

INITIATIVE PPP

Nordrhein-Westfalen: Die Musterschüler

In Großbritannien wurde das Thema PPP bereits unter Margaret Thatcher zur Chefsache erklärt. Die Folge: 20% der öffentlichen Hochbaumaßnahmen bei Schulen, Krankenhäusern etc. werden darüber abgewickelt. In Nordrhein-Westfalen setzte Peer Steinbrück die öffentlich-privaten Partnerschaften auf der Prioritätenliste ganz nach oben. So wurde NRW mit zahlreichen Pilotprojekten unter den Bundesländern der PPP-Musterknabe. Aber man hat festgestellt, dass viele Vorhaben auch gar nicht dafür geeignet sind.

„Es besteht die Gefahr, dass jetzt jede klamme Kommune auf den PPP-Zug aufspringen will. Aber die überwiegende Zahl der von uns geprüften Projekte ist dafür tatsächlich überhaupt nicht geeignet.“ Frank Littwin ist für deutsche Verhältnisse geradezu ein „alter Hase“, wenn es um die Verwirklichung hoheitlicher Aufgaben der öffentlichen Hand durch Private geht. Er leitet die PPP-Projektgruppe beim nordrhein-westfälischen Finanzministerium, die im April 2002 mit Unterstützung der Investitionsbank NRW eingerichtet worden ist. Damit ist er nicht nur zuständig für die Entwicklung von Leitlinien zur effizienteren Durchführung der Vorhaben, sondern auch

TIPP!
Eine gute Übersicht über die PPP-Initiative des Landes Nordrhein-Westfalen findet sich im Internet unter www.ppp.nrw.de. Sie enthält auch aktuelle Pilotprojekte.

für die Identifizierung von Pilotprojekten der Kommunen. „Zurzeit werden allerdings etliche Ladenhüter wieder aus der Schublade geholt, die für ein PPP-Projekt überhaupt nicht taugen“, so seine nüchterne Analyse.

„Die Ladenhüter werden aus der Schublade geholt“

Doch Littwin hat Verständnis für die Städte und Gemeinden, die dringend notwendige Sanierungs- und Instandsetzungsvorhaben bewältigen müssen und angesichts völlig leerer Kassen nach alternativen Finanzierungsformen suchen. Denn die Situation ist dramatisch: Die Fehlbeträge der Gemeinden und Gemeindeverbände in NRW kletterten zum Ende des letzten Jahres auf einen neuen Höchststand von mehr als 5,3 Mrd. EUR. Zusammen mit dem Fehlbetrag aus

den Vorjahren müssen 8,7 Mrd. EUR konsolidiert werden.

Nach der letzten Haushaltsauffrage des Städte- und Gemeindebundes NRW gibt es bereits in 139 von 346 Kommunen ein Haushaltssicherungskonzept, in weiteren 52 Kommunen ist die Situation sogar so ernst, dass ein solches Konzept gar nicht mehr genehmigt wurde und in vorläufiger Haushaltsführung gewirtschaftet werden muss. „Damit sind die Handlungsspielräume so eng, dass Sie den demokratisch gewählten Bürgermeister auch gleich nach Hause schicken können“, fasst es Roland Schäfer, Erster Vizepräsident des Deutschen Städte- und Gemeindebundes und Bürgermeister von Bergkamen, zusammen.

„Da können Sie die Bürgermeister gleich nach Hause schicken“

Schäfer – studierter Jurist und Verwaltungsfachmann – kennt die Nöte aus der eigenen Gemeinde bestens. Seit 1989 ist er als Stadtdirektor in Bergkamen tätig. 1998 wurde er dort hauptamtlicher Bürgermeister. Einen Fehlbedarf von gut 6,7 Mio. EUR durfte er für das letzte Jahr in die gemeindlichen Bücher notieren. Die Pro-Kopf-Veranschlagung der 53.000 Einwohner beläuft sich auf etwa 725 EUR, Tendenz steigend. Die Situation ist nicht neu, doch Schäfer ist einer der wenigen, die bereits früh die Eigenleistung aller kommunalen Aufgaben auf den Prüfstand gestellt haben. Die

Kommune, so referierte er bereits 1995 vor der örtlichen Industrie- und Handelskammer, müsse sich stärker auf ihre eigentlichen Kernaufgaben beschränken und nicht den Ehrgeiz entwickeln, alle Probleme des gesellschaftlichen Lebens lösen zu wollen. Und bei den noch verbleibenden Aufgaben müsse konsequent geprüft werden, ob die Übertragung der Aufgabenerledigung auf Unternehmen der Privatwirtschaft in Betracht komme. So wurden schon damals die städtischen Gebäude nicht mehr von eigenen Reinigungskräften, sondern von Privaten gereinigt. Rund 3,2 Mio. DM kostete dies – über eine Million weniger als mit der haushaltseigenen Truppe.

„PPP ist kein Wundermittel“

Heute geht Schäfer diesen Weg konsequent als Vertreter des Städte- und Gemeindebundes weiter. „Es gilt vorurteilsfrei zu schauen, wer vor Ort was am besten kann“, gibt er die Marschrichtung vor. Und warnt dabei gleichzeitig vor übertriebenen Erwartungen: „PPP ist kein Wundermittel gegen den Investitionsstau.“ Dennoch seien im Einzelfall Effizienzgewinne von 10 bis 20% „nicht unrealistisch“.

Das sieht man bei der Landesregierung ähnlich. Nach dem Vorbild Großbritanniens wurde bereits Ende 2001 durch den jetzigen Ministerpräsidenten Peer Steinbrück eine PPP-Initiative ins Leben gerufen. Befristet bis Ende 2004 fand die Einrichtung der

dreiköpfigen Task Force beim Finanzministerium statt. Sie sieht sich als zentrale Anlaufstelle für Private wie Kommunen und identifiziert funktionierende Modelle für PPPs sowie die dafür geeigneten Bereiche in der Verwaltung. Ein Expertenbeirat, gebildet aus Wissenschaftlern wie Prof. Dr. Hans Alfen von der Uni Weimar, Beratern wie Dr. Rainer Maschmeier von Clifford Chance Pünder und Vertretern der Bauwirtschaft wie Wolfgang Peters von der Wirtschaftsvereinigung Bauindustrie e.V. NRW, unterstützt die Task Force. Bei Landesprojekten gibt es zudem Hilfe von einem eigens eingerichteten PPP-Kompetenzzentrum beim Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes, der als zentrale Einrichtung seit 2001 nahezu sämtliche landeseigenen Gebäude und Grundstücke unter kaufmännischen Gesichtspunkten bewirtschaftet.

„Unkalkulierbares Risiko für Schüler und Lehrer“

Neun konkrete Pilotprojekte begleitet die Task Force derzeit. Dazu zählen

- der Neubau und Betrieb einer Justizvollzugsanstalt in Ratingen;
- in fünf Orten der Neubau oder die Sanierung und der Betrieb von Schulen bzw. Sporthallen;
- der Bau bzw. die Sanierung von Verwaltungsgebäuden in Gladbeck und Umma;
- das Projekt „Digitales Ruhrgebiet“.

Der starke Fokus auf die Schulprojekte kommt nicht von ungefähr. Allein hier hat sich ein gigantischer Investitionsstau von 7 Mrd. EUR aufgetürmt. Als „unkalkulierbares Gesundheitsrisiko für Lehrer und Schüler“ bezeichnete der Verband Bildung und Erziehung NRW bereits vor Jahren den baulichen Zustand der Schulen. Auf Grund der ständig rückläufigen Finanzen der Gemeinden seien nur noch unaufschiebbare Gebäudeerhaltungsmaßnahmen durchgeführt worden. „Feuchte Wände werden von den Schulträgern auch dann, wenn sie von den Schulleitern darauf hingewiesen werden, häufig so lange ignoriert, bis der Schimmelpilz blüht und das Gesundheitsamt eine erhöhte Sporenbelastung nachweist“, kritisierte der Landesvorsitzende Udo Beckmann. Hinzu kämen mangelnde Sicherheitseinrichtungen in den Technikräumen und Belastungen durch Gifte wie PCB. Bei strenger Anwendung der bauaufsichtlichen Bestimmungen müsste mehr als die Hälfte aller Schulen geschlossen werden, so sein Fazit.

„Bestenfalls ein Aufhalten des Abwärtstrends“

An dieser Situation hat sich bis heute wenig geändert und auch für die Zukunft gibt es nicht viel Hoffnung. Nach den Planungen der Kämmerer werden in diesem Jahr lediglich 2,5% mehr Mittel für Bauinvestitionen in Schulbereich ausgegeben werden. „Das ist bestenfalls ein Aufhalten des Abwärtstrends“, so Bürgermeister Schäfer. Hoffnung setzen viele Gemeindeoberhäupter deshalb auf Public Private Partnerships.

Beispiel Monheim: Fehlbeträge im Haushalt und dringend notwendige Sanierungen führten zur Ausschreibung von zwölf Schulen mit 40 Gebäuden, die nicht nur saniert, umgebaut und erweitert, sondern auch unterhalten und für 25 Jahre bewirtschaftet werden sollten (ausführl. dazu Beitrag auf S. 12). Nach der Durchführung des Vergabeverfahrens erfolgte der Zuschlag an die Hermann Kirchner Projektgesellschaft, die im Januar dieses Jahres ihre Tätigkeit aufgenommen hat.

Beispiel Rhein-Erft-Kreis: Notwendig war der Bau einer Sonderschule für geistig Behinderte sowie eines Sportbereichs für die 120 Schüler und 60 Mitarbeiter. Realisiert wird dies von der Müller-Altwater Bauunternehmung, Wayss & Freytag Schlüsselmanagement AG, Lufthansa Gebäudemanagement und als Finanzierungspartner der Süd-Leasing. Mitte Juli fand die Grundsteinlegung statt.

Beispiel Witten: Hier erhielt erst kürzlich die Strabag AG den Auftrag zur Sanierung von Schiller-Gymnasium und Adolf-Reichwein-Realschule. Das Gymnasium erhält zudem einen Anbau. Der Betrieb liegt dann für die nächsten 25 Jahre in Händen des Baukonzerns.

„Es geht auch um die Verwaltungsmodernisierung“

In Meschede und Leverkusen soll demnächst der EU-weite Teilnahmewettbewerb starten, daneben ist jetzt auch ein Markterkundungsverfahren für die Justizvollzugsanstalt in Ratingen als PPP-Projekt erfolgt (s. Beitrag auf Seite 13). „In Kürze werden wir mit einer zweiten Welle von Pilotprojekten beginnen“, kündigt Harald Noack, Staatssekretär im NRW-Finanzministerium, mittlerweile an. Im Bereich der Unikliniken stehe „mit großer Wahrscheinlichkeit“ schon bald ein weiteres Landesprojekt an. Im Vordergrund stehe dann nicht nur die Erschließung von Effizienzpotenzialen, sondern auch die Verwaltungsmodernisierung. „Es geht um die Überprüfung von Standards, die Optimierung der Betriebsabläufe, die Verschlinkung der Verwaltungsstrukturen und die Schaffung von Kostentransparenz“, so Noack.

Das große Engagement der Landesregierung hat daneben auch starke beschäftigungspolitische Akzente. „Die fehlenden Aufträge der Kommunen für die örtliche Handwerkerschaft sind zum Problem geworden“, stellte Innenminister Fritz Behrens fest. Der Umsatz im Bau- und Ausbaugewerbe sank im vergangenen Jahr um 3,6%. Die Zahl der Beschäftigten sackte sogar um mehr als 7% ab, nachdem bereits in den Vorjahren ein Minus von 5,3% (2002) und 3,9% (2001) zu beklagen gewesen war. „Die Kommunen haben in den letzten Jahren ihre Investitionen stark zurückgefahren“, so Behrens. „Dies wirkt sich zwangsläufig auch auf das örtliche Handwerk aus.“ PPPs seien zwar kein Allheilmittel, um den aufgelaufenen Investitionsrückstand kurzfristig aufzuholen. Aber durch die verstärkte Zusammenarbeit der öffentlichen Hand mit den Privaten profitiere selbstverständlich auch die örtliche Handwerkerschaft, die sich nun ebenso wie die Kommunen auf die gemeinsame Arbeit in solchen Projekten einstellen müsse.

„Was hierzu getan werden kann, wird getan“, so der Minister mit Verweis auf die PPP-Task-Force. Diese hat zudem mehrere Leitfäden herausgegeben, die sich mit Fragen der Vergabe, der Organisation oder des Wirtschaftlichkeitsvergleichs beschäftigen.

Weitere zum Thema Finanzierung, Vertragsmuster, Steuern und kleine PPPs sind darüber hinaus in Vorbereitung. Ziel ist die Erarbeitung von Leitlinien für Öffentliche wie Private sowie die Standardisierung der Prozesse als Grundvoraussetzung für eine stärkere Durchsetzung des PPP-Gedankens.

„Was hier getan werden muss, wird getan“

Eines der Hauptprobleme dabei, die mangelnde Transparenz des kommunalen Finanzwesens und das damit einhergehende Risiko der Fehlsteuerung, wird daneben bereits von anderer Seite angegangen. Als erstes Bundesland wird NRW das Haushalts- und Rechnungswesen der Gemeinden auf das so genannte Neue Kommunale Finanzmanagement – kurz NKF – umstellen. Wie Unternehmen der Privatwirtschaft erhalten dann auch Kommunen in ihrer Bilanz einen deutlichen Überblick über ihr Vermögen und ihre Schulden. In der bisherige Kameralistik wird der Werteverzehr bspw. bei ausbleibenden Sanierungen nicht deutlich. Das NKF ist mittlerweile in sieben Modellkommunen erprobt und das parlamentarische Verfahren für das Gesetzeswerk eingeleitet.

„Auch PPP-Projekte muss sich der Staat leisten können“

Die Rahmenbedingungen für Public Private Partnerships sehen auf Grund der zahlreichen Bemühungen von politischer Seite also weiteren Verbesserungen entgegen. Nicht verwunderlich ist deshalb, dass ein Großteil der bisher in Deutschland unter Vertrag genommenen Projekte aus Nordrhein-Westfalen stammt. Dennoch weiß man auch hier, dass die Bäume nicht unendlich in den Himmel wachsen. „Auch Projekte, die in PPP-Form realisiert werden, muss der Staat sich leisten können“, dämpft Noack allzu viel Euphorie. Und auch Behrens weist darauf hin, dass jedes gemeinsame Projekt mit den Privaten für die öffentliche Hand wirtschaftlich sein muss und deshalb einer sorgfältigen Überprüfung bedarf. „Dabei spielen die nicht geringen Transaktionskosten für den anfallenden Beratungsbedarf und für den Anbahnungsaufwand eine gewichtige Rolle“, so der Innenminister. „Deshalb sind nach meiner Einschätzung der massenhaften Verbreitung von PPP-Projekten bei allem guten Willen Grenzen gesetzt.“ (49)