



Vorlage TA_07/2018
zur öffentlichen Sitzung des
Ausschusses für Umwelt und
Technik
am 07.05.2018

mit 2 Anlagen

An die
Mitglieder
des Ausschusses für Umwelt und Technik

Stadtbahn im Landkreis Ludwigsburg;
1. Projektorganisation Stadtbahn und weiteres Vorgehen
2. Doppelstrategie

Der Ausschuss für Umwelt und Technik hat am 17. Juli 2017 der Doppelstrategie im Grundsatz zugestimmt und die Verwaltung beauftragt, die noch offenen Fragen gemeinsam mit der Stadt Ludwigsburg zu klären. Dazu gehöre ausdrücklich auch eine Planung für die Kostenteilung unter den Beteiligten. Auf die Vorlage TA_36/2017 wird verwiesen.

Die Stadt Ludwigsburg und der Landkreis haben sich darauf verständigt, dass die Stadt die Federführung für die Reaktivierung der Schienenstrecke Markgröningen - Ludwigsburg sowie die BRT-Planungen übernimmt und der Landkreis die Federführung für das Stadtbahn-Projekt behält.

Mit Zustimmung des Ausschusses für Umwelt und Technik sowie aller beteiligten Kommunen hat die Kreisverwaltung im Juli 2017 die Aufnahme des untersuchten Niederflurnetzes in das GVFG-Bundesprogramm beim Verkehrsministerium des Landes beantragt. Das Land hat uns daraufhin signalisiert, dass es den Antrag zusammen mit anderen Projektanmeldungen an den Bund weiterleiten wird, sobald von dort die Aufforderung zur Anmeldung kommt. Dies ist am 18. Januar 2018 geschehen (Anlage 1).

Auch wenn das Land mit der Weiterleitung seine positive Haltung zu dem Vorhaben zum Ausdruck bringt, ist damit noch keine Förderzusage verbunden. Sollte der Bund das Projekt ins Förderprogramm aufnehmen, erfolgt die Aufnahme zunächst in die Kategorie C („bedingt aufgenommen“). Damit ist noch keine abschließende Entscheidung für eine Förderung durch den Bund getroffen. Nach der Aufnahme in die C-Kategorie müssen die Planungen konkretisiert und das Planfeststellungsverfahren durchgeführt sowie ein Finanzierungsantrag vorbereitet werden. Das ist der ganz normale Gang eines solchen Verfahrens.

1. Projektorganisation Stadtbahn und weiteres Vorgehen

Da es nun um Planung und Bau einer eigenständigen Niederflurbahn geht, machen es die Komplexität und die finanzielle Größenordnung der Aufgabe erforderlich, dass wir uns mit den Themen „fachliche Begleitung“, „umfängliche Projektsteuerung“ und „Projektorganisation“ auseinandersetzen. Dies haben wir dem Ausschuss für Umwelt und Technik am 17. Juli 2017 (TA_36/2017) ausführlich begründet und angekündigt, dass wir Vorschläge zur Projektsteuerung und -organisation vorstellen werden.

Wir haben uns dabei von Experten beraten lassen. Ein Gutachter, der sich mit diesen Fragen auseinandersetzt, muss über Erfahrungen mit Projekten in dieser Größenordnung verfügen, um den entstehenden Aufwand und die notwendigen Strukturen konkret einschätzen zu können. Erforderlich sind Erfahrungen mit Projekten nach dem Bundes-GVFG, sinnvollerweise auch mit Stadtbahnprojekten.

Wir haben uns daher an die Gesellschaft für interdisziplinäres Verfahrensmanagement mbH & Co. KG (GiV) in Stuttgart gewandt. Die GiV verfügt über entsprechende Erfahrungen, da sie eng mit der Erms-Neckar-Bahn AG (ENAG) zusammenarbeitet. Die ENAG hat für alle geplanten Maßnahmen (Elektrifizierung, Signalisierung, Bahnhöfe, Bahnsteige) bei der von ihr betriebenen Ermstalbahn das Planfeststellungsverfahren durchgeführt und wird auch die Finanzierungsanträge stellen.

a) Projektorganisation

Die GiV hat die Aufgaben, die sich aus der Projektorganisation und -steuerung ergeben, zusammengestellt und mögliche Organisationsstrukturen gegenübergestellt und bewertet. Dazu hat sie die erforderlichen Projektschritte und die Schnittstellen betrachtet, die sich aus der Aufgabenstellung ergeben. Der Umfang und die damit verbundene Personalausstattung wurden daraus abgeleitet.

Anschließend hat die GiV die Organisationsformen Zweckverband, Eigenbetrieb, Anstalt des öffentlichen Rechts und Kapitalgesellschaft gegenübergestellt und aufgabenorientiert bewertet. Das Gutachten haben wir Ihnen in Anlage 2 beigelegt.

Das Gutachten unterscheidet folgende Projektphasen:

- Projektphase 1: Vorplanung und Finanzierungsvoranfrage
- Projektphase 2: Genehmigungsplanung und Finanzierung
- Projektphase 3: Bau und kaufmännische Abwicklung
- Projektphase 4: Vorbereitung des Betriebs
- Projektphase 5: Betrieb und Instandhaltung

Für die Umsetzung des Stadtbahnprojekts innerhalb der Doppelstrategie empfiehlt der Gutachter für die Projektphasen 1 bis 3 die Gründung eines Zweckverbands (ZV). Ein Zweckverband gewährleistet ein hohes Maß an Stabilität und Dauerhaftigkeit des Projekts.

Die Vorbereitung und die Durchführung des späteren Betriebs ab der Projektphase 4 werden in Kombination mit einer Kapitalgesellschaft empfohlen.

b) Personelle Ausstattung

Der ZV sollte eine zweiköpfige Geschäftsführung besitzen und ein Projektmanagement beinhalten, das bis zur Projektphase 2 (Genehmigungsplanung und Finanzierung) mit drei bis vier Fachleuten ausgestattet werden sollte.

Für den weiteren Fortgang hängt die erforderliche Personalausstattung vor allem davon ab, in welchem Umfang Leistungen „eingekauft“ oder von eigenem Personal erledigt werden können bzw. sollen. Bei der Aufgabenerledigung durch eigenes Personal gehen wir derzeit ab der Projektphase 3 von zusätzlich drei Fachleuten für das Projektmanagement aus. Hinzu kämen in der Zweckverbandsverwaltung zwei bis drei Sekretariats- und Verwaltungskräfte. Für den ZV wird demnach eine Personalausstattung ab Projektphase 3 von bis zu 12 Stellen als notwendig erachtet. Je nach Umfang der von Dritten eingekauften Fachkompetenz sind hier Änderungen möglich.

Nach Beratung im Ausschuss für Umwelt und Technik sowie im Verwaltungsausschuss wurde eine Stelle geschaffen, deren Aufgabe primär die Weiterentwicklung der Schienenplanungen im Landkreis und hier besonders das Stadtbahnprojekt umfasst. Die Suche nach einem geeigneten Mitarbeiter ist noch nicht abgeschlossen.

c) Vorbereitung und Durchführung des Betriebs

Die Vorbereitung und Durchführung des späteren Betriebs (Projektphasen 4 und 5) könnte durch eine Kapitalgesellschaft erfolgen. Dazu könnte der Zweckverband einen eigenen Verkehrsbetrieb gründen oder, wie bei der Strohgäubahn, einen bestehenden Verkehrsbetrieb beauftragen.

Herr Niederich von der Firma GiV ist in der Sitzung anwesend und steht für Fragen zur Verfügung.

d) Finanzielle Aspekte

➤ GVFG-Bundesprogramm; Fördermittel und Planungskosten

Das Stadtbahnprojekt im Landkreis kann nur mit Förderung nach dem GVFG-Bundesprogramm realisiert werden. Den Ablauf des Antragsverfahrens haben wir dem Ausschuss für Umwelt und Technik am 17. Juli 2017 ausführlich beschrieben. Demnach gewähren Bund und Land einen Zuschuss in Höhe von maximal 80 Prozent der zuwendungsfähigen Investitionen. Der auf der kommunalen Seite verbleibende Finanzierungsanteil umfasst:

- 20 Prozent der zuwendungsfähigen Investitionen
- 100 Prozent der nicht zuwendungsfähigen Investitionen
- 100 Prozent der Planungskosten.

Die nächsten Schritte zur Realisierung der Stadtbahn sind die vorbereitenden Arbeiten zur Gründung des Zweckverbands sowie die Konkretisierung der Planungen und die Durchführung des Planfeststellungsverfahrens. Mit diesen Arbeiten können wir beginnen, sobald das Projekt in die C-Kategorie des Bundesprogramms aufgenommen wurde. Nach Auskunft des Verkehrsministeriums können wir damit noch vor der Sommerpause rechnen. In einem ersten Schritt sind die Infrastrukturplanungen und die zugehörigen Kosten-

schätzungen entsprechend der Planungstiefe einer „Vorplanung“ (HOAI Leistungsphasen 1+2) auszuarbeiten und erforderliche Sondergutachten zu bearbeiten. Dafür werden rund zwei Jahre benötigt und die Kosten werden sich auf mindestens 4,5 Mio. Euro belaufen. Deshalb sollte der Zweckverband so bald wie möglich vorbereitet und gegründet werden.

Das Ergebnis dieser Arbeiten wollen wir mit dem Land abstimmen und anschließend die Entwurfs- und Genehmigungsplanung durchführen (HOAI Leistungsphasen 3+4). Am Ende dieser Leistungsphasen stehen als Ergebnisse ein Planfeststellungsbeschluss sowie ein Finanzierungsantrag, der beim Land eingereicht wird. Konkrete Förderzusagen werden von Bund und Land erst auf der Basis dieses geprüften Finanzierungsantrags gegeben. Für diese Arbeiten werden circa vier bis fünf Jahre benötigt, die Kosten werden sich auf mindestens weitere 9,0 Mio. Euro belaufen.

Bei Straßenbahn-/ Stadtbahnneubaustrecken muss man davon ausgehen, dass Planungskosten in Höhe von mindestens 15 Prozent der Investitionskosten anfallen. Aufgrund des hohen Anteils an bereits bebautem Gebiet müssen wir in unserem Fall eher mit höheren Planungskosten rechnen. Bei Investitionskosten von rund 215 Mio. Euro (Preisstand 2016) für die Niederflurvariante muss für das Stadtbahn-Projekt bis zur Inbetriebnahme mit Planungskosten in einer Größenordnung von insgesamt 30 Mio. Euro gerechnet werden.

Zu den veranschlagten Kosten (Planung, Bau und Betrieb) für das BRT-System und für die Reaktivierung der Eisenbahnstrecke nach Markgröningen haben wir die Stadt Ludwigsburg mehrfach um Auskunft gebeten. Aktuell liegen der Kreisverwaltung noch keine Informationen vor (s.a. Ziffer 2. Doppelstrategie).

➤ **Anteil des Landkreises Ludwigsburg**

An den Untersuchungen zur Stadtbahn im Landkreis Ludwigsburg beteiligt sich der Landkreis bisher mit 50 Prozent. Die restlichen 50 Prozent werden von den Kommunen getragen. Auch für die weiteren Planungsschritte zur Realisierung des Stadtbahnprojekts wird empfohlen, diese Mitfinanzierung durch den Landkreis beizubehalten.

Die Verwaltung schlägt vor, dass der Ausschuss für Umwelt und Technik die grundsätzliche Bereitschaft des Landkreises, sich mit 50 Prozent zu beteiligen, erklärt. Die Beschlussfassung des Kreistags soll dann im Zusammenhang mit der Beauftragung der weiteren Planungsschritte erfolgen.

Zur Finanzierung des verbleibenden kommunalen Anteils müssen die Städte und Gemeinden eine Einigung finden. Die Kreisverwaltung hat ihnen als Serviceleistung verschiedene Vorschläge für Finanzierungsschlüssel unterbreitet. Diese wurden bereits zwischen den Kommunen diskutiert, eine abschließende Einigung wurde noch nicht erzielt.

e) Weiteres Vorgehen

Die Empfehlungen des Gutachters GiV sind nachvollziehbar. Die Gründung eines Zweckverbandes ist auch aus Sicht der Kreisverwaltung aufgrund der damit verbundenen Verbindlichkeit für alle Projektpartner der richtige Ansatz. Nach Gründung des Zweckverbandes soll dieser unabhängig von der Kreisverwaltung agieren.

In den folgenden Monaten wird mit den Kommunen die Organisationsstruktur und die Kostenbeteiligung geklärt werden. Parallel muss eine Zweckverbandssatzung erarbeitet und der Beteiligungsumfang der einzelnen Mitglieder ermittelt werden. Da der Zweckverband auch in die Projektstruktur innerhalb der Doppelstrategie eingebettet werden muss und diese Aufgaben bisher die Kreisverwaltung übernimmt, müssen Schnittstellen zwischen allen Beteiligten definiert werden.

Die entsprechenden Beschlüsse können unter dem Vorbehalt gefasst werden, dass der Bund die Maßnahme in das Bundesprogramm aufnimmt. Wie bereits erwähnt erwarten wir eine Rückmeldung vom Bund noch in der ersten Jahreshälfte 2018.

2. Doppelstrategie

Die unter Regie des Verkehrsministeriums vereinbarte Doppelstrategie ist in vier Teilprojekte aufgeteilt und umfasst drei unterschiedliche Verkehrssysteme:

- Förderantragstellung und Planung einer Niederflurstadtbahn im Landkreis Ludwigsburg
- Reaktivierung der Markgröninger Bahn mit Weiterführung bis Kornwestheim und Halt bei W&W für den Betrieb als Regionalbahn.
- Einführung eines Bus-Rapid-Transit-Systems in Ludwigsburg und in Richtung Remseck/N.
- Erweiterungen der Systeme in die Region

Die Stadt Ludwigsburg verantwortet federführend die von ihr in die Diskussion eingebrachten Teilprojekte 2, 3 und 4 (Kombi-Konzept), das Landratsamt das Teilprojekt 1 (Niederflurstadtbahn).

Um das Entwicklungskonzept ÖPNV abgestimmt voranzutreiben, wurde gemeinsam mit dem Landkreis und den Kommunen Remseck a.N., Möglingen, Markgröningen, Ludwigsburg und Kornwestheim eine Projektstruktur aufgebaut. Begleitend sind der Verband Region Stuttgart und das Land Baden-Württemberg in die Struktur so integriert, dass sie bei Bedarf an den Gesprächen teilnehmen können.

Die Stadt Ludwigsburg erwartet von allen beteiligten Städten und Gemeinden ein eindeutiges Bekenntnis zur Doppelstrategie. Nur unter dieser Voraussetzung habe der Gemeinderat der Stadt Ludwigsburg einer Anmeldung der Stadtbahn ins GVFG-Bundesprogramm zugestimmt.

a) Planungsschritte der Doppelstrategie

Durch die parallelen Planungen für ein Stadtbahn-System, die Reaktivierung der Bahnstrecke Markgröningen-Ludwigsburg sowie das BRT-System entstehen für alle Bereiche zumindest Planungskosten. Bei einer späteren Umsetzung kommen Investitions- und Betriebskosten dazu.

Für das Niederflur-Stadtbahnssystem sind diese Kosten bekannt (siehe Ziffer 1. d) Finanzielle Aspekte). Für die weiteren Bestandteile der Doppelstrategie, d.h. zum von der Stadt Ludwigsburg angedachten „ÖPNV-Entwicklungskonzept für den Kreis und die Region“, liegen uns noch keine Zahlen vor. Die Vertreter der Stadt Ludwigsburg haben wir daher schon

mehrfach darauf hingewiesen, dass eine abschließende Entscheidung zur Doppelstrategie erst dann getroffen werden kann, wenn das Konzept konkretisiert ist und zumindest ein grober realistischer Kosten- und Zeitrahmen vorgelegt wird. Wir haben aber auch signalisiert, dass wir uns bereits im Vorfeld der Entscheidung an den vorbereitenden Arbeiten beteiligen werden. Die anderen Städte und Gemeinden haben sich dieser Haltung angeschlossen.

Gerade die Planungen für die Stadtbahn sowie die Reaktivierung der Schienenstrecke müssen in enger Abstimmung erfolgen. Hierzu stehen wir in Kontakt mit der Stadt Ludwigsburg und werden zu gegebener Zeit dem Ausschuss einen Vorschlag zum weiteren Vorgehen unterbreiten.

b) Finanzielle Beteiligung an den Kosten der Doppelstrategie

Im Zusammenhang mit der Diskussion über die kommunalen Finanzierungsanteile des Stadtbahnprojekts sprechen die Kommunen auch über die finanzielle Beteiligung an den anderen Bestandteilen der Doppelstrategie.

Die Kommunen erwarten hier auch eine Aussage des Landkreises zu seiner finanziellen Beteiligung. Die Kreisverwaltung hat darauf hingewiesen, dass sich der Landkreis im Regelfall mit 50 Prozent an Maßnahmen im ÖPNV beteiligt. Nach der Grundsatzentscheidung des Kreistags zur Finanzierungsabgrenzung zwischen dem Landkreis und den Kommunen (KT_51/2014) ist bei Schienenstrecken aber jeweils eine Einzelfallentscheidung zu treffen. Die Kreisverwaltung hat weiter ausgeführt, dass vor einer entsprechenden Entscheidung Kostenklarheit herrschen muss. Die Entscheidung muss daher zurückgestellt werden.

3. Abstimmungsgespräch mit dem Ministerium für Verkehr Baden-Württemberg

Eine der zentralen Fragen, die vor einer Entscheidung zur Doppelstrategie unbedingt geklärt werden muss, ist der Umfang, in dem Land und Bund bereit sind, Fördermittel für die unterschiedlichen Teile der Doppelstrategie zur Verfügung zu stellen. Voraussetzung für die Umsetzung der Doppelstrategie ist, dass die Fördermöglichkeiten sich nicht gegenseitig ausschließen, d.h. dass es für kein Projekt schädlich ist, wenn das andere gefördert wird.

Zu diesem Themenkomplex fanden Gespräche beim Ministerium für Verkehr mit folgenden Schwerpunkten statt:

- Abstimmung über die weiteren Schritte bei der Umsetzung des Stadtbahnprojekts
- Möglichkeiten des BRT-Vorlaufbetriebs auf zukünftigen Stadtbahntrassen
- Auswirkungen der Reaktivierung LB-Markgröningen auf die Förderfähigkeit der Stadtbahn
- Rahmenbedingungen für die Förderung eines BRT-Systems

Die Vertreter des Ministeriums haben deutlich gemacht, dass eine Doppelförderung grundsätzlich nicht in Frage kommt. Die Arbeiten zur Umsetzung der Doppelstrategie müssen daher eng miteinander abgestimmt werden. Dabei muss gewährleistet werden, dass vom Land geförderte Bestandteile der Reaktivierung der Strecke LB-Markgröningen sowie des BRT-Systems so geplant und realisiert werden, dass sie später in die Umsetzung des Stadtbahnprojekts integriert werden können.

Das Verkehrsministerium hat auch ausdrücklich auf die Aktualisierung der Verfahrensvorschriften zur Durchführung der Standardisierten Bewertung (Stand 2016) und deren Berücksichtigung im weiteren Verfahren hingewiesen. Eine wesentliche Änderung in der neuen Verfahrensvorschrift ist es, dass für eine Förderung durch Bund und Land das positive Nutzen-Kosten-Verhältnis bis zum Ende der Baumaßnahme nachgewiesen werden muss.

Das bedeutet, dass die Standardisierte Bewertung kontinuierlich fortgeschrieben werden muss. Der Bund zieht dann für seine abschließende Entscheidung über den Förderantrag, der nach Abschluss des Planfeststellungsverfahrens gestellt werden muss, die fortgeschriebene Standardisierte Bewertung heran. In der Fortschreibung sind auch Änderungen in den Rahmenbedingungen zu berücksichtigen. Im Allgemeinen bedeuten die neuen Verfahrensvorschriften für derartige Verkehrsprojekte, dass anfangs ein sehr gutes Nutzen-Kosten-Verhältnis vorliegen muss, um Preissteigerungen im Projektverlauf abfedern zu können.

Grundlage für die vorliegende standardisierte Bewertung der Niederflurbahn ist bisher ein sog. Null-Fall im Busverkehr. Wenn es im Rahmen der Umsetzung der Doppelstrategie dazu kommen sollte, dass die Stadtbahn im Mischbetrieb mit Regionalbahnen auf der Markgröninger Bahn betrieben wird und so ein 15-Minuten Takt entsteht (30 Minuten-Takt Regionalbahnen, überlagernd 30 Minuten-Takt Stadtbahn), müsste der Fortschreibung der Standardisierten Bewertung ein neuer Null-Fall zugrunde gelegt werden.

Die bisherige Standardisierte Bewertung weist ein sehr gutes Nutzen-Kosten-Verhältnis von rund 1,5 aus. Es ist möglich, dass unter den neuen Rahmenbedingungen das Nutzen-Kosten-Verhältnis absinkt. Eine Abschätzung, wie sich dieses Verhältnis bis zur Planfeststellung bzw. bis zur Inbetriebnahme entwickelt, ist uns aktuell nicht möglich. Spätestens bei der Vergabe der ersten Planungsleistungen müssen wir angesichts der hohen, im Raum stehenden Planungskosten das Thema abschließend mit dem Land klären.

Beschlussvorschlag:

1. Das Arbeitspapier der „Gesellschaft für interdisziplinäres Verfahrensmanagement“ (GiV) wird zur Kenntnis genommen.
2. Unter der Voraussetzung, dass der Bund die Maßnahmen in das Bundes-GVFG aufnimmt, wird die Verwaltung beauftragt, gemeinsam mit den Städten und Gemeinden die Gründung eines Zweckverbandes zur Umsetzung des Stadtbahnprojekts vorzubereiten.
3. Der Landkreis Ludwigsburg erklärt seine grundsätzliche Bereitschaft, sich an den erforderlichen Untersuchungen und Planungsschritten zur Realisierung des Projekts „Stadtbahn Ludwigsburg“ mit 50 Prozent zu beteiligen, sofern die kommunalen Partner ebenfalls 50 Prozent der Kosten tragen und der Bund die Maßnahme in das Bundes-GVFG aufnimmt.
4. Die Entscheidung über die Beteiligung an den Kosten für die Projekte in der Zuständigkeit der Stadt (Reaktivierung der Schienenstrecke, BRT) wird zurückgestellt, bis aussagefähige Abschätzungen über die Kostenhöhe und erste Planungen vorliegen.