

Artikel für das Jahrbuch der 4. Jahrestagung PPP am 26.04.2005 in Frankfurt

MR Dr. Frank Littwin

PPP- Task Force NRW: Das Kompetenzzentrum im Finanzministerium Nordrhein-Westfalen

NRW gilt als Vorreiter in Sachen PPP. Zurzeit begleitet die landeseigene PPP Task Force elf Pilotprojekte im Bereich des Hochbaus. Ziel ist es, die so gewonnenen Erfahrungen in die Standardisierung von PPP-Prozessen umzusetzen.

Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen hat bereits Ende 2001 eine Public Private Partnership (PPP)- Initiative gegründet. Die Umsetzung dieser Initiative erfolgt seit April 2002 durch eine dem Finanzministerium angehörige PPP-Task Force.

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. Es findet eine fortlaufende Evaluierung der Projekte statt, um Erkenntnisse für weitere PPP-Vorhaben zu generieren. Die Arbeit der PPP-Task Force NRW beruht auf dem Gedanken, dass die zuständigen Projektträger die PPP-Projekte vorrangig selbst entwickeln und durchführen, während die Task Force ergänzende Hilfestellung leistet. Die Task Force übernimmt daher nicht die Stellung eines umfassenden externen Beraters, sondern versteht sich eher als „Bindeglied“ zwischen allen Projektbeteiligten.

Seit Beginn der PPP-Initiative NRW werden Erkenntnisse und Erfahrungen aus europäischen Ländern, insbesondere aus Großbritannien und den Niederlanden, aufgenommen und es wird untersucht, inwiefern sich diese Erfahrungen auf NRW übertragen lassen. Genauso wichtig ist es jedoch, die Unterschiede zu den Projekten der europäischen Nachbarn aufzuzeigen und entsprechende Rahmenbedingungen für nationale Projekte zu entwickeln.

Die Pilotprojekte in Nordrhein-Westfalen

Elf 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 in 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 Prozent und 15 Prozent ergeben.

Das Schulprojekt in Leverkusen befindet sich bereits in der Ausschreibung. Im Rahmen des Verhandlungsverfahrens liegen die ersten Angebote vor, so dass mit einer Zuschlagserteilung im Sommer 2005 zu rechnen ist.

Im Januar 2005 wurde ein weiteres kommunales Pilotprojekt initiiert. Dabei handelt es sich um ein Vorhaben des Klinikums Leverkusen: Die 100%-ige private Servicetochter Klinikum Leverkusen Service GmbH (KLS) des Klinikums plant das „Ärztehaus Medico“, in welchem sich das Klinikum mit niedergelassenen Ärzten in Form von Kooperationsverträgen vernetzen wird. Das Ärztehaus soll Ende 2005 bezugsfertig sein. Der Schwerpunkt bei diesem Projekt liegt – entgegen der bisherigen Pilotprojekte – nicht in einer ganzheitlichen Maßnahme im Rahmen eines Lebenszyklusansatzes, sondern in der Kooperation von öffentlicher Hand und Privaten hinsichtlich medizinischer Prozesse (Verknüpfung von medizinischen Leistungen stationärer und niedergelassener Ärzte sowie anderer Anbieter von Gesundheitsleistungen mit EDV-technischer Unterstützung) und sekundärer Services.

Auf Landesebene werden drei Pilotprojekte betreut: Der Neubau einer Justizvollzugsanstalt in Ratingen, die Umsetzung eines Masterplans für das Universitätsklinikum Münster (UKM) und das Westdeutsche Protonentherapiezentrum Essen.

Es ist geplant, das JVA-Projekt im Mai 2005 in das EU-weite Ausschreibungsverfahren (Teilnahmewettbewerb mit anschließendem Verhandlungsverfahren) zu bringen, so dass in 2006 der Zuschlag erfolgen kann. Das UKM hat einen Masterplan erarbeitet, der vorzugsweise als PPP-Modell umgesetzt werden soll. Eine Sonderrolle bei diesem Projekt wird das Thema Einbindung von HBFG-Mitteln spielen. Hier müssen innovative Lösungsansätze entwickelt werden. Da im Bereich von Universitätskliniken der Handlungsbedarf – ähnlich wie im kommunalen Bereich bei den Schulen – besonders hoch ist, wird ein solches Projekt auf ein reges Interesse stoßen. Eine abschließende Entscheidung der Landesregierung zur Umsetzung des Projekts steht allerdings noch aus.

Seit Ende Februar 2005 begleitet die PPP-Task Force NRW auch das Westdeutsche Protonentherapiezentrum Essen als Pilotvorhaben des Landes. Das geplante PPP-Modell des Universitätsklinikums Essen, bei dem die Planung, die Errichtung des Gebäudes und der medizintechnischen Anlagen, die Finanzierung und der technische Betrieb an einen privaten Partner vergeben werden soll, befindet sich bereits in der Ausschreibung. Im Sommer 2005 soll der Zuschlag vergeben werden.

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 mögliche weitgehende Erkenntnisse zur Standardisierung des PPP-Prozesses liefern können, damit diese Erfahrungen 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 Vorhabens-trägern im Wege einer „Frühphasenberatung“ zu untersuchen, ob PPP überhaupt als Realisie-rungsvariante sinnvoll ist.

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 Lei-stungsbereiche für den Privaten, die Bereitschaft langfristige, lebenszyklusorientierte Verträge einschließlich einer sachgerechten Risikoverteilung und einer ergebnisorientierten Leistungs-beschreibung abzuschließen sowie ein gewisses Projektvolumen.

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 Pi-lotprojekten in die Standardisierung von PPP-Verfahren und Abläufen umgesetzt. Die Stan-dardisierung ist für die Verbreitung von PPP in NRW von großer Bedeutung, da bei öffentli-chen Auftraggebern und Marktteilnehmern die Handlungssicherheit im Umgang mit dem Ins-trument PPP erhöht und die Verfahren vereinfacht werden müssen. Standardisierung ist ein fortwährender Optimierungsprozess. Bisher wurden Leitfäden zu den Themen Vergaberecht, Organisationsmodelle, Wirtschaftlichkeitsvergleich, Outputspezifikationen, Bestandbeurtei-lung, Finanzierung, PPP-Eignungstest und Evaluierung der Wirtschaftlichkeitsvergleiche ver-öffentlicht (unter www.ppp.nrw.de abrufbar).

Diese Leitfäden haben bundesweit Beachtung gefunden und Standards über NRW hinaus ge-setzt. 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 Erfahrungsaus-tausch 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 Erfah-rungen zu PPP-relevanten Regelungsbereichen der EU (z.B. Grünbuch zu ÖPP) ein. Hierzu werden Kontakte zur EU-Kommission in Brüssel gepflegt.

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 Task Force des Bun-des. Auch eine Mitarbeit bei diversen Bundesinitiativen (z. B. SPD-Bundestagsfraktion, D 21-Initiative) findet statt. Darüber hinaus ist NRW als Vertreter der Finanzministerkonferenz im Lenkungsausschuss PPP im öffentlichen Hochbau der Bundesregierung vertreten.

Weiterhin bestehen Kooperationen mit diversen Universitäten, die sich ebenfalls bereits seit einigen Jahren intensiv mit dem Thema PPP befassen. 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 (z.B. Verkehrsinfrastruktur) stärker im Vordergrund stehen. Aber auch um den angestoßenen PPP-Prozess auf kommunaler Ebene weiter zu fördern, wird die PPP-Task Force ihre bereits bestehenden Kontakte mit dem Innenministerium NRW und den Kommunalaufsichtsbehörden vertiefen. Intensive Zusammenarbeit bestand bereits bei der Abstimmung der Inhalte des Leitfadens „Wirtschaftlichkeitsvergleich“ im Herbst 2003. Da bereits sämtliche Bezirksregierungen NRW bei den kommunalen Pilotprojekten „betroffen“ waren, fand im Herbst 2004 ein erster Erfahrungsaustausch, auch unter Einbindung des Innenministeriums NRW, statt. Gemeinsam mit den Kommunalaufsichtsbehörden soll in einem nächsten Schritt ein „Plausibilitätscheck“ für den Wirtschaftlichkeitsvergleich erarbeitet und Informationsveranstaltungen für die Bezirksregierungen durchgeführt werden.

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 sicherlich den Anstoß zu weiteren Projekten auf kommunaler Ebene sowie landes- und bundesweit gegeben.