



03/2004

Lohnen sich Public Private Partnership Projekte?

Die Haushalte von Ländern und Kommunen, aber auch des Bundes befinden sich u.a. aufgrund der Entwicklung der Steuereinnahmen in einer sehr schwierigen Situation; sie verengt den finanziellen Handlungsspielraum dramatisch. Staat und Kommunen müssen daher bei den notwendigen Investitionsmaßnahmen und der Auflösung des vorhandenen Sanierungsstaus in der öffentlichen Infrastruktur neue Wege gehen. Damit einher geht ein grundlegender Wandel des Staatsverständnisses, d.h. auf Basis einer aufgabenkritischen Analyse beschränkt sich der Staat zunehmend auf seine Kernaufgaben.

Vor diesem Hintergrund hat die Landesregierung Nordrhein-Westfalen Ende 2001 eine Public Private Partnership (PPP)-Initiative ins Leben gerufen, mit dem Ziel, eine öffentliche Infrastruktur in Nordrhein-Westfalen durch Mobilisierung privaten Kapitals bereit zu stellen. Im Blickpunkt steht der staatliche und kommunale Hochbau. Im „Düsseldorfer Signal für Erneuerung und Konzentration“ vom Sommer 2003 haben die Partner der Regierungskoalition im Land Nordrhein-Westfalen sich zum Ziel gesetzt, im Bereich der Schulbausanierung bis Mitte 2005 „möglichst viele innovative PPP-Projekte zu realisieren“ und die „Kommunen bei einer effizienteren Aufgabenerfüllung z.B. über ... PPP-Projekte“ zu unterstützen.

I. Was verbirgt sich hinter dem Begriff Public Private Partnership?

Public Private Partnership ist ein sehr schillernder Begriff. Gerade in der kommunalen Praxis werden entsprechende Modelle schon seit vielen Jahren diskutiert und teilweise praktiziert. Die bisherigen kommunalen Erfahrungen im Bereich des Hochbaus und des Facility-Managements erfassen allerdings im Wesentlichen nur Teilaspekte des PPP-Ansatzes. So haben viele Kommunen Erfahrungen beispielsweise mit alternativen Finanzierungsformen oder mit dem Outsourcing von Leistungen gesammelt, aber auch mit Betriebsführungsmodellen, z.B. im Bereich der Ver- und Entsorgung. Diesen Modellen fehlt allerdings häufig ein partnerschaftliches Miteinander bzw. eine tatsächliche Risikopartnerschaft.

Auch bei der in den 90er Jahren aufgekommenen privaten Vorfinanzierung öffentlicher Leistungen, die insbesondere durch Leasing- und Mietkauf- bzw. Forfaitierungskonstruktionen gekennzeichnet sind, sind i.d.R. die Planung und der Betrieb nicht in den Leistungsinhalt des Vertrages einbezogen; daher lag der Schwerpunkt der Modelle neben den zu erbringenden Bauleistungen oftmals auf der (Vor-)Finanzierungskomponente.

Von der reinen Privatisierung unterscheidet sich das PPP-Modell dadurch, dass die Steuerung und Gesamtverantwortung bei der öffentlichen Hand verbleibt. Um es deutlich zu sagen: Mit PPP-Modellen werden eine Optimierung von Kosten und Erträgen, eine Verbesserung von Organisationsabläufen durch die Zusammenführung von Verantwortlichkeiten, prozessorientiertes Arbeiten und eine sachgerechte Verteilung von Risiken und Verantwortlichkeiten erreicht.

PPP in diesem Sinne bedeutet Kooperation von öffentlicher Hand und privater Wirtschaft bei der Planung, der Erstellung, der Finanzierung, dem Betreiben und der Verwertung von bislang staatlich erbrachten öffentlichen Leistungen (Lebenszyklusansatz). PPP-Projekte sind charakterisiert durch eine langfristige vertragliche Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft, verbunden mit einer Risikoverteilung orientiert an Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten.

Man sollte sich aber nicht der Illusion hingeben, dass PPP neue Geldquellen erschließt. PPP ist letztlich eine Beschaffungsvariante, d.h. vorrangig ist die Frage zu beantworten: Kann das gewünschte Projekt überhaupt langfristig vom öffentlichen Auftraggeber finanziert werden? Ist es haushaltsverträglich? Erst wenn diese Frage grundsätzlich bejaht wird, stellt sich die weitere Frage nach dem effizientesten Weg zur Realisierung. Die vorherrschende ausschließliche Orientierung des Wirtschaftlichkeitsvergleichs an den Finanzierungsbedingungen der öffentlichen Hand führt allerdings zu unzutreffenden Ergebnissen, da der Private auch Risiken übernimmt.

II. Das Potential von PPP

Das Potential bei PPP-Projekten zur effizienteren öffentlichen Aufgabenerfüllung ergibt sich insbesondere aus einer schnelleren Realisierung, Ausweitung des Wettbewerbs, sachgerechter Risikoverteilung und privatwirtschaftlichen Managementwissens.

Wie hoch die Effizienzgewinne bei PPP in Deutschland sein werden, wird sich erst aus der Auswertung von den bereits laufenden Pilotprojekten im Bereich Schulen, Verwaltungsgebäude und einer Justizvollzugsanstalt ergeben. Anhand der ersten Ausschreibungsergebnisse sind Einspareffekte von 10 bis 15 % Prozent über eine Laufzeit von 25 Jahren zu erwarten. Das liegt u.a. auch daran, dass ein erheblicher Preiswettbewerb um die ersten Referenzprojekte besteht. Diese Einsparungen – das ist zu berücksichtigen – werden sich jedoch nicht zwangsläufig im Haushalt niederschlagen, sondern häufig für die Schaffung zusätzlicher Qualität, insbesondere bei der bisher häufig vernachlässigten Gebäudeinstandhaltung einzusetzen sein.

Die PPP-Variante dürfte nach den bisherigen Erkenntnissen in den ausgewählten Pilotprojekten die jeweils wirtschaftlichste Realisierungsform darstellen. Dies setzt aber voraus:

- eine sorgfältige Projektauswahl verbunden mit einem PPP-Eignungstest,
- eine umfassende Datenermittlung und Risikobewertung zur Erstellung eines Wirtschaftlichkeitsvergleichs,
- eine kompetente externe Beratung bei der Erarbeitung von Vertragsentwürfen und der Begleitung des Verhandlungsverfahrens.

Nur dann lässt sich vorhandenes PPP-Potential ausschöpfen. Diesem Erfordernis wird bei der Strukturierung der Pilotprojekte in NRW Rechnung getragen. Durch entsprechende Leitlinien, die vom Finanzministerium NRW erarbeitet worden sind, soll das Wissen allen Projektverantwortlichen vermittelt werden.

III. Auswahl der Pilotprojekte in NRW

Die PPP-Projektgruppe des Finanzministeriums hat als erstes PPP-Pilotprojekt auf Landesebene den Neubau und Betrieb einer neuen Justizvollzugsanstalt (JVA) angestoßen. Mit dem Projekt sollen infrastrukturelle und bauliche Verbesserungen im Bereich der Haftanstalten im Großraum Düsseldorf realisiert werden. Die geplante JVA wird zwei Altstandorte einschließlich ihrer Nebenstellen ersetzen. Geplant ist, ungefähr 22 % der in einer Anstalt anfallenden Tätigkeiten auf private Unternehmen zu übertragen, ohne den Sicherheitsstandard zu verringern. Beispielsweise lassen sich private Kräfte in den Bereichen Allgemeine Verwaltung, Arbeitsverwaltung, Küche oder Lagerverwaltung und Logistik einsetzen.

Bei der Auswahl der kommunalen Pilotprojekte wurde Wert auf einen möglichst weit reichenden Gestaltungsspielraum für den privaten Investor gelegt, um dem ganzheitlichen Ansatz von PPP Rechnung zu tragen. Nur mit einem Modell, welches zusätzlich zu den Bau-/ Sanierungsleistungen und der Bauunterhaltung weitere Betreiberkomponenten (z.B. Hausmeisterdienst, Gebäudereinigung, Drittnutzungsmanagement, Energie-Contracting) enthält, lassen sich Effizienzvorteile in nennenswertem Umfang und die gewünschten Lerneffekte erzielen.

Weitere maßgebliche Kriterien sind der politische Wille, PPP-Modelle bei Vorliegen eines Wirtschaftlichkeitsnachweises zu realisieren, ein überschaubarer Zeithorizont, eine hinreichende Projektbeschreibung, ggf. eine Bündelung von Neubau- bzw. Sanierungsprojekten (Komplexität) sowie eine kritische finanzielle Masse. Das investive Volumen sollte in der Anfangsphase 10 bis 15 Mio. € nicht unterschreiten. Doch auch für kleinere Volumina lassen sich sinnvolle privatwirtschaftliche Realisierungsformen finden. In diesen Fällen muss eine weniger aufwändige Projektstruktur entwickelt werden.

Mit der Stadt Monheim, dem Rhein-Erftkreis, den Städten Witten, Meschede, Leverkusen und Gladbeck sowie mit dem Kreis Unna wurden bisher sieben Pilotkommunen ausgewählt und bei der Finanzierung von Beratungsleistungen unterstützt. Weiteren PPP-Projekten in den Kommunen soll im Rahmen eines Wissenstransfers das Know-how unentgeltlich zur Verfügung gestellt werden. Bei den ersten fünf Projekten handelt es sich um die Sanierung bzw. den Neubau von Schulen - mit sehr unterschiedlichen Anforderungen und betrieblichen Komponenten. Das Sanierungsprojekt in Monheim und der Neubau einer Schule für Behinderte in Frechen (Rhein-Erftkreis) haben das Vergabeverfahren durchlaufen und stehen kurz vor der baulichen und betrieblichen Umsetzung. Der realisierte Effizienzvorteil liegt über den Erwartung. Somit werden schon diese beiden ersten Projekte ihre Pilotwirkung in Nordrhein-Westfalen und darüber hinaus entfalten und öffentliche Auftraggeber zu einer Reihe von Nachfolgeprojekten ermutigen.

Die Stadt Gladbeck und der Kreis Unna sind Pilotkommunen für den Bereich von kommunalen Verwaltungsgebäuden. In Gladbeck geht es um den Abriss und den Neubau zweier Bürotürme des städtischen Rathauses. Der Kreis Unna plant die Sanierung des Kreishauses. Auch diese Projekte haben grundsätzlich Modellcharakter, d.h. sie sind auf andere auch größere Kommunen übertragbar. Dies setzt allerdings nicht zwingend voraus, dass von großen Kommunen beispielsweise sämtliche Schulgebäude in ein entsprechendes Projekt eingebracht werden müssen.

VI. Die PPP Task Force des Finanzministeriums

Die nordrhein-westfälische Landesregierung unterstützt die Ressorts und Kommunen bei der Erprobung von PPP-Modellen durch eine PPP-Task Force. Diese hat sich im April 2002 unter Federführung des Finanzministeriums konstituiert und widmet sich vor allem 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?

Die Task Force ist zentraler Ansprechpartner für die öffentliche Hand und Private, initiiert und begleitet Pilotprojekte, finanziert Beratungsleistungen aus einem eigenen Budget und entwickelt Leitlinien und Standards.

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. Dies gilt insbesondere für die Erstellung eines Wirtschaftlichkeitsvergleichs mit Risikobewertung, Formulierung von Standards im Rahmen einer Output Spezifizierung, Vergaberechtsleitlinien und Standardverträge. Hier wird häufig Neuland betreten, denn es gibt keine nationalen Referenzprojekte und damit auch keine Verfahrensmuster.

In den nordrhein-westfälischen Kommunen und insbesondere im Bereich der maroden Schulgebäude besteht ein enormer Handlungsbedarf. Der schlechte Zustand der öffentlichen Schulen in unserem Land muss dringend und nachhaltig behoben werden. Dazu wird das Know-how und die Tatkraft der Privatwirtschaft dringend benötigt, ohne die öffentliche Verantwortung für die Schulen aus der Hand zu geben. Partnerschaftliche und hocheffiziente PPP-Modelle sind in besonderer Weise dafür geeignet.