

11.06.2014

## Antwort

der Landesregierung

auf die Kleine Anfrage 2253 vom 22. April 2014  
der Abgeordneten Ralf Witzel und Christof Rasche FDP  
Drucksache 16/5667

### **Evaluation bisheriger Arbeitsergebnisse der PPP-Task Force im Finanzministerium – Welche Erfahrungen hat unser Land bereits mit öffentlich-privaten Partnerschaften für die zukünftige Finanzierung von Infrastrukturmaßnahmen gemacht?**

**Der Finanzminister** hat die Kleine Anfrage 2253 mit Schreiben vom 6. Juni 2014 namens der Landesregierung im Einvernehmen mit dem Minister für Inneres und Kommunales, dem Justizminister, dem Minister für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr, der Ministerin für Innovation, Wissenschaft und Forschung, der Ministerin für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport und der Ministerin für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter beantwortet.

#### ***Vorbemerkung der Kleinen Anfrage***

Infolge der immens hohen Verschuldung von Bund, Ländern und Kommunen und des damit verbundenen Sanierungsstaus bei etlichen staatlichen Infrastrukturmaßnahmen hat sich die öffentliche Hand auch in Nordrhein-Westfalen bereits in den 1990er Jahren entschlossen, nach neuen, innovativen Finanzierungsmöglichkeiten zu suchen, um anstehende notwendige öffentliche Investitionen überhaupt noch oder in dem jeweils notwendigen Umfang tätigen zu können.

Eine mögliche Lösung, trotz eines finanziell engen Spielraums handlungsfähig zu bleiben, sind die Finanzierungsmodelle des Public-Private Partnership (PPP), oder auf deutsch einer öffentlich-privaten Partnerschaft (ÖPP). Es handelt sich dabei um eine langfristige vertraglich geregelte Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und privatrechtlich organisierten Unternehmen, beispielsweise aus der Bau- oder Finanzwirtschaft, die für bestimmte Aufgaben die notwendigen finanziellen Ressourcen, den fachlichen Sachverstand sowie Personal in ein gemeinsames Projekt einbringen. Da der private Unternehmer stark auf die Wirtschaft-

Datum des Originals: 06.06.2014/Ausgegeben: 16.06.2014

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter <a href="http://www.landtag.nrw.de">www.landtag.nrw.de</a>
--

lichkeit eines Projektes zu achten hat, ist eine Maßnahme mittels Public-Private Partnership in der Regel günstiger zu realisieren als bei herkömmlicher Herangehensweise.

PPP-Entstehungsland ist Großbritannien. Frühzeitig hat sich Nordrhein-Westfalen dort über entsprechende Projekte informiert und daraus Lösungsansätze für Deutschland entwickelt. Am 27. November 2001 hat die damalige rot/grüne Landesregierung das Finanzministerium beauftragt, Standards für öffentlich-private Partnerschaften zu entwickeln, Pilotprojekte zu initiieren und zu begleiten. Im April 2002 wurde der Kabinettsbeschluss durch Gründung der sogenannten PPP-Task Force im Finanzministerium umgesetzt. Seitdem wird das Ziel verfolgt, aus der Umsetzung nationaler wie internationaler PPP-Projekte eine tragfähige ÖPP-Strategie für Nordrhein-Westfalen zu entwickeln. Aufgabe der Task Force ist es, dazu Querschnittskompetenzen aufzubauen und öffentliche Auftraggeber bei der Entwicklung entsprechender Geschäftsmodelle zu beraten.

Auf der Internetpräsenz der Task Force unter [www.ppp-nrw.de](http://www.ppp-nrw.de) sind 21 Pilotprojekte aus ganz Nordrhein-Westfalen aufgeführt und werden unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen Besonderheiten kurz skizziert. Aus der Übersicht ist ersichtlich, dass das Land unter anderem bereits im Hinblick auf den Bau von Schulen, Kindertagesstätten, Schwimmbädern, Sporthallen, Krankenhäusern, Verwaltungsgebäuden und Straßenbaumaßnahmen etliche Erfahrungen sammeln konnte. Einige Projekte befinden sich noch im Status der ÖPP-Eignungsprüfung, andere sind bereits seit einigen Jahren in der Umsetzung oder im Betrieb. Die Effizienzgewinne variieren dabei von 8 Prozent bis hin zu über 15 Prozent – in der Regel bei einer Laufzeit von 25 Jahren. Die Pilotprojekte liegen regional über das gesamte Land verteilt.

Darüber hinaus publiziert die Task Force regelmäßig Leitfäden zu unterschiedlichen ausgesuchten Problemfeldern im Rahmen von PPP-Projekten, beispielsweise zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im kommunalen Hochbau, zum Vergaberecht oder zu Kooperation in der Daseinsvorsorge. Regelmäßig und inzwischen zum 22. Mal lädt die Task Force zum sogenannten ÖPP-Forum, zu dem im Nachgang eine umfangreiche Dokumentation der Veranstaltung zum Download veröffentlicht wird, oder anderen Veranstaltungsformen ein.

Wichtig ist natürlich stets auch das Verständnis von PPP-Anwendungsfällen. Die innovativen Finanzierungsmodelle dürfen keine Rechtfertigung für unzureichende Investitionen in die öffentliche Infrastruktur sein, die sich bereits heute sichtbar bei maroden Verkehrswegen und veralteten Bildungseinrichtungen unübersehbar zeigen und sich volkswirtschaftlich rächen. Ebenso sind aktuelle Vorschläge wie der eines Sonderfonds "Reparatur Deutschland" nicht zur Problemlösung geeignet, da diese die Bürger nur noch mehr abkassieren wollen. Es verbessert aber dennoch die Effizienz staatlichen Handelns, den Stop eines Verfalls der öffentlichen Infrastruktur schneller und großflächiger beseitigen zu können, wenn sich private Kapitalgeber an diesen Investitionen mit beteiligen.

Ein gutes Jahrzehnt nach der ersten Vertragsunterzeichnung eines ÖPP-Pilotprojektes unter Begleitung der Task Force NRW in Monheim am Rhein ist nunmehr aus Sicht der FDP-Landtagsfraktion ein guter Zeitpunkt gekommen für eine Evaluation und eine umfassende Information des Parlamentes über die Erfahrungen, die das Land Nordrhein-Westfalen sowie die öffentliche Hand insgesamt seit Gründung der PPP-Task Force mit öffentlich-privaten Partnerschaften gemacht hat, um zu beurteilen, ob die richtigen Schlüsse daraus für die zukünftige Finanzierung von Infrastrukturmaßnahmen in unserem Land gezogen werden.

## Vorbemerkung der Landesregierung

ÖPP ist kein Selbstzweck. Wenn Vorhaben in öffentlich-privater Trägerschaft ihren wirtschaftlichen Vorteil mit unerwünschten Nebenwirkungen (Arbeitsbedingungen, Sicherheitsstandards etc.) erzielen, lehnen wir sie ab. Wenn allerdings die Gesamtwirtschaftlichkeit von ÖPP gegenüber der konventionellen Realisierung gegeben ist, darf unter der Vorgabe des in § 7 LHO verankerten Sparsamkeits- und Wirtschaftlichkeitsgebots die Vergabe eines ÖPP-Projekts erfolgen. Dann ist sie aber zugleich auch geboten.

Auf dieser Grundlage haben sich Öffentlich-Private Partnerschaften mittlerweile als Alternative zu konventionellen Beschaffungsvarianten etabliert. Die PPP-Task Force Nordrhein-Westfalen hat dabei bundesweit eine Vorreiterrolle. In Nordrhein-Westfalen wurden deutschlandweit inzwischen die meisten ÖPP-Projekte umgesetzt.

Die PPP-Task Force im Finanzministerium ist eine Arbeitseinheit innerhalb der Landesregierung. Sie genießt gegenüber den Ressorts keinerlei Kontroll- und Einflussrechte, sondern soll den Ressorts und auch der kommunalen Familie Unterstützung bei deren Projektideen anbieten. Weder die Ressorts noch die Kommunen sind verpflichtet, Projekte zu melden oder die Beratungsleistungen der Task Force anzunehmen. Deswegen beschränken sich die Kenntnisse der Task Force auf Projekte, bei denen sie um Beratung gebeten wurde.

ÖPP darf nicht als „Bauen ohne Geld“ missverstanden werden. Projekte, die ohne den Einsatz von ÖPP-Elementen grundsätzlich nicht finanzierbar sind, dürfen auch nicht als ÖPP entwickelt werden.

1. ***In welcher Form und Regelmäßigkeit begleitet und evaluiert die Landesregierung die Tätigkeiten der beim Finanzministerium angesiedelten PPP-Task Force NRW? (bitte detaillierte Darstellung der Zeitpunkte und Ergebnisse entsprechender Evaluationen)***

Seit der Gründung der PPP-Task Force hat der Finanzminister regelmäßig über den Sachstand der ÖPP-Initiative (und erste Evaluierungsergebnisse) innerhalb der Landesregierung berichtet. Die Informationen erfolgten unter anderem durch Kabinetttvorlagen des für die Task Force zuständigen Referats im Finanzministerium.

Die PPP-Task Force informiert die Landesregierung seit 2004 regelmäßig über Pilotprojekte, über den ÖPP-Markt und stellte Evaluierungsergebnisse erster Vergabeverfahren bei kommunalen ÖPP-Pilotprojekten vor. Zudem wurde mehrfach über die strategischen und operativen Tätigkeiten der PPP- Task-Force berichtet.

Ebenfalls informierte die Task Force über die Fortentwicklung der rechtlichen Rahmenbedingungen bei der Umsetzung von ÖPP und den Änderungsbedarf gesetzlicher Regelungen, um eventuell vorhandene Hemmnisse bei der Realisierung von ÖPP-Projekten zu beseitigen.

Einer der letzten Erfahrungsberichte der Task Force zeigte auf, dass in Nordrhein-Westfalen seit 2002 die bundesweit meisten ÖPP-Projekte umgesetzt wurden. Die PPP-Task Force hat sich als zentrale Kontaktstelle für öffentliche Projektträger, Ressorts und alle Marktteilnehmer bei Vorüberlegungen, konkreter Planung und Realisierung von ÖPP-Vorhaben etabliert und steht als Dienstleister auch weiterhin zur Verfügung.

**2. Bei welchen einzelnen Anwendungsfeldern bzw. konkreten Instrumenten sieht die Landesregierung Optimierungsbedarf, um die Finanzierung öffentlicher Infrastrukturen mittels öffentlich-privater Partnerschaften in Zukunft erfolgreicher oder zahlreicher realisieren zu können?**

Durch intensive Grundlagenarbeit und Erfahrungen aus begleiteten Pilotprojekten ist in NRW, aber auch bundesweit, eine gut sortierte Reihe von Leitfäden und Handreichungen entstanden. Sie haben zur Standardisierung von ÖPP-Vergaben beigetragen und sollen den Ressorts und Kommunen bei der Vertragsgestaltung helfen. Damit existieren derzeit ausreichende Instrumente, um ÖPP erfolgreich umsetzen zu können. Vor einer abstrakten Weiterentwicklung sollten diese Instrumente an konkreten Projekten erprobt werden. Die Erkenntnisse können dann für weitere Projekte nutzbar gemacht werden.

Es ist allerdings nicht Aufgabe der Task Force, den Anteil von ÖPP-Projekten an der Gesamtheit der Beschaffungen zu erhöhen. Es geht vielmehr darum Projekte zu identifizieren, die für ÖPP geeignet sind und signifikante Wirtschaftlichkeitsvorteile erwarten lassen.

Aber auch Projekte, deren Gegenstand, Ausgestaltung und Größe eine Eignung zu ÖPP erkennen lässt, dürfen nur bei nachgewiesener Wirtschaftlichkeit als ÖPP vergeben werden. Die Prüfung soll dabei nach bundesweit vereinbarten, einheitlichen Mechanismen und Verfahren erfolgen.

Ob ÖPP letztendlich zum Einsatz kommt, liegt grundsätzlich in der Verantwortung der Projektträger und deren Bereitschaft, sich auf diese Beschaffungsalternative einzulassen. Das Land kann insoweit nur das bestehende Angebot zur Beratung aufrechterhalten.

Ein gerade erschienener Praxisleitfaden für die wirtschaftliche Bewertung unterschiedlicher Instandhaltungsstrategien auf kommunaler Ebene kann dazu beitragen, diese Bereitschaft zu erhöhen. Er ist unter <http://www.ppp.nrw.de> zum Download bereitgestellt.

**3. Aus jeweils welchen Gründen sind bislang bestimmte angedachte PPP-Vorhaben in Nordrhein-Westfalen, differenziert nach den jeweiligen Einsatzfeldern, nicht realisiert bzw. nicht von der PPP-Task Force begleitet worden?**

Mangels Berichtspflicht der Kommunen gegenüber der Task Force kann die Frage nach den Gründen für die Nichtrealisierung von ÖPP-Vorhaben für die kommunale Ebene nicht beantwortet werden. Inzwischen ist auch ohne Begleitung der Task Force eine Vielzahl von kommunalen ÖPP-Projekten in NRW entstanden, da sich ÖPP hier bereits als eine eigenständige Beschaffungsvariante etabliert hat.

Grundsätzlich lässt sich festhalten, dass es nach den bisherigen Erfahrungen eine Vielzahl von allgemeinen Gründen für die Nichtrealisierung angedachter ÖPP-Vorhaben gibt. Dazu gehören insbesondere die fehlende Eignung, die Unwirtschaftlichkeit gegenüber der Eigenrealisierung sowie die mangelnde politische Unterstützung.

Folgende Landesprojekte sind in den letzten Jahren nicht als ÖPP realisiert worden:

Umzug der **JVA Düsseldorf** nach Ratingen:

Die Stadt Ratingen hatte im Jahr 2005 die Schaffung von Planungsrecht für den Neubau einer JVA in Ratingen abgelehnt. Eine Realisierung des Projekts auf dem Grundstück in Ratingen als ÖPP-Projekt ohne die Zustimmung der Stadt war nicht möglich. Nur wenn der Bauherr das Land bzw. der BLB ist, kann eine fehlende Mitwirkung einer Gemeinde bei der

Schaffung von Baurecht ersetzt werden, nicht hingegen bei der Übertragung der Bauherrenfunktion auf Private, wie das bei ÖPP der Fall ist.

Projekt **Landesstraßen NRW** – Region Sauerland-Hochstift:

Das Projekt wurde als eines von zwei Pilotprojekten des MBWSV seitens der PPP-Task Force NRW begleitet. Während sich bei dem Projekt Südwestfalen eine ÖPP-Lösung im Rahmen des abschließenden Wirtschaftlichkeitsvergleichs als das effizientere Modell gegenüber einer konventionellen Realisierung erwies, wurde das Projekt Sauerland-Hochstift wegen Unwirtschaftlichkeit der ÖPP-Variante gegenüber der Eigenrealisierung nicht als ÖPP vergeben.

Projekt **Westdeutsches Protonentherapiezentrum (WPE)** Essen:

Es wird verwiesen auf die Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage 1344 (LT-Drs. 16/3605).

**4. Welche PPP-Projekte in Nordrhein-Westfalen haben sich – unabhängig davon, ob sie von der PPP-Task Force begleitet wurden oder nicht – einerseits als besonders erfolgreich bzw. andererseits als wenig erfolgsträchtig erwiesen? (Eingruppierung in besonders erfolgreiche bzw. erfolglose Vorhaben bitte kriteriengeleitet begründen wie bspw. durch Angaben zur Kostenersparnis, Verkürzung der Realisierungsdauer etc.)**

Ob ein ÖPP-Projekt erfolgreich ist, hängt insbesondere von dem partnerschaftlichen Umgang während der Betriebsphase und der Wirtschaftlichkeit des Projektes über den gesamten Vertragszeitraum ab. Da die Laufzeit bei ÖPP-Verträgen überwiegend 20-30 Jahre beträgt, kann diese Frage strenggenommen erst nach Ablauf dieses Zeitraums beantwortet werden.

Dennoch ist zumindest bei denjenigen ÖPP-Projekten, die sich bereits seit einigen Jahren in der Betriebsphase befinden, eine Tendenz hinsichtlich der Frage nach dem „Erfolg“ erkennbar: Die PPP-Task Force hat im Jahr 2010 eine Evaluierung zu dem Thema „Vertragsmanagement und -controlling“ durch die Technische Universität Bergakademie Freiberg erstellen lassen. Evaluiert wurden die kommunalen Pilotprojekte in Gladbeck, Leverkusen, Monheim, Rhein-Erft-Kreis, Witten und Unna. Die Schul- und Verwaltungsgebäude befinden sich seit einigen Jahren in der Umsetzungsphase und die Projektbeteiligten haben bereits vielfältige Erfahrungen mit dem Beschaffungsmodell ÖPP sammeln können. Tenor der Evaluierungsstudie ist, dass die Projekte erfolgreich umgesetzt wurden und die Auftraggeber zufrieden mit den erzielten Ergebnissen sind. Als wesentlicher Erfolg wurden insbesondere die bessere Berücksichtigung und Umsetzung des Lebenszyklusgedankens bei der Beschaffung von Infrastruktureinrichtungen sowie die hohe Qualität der Leistungen des Privaten Partners benannt (weiteres zu der Evaluierungsstudie unter [http://www.ppp.nrw.de/oeffentlichkeitsarbeit/veroeffentlichungen/evaluierung\\_synopse\\_ppp.pdf](http://www.ppp.nrw.de/oeffentlichkeitsarbeit/veroeffentlichungen/evaluierung_synopse_ppp.pdf)).

Eine darüber hinausgehende Bewertung konkreter Projekte im kommunalen Bereich kann letztendlich nur der Projektträger selbst vornehmen, da nur er über sämtliche Informationen zur Frage nach dem Erfolg seines Projektes verfügt.

**5. In welchen Bereichen sieht die Landesregierung realistische Möglichkeiten, dringend sanierungsbedürftige Infrastrukturen des Landes – beispielsweise Straßen, Brücken, Universitätseinrichtungen, Krankenhäuser – mittels öffentlich-privater Partnerschaften zukünftig verstärkt zu realisieren?**

Die Praxiserfahrungen der PPP-Task Force zeigen, dass sich in nahezu allen Infrastrukturbereichen Projekte finden lassen, die für ÖPP geeignet sind und bei denen eine Wirtschaftlichkeit gegenüber konventionellen Projekten zu erwarten ist. Ein Nachweis im Einzelfall ist jedoch immer auf der Grundlage objektiver Berechnungen zu führen.

Der in der Antwort auf Frage 2 erwähnte Praxisleitfaden zu unterschiedlichen Instandhaltungs- und Sanierungsstrategien für kommunale Vorhaben basiert auf einer Analysemethodik, die ebenfalls bei Bauinvestitionen im Landesbereich angewendet werden kann.

Die Zukunft liegt daher in der zutreffenden Auswahl aus einer Vielzahl von Beschaffungsvarianten und nicht in der Konzentration auf ein Modell ÖPP. Hierbei wird die PPP-Task Force auch in Zukunft die Ressorts der Landesregierung und die Kommunen in Nordrhein-Westfalen unterstützen.