

Stadtbahn im Landkreis Ludwigsburg

Projektstruktur - Arbeitspapier

1 Aufgabenstellung

Die Fa. G.i.V. wurde vom Landkreis Ludwigsburg beauftragt, Vorschläge zu entwickeln mit welchen organisatorischen Strukturen und mit welchen möglichen planerischen Abläufen das Projekt „Stadtbahn im Landkreis Ludwigsburg“ optimal umgesetzt werden kann.

Gradmesser für diese Optimierung sind insbesondere:

- hohe inhaltliche Qualität bei der Bearbeitung aller Teilaufgaben des Projekts,
- termingerechte Erbringung aller Teilaufgaben,
- Effizienz beim Einsatz personeller und finanzieller Ressourcen und
- angemessene Beachtung aller projektrelevanten Aspekte.

2 Sachverhalte und Randbedingungen

2.1 Ausgangslage

Zur Verbesserung des ÖPNV-Angebots im Landkreis Ludwigsburg und in der Kreisstadt Ludwigsburg, sind folgende, im Weiteren als Doppelstrategie bezeichnete, Maßnahmen vorgesehen:

- der Bau einer aus zwei Linien bestehenden Niederflurstadtbahn
- die Wiederinbetriebnahme der Eisenbahnstrecke Ludwigsburg – Markgröningen mit der Option der späteren Elektrifizierung sowie der verkehrlichen Verlängerung bis Kornwestheim, ggf. darüber hinaus
- und der Aufbau eines Schnellbussystems

Dabei soll entsprechend der sogenannten Doppelstrategie die Federführung für die Stadtbahn beim Landkreis liegen, während die Stadt für die Eisenbahnmaßnahme sowie für das Schnellbussystem zuständig ist.

Entsprechend der Verantwortlichkeiten wird auch die Förderung nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) separat beantragt und durchgeführt. Dies gilt unabhängig davon, dass Teile der drei Einzelmaßnahmen Stadtbahn, Eisenbahn und Bus gemeinsam ein zusammengehörendes Verkehrskonzept darstellen können.

2.2 Beteiligte

Träger der gerade aufgeführten Maßnahmen sind:

- der Landkreis Ludwigsburg
- die Stadt Ludwigsburg
- die Stadt Kornwestheim

- die Stadt Remseck
- die Stadt Markgröningen
- die Gemeinde Möglingen

Die Zuordnung der Anteile für die durch Fördermittel nicht gedeckten Kosten auf die einzelnen Kommunen wird aktuell abgestimmt.

Als Kosten der umfangreichsten der drei Teilmaßnahmen, der Stadtbahn, gehen die Projektbeteiligten nach dem Stand vom Juli 2017 von Investitionskosten in Höhe von ca. 215 Millionen Euro aus. Der Förderantrag ist beim Land eingereicht.

Für die beiden anderen Maßnahmen liegen derzeit noch keine Kostenangaben vor.

2.3 Zeithorizonte

Die einzelnen Maßnahmen zur Umsetzung der Doppelstrategie im Landkreis Ludwigsburg werden zu deutlich unterschiedlichen Zeitpunkten als Verkehrsangebote zur Verfügung stehen.

Nach derzeitigem Erkenntnisstand würden die Reaktivierung der Eisenbahnstrecke sowie die Einführung des Schnellbussystems wesentlich schneller möglich sein, als die Inbetriebnahme der in diesem Arbeitspapier im Mittelpunkt stehenden Stadtbahn. Dies liegt schon daran, dass dieser Teil der ÖPNV-Maßnahmen sehr viel komplexer und aufwändiger ist, als die beiden erstgenannten.

2.4 Schnittstellen

Aus der Kombination von mehreren Teilmaßnahmen in unterschiedlicher Zuständigkeit, mehreren Beteiligten und abweichender Realisierungshorizonte ergeben sich besonders viele Schnittstellen, die nicht nur politisch, sondern auch organisatorisch gehandhabt werden müssen:

- Politische Gremien und Entscheider
- Verwaltungen und Fachbehörden
- Aufsichts- und Genehmigungsbehörden
- Fördermittelgeber
- Medien und Öffentlichkeit

Die hier aufgeführten, und später ausführlicher beschriebenen, hier so bezeichneten Projektphasen sind nur bedingt mit den Leistungsphasen der HOAI identisch, weil sie zu meist deutliche weiter gefasst sind.

- 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

Die Schnittstellen zwischen den Beteiligten sind, wenn auch mit unterschiedlichen Gewichtungen, in allen Projektphasen zu berücksichtigen.

So werden z. B. in der Projektphase 1, Vorplanung und Finanzierungsvoranfrage, in erster Linie Vertreter der Politik und der Verwaltung involviert sein; ähnliches gilt wohl für die Projektphase 2 und 3, wobei hier vermehrt Aufsichts- und Genehmigungsbehörden eingebunden sind. Die Medien und die Öffentlichkeit werden zumindest ab der Projektphase 1 eine Rolle spielen, wobei hier vor allem „Meilensteine“ eine Rolle spielen werden.

3 Projekt

3.1 Inhalte allgemein

Für die Realisierung einer Niederflurstadtbahn im Landkreis Ludwigsburg müssen die Projektphasen Planung, Bau und Betrieb zunächst als Einheit betrachtet werden. Ziel ist es einerseits, für alle Projektphasen jeweils möglichst wirtschaftliche Lösungen anzustreben. Andererseits hat insbesondere die Projektphase Planung, aber auch die Projektphase Bau Auswirkungen auf die spätere Betriebsphase.

Da die Projektphasen Planung und Bau nur temporär sind, muss ein besonderer Fokus auf die möglicherweise „unendlich“ laufende Projektphase des Betriebs der Stadtbahn gelegt werden, da hier die ökonomischen Belastungen durch die nicht mehr umkehrbaren Entscheidungen in der Projektierungsphase dauerhaft die Betriebskosten deutlich erhöhen können.

Für die Kosten des Betriebs sind relevant:

- das Betreiben der Infrastruktur,
- die Bereitstellung und Unterhaltung der Fahrzeuge sowie
- die Organisation und Durchführung des Fahrgastbetriebs als Verkehrsunternehmen.

Hinzu kommen als weitere Faktoren die laufenden Kosten der Administration und zwar sowohl für den Gesamtbetrieb mit Infrastruktur, Fahrzeugen und Betriebsdurchführung, als auch für die genannten einzelnen Komponenten.

Zur Administration zählen insbesondere die kaufmännische und rechtliche Betreuung, der Kontakt zur Technischen Aufsichtsbehörde und den Fachverbänden sowie die Sicherstellung der finanziellen Basis.

Der Betrieb der Niederflurstadtbahn steht im Spannungsfeld einer vergleichsweise geringen Betriebsgröße und der daraus resultierenden möglichen erhöhten Fixkostenbelastung sowie dem Ziel einer möglichst schlanken Organisationsstruktur. In den folgenden Abschnitten sollen die relevanten Fragestellungen dargestellt werden, die bei einer Studie zu untersuchen sind.

Für alle Projektphasen wird stichwortartig dargestellt,

- welche speziellen Aufgaben dort jeweils erbracht werden sollen bzw. müssen,
- welche Projektorganisation und -struktur dazu erforderlich ist sowie
- welche Fachkompetenzen darin abgebildet sein müssen und von wem diese am sinnvollsten bereitgestellt werden sollten.

3.2 Projektaufgaben

Die im vorigen Kapitel allgemein beschriebenen Inhalte und Wirkungszusammenhänge des Projekts „Stadtbahn im Landkreis Ludwigsburg“ konkretisieren sich in den hier zusammengestellten Einzelaufgaben, wobei die einzelnen Projektaufgaben aufeinander aufbauen.

3.2.1 Finanzen/ Recht

- Standardisierte Bewertung
- Förderanträge
- Kostenaufteilung
- Ausschreibung
- Genehmigungsrecht
- Immissionsschutzrecht

3.2.2 Infrastruktur

3.2.2.1 Planung

- Fahrbahn
- Leitstellentechnik
- Fahrleitung
- Betriebsplanung
- Entscheidungsmanagement

3.2.2.2 Bau

- Fahrbahn
- Leitstellentechnik
- Fahrleitung

3.2.3 Betrieb

- Fahrbahn
- Leitstellentechnik
- Fahrleitung
- Wartung und Instandhaltung
- Fahrdienst/ Stellwerk

3.2.4 Fahrzeuge/ Betrieb

3.2.4.1 Betrieb der Fahrzeuge als Verkehrsunternehmen

- Betriebsleitung
- Fahrplan
- Umlaufplan

- Dienstplan
- Fahrpersonal

3.2.4.2 Bereitstellung der Fahrzeuge

- Konzeption
- Beschaffung
- Betrieb
- Werkstatteleistung

3.3 Die operativen Projektphasen

Die im Folgenden dargestellten Projektphasen 1 bis 5 sind jeweils in sich abgeschlossen und bauen zumeist aufeinander auf. Eine gewisse Ausnahme bildet dabei lediglich die Projektphase 4. Sie sollte im Sinne einer möglichst frühen Inbetriebnahme und der langen Vorläufe bei der Fahrzeugbeschaffung schon parallel zu den Projektphasen 1 bis 3 vorangetrieben und umgesetzt werden.

3.3.1 Projektphase 1: Vorplanung und Finanzierungsvoranfrage

Wesentliche in dieser mit der Projektphase zu erbringenden Tätigkeiten sind Gegenstand der HOAI- Leistungsphasen 1 und 2 und sind bereits erledigt. Dies gilt insbesondere für die Anmeldung von GVFG-Mitteln in die Kategorie C:

- die Klärung aller technischen und genehmigungsrechtlich relevanten Sachverhalte und Randbedingungen, einschließlich der anderen beiden, in der Verantwortung der Stadt Ludwigsburg stehenden Teile der Doppelstrategie
- das Erstellen einer Machbarkeitsstudie (MBS), einschließlich sich aufdrängender Varianten, die dargestellt und bewertet werden müssen; dies ist einschließlich der standardisierten Bewertung für die Stadtbahn bereits abgearbeitet
- das Erstellen einer Grobkostenschätzung auf Grundlage der MBS mit den sich aufdrängenden Varianten; dies liegt auch für die Stadtbahn schon vor
- das Zusammenstellen der Unterlagen für die Finanzierungsvoranfrage auf Grundlage der MBS und unter Berücksichtigung anderer beiden Teile der Doppelstrategie

3.3.2 Projektphase 2: Genehmigungsplanung und Finanzierung

Die wesentlichen in dieser Projektphase zu erbringenden Leistungen sind unter erstmaliger Einbeziehung des künftigen Betriebsleiters:

- das Erstellen der technischen Planung, einschließlich Erläuterungsbericht
- das Erstellen der diversen Fachgutachten z. B. Schall, Erschütterungen, Natur- und Artenschutz, EMV
- das Zusammenstellen der Genehmigungsunterlagen und ggf. Abstimmen mit den beteiligten Behörden
- die Durchführung des Genehmigungsverfahrens, einschließlich aller gesetzlich vorgeschriebenen Verfahrensbestandteile
- das Erstellen des GVFG-Antrags und Abstimmen mit dem Zuschussgeber

3.3.3 Projektphase 3: Bau und kaufmännische Abwicklung

Die wesentlichen in dieser Projektphase zu erbringenden Leistungen sind:

- das Beauftragen und Erstellen der Ausführungsplanung
- das Erstellen von Leistungsbildern für die verschiedenen Gewerke der Bauausführung als Grundlage der Vergabe
- das Vorbereiten und Durchführen der Vergabe von Bauleistungen
- die Bauausführung der verschiedenen Gewerke
- die Durchführung des Rechnungswesens und des gesamten Vertragsmanagements

3.3.4 Projektphase 4: Vorbereitung des Betriebs

Die wesentlichen in dieser Projektphase zu erbringenden Leistungen sind:

- die Entwicklung geeigneter Betriebsformen, nicht zuletzt unter Beachtung bestehender Strukturen sowie der anderen beiden Teile der Doppelstrategie
- das Erstellen eines Anforderungskatalogs für den Betrieb insbesondere bezüglich Zahl und Qualität der Fahrzeuge, sonstiger betriebliche Einrichtungen und Anlagen, sowie aller für den Betrieb erforderlichen Leistungen
- die Beschaffung von für die spezifischen Anforderungen geeigneten Fahrzeugen

3.3.5 Projektphase 5: Betrieb und Instandhaltung

Die wesentlichen in dieser Projektphase zu erbringenden Leistungen sind:

- das Bereitstellen des Betriebsleiters nach BOStrab mit allen damit verbundenen Aufgaben
- das Bereitstellen des Betriebsleiters nach EBO mit allen damit verbundenen Aufgaben, sofern die beiden Schienenteile der Doppelstrategie zusammengefasst werden sollten
- die laufende Instandhaltung aller Teile der Stadtbahninfrastruktur, gegebenenfalls auch zusammen mit der Eisenbahninfrastruktur der Bahnstrecke Markgröningen – Ludwigsburg

4 Organisationsstruktur

4.1 Grundansätze der Organisationsstruktur

Die organisatorische Struktur des Projekts soll mit Blick auf die laufenden Kosten möglichst schlank angelegt werden. In diesem Zusammenhang muss ganz generell untersucht werden, welche Leistungen durch die Verwaltung selbst erbracht werden können oder sollen und wo Externe einbezogen werden müssen. Dabei spielen sowohl die Schnittstellen zwischen den Beteiligten als auch die erforderlichen Eingriffsmöglichkeiten des Aufgabenträgers eine Rolle. Doppelstrukturen sollen dabei ebenso vermieden werden, wie aufwändig zu handhabende Schnittstellen.

Die hier vorgestellte Organisation berücksichtigt auch jetzt schon den Betrieb und zwar im Einzelnen:

- den Betrieb der Infrastruktur,
- die Bereitstellung der Fahrzeuge,
- den Betrieb der Fahrzeuge als Verkehrsunternehmen sowie
- die Schnittstellenfunktion des Aufgabenträgers.

Die Infrastruktur zeichnet sich einerseits dadurch aus, dass die einzelnen Anlagegüter unterschiedliche Lebenszyklen haben. Dadurch ist ein fortlaufender, rollierender Refinanzierungsprozess erforderlich. Daher ist der dauerhafte Betrieb durch eine Stelle zweckmäßig. Andererseits ist der künftige Stadtbahnbetrieb aufgrund seiner geringen Größe bei einer reinen Inhouse-Lösung extrem fixkostenlastig. Die Erkenntnis, dass das Projekt an der unteren Grenze der Wirtschaftlichkeit liegt unterstreicht diese Feststellung. An dieser Stelle sollte daher die langfristige Zusammenarbeit mit einem Partner geprüft werden.

Die Gleisgeometrie und die Wahl der Fahrzeuge haben wechselseitig maßgebliche Bedeutung für das Projekt. Eine einseitige Festlegung der Gleisgeometrie schränkt die Fahrzeugwahl erheblich ein. Mit Blick auf die vergleichsweise geringe Anzahl der Fahrzeuge sollte bereits jetzt geprüft werden, wie die Beschaffung und die Wartung der Fahrzeuge wirtschaftlich zu organisieren ist. Dabei ist auch über den Lebenszyklus der ersten Fahrzeuggeneration hinaus zu schauen.

Die Verkehrsleistung auf der Infrastruktur muss analog zu Busleistungen ausgeschrieben werden, sofern sie nicht mittelbar oder unmittelbar durch den zuständigen Aufgabenträger selbst erbracht wird.

Hierbei sind insbesondere die Schnittstellen zur Infrastruktur, Fahrzeugen und den Aufgabenträgern zu untersuchen.

Die Schnittstelle zum Aufgabenträger bildet die wesentliche Grundlage für die Entscheidung für den konkreten Organisationsaufbau.

4.2 Funktionen der Organisationsstruktur

Im Projekt „Stadtbahn Ludwigsburg“ müssen drei unterschiedliche Funktionen in der Organisationsstruktur unabhängig von der gewählten Organisationsform abgebildet werden. Bei der Behandlung der möglichen Organisationsformen, wird auf die hier aufgeführten Funktionen jeweils Bezug genommen.

Die Gewichtung und Ausprägung dieser Funktionen, sind in den einzelnen Projektphasen der „Stadtbahn Ludwigsburg“ unterschiedlich.

4.2.1 Politische und strategische Entscheidungen

Bei dieser Funktion geht es insbesondere um folgende Aufgaben und Befugnisse:

- Festlegung des Kostenschlüssels für das Projekt
- Entscheidung über das Projektbudget und dessen Verwendung sowie
- Festlegen der strategischen Projektziele die in Planung, Bau und Betrieb der Stadtbahn erreicht werden sollen

4.2.2 Operative Führung

Unter dieser Bezeichnung ist die Erbringung folgender Aufgaben zusammengefasst:

- die Erarbeitung und Bereitstellung von Entscheidungsgrundlagen für die Organisationsform
- die Sicherstellung der Umsetzung von Entscheidungen
- die Überwachung und Führung der Projektrealisierung in den jeweiligen operativen Projektphasen

4.2.3 Konkrete Umsetzung

Die größte Abhängigkeit von den jeweils anstehenden Projektphasen des Projekts besteht hinsichtlich der hier behandelten Funktion der konkreten Projektumsetzung. Demensprechend umfassend und detailliert sind auch die damit verbundenen Aufgaben. In Anlehnung an die oben zusammengestellten Projektaufgaben gehören dazu alle Tätigkeiten, die benötigt werden für:

- Finanzierung, Planung, Bau und Betrieb der Infrastruktur
- Finanzierung, Beschaffung und Betrieb der Fahrzeuge
- Organisation, Vorbereitung und Durchführung des Betriebs

4.3 Möglichkeiten der Organisationsstruktur

Bei der Zusammenstellung möglicher Organisationsstrukturen handelt es sich um Idealtypen, d. h. es sind Kombinationen und Mischformen möglich. Dies kann bei den in den einzelnen Phasen des Projekts unterschiedlichen Aufgaben relevant sein.

Grundsätzlich ist bei allen Darstellungen möglicher Organisationsstrukturen mitbeachtet, dass das Stadtbahnprojekt nicht mit der Inbetriebnahme endet. Neben anderen Fragen des Betriebs wird auch die Finanzierung eine dauerhafte Aufgabe sein.

Vor allem weil eine ganze Reihe von Bahnen in der Region Stuttgart und deren Nachbarschaft als Zweckverband organisiert sind, steht diese Organisationsform am Beginn der Behandlung der verschiedenen Möglichkeiten. Bei den anderen dargestellten Organisationsformen wird dann jeweils Bezug auf die besonders ausführlich vorgestellte Zweckverbandslösung genommen.

4.3.1 Zweckverband

Innerhalb der hier behandelten Organisationsstruktur sind alle Projektbeteiligten im Zweckverband (ZV) organisiert und entsprechend ihrer Anteile stimmberechtigt. Dabei ist nach herrschender Rechtsauffassung ein Verlassen dieser Organisationsstruktur durch einzelne Beteiligte so gut wie ausgeschlossen, dies führt zu hoher Planungssicherheit für alle Beteiligten.

Dem ZV obliegen die schon aufgeführten politischen und strategische Entscheidungen. Die operative Führung ist Aufgabe der Zweckverbands-Geschäftsführung (ZV-GF), sie muss:

- unabhängig von den bestehenden Verwaltungsstrukturen des Landkreises agieren können, auch wenn es personelle Überschneidungen gibt,

- die operativen Tätigkeiten beurteilen und zielgerichtet beauftragen können, dabei sollte eine Person einschlägige berufliche Qualifikationen aus dem Bereich Verkehr und die andere aus dem Bereich öffentliche Verwaltung besitzen und
- ganz allgemein in der Lage sein, als Schnittstelle zwischen politischen Entscheidungen und der praktischen Umsetzung zu fungieren.

Entsprechend dieses breiten Spektrums von Aufgaben sollte die ZV-GF aus zwei Personen bestehen.

Als weitere dauerhafte Institution des ZV ist das Projektmanagement (PM) vorgesehen. Es fungiert als Schnittstelle zwischen ZV/ ZV-GF und den Ausführenden in Planung und Realisierung und ist auch für die konkrete Umsetzung des Projekts in allen seinen Projektphasen zuständig.

Die personelle Aufstellung des PM orientiert sich an den jeweils anstehenden Projektphasen, sollte aber immer über ein so genanntes Stammteam aus drei bis vier Personen verfügen. Es kann alle wichtigen Fragen des Projekts grundsätzlich inhaltlich abdecken, dazu gehören insbesondere folgende Themen:

- Verkehrsplanung
- Verkehrsanlagenplanung
- Betrieb und betriebliche Anforderungen
- Finanzierung und Kostenplanung
- Genehmigungsrecht

Für die tatsächliche „Sachbearbeitung“ gibt es drei verschiedene Ansätze:

- Das Stammteam übernimmt die Bearbeitung allein, die Leistungserfüllung bleibt beim PM. Bezogen auf die Phasen des Projekts stößt dieser „Minimalansatz“ schnell an seine Grenzen.
- Das Stammteam verstärkt sich intern und übernimmt dann die Bearbeitung. Auch hier erfolgt die Leistungserfüllung durch die PM. Auch mit einer personellen Erweiterung können nur wenige Phasen des Projekts durch das PM abgearbeitet werden.
- Das Stammteam bedient sich der Mitarbeit von dritter Seite: Je nach Projektphase können dies Planungs- und Gutachterleistungen sein, Rechtsberatung und natürlich Bauleistungen: Spätestens ab der Projektphase 3 muss sich die PM in jedem Fall extern verstärken. Dies kann auch mit einem Eigenbetrieb des Landkreises, einer Kapitalgesellschaft im Eigentum der Projektbeteiligten oder von dritter Seite erfolgen.

Ungeachtet der grundsätzlichen Machbarkeit aller dargestellten Ansätze der Arbeitsweise des PM, ist allein der zuletzt angeführte Ansatz dazu geeignet, die Aufgaben vollständig abzudecken und zugleich dem Prinzip einer „schlanken“ Organisation zu folgen

Hervorzuheben sind unabhängig von der Projektphase vor allem folgende Vorteile:

- Das dauerhaft eingerichtete, eng an den ZV angebundene PM, gewährleistet kurze und schnelle Kommunikationswege zwischen politischen Vorgaben und praktischer Umsetzung.
- Es stehen für jede Aufgabe innerhalb der verschiedenen Projektphasen die geeigneten Qualifikationen in ausreichender Menge zur Verfügung.
- Die Einbindung Externer erlaubt eine exakte Dosierung der Arbeitsleistungen und zwar sowohl hinsichtlich der Qualifikation, als auch bezüglich der Menge; Spitzen- und Schwachzeiten können gleichermaßen abgedeckt werden.
- Die Kosten für diese Ressourcen unterschiedlicher Art fallen jedoch nur an, wenn die Leistungen auch tatsächlich erbracht werden.
- Ein vergleichsweise geringer Aufwand entsteht lediglich beim PM für die entsprechende Steuerung und Organisation.

4.3.2 Eigenbetrieb

Bei der Organisationsform Eigenbetrieb ist die Stadtbahn Ludwigsburg Teil der Kreisverwaltung, der Landkreis wäre für diesen Eigenbetrieb voll haftbar.

Die politischen und strategischen Entscheidungen würden in diesem Falle vom Kreistag bzw. einem entsprechenden Ausschuss getroffen werden. Damit würden allerdings nicht die Beiträge der Projektbeteiligten der Stadtbahn Ludwigsburg maßgebend, sondern die im Kreistag vertretenen politischen Gruppierungen.

Operative Führung und konkrete Umsetzung würden bei dieser Organisationsstruktur in einem Teil der Verwaltung zusammengefasst und hierarchisch geregelt.

Hinsichtlich der Qualifikationen und der personellen Ausstattung gilt das Gleiche wie bei der Referenzstruktur „Zweckverband“. D. h. es müssen für alle Phasen passend qualifizierte Personen in jeweils ausreichender Zahl vorhanden sein. Es wäre also eine Aufbauorganisation, die mit einem Stamm beginnen müsste, der von der Zahl und der Qualifikation etwa der ZV-GF und dem PM des Zweckverbands entspricht. Da diese Organisationsstruktur jedoch auf weitgehende Autarkie hin angelegt ist, sollten zur Leiterfunktion für jede Projektaufgabe ein bis zwei weitere Personen hinzukommen, zusätzlich eines Sekretariats. Insgesamt wären dies zunächst wohl acht Stellen.

Spätestens mit Erreichen der Phase 5 müsste der Eigenbetrieb zu einem kompletten Verkehrsbetrieb werden, was einen hohen Einsatz erfordert, aber dafür auch einen dauerhaft stabilen Betrieb ermöglicht.

Trotzdem blieben auch hier Leistungen, die extern beschafft werden müssten. Dies betrifft die Herstellung der gesamten Infrastruktur und natürlich die Fahrzeuge.

4.3.3 Anstalt des öffentlichen Rechts

In einer kommunalen Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR) können sich die am Projekt beteiligten Gebietskörperschaften zusammenschließen. Somit würden - wie beim Zweckverband - politische und strategische Entscheidungen in diesem Kreis getroffen werden und zwar wiederum nach dem Anteil der Beteiligung.

Was den gesamten operativen Geschäftsbetrieb angeht, gilt hier das für den Eigenbetrieb Gesagte: Auch in einer AöR sind Sachmittel und Personal in einer eigenständigen, wenn auch nicht unbedingt rechtlichen selbständigen, Organisationseinheit zusammengeschlossen.

4.3.4 Kapitalgesellschaft

Unter dem Sammelbegriff der Kapitalgesellschaft fällt sowohl die GmbH, als auch die AG. In beiden Fällen wird unterstellt, dass es sich um Unternehmen im kommunalen Eigentum, genauer im Eigentum der Beteiligten an der Stadtbahn Ludwigsburg.

Entsprechend der Anteile der Kommunen würde sich die Gesellschafterversammlung oder der Aufsichtsrat zusammensetzen. In diesen Gremien würden die politischen und strategischen Entscheidungen für die Stadtbahn fallen. Unberücksichtigt bleiben hier gesetzlich vorgegebene Mitbestimmungsrechte der Arbeitnehmerschaft. Sie hängen nicht zuletzt von der Größe des Unternehmens ab. Die Personalstärke wird, wie beim Eigenbetrieb oder der AöR, den jeweiligen Projektphasen angepasst.

Eine Geschäftsführung bzw. ein Vorstand und zusätzlich drei bis vier Stellen für alle relevanten Fachgebiete, die später zur zweiten Führungsebene werden können, bilden den harten Kern der GmbH bzw. der AG. Auch hier ist zunächst von acht Stellen auszugehen, um eigenständig agieren zu können.

Für den gesamten Bereich der konkreten Umsetzung gelten auch hier die Aussagen des Eigenbetriebs, d. h. die Organisationsstruktur führt mit Erreichen der Projektphase 5 zu einem kommunalen Verkehrsunternehmen, wenn auch mit einer privatrechtlichen Rechtsform.

Eine Möglichkeit, den Aufwand für eine kommunale Kapitalgesellschaft zu minimieren und trotzdem die Vorteile dieser Organisationsform für den Betrieb zu haben, bestünde darin, sich einer schon bestehenden Gesellschaft als Betreiberin zu bedienen.

In einer solchen Konstellation könnte dann auch die bereits erwähnte Kombination von Organisationsformen zum Tragen kommen. Beispielsweise könnte der Zweckverband in einer solchen Mischform die politisch-strategischen Fragen der Stadtbahn Ludwigsburg abdecken.

5 Bewertung möglicher Organisationsstrukturen

Aufgrund der ausführlichen Herleitungen kann die Bewertung möglicher Organisationsstrukturen sehr knapp ausfallen: In einer Art Entscheidungsmatrix wird jede mögliche Organisationsstruktur, aber zusammenfassend für alle Projektphasen bewertet, dabei bedeuten:

- ++ sehr gut geeignet
- + gut geeignet
- - weniger geeignet
- -- ungeeignet

Die Bewertungskriterien sind nachfolgend genannt und mit einem Schlagwort versehen:

- Sachgerechte politische und strategische Entscheidungswege [Entscheidungswege]
- Verbindlichkeit der Organisationsstruktur [Verbindlichkeit]
- Veränderungsfähigkeit der Organisationsstruktur nach oben und nach unten [Veränderungsfähigkeit]
- Anpassungsfähigkeit an die Projektphasen [Anpassungsfähigkeit]
- Erweiterungsfähigkeit für andere Organisationsstrukturen oder Betreiberkonzepte [Erweiterungsfähigkeit]
- Flexibilität des Personaleinsatzes hinsichtlich Anzahl und Qualifikation [Personalflexibilität]
- Stellenbedarf und Ressourcenbindung für unbestimmte Dauer [Ressourcenbedarf]
- Abwicklung des dauerhaften Betriebs [Betriebsabwicklung]

5.1 Zweckverband

- Entscheidungswege ++
- Verbindlichkeit ++
- Veränderungsfähigkeit ++
- Anpassungsfähigkeit ++
- Erweiterungsfähigkeit ++
- Personalflexibilität ++
- Ressourcenbedarf ++
- Betriebsabwicklung -

5.2 Eigenbetrieb

- Entscheidungswege -
- Verbindlichkeit +
- Veränderungsfähigkeit -
- Anpassungsfähigkeit +
- Erweiterungsfähigkeit - -
- Personalflexibilität ++
- Ressourcenbedarf -
- Betriebsabwicklung ++

5.3 Anstalt des öffentlichen Rechts

- Entscheidungswege ++
- Verbindlichkeit ++
- Veränderungsfähigkeit -
- Anpassungsfähigkeit +
- Erweiterungsfähigkeit - -

- Personalflexibilität + +
- Ressourcenbedarf -
- Betriebsabwicklung + +

5.4 Kapitalgesellschaft

- Entscheidungswege + +
- Verbindlichkeit +
- Veränderungsfähigkeit +
- Anpassungsfähigkeit +
- Erweiterungsfähigkeit +
- Personalflexibilität + +
- Ressourcenbedarf +
- Betriebsabwicklung + +

6 Fazit

Unter Berücksichtigung aller Gesichtspunkte ist zur Umsetzung des Projekts Stadtbahn innerhalb der Doppelstrategie eine Kombination aus Zweckverband (ZV) und Kapitalgesellschaft besonders günstig.

Durch den ZV ist ein hohes Maß an Stabilität und Dauerhaftigkeit des Projekts gesichert und auch die notwendigen politischen Entscheidungen werden darin sehr gut abgebildet. Integraler Bestandteil des ZV ist die zweiköpfige Geschäftsführung und das aus Fachleuten bestehende Projektmanagement (PM). Damit verfügt der ZV über eigenständige Sach- und Führungskompetenz sowohl zur Vorbereitung eigener Entscheidungen, als auch zu deren Umsetzung gegenüber Dritten. Bis zur Projektphase 2 genügen drei bis vier Stellen im PM, für spätere Projektphasen hängt die Personalstärke davon ab, in welchem Umfang Leistungen ausgegliedert werden. Im Interesse einer schlanken Struktur sollten jedoch nicht mehr als sechs bis sieben Fachleute, zuzüglich zwei bis drei Sekretariats- und Verwaltungskräfte zum PM gehören.

Die Durchführung des späteren Betriebs durch eine Kapitalgesellschaft bietet grundsätzlich zwei, gegebenenfalls auch veränderbare Möglichkeiten: Entweder der ZV gründet einen eigenen Verkehrsbetrieb oder ein bestehender Verkehrsbetrieb wird mit dem Betrieb beauftragt. Denkbar wären dabei sogar Aufgabentrennungen, z. B. Bereitstellung des Personals einerseits und von Infrastruktur und Fahrzeugen andererseits. Auch die Abtrennung nur der Infrastruktur in eine Kapitalgesellschaft ist denkbar, an welcher der ZV gesellschaftsrechtlich beteiligt ist. Diese Kapitalgesellschaft könnte im Übrigen bereits ab der Projektphase 2 das erforderliche Know how einbringen.