

Dr. Frank Littwin/Regine Unbehauen

Die Public Private Partnership-Initiative in Nordrhein-Westfalen

Bereits Ende 2001 hat die Landesregierung Nordrhein-Westfalen eine Public Private Partnership (PPP)- Initiative gegründet. Die Umsetzung dieser Initiative erfolgt seit April 2002 durch eine dem Finanzministerium angehörige PPP-Task Force. Nach einer anfänglichen Befristung bis Ende des Jahres 2004 wurde die Initiative inzwischen durch Kabinettsbeschluss bis zum 31.12.2008 verlängert.

Die Task Force setzt sich zusammen aus internen Verwaltungskräften des Finanzministeriums sowie aus externen Mitarbeitern (Bankenbereich, Universität). Unter Berücksichtigung von Personalrotationen in den vergangenen zwei Jahren war das Team der Task Force durchschnittlich mit vier bis fünf Personen besetzt.

Durch die Arbeit der PPP-Task Force wird PPP als Modell der Planung, der Finanzierung, der Realisierung und des Betriebes öffentlicher Leistungen durch private Investoren erprobt und evaluiert. Hierbei werden Erkenntnisse und Erfahrungen aus europäischen Ländern, insbesondere aus Großbritannien und den Niederlanden, aufgenommen sowie an Hand von Pilotprojekten die Probleme analysiert und die rechtlichen Rahmenbedingungen fortentwickelt.

Bei einem PPP-Vorhaben benennt die öffentliche Hand die Dienstleistungen und/oder die Infrastruktur, die sie im Einzelnen braucht bzw. die von Privatunternehmen erbracht werden sollen. Diese treten anschließend im Rahmen eines Ausschreibungsverfahrens in einen Wettbewerb, um die Anforderungen zu erfüllen. Dabei soll privates Management-Know-how und Kapital in die Bereitstellung öffentlicher Leistungen eingebracht und Effizienzvorteile erschlossen werden.

Die PPP-Task Force und ihre Pilotprojekte

Die Task Force ist zentraler Ansprechpartner für die öffentliche Hand und den privaten Sektor, initiiert und begleitet Pilotprojekte, finanziert Beratungsleistungen aus einem eigenen Budget und entwickelt Leitlinien und Standards, welche in Form von Leitfäden veröffentlicht werden.

Neun Pilotprojekte mit Schwerpunkt im Bereich des öffentlichen Hochbaus werden zurzeit von der Task Force begleitet.

Darunter befinden sich fünf kommunale Schulprojekte in Monheim am Rhein, Frechen (Rhein-Erft-Kreis), Witten, Meschede und Leverkusen. Schulprojekte wurden deshalb als Pilotprojekte ausgewählt, weil in diesem Bereich zum einen der Handlungsbedarf in den nordrhein-westfälischen Kommunen besonders groß ist und zum anderen PPP-Modelle im Schulbereich, insbesondere in Großbritannien, sehr erfolgreich sind. Mit der Auswahl der Schulprojekte ist ein breites Spektrum abgedeckt. Dies gilt sowohl hinsichtlich der Projektinhalte Sanierung, Um- und Erweiterungsbauten sowie Neubauten, als auch bezüglich der unterschiedlichen Schulformen (Grundschulen, weiterführende Schulen der Sekundarstufe, Sonderschule und Berufsschulzentrum) mit ganz unterschiedlichen Betriebserfordernissen. Ferner

gehören zwei kommunale Verwaltungsgebäudeprojekte in Unna (Kreishaussanierung) und in Gladbeck (Abriss und Neubau von zwei Bürotrakten am Rathaus) zu den Pilotprojekten, die ebenfalls nach den o. g. Kriterien ausgewählt wurden.

Die Projekte Monheim, Rhein-Erft-Kreis, Witten, Gladbeck und Unna haben bereits das Vergabeverfahren durchlaufen und es wurden Verträge mit privaten Partnern unterzeichnet. Dabei haben sich Effizienzvorteile gegenüber der herkömmlichen Realisierung zwischen 6 % und 15 % ergeben. Die im Rahmen von Machbarkeitsstudien prognostizierten Effizienzvorteile der PPP-Lösung gegenüber der Eigenrealisierung wurden im Zeitpunkt der Vertragsunterzeichnung erreicht, teilweise sind die Erwartungen sogar übertroffen worden.

Das Schulprojekt in Leverkusen befindet sich in der Ausschreibung, Meschede hingegen im Entscheidungsprozess.

Auf Landesebene werden zwei Pilotprojekte betreut, die sich noch nicht in der Ausschreibungsphase befinden: Der Neubau einer Justizvollzugsanstalt in Ratingen (Zusammenlegung dreier Altstandorte) und die Prüfung der Eignung einer PPP-Lösung für das Universitätsklinikum Münster.

Über den Bereich des Hochbaus hinaus begleitet die PPP-Task Force noch die Projekte „d-NRW“ (Digitalisierung von Verwaltungsvorgängen) und „Ruhrpilot“ (datenverbundenes Verkehrsmanagementsystem für das gesamte Ruhrgebiet) der Projekt Ruhr GmbH.

Die Pilotprojekte wurden insbesondere unter der Voraussetzung ausgewählt, dass sie möglichst weitgehende Erkenntnisse zur Standardisierung des PPP-Prozesses liefern können, damit diese Erkenntnisse auf weitere Projekte übertragen werden können. Allerdings muss auch bedacht werden, dass nicht jedes öffentliche Vorhaben sich als PPP-Modell eignet. Daher gehört es auch zu den Aufgaben der Task Force, gemeinsam mit öffentlichen Vorhabenträgern im Wege einer „Frühphasenberatung“ zu untersuchen, ob PPP überhaupt als Realisierungsvariante sinnvoll ist. Seitens der Task Force ist den öffentlichen Projektverantwortlichen neben der Bereitschaft zur Beratung in persönlichen Gesprächen inzwischen auch eine weitere Hilfestellung zur Untersuchung dieser Frage an die Hand gegeben worden: Anhand eines neuen Leitfadens (PPP im Hochbau „Erste Schritte: Der PPP-Eignungstest“, Public Private Partnership-Initiative NRW, Oktober 2004) kann im Vorfeld eine PPP-Eignungsprüfung durchgeführt werden. Damit lässt sich eine Einschätzung vornehmen, ob das geplante Projekt in einer PPP-Struktur erfolgreich umgesetzt werden kann bzw. ob alternative Beschaffungsvarianten oder die konventionelle Beschaffung eher in Betracht zu ziehen sind.

Aus den Erfahrungen mit den Pilotprojekten haben sich als maßgebliche Kriterien für eine erfolgreiche Projektvorbereitung und -durchführung herausgestellt: Der politische Wille, PPP-Modelle bei Vorliegen eines Wirtschaftlichkeitsnachweises zu realisieren, eine hinreichende Projektbeschreibung mit möglichst vielen betrieblichen Komponenten, abgrenzbare Leistungsbereiche für den Privaten, die Bereitschaft langfristige, lebenszyklusorientierte Verträge einschließlich einer sachgerechten Risikoverteilung und einer ergebnisorientierten Leistungsbeschreibung abzuschließen sowie ein gewisses Projektvolumen. Hinter der Frage nach der Höhe des Projektvolumens steht oftmals die Formulierung, dass das Volumen „hinreichend“ groß sein muss, um die notwendigen Projektvorbereitungskosten aus den Effizienzgewinnen zu erwirtschaften. Bei den Pilotprojekten NRW lag das (investive) Volumen über 10 Mio. €. Allerdings lässt sich ein Mindestvolumen nicht abschließend festlegen, denn auch für kleinere Volumina lassen sich ggf. sinnvolle privatwirtschaftliche Realisierungsformen finden. Ob und wie für solche Fälle eine weniger aufwendige Projektstruktur gestaltet werden kann, wird die PPP-Task Force NRW in einem ihrer nächsten Handlungsfelder untersuchen. Wenn es gelingt, weitgehende Standardisierungen für „kleine“ PPP-Projekte, d. h. mit geringerem Projektvolumen, zu entwickeln und dadurch die Transaktionskosten zu minimieren, so werden

sich auch die Chancen der mittelständische Bauwirtschaft, bei PPP-Verfahren als Bieter erfolgreich aufzutreten, erheblich vergrößern.

Ein ganz wichtiger und vorrangiger Aspekt ist jedoch die Beantwortung der Frage: Kann das gewünschte Projekt überhaupt langfristig vom öffentlichen Auftraggeber finanziert werden? Schließlich kann PPP keine neuen Geldquellen erschließen, sondern ist vielmehr eine von mehreren alternativen Beschaffungsvarianten, welche nur für solche Projekte in Betracht kommt, die der öffentliche Aufgabenträger auch in Eigenregie durchführen würde oder durchführen muss (z.B. kommunale Pflichtaufgaben). Leider entsteht oftmals der Eindruck, dass PPP eine Finanzierungsalternative außerhalb des Haushaltes bietet. Dies ist nicht der Fall, die öffentliche Hand muss vielmehr beachten, dass die über den gesamten Vertragszeitraum an den privaten Partner zu zahlenden Entgelte als Verpflichtungsermächtigung im Haushalt veranschlagt werden müssen. Die Veranschlagung der Mittel im Haushalt muss außerdem bereits zu Beginn des Ausschreibungsverfahrens abgesichert sein.

Standardisierung des PPP-Prozesses in NRW

Um nachfolgenden öffentlichen Projektträgern die Vorbereitung und Durchführung von PPP-Projekten zu erleichtern, hat die Task Force die Erfahrungen aus den intensiv begleiteten Pilotprojekten in die Standardisierung von PPP-Verfahren und Abläufen umgesetzt. Die Standardisierung ist für die Verbreitung von PPP in NRW von großer Bedeutung, da bei öffentlichen Auftraggebern und Marktteilnehmern die Handlungssicherheit im Umgang mit dem Instrument PPP erhöht und die Verfahren vereinfacht werden müssen. Standardisierung ist ein fortwährender Optimierungsprozess. Bisher wurden Broschüren zu folgenden „PPP-Themen“ veröffentlicht:

- Vergaberecht
- Organisationsmodelle
- Wirtschaftlichkeitsvergleich
- Outputspezifikationen
- Bestandbeurteilung
- Finanzierung
- PPP-Eignungstest

Diese Leitfäden sind auf der Internetseite der PPP-Initiative NRW unter www.ppp.nrw.de abrufbar und ebenso bei der PPP-Task Force im Finanzministerium NRW in Form von Broschüren erhältlich. Sie haben bundesweit Beachtung gefunden und Standards über NRW hinaus gesetzt. Weitere Themen sind in Vorbereitung bzw. geplant, z.B. zu den Bereichen „Erstellung von PPP-Verträgen“, „Kleine PPP-Projekte“, „PPP-Projektauswahl, -organisation u. a.“, „Neues kommunales Finanzmanagement und PPP“ sowie zu dem Thema „Steuern und PPP“.

Erfahrungsaustausch/Netzwerk- und Öffentlichkeitsarbeit

Ein immens wichtiges Thema für die PPP-Task Force NRW war und ist der Erfahrungsaustausch auf internationaler Ebene sowie die Pflege landes- und bundesweiter Kontakte:

Es findet ein regelmäßiger Austausch u. a. mit PPP-Projektbeteiligten aus Großbritannien und den Niederlanden statt, auch in Italien und Finnland wurden Gespräche vor Ort geführt. Weltweite Kontakte werden auch auf internationalen PPP-Veranstaltungen geknüpft. PPP ist ferner europapolitisches Schwerpunktthema der Landesregierung im Rahmen des pro-aktiven Ansatzes. In diesem Zusammenhang bringt die Task Force auch auf der EU-Ebene ihre Erfahrungen zu PPP-relevanten Regelungsbereichen der EU (z.B. Grünbuch zu ÖPP) ein. Hierzu werden Kontakte zur EU-Kommission in Brüssel gepflegt.

Weiterhin bestehen Kooperationen mit diversen Universitäten, die sich ebenfalls bereits seit einigen Jahren intensiv mit dem Thema PPP befassen. Auch der Austausch mit anderen Bundesländern und die Unterstützung bei der Gründung dortiger PPP-Kompetenz-Zentren gehört

zu den Aufgaben der NRW-Task Force. Außerdem bestehen enge Kontakte zu der seit Juli dieses Jahres gegründeten PPP-Bundes-Task Force. Auch eine Mitarbeit bei diversen Bundesinitiativen (z. B. SPD-Bundestagsfraktion, D 21-Initiative) findet statt. Selbstverständlich ist die PPP-Task Force NRW auch bei einer Vielzahl von Veranstaltungen vertreten und berichtet über ihre Arbeit in Form von Vorträgen, Interviews, Presseartikeln und Workshops.

Weitere Schritte und künftige Aufgaben

Die Ergebnisse aus den ersten erfolgreich abgeschlossenen Pilotprojekten haben gezeigt, dass das Potential von PPP in der effizienteren öffentlichen Aufgabenerfüllung liegt. Dies ergibt sich insbesondere aus einer schnelleren Realisierung des jeweiligen Vorhabens, Ausweitung des Wettbewerbs, sachgerechter Risikoverteilung und privatwirtschaftlichen Managementwissens. Daher ist als eines der wichtigsten Tätigkeitsfelder für die Verbreitung von PPP die bereits begonnene Standardisierung von Verfahrensabläufen und deren Weiterentwicklung zu nennen. Mit standardisierten Verfahren kann mehr Rechts- und Handlungssicherheit für alle Beteiligten, also für öffentliche Auftraggeber, potentielle Bieter und auch für Berater erlangt werden. Darüber hinaus können mit geeigneten Standards erheblich Zeit und Kosten eingespart werden.

Nachdem der Schwerpunkt der bisherigen Aufgabenfelder auf der Initiierung und Begleitung kommunaler Hochbauprojekte lag, sollen künftig PPP-Landesprojekte sowie die Erschließung neuer Handlungsfelder stärker im Vordergrund stehen. Allerdings ist schon jetzt erkennbar, dass sich im Bereich der Landesprojekte die Verfahrensabläufe aufgrund der komplexeren Entscheidungsstrukturen und der Vielzahl von Akteuren im Vergleich zu kommunalen Projekten erheblich aufwendiger gestalten. So sind z.B. in ein einziges Projekt in der Regel mehrere Landesministerien sowie der Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes NRW eingebunden. Hier gilt es ganz besonders, eine intensive Projektvorbereitung zu betreiben und alle Entscheidungsträger von Anfang an in den Ablauf des Prozesses einzubeziehen.

Da die Task Force den PPP-Gedanken auch unter dem Gesichtspunkt der Verwaltungsmodernisierung fortentwickelt, werden durchaus auch über den PPP-Gedanken im Hochbaubereich hinaus gehende Ideen in eine Projektstruktur einbezogen. So kommt es z.B. bei PPP-Überlegungen im Bereich der Universitätskliniken eventuell auch zu der grundsätzlichen Hinterfragung der derzeitigen Prozessabläufe. Die Universitätskliniken sind durch einen sich stark wandelnden Gesundheitssektor gekennzeichnet (z. B. Einführung eines Diagnose-Orientierten Fallpauschalensystems, medizintechnischer Fortschritt, demographische Veralterung). Daher müssen möglicherweise komplexe Überlegungen hinsichtlich einer Neuorganisation der Verwaltungsstrukturen und der Optimierung von Betriebsabläufen angestellt werden, die mit PPP-Überlegungen zu einer optimalen Gesamtlösung führen können. Ebenso muss die Problematik von Fördermitteln im Rahmen des Hochschulbauförderungsgesetzes untersucht werden. Es ist also erkennbar, dass dieses Handlungsfeld eine Vielzahl von „Baustellen“ beinhaltet, die es insgesamt zu lösen gilt.

Auch das Handlungsfeld „kommunale Krankenhäuser“ wird von der PPP-Task Force untersucht. Eine Befragung verschiedener kommunaler Krankenhäuser in NRW dient zunächst einer Bestandsanalyse. Anschließend soll aus den Ergebnissen eine Studie zu „Public Private Partnership in kommunalen Krankenhäusern in NRW“ erarbeitet werden, die den Wissens- und Umsetzungsstand sowie den Bedarf an Unterstützung bezüglich PPP in kommunalen Krankenhäusern NRW aufzeigen soll.

Das Thema „PPP und Verkehrsinfrastruktur in NRW“ wird ebenfalls als ein mögliches weiteres Handlungsfeld von der Task Force analysiert. Dazu werden vorab Gespräche mit Experten aus dem Verkehrsministerium und aus dem privaten Straßenbausektor geführt, um die Chancen und Problemfelder gemeinsam zu erkennen und zu bewerten.

Die Arbeit der Task Force hat gezeigt, dass neben der theoretischen Erarbeitung die praktische Umsetzung in Form von Pilotprojekten unerlässlich ist. Anhand tatsächlicher Projekterfahrungen lassen sich Probleme erkennen und Lösungsmöglichkeiten erproben, so dass auf diesem Wege die brauchbarsten Erkenntnisse für den weiteren PPP-Prozessablauf entstehen. Daher wird sich die Task Force weiterhin dafür einsetzen, dass PPP-Modelle in Erwägung gezogen, deren Machbarkeit geprüft und bei wirtschaftlicher Vorteilhaftigkeit auch umgesetzt werden. Die ersten Vorhaben in NRW haben hoffentlich den Anstoß zu weiteren Projekten auf kommunaler Ebene sowie landes- und bundesweit gegeben.