

Minister Jochen Dieckmann

Vortrag

„Die Entwicklung der PPP-Projekte in Nordrhein-Westfalen“

anlässlich des 4. Weltgipfeltreffens Public Private Partnership in Berlin

am Donnerstag, 27.11.2003

Anrede,

gerne nehme ich die Gelegenheit wahr, die PPP-Initiative der Landesregierung von Nordrhein-Westfalen und die Entwicklung der PPP-Projekte in diesem Land vorzustellen.

Der Gedanke von Public Private Partnership ist für uns nicht neu - insbesondere in der kommunalen Praxis. Bisher wurden Modelle vornehmlich im Bereich Versorgung und Entsorgung realisiert. Diese sind allerdings nicht durch ein partnerschaftliches Miteinander bzw. eine tatsächliche Risikopartnerschaft zwischen öffentlicher Hand und privatem Sektor gekennzeichnet. Meist handelt es sich um Outsourcing- oder reine Finanzierungsmodelle.

Was hat uns in Nordrhein-Westfalen bewogen, eine PPP-Initiative zu starten?

Es sind im wesentlichen drei Aspekte:

- Die Erfahrungen der europäischen Nachbarländer zeigen uns, dass die Anwendung von PPP- Strukturen Effizienzgewinne bringen kann.
- Die öffentliche Verwaltung muss sich weiter modernisieren. Alle bisher hoheitlich wahrgenommenen Aufgaben stehen auf dem Prüfstand. Dafür sind Kostentransparenz und die Implementierung von privatwirtschaftlichen Instrumenten erforderlich.

- Durch verstärkten Wettbewerb in der Verwaltung und im Wissenstransfer bekommt der öffentliche Sektor die Möglichkeit – aber auch den Druck - traditionelle Projekte effizienter zu realisieren.

Ich gebe mich nicht der Illusion hin, dass PPP neue Geldquellen erschließt oder Unbezahlbares bezahlbar macht. Das wäre eine trügerische Hoffnung. PPP sollte auch nicht allein deshalb gewählt werden, weil Verschuldungsgrenzen erreicht sind.

PPP ist in unseren Augen letztlich eine Beschaffungsvariante. Vorrangig geht es darum, die Frage zu beantworten: Kann das gewünschte Projekt überhaupt langfristig vom öffentlichen Auftraggeber finanziert werden? Ist es haushaltsverträglich?

Erst wenn ich diese Frage grundsätzlich bejaht habe, stellt sich die Frage nach dem effizientesten Weg, das Projekt zu realisieren.

Dabei müssen die tatsächlichen Gesamtkosten während des Lebenszyklus der Immobilie betrachtet werden. Zu vergleichen sind danach auch Planungs- und Bauzeiten, Instandhaltungs- und Betriebskosten sowie Verwaltungs- und Personalkosten. Das schließt auch eine Bewertung von Risiken ein. Hier ist ein Umdenken der öffentlichen Hand erforderlich. Die Betriebskosten, die in der Regel 70 bis 80 Prozent der Gesamtkosten einer Immobilie ausmachen, müssen in eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung einbezogen werden; und die Wirtschaftlichkeit von PPP-Modellen ist in jedem Einzelfall nachzuweisen.

Die ersten Erfahrungen aus den laufenden Pilotprojekten in NRW zeigen, dass PPP auch in Deutschland ein erhebliches Potential hat.

Damit werden aber z.B. die Zahlen aus Großbritannien nicht erreicht. Ich denke dabei vor allem an die Erkenntnisse des britischen Rechnungshofes, der bei den untersuchten PFI-Projekten im Hochbau und Verkehrsbereich Einsparvolumina in Höhe von durchschnittlich 17 Prozent bei öffentlichen Infrastrukturvorhaben festgestellt hat.

In Deutschland sind die politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen aufgrund der ausgeprägten föderalen Struktur anders.

Einiges ist anders als z.B. in Großbritannien:

- die Projekte sind kleinteiliger, die politischen Entscheidungsprozesse langwieriger,
- es gibt kein Instrument der Umsatzsteuererstattung; die zusätzliche Umsatzsteuerbelastung verringert die Effizienzvorteile von PPPs und
- es gibt eine Vielzahl von Mischfinanzierungen zwischen den staatlichen Ebenen, die nur für Investitionen, nicht aber für jährliche Nutzungsentgelte genutzt werden können.

Wie hoch die Effizienzgewinne tatsächlich sein werden, wird sich erst aus der Auswertung von den bereits laufenden Pilotprojekten im Bereich Schulen, Verwaltungsgebäude und einer Justizvollzugsanstalt ergeben. Erste Ergebnisse sind Anfang 2004 zu erwarten. Aber die bisherigen Erfahrungen zeigen auch: Es gibt keine grundsätzlichen Hemmnisse zur Realisierung von PPP-Modellen und es gibt einen Wettbewerb innovativer Ideen. Dies kann, dies sollte genutzt werden, um auch Standards auf den Prüfstand zu stellen.

In Anlehnung an das englische Modell wird die PPP-Initiative in Nordrhein-Westfalen seit April 2002 durch eine Task Force beim Finanzministerium begleitet. Diese Task Force arbeitet vor allem an folgenden Fragen:

- Welche Beispiele für funktionierende Modelle gibt es in Nordrhein-Westfalen, in Deutschland und im europäischen Ausland?
- Welche Bereiche der Verwaltung von Land und Kommunen kommen in Frage?
- Welche Kriterien für die erforderlichen Wirtschaftlichkeitsberechnungen sind anzulegen?
- Welche rechtlichen und praktischen Hindernisse bestehen und müssen ggf. ausgeräumt werden?

Das Rad sollte allerdings nicht bei jedem neu aufgelegten PPP-Projekt neu erfunden werden. Daher soll die Task Force entsprechende Erfahrungen mit bereits laufenden Pilotprojekten bündeln und an alle Interessierten weitergeben.

Die Task Force

- ist zentraler Ansprechpartner,
- wählt Pilotprojekte aus,
- begleitet sie,
- finanziert Beratungsleistungen aus speziellem Budget und
- entwickelt Leitlinien und Standards.

In diesem Zusammenhang haben wir

- einen Leitfaden für das PPP-Vergaberecht erarbeitet,
- Leitlinien für die Organisation einer typischen PPP aufgestellt,
- ein Konzept für einen Wirtschaftlichkeitsvergleich publiziert, den sogenannten Public Sector Comparator, sowie
- Muster für eine ergebnisorientierte Ausschreibung entwickelt, sogenannte Output-Spezifikationen.

Die Standardisierung des Prozesses und die Erarbeitung praxisgerechter Leitlinien sind die Schlüssel, um das komplexe PPP-Verfahren für die öffentliche Hand, aber auch für die mittelständische Wirtschaft handhabbar zu machen. Die Task Force wird unterstützt durch ein eigens eingerichtetes Kompetenz-Center PPP beim Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes. Der BLB bewirtschaftet als zentrale Einrichtung im Land seit 1. Januar 2001 nahezu sämtliche landeseigenen Gebäude und Grundstücke unter kaufmännischen Gesichtspunkten.

Pilotprojekte haben wir insbesondere in den Bereichen Neubau und Betrieb einer Justizvollzugsanstalt, bei kommunalen Schulprojekten, kommunalen Verwaltungsgebäuden sowie Kultur- und Freizeiteinrichtungen. Das Spektrum der Anwendungen geht über den Hochbau hinaus. In Frage kommen auch

- Straßenbauprojekte und
- Projekte im Bereich der Versorgungs- und Entsorgungsinfrastruktur.

Daraus erwachsende Public Private Partnership-Projekte, wie wir sie definieren, sollten allerdings nicht nur

- Bau- und Sanierungsleistungen,
- Bauunterhaltung und
- private Finanzierung

umfassen, sondern auch:

- Hausmeisterdienste und Gebäudereinigung, das sogenannte Facility-Management,
- Drittnutzungsmanagement und
- Energieversorgung

und damit das gesamte Gebäudemanagement.

PPP ist also etwas anderes als Privatisierung oder reine private Vorfinanzierung. Private Vorfinanzierung greift zu kurz, da sie lediglich kurzzeitig Liquidität verschafft und finanzielle Lasten in die Zukunft verschiebt. Privatisierung geht zu weit: Sie nimmt der öffentlichen Verwaltung die Möglichkeit zur Steuerung.

PPP bedeutet also auch die Erkundung neuer Wege: Staatliches Handeln wird zwar auf seine Kernkompetenzen reduziert. Das, was nach meinem Verständnis Aufgabe der öffentlichen Hand ist, wird allerdings weder vernachlässigt noch aufgegeben.

Insbesondere für die nordrhein-westfälischen Kommunen und dort im Bereich der Schulgebäudesanierung sehen wir ein enormes Handlungspotential.

Entsprechende Pilotprojekte haben wir in den Städten Monheim am Rhein, Meschede, Witten, Leverkusen und dem Erftkreis bereits gestartet.

Das Land hat zum 1. Januar 2002 mit der Einführung einer Schulpauschale, die eine modelloffene Förderung darstellt, erste Hindernisse für PPP beiseite geräumt.

Zwei weitere Projekte betreffen kommunale Verwaltungsgebäude der Stadt Gladbeck und des Kreises Unna.

Es zeigt sich, dass insbesondere mittlere Städte zwischen 40.000 und 100.000 Einwohnern ein hohes Interesse an PPP haben. Sie verfügen bereits über Outsourcing-Erfahrungen. Die Projektvolumina weisen allerdings – trotz der Bündelung von Projekten - zum Teil noch nicht die vom Markt gewünschte hinreichende Größe auf. Dies eröffnet aber für den Mittelstand zusätzliche Möglichkeiten.

Mittlerweile haben auch die großen Städte in NRW begonnen, PPP-Projekte zu entwickeln. Der Markt ist von einer hohen Dynamik geprägt.

Auf Landesebene starten wir jetzt mit dem Neubau und Betrieb einer Justizvollzugsanstalt. Ich halte dies für ein sehr gelungenes Beispiel für den oben geschilderten Ansatz, staatliches Handeln auf die Kernkompetenzen zurückzuführen. Meines Erachtens besteht keinerlei Notwendigkeit, den Bau und Betrieb einer Justizvollzugsanstalt einschließlich des gesamten Facility-Managements ausnahmslos durch staatliche Bedienstete erledigen zu lassen.

Es ist deutlich geworden: PPP ist kein Allheilmittel. Aber: Ich bin mir sicher: PPP wird – bei sorgfältiger Auswahl der Projekte – die Erbringung von öffentlichen Leistungen verbessern.

Gerade in Zeiten schmaler öffentlicher Kassen sind wir gehalten, mit Phantasie und Mut neue Handlungsspielräume für die Politik auf allen Ebenen zu schaffen und zu erhalten.

Ich bin zuversichtlich, dass PPP eine solche Möglichkeit ist.

Aus diesem Grunde begrüße ich, dass der Bund – mit Unterstützung von Ländern und Kommunen – ein Föderales PPP-KompetenzZentrum aufbauen will. Wir werden dabei konstruktiv mitwirken.

Ich wünsche dieser Veranstaltung einen weiterhin erfolgreichen Verlauf.