



öffentliche Sitzungsvorlage

Ausschuss für Mobilität und Verkehr am 10.12.2025

Amt: 18 Amt für Wirtschaft und Stadtentwicklung
Verantwortlich: Felicia Baumgartner
Vorlagenummer: 2025/18/652

TOP 2

Fortschreibung des Nahverkehrsplans für den Nahverkehrsraum Oberallgäu/Kempten - Gutachten

Sachverhalt:

Der Nahverkehrsplan bildet nach §8 Abs. 3 des PBefG (Personenbeförderungsgesetz) den Rahmen für die Entwicklung des öffentlichen Personennahverkehrs und gewährleistet die Sicherung und Verbesserung des ÖPNV im Gebiet. Er soll die Verbindung zwischen den politischen Vorstellungen und dem praktisch Umsetzbaren herstellen, in dem das bestehende ÖPNV-Angebot weiterentwickelt wird.

Der Nahverkehrsplan muss gemäß Art. 12/13 BayÖPNVG (Bayerisches ÖPNV-Gesetz) vom Aufgabenträger ÖPNV (Landkreise und kreisfreie Städte) aufgestellt und beschlossen werden. Nach Art. 13 Abs. 2 BayÖPNVG ist der Nahverkehrsplan in regelmäßigen Abständen zu überprüfen und bei Bedarf fortzuschreiben.

Die Stadt Kempten und der Landkreis Oberallgäu bilden auf der Grundlage der vorhandenen Verkehrsstrukturen den regionalen Nahverkehrsraum Oberallgäu/Kempten. Für diesen regionalen Nahverkehrsraum wurde zuletzt 2018 ein Nahverkehrsplan erarbeitet und verabschiedet.

Vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklungen im ÖPNV zu den Themen Angebotskonzept Neuer ÖPNV in Kempten und Mobil 365 im Landkreis Oberallgäu sowie Barrierefreiheit, Dekarbonisierung der Fahrzeugflotte und Linienbündelung mit Harmonisierung der Konzessionslaufzeiten wurde in den vergangenen zwei Jahren der gemeinsame Nahverkehrsplan fortgeschrieben.

Einige der für den Nahverkehrsplan erforderlichen Erhebungen konnten mit Anpassungen aus der Studie zur Gründung eines Verkehrsverbundes im Allgäu übernommen werden. Das betrifft bspw. die Bestandsaufnahme der vorhandenen Raumstruktur und der soziodemografischen Rahmenbedingungen sowie eine Bestandsanalyse des derzeitigen ÖPNV-Angebotes. Neu erstellt wurde die Schwachstellenanalyse aus der sich ein umfassendes und abgestimmtes Maßnahmenpaket zur Weiterentwicklung des ÖPNV ableitet. Den Rahmen für die Maßnahmen bildet dabei die sog. Rahmenkonzeption. Sie regelt den flächendeckenden Mindeststandard im ÖPNV und berücksichtigt dabei sowohl die Angebotskonzepte Neuer ÖPNV in Kempten, als auch Mobil 365 des Landkreis Oberallgäu.

Die Erstellung des Nahverkehrsplanes erfolgte auf der Grundlage der „Leitlinie zur Nahverkehrsplanung in Bayern“ (Hrsg. Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie).

Aus den gesetzlichen Vorgaben zur Nahverkehrsplanung (d.h. PBefG und BayÖPNVG) gehen folgende Rahmenbedingungen hervor:

- zuständige Aufgabenträger für das Gebiet des Nahverkehrsraums
Oberallgäu/Kempten: Stadt Kempten und Landkreis Oberallgäu

- Mitwirkungsrechte: Verkehrsunternehmen
- Abstimmung der Planungen: Bayerische Eisenbahngesellschaft, Behindertenbeauftragte, benachbarte Aufgabenträger, Gemeinden, Genehmigungsbehörde
- Politischer Beschluss des Nahverkehrsplanes

Mit der Erarbeitung des Nahverkehrsplanes wurde die VCDB – VerkehrsConsult Dresden-Berlin GmbH beauftragt.

Als Gremium für die Koordinierung der Nahverkehrsplanung wurde eine projektbegleitende Arbeitsgruppe ins Leben gerufen. Neben den politischen Vertretern (Stadt und Landkreis) waren auch Vertreter der Verkehrsunternehmen und die Behindertenbeauftragten von Stadt und Landkreis vertreten. Das Gremium hat insgesamt vier Mal getagt.

Vom 29.08. bis 31.10. 2025 wurde die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange durchgeführt (u. a. Bayerische Eisenbahngesellschaft, Behindertenbeauftragte, benachbarte Aufgabenträger, Gemeinden, Schulen, Genehmigungsbehörde, betroffene Verkehrsunternehmen).

Darüber hinaus haben die Stadt- und Kreisräte im Rahmen der TÖB-Beteiligung die Unterlagen zur Kenntnis erhalten.

Die im Rahmen der Beteiligungen eingegangenen Stellungnahmen wurden einer Abwägung unterzogen und soweit erforderlich in den vorliegenden Nahverkehrsplan mit aufgenommen.

Wesentliche Inhalte des Nahverkehrsplans

Zielstellung: Nachhaltige Optimierung und Weiterentwicklung des bestehenden ÖPNV-Angebotes unter den Prämissen des Fahrgastnutzens und der Finanzierbarkeit.

- Netzkonzeption: Hierarchisierung des Liniennetzes in Grund- und Ergänzungsnetz
 - Orientierung an Grund- und Ergänzungssachsenetz gemäß ÖPNV-Angebotskonzeptionen Kempten und Landkreis Oberallgäu
 - keine Festschreibung konkreter Linienverläufe
 - Festlegung von Mindestbedienstandards
 - Festlegung von Linienbündeln: Bisher wurden die Linienkonzessionen für einzelne Linien vergeben. Zukünftig sollen die Linien gebündelt werden. Dies ist zeitlich möglich, da bereits der bisherige Nahverkehrsplan ein Auslaufen der Konzessionen ab 2026 festlegte. Defizitäre und ertragreiche Linien können durch die Bündelung zusammengelegt werden, um das Defizit für die öffentliche Hand zu reduzieren. Dies ist jedoch nicht das primäre Ziel der Gesetzgebung. Die Bündel wurden daher auch mit Blick auf u.a. Nutzerfreundlichkeit, räumlicher Zusammenhang, Wettbewerbssituation etc. gebildet.
- ÖPNV-Angebotsstandards für Bedienzeiten, räumliche Erschließung, Bedienungshäufigkeit, Erreichbarkeit und Verknüpfung
 - Vorgabe von Mindeststandards (Grenzwerte)
 - an Richtwerten orientierter Zielwert ist anzustreben, jedoch Bewertung der Wirtschaftlichkeit erforderlich
- Qualitätsstandards (insbesondere Berücksichtigung der Belange mobilitätsbeeinträchtigter Menschen)
 - Barrierefreiheit: Priorisierung des barrierefreien Ausbaus der Haltestellen
 - Komfort und Ausstattung der Haltestellen und Verknüpfungspunkte
 - Ausstattung der Fahrzeuge und Beförderungskomfort
 - Anforderungen an Fahrwege

- Fahrgastinformation
- Kundenservice, Vertrieb und Tarif
- Anforderungen an das Fahr- und Servicepersonal
- Zuverlässigkeit und Anschluss sicherung
- Störungs- und Beschwerdemanagement

Darauf aufbauend wurden einzelne Maßnahmen erarbeitet, die in die Kategorien „ÖPNV-Leistungsangebot“, „Infrastruktur“ und „Information, Marketing, Tarif und Vertrieb“ aufgeteilt sind.

Auf folgende Punkte soll näher eingegangen werden:

1. Investitionen in alternative Antriebe – Dekarbonisierung der Fahrzeugflotte

Die Genehmigungslaufzeit beträgt im Regelfall 10 Jahre. Da für den Übergang zu emissionsfreien Antrieben hohe Infrastrukturinvestitionen erforderlich sind, ermöglicht die EU-Verordnung EG 1370/2007 in begründeten Fällen die Genehmigungslaufzeit um bis zu 50% zu verlängern. Dieser Regelung wird im Nahverkehrsplan gefolgt. Ein Verkehrsunternehmen, das hierauf angewiesen ist, muss mittels einer Abzinsungsrechnung für die geplanten Investitionen darlegen, in welchem Umfang eine Verlängerung der Konzessionslaufzeit erforderlich ist.

2. Linienbündelung – Berücksichtigung mittelständischer Unternehmen

Der Nahverkehrsplan enthält eine Festlegung von Linienbündeln. Bisher wurden die Linienkonzessionen für Regionalbuslinien einzeln vergeben. Die Stadtbuslinien wurden bereits im alten Nahverkehrsplan aus dem Jahr 2018 gebündelt. Zukünftig sollen auch die Regionalbuslinien gebündelt werden, dies ist aus zwei Gründen erforderlich:

1. Die Konzessionen der Buslinien laufen aus. Neue Anträge müssen teilweise bereits bis zum 31.12.2025 bei der Regierung zur Genehmigung vorliegen. Hierfür benötigen die Unternehmen eine Information des Landkreises, in welcher Form Linien beantragt werden können.
2. Defizitäre und ertragreiche Linien können durch die Bündelung zusammengelegt werden, um das Defizit für die öffentliche Hand zu reduzieren. Dies ist jedoch nicht das primäre Ziel der Gesetzgebung, sodass noch zahlreiche Vorgaben für die Bündelung beachtet wurden, u.a. Nutzerfreundlichkeit, räumlicher Zusammenhang, Wettbewerbssituation etc.

Die rechtssichere Festlegung von Linienbündeln ist äußerst komplex, daher wurde die Verwaltung vom Planungsunternehmen VCDB sowie einer Rechtsberatung von Prof. Dr. Holger Zuck, Fachanwalt für Verkehrsrecht unterstützt.

Es wurden mehrere Alternativen geprüft und verworfen. Die Verwaltung empfiehlt den beiliegenden Vorschlag umzusetzen. Dabei kann die Einhaltung der folgenden Kriterien gewährleistet werden:

1. **Wirtschaftlicher Querausgleich zwischen Linien:** Ertragreiche Linien werden mit weniger wirtschaftlichen Linien kombiniert, um einen solidarischen Ausgleich zu schaffen und „Rosinenpickerei“ zu vermeiden. Allerdings ist klarzustellen, dass wirtschaftlich erfolgreiche Linien die Defizite der übrigen Linien nicht vollständig und flächendeckend ausgleichen werden können. Wichtig: Dieses Kriterium ist kein Ziel der Gesetzgebung und damit nur anwendbar, wenn die folgenden Kriterien ebenfalls zutreffen.
2. **Verkehrliche Verflechtung:** Linien mit gegenseitigen Anschlüssen müssen aufeinander abgestimmt werden. Betrifft u.a. Busknoten in Rettenberg, Bolsterlang und Obermaiselstein.

3. **Räumlicher Zusammenhang:** Linien mit identischen Start- oder Endpunkten eignen sich gut zur Bündelung, da hierdurch betriebliche Synergien entstehen. Fahrer und Fahrzeuge können über mehrere Linien hinweg eingesetzt werden, wodurch unproduktive Leerzeiten (neben den gesetzlich vorgeschriebenen Pausen) reduziert werden. Ebenso lassen sich Wartung, Abstellung und Ladeinfrastruktur zentralisieren.
4. Kritisch bei Pkt. 2 ist, ob die zu bündelnden Linien vergleichbare **Anforderungen an das eingesetzte Fahrzeugmaterial** stellen. Ein Schnellbus¹ wie z. B. Kempten–Weitnau–Isny (wenige Halte, viele Sitzplätze) erfordert andere Fahrzeuge als ein Stadtbus (viele Halte, niedrige Fahrgastwechselzeiten, viele Türen, ggf. kleiner Wendekreis, mehr Stehplätze).
5. **Harmonisierung von Konzessionslaufzeiten:** Im südlichen Landkreis laufen einige Konzessionen noch bis Ende 2028. Übergangslösungen sind erforderlich.
6. **Kapazitäten der lokalen Unternehmen** sind bei der Bündelung zu berücksichtigen, um eine realistische Umsetzung sicherzustellen.
7. **Wettbewerb:** Aus Sicht der Aufgabenträger ist eine hohe Wettbewerbsintensität anzustreben. Großkonzerne bevorzugen tendenziell größere Linienbündel, da sich Investitionen dann eher lohnen. Für den Wettbewerb zwischen den kleineren, lokalen Anbietern hingegen sind überschaubare Bündel vorteilhafter, um eigenständig Angebote unterbreiten zu können, ohne sich zu Bietergemeinschaften zusammenschließen zu müssen².
8. **Sondersituation südl. Landkreis:** Die Marktstruktur ist durch bestehende Anbieter geprägt und durch die verkehrlichen Anforderungen besonders anspruchsvoll. U.a. sind Grundstücke kaum verfügbar, der starke Tourismuseinfluss erfordert zahlreiche Verstärkerbusse und eine viel höhere Flexibilität bei der Einsatzplanung und Mitarbeitermotivation als im übrigen Landkreis.
9. **Grenzen der Zuständigkeit bei landkreisübergreifenden Linien:** bei einer Reihe von Linien sind die Aufgabenträger auf die Kooperation von weiteren Gebietskörperschaften angewiesen (z.B. Ostallgäu, Verkehrsverbünde Tirol und Vorarlberg).

Demnach wurden vier Linienbündel gebildet:

Bündel Nord: nördliches Oberallgäu, rund um Kempten, ca. 1.6 Mio. Nutzwagenkilometer pro Jahr

Bündel Mitte: rund um Sonthofen und Immenstadt, ca. 1.3 Mio. Nutzwagenkilometer pro Jahr

Bündel West: rund um Oberstaufen, ca. 450.000 Nutzwagenkilometer pro Jahr

Bündel Süd: rund um Oberstdorf, ca. 765.000 Nutzwagenkilometer pro Jahr

Im Zuge der TÖB-Beteiligung wurde nachvollziehbar von den Verkehrsunternehmern dargelegt, dass eine Teilung des Bündels Nord sinnvoll wäre. Gleichzeitig haben die Aufgabenträger ein nachvollziehbares Interesse an einer aktiven, vielfältigen Unternehmenslandschaft.

Kleinere Linienbündel bieten die Möglichkeit, dass sich kleinere Unternehmen bewerben können, jedoch bleibt die Möglichkeit bestehen, dass sich ein größeres Unternehmen auf mehrere Linienbündel bewirbt. Die Wettbewerbsintensität ist damit unverändert hoch. In

¹ Beispielsweise gilt nach StVO § 18, dass ein Bus nur noch 60 km/h fahren darf, wenn ein Fahrgast steht. Daher ist auf den Linien Isny – Weitnau – Kempten (Fahrt über B12) ein ganz anders Fahrzeug notwendig, als im Stadtverkehr Kempten. Dadurch sind die Synergieeffekte bei einer Bündelung viel geringer, als es zunächst im ersten Augenblick scheinen mag.

² Ausführungen hierzu unter: <https://sebastianconrad.de/2016/04/09/neues-zur-zulaessigkeit-von-bietergemeinschaften/>

diesem Sinne wird eine modifizierte Bündelstruktur im Norden vorgeschlagen. Die Regionallinien, die nach Kempten einfahren, werden in drei Linienbündel aufgeteilt: Linienbündel Nord 1 (Überlandbusse): heutige Linien 10, 61, 62, 71 Linienbündel Nord 2 (stadtbezogene Linien): heutige Linien 20, 22, 30, 40 Linienbündel Nord 3 (Expressbereich): heutige Linien 50, 66, 80 Die drei Lose unterscheiden sich insbesondere hinsichtlich der technischen Anforderungen an das Fahrzeugmaterial. Gleichzeitig entstehen durch die gezielte Zusammenstellung der Linien innerhalb der Lose erhebliche Synergien bei Personal und Umläufen. Entscheidend ist, dass dadurch erhebliche Risiken für die Zukunft der Aufgabenträger reduziert werden können und sich die monopolistische Marktstruktur nicht weiter verfestigt. Die Buslinienbündel sind in der Anlage graphisch detailliert dargestellt.

3. Haltestellen und Barrierefreiheit

Eine der Hauptgründe der Fortschreibung des Nahverkehrsplans ist der notwendige Handlungsbedarf hinsichtlich des barrierefreien Ausbaus der Haltestellen im Nahverkehrsraum Oberallgäu und Kempten. Seitens des Gutachters wurde eine Priorisierung des barrierefreien Ausbaus der Haltestellen anhand des Status Quos vorgenommen. Die ca. 1.900 Haltepunkte im Nahverkehrsraum wurden in sechs Kategorien eingeteilt und bewertet.

Prio	Erläuterung	zeitlicher Horizont	Anzahl Haltepunkte
0	keine Ausbaumaßnahmen notwendig	–	170
1	langfristiger mindestens barriearmer Ausbau (Einzelfallprüfung)	> 10 Jahre	742
2	langfristiger barrierefreier Endausbau	> 10 Jahre	45
3	mittelfristiger Endausbau zur vollständigen Barrierefreiheit	< 10 Jahre	37
4	mittelfristiger barrierefreier Ausbau	< 10 Jahre	783
5	kurzfristiger Endausbau zur vollständigen Barrierefreiheit	< 5 Jahre	4
6	kurzfristiger dringend barrierefreier Ausbau	< 5 Jahre	87

Diese Auswertung zeigt den zeitlichen Horizont in dem die Haltestellen ausgebaut werden sollen.

Die finale Fassung des Nahverkehrsplans liegt dieser Vorlage bei und soll vorliegend begutachtet werden.

Gutachten:

Der Ausschuss für Mobilität und Verkehr empfiehlt dem Stadtrat den beiliegenden Nahverkehrsplan für den Nahverkehrsraum Oberallgäu/Kempten – insbesondere der Rahmenkonzeption und dem Maßnahmenpaket – in der vorgelegten Form zuzustimmen. Sowie den Nahverkehrsplan als zukünftige Handlungsrichtlinie für die Weiterentwicklung des ÖPNV im Nahverkehrsraum Oberallgäu/Kempten zu beschließen.

Anlagen:

Präsentation
Nahverkehrsplan (Textteil)

Nahverkehrsplan – Anlagenband

Nahverkehrsplan - Kartenband