstellung erarbeitet werden. Daher stellt sich noch einmal die Frage, was sind die zentralen Ziele, die mit einem Verbundbeitritt/-gründung einhergehen? Hierfür sehen wir zwei zentrale Ziele:

1. Schaffung eines Mehrwerts für den Fahrgast:

Der ÖPNV soll einfacher werden, neue Kundengruppen erschließen und ein attraktives Tarifangebot schaffen. Hier sind vier Punkte von zentraler Bedeutung¹:

- | | | |
|---|---|--|
| 1.1. Wie viele Menschen (= potenzielle Kunden) werden erreicht? | } | Erreichen wir die richtigen Menschen? |
| 1.2. Welche ÖPNV-relevanten ² Nachfragen werden abgedeckt? | | |
| 1.3. Wie einfach ist die Nutzung des ÖPNVs?
Fokus (Vertriebskanäle, Buchungsmöglichkeiten und Fahrgastinformation) | } | Wird der ÖPNV für die Fahrgäste einfacher nutzbar? |
| 1.4. Wie attraktiv ist das Tarifangebot? | | |

2. Verbesserung Organisationsstruktur und Leistungsfähigkeit des Verbunds

- 2.1. Organisationsstruktur: Ist die Organisation von Beginn an arbeitsfähig, und verfügt sie über nachweislich langjährige Erfahrung in der laufenden Planung, Finanzierung und Förderung des ÖPNV in Bayern?
- 2.2. Leistungsfähigkeit: Welchen Angebotsumfang enthält das Grundsystem (zu den Regiekosten) und welche Möglichkeiten bestehen, weitere Leistungen bedarfsgerecht in Anspruch zu nehmen? Ist ein Eintritt bis Anfang 2027 realisierbar?
- 2.3. Einfluss der Region: Welche Einflussmöglichkeiten/Mitbestimmungsmöglichkeiten hat die Region im Verbundgebiet (z.B. Tarif) und gegenüber Land bzw. Bund?

Neben diesen Nutzenkomponenten müssen auch die Kosten (siehe Punkt 3) betrachtet werden, um eine abschließende Gegenüberstellung und Abwägung von Nutzen und Kosten zu ermöglichen:

3. Kostenkomponenten

- 3.1. Welche Regiekosten entstehen beim Verbundbeitritt?
- 3.2. Werden die Fördervoraussetzungen für eine Verbundförderung des Freistaates Bayern erfüllt?
- 3.3. Wie realistisch sind Verkehrsverlagerungen welche dann mittelfristig Beiträge zur Reduzierung von Harmonisierungskosten und Durchtarifizierungsverlusten leisten könnten?

¹ Die vom Verbund maßgeblich beeinflusst werden können.

² ÖPNV-relevante Verbindungen sind Mobilitätsnachfragen, die realistisch (= gutes Angebot vorhanden) mit dem öffentlichen Nahverkehr abgedeckt werden können. So ist beispielsweise eine Fahrt von Kempten nach Ravensburg zwar grundsätzlich mit dem ÖPNV möglich – entweder mit vier (!) Umstiegen oder über Ulm –, doch ist der Anteil der Menschen, die diese Verbindung tatsächlich nutzen, sehr gering. Demgegenüber besteht (trotz nicht diskutablen Handlungsbedarf) kein Zweifel daran, dass viele Kemptener Bürgerinnen und Bürger regelmäßig mit der Bahn nach Augsburg oder München fahren – man denke nur an die (sehr) hohe Auslastung des Regionalexpresszüge 70/76. Die Verbindungen nach Augsburg und München bieten somit ein deutliches Potenzial zur Fahrgastgewinnung im ÖPNV, während die Relation nach Ravensburg aufgrund fehlender Querverbindungen im SPNV auch langfristig schwer attraktiv zu gestalten sein wird.

Anhand dieser Punkte wurde ein Kriterienkatalog entwickelt, der auf Basis von 28 Kriterien eine ergebnisoffene Bewertung der möglichen Varianten ermöglicht. Die Verbundoption, die ein Kriterium am besten erfüllt, erhält 4 Punkte, diejenige mit der geringsten Erfüllung 1 Punkt. Wird ein Kriterium von einer Option überhaupt nicht erfüllt, werden 0 Punkte vergeben. Die detaillierte Bewertung ist im Anhang als PDF-Dokument hinterlegt.

Neben diesen Kriterien wurden auch Mindeststandards formuliert: Aufrechterhaltung des steuerlichen Querverbands in Kempten, Einnahmensicherung des Gästetickets Mobil Pass Allgäu, Aufgabenträgerschaft bleibt erhalten, Übernahme der Aufgaben: Marketing, Tarif, EAV und Clearing/EAV des Deutschlandtickets. Alle Verbundoptionen erfüllen diese Mindeststandards. Die nachfolgenden Ausführungen fassen die wesentlichen Ergebnisse kompakt zusammen und werden in der Sitzung ergänzt und erläutert.

Ergebnisse

Jede der vier Optionen hat ihre Vor- und Nachteile. Die folgende Tabelle zeigt die Bewertungsergebnisse für die drei Kategorien und das Gesamtergebnis.

Zusammenfassung Bewertungstabelle (siehe Anhang) [min. 1 (bzw. 0), max. 4 Punkte]	Variante 1: Insellösung KE-OA	Variante 2: Beitritt MVV	Variante 3: Beitritt bodo	Variante 4: Beitritt VVM
1. Kategorie: Mehrwert für Fahrgast	1,43	3,88	3,36	2,30
2. Kategorie: Organisationsstruktur und Leistungsfähigkeit	1,36	3,61	2,44	2,12
3. Kategorie: Kosten und Förderung	2,25	3,00	2,75	3,50
Gewichtete Gesamtpunktzahl:	1,68	3,49	2,85	2,72
Gesamtbewertung:	4. Platz	1. Platz	2. Platz	3. Platz

Zur 1. Kategorie: Mehrwert für den Fahrgast

In einem regionalen Verkehrsverbund könnten 230.000 Menschen erreicht werden – im MVV (inkl. Kaufbeuren und Ostallgäu) rund 4,4 Millionen. Der Vorteil dieser größeren Nutzerbasis liegt in der einfachen Nutzung: Die Menschen sind zukünftig mit dem MVV vertraut – ob am Marienplatz oder an der Fellhornbahn. Ganz nach dem Prinzip: „1 Netz. 1 Fahrplan. 1 Tarif. 1facher geht's nicht.“ Dieses Grundprinzip gilt seit dem ersten Tarifverbund 1978 in Basel und bleibt richtungsweisend.

Alle verkehrlichen Verflechtungen der Insellösung sind in größeren Varianten enthalten. Besonders der MVV bietet durch die Einbindung der Metropolregion München und die Integration der Verbindungen ins Ostallgäu den größten Nutzen – im Einklang mit den Ergebnissen der letzten Verbundstudie. Der bodo-Verbund stärkt dagegen die weniger bedeutenden Verbindungen nach Leutkirch, Isny und Lindenberg.

Die Integration der Schiene ist für das Oberallgäu alternativlos – andernfalls wären die Ergebnisse von *Mobil 365* hinfällig. Auch für Kempten ist sie zentral: Der neue Haltepunkt Kempten-Ludwigshöhe und die geplante Taktverdichtung (Zielkonzept Fahrplankonzept 203X) in Kempten Ost bilden die Grundlage für eine stärkere ÖPNV-Nutzung. Eine tarifliche Integration ist dabei Grundvoraussetzung für den Erfolg.

In den Bereichen Digitalisierung, Fahrgastkommunikation und Buchung sind bodo und MVV führend, insbesondere durch die durchgängige Buchbarkeit aller Verkehrsmittel –

vom Zug bis zum On-Demand-Verkehr.

Zwischenfazit

Insgesamt zeigt sich, dass der größte Mehrwert für die Fahrgäste durch einen Beitritt zum MVV erzielt werden könnte. Dies liegt einerseits an der engen Verflechtung der ÖPNV-relevanten Verbindungen in Richtung München (und ggf. Augsburg) sowie des Ostallgäus, andererseits an dem umfangreichen Leistungsportfolio des MVV in Bezug auf Information, Buchung und digitale Integration von Mobilitätsangeboten. Der bodo weist im Vergleich dazu weniger, der VVM fast gar keine ÖPNV-relevante Verkehrsbeziehungen mit der Region auf. Die Insellösung liegt über alle Unterkategorien auf dem letzten Platz.

Zur 2. Kategorie: Organisationsstruktur und Leistungsfähigkeit

Im Fall des MVV, bodo und VVM kann auf bestehenden Verkehrsverbünden aufgebaut werden. Der MVV verfügt zudem über umfangreiche und aktuelle Erfahrungen in der Verbundintegration sowie laufende und sehr umfangreiche Erfahrungen in der Planung und Finanzierung des ÖPNVs in Bayern. Darüber hinaus kann die Region insbesondere beim MVV von einem breit aufgestellten Netzwerk an Aufgabenträgern und deren regelmäßigem Austausch in Arbeitsgruppen nachhaltig profitieren.

Im Fall von bodo und MVV gibt die Region jedoch einen Teil ihrer tariflichen Gestaltungsfreiheit ab, die bei einer Insellösung oder in abgestufter Form im VVM erhalten bliebe. So kann die Region innerhalb des MVV oder bodo beispielsweise nicht eigenständig die allgemeine Tarifhöhe festlegen³. Dies entspricht allerdings dem grundlegenden Prinzip eines Verkehrsverbunds: Würde jeder Landkreis im MVV einen eigenen Tarif anwenden, wäre der Verbundgedanke ad absurdum geführt. Die Vereinfachung für Fahrgäste geht somit zwangsläufig mit einer Harmonisierung der Angebote über einen möglichst großen Raum einher. Bezüglich vergünstigter Tarife in Stadt- und Gemeindezentren (siehe auch 1.4.4.) gibt es gute Nachrichten: Wie im gesamten MVV-Gebiet (mit Ausnahme der Stadt München) gilt innerhalb einer Gemeinde oder Stadt der Kurzstreckentarif – also 2,10 € (2026) im Vergleich zu 2,20 € im bestehenden City-Tarif Kempten (2025).

Darüber hinaus gewinnt die Region durch den Beitritt zu einem Verkehrsverbund an Durchsetzungsfähigkeit gegenüber Land und Bund, wobei diese Wirkung im Fall des MVV mit Abstand am stärksten ausgeprägt ist.

Zwischenfazit

Mit einem Beitritt zum MVV oder zum bodo verliert die Region zwar einen Teil ihrer uneingeschränkten Gestaltungshoheit, gewinnt jedoch politischen Einfluss und – aus Sicht der Fahrgäste – vor allem eine höhere Benutzerfreundlichkeit durch einheitliche und leicht verständliche Strukturen. Der MVV verfügt darüber hinaus über umfassende Erfahrungen in der Planung, Umsetzung und Finanzierung sämtlicher Bereiche des bayerischen ÖPNV. Aus fachlicher Sicht ist daher der MVV in dieser Kategorie eindeutig an erster Stelle zu sehen.

³ Der Tarifhöhe kann jedoch in der Planung durch die Zonenplanung beeinflusst werden. Wird beispielsweise ein Gebiet in einer Zone gefasst, wäre der Tarif entsprechend günstiger, als wenn das gleiche Gebiet in zwei Zonen eingeteilt wird.

Zur 3. Kategorie: Kosten und Fördermöglichkeiten

Vorweg: Die derzeit genannten Kosten stellen für alle Varianten Prognosen dar. Eine Detaillierung dieses Kostenbausteins erfolgt im weiteren Prozess – abhängig vom Beschluss für eine der Varianten.

Gegenüber dem Rumpfbetrieb im eigenen Verbund entstehen durch die Varianten MVV und bodo Mehrkosten von etwa 150.000 EUR für die Stadt Kempten und rund 300.000 EUR für den Landkreis Oberallgäu. Im Fall eines eigenen Verkehrsverbunds werden jedoch die Fördervoraussetzungen des Freistaats Bayern nicht erfüllt. In den angegebenen Kosten der Insellösung sind zudem zusätzliche Personalstellen nicht berücksichtigt, die notwendig wären, um weitere Projekte über den Rumpfbetrieb hinaus umzusetzen. Diese Leistungen sind bei bodo und MVV hingegen bereits standardmäßig enthalten bzw. können im Bedarfsfall abgerufen werden (siehe Punkte 1.3.1, 1.3.2, 1.4.2, 2.2.2 und 2.2.3).

Darüber hinaus ermöglicht der erhebliche Fahrgastmehrwert (Kategorie 1) dieser Verbünde die Gewinnung zusätzlicher Fahrgäste. Dies ist auch durch entsprechende Daten belegt. Eine steigende Nutzung des ÖPNV trägt somit mittel- bis langfristig zu einer verbesserten Finanzierung des öffentlichen Verkehrs bei.

Zwischenfazit

Unter Berücksichtigung der Kosten, der Fördermöglichkeiten sowie der mittel- bis langfristigen Verlagerungseffekte stellt der VVM bei einer isolierten Kostenbetrachtung die vorteilhafteste Option dar – gefolgt vom MVV, dem bodo und schließlich der regionalen Insellösung. Diese niedrigeren Kosten spiegeln sich aber in der Leistungsfähigkeit und Qualität des Verbundes wider.

Gesamtfazit und fachliche Empfehlung

Landkreis und Stadt verfolgen das Ziel, mehr Menschen vom ÖPNV zu überzeugen. Unbestritten gehören dazu attraktive Tarife, durchgehend buchbare Tickets sowie eine verlässliche Fahrgastinformation. Darüber hinaus wird es künftig noch stärker als heute auf ein einheitliches und schlagkräftiges Auftreten der Region gegenüber Bund und Land ankommen.

Nach Abwägung aller betrachteten Aspekte sowie der Abwägung von Nutzung und Kosten ist aus fachlicher Sicht ein Beitritt zum MVV die beste Lösung für die Region. Der MVV ist ein großer, leistungsstarker Verkehrsverbund mit erheblichem politischem Einfluss in Bayern und gilt als Vorreiter in der Digitalisierung. Vor allem aber bietet er den größten Mehrwert für die Fahrgäste in der Region:

- Abdeckung wichtiger Verkehrsbeziehungen:
Wichtige zusätzliche ÖPNV-relevante Fahrbeziehungen – insbesondere in Richtung Ostallgäu/Kaufbeuren, aber vor auch nach München und wahrscheinlich auch nach Augsburg – werden mit dem MVV verbunden. Zusätzlich entsteht auch für Zielgruppen außerhalb der Region ein Anreiz, mit Bus und Bahn anzureisen. Dies entlastet die Straßen und damit die Bevölkerung vor Ort.
- Integration der Schiene als Schlüsselfaktor:
Die tarifliche Integration des Schienenverkehrs ist ein wesentlicher Erfolgsfaktor. Stadt und Landkreis verfolgen das Ziel, weitere Bevölkerungsschwerpunkte durch neue Haltepunkte im SPNV zu erschließen. Eine einheitliche Tarifstruktur ist hierfür die Grundlage.
- Digitalisierung und Kundenvorteile:
Der MVV ist führend in der digitalen Entwicklung des ÖPNV. Insbesondere die durchgehende Buchbarkeit verschiedener Verkehrsmittel stellt einen zentralen Vorteil für die Fahrgäste dar.

Mit dem MVV und bodo sind zwar höhere Kosten gegenüber einer Insellösung oder dem VVM verbunden, diese werden jedoch durch einen deutlich größeren Leistungsumfang sowie eine wesentlich leistungsfähigere Organisationsstruktur aufgewogen. Zudem können im MVV optionale Leistungen hausintern unkompliziert abgerufen werden. Diese gebündelte Fachexpertise bietet erhebliche Effizienz- und Wissensvorteile gegenüber eigenständigen Lösungen.

Aus fachlicher Sicht ist der MVV gegenüber bodo zu präferieren, da die relevanten ÖPNV-Fahrtbeziehungen im MVV-Gebiet deutlich stärker ausgeprägt sind. Die Varianten einer Insellösung oder eines Beitritts zum VVM können aus fachlicher Sicht nicht empfohlen werden.

Beschluss:

Der Ausschuss für Mobilität und Verkehr empfiehlt dem Stadtrat folgenden Beschluss zu fassen:

1. Die Verwaltung wird beauftragt, gemeinsam mit dem Landkreis Oberallgäu, die Details für einen Verbundbeitritt zum Verbund xxx zu klären und in einer Studie die Harmonisierungs- und Durchtarifizierungsverluste zu erarbeiten.

Anlagen:

Bewertungsmatrix

Schreiben StMB vom 17. September 2025