

Bürger, Peter

Article

Leasing und seine Bedeutung bei Public-Private-Partnership-Finanzierungen

Leasing - Wissenschaft & Praxis

Provided in Cooperation with:

Universität zu Köln, Forschungsinstitut für Leasing

Suggested Citation: Bürger, Peter (2007) : Leasing und seine Bedeutung bei Public-Private-Partnership-Finanzierungen, Leasing - Wissenschaft & Praxis, ISSN 1611-4558, Forschungsinstitut für Leasing an der Universität zu Köln, Köln, Vol. 5, Iss. 1, pp. 57-86

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/60287>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Leasing und seine Bedeutung bei Public-Private-Partnership-Finanzierungen

Dipl.-Kfm. Peter Bürger

Gliederung	Seite
1. Einleitung	58
2. Begriffliche Eingrenzung von Public-Private-Partnership (PPP)	58
3. Motive für das Aufkommen von PPP	59
4. Der PPP-Beschaffungsprozess	61
5. Geeignete Projekte	63
6. Gründe für Immobilien-Leasing	65
7. Neubau-Leasingfinanzierung	67
8. Leasing und Lebenszyklusansatz	69
9. Risikomanagement	74
10. Schlussbetrachtung und Ausblick	80
11. Literatur	81

1. Einleitung

Public-Private-Partnership (PPP) ist ein innovativer Ansatz, um die Strukturen des öffentlichen Sektors mit dem Know-how der Privatwirtschaft zum gegenseitigen Nutzen zu verbinden. In Großbritannien zum Beispiel werden PPP-Projekte schon seit mehr als zehn Jahren erfolgreich realisiert. Der Anteil von PPP-Projekten an allen öffentlichen Investitionen macht dort mittlerweile 20 % aus.¹

So verwundert es auch nicht, dass Peer Steinbrück in seiner Rede aus Anlass der Mitgliederversammlung des Deutschen Verkehrsforums am 25. April 2007 das Ziel vorgibt, den Anteil von PPP an öffentlichen Investitionen in Deutschland von heute 4 % auf ein Niveau von 15 % anzuheben.

Ziel dieses Beitrags ist es, die Bedeutung des Leasings bei der Durchführung von PPP-Projekten herauszuarbeiten. Im Ergebnis soll deutlich werden, wie Leasing zu Effizienzsteigerungen bei der Realisierung von PPP beitragen kann.

2. Begriffliche Eingrenzung von Public-Private-Partnership (PPP)

Für den Begriff der Public-Private-Partnership gibt es zurzeit noch keine einheitliche allgemein akzeptierte Definition.² Hinter dem Begriff PPP verbirgt sich „vielmehr ein breites Spektrum unterschiedlicher Ansätze“³.

In diesem Beitrag wird der Fokus auf die partnerschaftliche Zusammenarbeit von öffentlichem Sektor und Leasinggesellschaft als privatem Partner gelegt. Dabei steht die gemeinsame Realisierung von Hochbauprojekten im Vordergrund, da sie sich besonders zur Darstellung und Erklärung eines Leasingvorhabens eignet. Unter PPP wird hier eine vertraglich fixierte Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und der Privatwirtschaft über den gesamten Lebenszyklus öffentlicher Infrastrukturprojekte mit dem Ziel verstanden, diese un-

¹ Vgl. Elbing (2006), S. 38.

² Vgl. Greiling (2002), S. 339; Oberender / Rudolf (2004), S. 493.

³ Heinz (1993), S. 33.

ter Ausnutzung von Synergiepotenzialen und einer optimalen Risikoallokation zu realisieren.

3. Motive für das Aufkommen von PPP

Ein wichtiges Motiv für die steigende Zahl an PPP-Projekten ist in der hohen Staatsverschuldung zu sehen. Die Verschuldung der Gebietskörperschaften ist in der vergangenen Dekade ständig gestiegen; 1995 betrug sie 1.009,3 Mrd. Euro, 2005 bereits 1.447,3 Mrd. Euro.⁴ Vor diesem Hintergrund gilt es zu klären, warum die Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Hand und Privaten unter dem Begriff PPP sich einer zunehmenden Beliebtheit erfreut.

Ein wesentlicher Grund liegt in der bisherigen Systematik der öffentlichen Haushaltsbuchführung. Nach dem kameralistischen Prinzip wird der kommunale Haushalt in einen Verwaltungs- und einen Vermögenshaushalt unterteilt. Vermögenswirksame Einnahmen und Ausgaben wie zum Beispiel Investitionsausgaben, Kreditaufnahmen und Kredittilgungen werden im Vermögenshaushalt abgebildet. Die übrigen vermögensunwirksamen Zahlungsströme werden im Verwaltungshaushalt erfasst. Nach dem Haushaltsgrundsatz der formalen Ausgeglichenheit müssen Einnahmen und Ausgaben notfalls durch Kredite ausgeglichen werden. Für Kommunen, deren Vermögenshaushalt ausgeschöpft ist, sind Finanzierungen mittels PPP interessant, da nur die laufenden Zahlungen an den privaten Partner aus dem Vermögenshaushalt erbracht werden müssen, sodass es zu einer Schonung des laufenden Haushaltes kommt. Für den Fall des Leasings muss dabei berücksichtigt werden, dass dem Vorteil einer geringeren Liquiditätsbelastung in der Investitionsphase der Nachteil einer späteren höheren Belastung durch die Leasingraten entgegensteht.⁵

Formal gesehen erhöht sich die Staatsverschuldung nicht, wenn PPP-Projekte durch privates Kapital realisiert werden.⁶ Dadurch ist PPP im Vergleich zur herkömmlichen Kommunalkreditfinanzierung, die den Vermögenshaushalt belastet, sehr attraktiv. So regelt das Statistische Amt der Europäischen Gemeinschaften

⁴ Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft (2006), S. 73.

⁵ Vgl. Zwehl / Kulosa (2001), Spalte 765-769.

⁶ Vgl. Budäus (2004), S. 10.

(Eurostat), dass „Vermögenswerte, die Gegenstand einer öffentlich-privaten Partnerschaft sind, nicht als Vermögenswerte des Staates zu klassifizieren und folglich nicht in der Bilanz des Sektors Staat zu verbuchen sind“⁷. Die Zurechnung zum privaten Partner darf demnach nur dann erfolgen, wenn er das Baurisiko und das Ausfallrisiko oder das Nachfragerisiko trägt. Durch die Bilanzierung beim privaten Partner entfällt eine Verbuchung der Investitionsausgaben als Anlageinvestitionen des Staates und hat somit keine Auswirkungen auf das Staatsdefizit und den Schuldenstand des Staates.⁸

Eine weitere Erklärungsgröße für das Aufkommen von PPP ist die Risikoverteilung. Ein Grundgedanke von PPP liegt in der Aufteilung der inhärenten Risiken. Danach sollen Risiken, die vormals der öffentliche Sektor alleine getragen hat, teilweise auf den privaten Partner übertragen werden. Dabei muss eine fallweise Entscheidung getroffen werden, wer welche Risiken trägt. Die Beteiligten sollten sich dabei nach dem Risikoverteilungsgrundsatz richten, d. h. genau abwägen, wer die Risiken am besten einschätzen, steuern und tragen kann.⁹ Eine standardmäßige Abwälzung aller Risiken auf den privaten Partner hätte unter Umständen zur Folge, dass er sie nicht tragen kann und ausfällt. Somit würden die Risiken dann wieder auf den öffentlichen Sektor zurückfallen.

Als weiteres Argument für PPP führt man allgemein die effiziente Leistungserstellung durch Private an, wie auch eine Studie des Deutschen Instituts für Urbanistik zeigt. Dieser zu Folge wird bei der Realisierung von PPP-Projekten ein durchschnittlicher Effizienzgewinn von 10 % erzielt. Andere Stellen schätzen sogar Effizienzgewinne von bis zu 18 %.¹⁰

Es kann somit festgehalten werden, dass die Gründe für die Nachfrage nach PPP in der Schonung der laufenden öffentlichen Haushalte, der verbesserten Risikoallokation und einer höheren Effizienz in der Bereitstellung der zu erbringenden Leistungen liegen.

⁷ Eurostat (2004), S. 1.

⁸ Vgl. Eurostat (2004), S. 1; zur begrifflichen Klärung der drei Risikoarten siehe an gleicher Stelle.

⁹ Jakob / Kochendörfer (2000), S. 59 ff.

¹⁰ Vgl. Deutsches Institut für Urbanistik (2005), S. 10; Lütkestratkötter (2006), S. 710.

4. Der PPP-Beschaffungsprozess

Die Finanzierung und der Bau einer kommunalen Infrastruktureinrichtung wird in der Regel nicht durch standardisierte Produkte realisiert, sondern ist individuell auf das zu finanzierende Objekt und die Bedürfnislage der Kommune ausgerichtet. Zur Findung einer wirtschaftlichen Lösung unter Berücksichtigung möglichst aller für die öffentliche Hand relevanten Aspekte wurde ein mehrstufiger Wirtschaftlichkeitsvergleich als PPP-Beschaffungsprozess eingeführt (vgl. Abb. 1).¹¹

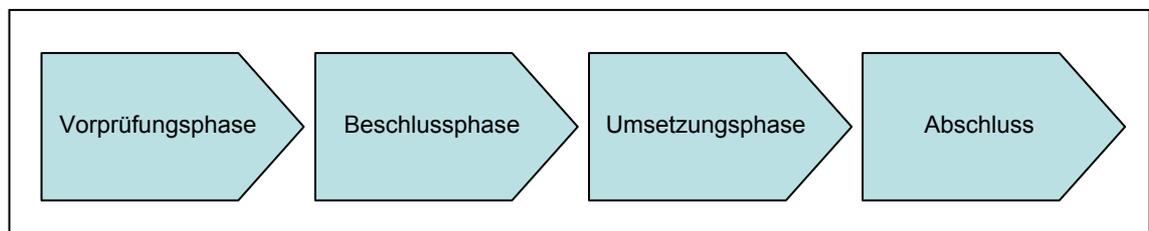


Abb. 1: Phasen des PPP-Beschaffungsprozesses¹²

Unabhängig von der Finanzierungsart sind in der Vorprüfungsphase eine Bedarfsfeststellung und eine Überprüfung der Haushaltslage durchzuführen.¹³ Bei der Bedarfsfeststellung werden die aktuell bestehenden Prioritäten, Qualitäts- und Leistungsstandards und deren potenziellen zukünftigen Entwicklungen berücksichtigt. Neben der Feststellung der Maßnahmenwirtschaftlichkeit muss auch geprüft werden, ob das Projekt während der Vertragslaufzeit von 20 bis 30 Jahren von der öffentlichen Hand finanziert werden kann, das heißt haushaltsverträglich ist.¹⁴ In dieser frühen Phase gilt es zu klären, wie die Risiken zwischen der öffentlichen Hand und dem Auftragnehmer zu verteilen sind und welche Eigentümerposition die Kommune einnehmen will. Im Anschluss legt man das zur Realisierung der Ziele geeignete PPP-Modell und Vergabeverfahren fest.¹⁵

Am Ende der Vorprüfungsphase wird eine Vorentscheidung für oder gegen die Weiterverfolgung der Projektrealisierung mittels PPP getroffen. Eine Entschei-

¹¹ Vgl. Bremer (2005), S. 118; Kichhoff (1997), S. 96.

¹² Vgl. Bremer (2005), S.3.

¹³ Vgl. Bremer (2005), S. 4.

¹⁴ Vgl. BMVBS (2006), S. 14 f.

¹⁵ Vgl. Bremer (2005), S. 4 f.

dung für die Realisierung mittels PPP ist nicht endgültig; sie kann in späteren Phasen noch gestoppt werden. Eine Entscheidung gegen die PPP-Realisierung ist hingegen irreversibel und führt zum Abbruch des PPP-Beschaffungsprojektes und eventuell zu einer konventionellen Eigenrealisierung.¹⁶

In der Beschlussphase untersucht man die Wirtschaftlichkeit durch eine Gegenüberstellung der konventionellen Beschaffungsvariante und der PPP-Beschaffung. Kosten und Erlöse des konventionellen Referenzprojektes werden über den Projektlebenszyklus ermittelt und diskontiert. Das konventionelle Referenzprojekt, auch unter dem Begriff des „Public Sector Comparator“ (PSC) bekannt, bietet einen Vergleichsmaßstab zur PPP-Beschaffungsvariante und stellt die Kostenobergrenze in der Wirtschaftlichkeitsprognose dar.¹⁷

Im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsprognose wird das konventionelle Referenzprojekt bzw. PSC mit dem PPP-Referenzprojekt verglichen.¹⁸ Das PPP-Referenzprojekt stellt die durch die öffentliche Hand geschätzten Kosten für die alternative private Bereitstellung bei identischer Outputspezifikation und gleichem Projektlebenszyklus dar.¹⁹ Überwiegen die Vorteile der Modellrechnung des PPP-Referenzprojektes, so „ist ein formeller Beschluss der Abgeordneten im jeweiligen zuständigen Parlament herbeizuführen“²⁰, um das Projekt als PPP auszuschreiben.

Ziel der Umsetzungsphase ist die Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebotes für die öffentliche Hand.²¹ Die Gewährleistung und Durchführung eines transparenten und diskriminierungsfreien Vergabeverfahrens gehört zu den Aufgaben der öffentlichen Hand und steht am Anfang der Umsetzungsphase.²² Für die Ausschreibung ist eine Leistungsbeschreibung erforderlich. Es wird zwischen der klassischen Leistungsbeschreibung (Inputspezifikation) und der Outputspezifikation unterschieden. Mit Hilfe der Outputspezifikation definiert die öffentliche Hand den „Service und die Ergebnisse, die sie von der Projektgesellschaft im

¹⁶ Vgl. BMVBS (2006), S. 11.

¹⁷ Vgl. Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (2003), S. 22.

¹⁸ Vgl. Bremer (2005), S. 117.

¹⁹ Vgl. Bremer (2005), S. 83.

²⁰ Bremer (2005), S. 7.

²¹ Vgl. Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (2003), S. 35.

²² Vgl. Meininger (2005), S. 640.

Rahmen des Bau- und Betreibervertrages fordern“²³. Die Outputspezifikation räumt der Projektgesellschaft bewusst Gestaltungsspielräume zur Optimierung und Innovation ein, um deren Kreativität in der Ideenfindung zu fördern. Der private Bieter wird zur Erarbeitung einer wirtschaftlichen Lösung aufgrund seines Know-hows herausgefordert. Durch die Outputspezifikation wird eine verbesserte Risikoallokation erreicht, da Risiken klar zugeordnet werden können.²⁴ Bei konventionell ausgeschriebenen Projekten verbleibt das Risiko von Planung, Bauzeit und Baukosten beim Auftraggeber; nachträgliche Veränderungen zur Verbesserung der Betriebsbedingungen gehen zu Lasten des öffentlichen Auftraggebers.²⁵

Der Auswertung der Angebote folgt der Wirtschaftlichkeitsnachweis. Darin wird das abschließend verhandelte PPP-Angebot mit dem konventionellen Referenzprojekt verglichen.²⁶

In der letzten Phase werden die Vertragsverhandlungen geführt. Erst jetzt fällt die endgültige Entscheidung über die Zuschlagserteilung und die Vertragsunterzeichnung.²⁷

Das Projektcontrolling dient während der gesamten Laufzeit der Feststellung des Zielerreichungsgrades ausgehend von der Planung und der Ergreifung von Maßnahmen bei auftretenden Problemen.²⁸

5. Geeignete Projekte

Die Auswahl von PPP-tauglichen Projekten wird im Rahmen eines Eignungstests zu Beginn der Projektentwicklung in der Vorprüfungsphase durchgeführt. Es gilt zu klären, ob das Projektvolumen hinreichend groß ist, um beispielsweise die anfallenden Transaktionskosten oder Finanzierungsnachteile im Vergleich zu Kommunalkreditkonditionen durch Effizienzgewinne zu kompensie-

²³ Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (2003), S. 6.

²⁴ Vgl. Bremer (2005), S. 85.

²⁵ Vgl. Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (2003), S. 7.

²⁶ Vgl. Bremer (2005), S. 116.

²⁷ Vgl. Bremer (2005), S. 9; Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (2003), S. 7.

²⁸ Vgl. Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (2003), S. 38.

ren.²⁹ Bei der Identifikation ausführbarer Projekte müssen Hochbauprojekte benannt werden, deren Realisierung die öffentliche Hand auch in Eigenregie durchführen würde oder bei kommunalen Pflichtaufgaben durchführen muss.³⁰ Geeignete Projekte zeichnen sich ferner dadurch aus, dass Planungs-, Bau- und Betreiberleistungen gemeinsam von einem privaten Partner für eine Vertragslaufzeit von 10 bis 20 Jahren erbracht werden und keine wesentlichen Nutzungsänderungen während der Vertragslaufzeit zu erwarten sind. Als weitere geeignete Projekteigenschaften sind ein hoher kontinuierlicher baulicher Erhaltungsaufwand sowie hohe Betriebskosten während der gesamten Nutzungsdauer als wesentlicher Teil der Projektkosten zu nennen.³¹

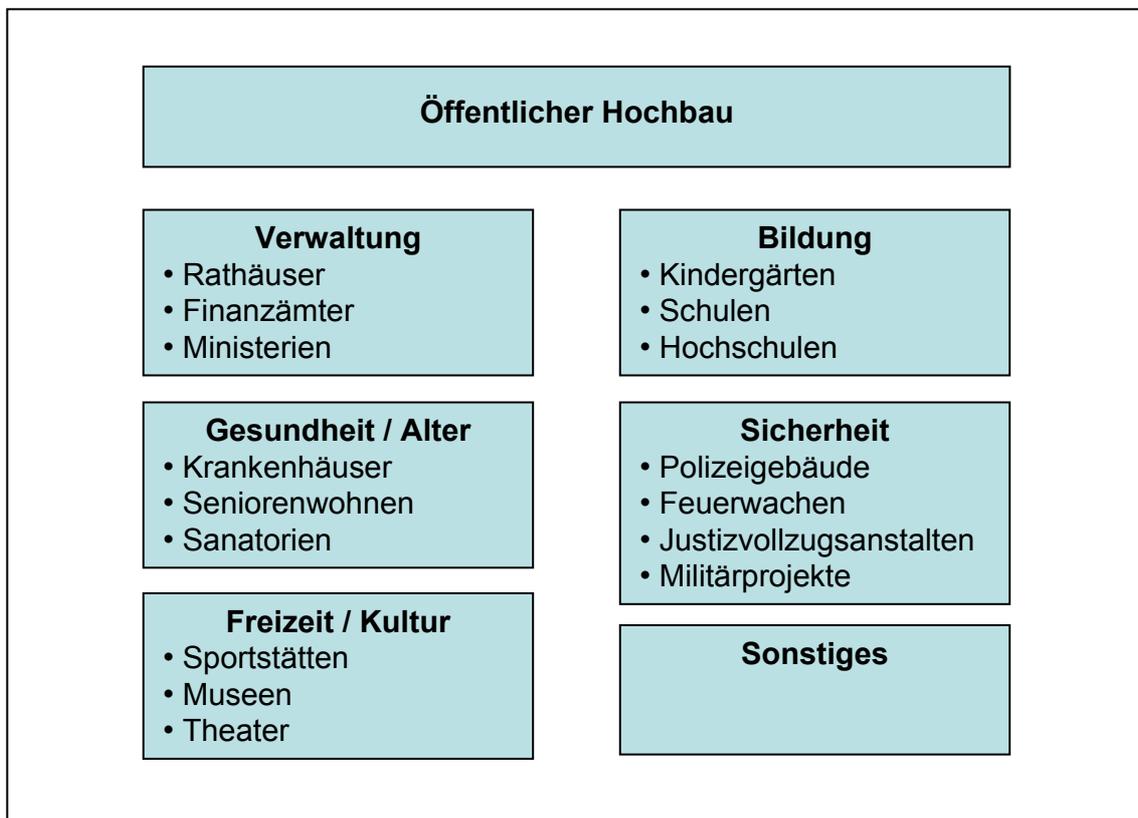


Abb. 2: Relevante Sektoren für PPP-Projekte im öffentlich Hochbau³²

Die Projektgegenstände von PPP unterscheiden sich bei Bund, Land und Kommunen erheblich. Auf Bundes- und Länderebene liegt der Schwerpunkt auf Projekten in den Bereichen Verkehr und Justiz, wohingegen Schule und Sozi-

²⁹ Vgl. BMVBS (2006), S. 17 f.

³⁰ Vgl. Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (2005), S. 9.

³¹ Vgl. o. V. (2005), S. 16.

³² Vgl. Elbing (2006), S. 17.

alwesen in den Kommunen eine bedeutende Rolle spielen.³³ Abbildung 2 gibt einen Überblick über die relevanten Sektoren für PPP-Projekte im öffentlichen Hochbau.

6. Gründe für Immobilien-Leasing

Die Gründe für Immobilienleasing sind vielfältig; dabei dürfen betriebswirtschaftliche Überlegungen bei der Entscheidung für eine alternative Finanzierungs- und Organisationsform im öffentlichen Bereich nicht das allein entscheidende Kriterium sein. Von zentraler Bedeutung ist zunächst die Beurteilung der Leistungsstandards. Die Leistungserfüllung des Privaten muss in quantitativer und qualitativer Hinsicht gewährleistet und auf Dauer für den Bürger sichergestellt sein. Daneben spielen ökonomische Gesichtspunkte natürlich auch eine entscheidende Rolle.³⁴

Hat sich die Kommune in der Vorprüfungsphase für die Durchführung eines Investitionsvorhabens entschieden, so stellt sich die Frage, wie das Projekt finanziert und ob es im Rahmen einer Eigen- oder Fremdfinanzierung durchgeführt werden soll. Es muss unter Berücksichtigung der eigenen Zielsetzungen eine optimale Lösung gefunden werden, wobei auch Leasing als Finanzierungsalternative beachtet werden sollte.³⁵

Ein Vorteil des Immobilien-Leasings für die öffentliche Hand liegt darin, dass sie die erste Leasingrate erst zum Zeitpunkt der Übernahme des schlüsselfertig erstellten Objektes, das heißt bei Nutzungsbeginn, zu zahlen hat. Es fallen keine Zahlungen während der Planung und der Errichtung an. Die indexfreie Leasingrate stellt für die Kommune im Gegensatz zu herkömmlichen Mietmodellen eine sichere langfristige Kalkulationsgrundlage dar. Durch Immobilienleasing kommt es zu einer Entlastung der öffentlichen Verwaltung, insbesondere der Bauämter und der Bauabteilungen, da ein Teil ihrer Aufgaben auf den privaten Partner übergehen.³⁶ Dies kann einerseits zu Kosteneinsparungen auf Seiten

³³ Vgl. Deutsches Institut für Urbanistik (2005), S. 11.

³⁴ Vgl. Kirchhoff (1997), S. 115.

³⁵ Vgl. Fohlmeister (1992), S. 180.

³⁶ Vgl. Feinen (1994a), S. 753.

der öffentlichen Verwaltung führen, andererseits kann es in diesem Zusammenhang aber auch zu Remanenzkosten kommen. Diese „bezeichnen Personal- oder Sachkosten, die trotz Ausgliederung einer Maßnahme weiterhin anfallen“³⁷, wie zum Beispiel öffentliche Bedienstete, die nicht anderweitig eingesetzt oder freigesetzt werden können.

Ein weiterer Vorteil des Immobilien-Leasings bei der Erstellung von neuen Objekten liegt in der variablen Leistungstiefe. Sie kann sich von der Finanzierung über das Baumanagement bis hin zur Erbringung der Bauleistung und Gewährleistungsverfolgung erstrecken und Effizienzgewinne mit sich bringen.³⁸

Die Behandlung von Leasingraten im kommunalen Haushalt war lange Zeit nicht eindeutig und umstritten, was auch an der rechtlichen Einordnung des Leasings im Bereich zwischen Mietverhältnis und Ratenzahlungsinvestition liegen kann.³⁹ Inzwischen besteht bei Bund und Ländern weitgehend Konsens darüber, dass die Leasingraten konsumptiv aus dem Verwaltungshaushalt und Ausgaben, die aus der Ausübung der Kaufoption anfallen, investiv im Vermögenshaushalt veranschlagt werden. Dadurch wird die öffentliche Hand in die Lage versetzt, „ihre Investitionsplanung relativ unabhängig vom Aufkommen an Finanzierungsmitteln umzusetzen. Damit können notwendige Investitionsprojekte früher realisiert werden“.⁴⁰ Dabei ist allerdings kritisch anzumerken, dass Leasinggeschäfte in der Gemeindeordnung als kreditähnliche Rechtsgeschäfte klassifiziert werden. Wenn die Haushaltslage einer Kommune eine Kreditaufnahme nicht zulässt, dann sind auch kreditähnliche Rechtsgeschäfte wie die Leasingfinanzierung nicht zulässig. Durch kreditähnliche Rechtsgeschäfte kommt es zu keiner Entlastung des Kommunalhaushalts, sondern lediglich zu einer Verschiebung der Finanzierungslast auf zukünftige Perioden.⁴¹

³⁷ Neuhaus (2006), S. 283.

³⁸ Vgl. Freitag (2006), S. 391.

³⁹ Vgl. Heppe (1999), S. 38.

⁴⁰ Feinen (1994b), S. 93.

⁴¹ Vgl. o. V. (2005), S. 12 f.

7. Neubau-Leasingfinanzierung

Das Leasingproduktangebot im Geschäftsfeld Immobilien lässt sich in die drei Hauptformen Neubau-Leasing, Buy-and-lease und Sale-and-lease-back unterteilen.⁴² In diesem Beitrag wird der Fokus auf das Neubau-Leasing gelegt, da es sich zur Verdeutlichung des Lebenszyklusansatzes besonders eignet.

Beim Neubau-Leasing erwirbt die für dieses Vorhaben gegründete Objektgesellschaft ein Grundstück und errichtet auf diesem ein Neubau nach den Wünschen des Leasingnehmers. Ist der Bau vollendet, nutzt die öffentliche Hand als Leasingnehmer das Objekt durch einen Immobilien-Leasingvertrag in Form eines Teilamortisationsvertrages im engeren Sinne.⁴³ Abhängig von der Vertragsform kann der öffentlichen Hand als Leasingnehmer eine Kaufoption zum Ende der Grundmietzeit eingeräumt werden.

Als Kapitalgeber treten Kreditinstitute auf, die meist Gesellschafterbanken der Leasinggesellschaften oder deren Hypothekenbanken sind.⁴⁴ Es gibt verschiedene Finanzierungsformen für das Leasingmodell: Beim Leasingmodell mit Bankkredit nimmt die Objektgesellschaft zur Finanzierung des Leasingobjektes einen Bankkredit auf. Der Leasinggeber ist Kreditnehmer und zahlt Zins und Tilgung an die Bank, während die öffentliche Hand als Leasingnehmer die Leasingraten an den Leasinggeber zahlt.⁴⁵ Während der unkündbaren Grundmietzeit können Refinanzierungsdarlehen der Banken nur in Höhe des Amortisationsanteils der Leasingraten getilgt werden. Die zum Ende der Grundmietzeit verbleibende Restschuld muss durch einen Optionserlös oder einen Verwertungserlös bei Objektübergabe durch den Leasingnehmer zurückgeführt werden.⁴⁶

Verkauft der Leasinggeber seine Forderungen gegenüber der Kommune an eine Bank, so wird dies Leasingmodell mit Forderungsverkauf genannt.⁴⁷ Dadurch ändert sich aus Sicht der Bank der Bonitätsträger. An die Stelle des Lea-

⁴² Vgl. Fink / Hintsch / Junga (1996), S. 37.

⁴³ Vgl. Heitmüller / Ostermann (2006), S. 394.

⁴⁴ Vgl. Fohlmeister (1992), S. 196.

⁴⁵ Vgl. Hepe (1999), S. 42.

⁴⁶ Vgl. Gabele / Dannenberg / Kroll (1998), S. 39.

⁴⁷ Vgl. Hepe (1999), S. 42.

singgebers tritt die öffentliche Hand als Schuldner. Dies hat zur Folge, dass sich die Finanzierungskonditionen des Leasinggebers an die Kommunalkreditkonditionen annähern.⁴⁸

Leasingmodelle mit Fondsfinanzierung sind im Immobilienbereich aufgrund geänderter steuerlicher Rahmenbedingungen weitgehend vom Markt verschwunden; wegen ihrer geringen Bedeutung wird an dieser Stelle deshalb auch nicht näher darauf eingegangen.⁴⁹

Ein Immobilien-Leasinggeschäft lässt sich auf Seiten des Leasingunternehmens grob in die Akquisitionsphase, Verhandlungsphase und Verwaltungsphase untergliedern. In der Akquisitionsphase wird das Leasingmodell auf die kundenspezifischen Bedürfnisse des Leasingnehmers zugeschnitten und es erfolgt eine steuerliche, rechtliche und finanzierungstechnische Koordination zwischen den Fachabteilungen sowie eine Bonitätsbeurteilung des Auftraggebers.⁵⁰ In dieser Phase werden die Vorgaben der Ausschreibung der öffentlichen Hand in der Leasinggesellschaft umgesetzt.

Während sich die Leasinggesellschaft noch am Anfang der Ablaufstruktur eines Immobilien-Leasinggeschäftes befindet, ist im PPP-Beschaffungsprozess mit der Umsetzungsphase bereits die dritte Stufe des Beschaffungsprozesses erreicht.

Nachdem die Objektvorlage den Entscheidungsgremien der Leasinggesellschaft vorgelegt wurde, erfolgt in der Verhandlungsphase die Feinabstimmung sämtlicher Vertragswerkbestandteile mit dem Leasingnehmer, in diesem Fall der öffentlichen Hand. Diese wertet in der Umsetzungsphase des PPP-Beschaffungsprozesses die Angebote aus und das wirtschaftlichste Angebot erhält den Zuschlag. Die anschließende Verwaltungsphase untergliedert sich in die Bauphase und die Mietphase.⁵¹ Auf diese beiden Phasen wird im anschließenden Kapitel näher eingegangen. Die folgende Abbildung gibt einen

⁴⁸ Vgl. Napp / Ulsamer (2006), S. 614.

⁴⁹ Vgl. Freitag (2006), S. 390.

⁵⁰ Vgl. Fohlmeister (1992), S. 198.

⁵¹ Vgl. Fohlmeister (1992), S. 198.

zusammenfassenden Überblick über den Aufbau einer Neubau-Leasingkonzeption.

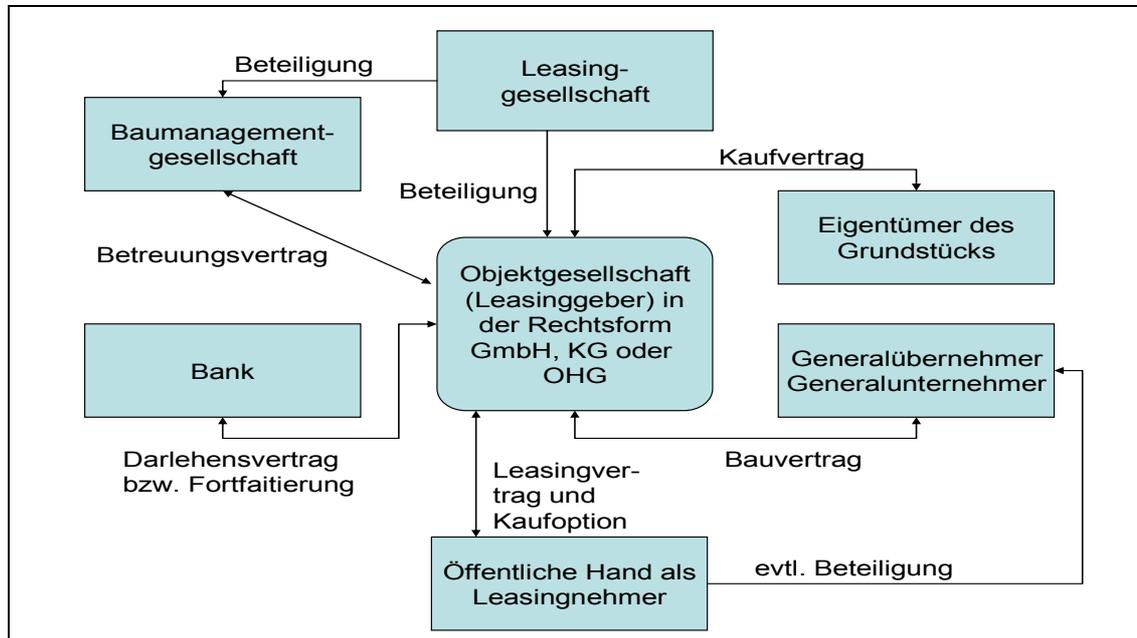


Abb. 3: Übersicht einer Neubauleasing-Konzeption⁵²

8. Leasing und Lebenszyklusansatz

Bei PPP der ersten Generation übernahmen Private den Bau und die Finanzierung von Projekten des öffentlichen Hochbaus. Bei diesen Modellen handelte es sich um Formen der privaten Vorfinanzierung in Verbindung mit Forfaitierung. Aufgrund der Forfaitierung verbleibt das Baurisiko auf Seiten der öffentlichen Hand und hat die Zurechnung der Fremdfinanzierungsmittel zu deren Bilanz zur Folge.⁵³

Dieser Umstand führte zu einer Änderung des Risikotransfers bei PPP-Modellen der zweiten Generation, um eine Risikoallokation gemäß den Maastricht-Kriterien herbeizuführen. PPP-Modelle der zweiten Generation gelten als eine innovative Beschaffungsvariante des öffentlichen Sektors, da sie

⁵² Vgl. Bordewin / Tonner (2003), S. 130; Fohlmeister (1992), S. 20.

⁵³ Vgl. Napp / Ulsamer (2006), S. 614 f.

den gesamten Lebenszyklus der Investition betrachten und somit einen ganzheitlichen Ansatz verfolgen.⁵⁴

Immobilien gehören mit einem wirtschaftlichen Nutzungspotenzial von mehreren Jahrzehnten zu den dauerhaftesten Wirtschaftsgütern, deren „Leben“ in mehrere Phasen unterteilt werden kann (vgl. Abb. 4). Der Lebenszyklus eines Gebäudes lässt sich in einem Anfang-Ende-Prozess darstellen und wird als Immobilienlebenszyklus bezeichnet,⁵⁵ dessen Phasen, in Anlehnung an Produktlebenszyklen, den idealtypischen Lebensverlauf von Immobilien beschreiben. In der Literatur ist die Bezeichnung und Gliederung der einzelnen Phasen uneinheitlich,⁵⁶ wobei in dieser Arbeit von den folgenden Phasen ausgegangen wird:

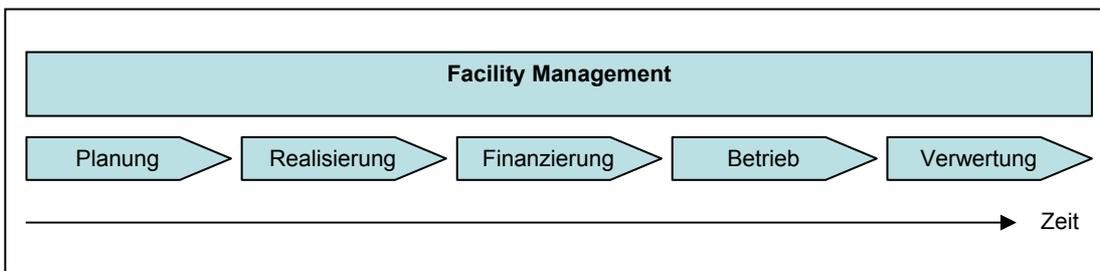


Abb. 4: Immobilienlebenszyklus⁵⁷

Im Rahmen des Full-Service-Leasings übernimmt die Leasinggesellschaft über den gesamten Lebenszyklus der Immobilie hinweg das Facility Management. „Facility Management ist der ganzheitliche strategische Rahmen für koordinierte Programme, um Gebäude, ihre Systeme und Inhalte kontinuierlich bereitzustellen, funktionsfähig zu halten und an die wechselnden organisatorischen Bedürfnisse anzupassen. Damit deren höchste Werthaltigkeit erreicht wird, bedarf es der Zusammenführung technischer und betriebswirtschaftlicher Leistungsbereiche.“⁵⁸ Durch das Facility Management können Effizienzvorteile bei der PPP-Beschaffungsvariante gegenüber der herkömmlichen Eigenerstellung erzielt werden, die zu einem erheblichen Teil aus einer Kostenoptimierung über den gesamten Lebenszyklus der Immobilie resultieren. Effizienzpotenziale bei der PPP-Beschaffungsvariante können sich aus Größenvorteilen ergeben. Be-

⁵⁴ Vgl. Budäus (2006), S. 14; Vestner (2005), S. 1.

⁵⁵ Vgl. Bruhnke / Kübler (2002), S. 497.

⁵⁶ Vgl. Krimmling (2005), S. 24.

⁵⁷ Vgl. Schäfers (1997), S. 26.

⁵⁸ Kahlen (2001), S. 37.

triebsspezifische Gründe für steigende Skalenerträge (economies of scale) können in Kosteneinsparungen bei Produktionsmitteln, unterproportional steigenden Gemeinkosten der Unternehmensführung oder unterproportional wachsenden Lagerbeständen an Ersatzteilen liegen. Produktspezifische Ursachen für Effizienzvorteile können in zunehmender Arbeitsteilung, Spezialmaschineneinsatz oder Lerneffekten begründet sein.⁵⁹ Auf Effizienzvorteile, die aus einem verbesserten Risikomanagement resultieren, wird im nächsten Kapitel eingegangen.

Der Immobilienlebenszyklus beginnt mit der Planungsphase. Auf Seiten des öffentlichen Auftraggebers erfolgt die Planung im Rahmen des PPP-Beschaffungsprozesses wie in Kapitel 4 dargelegt. Die Leasinggesellschaft richtet sich in ihren Planungen nach den Outputspezifikationen, die ihr die öffentliche Hand durch die Ausschreibung vorgibt. In dieser Phase ist die Kostenbeeinflussbarkeit sehr hoch, sodass neben den Kosten für den Neubau auch die Kosten für den weiteren Betrieb und die Verwertung stark determiniert werden.⁶⁰ Die Baufolgekosten müssen erfasst werden, damit sie durch die Vereinbarung von Preisen, Standards und eindeutigen Verantwortlichkeiten in langfristigen Verträgen wirtschaftlich gesteuert werden können.⁶¹ Die Kostenplanung stellt einen erheblichen Faktor für die Risikominimierung des Betreibers dar, da die „Erhaltungs- und Instandsetzungskosten sowie die Kosten der im Gebäude ablaufenden Betriebsprozesse bereits zu Beginn des PPP-Projekts transparent kalkuliert werden“⁶² müssen und die Vereinbarung eines fixen Preises für die öffentliche Hand ein wesentlicher Vertragsbestandteil ist.

Die Realisierungsphase umfasst den Zeitraum von der Bauplanung bis zur Baufertigstellung und beträgt in der Regel zwischen ein und zwei Jahren, kann aber auch je nach Größe und Komplexität des Bauvorhabens länger sein. In dieser Phase sind die Möglichkeiten der Kostensteuerung geschrumpft.⁶³ Der Leasinggesellschaft kommen im Zusammenhang mit der Errichtung des Objektes zahlreiche Aufgaben zu. Bei der Grundstücksbeschaffung schließt sie die

⁵⁹ Vgl. Wied-Nebbeling (2004), S. 7.

⁶⁰ Vgl. Pfnür (2004), S. 110.

⁶¹ Vgl. o. V. (2003), S. 5.

⁶² Zimmermann (2005), S. 646.

⁶³ Vgl. Herrmann / Neumann (1997), S. 264; Pfnür (2004), S. 110.

Grundstückskauf- und / oder Erbbaurechtsverträge mit dem Notar und überwacht die Notar- und Gerichtsakte.⁶⁴ Es werden Baugenehmigungen beschafft, hinderliche Miet- und Pachtverträge beseitigt und es erfolgt die Kontrolle der Gebühreuzahlung. Für die Errichtung des Gebäudes werden die baurechtlichen Voraussetzungen geschaffen und die Übernahme öffentlich-rechtlicher Bauplanungsaufgaben wird vertraglich fixiert.⁶⁵ Immobilienleasinggesellschaften bieten über ihre Tochtergesellschaften Bauconsulting- und Baumanagementleistungen an, die von der Bauberatung über die technische Baubetreuung, die Projektsteuerung und Projektentwicklung bis zur Übernahme sämtlicher Bauleistungen als Generalunternehmer reichen. Nachdem die Bauverträge abgeschlossen, Bauleistungen kalkuliert, abgenommen und abgerechnet wurden, erfolgt die schlüsselfertige Übergabe des Objekts an die öffentliche Hand als Leasingnehmer.⁶⁶ Leasinggesellschaften können in der Bauphase durch ihren Know-how-Vorsprung die Abwicklung professioneller und kostengünstiger durchführen, als es dem Leasingnehmer durch eigene Tätigkeit möglich wäre.⁶⁷ Durch ihre ständige Bautätigkeit können Leasinggesellschaften aufgrund ihrer Nachfragemacht in der Regel günstigere Baupreise als ein einzelner Leasingnehmer durchsetzen.⁶⁸ Die starke Position von Leasinggesellschaften und ihren Tochtergesellschaften am Markt für Bauleistungen trägt auch zu erhöhter Terminalsicherheit zugunsten des Leasingnehmers bei. Die Vorteile für den Leasingnehmer in der Bauphase liegen in seiner Entlastung von sämtlichen Bauherrenaufgaben und in der ökonomischen Abwicklung von Baumaßnahmen, die in einem engen Kosten- und Zeitrahmen realisiert werden sollen.⁶⁹

Die Erbringung der Finanzierung in der nächsten Phase gehört zu den Kernaufgaben der Leasinggesellschaft. Sie wurde im letzten Kapitel erläutert. Bei PPP der ersten Generation endete mit der Finanzierung die Leistungserbringung der Leasinggesellschaft. Durch die konzeptionelle Berücksichtigung des gesamten Lebenszyklus' erweitert sich der Umfang der Leistungserbringung bei PPP der zweiten Generation auf die Phase des Betriebs und der Verwertung.

⁶⁴ Vgl. Feinen (2002), S. 14.

⁶⁵ Vgl. Pfnür (2004), S. 153.

⁶⁶ Vgl. Pfnür (2004), S. 153.

⁶⁷ Vgl. Feinen (1997), S. 566.

⁶⁸ Vgl. Follak / Leopoldsberger (1996), S. 234.

⁶⁹ Vgl. Fohlmeister (1992), S. 210

Die vierte Phase des Immobilienlebenszyklus' wird „Betriebsphase“ genannt und umfasst das Gebäudemanagement, das man in einen technischen, einen infrastrukturellen und in einen kaufmännischen Part aufteilt. Als Elemente des technischen Gebäudemanagements lassen sich beispielhaft die Instandhaltung, das Energiemanagement nach ökologischen und ökonomischen Kriterien, die Entsorgung von Abfällen, die Verbesserung des Istzustandes durch Modernisierung, Sanierung, Umbau, Verfolgung der technischen Gewährleistung und die Versorgung mit Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffen nennen.⁷⁰

Die infrastrukturellen Leistungen des Gebäudemanagements können Datenverarbeitungsdienstleistungen, Pflege der Grünanlagen, Hausmeister- und Pförtnerdienste, Sicherheitsdienste, interne Postdienste, Kopier- und Druckdienste, den Parkhausbetrieb, Reinigungsdienste, Winterdienste und die betriebliche Gemeinschaftsverpflegung umfassen.⁷¹

Dem kaufmännischen Gebäudemanagement werden Dienstleistungen rund um Vermietung, Kostenabrechnung, Vertragsmanagement, Flächenmanagement und Objektbuchhaltung zugerechnet.⁷²

Die Baufolgekosten sind eine entscheidende Größe bei Immobilien. Sie betragen zum Beispiel im Wohnungsbau 1,5 % pro Jahr, bei Büro- und Verwaltungsgebäuden 8,5 % pro Jahr, bei Krankenhäusern 26 % pro Jahr und bei Schulen und Kindergärten 31 % pro Jahr. Bei Schulen und Kindergärten bedeutet dies, dass die Baufolgekosten die ursprünglichen Investitionskosten bereits nach drei bis vier Jahren überschreiten.⁷³ Aus diesen Daten lässt sich ersehen, dass die Betriebs- und Baufolgekosten der verschiedenen Gebäudearten im öffentlichen Bereich über den Lebenszyklus einer Immobilie, der bis zu 30 Jahre betragen kann, sehr hoch sind. Daraus kann ein erhebliches Kostensenkungspotenzial abgeleitet werden. Bei einem Bürogebäude machen beispielsweise Ausgaben für Wartung, Reinigung und Bewachung 25,5 % der Nebenkosten aus. Der Hausmeisterservice umfasst weitere 14,5 %.⁷⁴ Beim Hausmeisterservice kön-

⁷⁰ Vgl. Kahlen (2001), S. 123 f.

⁷¹ Vgl. Vauck (1995), S. 25 f.

⁷² Vgl. Vauck (1995), S. 25 f.

⁷³ Vgl. Temmhoff (2002), S. 3 f.

⁷⁴ Vgl. Jones Lang LaSalle (2006), S. 7.

nen Kosteneinsparungen durch eine bessere Arbeitsorganisation, wie zum Beispiel die Einrichtung eines Hausmeisterpools für mehrere Gebäude, realisiert werden. Kostensenkungspotenzial durch Facility Management kann die öffentliche Hand aber auch bei der konventionellen Beschaffungsalternative erzielen, indem sie das Facility Management in der Betriebsphase an einen externen Dienstleister vergibt.

Die letzte Phase des Immobilienlebenszyklus' wird als „Verwertungsphase“ bezeichnet. In der Verwertungsphase wird entschieden, ob die Immobilie verkauft, abgerissen oder eine neue Projektentwicklung durchgeführt wird.⁷⁵ Für die öffentliche Hand als Leasingnehmer stellt sich zum Vertragsende nicht die Frage, eine dieser drei Möglichkeiten wahrzunehmen. Sie hat je nach Vertragsart aber die Wahl, ob sie von der Mietverlängerungsoption oder der Kaufoption Gebrauch machen will. Wurde ein Teilamortisationsvertrag ohne Kauf- oder Mietverlängerungsoption abgeschlossen, endet das Vertragsverhältnis zwischen dem Leasinggeber und der öffentlichen Hand mit dem Ende der festgeschriebenen unkündbaren Grundmietzeit.

Es wird festgehalten, dass das Full-Service-Leasing mit seinem breiten Leistungsspektrum zu einer unter Kostengesichtspunkten verbesserten Betreuung der Immobilie über den gesamten Lebenszyklus beitragen kann. Um das Gebäudemanagement so wirtschaftlich wie möglich zu betreiben, muss es als Teildisziplin des Facility Managements in den gesamten Immobilienlebenszyklus integriert werden, d. h. es muss schon in der Planungsphase berücksichtigt werden.

9. Risikomanagement

Das Risikomanagement ist als ein Kernelement von erfolgreichen PPP-Projekten zu betrachten.⁷⁶ Entscheidungen unter Unsicherheit können untergliedert werden in Entscheidungen unter Risiko und Entscheidungen unter Ungewissheit. Bei einer Risikosituation sind dem Entscheidungsträger die Wahr-

⁷⁵ Vgl. Bruhnke / Kübler (2002), S. 504.

⁷⁶ Vgl. Heudorf (2006), S. 28.

scheinlichkeiten für das Eintreten der möglichen Umweltzustände bekannt.⁷⁷ Das Aufstellen der benötigten Wahrscheinlichkeitsverteilung der Umweltzustände kann mit objektiven Wahrscheinlichkeiten aus empirischen Häufigkeitsverteilungen der Ergebnisse von ähnlichen Entscheidungssituationen gewonnen werden oder mit subjektiven Wahrscheinlichkeiten auf Basis individueller Erfahrungen und Überlegungen.⁷⁸ Wenn für das Eintreten der relevanten Umweltzustände weder subjektive noch objektive Wahrscheinlichkeiten angegeben werden können, dann wird dies als Ungewissheit bezeichnet.⁷⁹ Essenziell für Entscheidungssituationen unter Unsicherheit ist somit die Möglichkeit bzw. die Gefahr eines Verlustes oder eines Schadens mit der Folge einer negativen Zielabweichung oder Nichterreicherung der angestrebten Ziele.⁸⁰

Wenn die öffentliche Hand und der private Partner Entscheidungen unter Unsicherheit zu treffen haben, dann sind Risikopräferenzen zu berücksichtigen. „Bei Risikoaversion wird ein sicherer Betrag in Höhe des Erwartungswerts des Ergebnisses der unsicheren Ergebnisverteilung vorgezogen.“⁸¹ Für Risikofreude gilt dies genau umgekehrt. Entspricht der Nutzen des Erwartungswertes genau dem Erwartungswert des Nutzens, so wird von Risikoindifferenz oder Risikoneutralität gesprochen.⁸² Die Risikoeinstellung eines Entscheidungsträgers kann am Sicherheitsäquivalent gemessen werden. Das Sicherheitsäquivalent ist das sichere Ergebnis, dem der Entscheidungsträger den gleichen Nutzen zumisst wie einer Wahrscheinlichkeitsverteilung von Ergebnissen.⁸³ Als Risikoprämie wird die Differenz zwischen Erwartungswert und Sicherheitsäquivalent bezeichnet. Bei Risikoaversion ist die Risikoprämie somit positiv.⁸⁴ Es bleibt festzuhalten, dass bei PPP anhand des Kriteriums der Risikoprämie Risiken auf denjenigen Partner übertragen werden sollten, bei dem die Risikoprämie am geringsten ist.

Zur Optimierung der Lebenszykluskosten im Hinblick auf Risiken von PPP-Projekten eignet sich ein Risikomanagementprozess, der sich in vier Schritte

⁷⁷ Vgl. Bamberg / Coenenberg (2006), S. 19 ff.

⁷⁸ Vgl. Perridon / Steiner (2007), S. 95.

⁷⁹ Vgl. Bamberg / Coenenberg (2006), S. 127 ff.

⁸⁰ Vgl. Kupsch (1975), S. 154.

⁸¹ Neus (2005), S. 452.

⁸² Vgl. Neus (2005), S. 452.

⁸³ Vgl. Farny (2000), S. 294.

⁸⁴ Vgl. Neus (2005), S. 452.

unterteilt. Der Risikomanagementprozess umfasst die Risikoidentifizierung, die Bewertung und die Analyse, die Verteilung und das Nachverfolgen von Risiken und ist als zyklischer Prozess über den gesamten Lebenszyklus der Immobilie durchzuführen.⁸⁵

An erster Stelle steht die Identifizierung von Schlüsselrisiken, da ein Großteil der Risikokosten von einigen wenigen Risikoarten verursacht wird.⁸⁶ Es muss herausgearbeitet werden, wo Risiken auftreten können, und bestimmt werden ob die Risiken globaler, sektorenspezifischer oder projektspezifischer Natur sind. Danach erfolgt die Bewertung und Analyse der identifizierten Risiken mit ihren Eintrittswahrscheinlichkeiten, Auswirkungen, Schadenshöhe und ihrem möglichen zeitlichen Anfall.⁸⁷ Im dritten Schritt erfolgt die Verteilung der Risiken. Diese werden von der öffentlichen Hand auf den privaten Partner übertragen, wenn seine Risikoprämie geringer als die der öffentlichen Hand ist. Die Höhe der Risikoprämie ist abhängig von der Risikopräferenz. Der Risikotransfer wird nur zustande kommen, wenn beide Vertragsparteien für sich einen positiven Saldo aus Nutzen abzüglich Missnutzen ziehen. Bei der öffentlichen Hand ergibt sich der Nutzen aus der Abgabe der Schadenverteilung und der damit verbundenen verminderten Risikolage. Der Missnutzen entsteht aus der Zahlung von Prämien an den privaten Partner, der die Risiken trägt. Damit die öffentliche Hand den Risikotransfer als vorteilhaft ansieht, muss sie den Nutzen aus der Risikoabgabe höher als den Missnutzen der Prämienzahlung bewerten. Die Kommune bevorzugt somit die sichere Zahlung der Versicherungsprämie gegenüber der unsicheren Realisation eines zufälligen Schadens. Für den privaten Partner ergibt sich der Nutzen aus der erhaltenen Prämie für die Risikoübernahme.⁸⁸ Wesentlich schwerer dürfte aber das Argument wiegen, dass die Vergabe von Aufträgen an Private an den Risikotransfer gebunden ist und die Risikoübernahme somit als Grundvoraussetzung für die Auftragserteilung an einen Privaten angesehen werden kann.

Aus Effizienzgesichtspunkten sollen bei PPP-Projekten demjenigen Partner die Risiken übertragen werden, der das jeweilige Risiko am besten steuern kann.

⁸⁵ Vgl. Elbing (2006), S. 106.

⁸⁶ Vgl. Vestner (2005), S. 839.

⁸⁷ Vgl. Elbing (2006), S. 106.

⁸⁸ Vgl. Farny (2000), S. 35.

Die Übertragung von zu vielen Risiken auf den privaten Partner hat Risikoaufläufe zur Folge, sodass es durch den Risikotransfer nicht zu den gewünschten Effizienzvorteilen kommt.⁸⁹ Eine übermäßige Belastung des privaten Partners durch die Übernahme von Risiken kann zu verschlechterten Refinanzierungskosten führen, da Kreditkonditionen auch vom Risikogehalt des zu finanzierenden Projektes abhängig sind.⁹⁰ Eine weitere suboptimale Gestaltung des Risikotransfers liegt vor, wenn die öffentliche Hand Risiken unterschätzt und deswegen übernimmt.⁹¹

Risiken können in allgemeine und projektspezifische Risiken unterschieden werden und danach, ob sie von der öffentlichen Hand oder dem privaten Partner getragen werden können. Allgemeine Risiken sind projektunabhängig und können weder von der öffentlichen Hand noch vom privaten Partner direkt beeinflusst werden. Sie können in jeder Phase des Immobilienlebenszyklus' auftreten. Zu den allgemeinen Risiken zählen politische und gesetzliche Risiken, Marktrisiken, Zinsänderungsrisiken, Währungsrisiken, Umweltrisiken und Risiken der höheren Gewalt. Im Gegensatz dazu können projektspezifische Risiken von den beteiligten Parteien beeinflusst werden.⁹² Als typische Risiken, die bei der öffentlichen Hand verbleiben, gelten das Vandalismusrisiko, das Risiko des unsachgemäßen Gebrauchs, das Nutzungsänderungsrisiko, das Ausschreibungs- und Vergaberisiko, das Risiko der politisch höheren Gewalt, das Steueränderungsrisiko und das Altlastenrisiko. Auf der anderen Seite sind das Bauisiko, das selbstverschuldete Baukosten- und Bauzeitenüberschreitungsrisiko, das Ausfallrisiko, das Planungsqualitätsrisiko, das Risiko erhöhter infrastruktureller und technischer Gebäudemanagementkosten und das Finanzierungsrisiko vom privaten Partner zu tragen.⁹³

Im vierten und letzten Schritt werden die Risiken dokumentiert und es erfolgt deren vertraglich fixierte Zuordnung. Die zugeteilten Risiken müssen vom jewei-

⁸⁹ Vgl. Heudorf (2006), S. 28 f.

⁹⁰ Vgl. Weber / Alfén / Maser (2006), S. 100.

⁹¹ Vgl. Heudorf (2006), S. 29.

⁹² Vgl. Weber / Alfén / Maser (2006), S. 100.

⁹³ Vgl. Vestner (2005), S. 839.

ligen Risikoträger begrenzt, vermieden, weitergegeben oder versichert werden.⁹⁴

Im Folgenden werden mögliche projektspezifische Risiken aufgeführt, die nach den Phasen des Immobilienlebenszyklus' gegliedert sind. Der private Partner erhält erst mit der Ausschreibung zum Teilnahmewettbewerb in der Umsetzungsphase Informationen über das PPP-Projekt und die von der öffentlichen Hand gewünschte Risikoallokation. Diese Vorgaben müssen in der Planungsphase berücksichtigt werden. In dieser Phase trägt der private Partner das Planungsrisiko, welches für ihn darin besteht, dass Planungsänderungen des öffentlichen Auftraggebers zu einem zeitlichen Verzug, Mehrkosten oder beidem führen können. Ein weiteres Risiko besteht im Erhalt von Genehmigungen für Bau- und Sanierungsleistungen.⁹⁵

In der Bauphase münden das Risiko der Kostenüberschreitung und das Risiko von Terminüberschreitungen in einem erhöhten Kapitalbedarf.⁹⁶ Das Qualitätsrisiko entsteht durch das Auftreten von Baumängeln.⁹⁷ In der Finanzierungsphase entsteht ein Risiko in der Verfügbarkeit von Fördermitteln, der fristgerechten Abrufung von Fördergeldern und schließlich in der Auszahlung von Fördermitteln in der geplanten Höhe. Änderungen der Steuergesetzgebung können Auswirkungen auf die Kosten- und Erlösstruktur bei der Leasinggesellschaft haben und sind deshalb auch als Risiko in der Finanzierungsphase aufzuführen.⁹⁸

Große Bedeutung kommt dem Risikomanagement in der Betriebsphase zu, da diese die längste Zeit des Immobilienlebenszyklus' ausmacht und aufgrund der hohen Baufolgekosten erhebliches Einsparpotenzial bietet. Allgemein liegt das Betriebsrisiko in der Fähigkeit, ein Projekt effizient zu betreiben, und umfasst den Betrieb, das Management, die Wartung und die Instandhaltung eines Projektes. Dieses Risiko ist zu sehr großen Teilen abhängig von der Erfahrung und

⁹⁴ Vgl. Elbing (2006), S. 106; Weber / Alfen / Maser (2006), S. 99.

⁹⁵ Vgl. Elbing (2006), S. 111.

⁹⁶ Vgl. Fohlmeister (1992), S. 189.

⁹⁷ Vgl. Bone-Winkel (1996), S. 442.

⁹⁸ Vgl. Elbing (2006), S. 113.

der Bonität des Projektbetreibers.⁹⁹ Erfolgreiche Leasinggesellschaften verfügen über beides.

Ein weiteres Risiko in der Betriebsphase besteht in Streitigkeiten aufgrund von Gewährleistungsansprüchen. Bei Leasingmodellen ist dieses Risiko sehr gering, da der Errichter und der Facility Manager Teil eines Konzernverbundes sind und so Risiken unterschiedlicher Unternehmenskulturen innerhalb eines PPP-Projektes ausgeschlossen werden können.¹⁰⁰ In der Betriebsphase trägt der Leasinggeber die Risiken der von keiner Vertragspartei zu vertretenden Zerstörung oder der langfristig ausgeschlossenen Nutzungsmöglichkeit des Gebäudes sowie das Risiko der nachträglichen Verschlechterung des Gebäudezustandes. Diese Risikoverteilung fußt auf den Regelungen des Immobilienleasingerlasses des Bundesministers für Finanzen vom 23.12.1991.

Die zuletzt auftretenden Risiken im Immobilienlebenszyklus resultieren aus der Verwertung der Immobilien. Als relevantes Risiko ist hier das Drittverwendungsrisiko zu nennen. Es „bezieht sich auf die Nutzung einer Immobilie durch Dritte im Rahmen einer externen Verwertung“¹⁰¹ und hängt davon ab, wie individuell das Gebäude für einen bestimmten Zweck errichtet wurde. Dem Veräußerungsrisiko liegt die Frage zugrunde, ob die Immobilie zum gewünschten Zeitpunkt und Preis verwertet werden kann. Das Veräußerungsrisiko wird hauptsächlich durch die allgemeine Verfassung des Immobilienmarktes sowie den Zustand des Gebäudes determiniert.¹⁰² Beide Risiken sind der Leasinggesellschaft zuzuordnen. Die öffentliche Hand trägt in der Verwertungsphase keine Risiken, sie kann aber je nach Vertragsgestaltung Chancen, die aus einer Wertsteigerung der Immobilie resultieren, nutzen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die öffentliche Hand gesetzgeberische und politische Risiken trägt, während der private Partner die mit Planung, Technologie, Bau, Betrieb und Finanzierung verbundenen Risiken übernimmt. Risiken sollten nach dem Grundsatz der ökonomischen Risikoverteilung auf denjenigen Vertragspartner übertragen werden, der sie am besten beeinflussen

⁹⁹ Vgl. Weber / Alfen / Maser (2006), S. 118.

¹⁰⁰ Vgl. Zimmermann (2005), S. 646.

¹⁰¹ Schäfers (1997), S. 195.

¹⁰² Vgl. Schäfers (1997), S. 196.

kann.¹⁰³ Ziel der Risikoverteilung sollte es sein, die Risiken so zu verteilen, dass die höchsten Effizienzgewinne erzielt werden.

10. Schlussbetrachtung und Ausblick

Die Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und der Privatwirtschaft unter dem Namen PPP ist vergleichsweise neu. PPP wurde in dieser Arbeit definiert als eine vertraglich fixierte Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und der Privatwirtschaft über den gesamten Lebenszyklus öffentlicher Infrastrukturprojekte mit dem Ziel, diese unter Ausnutzung von Synergiepotenzialen und einer optimalen Risikoallokation zu realisieren.

Um den Anteil von PPP an öffentlichen Investitionen in Deutschland auf ein international übliches Niveau von 15 % zu erhöhen, sind noch erhebliche Anstrengungen notwendig. Vor dem Hintergrund der positiven wirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland gilt dies umso mehr, da die öffentliche Hand eventuell weniger fiskalischen Druck empfindet, sich mit PPP-Lösungen zu beschäftigen.

Outputspezifikationen schaffen Räume für kreative und kosteneffiziente Lösungen des privaten Partners. Durch einen Planungsansatz, der den gesamten Immobilienlebenszyklus umfasst, können Effizienzvorteile realisiert werden. Diese ergeben sich durch eine an die Bedürfnisse des Facility Managements angepasste nachhaltige Planung sowie eine Optimierung der Bau- und Betriebskosten.

Neben den Kostenvorteilen in der Leistungserbringung können Wirtschaftlichkeitsvorteile von PPP gegenüber der konventionellen Beschaffung in der effektiven Risikoallokation bestehen, falls der private Partner Risiken besser tragen kann als die öffentliche Hand. In Bezug auf die Risikoverteilung muss für jedes Projekt einzeln geklärt werden, ob die Einbeziehung von privaten Partnern zu einer verbesserten Risikoallokation führt. Es kann nicht Ziel einer PPP sein, möglichst viele Risiken auf den privaten Partner abzuwälzen. Das Ziel sollte

¹⁰³ Vgl. Meininger (2005), S. 640; Weber / Alfen / Maser (2006), S. 100.

vielmehr die sachgerechte Verteilung der Risiken zwischen der öffentlichen Hand und dem privaten Partner sein. Daher müssen Kriterien entwickelt werden, die eine sachgerechte Verteilung von immobilienwirtschaftlichen Risiken ermöglichen.

11. Literatur

Bamberg, Günter / Coenenberg, Adolf Gerhard (2006): Betriebswirtschaftliche Entscheidungslehre, 13. Auflage, München.

Bone-Winkel, Stephan (1996): Wertschöpfung durch Projektentwicklung – Möglichkeiten für Immobilieninvestoren, in: Schulte, Karl-Werner (Hrsg.): Handbuch Immobilien-Projektentwicklung, Köln, S. 427-458.

Bremer, Brigitte G. (2005): Public Private Partnership. Ein Praxislexikon, Köln, Berlin, München.

Bruhnke, Karl-Heinz / Kübler, Reinhard (2002): Der Lebenszyklus einer Immobilie, in: Leipzig annual civil engineering report (LACER), Leipzig, S. 497-505.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (2006): Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten. Leitfaden erstellt durch eine Arbeitsgruppe des Bundes - unter Federführung des BMVBS - und der Finanzministerkonferenz der Länder - unter Federführung des Finanzministeriums NRW, Internetdokument, erreichbar unter: <http://www.ppp-bund.de/download/06-06-20LeitfadenWUfinal.pdf>, Seitenaufruf vom 21.12.2006.

Budäus, Dietrich (2004): Public Private Partnership – Ansätze, Funktionen, Gestaltungsbedarfe, in: Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (Hrsg.): Public Private Partnership: Formen-Risiken-Chancen, Berlin, S. 9-22.

Budäus, Dietrich (2006): Public Private Partnership – Kooperationsbedarfe, Grundkategorien und Entwicklungsperspektiven, in: Budäus, Dietrich (Hrsg.): Kooperationsformen zwischen Staat und Markt, Baden-Baden, S. 11-28.

Bordewin, Arno / Tonner, Norbert (2003): Leasing im Steuerrecht, 4. Auflage, Heidelberg.

- Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.) (2005): Public Private Partnership Projekte – Eine aktuelle Bestandsaufnahme in Bund, Ländern und Kommunen, Internetdokument, erreichbar unter: www.publicgovernance.de/pdf/Difu_PPP_gesamt.pdf, Seitenaufruf vom 10.10.2006.
- Elbing, Clemens (2006): Risikomanagement für Public Private Partnership-Projekte und -Projektportfolios im Schulsektor aus der Sicht von Investoren aus der Bauwirtschaft, Köln.
- Eurostat (2004): Neue Entscheidung über Defizit und Schuldenstand: Behandlung öffentlich-privater Partnerschaften, Internetdokument, erreichbar unter: <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=STAT/04/18&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en>, Seitenaufruf vom 18.10.2006.
- Farny, Dieter (2000): Versicherungsbetriebslehre, 3. Auflage, Karlsruhe.
- Feinen, Klaus (1994a): Die Vorteile des Immobilien-Leasing für Investitionsvorhaben der öffentlichen Hand, in: Immobilien & Finanzierung – Der langfristige Kredit, 45. Jg., S. 753.
- Feinen, Klaus (1994b): Kommunales Immobilien-Leasing: Eine innovative Finanzierungsvariante für öffentliche Investitionsvorhaben, in: Finanzierung Leasing Factoring, 41. Jg., S. 90-93.
- Feinen, Klaus (1997): Immobilien-Leasing und Immobilien-Management, in: Falk, Bernd (Hrsg.): Das große Handbuch Immobilien-Management, Landsberg / Lech, S. 549-567.
- Feinen, Klaus (2002): Das Leasinggeschäft, 4. Auflage, Frankfurt / Main.
- Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (2003): Outputspezifikationen. Public Private Partnership im Hochbau, Internetdokument, erreichbar unter: http://www.ppp.nrw.de/publikationen/07_outputspezifikationen.pdf, Seitenaufruf vom 14.12.2006.
- Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (2005): Public Private Partnership im Hochbau. Erste Schritte: Projektauswahl, -organisation und Beratungsnotwendigkeiten, Internetdokument, erreichbar unter: <http://www.ppp.nrw.de/>, Seitenaufruf vom 21.12.2006.

- Fink, Martin / Hintsch, Thomas / Junga, Uwe M. (1996): Immobilien-Leasing. Investitionslösungen für Wirtschaft und öffentliche Hand, Landsberg / Lech.
- Fohlmeister, Klaus J. (1992): Immobilien-Leasing, in: Hagenmüller, Karl Friedrich / Eckstein, Wolfram (Hrsg.): Leasing-Handbuch, 6. Auflage, Frankfurt, S. 177-211.
- Follak, Klaus Peter / Leopoldsberger, Gerrit (1996): Finanzierung von Immobilienprojekten, in: Schulte, Karl-Werner (Hrsg.): Handbuch Immobilien-Projektentwicklung, Köln, S. 223-244.
- Freitag, Uwe (2006): Tendenzen und Perspektiven im Immobilien-Leasing, in: Immobilien und Finanzierung – Der langfristige Kredit , 57. Jg., S. 390-392.
- Gabele, Eduard / Dannenberg, Jan / Kroll, Michael (1998): Immobilien-Leasing. Vertragsformen, Vor- und Nachteile, steuerliche Analyse, Wiesbaden.
- Greiling, Dorothea (2002): Public Private Partnership, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 31. Jg., S. 339-342.
- Heinz, Werner (1993): Public Private Partnership – ein neuer Weg zur Stadtentwicklung? Stuttgart.
- Heitmüller, Hans-Michael / Ostermann, Kai (2006): Bündelung der Leasing-Aktivitäten in der Sparkassen-Finanzgruppe, in: Immobilien & Finanzierung – Der langfristige Kredit, 57. Jg., S. 394-395.
- Heppe, Karen (1999): Private Finanzierung kommunaler Investitionen. Finanzwissenschaftliche Analyse der Entscheidung über alternative Finanzierungsformen unter Einschluß des Public-Choice-Aspektes, Frankfurt/M. et al.
- Herrmann, Otto / Neumann, Bernd (1997): Kosten-Management von Immobilien, in: Falk, Bernd (Hrsg.): Das große Handbuch Immobilien-Management, Landsberg/Lech, S. 261-284.
- Heudorf, Frank (2006): Erfolgsfaktoren für die Konzeption, Ausschreibung und Vergabe von PPP-Projekten im kommunalen Hochbau, in: Racky, Peter (Hrsg.): Innovative Abwicklungsformen für Bauprojekte: Partnering und PPP, Kassel, S. 21-44.

- Institut der deutschen Wirtschaft (2006): Deutschland in Zahlen 2006, Köln.
- Jakob, Dieter / Kochendörfer, Bernd (2000): Private Finanzierung öffentlicher Bauinvestitionen - ein EU-Vergleich, Berlin.
- Jones Lang LaSalle (2006): Office Service Charge Analysis Report (OSCAR). Büronebenkostenanalyse, Internetdokument, erreichbar unter: http://www.research.joneslanglasalle.com/loadpage.asp?document_lang=12&countryid=58&location=/showdocument.asp, Seitenaufruf vom 01.02.2007.
- Kahlen, Hans (2001): Facility Management 1 - Entstehung, Konzeptionen, Perspektiven, Berlin, Heidelberg, New York.
- Kirchhoff, Ulrich (1997): Aktuelle Organisations- und Finanzierungsinstrumente im öffentlichen Infrastrukturbereich, in: Zimmermann, Gebhard (Hrsg.): Neue Finanzierungsinstrumente für öffentliche Aufgaben, Baden-Baden, S. 93-123.
- Krimmling, Jörn (2005): Facility Management. Strukturen und methodische Instrumente, Stuttgart.
- Kupsch Peter (1975): Risiken als Gegenstand der Unternehmenspolitik, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 7. Jg., S. 153-159.
- Lütkestratkötter, Herbert (2006): Public Private Partnership – Potenziale aus Sicht von Hochtief, in: Immobilien & Finanzierung – Der langfristige Kredit, 57. Jg., S. 710-711.
- Meininger, Frank (2005): Chancen und Risiken für private Finanzierer von PPP-Projekten, in: Immobilien & Finanzierung – Der langfristige Kredit, 56. Jg., S. 640-643.
- Napp, Hans-Georg / Ulsamer, Walter (2006): Public Private Partnership und deren Finanzierungsaspekte, in: Immobilien & Finanzierung – Der langfristige Kredit, 57. Jg., S. 614-617.
- Neuhaus, Patrick (2006): Verständigungsschwierigkeiten in öffentlich-privaten Projekten, in: Finanzierung Leasing Factoring, 53. Jg., S. 278-283.
- Neus, Werner (2005): Einführung in die Betriebswirtschaftslehre aus institutionenökonomischer Sicht, 4. Auflage, Tübingen.

- Oberender, Peter O. / Rudolf, Thomas (2004): Public Private Partnership, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 33. Jg., S. 493-494.
- o. V. (2003): PPP im öffentlichen Hochbau, Band I, Leitfaden erstellt von einer Beratergruppe im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bauwesen und Wohnungswesen, Internetdokument, erreichbar unter: http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C13572620_L20.pdf, Seitenaufruf vom 09.01.2007.
- o. V. (2005): Public Private Partnership zur Realisierung öffentlicher Baumaßnahmen in Bayern, Teil 2: Rechtliche Rahmenbedingungen und Finanzierung, Gesprächsrunde PPP Federführung der Obersten Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern, Internetdokument, erreichbar unter: http://www.bauindustrie-bayern.de/fileadmin/docs_pub/akppp/bbiv/leitfaden2.pdf, Seitenaufruf vom 18.01.2007.
- Perridon, Louis / Steiner, Manfred (2007): Finanzwirtschaft der Unternehmung, 14. Auflage, München.
- Pfnür, Andreas (2004): Modernes Immobilienmanagement, 2. Auflage, Berlin et al.
- Schäfers, Wolfgang (1997): Strategisches Management von Unternehmensimmobilien. Bausteine einer theoretischen Konzeption und Ergebnisse einer empirischen Untersuchung, Köln.
- Temmhoff, Peter (2002): Erfahrungen und Perspektiven beim Aufbau des neuen Gebäudemanagements in der Stadt Meschede, Internetdokument, erreichbar unter: http://www.aktion2000plus.de/cgi-bin/kommen04/lib/all/lob/return_download.cgi/meschede1.pdf?ticket=guest&bid=995&no_mime_type=0, Seitenaufruf vom 07.01.2007.
- Vauck, Karl-Heinz (1995): Integration von Planung und Gebäudemanagement, in: Facility Management, 1. Jg., Heft 1, S. 25-28.
- Vestner, Richard J. (2005): Spagat ohne Scheingenaugkeiten. Neue Wege und Chancen mit PPP im Infrastrukturbereich der Bundeswehr, Internetdokument, erreichbar unter: http://www.gebb-mbh.de/Downloads/Presseberichte/2005/Sonderdruck_BS_Projektgesellschaften.pdf, Seitenaufruf vom 02.02.2007.

- Weber, Barbara / Alfen, Hans Wilhelm / Maser, Stefan (2006): Projektfinanzierung und PPP. Praktische Anleitung für PPP und andere Projektfinanzierungen, Köln.
- Wied-Nebbeling, Susanne (2004): Preistheorie und Industrieökonomik, 4. Auflage, Berlin, Heidelberg, New York.
- Zimmermann, Thomas (2005): PPP aus Sicht eines Facility Managers, in: Immobilien & Finanzierung – Der langfristige Kredit, 56. Jg., S. 646-648.
- Zwehl, Wolfgang von / Kulosa, Marco (2001): Finanzierung öffentlicher Haushalte und Unternehmen, in: Gerke, Wolfgang / Steiner, Manfred (Hrsg.): Handwörterbuch des Bank- und Finanzwesens, 3. Auflage, Stuttgart, Spalte 764-778.