

Handlungskonzept PPP-Thüringen

Fortschreibung

(Stand: 15.01.2006)

Autoren:

Prof. Dr. Hans Wilhelm Alfen

Volker Schaedel

Bauhaus-Universität Weimar

Professur Betriebswirtschaftslehre im Bauwesen

Marienstr. 7A

99421 Weimar

1. Einführung

Das Handlungskonzept PPP-Thüringen dient als Grundlage für die zukünftige Vorgehensweise des Landes bei der Entwicklung und Umsetzung von Public Private Partnership (PPP).

Das **Handlungskonzept** besteht im Wesentlichen:

- aus der Entwicklung der Aufbauorganisation, insbesondere der organisatorischen Einordnung der PPP-Arbeitsgruppe Thüringen mit ihrem zugehörigen Netzwerk inkl. der Darstellung der Zuständigkeiten,
- aus einer Beschreibung des Handlungsbedarfs, d.h. konkret anstehender Aufgaben und Aktivitäten.

Obwohl als konkreter „Fahrplan“ zu verstehen, stellt das Konzept keinen endgültigen Stand dar, sondern wird als lebendes Dokument betrachtet, das im Laufe der Zeit an den jeweiligen Erkenntnisstand angepasst werden soll.

2. Aufbauorganisation

Die Landesregierung möchte, dass in Thüringen PPP als eine Beschaffungsalternative der öffentlichen Hand entsprechend seiner Möglichkeiten und Grenzen in optimaler Weise genutzt wird. Aufbauend auf den Kenntnissen und den Erfahrungen mit dem sog. „Thüringer Modell“ sollen Strukturen aufgebaut und Rahmenbedingungen geschaffen werden, die eine geeignete Anwendung von PPP-Modellen und die Durchführung entsprechender Projekte auf Landes- und kommunaler Ebene ermöglichen. Mit der Umsetzung wurde das Thüringer Ministerium für Bau und Verkehr (TMBV) beauftragt, da hier die Kompetenzen des Thüringer Modells als auch der Bauverwaltung als Projektträger der Landesbauprojekte vorhanden sind.

Entsprechend internationaler Erfahrung und der Vorgehensweise anderer Bundesländer in Deutschland erscheint es dabei vor allem zur Entwicklung und/oder Festlegung sowie zur Unterstützung von Projektträgern bei der Anwendung von Standards sinnvoll, auch in Thüringen eine in PPP-Fragen federführende Anlaufstelle aufzubauen. Im TMBV wurde deshalb eine Arbeitsgruppe eingerichtet.

Die beteiligten Ministerien des Landes sowie der Thüringer Rechnungshof sollen themenbezogen durch das TMBV in das Handlungskonzept eingebunden werden.

Da es sich bei PPP in erster Linie um ein Beschaffungskonzept der öffentlichen Hand handelt, sollte es auch in erster Linie von öffentlicher Seite entwickelt und vorangetrieben werden. Um PPP allerdings zum Erfolg zu verhelfen, ist umfassende Transparenz in der Vorgehensweise einerseits und eine frühzeitige Einbindung aller Kompetenz-, Wissens- und Interessensträger - auch auf Seiten der Privaten Partner - andererseits von entscheidender Bedeutung. Vor diesem Hintergrund wird ein PPP-Forum initiiert, das zusätzlich noch die Interessenvertreter der zuständigen kommunalen Spitzenverbände, der relevanten Wirtschaftsverbände, der Architekten und Ingenieure in das Handlungskonzept integriert. Somit können zeitnah Informationen weitergegeben und Empfehlungen aufgenommen werden.

Des Weiteren soll die PPP-Arbeitsgruppe auch den Erfahrungsaustausch mit dem Bundeskompetenzzentrum und den vorhandenen Länderkompetenzzentren durchführen.

Diese Struktur ist in der folgenden Abbildung dargestellt:

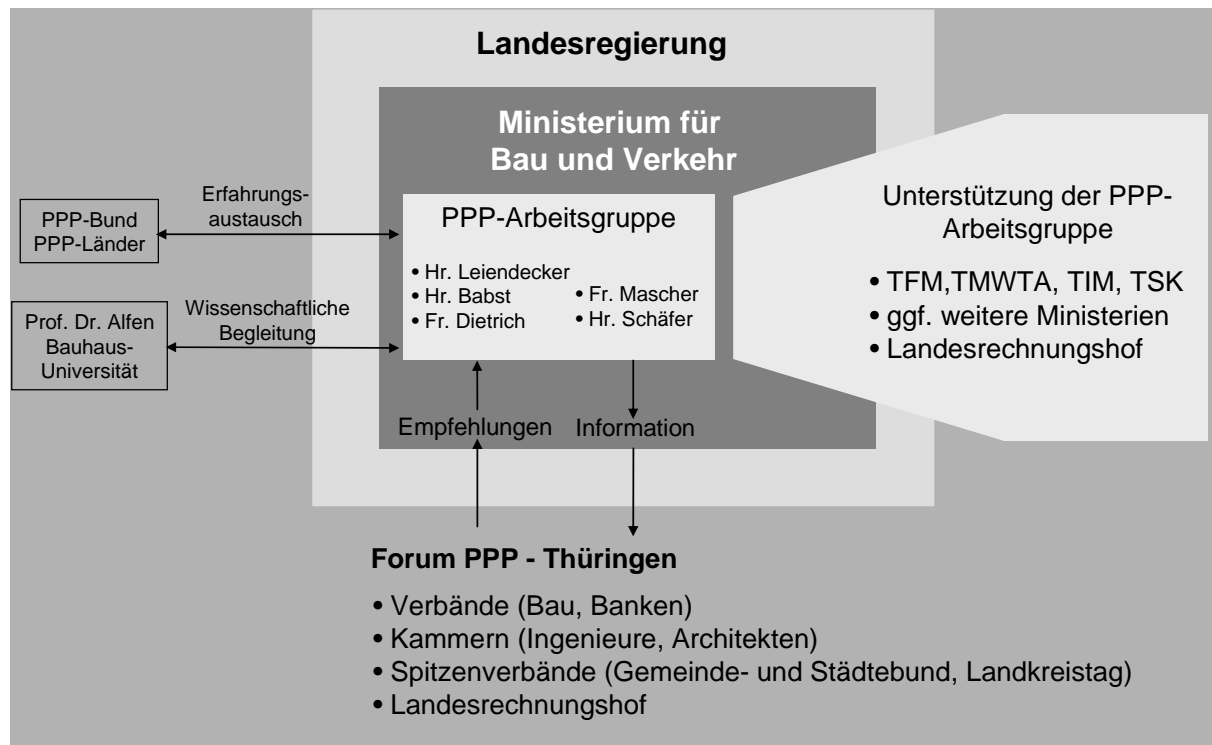


Abbildung 1: Aufbauorganisation

3. Zuständigkeiten und Aufgaben

Im Rahmen dieser Aufbauorganisation sollen die Zuständigkeiten und Aufgaben wie folgt verteilt werden:

Landesregierung

- Initiierung des PPP-Handlungskonzeptes
- Mandatierung des TMBV bzw. einer PPP-Arbeitsgruppe im TMBV als Durchführungsinstitution
- Identifizierung und verbindliche Festlegung der Ziele, die die Landesregierung mit PPP verbindet
- Ausstattung des TMBV bzw. der PPP-Arbeitsgruppe mit den erforderlichen Kompetenzen
- nachhaltige politische Unterstützung des PPP-Handlungskonzeptes

Thüringer Ministerium für Bau und Verkehr

- organisatorische Einordnung der PPP-Arbeitsgruppe im Ministerium
- Grundausrichtung, ggf. Reorientierung von Zielen und Aufgaben
- Sicherstellung der ausreichenden Ausstattung mit finanziellen und personellen Ressourcen
- Vertretung des PPP-Handlungskonzeptes in Kabinett und Öffentlichkeit
- Verantwortung der Arbeitsergebnisse der PPP-Arbeitsgruppe

PPP-Arbeitsgruppe

- Aufbau und Zusammensetzung der Arbeitsgruppe
Die Zusammensetzung der Arbeitsgruppe ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt abgeschlossen.
- Entwicklung und Fortschreibung des Handlungskonzeptes PPP-Thüringen erfolgt regelmäßig zu jedem PPP-Forum
- Identifizierung und geeignete Integration von weiteren öffentlichen (Ministerien, Rechnungshof) und privaten Kompetenz- und Interessenträgern erfolgt permanent
- Aufnahme des Bedarfs an PPP-Projekten
Die Arbeitsgruppe hat erste Gespräche mit Vertretern des Gemeinde- und Städtebundes Thüringen und dem Thüringischen Landkreistag geführt. Dabei sollte u.a. der Bedarf seitens der Kommunen und Kreise eruiert werden. Konkrete Projektabsichten bestehen derzeit aus Sicht der beiden Spitzenverbände nicht. Bedarf wird in den Bereichen Verkehrsinfrastruktur, Wasser/Abwasser und Schulen gesehen. Von beiden Seiten wird betont, dass es sinnvoll ist, Pilotprojekte zu initiieren, um Praxisbeispiele als Vorbild zu nutzen und die gesamte Thematik für Gemeinden, Städte und Landkreise damit anschaulicher zu machen.
- Aufbau eines Pilotprogramms
Um PPP-Projekte in Thüringen zu initiieren, werden seitens der Arbeitsgruppe zwei Wege verfolgt:
 1. Pilotprojekte auf Landesebene
Seitens des Landes wurden 4 Projekte identifiziert, bei denen eine Umsetzung mittels PPP vorstellbar ist.
Für das Projekt „Polizeidienststellen und Dienststellen des Thüringer Innenministeriums“ in Erfurt wurde der Eignungstest positiv abgeschlossen.

Derzeit laufen die Vorbereitungen zur Durchführung des Wirtschaftlichkeitsvergleichs für dieses Projekt.

Für zwei weitere Projekte befinden sich die Eignungstests in Vorbereitung.

2. Pilotprojekte auf kommunaler Ebene

Es wurden verschiedene Ideen geprüft, um Pilotprojekte auf kommunaler Ebene zu initiieren. Derzeit wird die direkte Ansprache von interessierten Landräten und Bürgermeistern favorisiert, da neben der Projektnotwendigkeit auch ein ausgeprägter politischer Wille vorhanden sein sollte, um PPP-Modelle anzugehen. Seitens der Arbeitsgruppe erfolgt derzeit eine entsprechende Ansprache. Gleichzeitig wurden erste Gespräche mit der Kommunalaufsicht hinsichtlich der Anforderungen an die Vorbereitung und Genehmigung von PPP-Projekten aufgenommen.

Das PPP-Forum am 15.06.2005 befasste sich speziell mit kommunalen Themen, u.a. hat der Landrat des Kreises Offenbach, Herr Peter Walter, über das PPP-Schulprojekt des Kreises Offenbach berichtet.

- Unterstützung der Projektträger für Landesprojekte im gesamten Beschaffungsprozess

Derzeit wird im Rahmen der Erarbeitung des PPP-Eignungstests für ein spezielles Projekt mit dem entsprechenden Nutzerressort intensiv zusammengearbeitet.

- Identifizierung von Hemmnissen für PPP-Projekte und Erarbeitung von Vorschlägen zur möglichen Anpassung der in Thüringen vorhandenen Rahmenbedingungen (rechtlich, institutionell, organisatorisch)

Mit den Erfahrungen aus der Bearbeitung der ersten Pilotprojekte des Landes werden erste Hemmnisse wie die Problematik der Veranschlagung von PPP-Projekten im Haushalt sichtbar und auch sofort konkret gemeinsam mit den zuständigen Stellen erörtert. Hierzu fanden erste Gespräche mit Vertretern des Thüringer Rechnungshofes statt.

Mit dem Finanzministerium wird derzeit die Veranschlagung von PPP-Maßnahmen des Landes im Haushalt beraten.

- Entwicklung bzw. Weiterentwicklung von „Spielregeln“, d.h. von Standards, Mustern und Instrumenten zur Umsetzung von PPP-Projekten in Thüringen

Die vorhandenen Leitfäden (des Bundes und besonders von Nordrhein-Westfalen) dienen der Arbeitsgruppe derzeit als Arbeitsgrundlage. Wenn

sich bei der Bearbeitung von Projekten in Thüringen Abweichungen bzw. Änderungen ergeben, werden diese berücksichtigt.

- Aufbau geeigneter Kommunikationswege und –instrumente (Internetseite, PPP-Foren etc.)

Um die Bekanntheit der Arbeitsgruppe und ihrer Aufgaben zu verbessern, ist geplant, eine Rubrik für PPP in Thüringen auf der Website des TMBV einzurichten. Weitere Maßnahmen sollten im Rahmen der Erarbeitung einer Kommunikationsstrategie erfolgen.

- Evaluierung des Pilotprogramms sowie der einzelnen PPP-Projekte erfolgt erst nach Abschluss von PPP-Verträgen. Ein entsprechendes Evaluierungskonzept wird sinnvollerweise bereits vor Beginn der Ausschreibungen bzw. mit Erstellung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (PSC) erarbeitet.
- Aufbereitung der relevanten Daten der PPP-Projekte in Thüringen zur Schaffung von „Erfahrungswerten“ im Hinblick auf den Informations- und Wissensaustausch (Aufbau und Pflege einer PPP-Datenbank) erfolgt sinnvoller Weise erst nach Abschluss von PPP-Verträgen unter Verwendung der Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bzw. dann weiter im Verlauf des Projekt- und Vertragscontrolling.
- Regelmäßiger Austausch und ggf. Zusammenarbeit im PPP-Kompetenznetzwerk Bund / Länder

Der Austausch mit dem Kompetenzzentrum des Bundes als auch mit denen der Länder könnte in einem nächsten Schritt intensiviert werden. Die Nutzung der vorhandenen Erfahrungen kann die Arbeitsgruppe kompetent unterstützen. Eine erste Gelegenheit dazu hat sich auf dem 5. Betriebswirtschaftlichen Symposium Bau an der Bauhaus-Universität Weimar ergeben, bei dem alle derzeit arbeitsfähigen Kompetenzzentren vorgetragen haben. Speziell hinsichtlich der Standardisierung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen wird sich darüber hinaus die Gelegenheit des Austausches auf der Ebene der Finanzministerkonferenz ergeben.

- Initiierung von geeigneten PPP-Fortbildungsmaßnahmen für Projektverantwortliche der öffentlichen Hand (Delegation an qualifizierte, ggf. zertifizierte Aus- und Fortbildungsstellen)

Bisher wurden hierzu noch keine konkreten Maßnahmen ergriffen, obwohl Fortbildung für dringend notwendig erachtet wird. Es sollte daher eine Bedarfserhebung erfolgen sowie geeignete Bildungsträger gewonnen werden.

PPP-Forum

Ziel des PPP-Forums ist die Information der benannten Mitgliedsorganisationen bzw. deren entsandten Vertreter über die Arbeitsergebnisse der PPP-Arbeitsgruppe sowie die Aufnahme und Verwertung von Empfehlungen dieser zur Unterstützung der Entwicklungsarbeit der PPP-Arbeitsgruppe. Darüber hinaus werden themenspezifisch weitere Kompetenzträger hinzugezogen. Dementsprechend ist die Aufgabe der Forumsteilnehmer Aufnahme und Weiterleitung von Informationen aus dem Forum an die zugehörigen Mitglieder bzw. Interessengruppen:

- als Multiplikatoren zu dienen (d.h. Aufnahme und Weiterleitung von Informationen aus dem Forum an die vertretenen Mitglieder bzw. Interessengruppen)
- Empfehlungen zur Arbeit der PPP-Arbeitsgruppe aus der Sicht der jeweiligen vertretenen Mitglieder und Interessengruppen sowie Projektideen und Hinweise auf Hemmnisse für die Umsetzung von PPP zu kommunizieren.

Das erste PPP-Forum fand am 16.12.2004 im Thüringer Landtag statt. Dazu waren Vertreter der Parteien, der Ministerien, des Rechnungshofes, der kommunalen Spitzenverbände, der Kammern (Ingenieure / Architekten) sowie relevanter Verbände vertreten. Es erfolgte die Vorstellung der PPP-Arbeitsgruppe, des PPP-Handlungskonzeptes sowie die geplanten Schritte zur Umsetzung von PPP-Projekten in Thüringen. Die Veranstaltung fand großes Interesse und wurde von allen Beteiligten sehr begrüßt.

Das zweite Forum fand am 16. März 2005 statt. Dabei wurden u.a. das Thema PPP in der Straßenverkehrsinfrastruktur betrachtet sowie das Landespilotprojekt „Polizeidienststellen und Dienststellen des Thüringer Innenministeriums“ in Erfurt vorgestellt.

Um auch auf kommunaler Ebene Projekte zu initiieren, beschäftigte sich das dritte PPP-Forum am 15. Juni 2005 mit kommunalen Themen. Dabei wurden u.a. die

zwei PPP-Projekte „Schulen im Landkreis Offenbach“ sowie „Bau einer Sonderschule mit 3-Felder Sporthalle“ im Rhein-Erftkreis vorgestellt.

4. Weitere Arbeitsschritte

Fortentwicklung und Umsetzung des PPP-Handlungskonzeptes

Das PPP-Handlungskonzept dient der Implementierung von PPP in den Beschaffungs- und Investitionsalltag des Landes und der Gemeinden. Dazu ist es notwendig, die Begrifflichkeit von PPP zu definieren und die Beschaffungsalternative gegenüber den anderen vorhandenen abzugrenzen. Im Handlungskonzept ist die Organisation der PPP-Arbeitsgruppe in Thüringen aufzuzeigen, sind die Kompetenzen der Beteiligten zur Umsetzung von PPP zu regeln als auch die weitere Vorgehensweise zu definieren. Das Handlungskonzept muss offen für Weiterentwicklungen und Anpassungen sein und ist dementsprechend laufend anzupassen.

Das Handlungskonzept wird regelmäßig zu den PPP-Foren überarbeitet. Dabei werden auch die jeweiligen Arbeitsschritte der PPP-Arbeitsgruppe dargestellt, um den gegenwärtigen Stand der Arbeiten für alle Beteiligten zu dokumentieren. Die ersten Schritte beziehen sich vorrangig auf die Identifizierung von Pilotprojekten sowohl auf Seiten des Landes als auch auf kommunaler Ebene.

Nutzung der vorhandenen Kompetenzen

Sowohl der Bund als auch einzelne Bundesländer, allen voran Nordrhein-Westfalen, haben mit der Errichtung von PPP-Kompetenzzentren bereits begonnen bzw. bereiten diese vor. Damit wird es sinnvoll, diese Aktivitäten zu analysieren und auf eine Nutzung zur Anwendung in Thüringen zu untersuchen. Mit der an anderen Bundesländern orientierten Verfahrensweise lassen sich das ausreichende Vorhandensein von Marktteilnehmern der Bau-, Betreiber- und Finanzwirtschaft sichern. Des Weiteren sind bereits vorhandene Werkzeuge zu erfassen und auf ihre Anwendung für Thüringen zu untersuchen.

Die vorhandenen Erfahrungen sollten verstärkt genutzt werden. Dazu ist der Erfahrungsaustausch mit den vorhandenen Kompetenzzentren zu intensivieren. Angeregt werden sollten z.B. gemeinsame Workshops. Die Erkenntnisse der Arbeitsgruppen auf Bundesebene, die sich mit der Vorbereitung eines PPP-Beschleunigungsgesetzes beschäftigen, sind zu verfolgen.

Entwicklung der „PPP-Spielregeln Thüringen“

Ziel von einheitlichen Verfahrensstandards in Thüringen ist es, vorhandene Rechts- und Verfahrenshindernisse sowie Unsicherheiten bei Anwendern der öffentlichen Hand und der Privatwirtschaft abzubauen. Zudem lassen sich mit einer einheitlichen Verfahrensweise die mit PPP-Projekten verbundenen Transaktionskosten langfristig senken.

Bei der Entwicklung der Spielregeln sollte man auf vorhandene Instrumente wie bspw. Leitfäden, Gutachten aufsetzen, um die Umsetzung zu beschleunigen. Wichtig ist dabei, die Spezifika Thüringens zu berücksichtigen und einzuarbeiten. Im Rahmen der Erarbeitung der Spielregeln ist auch eine intensive Zusammenarbeit mit den zuständigen Ministerien und Behörden zu gewährleisten, um diese Spielregeln dann auch thüringenweit anzuwenden.

Die Arbeitsgruppe wird sich vorerst mit Projekten des öffentlichen Hochbaus beschäftigen. Deshalb sollen die Spielregeln zunächst speziell für diesen Sektor aufgestellt werden.

Die Erarbeitung entsprechender umfassender Handlungsempfehlungen hat zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch keine Priorität. Vielmehr soll – neben den bereits bundesweit erarbeiteten Unterlagen - die Erfahrung aus ersten Pilotprojekten genutzt werden, um geeignete Aspekte zu sammeln. Daher wird eine systematische Dokumentation der bei der Bearbeitung der Projekte des Landes auftretenden thüringenspezifischen Besonderheiten und speziell auch der Hemmnisse sowie der jeweils angestrebten Lösungsvorschläge erfolgen.

Analyse geeigneter Sektoren für die Anwendung von PPP in Thüringen

Frühzeitig wird sich herausstellen, in welchen Sektoren neben dem öffentlichen Hochbau PPP-Projekte vorstellbar sind. Diese Sektoren gilt es zu analysieren und auf ihre Tauglichkeit zu untersuchen. Wenn solche Sektoren identifiziert sind, müssen die Spielregeln an die jeweiligen Sektoren angepasst werden, um auch hier eine einheitliche Vorgehensweise zu ermöglichen. Auch hierfür kann zumindest auf umfangreiche internationale Erfahrung zurückgegriffen werden.

In ersten Gesprächen mit den kommunalen Spitzenverbänden wurden Sektoren wie Verkehrsinfrastruktur, Wasser/Abwasser und Schulen identifiziert. Die Nachhaltigkeit des Interesses wird sich bei der geplanten direkten Ansprache von Landräten und Bürgermeistern ergeben. Noch ist nicht absehbar, in welchen Bereichen auf kommunaler Ebene konkret Projekte anstehen, die für PPP geeignet

sind. Dies ist auch der Unsicherheit geschuldet, die sich durch die derzeitige Diskussion über den Kommunalen Finanzausgleich in Thüringen ergibt. Durch Einsparungen auf allen Ebenen ist für die Beteiligten nicht absehbar, welche finanziellen Mittel für Investitionen im Jahr 2005 und später zur Verfügung stehen und wie vor diesem Hintergrund die mit PPP-Projekten verbundenen langfristigen Mittelbindungen einzuordnen sind.

Entwicklung einer Kommunikationsstrategie

Ziel einer Kommunikationsstrategie muss es sein, die relevanten Beteiligten auf Landes- und kommunaler Ebene sowie in der Privatwirtschaft zu erreichen, über Vor- und Nachteile, Möglichkeiten und Grenzen, Anwendungs- und Umsetzungsbedingungen von PPP in den einzelnen Sektoren zu informieren und über Projekterfahrungen Anderer aufzuklären. Dazu sollte frühzeitig eine internetbasierte Plattform erarbeitet werden, die sämtliche Informationen für die Anwender bereitstellt. Auch das PPP-Forum ist eine Kommunikationsform, die zusätzlich noch die Tätigkeit der PPP-Arbeitsgruppe mit Hinweisen und Empfehlungen bereichern kann.

Neben dem PPP-Forum als Instrument zur arbeitsgruppenübergreifenden Kommunikation findet eine Vielzahl von Gesprächen zu speziellen Themen mit einzelnen Beteiligten statt. Um die Arbeit der PPP-Arbeitsgruppe noch transparenter zu gestalten wurde eine Rubrik für PPP in Thüringen auf der Website des TMBV eingerichtet.

Zur allgemeinen Information zu PPP dienen derzeit u.a. die Webseiten des Bundes (www.ppp-bund.de) sowie der Bundesländer Nordrhein-Westfalen (www.ppp-nrw.de) und Schleswig-Holstein (www.ppp-sh.de).