ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Arbeitskreis PPP im Management öffentlicher Immobilien im Bundesverband Public Private Partnership (BPPP) e.V.

Working Paper

Risiken immobilienwirtschaftlicher PPPs aus Sicht der beteiligten Akteure. Ein Beitrag des Arbeitskreises PPP im Management öffentlicher Immobilien im Bundesverband Public Private Partnership e.V. (BPPP)

Arbeitspapiere zur immobilienwirtschaftlichen Forschung und Praxis, No. 4

Provided in Cooperation with:

Fachgebiet Immobilienwirtschaft und Baubetriebswirtschaftslehre, Technische Universität Darmstadt

Suggested Citation: Arbeitskreis PPP im Management öffentlicher Immobilien im Bundesverband Public Private Partnership (BPPP) e.V. (2006) : Risiken immobilienwirtschaftlicher PPPs aus Sicht der beteiligten Akteure. Ein Beitrag des Arbeitskreises PPP im Management öffentlicher Immobilien im Bundesverband Public Private Partnership e.V. (BPPP), Arbeitspapiere zur immobilienwirtschaftlichen Forschung und Praxis, No. 4, Technische Universität Darmstadt, Forschungscenter Betriebliche Immobilienwirtschaft, Darmstadt

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/85316

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

TECHNISCHE UNIVERSITÄT DARMSTADT

BPPP Bundesverband Public Private Partnership e.V.

Arbeitskreis PPP im Management öffentlicher Immobilien

Risiken immobilienwirtschaftlicher PPPs aus Sicht der beteiligten Akteure

Prof. Dr. Andreas Pfnür (Hrsg.)
Institut für Betriebswirtschaftslehre
Fachgebiet Immobilienwirtschaft und
Baubetriebswirtschaftslehre
Technische Universität Darmstadt
www.immobilien-forschung.de

Arbeitspapiere zur immobilienwirtschaftlichen Forschung und Praxis, Band Nr. 4, März 2006

Zitierempfehlung:
Arbeitskreis PPP im Management öffentlicher Immobilien im BPPP e.V. (2006): Risiken immobilienwirtschaftlicher PPPs aus Sicht der beteiligten Akteure. In: Andreas Pfnür (Hrsg.), Arbeitspapiere zur immobilienwirtschaftlichen Forschung und Praxis, Band Nr. 4

AK Leitung und Redaktion
Andreas Pfnür, TU Darmstadt

Mitglieder des Arbeitskreises

Dr. Arlt, Hartmut	Lahmeyer Rhein-Main GmbH
Bäder, Felix	g.e.b.b. mbH
Bauer, Alfred	Rechtsanwalt
Prof. Dr. Blecken, Udo	Universität Dortmund
Boll, Philipp	European Business School
Bragard-Claus, Claudia	Bundesministerium der Verteidigung
Bünning, Jörg	Deloitte Business Consulting
Dr. Christen, Jörg	Leiter der PPP-Task-Force im BMVBS
Daube, Dirk	Universität Weimar
Dr. Tamm, Axel	3P Beraterverbund Mitteldeutschland
Feldhoff, Paul J.	Feldhoff Maagement Services
Gantzert, Oliver	BAM PPP Deutschland GmbH
Gentinetta, Julia	Bilfinger Berger AG
Dr. Glock, Christian	Bilfinger Berger AG
Hedden, Olaf	Bearing Point GmbH
Dr. Hertel, Wolfram	Hogan & Hartson Rane LLP
Dr. Heß, Stefan	KG Allgemeine Leasing GmbH & Co
Huber, Stefan	Heico Ingenieure GmbH
Jablonski, Jennifer	Deutsche Bank AG
Jung-König, Ralf	TU Darmstadt
Kathmann, Klaus	Ed. Züblin AG
Kortmann, Konstantin	TU Darmstadt
Holthaus, Ursula	Universität Dortmund
Frank, Michael	Alfen Consult GmbH
Gottschling, Ines	BMVBS / TU Berlin
Große-Erdmann, Jochen	Deloitte Business Consulting
Hansel, Frank-C.	Hauptstadtrepräs. für den Mittelstand
Hartmann, Steffen	Technische Universität Darmstadt
Haupt, Ralf	Fachhochschule für Technik
Hedden, Olaf	Bearing Point GmbH
Henkel, Thomas	Homola Projektmanagement AG
Högner, Johannes	Universität Regensburg
Holthaus, Ursula	Universität Dortmund
Holtz, Stefan	3P Beraterverbund Mitteldeutschland
Huber, Stefan	Heico Ingenieure GmbH
Jablonski, Jennifer	Deutsche Bank
Junge, Kai-Uwe	Junge Immobilien Consultant
Kamlah, Olaf	Bearing Point GmbH
Laumann, Mayk	g.e.b.b. mbH
Prof. Dr. Lennerts, Kunibert	TU Karlsruhe
Lorkowski, Frank	BMVg
Maloschytzki, Anja	Strabag AG
Dr. Meysenburg, Christian	Universität Karlsruhe (TH)
Prof. Dr. Motzko, Christoph	TU Darmstadt
Neyer, Christoph	Bundesministerium für Verteidigung
Niescher, Jörg	Bilfinger & Berger AG
Pestlin, Rüdiger	Berenberg Consult GmbH
Pfeiffer, Michael	KfW
Reicherter, Eckart	g.e.b.b. mbH
Rossteuscher, Andreas P.	Duschl Ingenieure GmbH & Co KG
Schäfer, Christina	Universität Hamburg
Schäfer, Paul H.	KG Allgemeine Leasing GmbH & Co
Scheel-Siebenborn, Axel	BMVBS
Schreiber, Ottokar	IBS-Verlag
Siegert, Günther	Hamburger Wirtschaftsförderung
Simons, Hermann	Bundesministerium für Verteidigung
Steinkemper, Ursula	CMS Hasche Sigle. Stuttgart
Straub, Thorsten	IDS Scheer Rademacher GmbH
Thiessen, Oliver	Universität Duisburg - Essen
Ulsamer, Walter	Landesbank Hessen Thüringen
Dr. Vestner, Richard	g.e.b.b. mbH
Wachner, Frank	Eurohypo
Winkler , Alexander	Deutsche Bank
Wlasak, Peter	Bundesrechnungshof
Woletz, Patrick	Investitionsbank SH
Zimmermann, Ulrich	UTAG Ingenieure GmbH

Impressum (v.i.S.d.P.):

Prof. Dr. Andreas Pfnür
Fachgebiet Immobilienwirtschaft und Baubetriebswirtschaftslehre
Fachbereich Rechts- und Wirtschaftswissenschaften
Technische Universität Darmstadt
Hochschulstr. 1
60489 Darmstadt

Telefon ++49 (0)61 51 / 16 - 65 22
Telefax ++49 (0)61 51 / 16 - 44 17
E-Mail office-bwl9@bwl.tu-damrstadt.de
Homepage www.immobilien-forschung.de
ISSN Nr. 1862-2291

Inhaltsverzeichnis

1 Problemstellung 2
2 Schlüsselrisiken von PPPs im öffentlichen Immobilienmanagement 3
2.1 Konzeptionsphase 4
2.2 Kontrahierungsphase 5
2.3 Planungs- und Bauphase 6
2.4 Betriebsphase 7
2.5 Verwertung 9
3 Die Perspektive der öffentlichen Hand 11
3.1 Allgemeine Charakterisierung der Ausgangssituation 11
3.2 Risikobewertung und Risikopolitik 13
3.3 Thesen zur Risikoposition der öffentlichen Hand 15
4 Die Perspektive der privaten Partner 16
4.1 Allgemeine Charakterisierung der Ausgangssituation 16
4.2 Risikobewertung 16
4.3 Risikopolitik 20
4.4 Thesen zur Risikoposition von privaten Partnern 23
5 Risikoallokation in PPPs 25
5.1 Grundsätzliche Leitlinien zur Teilung der Risiken 25
5.2 Zur Rolle der Kreditinstitute 26
6 Zukünftiger Handlungsbedarf für Forschung und Praxis 29
6.1 Schaffung von Transparenz in den Risiken 29
6.2 Standardisierung immobilienwirtschaftlicher PPPs 30
7 Ergebnis 32
Anlage I: Betreiberrisiken am Beispiel von Schulen 34

1 Problemstellung

Die Entscheidungsrelevanz von Risiken bei immobilienwirtschaftlichen PPPs wird derzeit recht kontrovers diskutiert. Es besteht Konsens, dass immobilienwirtschaftliche PPPs immer auch die Risikoposition der öffentlichen Hand wesentlich beeinflussen. Daher liegt auf der Hand, dass in einer realistischen Bewertung der Wirtschaftlichkeit von immobilienwirtschaftlichen PPPs dieser Risikotransfer Berücksichtigung finden muss. Unklar ist hingegen, welche Risiken in einem Wirtschaftlichkeitsvergleich zu berücksichtigen sind und vor allem, in welcher Höhe die Risiken monetär zu bewerten sind. In der Konsequenz ist zu befürchten, dass die allgemeine Unsicherheit in der Bewertung der Risiken dazu führt, dass diese im Entscheidungsprozess über alternative Beschaffungsvarianten nicht adäquat berücksichtigt oder ganz vernachlässigt werden. Immobilienwirtschaftliche PPPs drohen damit im Wirtschaftlichkeitsvergleich systematisch falsch, tendenziell zu schlecht, bewertet zu werden. Unstrittig bestehende Potenziale dieser innovativen immobilienwirtschaftlichen Konzepte bleiben somit ungenutzt.

Darüber hinaus ist der aktuelle Wissensstand zu PPPs noch weit davon entfernt, im Zusammenhang mit unterschiedlichen Finanzierungsformen klare Aussagen darüber zu treffen, welcher Partner welche Risiken idealerweise übernehmen sollte. In diesem Zusammenhang ist bis dato ebenfalls kein Konzept vorhanden, wie sicherzustellen ist, dass diese Risiken tatsächlich auch von ihm getragen werden und im Schadensfall nicht, quasi durch die Hintertür, der Gemeinschaft angelastet werden.

Der vorliegende Beitrag soll aus den unterschiedlichen Sichtweisen der an PPPs typischerweise beteiligten Gruppen zeigen, welche Schlüsselrisiken bei der Bereitstellung von Immobilien zu beachten sind. Darüber hinaus werden aus den verschiedenen Perspektiven Hinweise auf eine effiziente Risikoallokation gegeben, aus der ersichtlich wird, welche Risiken die einzelnen Parteien übernehmen sollten. Ziel des Beitrags ist es schließlich, den Entscheidungsträgern auf Seiten der öffentlichen Hand die Entscheidungsrelevanz von Risiken bei der Konstruktion und Vergabe von immobilienwirtschaftlichen PPPs zu verdeutlichen.

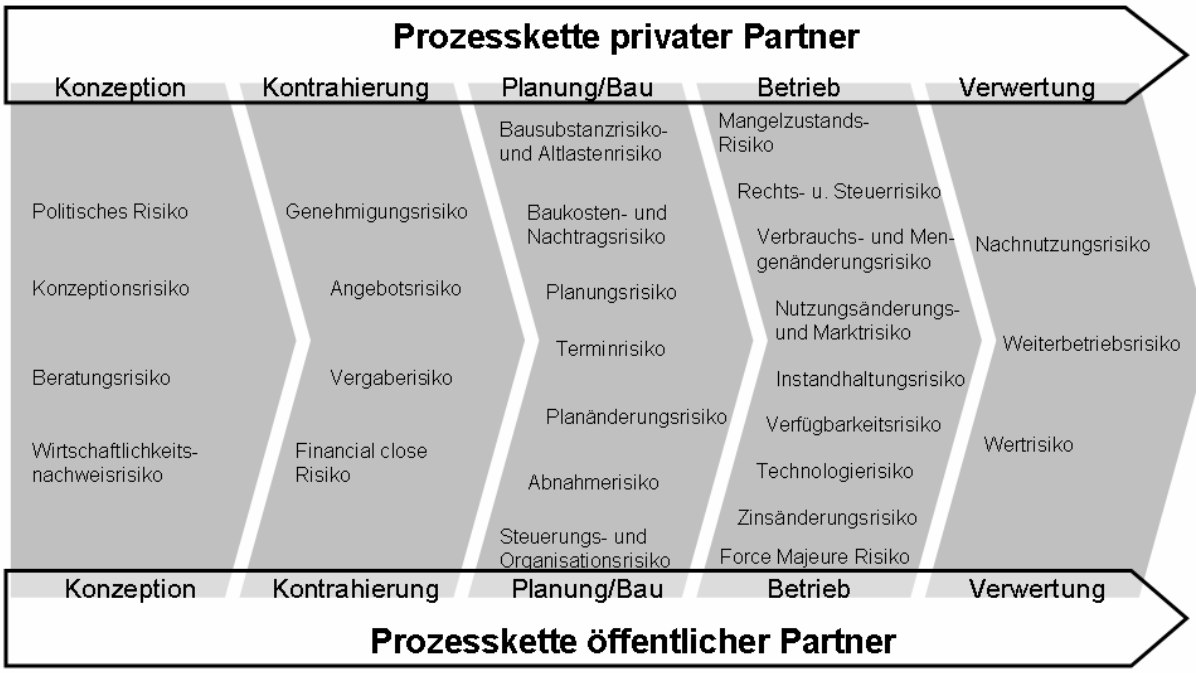
2 Schlüsselrisiken von PPPs im öffentlichen Immobilienmanagement

In diesem Kapitel werden zunächst die typischerweise in Immobilien PPPs auftretenden Schlüsselrisiken ohne Zuordnung der Risiken auf eine der beteiligten Parteien systematisiert und erläutert. Außer Acht gelassen werden dabei alle einer individuellen Perspektive der Partner entstammenden Risiken wie die Verhaltensrisiken der jeweiligen Akteure. Vielmehr soll hier der Versuch unternommen werden, eine übergeordnete Risikoübersicht aus der Perspektive des Gesamtprojekts zu erstellen. Die in diesem Abschnitt dargestellten Risiken können mehr oder weniger öffentliche wie private Parteien gleichermaßen treffen.

Um die Risiken besser verstehen zu können, ist es zunächst sinnvoll, sich über den Risikobegriff als solchen kurz Gedanken zu machen. **Risiko wird in der Betriebswirtschaftslehre definiert als die Unsicherheit betriebswirtschaftlicher Werte.** Praktikabler ausgedrückt, Risiko entsteht in einer Entscheidungssituation aus der Unsicherheit über die zukünftige Entwicklung. Die Unsicherheit in Entscheidungssituationen begründet nicht nur Risiken, sondern in vielen Situationen auch die Chance, dass die reale Situation besser eintritt als erwartet. **Risiken und Chancen sind in diesen Fällen untrennbar miteinander verbunden.**

Für die öffentliche Hand wie die privaten Akteure bringt einerseits die alternative Bereitstellung mittels PPP als auch andererseits die Bereitstellung der immobilienwirtschaftlichen Leistungen auf dem konventionellen Weg spezifische Unsicherheiten und damit Risiken mit sich, die sorgsam gegeneinander abzuwägen sind. Aufgrund geringer Erfahrungen in Deutschland, der Komplexität derartiger Projekte sowie durch kritische oder gescheiterte Großvorhaben kommt der Risikoidentifikation, Risikobewertung und dem Risikomanagement für PPP-Projekte in Forschung und Praxis eine besondere Bedeutung zu. Bei der Betrachtung verfügbarer Informationen fällt auf, dass die Ausführungen zum Risikomanagement überwiegend die Durchführungsphase beschlossener PPP-Projekte thematisieren. Hierbei werden unter anderem Planänderungs-, Nachtrags- und Betriebsrisiken sowie grundsätzliche Finanz- und Restwertrisiken behandelt. Es tritt in den Hintergrund, dass auf Seiten der öffentlichen Hand wie der Privaten erhebliche Vorbereitungsarbeiten bei derartigen Projekten zu bewältigen sind.

Abbildung 1: Übersicht der Risiken in immobilienwirtschaftlichen PPPs



Quelle: Eigene Darstellung.

Entlang des Lebenszyklus von PPP-Projekten lassen sich die in Abbildung 1 dargestellten und nachfolgend näher erläuterten Risiken unterscheiden.

2.1 Konzeptionsphase

Die PPP-Vorbereitungsphase ist in der Praxis durch folgende spezifische Risiken für die Beteiligten gekennzeichnet:

Politisches Risiko

Politische Risiken entstehen durch die Unsicherheit über Vorgaben der politisch Verantwortlichen hinsichtlich Zielen, Ergebnissen und Vorgehensweisen des Projektes, welche ohne fundierte Prüfung gesetzt werden. Hier sind u. a. vorweg genommene Entscheidungen, überambitionierte Zeitpläne und unrealistische Zielvorgaben im Hinblick auf monetäre Effekte zu nennen. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass PPP-Projekte aufgrund ihrer Laufzeit in stärkerem Maße von politischen Ereignissen und Wahlzyklen abhängig sind. Insbesondere die politische Projektunterstützung und / oder politische Sponsoren können sich hierdurch verändern. Weiterhin können fehlende ressortübergreifende Abstimmungen und divergierende Interessen innerhalb der öffentlichen Hand fallweise Probleme darstellen.

Konzeptionsrisiko

Korrespondierend zum politischen Risiko besteht Unsicherheit über die zur Verfügung stehenden strategischen Optionen. Dieser Sachverhalt geht mit der fehlenden Ausgestaltung eines konsistenten Zielsystems einher und führt in der Regel zu einer einseitigen Ausgabenbetrachtung.

Für den strategischen Entwurf und die sich anschließende Grobplanung eines PPP-Projektes werden interdisziplinäre Spezialisten benötigt. Oftmals sind in dieser wegweisenden Phase nur begrenzt Know-how und Ressourcen der öffentlichen Hand vorhanden. Budgets für externe Spezialisten fehlen, oder es entsteht ein Zeitverzug in der Ausschreibung entsprechender Unterstützungsleistungen.

Ein Kernproblem stellt oftmals die zur Verfügung stehende Daten- und Informationsbasis dar. In der Regel liegen die erforderlichen Daten für die Strategieentwicklung und weitere Konzeption nicht vor. Die heterogene – kameralistisch orientierte – Systemlandschaft führt zu einer ressourcenaufwendigen Datenerhebung und -aufbereitung. Die Datenaufbereitung erfolgt ohne geeignete Tools, um auch im Projektverlauf auf die sich mit der Zeit verändernden Daten in effizienter Weise zugreifen zu können.

Ohne entsprechende Ressourcen und Informationen in der Planung ist die Formulierung des Bedarfs problematisch. Insbesondere im Fall vormals selbst erbrachter Leistungen durch die öffentliche Hand ist in der Regel die Nutzerrolle nur bedingt ausgeprägt und Informationen und Kenntnisse über den aktuellen und einen marktüblichen Leistungsgegenstand sind nicht ausreichend vorhanden. In großen öffentlichen Verwaltungen kann dieses Risiko durch eine unendliche Entscheidungsphase sehr groß werden.

Beratungsrisiko

Das Beratungsrisiko beschreibt die Unsicherheit über die Auswahl des wirtschaftlichsten und qualifizierten Beraters. Die Leistungsabdeckung der Aufgabenvielfalt kann durch Beauftragung von Konsortien gelöst werden. Selbst wenn ein Konsortium beauftragt wird, fehlt regelmäßig externer Sachverstand, der die Interessen des Auftraggebers vertritt.

Wirtschaftlichkeitsnachweisrisiko

Die Entscheidung zur Umsetzung einer PPP hängt oftmals an mehreren Zeitpunkten von dem Ergebnis des Wirtschaftlichkeitsnachweises ab. Hier muss sich das PPP-Modell (gemäß der jeweiligen Haushaltsordnungen) mit einem Eigenmodell messen. Ausgewählte Probleme sind die Vollkostenbetrachtung der Eigenmodelle und der Sachverhalt, dass die Eigenmodelle die gleichen Effizienzgewinne wie privatwirtschaftliche Lösungen für sich beanspruchen. Der sachgerechte Vergleich zwischen den Modellen wird durch das Fehlen eines allgemein anerkannten Public-Sector-Comparator erschwert. Ebenso sind die veranschlagten Risikokosten hochgradig unsicher. Die unsichere Datenlage sowohl hinsichtlich der Kostenverursachung einer konventionellen Beschaffungsvariante als auch bei der Risikobewertung bildet ein gravierendes Fehlentscheidungsrisiko.

2.2 Kontrahierungsphase

In der Kontrahierungsphase von PPP-Projekten besteht Unsicherheit über die Wertung der einzelnen Angebote und über die Qualität der vergleichenden Vergabeentscheidung.

Genehmigungsrisiko

In der Kontrahierungsphase sind beide Partner unsicher, ob das PPP-Projekt alle rechtlich erforderlichen Genehmigungen auch erlangt. Im kommunalen Bereich kommt hier den finanzaufsichtsrechtlichen Genehmigungen besondere Bedeutung zu.

Angebotsrisiko

Mit der Abgabe eines Angebots wird ein Leistungsversprechen gegeben, bei dem auf Seiten der Auftragnehmer und häufig auch der Auftraggeber Unsicherheit darüber herrscht, ob die angebotenen Leistungen in Art und Umfang tatsächlich erbracht werden können. Regelmäßig problematisch ist die richtige Einschätzung der Risikosituation der privaten Partner. Darüber hinaus besteht beim Angebotsempfänger Unsicherheit darüber, ob die im Angebot dargelegten Sachverhalte richtig ausgelegt worden sind.

Vergaberisiko

Das Vergaberisiko betrifft die Unsicherheit darüber, ob die öffentliche Hand dem Anbieter den Zuschlag erteilt, der tatsächlich das wirtschaftlichste Angebot erstellt hat. Erneut bereitet beispielsweise die valide Bewertung des Risikotransfers an dieser Stelle deutliche Probleme. Aber auch im Zuge der bei PPPs üblichen Funktionalausschreibung entstehende Unterschiede im Leistungsangebot der Bieter bereiten regelmäßig erhebliche Bewertungsprobleme. Für private Partner birgt eine Fehlbewertung der Angebote immer auch ein Risiko der Wettbewerbsverzerrung, welches nur in seltenen Fällen im Rahmen von Nachprüfungsverfahren entschädigt wird.

Financial close Risiko

Das Financial close Risiko entsteht aus der Unsicherheit über den endgültigen Abschluss einer Finanzierung für das Projekt. Insbesondere im Projektfinanzierungsbereich hat dieses Risiko besondere Relevanz.

2.3 Planungs- und Bauphase

Die Risiken immobilienwirtschaftlicher PPPs in der Investitionsphase sind im Vergleich mit der Konzeptions- und Betriebsphase gering.

Bausubstanz- und Altlastenrisiko

Nahezu jedes PPP wird auf einem Grundstück realisiert, welches in der Vergangenheit einer mehr oder weniger intensiven gewerblichen Nutzung gedient hat. Neben das übliche Baugrundrisiko tritt bei PPPs deshalb die Unsicherheit der Kontamination des Grundstücks mit Schadstoffen. Ebenso verursacht die Einbindung bestehender Bausubstanz, deren Zustand nicht abschließend geklärt ist, erhebliche Risiken.

Baukosten- und Nachtragsrisiko

Das Baukosten und Nachtragsrisiko beschreibt die Unsicherheit über eine Kostenüberschreitung in der Bauphase. Da auch die privaten Partner die Bauleistungen in der Regel nicht vollständig selbst erstellen, unterliegen auch sie gegenüber ihren Subunternehmern einem Baukosten- und Nachtragsrisiko.

Planungsrisiko

Das Planungsrisiko resultiert aus der Unsicherheit über die termin- und anforderungsgerechte Nutzung des Gebäudes aufgrund von Planungsfehlern.

Terminrisiko

Beim Terminrisiko handelt es sich um die Unsicherheit über die Einhaltung des Terminplans. Das Terminrisiko zieht häufig eine ganze Reihe an negativen Wirkungen nach sich. Beispielsweise kann ein weiterer Anfall hoher laufender Kosten in der aufzugebenden Liegenschaft aufgrund eines verspäteten Freizugs (Schnittstellenproblematik, Vergabe nach Gewerken) die Folge sein.

Planänderungsrisiko

Das Planänderungsrisiko beschreibt die Unsicherheit, dass sich Leistungsanforderungen in der Planungsphase verändern oder erst klar werden. Ursachen hierfür liegen meistens in veränderten Anforderungen und im Zulassen von Änderungswünschen auf Seiten des Nutzers während vergleichsweise langer Planungsphasen (kein „Redaktionsschluss“).

Abnahmerisiko

Durch die suboptimale Transformation der Projekt-/ Organisationsstrukturen kann auch ein Risiko aus der zeit- und sachgerechten Prüfung und Freigabe des PPP-Gegenstandes im Übergang in die Betriebsphase entstehen. Dieses Problem verschärft sich immer dann, wenn keine ausreichenden Ressourcen für die Abnahme zur Verfügung stehen.

Steuerungs- und Organisationsrisiko

Unter diesem Risiko wird die Unsicherheit über die notwendige Ausgestaltung der zuständigen Projektgruppe subsumiert. Diese Projektgruppe ist entsprechend den Anforderungen der Errichtungs- und Betriebsphase bis hin zum Aufbau geeigneter Organisationsstrukturen und Systeme kontinuierlich weiter zu entwickeln, um das Projekt optimal zu steuern. Das Steuerungs- und Organisationsrisiko kann in allen Phasen des Projektlebenszyklus von hoher Bedeutung sein. Regelmäßig betrifft es allerdings die Investitionsphase am stärksten, weswegen es auch an dieser Stelle in die Systematik eingeht.

2.4 Betriebsphase

Besonders umfänglich sind die Risiken der Betriebsphase. Die Auflistung und Beschreibung aller möglichen Risiken ist ein außerordentlich aufwendiges Unterfangen. Angesichts der sehr heterogenen Risikostrukturen einzelner Immobilienprojekte kann eine vollständige Behandlung hier nicht geleistet werden. Vielmehr soll es hier im Sinne einer 80:20 Lösung darum gehen, zu zeigen, welche Risiken regelmäßig von überragender Bedeutung sind. In der Anlage I sind alle 16 Risiken aus Sicht des Betreibers nach der GEFMA Richtlinie 190, „Betreiberverantwortung im Facility Management“, strukturiert und die entscheidungsrelevanten Fragestellungen und Lösungen für das Beispiel Schulen aufgeführt. Als Schlüsselrisiken werden im Folgenden nur die 7 Risiken aufgeführt, die in ihrer Auswirkung auf die Wirtschaftlichkeit der PPP-Beschaffungsvariante von besonderer Bedeutung sind.

Risiko der Übernahme eines Mangelzustands

Ein gravierendes Betreiberrisiko resultiert aus der Unsicherheit über die Übernahme eines Mangelzustands bei Bestandsimmobilien. Die öffentlichen Gebäude sind zumeist in mangelhaftem Zustand und weisen aufgrund der finanziellen Probleme der öffentlichen Haushalte einen hohen Sanierungs- und Modernisierungsstau auf. Vielfach wurde und wird auch heute noch "Haushaltssicherung" durch laufende Reduzierung notwendiger Investitionen in die Instandhaltung betrieben. Eine detaillierte Aufnahme der Gebäude ist nicht immer möglich, da sie weiter genutzt werden, man nur wenig Zeit in der

Angebotsphase zur Überprüfung hat und sich manche Mängel erst im Nachgang, während des Betriebes, erschließen. Ein weiteres hohes Risiko ergibt sich aus dem Vorhandensein von Altlasten (PCB, Asbest) bei Bestandsimmobilen. Diese zumeist verdeckten Mängel können zu einer schwerwiegenden Erhöhung der Kosten für notwendige Sanierungsmaßnahmen bei Übernahme durch den privaten Betreiber führen. Außerdem müssen diese Mängel oftmals umgehend beseitigt werden, weil Gefahr im Verzuge ist. Man denke nur an das Gesundheitsrisiko für Nutzer bei PCB oder Asbest.

Rechts- und Steuerrisiko

Das Rechts- und Steuerrisiko wird begründet durch die Unsicherheit über eine Veränderung der rechtlichen Situation. Von Bedeutung sind beispielsweise die Mehrwertsteuer, Brandschutzbestimmungen oder Arbeitsplatzrichtlinien.

Verbrauchs- und Mengenänderungsrisiko

Die Risiken für den Betreiber ergeben sich insbesondere aus der Unsicherheit über Mehr- oder Minderverbrauch an Energie und Wasser, da hier sowohl das Nutzerverhalten als auch Fehler in der Planung und Umsetzung des Gebäudes selbst maßgeblich sein können. Ein weiteres Beispiel ist das Nachfragerisiko durch Verringerung der Essensteilnehmer beim Catering, da sich hier sprungfixe Kosten besonders nachteilig auswirken können. Im Ergebnis führt dies beim Betreiber zu einer Reduzierung des geplanten Gewinns bis hin zur völligen Fehlkalkulation bei Mehrverbrauch oder vergrößerten Mengen innerhalb der in der Outputspezifikation definierten und zwischen den Vertragspartnern vereinbarten Nutzerprofile und nach Bereinigung von Temperaturschwankungen.

Markt- und Nutzungsänderungsrisiko

Gerade Risiken aus Nachfrage und Auslastung sind für den Betreiber durch lange Vertragslaufzeiten PPP-projektspezifisch. Durch die Unsicherheit über Veränderungen in der Aufgabenerfüllung der öffentlichen Hand oder demografischer Entwicklungen (Bevölkerungsrückgang, Altersstrukturen), die über die lange Vertragslaufzeit von PPP-Projekten sehr wahrscheinlich sind, kann es zu erheblichen Nachteilen bis zum Entfall (vorzeitige Beendigung) oder zur Unwirtschaftlichkeit des Projektes kommen. Nutzungsänderungen über eine lange Vertragslaufzeit eines PPP-Modells können sehr wahrscheinlich sein. Beispiele für Risiken aus Nutzungsänderungen sind Schulschließungen aufgrund der drastischen Reduzierung der Schülerzahlen in Ostdeutschland, Änderung von Schulformen zu Ganztagsschulen, Entwicklung der Nutzung von IT und Veränderungen in der kommunalen Verwaltungsstruktur (Gebietsreform).

Instandhaltungsrisiko

Unter dem Instandhaltungsrisiko sind hier auch alle Maßnahmen der Instandsetzung sowie Wartung und Inspektion subsumiert. Aus der laufenden Instandhaltung resultieren Risiken, insbesondere bei Bestandsimmobilien, im Wesentlichen aus der Unsicherheit über notwendige Maßnahmen des Bauunterhalts in den Gewerken Dach & Fach, Gebäude- und Elektrotechnik. So sind zum Beispiel Mängel durch Undichtigkeiten von Flachdächern oder Schäden an Leitungsnetzen (Wasser, Abwasser, Elektrik) schwer feststellbar und können bei ihrer Beseitigung zu unerwartet hohen Kosten führen. Dabei kann es eventuell zur Vorfinanzierung durch Großreparaturen (Austausch der kompletten Dachabdeckung) und damit zur Kostenerhöhung zu Lasten der Betreiber aufgrund notwendiger, ungeplanter Maßnahmen kommen.

Verfügbarkeitsrisiko

Ein Verfügbarkeitsrisiko tritt immer dann für den Betreiber auf, wenn Betriebsstörungen auftreten, geplante Maßnahmen dadurch nicht durchgeführt werden können oder behördliche Genehmigungen fehlen. Dabei handelt es sich oft um ungeplante Einschränkungen im Betrieb der Gebäudetechnik oder Störungen des vertraglich vereinbarten Zustandes. Geplante Maßnahmen zur Vertragserfüllung wie Substanzerhalt oder geplante Erneuerung können nicht durchgeführt werden.

Auch wenn die zum Weiterbetrieb notwendige Genehmigungen nicht erteilt oder Veränderungen am Vertragszustand aufgrund von nachträglichen behördlichen Auflagen notwendig werden (Brandschutz), kann der Betreiber nicht uneingeschränkt über die Immobilie verfügen und damit nicht die vertraglich zugesicherte Leistung erbringen.

Technologierisiko

Was für Nachfrage- und Auslastungsrisiken gilt, gilt auch im gleichen Maße für Technologierisiken. Risiken ergeben sich hier insbesondere aus der schnelllebigen Informationstechnologie und dem Zwang zur Energieeinsparung. Bei den Veränderungen in der Informationstechnologie können sich auch zusätzliche Risiken durch Querverbindungen zu anderen Funktionsbereichen ergeben, wie zum Beispiel auf Nutzung und Auslastung durch den Wegfall von Arbeitsplätzen.

Durch erforderliche Maßnahmen in der Energieeinsparung können sich Veränderungen nicht nur in der Gebäudetechnik (Regelung Heizungsanlage), sondern auch in dem Gebäude selber (Wärmedämmung) ergeben, die zu immensen Kostenerhöhungen zu Lasten der Privatwirtschaft führen können. Auch hierbei gibt es wiederum Querverbindungen, die zusätzliche Kosten hervorrufen können (Brandschutz).

Zinsänderungsrisiko

Während der Betriebsphase von PPPs besteht regelmäßig die Notwendigkeit, die Finanzierung des Projekts zu prolongieren oder umzuschichten. Eine Finanzierungskostengarantie über die gesamte Laufzeit besteht in der Regel nicht. In beiden genannten Fällen besteht Unsicherheit über die Konditionen der Anschlussfinanzierung. Da die Finanzierungskosten circa dreißig Prozent der gesamten Lebenszykluskosten ausmachen, haben selbst geringe Konditionsanpassungen große Wirkung auf die Wirtschaftlichkeit des Projekts.

Force Majeure Risiken

Force Majeure Risiken entstehen aus der Unsicherheit über das Auftreten von Schäden aufgrund höherer Gewalt wie Hochwasser, Sturm oder Krieg.

2.5 Verwertung

Die Phase der Verwertung beschreibt alle Regelungen im Zusammenhang mit dem Auslaufen der PPP-Verträge. Angesichts der langen Nutzungsdauern von öffentlichen Immobilien, die selbst eine 25-Jahres-Konstruktion in der Regel deutlich überschreiten, ist die Regelung der Endschaft von sehr großer Bedeutung. Gleichzeitig relativiert sich der Effekt der in weiter Ferne liegenden finanziellen Konsequenzen der Endschaft in der prospektiven Wirtschaftlichkeitsbetrachtung eines PPPs durch die Barwertbetrachtung erheblich. Allerdings wird der private Partner gerade in der Auslaufphase, also

nach dem Break-even-point, seinen Gewinn maximieren wollen, weshalb eine klare Definition des Endzustands der Immobilien gegeben sein muss.

Nachnutzungsrisiko

Nach Ablauf aller Verträge besteht Unsicherheit darüber, ob die Immobilie auch weiterhin in der bestehenden Verwendung oder einer zu suchenden Alternative weitergenutzt wird.

Weiterbetriebsrisiko

Sofern die Immobilie auch nach Ablauf der Vertragssituation in ihrer bisherigen oder einer anderen Verwendung von der öffentlichen Hand weiter genutzt werden soll, besteht Unsicherheit darüber, wer den Betrieb für das Objekt übernimmt. Mit hoher Wahrscheinlichkeit hat die öffentliche Hand die entsprechenden Verwaltungsstrukturen bis zu diesem Zeitpunkt vollständig abgebaut oder zumindest stark verändert.

Wertrisiko

Angesichts schwankender Immobilienmärkte besteht schließlich Unsicherheit über die Wertentwicklung der Immobilie. Maßgeblichen Anteil an der Wertentwicklung der Immobilie haben neben den lokalen Marktverhältnissen vor allem der Zustand der Immobilie im Hinblick auf Substanz, Nutzungskonzept und Gebäudeausstattung.

3 Die Perspektive der öffentlichen Hand

3.1 Allgemeine Charakterisierung der Ausgangssituation

Seit geraumer Zeit zeichnet sich als Antwort auf die Krise des Wohlfahrtsstaates und die als unzureichend empfundene Alternative des neoliberalen Minimalstaates ein Wandel des Staatsverständnisses vom „produzierenden“ zum „gewährleistenden“ und „aktivierenden“ Staat ab. Die Idee des Gewährleistungsstaates ist ein Staat, der bestimmte Strukturen und Leistungen für seine Bürger sicherstellt, gewährleistet, diese jedoch nicht zwingend selber erstellt. Nicht zuletzt als Folge der prekären Finanzsituation von Bund, Ländern und Kommunen muss sich die öffentliche Hand verstärkt um Lösungsansätze bemühen, mit denen sie unter den gegebenen Rahmenbedingungen den ihr übertragenen öffentlichen Auftrag effizient und effektiv, d.h. wirtschaftlich und nachhaltig, zu erfüllen vermag.

Dies bedeutet gerade unter dem Gesichtspunkt der finanziellen Rahmenbedingungen, dass geklärt werden muss,

- welche Aufgaben unter dem Oberbegriff „öffentlicher Auftrag“ zu subsumieren sind, d.h. welche Aufgaben staatliche Kernaufgaben sind, die von solcher Bedeutung für das Gemeinwesen sind, dass sie von öffentlichen Einrichtungen vollzogen werden sollten
- welche Aufgaben einen klaren Gemeinwohlbezug aufweisen und damit als öffentliche Leistung zu deklarieren sind, dennoch aber nicht zwingend von der öffentlichen Hand erstellt werden müssen, sondern auslagerungsfähig sind, so genannte Gewährleistungsaufgaben
- welche Aufgaben keinen Gemeinwohlbezug aufweisen, bislang aber von der öffentlichen Hand erstellt worden sind und klar ausgliederungsfähig und an Dritte übertragbar sind, so genannte private Kernaufgaben

Zweifelsohne ist die Abgrenzung staatlicher Kernaufgaben von privaten Kernaufgaben eine politische Entscheidung. Dies wird gerade in Zeiten einer Finanzkrise und des daraus resultierenden politischen Handlungsdrucks deutlich: So muss bspw. in Zeiten finanzieller Engpässe bei Investitionen für eine nachhaltige Verbesserung und eine Aufrechterhaltung bestimmter öffentlicher Leistungen über Kooperationen mit Dritten intensiv nachgedacht werden. Überlegungen, die zu anderen Zeiten nicht zur Debatte standen. Aus politischer Entscheidungssicht wird so eine staatliche Kernaufgabe zu einer staatlichen Gewährleistungsaufgabe, im Extremum zu einer privaten Kernaufgabe. Im Bereich des öffentlichen Immobilienmanagements ist die Beantwortung der Frage, ob es sich hier um eine Kernaufgabe handelt, sicherlich schwierig und umfassend wohl nur im Einzelfall zu beantworten. Bei den hier in Rede stehenden öffentlichen Immobilien handelt es sich um Betriebsmittel, die zur Erfüllung der eigentlichen Aufgaben eingesetzt werden. Grundsätzlich dürfte der Staat seine Aufgaben ebenso in gemieteten wie in eigenen Immobilien erfüllen können. Folglich ist in der Regel nur ein mittelbarer Bezug zwischen staatlicher Aufgabenerfüllung und Immobilienwirtschaft zu konstruieren, der in jedem Einzelfall unterschiedlich stark sein kann.

Die Diskussion um die optimale Leistungstiefenpolitik – ein Metaentscheidungsproblem, welche Aufgaben ausgegliedert werden sollen und welche nicht (Make-or-Buy-Entscheidung), und in einem zwei-

ten Schritt, in welchem institutionellen Arrangement für den Fall einer Ausgliederung die Aufgabe erbracht werden soll (Institutional Choice) – wird daher immer unter sich stets ändernden politischen, wirtschaftlichen Rahmenbedingungen neu geführt. Die Schnittstelle zwischen öffentlichem und privatem Sektor (Contractor-Provider-Split) muss entsprechend dynamisch angepasst werden.

Die Zielsetzungen einer Kooperation mit Dritten aus Sicht der öffentlichen Hand besteht damit in der Aktivierung privater Kapitalgeber und der Nutzung privaten spezifischen Know-hows verbunden mit daraus resultierenden Effizienz- und Effektivitätsvorteilen. Um diese doppelte Zielsetzung zu erreichen, ergeben sich zwei gegenläufige, konkurrierende Strömungen:

Um private Kapitalgeber als Leistungserfüller zu gewinnen, muss die öffentliche Hand Anreize bieten, damit ein Privater zu einer Kooperation bereit ist. Da gerade bei Aufgaben, die einen Wohlfahrtsbezug aufweisen, monetäre Anreize wie bspw. Gewinnbeteiligungen nur schwerlich denkbar sind, muss die öffentliche Hand Verfügungsrechte abgeben, dem Privaten Handlungsflexibilität zukommen lassen, so dass dieser ggf. seine Beteiligung an der Leistungserstellung für weitere, in anderen Aufgabenfeldern liegenden Zielsetzungen nutzen kann.

Im Falle eines PPP ist die öffentliche Hand als Gewährleister wiederum in der Verantwortung, die Aufgabenerfüllung zu einem angemessenen Niveau sicherzustellen und im Extrem gar bei Ausfall des privaten Akteurs die Aufgabenerfüllung eigenständig weiterzuführen, so genannte Auffangverantwortung. Je mehr Verfügungsrechte die öffentliche Hand nun abtritt, um den Privaten für eine Kooperation zu gewinnen, umso mehr Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten gehen dieser verloren, umso mehr schwindet ihr Know-how über den Leistungserstellungsprozess, umso größer wird die Informationslücke über die Art und Weise, die Spezifität der Aufgabenumsetzung und umso größer wird die Gefahr, eventuelle Leistungsausfälle nicht rechtzeitig zu antizipieren und entsprechend vorbereitet zu sein. Hier liegen die entscheidenden, maßgeblichen Risiken der öffentlichen Hand! Die über das Risiko entscheidenden Fragen von PPP Konstruktionen lauten:

- wie viel Verfügungsrechte für wie viel privates Kapital und privates Know-how abtreten?
- wie hoch ist die Wahrscheinlichkeit eines Leistungsausfalls und damit eines Rückfalls der Aufgabe an die öffentliche Hand?
- wie kann heute in Verträgen festgehalten werden, dass nicht nur kurzfristige Effizienzgewinne, sondern auch eine nachhaltige Lösung der Aufgabenerbringung sichergestellt ist?
- wenn Wirtschaftlichkeitserwägungen eine zentrale Rolle spielen, wie werden dann bei Entscheidungen über die Wirtschaftlichkeit von Eigenleistung resp. Fremdbeschaffung nicht nur die Produktions- und Beschaffungskosten, sondern auch die Transaktionskosten der mit Eigen- und Fremderstellung verbundenen Verträge/Vereinbarungen beachtet? Gerade in diesen Transaktionen „stecken die Risiken“!

Nur wenn Risiken angemessen erkannt und in der Anbahnungsphase berücksichtigt werden, kann die öffentliche Hand einen nachhaltigen Nutzen aus PPPs ziehen – kurzfristige Effizienzgewinne sind ansonsten nur „ein Tropfen auf den heißen Stein“.

3.2 Risikobewertung und Risikopolitik

Im Anschluss an die Identifikation der Schlüsselrisiken eines PPPs für die öffentliche Hand erfolgt die Bewertung der Risiken. Von Art und Stärke der Risiken ist abhängig, wie mit diesen Risiken umgegangen wird. Die Risikopolitik beinhaltet ein Konzept, ob die Risiken selbst getragen, auf den privaten Partner abgewälzt oder an einen Dritten zum Beispiel in Form einer Versicherung ausgelagert werden. In Risikobewertung und Risikopolitik der immobilienwirtschaftlichen Aktivitäten der öffentlichen Hand findet allmählich ein Umdenken statt. Das traditionelle Grundverständnis immobilienwirtschaftlicher Risiken weicht nicht zuletzt durch die PPP-Diskussion zunehmend neuen Einsichten.

3.2.1 Traditionelles Grundverständnis immobilienwirtschaftlicher Risiken

Die Sensibilität für Risiken ist bei der öffentlichen Hand gegenwärtig sehr gering. Im Status quo der Planungs- und Kontrollsysteme der öffentlichen Hand kommen die Risiken der konventionellen Beschaffung vielfach gar nicht vor und werden demzufolge auch nicht bewertet. Die Hauptursache liegt hier sicherlich im kameralen Rechnungswesen begründet, in dem die Risiken, anders als im doppischen Rechnungswesen der Privatwirtschaft, weder zum Ansatz kommen noch bewertet werden. Beispielsweise werden unterlassene Instandhaltungen und die daraus entstehenden Risiken nicht bewertet.

Erschwerend kommt hinzu, dass im Gesetzesvollzug mit öffentlichen Immobilien meist in anderer Art und Weise umgegangen wird, als mit Objekten im Privatbesitz. Weil die öffentliche Hand in der Regel sowohl für Bau und Betrieb als auch für die öffentlich-rechtliche Aufsicht selbst zuständig ist, kann bei der Ausübung des pflichtgemäßen Ermessens das Minimalprinzip (Sparsamkeitsprinzip) stärker beachtet werden, als dies von der Bauaufsicht bzw. der Gewerbeaufsicht gegenüber privaten Bauherren berücksichtigt werden kann, bei denen die öffentliche Hand keine Steuerungsmöglichkeiten in der Betriebsphase hat. Insbesondere bei der Kontrolle der Betriebssicherheit von Gebäuden, des Brandschutzes und der Hygienevorschriften werden aufgrund der besonderen Situation der öffentlichen Hand oftmals sparsamere Lösungen angewandt. Der Verfügbarkeitsgrad bestehender Objekte der öffentlichen Hand und deren Nutzungsrisiko sind somit teilweise nicht vergleichbar mit privaten Objekten.

Da die öffentliche Hand in Teilen das Vorhandensein von Risiken negiert, werden diese bislang auch nicht bepreist. In der Folge ist bei Vergleichsrechnungen regelmäßig ein deutlicher, jedoch real nicht vorhandener Vorteil für die konventionelle Haushaltsfinanzierung zu sehen. Weil die öffentliche Hand die derzeit im Immobilienmanagement vorhandenen Risiken zu großen Teilen nicht bewertet, besteht in der Regel auch keine Bereitschaft, in PPP-Konstruktionen Risiken zu übernehmen. Als Folge der Ablehnung der Übernahme von Risiken fehlt es auch an Erfahrung im Risikomanagement. Dem traditionellen Grundverständnis folgend, wird die öffentliche Hand versuchen, möglichst viele Risiken bei PPP-Projekten auf die Seite des privaten Partners zu verlagern.

3.2.2 PPP-forciertes betriebswirtschaftliches Grundverständnis immobilienwirtschaftlicher Risiken

Nicht zuletzt durch die aktuellen Diskussionen um Privatisierung und PPP ist die Bereitschaft zu stärker betriebswirtschaftlich ausgeprägtem Handeln in allen Teilen der öffentlichen Hand gewachsen.

Das betriebswirtschaftliche Grundverständnis erfordert die Berücksichtigung kalkulatorischer Kostenpositionen und damit explizit auch die Berücksichtigung von Risiken. In der aktuellen PPP-Diskussion hat sich, wie auch in den Modellprojekten praktiziert, folglich auch durchgesetzt, zumindest die größeren Risikokostenblöcke auf Seiten der öffentlichen Hand zu bewerten.

Risiken entstehen aus der Unsicherheit über die zukünftige Entwicklung. Ihre Bewertung hat stark prognostischen Charakter. Auch wenn im vorausgegangenen Abschnitt die Schlüsselrisiken allgemein dargestellt wurden, bringen die Charakteristika von Immobilienprojekten es mit sich, dass die Risiken projektbezogen und finanzierungsspezifisch stark unterschiedlich ausfallen können. Typischerweise hängt das Gesamtrisiko eines konkreten Projekts nur von einigen wenigen, dafür aber umso gravierenderen Unsicherheiten ab. Deshalb ist die exakte Identifikation der projektspezifischen Schlüsselrisiken die Grundvoraussetzung der Risikobewertung. Die Bewertung erfordert erheblichen Aufwand und stößt dort an ihre Grenzen, wo die Informationsgrundlagen aufgrund mangelnder Erfahrungen fehlen. Vorhandene Daten müssen zeit- und kostenaufwendig ausgewertet werden. Dies ist aus Sicht der öffentlichen Hand im Investitionskostenbereich machbar, im Betriebskostenbereich vor allem im Bereich des Bauunterhalts aber sehr schwierig. Aus diesem Grund und weil vielmehr der Fokus auf die Zukunft und nicht die Vergangenheit gerichtet sein sollte, ist die Inanspruchnahme von Expertenwissen der hierfür geeignete Weg der Prognose. Vergangenheitsdaten können als flankierende Hilfe nur zur Absicherung der Risikokostenschätzung dienen.

Zur Risikopolitik der öffentlichen Hand gehört auch das laufende Controlling bestehender PPPs in Planungs-, Bau- und Nutzungsphase. Zur Einrichtung eines solchen Systems ist insbesondere ein Vertrags- und Termincontrolling zu implementieren, welches einen ständigen Austausch von Informationen über die Leistungserstellung sowie die Nutzungsprozesse zum Inhalt hat. Es empfiehlt sich, dieses Controllingsystem von der Privatwirtschaft anbieten und betreiben zu lassen. Zur Eingrenzung des Insolvenzrisikos kommt der Liquiditätsüberwachung des privaten Partners besondere Bedeutung zu. Schnittstellenprobleme und die durch sie verursachten Transaktionskosten können durch ein funktionierendes PPP-Controlling vermieden werden. Gegenstand des laufenden Controllings ist es auch, die Zwischen- bzw. Nachnutzung rechtzeitig zu klären, um das Leerstands- und Verwertungsrisiko möglichst gering zu halten.

Ergebnis eines betriebswirtschaftlich geprägten Grundverständnisses des öffentlichen Immobilienmanagements ist es, die Abwälzung der identifizierten und bewerteten Risiken nach Effektivitätsaspekten zu prüfen. Ist der private Partner in der Lage, die Risiken besser zu handhaben, entstehen Wirtschaftlichkeitsvorteile, die unter den beteiligten Parteien aufgeteilt werden können. Ist hingegen die öffentliche Hand gegenüber dem privaten Partner hinsichtlich der Risikobeherrschung im Vorteil, so verschlechtert ein Risikotransfer auf den Privaten die Wirtschaftlichkeit der PPP-Konstruktion.

3.3 Thesen zur Risikoposition der öffentlichen Hand

I. Grundsätzlich angestrebte Win-Win-Situationen bei der Umsetzung von PPP-Projekten werden in der Praxis, aufgrund der hohen Risikoaversität der öffentlichen Hand, außer Kraft gesetzt.

II. Die Ressourcen/Mittel, die die öffentliche Hand in der Strategie- und Planungsphase einspart, gehen um ein Vielfaches in der Errichtungs- und Betriebsphase verloren.

III. Klassische Organisationsformen der öffentlichen Verwaltung sind nicht geeignet, PPP-Projekte aufzusetzen und zu steuern.

4 Die Perspektive der privaten Partner

4.1 Allgemeine Charakterisierung der Ausgangssituation

Die Risiken für Betreiber und Bauunternehmen bei PPP-Projekten im öffentlichen Hochbau sind grundsätzlich die gleichen, wie man sie aus dem Outsourcing von Bau- und Facility Managementleistungen (FM) in der privaten Immobilienwirtschaft seit langem kennt und die in jedem Bau- und Betreibervertrag übernommen werden müssen bzw. können. Sie stellen also keine originären PPP-Betreiberrisiken dar. Zusätzlich zu diesen klassischen Risiken treten im Immobilienbetrieb durch ein PPP weitere Risiken auf. Solche PPP-Betreiberrisiken – also Risiken, die tatsächlich nur bei PPP-Projekten auftreten – ergeben sich im Wesentlichen aus:

- Einer viel längeren Betreiberverantwortung aufgrund der langen Vertragslaufzeiten, insbesondere bei Nachfrage- und Technologierisiken
- Einer Gesamtprozessoptimierung von Planung, Bau, Finanzierung und Betrieb
- Der Unkenntnis der öffentlichen Hand als Auftrageber in der Betrachtung und Bewertung von Risiken in ihrer Immobilienbewirtschaftung
- Der Erschwernis in der Bewertung von Risiken durch fehlende Kosten- / Leistungsrechnung aufgrund der Kameralistik
- Anderen Rechtsvorschriften bei der öffentlichen Hand und oftmals komplexen politischen Entscheidungsprozessen
- Dem Zusammenhang der Bewirtschaftung der Immobilien mit oftmals hoheitlichen nicht übertragbaren Aufgaben (Schulen, JVA, Polizei, etc.)

Insgesamt resultieren diese PPP-spezifischen Risiken aus dem veränderten Aufgabenprofil des Betreibers. Da der Betreiber bis zu 30 Jahre für ein Objekt verantwortlich ist, kann bzw. muss er eigene Strategien umsetzen. Hier liegen Chance und Risiko nah beieinander. Einerseits werden so die Effizienzvorteile der PPP-Methode erzeugt, andererseits zeigen sich die Ergebnisse einer solchen Strategie erst nach mehreren Jahren. Dann können sich bei Umsetzung einer falschen Strategie bereits erhebliche Schäden bzw. Kosten ergeben haben. Da ein wesentlicher Effizienzgewinn bei PPP-Projekten durch eine sachgerechte Risikoallokation beim jeweiligen Partner erzielt werden kann, ist auch bei der Verteilung von Betreiberrisiken darauf zu achten, wer die Risiken am kostengünstigsten managen kann.

4.2 Risikobewertung

Aus der Perspektive des privaten Partners handelt es sich bei Schlüsselrisiken um Unsicherheiten über Sachverhalte, die seine Einnahmen und Ausgaben während der Vertragslaufzeit massiv negativ beeinflussen können, ohne dass eine Einflussmöglichkeit gegeben ist. Die Schlüsselrisiken lassen sich in die beiden Gruppen „Einnahmerisiken“ und „Ausgaberisiken“ unterteilen.

4.2.1 Einnahmen

Miethöhe

In den seltensten Fällen kann durch den Privaten die Höhe der Mieteinnahmen des Projektes direkt beeinflusst werden, weshalb diese Risiken durch den Privaten nicht übernommen werden. Voraussetzung für eine private Investition an einem Standort ist grundsätzlich das Vorhandensein einer entsprechenden Nachfrage, die sich in Form einer bestimmten Mietzahlungsbereitschaft (Mietvertrag) manifestiert. Die öffentliche Hand als Nachfrager bestimmt daher die Höhe der zu zahlenden Miete direkt z. B. durch:

- Unterzeichnung eines langfristigen Mietvertrages
- Festlegung von Maximalmieten bzw. Nutzungsentgelten (ggf. unter Subventionierung, z. B. des Breitensportes)

Sind von vorneherein, wie oben dargestellt, Flächen zur freien Vermarktung vorgesehen, können Ausnahmen sinnvoll sein.

Auslastung

Auch die Auslastung von öffentlichen Infrastruktureinrichtungen (z. B. Freizeit- und Erholungsbäder) kann durch den Privaten nicht direkt beeinflusst werden. Die für eine private Investition notwendigen Einnahmen werden durch die Anzahl der Besucher des Projektes erbracht. Die Besucherzahlen werden jedoch zumindest mittelbar maßgeblich durch die öffentliche Hand beeinflusst z. B. durch:

- Schaffung von Baurecht für Konkurrenzprojekte (z. B. Freizeitzentren)
- Öffentlichkeitsarbeit für öffentliche Infrastruktureinrichtungen
- Investitionen für den ÖPNV

Verwertung

Teilweise wird der Private in einem Ausschreibungsverfahren aufgefordert, neben dem öffentlichen Bauteil ebenfalls die wirtschaftliche Verwertung eines weiteren Grundstücksteils für private Nutzungen zu übernehmen. Auch hier gilt, dass vor der Investition von privatem Kapital ein bonitätsstarker Nutzer vorhanden sein muss, der für den Standort einen längerfristigen Mietvertrag abgeschlossen hat. Derartige Teilprojekte sollten aus Sicht des Privaten vom eigentlichen PPP-Projekt abgespalten werden. Eine andere Situation kann dann vorliegen, wenn durch das Schnüren von "Paketen" das erhoffte Investitionsvolumen generiert wird, um die Transaktionskosten im Vergleich zum Projekt zu senken und einen Effizienzvorteil zu erreichen.

4.2.2 Ausgaben

Die Ausgaben für die Erstellung sowie den Betrieb des Gebäudes kann im Rahmen einer Lebenszyklusbetrachtung der Immobilie durch den Privaten relativ exakt kalkuliert werden. Hierzu wird durch eine für den künftigen Nutzer maßgeschneiderte FM-gerechte Planung, die Wahl der Ausstattung und die Festlegung der Qualitäten (Stichworte: Flexibilität, Langlebigkeit, Verschleißfestigkeit, niedrige Betriebskosten usw.) das Gebäude optimal an die Bedürfnisse des Kunden angepasst. Hinzu kommen

Bewirtschaftungskonzepte für das technische, infrastrukturelle und kaufmännische Gebäudemanagement, die zusammen mit den technischen Qualitäten hinsichtlich der Gesamtkosten über die Vertragslaufzeit optimiert werden. Für die Erstellung eines auf die Kundenbedürfnisse optimal angepassten Bauwerkes müssen daher klare Vorgaben durch die öffentliche Hand bereits in einer frühen Planungsphase definiert werden. In der Planungsphase werden bis zu 80 % der späteren Betriebskosten festgelegt. Daher ist auf die Planungsphase besonderes Augenmerk zu legen. Nur bei Einflussnahme auf die Planung kann der Private sein Know-how zur Optimierung der Bau- und Betriebskosten einbringen und die Ausgaben hierfür verbindlich zusichern. Der Private kann jedoch keine Ausgaben zusichern, die nachträglich durch die öffentliche Hand gefordert werden, wie z. B.

- Änderungswünsche der Qualitäten (z. B. Umplanungen während der Bauphase)
- Erhöhung der technischen Anforderungen während der Betriebsphase (z. B. Brandschutz)
- Änderungswünsche an Servicequalitäten

Die Erstellung von Immobilien ist ein hochkomplexer Vorgang, an dem eine Vielzahl von Fachdisziplinen (z. B. Spezialtiefbau, Statik, Rohbau, Bauphysik, technische Gebäudeausrüstung, Fassadentechnik, Ausbau, Facility Management usw.) mitwirken, die durch den Privaten koordiniert werden müssen. Bei Abschluss der Planungsphase sind im Idealfall die Auswahl der zur Erstellung notwendigen Komponenten und ihre detaillierte Verortung im Gebäude festgelegt (FM-gerechte Planung). Wesentliche Änderungen nach Abschluss der Planungsphase führen zu kostenintensiven Anpassungen des komplexen Gesamtgefüges. Die dadurch entstehenden Mehrkosten für Bau- und Betriebskosten sollte die öffentliche Hand durch eine abschließende Festlegung der Planungsvorgaben in der Planungsphase vermeiden.

Teilweise werden hohe Qualitäten im Angebot (z. B. höherer Baupreis, jedoch Ersparnisse im späteren Gebäudebetrieb) im Wettbewerbsverfahren nicht immer durch die öffentliche Hand gewürdigt. Im Wettbewerb ist derjenige oft im Vorteil, der eine nachhaltige Betrachtung der Immobilie außer Acht lässt.

4.2.3 Vorprüfung des Risikos vor der Ausschreibung

Grundsätzlich nimmt der Private an Wettbewerbsverfahren teil, weil er durch seine Kompetenz ein attraktives Angebot für die öffentliche Hand unterbreiten möchte. Die Erstellung eines PPP-Angebotes im deutschen Hochbau kostet den Privaten je nach Projektgröße und Komplexität zwischen ca. 250.000 und 500.000 €, teilweise auch darüber.

Zur Minimierung des Risikos einer erfolglosen Teilnahme am Wettbewerbsverfahren werden die Chancen für einen Zuschlag im Wettbewerb analysiert. Je mehr Risiken vom Privaten gefordert werden, die er nicht direkt beeinflussen kann, desto eher wird von einer Teilnahme am Wettbewerb abgesehen. Die Vorprüfung von PPP-Verfahren hat also eine besonders hohe Bedeutung. Folgende strategische Überlegungen werden angestellt:

Tabelle 1: Ausschreibungscheckliste der privaten Partner

Kriterien	Hintergrund
Weist das Projekt auf eine gewisse Komplexität der Aufgabe hin? Sind die Kernkompetenzen von Planung, Bauen, Finanzieren und Betreiben aus einer Hand gefordert? Ist die Beeinflussung der Betriebskosten durch eine FM-gerechte Planung noch möglich?	Einsatz der vollen Kompetenz des Privaten bei entsprechendem Projektvolumen zur Erstellung intelligenter, betriebskostensparender Planungslösungen
Ist das Projekt bereits seit längerem in der lokalen Politik diskutiert und ggf. Lösungen vordiskutiert worden? Ist die Bearbeitungszeit des Angebotes für die geforderte Aufgabe angemessen?	Gefahr der Vorentscheidung
Arbeitet die öffentliche Hand im Vergabeverfahren professionell, u. a. mit Hilfe von externen Beratern?	Sofern ein Vergabeverfahren schlecht vorbereitet wird (Vertragsentwürfe, Bestandsaufnahme, Leistungsbeschreibung, etc.), erhöhen sich die Kosten der Angebotsbearbeitung erheblich.
Welche Sicherheiten (Bürgschaften, etc.) werden gefordert?	Forderungen nach Sicherheiten sind in hohem Maße kostenrelevant.
Welches Organisationsmodell wird ausgeschrieben (z.B. einredefreie Forfaitierung oder Projektfinanzierung, Nutzungsüberlassung oder Miete).	Der Auftraggeber sollte die gewünschte Realisierungsvariante im Vorfeld der Ausschreibung wählen, da dieses das Team der Bieter maßgeblich beeinflusst.
Welche Risiken soll der Private übernehmen? Wer tritt als Endinvestor des Projektes auf?	Risikostruktur, insbesondere Auslastungsrisiko und Endschaftsregelung
Welche Kernkompetenzen wären durch Dritte zu leisten?	Frühzeitige Einbindung externer Partner (Teambildung)
Weist die Ausschreibung eine hohe Qualität hinsichtlich der Beurteilung des Bestandes auf? Besteht für das zu beplanende Grundstück verbindliches Baurecht?	Dokumentation von Grundstück und Bestandsgebäuden
Wie viele Bieter werden nach dem Teilnahmewettbewerb zur Abgabe eines Angebotes aufgefordert?	Komplexe PPP-Verfahren verursachen hohe Kosten in der Angebotsbearbeitung, so dass der Bieter eine ausreichende Erfolgswahrscheinlichkeit braucht. In UK werden meist ca. 2-4 Teilnehmer zur Angebotsabgabe aufgefordert, in Deutschland oftmals deutlich mehr.
Sind durch den Nutzer bereits Spezifikationen hinsichtlich der Bau- und Servicequalitäten definiert worden?	Vorliegen verbindlicher Leistungsstandards

Quelle: Eigene Darstellung.

Grundsätzlich gebietet es die kaufmännische Vorsicht, Risiken monetär zu bewerten und als Rückstellung in die Kalkulation einzustellen. Je weniger ein Risiko zu bewerten oder zu beeinflussen ist, desto höher fällt die Risikovorsorge aus. Beispiele hierfür sind

- unklare Definition von Leistungspflichten (z. B. der künftige Stand der Technik)
- Abwälzung von unbekannten Bausubstanzrisiken (z. B. mangelnde Dokumentation des Bestandes)
- Abwälzung von Einnahmerisiken (z. B. Zuweisung der Rolle eines privaten Freizeitbad-Unternehmers an ein Bauunternehmen)

Im Wettbewerb ist derjenige oft vermeintlich preiswerter, der die künftigen Risiken nicht oder nur unzureichend berücksichtigt. Bei ordnungsgemäßer Bewertung und Übernahme der Risiken in die eigene Kalkulation können unattraktive Ergebnisse sichtbar werden, die eine Teilnahme an einem Wettbewerbsverfahren unmöglich machen. Die uneingeschränkte Übertragung des Auslastungsrisikos auf den Privaten wäre z. B. eine Forderung, die aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu einem Verzicht auf eine Teilnahme am Wettbewerbsverfahren führen könnte. Insofern ist eine PPP-typische Risikoallokation zwingend, bei der Chance und Risiko demjenigen PPP-Partner zufallen, der den einzelnen Sachverhalt am besten beeinflussen kann.

4.3 Risikopolitik

Der Private kann in der Regel alle Ausgaben für Planung, Bau, Betrieb und Finanzierung der Immobilie auf Grundlage einer fixierten Planung sowie eines fixierten Zeitplanes verbindlich zusagen. In der Planungsphase werden durch den Privaten auf Grundlage der Vorgaben attraktive und optimierte Lösungen erarbeitet, die die komplexen Anforderungen an das Gebäude und an den späteren Gebäudebetrieb (FM-gerechte Planung) erfüllen. Die bauliche Umsetzung der Planung kann dann kosteneffektiv erfolgen, sofern die Planungsgrundlagen dem tatsächlichen Bestand entsprechen.

4.3.1 Planungs- und Bauphase

Insbesondere einen Großteil der Risiken in der Planungs- und Bauphase wird der Private sinnvollerweise übernehmen wollen. Im Einzelnen sind dies folgende Risiken:

- Baugrundrisiko nur soweit bekannt und quantifiziert
- Altlastenrisiko nach Vorlage einer umfassenden Bestandsaufnahme
- Planungsrisiken (z. B. Genehmigungsfähigkeit)
- Baukostenrisiko

4.3.2 Betriebsphase

Schwieriger wird die Risikoteilung in der Betriebsphase. Die Risikopolitik des Privaten wird von folgender Ausgangssituation geprägt:

- Verbrauchs- und Mengenänderungen

  Relevante Risiken ergeben sich bei Verbrauchs- und Mengenänderungen dadurch, dass das Nutzerverhalten nur schwer beeinflussbar ist, Messkriterien nicht eindeutig vertraglich zu vereinbaren sind und zudem ein Fehlplanungsrisiko bei der Neubau- oder Sanierungsplanung und Bauausführung, der ein bestimmtes Nutzer- und Gebäudeverhalten zugrunde gelegt wird, besteht. Die Bepreisung der Risiken erfolgt hierbei durch Risikoaufschläge aus Erfahrungs- und Vergangenheitswerten, als auch durch Preisanpassung mit entsprechenden Preisgleitklauseln. Unter Berücksichtigung geeigneter Preisgleitklauseln ist die Bereitschaft des Betreibers zur Risikoübernahme hoch. Es sollten Preisgleitklauseln vereinbart werden, die bei kausaler, durch den Nutzer verursachter Mengenänderung zur Anwendung kommen. Der Private dagegen wird und muss zur Übernahme des Risikos bei durch ihn verursachte und oder zu vertretende Mengen- und Verbrauchsänderung bereit sein.

  Darüber hinaus sollte der Nutzer in das jeweilige Anreizsystem einbezogen und ein enges Zusammenwirken und laufende Kommunikation zwischen Nutzer und Betreiber praktiziert werden. Dazu bietet sich die Einrichtung eines Beirats zur Projektgesellschaft an.

- Nutzungsänderungs- oder Marktrisiko

  Die Bewertung der Risiken ist für den Betreiber schwierig, wenn nicht unmöglich, da Nutzungsänderungen zumeist Einflüssen von Außen oder durch den Auftraggeber selbst unterliegen, die der Betreiber nicht beeinflussen kann. Die Risiken können an und für sich nicht bepreist werden und eine Risikoübernahme durch Private ist unwirtschaftlich. Dennoch ist der Betreiber gut beraten, Nutzungsänderungen und Veränderungen am Markt sorgfältig zu prognostizieren, auch wenn er von derartigen Risiken freigestellt ist. Empfehlenswert ist eine möglichst frühzeitige Erkennung der Nutzungsänderungen durch laufende Beobachtung des Nutzerumfeldes und Kommunikation mit den Nutzern sowie Preisgleitklauseln zur Berücksichtigung von Nutzungsänderungen. Diese Leitlinie birgt immer wieder Ausnahmen. Beispielsweise kann die Höhe der Mieteinnahmen bei einem PPP-Projekt in Witten vom privaten Partner beeinflusst werden, da er ab ca. dem 10. Betriebsjahr eine frei gezogene Fläche auf Rechnung des PPP vermieten kann. Bei der Kanadischen Botschaft in Berlin hat der Private 50% der Fläche frei zu vermarkten.

  Es empfiehlt sich, vertragliche Regelungen zur frühzeitigen Beendigung oder zur Nutzungsänderung, ggf. Fremdvermietung zu vereinbaren. Bei einem Neubau und soweit möglich auch bei der Sanierung ist auch von Seiten des Betreibers darauf zu achten, dass das Gebäude von der Raumaufteilung und der gebäudetechnischen Ausrüstung ein Höchstmaß an Flexibilität ausweist, um auf zukünftige Veränderungen in der Nachfrage wirtschaftlich vertretbar reagieren zu können.

- Übernahme Mangelzustand

  Risiken, die aus der Übernahme des Mangelzustandes herrühren, sind nur schwer kalkulierbar, da es sich zumeist um verdeckte Mängel handelt. Es bieten sich hierbei zwei Möglichkeiten des Risikomanagements an. Entweder erhöht der private Betreiber die Instandhaltungskosten für die ersten Jahre bis zum Abschluss der Generalsanierung oder die öffentliche Hand übernimmt das Risiko. Da die Mängel, insbesondere bei Altlasten aber sowieso beseitigt werden

müssen, empfiehlt sich, vor der Ausschreibung entsprechende Gutachten zu erstellen und den Zustand der Gebäude möglichst genau zu beschreiben, damit der Betreiber eine sichere Kalkulationsgrundlage hat (Beispiel: PCB Schulen Monheim).

Insofern führt eine umgehende Durchführung der Generalsanierung, zu der die öffentliche Hand aus finanziellen Gründen bisher nicht in der Lage war, mit der damit verbunden Beseitigung der Mängel zu einer Reduzierung des Risikos. Nur, wenn dem Betreiber ausreichend Zeit und Möglichkeit zur Prüfung und Bewertung des Risikos gegeben wird oder die öffentliche Hand die notwendigen Untersuchungen vorher gemacht hat, ist der Betreiber bereit, diese Risiken zu übernehmen. Ansonsten ist die Übernahme derartiger Risiken oft unwirtschaftlich.

- Instandhaltung

  Insbesondere Risiken, die aus dem Bau herrühren sind für den Betreiber, der zumeist aus dem FM-Bereich kommt, nur schwer zu bewerten. Der Betreiber berücksichtigt diese durch Risikoaufschläge auf die Instandhaltungskosten bestimmter kritischer Gewerke. Eine sorgfältige Aufnahme des Zustandes der Gebäude in der Angebotsphase, der Abschluss von Vollwartungsverträgen unter Einschluss von Ersatzteilen und Instandsetzungen, die Einführung von zyklischen, gemeinsamen (öffentliche und private) Leistungsabnahmen, ein Bonus-Malus-System und vertragliche Regelungen bei Schlechtleistung dienen der Risikoreduzierung durch den Betreiber.

- Verfügbarkeitsrisiko

  Die mit dem Verfügbarkeitsrisiko verbundenen Kostenerhöhungen sind für den Betreiber nur schwer planbar und können im Falle fehlender behördlicher Genehmigungen nicht eingeschätzt werden. Die Risiken sind vertraglich im vornherein klar nach dem Verursacherprinzip festzulegen. So werden Risiken aus Betriebsstörungen und der Nichtdurchführung geplanter Maßnahmen fast immer durch den Betreiber zu übernehmen sein und nur im Falle des Fehlens behördlicher Genehmigungen durch den öffentlichen Auftraggeber. Die Verfügbarkeit wird projektspezifisch im Rahmen des Betreiberkonzeptes durch Reaktionszeiten und dem Bonus-Malus-System definiert. Das Bonus-Malus-System ist auch Grundlage für die Bepreisung der Risiken. So kann zum Beispiel bei Ausfall der Heizung durch eine Betriebsstörung und Nichteinhaltung der Reaktionszeiten ein Malus als Abzug auf das Betreiberentgelt vorgenommen werden, der als Risikoaufschlag in die Kalkulation des Betreibers eingeht.

- Technologierisiko

  Auch Technologierisiken sind nicht kalkulierbare Risiken für die Privatwirtschaft, da alle Eventualitäten innerhalb der langfristigen Verträge nicht zu erfassen oder zu bewerten sind. Üblich sind vertragliche Regelungen zum Erhalt des Vertragszustandes (Stand der Technik) und zum Ausschluss einer Modernisierung (keine laufende Substanzverbesserung), die zu Lasten des Betreibers gehen. Darüber hinaus ist die Bereitschaft eines privaten Betreibers, derartige Risiken zu übernehmen, sehr gering. Umbauten und Maßnahmen, die durch technologische Veränderungen notwendig werden, werden im Bedarfsfall separat ausgeschrieben und der private Betreiber kann sich dann auch bewerben. Hier zeigt sich ein weiterer Vorteil des PPP-Modells dadurch, dass der Betreiber durch die lange Vertragslaufzeit und seiner Kenntnisse vor Ort, die Leistungen kostengünstiger anbieten kann.

4.4 Thesen zur Risikoposition von privaten Partnern

Die Position der privaten Partner im Hinblick auf die Risikoallokation in immobilienwirtschaftlichen PPPs verdeutlichen die folgenden sechs Thesen.

I. Die öffentliche Hand hat noch nicht ausreichend erkannt, dass der Private bereits umfangreich Risiken übernimmt

Der Private übernimmt hohe Risiken bei der Sicherstellung von

- Kosten (Bau- und Betriebskosten)
- Fristen (Fertigstellungstermine)
- Qualitäten und
- Service-Standards.

Die öffentliche Hand kann die angebotene Effizienz bei diesen Punkten bei der Ausführung in Eigenregie oftmals nicht gewährleisten (z. B. erhebliche Baukostenüberschreitungen).

II. Die öffentliche Hand muss die Wettbewerbsvorgaben stärker als bisher vereinheitlichen, um zielgerichtete und vor allem vergleichbare Angebote zu erhalten

Hierzu sollte die öffentliche Hand vor Ausschreibung professionelle Berater einschalten und den Teilnehmerkreis der Bieter frühzeitig eingrenzen. Ziel muss eine Begrenzung des volkswirtschaftlichen Bietungsaufwandes sein, um die Marktgängigkeit von PPP-Modellen aufrecht zu erhalten.

III. Der Private stellt sich dem Wettbewerb, wenn er seine Kernkompetenzen und sein Know-how zielgerichtet einsetzen kann und die Teilnahme Aussicht auf Erfolg verspricht

Oft werden jedoch Leistungen vom Privaten verlangt, die außerhalb seines Kompetenzbereiches (z. B. Übernahme der Rolle eines selbständigen Freizeitbad-Betreibers) liegen. Die öffentliche Hand sollte die Parameter der Einnahmen stets als Vorgabe festlegen. Der Private kann die Ausgabeseite sicherstellen, sofern er diese durch eigene Planung beeinflussen kann.

IV. Die Chancen überwiegen die Risiken für den privaten Betreiber

Wenn Risiko die Gefahr ist, das geplante Ergebnis nicht zu erreichen, so bieten sich andererseits auch Chancen, das geplante Ergebnis zu übertreffen. Die lange Vertragslaufzeit und die nachhaltige Gesamtprozessoptimierung bieten dem privaten Betreiber die Möglichkeit einer laufenden Verbesserung der Wirtschaftlichkeit seiner Tätigkeit. Dadurch, dass viele Tätigkeiten wiederkehrender Art sind, können auch unerwartete Mängel beim nächsten Mal abgestellt und aus Fehlern gelernt werden. Dies ist insbesondere der Fall, wenn der private Betreiber ein permanentes Performance Controlling durch-

führt, wodurch eine weitere Renditeverbesserung der FM Tätigkeit erreicht werden kann. Beispiele von internationalen Privatunternehmen, die seit Jahrzehnten in dem Betreiben von wasserwirtschaftlichen Anlagen tätig sind, machen das deutlich.

V. Risiken in der Betreiberphase können zum größten Teil auf den privaten Partner übertragen werden

Ein kompetenter Betreiber betreibt FM als sein Kerngeschäft. Bei der öffentlichen Hand gehört sicherlich die Bewirtschaftung von Immobilien nicht zu deren Kernaufgabe. Hinzu kommen Strukturprobleme. Vielfach sind mehrere Verwaltungseinheiten für die Immobilien zuständig. Eine klare Verantwortungszuordnung fehlt. Auch wenn die Bewirtschaftung öffentlicher Gebäude einer kommunalen Gebäudewirtschaft unterstellt ist, ist professionelles Immobilienmanagement unter öffentlichrechtlichen Strukturen nur schwer umsetzbar.

Der private Partner muss diese Risiken bei jedem Angebot und der Durchführung von FM-Aufträgen ständig neu bewerten und behandeln. Risikomanagement ist sein tägliches Geschäft. Er verfügt dadurch über einen ganz anderen Erfahrungshintergrund als z.B. das Hochbauamt einer Kommune. Damit wird deutlich, dass bei einem kompetenten FM-Unternehmen die Risiken besser gemanagt und im Wesentlichen auch übernommen werden können.

VI. Risiken in der Betriebsphase können durch entsprechende Vereinbarungen kalkulierbar gemacht werden

Im FM-Bereich hat sich im Laufe der Jahre eine Reihe von vertraglichen Vereinbarungen als geübte Praxis herausgebildet, die Risiken in beiderseitigem Interesse kalkulierbarer machen und durch Anreizsysteme zur Renditeverbesserung dafür sorgen, dass der private Betreiber ständig auf Effizienz – und Qualitätsverbesserungen achten muss.

So unterliegen die Energiekosten für ein Gebäude, als einem der wesentlichen Kostenblöcke in der Bewirtschaftung, Risiken in der Preisentwicklung der Energieträger, in Verbrauchsänderungen, in klimatischen Veränderungen über die Jahre, etc. Hier hat man es durch Regelungen zur Bestimmung von Preisindices und Nutzerprofilen sowie der Bereinigung um die jährlichen Temperaturschwankungen nach amtlich ermittelten Jahresgradzahltabellen erreicht, dass Risiken kalkulierbar wurden. Dadurch, dass der private Betreiber aber grundsätzlich alle Energiekosten trägt, ist das Anreizsystem letzten Endes ausgerichtet auf Energieeinsparungen. Energiesparen kann der private Partner beeinflussen, einen unerwartet kalten Winter aber, wie auch die öffentliche Hand, nicht.

5 Risikoallokation in PPPs

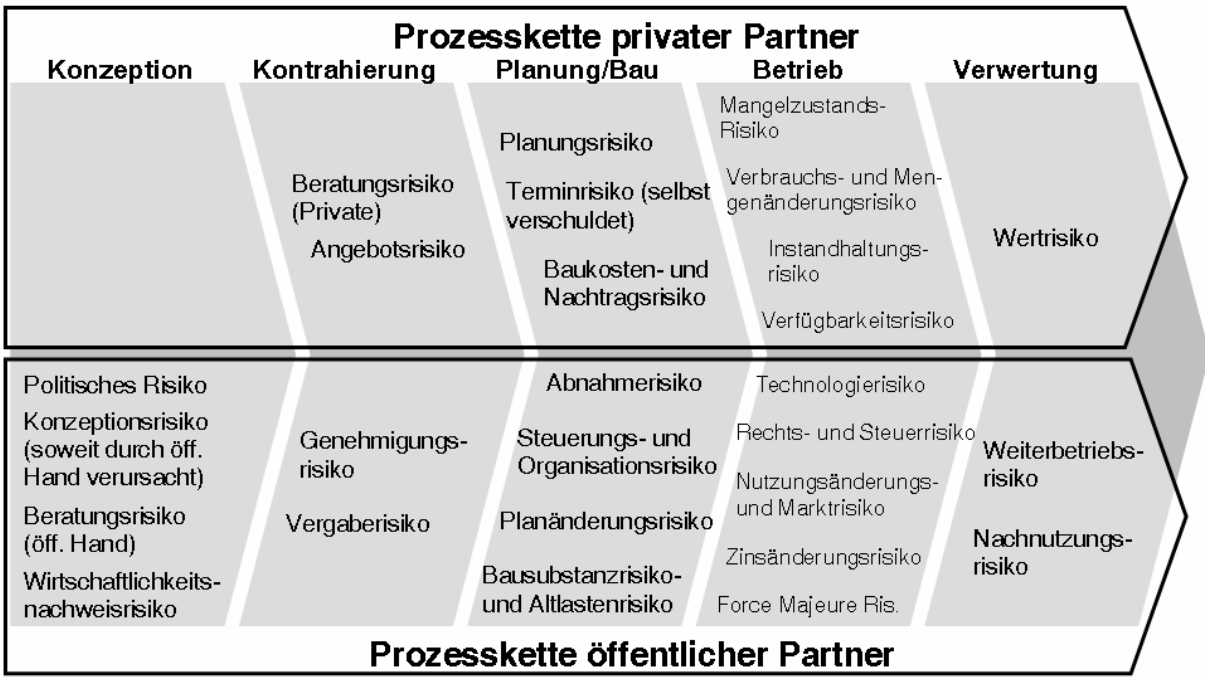
5.1 Grundsätzliche Leitlinien zur Teilung der Risiken

Aus den Positionen der öffentlichen Hand und ihrer privaten Partner in immobilienwirtschaftlichen PPPs lässt sich ein idealtypischer Vorschlag zur Risikoallokation ableiten. Diese folgt zwei Prinzipien:

1. Derjenige, der die Risiken am besten beherrschen kann, sollte sie übernehmen.
2. Risiken, die von keinem der Partner zu beherrschen sind, verbleiben bei der öffentlichen Hand. Hier sind keine nachhaltigen Effizienzgewinne aus der Reallokation der Risiken zu erwarten. Vielmehr wird der Private die Risikoprämie prohibitiv hoch ansetzen. Die öffentliche Hand zahlt folglich einen hohen Preis für ein Risiko, welches nicht kalkulierbar ist und somit auch gering ausfallen kann.

Generell, ohne die in der Praxis zwingend notwendige Berücksichtigung des Einzelfalls, bietet sich folgende exemplarische Teilung regelmäßig auftretender Risiken zwischen den Akteuren an.

Abbildung 2: Idealtypische Teilung der Risiken zwischen den Partnern



Quelle: Eigene Darstellung.

Bei der in der Abbildung 2 dargestellten Teilung der Risiken geht es nicht nur um eine sachgerechte sondern auch um eine faire Aufteilung der Risiken. Unter fair ist dabei nicht zu verstehen, dass die Risiken 50 zu 50 verteilt werden, sondern ein Ausgleich zwischen Risikoaufschlag in der Kalkulation der privaten Leistung und Risikoübernahme durch den privaten Partner geschaffen wird. Gerät diese

Verteilung aus dem Gleichgewicht, besteht die Gefahr, ein uneffektives Anreizsystems für die Partner zu schaffen, wodurch der wirtschaftliche Erfolg der Konstruktion in Gefahr gerät.

Die oben dargelegte idealtypische Risikoteilung verfolgt den Zweck, eine erste Diskussionsgrundlage zu schaffen. Selbstverständlich ist diese im konkreten Einzelfall kritisch zu hinterfragen. Insbesondere könnte je nach Leistungen auch eine Aufteilung zwischen Privatwirtschaft und öffentlicher Hand sinnvoll sein. Ein Beispiel hierfür ist der Bereich der Energieversorgung. Aufgrund von Unsicherheiten im Nutzerverhalten und der Gebäudeeigenschaften eines Neubaus muss der Private Risikozuschläge auf die Energiemengen einrechnen. Alternativ könnten die ersten Betriebsjahre zum Monitoring genutzt werden, um dann das Gebäude und Nutzerverhalten besser zu kennen und Risikozuschläge zu vermeiden. Auch bei Instandsetzung ist eine Risikoteilung in manchen Fällen auch dann begründet, wenn der Private das Gesamtrisiko tragen kann (Frage der Wirtschaftlichkeit).

5.2 Zur Rolle der Kreditinstitute

Mit der Vergabe von Kapital gehen Kreditinstitute immer auch das Risiko ein, dass die erwarteten Rückflüsse in Form von Zins- und Tilgungszahlungen nicht in der vertraglich vereinbarten Form erfolgen. Mit der Übernahme dieses Risikos erfüllen sie eine wichtige volkswirtschaftliche Funktion. Im Gegenzug lassen sich die Kreditinstitute die Übernahme des Risikos in Form eines Zuschlags auf den Zins bezahlen. „Gute“ Schuldner zahlen folglich weniger Zinsen als „schlechte“. Wenn von Risikoteilung in PPPs die Rede ist, muss folglich auch untersucht werden, ob in einer effizienten Lösung nicht auch die Banken Risiken übernehmen.

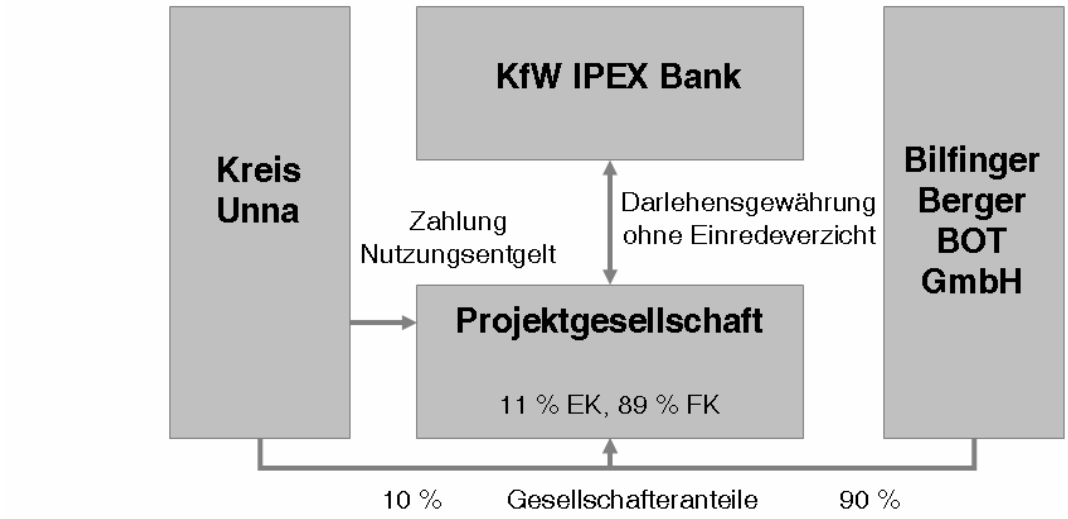
5.2.1 Risikoallokation in den Alternativen der PPP-Fremdfinanzierung

In der bisherigen Finanzierungspraxis in Deutschland haben sich zwei unterschiedlichen Lösungen herausgebildet: die staatsgarantierte Finanzierung und die Projektfinanzierung. In der staatsgarantierten Finanzierung sichert die Abtretung der Nutzungsentgeltforderungen der Objektgesellschaft an die Bank (Forfaitierung) den Kredit. Durch eine gleichzeitig abgegebene Einredeverzichtserklärung sichert die öffentliche Hand der Bank die Bedienung des Kredits unabhängig von der Qualität und Quantität der vom PPP erbrachten Leistung zu. Das Kreditinstitut kalkuliert folglich keinen Risikoaufschlag in die Konditionen ein. Dieses in Deutschland bevorzugte Finanzierungsmodell hat beispielsweise in dem PPP-Modellprojekt Monheim dazu geführt, dass das Fremdkapital zu Konditionen auf Kommunalkreditniveau bereitgestellt werden konnte. Die staatliche Gewährleistungspflicht sorgt in diesem Finanzierungsmodell dafür, dass in letzter Konsequenz auch die als transferiert geglaubten Risiken der PPP-Konstruktion bei der öffentlichen Hand verbleiben. Ist ein privater Partner leistungsunfähig oder -unwillig (Partnerrisiko), trägt die öffentliche Hand trotzdem die Zahlungsverpflichtungen aus der Kreditfinanzierung weiter. Angesichts einer üblichen Vertragslaufzeit von 25 Jahren muss die Bonität der privaten Partner in diesem Modell über jeden Zweifel erhaben sein.

In der PPP-Projektfinanzierung gibt die öffentliche Hand keine Einredeverzichtserklärung ab. Es entsteht eine autonome Kreditbeziehung zwischen der PPP-Projektgesellschaft und dem Kreditinstitut. Das Partnerrisiko wird weitgehend vom Kreditinstitut übernommen. Im Falle der Leistungsunfähigkeit

oder Leistungsunwilligkeit wird das Kreditinstitut in der Geschäftsführung der PPP-Projektgesellschaft präventiv aktiv, um einen Ausfall des gewährten Kredits zu verhindern. Die öffentliche Hand kann auf diesem Weg von Partnerrisiken weitgehend ferngehalten werden. Die Risiken des Kredits werden in die Konditionen eingepreist. Der Kredit wird gegenüber der staatsgarantierten Finanzierung deutlich teurer.

Abbildung 3: PPP-Projektfinanzierung am Beispiel des Kreishauses Unna



Quelle: Kreis Unna (2004)

5.2.2 Möglichkeiten und Grenzen des Risikotransfers an Kreditinstitute

Grundsätzlich bietet die Übertragung von Risiken auf Banken durch eine Projektfinanzierung aus Sicht der öffentlichen Hand eine Reihe an Potenzialen, die Wirtschaftlichkeit von PPPs weiter zu erhöhen. Kreditinstitute sind im Umgang mit Partnerrisiken in Finanzierungen grundsätzlich erfahren, während die Organe der öffentlichen Hand bei Auswahl, Durchführung und Kontrolle von Partnerschaften mit privaten Unternehmen vergleichsweise unerfahren sind. Beispielsweise bestehen in Großbritannien bei Kreditinstituten umfangreiche Erfahrungen mit der Strukturierung und dem Controlling von Projektfinanzierungen, welche eine effiziente Risikoallokation erlauben. Insbesondere wenn intensive, langfristige Geschäftsbeziehungen zwischen privaten Betreibern und Kreditinstituten bestehen, wird der Zuschlag für den Risikotransfer vergleichsweise gering ausfallen. Bewertet die öffentliche Hand die Übertragung der Partnerrisiken des aus ihrer Sicht unberechenbaren Privaten auf das Kreditinstitut, entsteht ein positiver Risikoallokationseffekt zugunsten der Projektfinanzierung.

Ein weiteres Potenzial der Projektfinanzierung besteht in der intensiven und frühzeitigen Einbindung von Kreditinstituten in die Konstruktion des PPP. Die Übernahme von Risiken durch das Kreditinstitut erfordert die Prüfung der wirtschaftlichen und rechtlichen PPP-Konstruktion durch den Finanzier. Bestehen beim Kreditinstitut umfangreiche Erfahrungen im Projektfinanzierungsgeschäft, kann dieser Sachverstand in der erneuten Prüfung der Risikoallokation zu einer Absenkung des Gesamtrisikos des PPPs führen. Der Wirtschaftlichkeitsvorteil nach Abzug der entstandenen Transaktionskosten kann anteilig an die Kommune weitergegeben werden. In dem oben dargestellten Beispiel des Kreishauses

Unna hat beispielsweise der Wirtschaftlichkeitsvergleich einen Vorteil zugunsten des projektfinanzierten PPPs von 6,1% ergeben.

Schließlich spricht für die Projektfinanzierung, dass auf diese Weise finanzierte Investitionen nach herrschender Meinung nicht in die Berechnung der Neuverschuldung entsprechend der Maastricht Kriterien einbezogen werden müssen. Auch können für Kommunen dann Vorteile aus der Projektfinanzierung entstehen, wenn Haushaltssicherungskonzepte eine konventionell finanzierte Neuinvestition im Immobilienbereich unterbinden. Durch den umfangreicheren Risikotransfer wird unter Umständen eine Genehmigung von Investitionen durch die Kommunalaufsicht erst ermöglicht.

An seine Grenzen stößt das Konzept der Projektfinanzierung vor allem dann, wenn auf Seiten der Partner die Risiken falsch bewertet werden oder die Risiken nicht effizient getragen werden können. Die Bewertung und das Management von Projektfinanzierungsrisiken ist ein vergleichsweise Know-how-intensives und aufwendiges Geschäft, welches entsprechende Ressourcen und Strukturen erfordert. Bestehen auf Seiten der Kreditinstitute nicht die Erfahrungen im Umgang mit Projektfinanzierungen oder aufgrund der Strukturen nur begrenzte Möglichkeiten der Refinanzierung von Projektfinanzierungen, wird die Bepreisung der Risiken entsprechend hoch ausfallen. In diesem Fall wird der Wirtschaftlichkeitsvergleich kaum einen Vorteil zugunsten der PPP-Variante aufweisen. Unter deutschen Sparkassen und Banken sind Erfahrungen mit Projektfinanzierungen vergleichsweise gering. Insbesondere bei öffentlichen Kreditinstituten wie den Sparkassen, die traditionell stark im Kommunalkreditgeschäft vertreten sind, spielte diese Form der Kreditgewährung bislang nur eine untergeordnete Rolle.

Auf Seiten der öffentlichen Hand müssen die mittels Projektfinanzierung transferierten Risiken erkannt und richtig bewertet werden. Angesichts langer Laufzeiten und geringer Erfahrungen mit PPP-Konzepten kann hier schnell eine Unter- aber auch eine Überbewertung des transferierten Risikos auftreten. Insbesondere bei mittelständischen Partnern mit familiär geprägten Eigentümerstrukturen, wie in der Bauwirtschaft durchaus üblich, ist eine Bewertung der Risiken häufig problematisch. Generell fehlt es in der öffentlichen Betriebswirtschaft in Deutschland an Informationen und Instrumenten zur Bewertung dieser Risiken.

6 Zukünftiger Handlungsbedarf für Forschung und Praxis

Handlungsbedarf hinsichtlich des Risikomanagements in immobilienwirtschaftlichen PPPs besteht in den zwei Bereichen Schaffung von Transparenz in den Risiken und Standardisierung von Verfahren.

6.1 Schaffung von Transparenz in den Risiken

Die Risiken von immobilienwirtschaftlichen PPPs sind gegenwärtig den Beteiligten, insbesondere auf Seiten der öffentlichen Hand, nicht hinlänglich bewusst. Es versteht sich von selbst, dass eine Risikoallokation nur so effektiv sein kann, wie die Identifikation und Bewertung der Risiken es zulässt. Um die Risiken in immobilienwirtschaftlichen Entscheidungsprozessen transparent zu machen, sind zukünftig umfangreiche Verbesserungen der Informationsgrundlage, der Informationssysteme sowie der Organisation und der Prozesse erforderlich.

Verbesserung der Informationsgrundlage

Der Kenntnisstand immobilienwirtschaftlicher Risiken ist allgemein sehr gering. Ebenso wie im öffentlichen Immobilienmanagement ist auch im privaten Bereich nur wenig empirisch gesichertes Wissen über Ursachen und Umfang immobilienwirtschaftlicher Risiken vorhanden. Die Unsicherheiten betreffen dabei weniger die Bau- als vielmehr die Betriebsphase. Dienlich wären Datenbanken, in denen die Kostenstrukturen von großen Immobilienbeständen in ihrem Lebenszyklus erfasst und ausgewertet werden können. Die Besonderheiten des öffentlichen Immobilienbestands erfordern eine Ausweitung der derzeit in Bearbeitung befindlichen Life-Cycle-Costing Projekte für Gewerbe- und Wohnimmobilien auf den öffentlichen Sektor.

Neben der Unsicherheit über immobilienspezifische Kostenverursachung sind auch die Unsicherheiten in Bezug auf rechtliche und organisatorische Regelungen in PPP-Konstruktionen groß. Über PPP-Projekte wird, wenn auch unterstützt von Kompetenzzentren des Bundes und der Länder, dezentral entschieden. Hier würde eine recherchierbare Datenbank mit allen relevanten Informationen zu bestehenden PPP- Projekten in Deutschland Transparenz in Risiken und Risikomanagementmethoden von PPPs bringen.

Verbesserung der Informationssysteme der öffentlichen Hand

Das kamerale Rechnungswesen der öffentlichen Hand ist zur kaufmännischen Führung von Organisationen nur bedingt geeignet. Insbesondere werden die immobilienwirtschaftlichen Risiken, die bereits im öffentlichen Immobilienmanagement verborgen sind und derzeit eingegangen werden, gar nicht oder nur unzureichend erfasst. Beispielsweise werden die Folgen unterlassener Instandhaltung in diesem System weder monetär transparent gemacht noch verursachungsgerecht zugeordnet. Wichtige Voraussetzung für eine korrekte Beschaffungsentscheidung ist die Ergänzung des kameralen Rechnungswesens um ein öffentliches Rechnungswesen, welches eine systematische Bewertung der Risiken leistet. Solche Rechensysteme sind bereits entwickelt und ausreichend getestet worden. Hier mangelt es lediglich an der flächendeckenden Einführung. Eine Vernachlässigung oder Unterbewertung von Risiken der konventionellen Beschaffung gefährdet die Wirtschaftlichkeit im öffentlichen Immobilienmanagement.

Verbesserung von Organisation und Prozessen der öffentlichen Immobilienwirtschaft

Wie die bisherigen Ausführungen deutlich gemacht haben, ist die Bewertung von Risiken ein sehr komplexer, häufig subjektiver Prozess. Bedingt durch die Vielfältigkeit immobilienwirtschaftlicher Investitionsobjekte droht eine große Anzahl unterschiedlichster Risiken, die sich in der Regel von Projekt zu Projekt stark unterscheiden. Selbst einfache Risikochecklisten umfassen deshalb nicht selten über 30 Seiten. Eine Abfassung von Vorschriften zur Risikobewertung ist deshalb ein sehr schwieriges Unterfangen. Hier stößt die Rechtstaatlichkeit an ihre Grenzen, die Wirtschaftlichkeit des öffentlichen Sektors zu garantieren. Notwendig ist ein System, welches den Entscheidungsträger dazu verpflichtet, die immobilienwirtschaftlichen Risiken zu identifizieren und in seinen Bereitstellungsentscheidungen ebenso wie in den laufenden Prozessen zu berücksichtigen. Als solches ist der Prozess der Planung eines immobilienwirtschaftlichen PPPs bereits ein erster Schritt. Die öffentliche Hand muss durch Einführung entsprechender Vorschriften und Prozesse dazu bewegt werden, das Vorhandensein von Risiken generell zu erkennen und ein Risikomanagement für den eigenen Bereich einzuführen.

6.2 Standardisierung immobilienwirtschaftlicher PPPs

Die Notwendigkeit zur Standardisierung immobilienwirtschaftlicher PPPs ergibt sich aktuell vordringlich aus der Situation des privaten Partners. Wie oben dargestellt wurde, richtet sich dessen Leistungsangebot an den Rahmenbedingungen des öffentlichen Auftraggebers aus. Um die Transaktionskosten der Angebotserstellung gering und damit das PPP aus der privaten Perspektive wirtschaftlich nachhaltig attraktiv zu gestalten, sind weitgehende Standardisierungen des nachgefragten PPP-Prozesses in den Phasen der Vergabe und der Durchführung erforderlich.

Standardisierungen in der Vergabephase

Für die Erstellung von vergleichbaren Wettbewerbsergebnissen sollten durch die öffentliche Hand folgende Vorgaben für alle Wettbewerbsteilnehmer vereinheitlicht werden:

- favorisiertes Finanzierungsmodell (z. B. Projektfinanzierung)
- Bestandsdokumentation (technisch und betriebswirtschaftlich)
- Mieteinnahmen und Mietvertragslaufzeiten
- Konditionen bei Rückgabe der Immobilie
- Leistungspflichten während der Betriebsphase
- Feedbackgespräche mit anonymisierter Bekanntgabe der Preise der Einzelleistungen
- Aufforderung von maximal fünf Teilnehmern zur Angebotsabgabe

Folgende Spielräume für die Schaffung von kreativen und attraktiven Lösungen können durch den privaten Wettbewerber ausgeschöpft werden:

- Varianten innerhalb des favorisierten Finanzierungsmodells (EK-/FK-Quote)
- Nachhaltige FM-gerechte Planung

- Optimierung der Baukosten
- Intelligenter Gebäudebetrieb (Minimierung der Betriebskosten)

Eine zu weit vorangeschrittene technische Planung kann die Spielräume und damit das Effizienzsteigerungspotenzial deutlich verringern.

Standardisierungen in der Betriebsphase

In der Betriebsphase sind folgende Standards zu setzen:

- Standardisierungen von vertraglichen Vereinbarungen zur Behandlungen von Nutzungsänderungen.
- Anpassung von Gewährleistungsregelungen an langfristige PPP-Vertragslaufzeiten.
- Standardisierung zur Untersuchung des Ist-Zustandes von Bestandsimmobilien. Standardisierte vertragliche Regelungen zur Behandlungen von Altlasten.
- Standardisierung von Instandhaltungsaufwendungen. Ermittlung von Kennzahlen. Aufbau eines partnerschaftlichen Kontrollsystems.
- Standardisierung von Rechenverfahren zur Ermittlung des Restwertes von Gebäuden. Ermittlung eines Standardverfahrens /Vorschläge zur Prüfung des Vertragszustandes eines Objektes.
- Handlungsempfehlungen für den Umgang mit Nachfrage- und Auslastungsrisiken.

Es ist davon auszugehen, dass die hier abgegebenen Handlungsempfehlungen nicht auf einmal umzusetzen sind. Vielmehr sollten sie in einem iterativen Lernprozess sukzessive zur Verbesserung des Risikomanagements in PPPs zum Wohle aller Parteien beitragen. Die wesensbildende Grundidee des PPP ist das partnerschaftliche Element. In diesem Sinne sollten alle Parteien zunächst an der Erzielung von Wirtschaftlichkeitsvorteilen interessiert sein. Über die Verteilung des „Fells sollte erst dann entschieden werden, wenn der Bär erlegt ist“.

7 Ergebnis

Bei der Beschaffung und Bewirtschaftung des öffentlichen Immobilienbestands ist die öffentliche Hand, wie jeder private Eigentümer und Nutzer ebenso, erheblichen Risiken ausgesetzt. Die Schlüsselrisiken sind das Nachtragsrisiko, das Terminrisiko, das Instandhaltungs- sowie das Instandsetzungsrisiko. Mit PPPs steht ein Instrument zur Verfügung, diese Risiken der „konventionellen“ Beschaffung und Bereitstellung auf einen privaten Partner abzuwälzen. Ein Großteil des Wirtschaftlichkeitsvorteils von PPPs gegenüber der konventionellen Beschaffung begründet sich, neben Kostenvorteilen in der Leistungserbringung, insbesondere durch eine effektive Risikoallokation, in der der private Partner einen Teil der Risiken besser handhaben kann als die öffentliche Hand. Erbringt der private Partner die Leistung nicht in der vertraglich vereinbarten Form oder geht der öffentlichen Hand mit der Partnerschaft wertvolle Flexibilität in Bezug auf die Nutzungs- und Veräußerungsmöglichkeiten der Objekte verloren, entsteht der öffentlichen Hand möglicherweise ein Nachteil aus dem PPP, der als Risiko in den Wirtschaftlichkeitsvergleich genauso einzubeziehen ist wie der Vorteil aus der Abwälzung der Risiken.

Im Rahmen des PPP-Eignungstests ist grundsätzlich zu klären, ob Partnerschaften die immobilienwirtschaftlichen Risiken eher erhöhen oder zu einer Vermeidung dieser Risiken beitragen können. In Bezug auf die Bewertung von konkreten Angeboten in der Vergabephase ist die Kenntnis der Risiken notwendig, um beurteilen zu können, ob und in welchem Umfang eine Überwälzung der Risiken auf den privaten Bieter nachhaltig belastbar erfolgen kann. In der bisherigen Praxis ist eine Tendenz beobachtbar, die Risiken klein zu reden. Einerseits besteht im bisherigen Immobilienmanagement der öffentlichen Hand ein nur gering ausgeprägtes Bewusstsein für Risiken. Andererseits besteht vor dem Hintergrund budgetmaximierender Anreizsysteme ein vitales Interesse, die Risiken gering anzusetzen, um so den möglichen Wirtschaftlichkeitsvorteil der PPP Variante eng zu begrenzen und den Verlust der Verfügungsgewalt über die Objekte zu verhindern.

Durch eine unsachgerechte Behandlung von Risiken in der Ausschreibung von PPPs gerät der eigentlich realisierbare Effizienzvorteil in Gefahr. Qualifizierte private Partner verlieren das Interesse, wenn ihnen durch das PPP die Überwälzung von Risiken droht, die sie nicht tragen können. Die Ursache liegt entweder darin begründet, dass die Ausschreibungsunterlage keine exakte Abgrenzung des zu erbringenden Leistungsumfangs ermöglicht, die Risiken aus der Partnerschaft nicht transparent werden oder dass der öffentliche Auftraggeber unrealistische Vorstellungen von der Risikotragfähigkeit seiner potentiellen zukünftigen Partner hat. Für den nachhaltigen Erfolg des PPPs droht dadurch eine erhebliche Gefahr. Ein Großteil der erfahrenen und sorgfältig kalkulierenden privaten Anbieter beziehen alle Risiken umfänglich in ihr Angebot ein. Die entsprechende Berücksichtigung aller Unwägbarkeiten führt zu einem hohen Preis, der für sie die Wahrscheinlichkeit eines Zuschlags gering werden lässt. Angesichts der hohen Kosten der Abgabe eines Angebots nehmen sie von vorne herein von einer Beteiligung an der Ausschreibung Abstand. Eine zweite Gruppe der Anbieter trifft z. B. mangels Erfahrung oder aufgrund einer wirtschaftlichen Notlage eine zu geringe Risikovorsorge in ihrer Kalkulation. Der entsprechend niedrigere Preis erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass ein Anbieter aus dieser Gruppe zum Zuge kommt. Mit den unkalkulierten Risiken konfrontiert, erlebt der Anbieter eine böse Überraschung, deren Folgen er aller Voraussicht nach auf den öffentlichen Partner abzuwälzen sucht oder die ihn im ungünstigsten Fall schon vorher in die Insolvenz treibt.

Angesichts der Komplexität und langen Laufzeiten von PPPs drohen immer Risiken, mit denen die Partner nicht gerechnet haben. Um die negativen Folgen möglichst rechtzeitig zu erkennen, ist ein vorausschauendes Performance-Controlling des PPPs erforderlich, welches vor gravierenden Risiken frühzeitige Warnungen abgibt und vorausschauendes Handeln zum Wohle der Partnerschaft ermöglicht.

Der vorliegende Beitrag hat gezeigt, dass es für die öffentliche Hand zwingend erforderlich ist, sich bereits im Planungsstadium von PPPs intensiv mit der Identifikation der Risiken sowie deren sachgerechter Bewertung auseinanderzusetzen. Nicht die Abwälzung möglichst vieler Risiken sondern die sachgerechte Allokation der Risiken muss das Ziel sein. Die hier gezeigten Risiken verstehen sich nur als grober Rahmen. Immobilienwirtschaftliche PPPs zeichnen sich durch eine stark kasuistisch, einzelfallbezogene Risikostruktur aus, der nur eine objektbezogene Identifikation und Bewertung gerecht werden kann. Eine Vernachlässigung der immobilienwirtschaftlichen Risiken sowie deren stillschweigende Unterbewertung in der Planungs- und Ausschreibungsphase bringen den wirtschaftlichen Erfolg des PPPs ernsthaft in Gefahr und sind dessen eigentliches Risiko.

Anlage I: Betreiberrisiken am Beispiel von Schulen

Risikobereitschaft, -kalkulation, -tragfähigkeit beim Betreiber

Nr.	Funktions-bereich	Beispiele Schlüsselrisiken	%-Anteil	Monetäre Konsequenzen der Risiken für Betreiber	Bewertung der Risiken	Bepreisung der Risiken	Strategie des Risikomanage-ments	Bereitschaft zur Übernahme von Risiken durch die Privatwirtschaft
340	**Betrieb und Unterhalt**		**90%**					
341	**Betriebsrisiko**		**35%**					
a)	**Fehlkalkula-tion**	Im Wesentlichen Fehler bei manueller Kalkulation ohne entsprechende immobilienwirt-schaftliche Modelle und le-benszyklusorientierte Soft-ware, Übertragungsfehler, Übernahme von Kalkulationen von Nachunternehmern ohne ausreichende Kompetenz zur fachlichen Überprüfung. Durch lange Vertragslaufzeit Kumu-lierung der Kosten aufgrund von Fehlerkalkulationen.	2%	Reduzierung des geplanten Gewinns, da Risiko vollum-fänglich vom Betreiber zu tragen ist.	Kein nennenswertes Risiko, da bei entsprechendem Mitteleinsatz und Ausbildungsstand sowie fachlicher Kompetenz der Kalku-latoren Fehlkalkulationen ver-mieden werden können. Wenn relevant, vollumfänglich von der Privatwirtschaft zu tragen und damit einzupreisen.	Da für das PPP-Projekt von der Privatwirtschaft Sicherheiten, insbesondere für Kalkulations-fehler gestellt werden müssen, wird die Stellung der Sicher-heiten eingepreist. Dies führt insbesondere bei einer langen Vertragslaufzeit zu einer nicht unwesentlichen Preiserhöhung.	Einsatz immobilienwirtschaft-licher Modelle, Kennzahlen-vergleich, Einholung von mehreren Angeboten bei Nachunternehmern, Einsatz von erfahrenen Kalkulations-teams.	Hoch, muss durch Private übernommen werden.
b)	**Preissteige-rung**	Preissteigerung in allen Ge-werken, durch Geldentwer-tung, tarifliche Anpassungen, Veränderungen des Weltmark-tes (insbesondere Rohstoffe), usw. Bei Zukauf von Material nicht so gravierend, da es hier immer Alternativen gibt.	3%	Kostenerhöhung bei Preis-steigerung innerhalb der vereinbarten Schwellenwer-te.	Risiken überschaubar, da geeig-nete Sicherungsinstrumente durch Preisindices.	Bei Wettbewerb der Schwel-lenwerte (Kostenübernahme bei Preissteigerungen < 4%) erfolgt prozentualer Risikoauf-schlag auf die entsprechenden Kosten.	Festlegung geeigneter Preisin-dices in Verbindung mit An-reizsystemen (Bonus/Malus System), Abschluss langfristi-ger Lieferverträge.	Hoch, muss unter Berücksichtigung geeigneter Preisindices durch Private über-nommen werden.

c)	**Verbrauchs- und Mengenänderungen**	Mehr- oder Minderverbrauch an Energie und Wasser, da hier auch sowohl das Nutzerverhalten, als auch Fehler in der Planung und Umsetzung des Gebäudes selbst maßgeblich sein können. Nachfragerisiko durch Verringerung der Essenteilnehmer beim Catering.	10%	Reduzierung des geplanten Gewinns bis hin zur völligen Fehlkalkulation bei Mehrverbrauch oder vergrößerten Mengen innerhalb der in der Outputspezifikation definierten und zwischen den Vertragspartnern vereinbarten Nutzerprofile und nach Bereinigung von Temperaturschwankungen. Sprungfixe Kosten beim Catering.	Nutzerverhalten schwer beeinflussbar, Risiken aus nicht eindeutig vertraglich zu vereinbarenden Messkriterien. Zudem Fehlplanungsrisiko bei der Neubau- oder Sanierungsplanung und Bauausführung, der ein bestimmtes Nutzer- und Gebäudeverhalten zugrunde gelegt wird.	Risikoaufschlag aufgrund von Erfahrungs- und Vergangenheitswerten, als auch Preisanpassung durch entsprechende Preisgleitklauseln.	Preisgleitklauseln bei kausaler, durch den Nutzer verursachter Mengenänderung. Übernahme des Risikos bei durch den Privaten verursachten und / oder zu vertretenden Mengen- und Verbrauchsänderung. Einbeziehung der Nutzer in das jeweilige Anreizsystem. Enges Zusammenwirken und laufende Kommunikation zwischen Nutzer und Betreiber, Beirat zur Projektgesellschaft.	Hoch, muss unter Berücksichtigung geeigneter Preisgleitklauseln durch Private übernommen werden.
d)	**Nutzungsänderung oder Marktrisiko**	Nutzungsänderungen sind relativ häufig. Drastische Reduzierung der Schülerzahlen aufgrund demoskopischer Entwicklung. Änderung von Schulformen zu Ganztagsschulen. Entwicklung der Nutzung von IT. Veränderungen in der kommunalen Verwaltungsstruktur.	12%	Reduzierung des geplanten Gewinns, da ein Großteil der Betriebskosten fixe Kosten sind und sich an der Nutzungsform orientieren.	Nutzungsänderungen unterliegen zumeist Einflüssen von Außen oder durch den Auftraggeber selbst, die der Betreiber nicht beeinflussen kann.	Kann nicht bepreist werden. Risikoübernahme durch Private unwirtschaftlich.	Möglichst frühzeitige Erkennung der Nutzungsänderungen durch laufende Beobachtung des Nutzerumfeldes und Kommunikation mit den Nutzern. Preisgleitklauseln zur Berücksichtigung von Nutzungsänderungen.	Gering
e)	**Verkehrssicherung**	Verkehrssicherung der Liegenschaft, Begehbarkeit im Winter, Streudienst, Absicherung von Gefahrstellen.	2%	Auswirkungen aus Bonus/Malus System auf Rendite, Schadenersatzleistungen.	Relativ überschaubar und bei entsprechender Erfahrung vermeidbar.	Wird nicht bepreist, eventuell Versicherungsprämien.	Präventive Wartung, Haftpflichtversicherungen.	Hoch

f)	**Altverträge**	Liefer- und Leistungsverträge von Dritten müssen anfangs, orientiert am Projektumfang (Neubau, Sanierung), übernommen werden. Vertragseinsicht zumeist nur mit wenig Zeit während Due Diligence im Datenraum. Viele nachträgliche Vertragsänderungen. Überprüfung nur stichprobenartig möglich. Altvertragspartner werden auf Einhaltung der Verträge pochen, insbesondere wenn die Verträge durch neuen Betreiber gekündigt werden sollen.	5%	Meist nachträgliche Kostenerhöhung durch Berechnung von Zusatzleistungen, die nicht erkannt worden waren. Konfliktpotential bei der Zuweisung von nicht eingeplanten Kosten.	Risiken nur schwer überschaubar, da es eine Vielzahl von Verträgen gibt. Die Risiken aus den einzelnen Verträgen lagen ja bisher bei der öffentlichen Hand und nicht beim Auftragnehmer.	Risikoaufschläge auf die Dienstleistungsverträge.	Sorgfältige Überprüfung der Verträge im Vorfeld der Ausschreibung durch die externen Berater. Einbeziehung der Altvertragspartner als neue Nachunternehmer, soweit wirtschaftlich sinnvoll.	Mittel bis Gering
g)	**Gewährleistung**	Gewährleistungsregelungen auf die Gebäudetechnik und Bauteile zumeist nur auf Funktion und bewegliche Teile. Gewährleistungen aus Altverträgen. Gewährleistung auf die Gebäudetechnik wird weder vollumfänglich noch über eine lange Laufzeit durch bauausführendes Unternehmen übernommen.	1%	Erhöhung der Wartungs- und Reparaturkosten durch Schäden aus nicht abgedeckten Gewährleistungsfällen. Starke Kostenerhöhung durch planbare Erhaltungsmaßnahmen und nicht planbare Gewährleistungsmaßnahmen.	Risiken im Wesentlichen nur aus Altverträgen. Bewertung durch Lebenszyklusbetrachtung, immobilienwirtschaftliche Modelle.	Risikoaufschläge für Wartung, Reparatur, Gewährleistung und Bauunterhalt	Übernahme von Gewährleistungsmanagement für Altverträge. Ggf. Abschluss von umfassenden, längerfristigen Gewährleistungsverträgen mit Nachunternehmern. Da Bauunterhalt Gegenstand der PPP-Verträge, muss durch Projektgesellschaft, respektive Betreiber oder Bauunternehmen eine "ergänzende" Gewährleistung über die Laufzeit geleistet werden.	Hoch, muss unter Berücksichtigung geeigneter Simulationsmodelle durch Private übernommen werden.

342	**Substanzrisiko**		**35%**					
a)	**Übernahme Mangelzustand**	1.) Die öffentlichen Gebäude sind zumeist im mangelhaften Zustand und weisen aufgrund der finanziellen Probleme der öffentliche Haushalte einen hohen Sanierungs- und Modernisierungsstau auf. "Haushaltssicherung" durch laufende Reduzierung notwendiger Investitionen in die Instandhaltung. Eine detaillierte Aufnahme der Gebäude ist nicht immer möglich, da sie weiter genutzt werden, man nur wenig Zeit in der Angebotsphase zur Überprüfung hat und sich manche Mängel erst im Nachhinein während des Betriebes erschließen. 2.) Altlasten (PCB, Asbest)	20%	Erhöhung der Kosten für notwendige Sanierungsmaßnahmen bei Übernahme durch den privaten Betreiber.	Risiken sind nur schwer kalkulierbar, da es sich zumeist um verdeckte Mängel handelt.	Erhöhung der Instandhaltungskosten für die ersten Jahre bis zum Abschluss der Generalsanierung. Evtl. Gutachten vor Ausschreibung, denn Risikoaufschlag kann unwirtschaftlich sein. Ggf. Erhöhung der Instandhaltungskosten für die ersten Jahre bis zum Abschluss der Generalsanierung oder Übernahme des Risikos durch öffentliche Hand.	Umgehende Durchführung einer Generalsanierung, zu der die öffentliche Hand nicht in der Lage war. Bis dahin nur Instandhaltung zur Aufrechterhaltung des laufenden Betriebes. Bewertung des wirtschaftlichen Risikos und Abwägung der Risikoübernahme.	Mittel, nur nach Prüfung und Bewertung des Risikos. Übernahme oft unwirtschaftlich.
b)	**Mangelhafte Instandhaltung**	Risiken resultieren hierbei im Wesentlichen aus dem Bauunterhalt in den Gewerken Dach & Fach, Gebäude- und Elektrotechnik.	10%	Eventuell Vorfinanzierung durch Großreparaturen. Kostenerhöhung zu Lasten Privatwirtschaft aufgrund notwendiger, ungeplanter Maßnahmen.	Insbesondere Risiken, die aus dem Bau herrühren, sind für den Betreiber, der zumeist aus dem FM-Bereich kommt, nur schwer zu bewerten. Risiko geht zunächst zu Lasten der öffentlichen Hand.	Risikoaufschläge auf die Instandhaltungskosten bestimmter kritischer Gewerke. Kein Risikoaufschlag, sondern Gegenstand des Betreiberkonzeptes.	Sorgfältige Aufnahme des Zustandes der Gebäude in der Angebotsphase. Abschluss von Vollwartungsverträgen, die Ersatzteile und Instandsetzungen mit einschließen. Einführung von zyklischen, gemeinsamen (öffentliche und private) Leistungsabnahmen, Bonus-Malussystem und vertragliche Regelungen bei Schlechtleistung.	Mittel, Risiko der öffentlichen Hand

c)	**Restwertrisiko**	Marktwert des Gebäudes nach Ablauf einer langjährigen Vertragslaufzeit entspricht nicht den Erwartungen. Marktwert von öffentlichen Gebäuden wegen entsprechender Nutzung nur aus Vergleichen ableitbar.	5%	Möglicher Mindererlös wirkt sich auf die Projektrendite aus. Mindererlös aufgrund mangelhafter Instandhaltung siehe Pos. b). Mindererlös durch Aufdecken von versteckten Mängeln aus der Zeit vor Vertragsbeginn.	Bewertung erfolgt nach üblichem Schema in der privaten Immobilienwirtschaft.	Preisliche Berücksichtigung des Restwertrisikos in den Finanzierungskosten aufgrund der zu erwartenden Wertentwicklung der Immobilie.	Klare vertragliche Vereinbarung über die Ermittlung des Wertes der Immobilie am Ende der Projektlaufzeit. Maßnahmen zur Sicherung des vertraglich vereinbarten Objektzustandes siehe Pos. b)	Mittel, nach Wirtschaftlichkeit

343	**Verfügbarkeitsrisiko**		**10%**					
a)	**Betriebsstörungen**	Ungeplante Einschränkungen im Betrieb, Störungen des vertraglich vereinbarten Zustandes.	10%	Kostenerhöhung, nicht planbar	Risikoaufschlag	Im Rahmen üblicher Betreiberkonzepte zu bewerten	Umsetzung Bonus- Malussystem	hoch, muss durch Private getragen werden, falls für die Störung verantwortlich
b)	**Geplante Maßnahmen**	Geplante Maßnahmen zur Vertragserfüllung (z.B. Substanzerhalt, geplante Erneuerung).		keine, ausgenommen im Fall Pos a)	im Rahmen des Betreiberkonzeptes	nicht erforderlich	Vertragliche Regelungen für erforderliche und planbare Maßnahmen	muss durch Private getragen werden
c)	**Fehlen behördlicher Genehmigungen**	Zum Weiterbetrieb notwendige Genehmigungen werden nicht erteilt, Veränderungen am Vertragszustand werden aufgrund von nachträglichen behördlichen Auflagen notwendig.		kann nicht eingeschätzt werden	kann nicht bewertet werden	nicht möglich	siehe Risiko Gesetzesänderungen	keine

344	Nachfrage- und Auslastungsrisiko		5%					
		Nachfrage und Auslastung verändern sich ungeplant über die Laufzeit. Kommunale Strukturen verändern sich oder Schulen werden aufgrund demografischer Entwicklung zusammengelegt.	5%	Erhebliche Nachteile bis zum Entfall des Projektes (vorzeitige Beendigung) oder die Unwirtschaftlich-keit des Projektes sind möglich.	Schwer möglich	Schwer möglich	Vertragliche Regelungen zur frühzeitigen Beendigung oder zur Nutzungsänderung, ggf. Fremdvermietung.	keine

345	Technologie- und Modernisierungs-risiko		5%					
		Sich ändernde Anforderungen an die Gebäude im Rahmen des technologischen Fort-schritts (z.B. Informations-technologien) oder einer sich ändernden Nutzung.	5%	Immense Kostenerhöhung zu Lasten der Privatwirt-schaft	Nicht kalkulierbare Risiken für die Privatwirtschaft, da alle Eventualitäten innerhalb der langfristigen Verträge nicht zu erfassen oder zu bewerten sind.	Unwirtschaftlich	Vertragliche Regelungen zum Erhalt des Vertragszustandes (Stand der Technik), Aus-schluss einer Modernisierung (keine laufende Substanzver-besserung!) zu Lasten der Privaten.	keine

350	Risiko Rückgabe und Verwertung (Projektrisiko)		10%					
			10%					
		SUMME	**100%**					

Bisher in dieser Reihe erschienen:

Alexander Herrmann (2005): Analyse der Anfangsrenditen in Frankfurt, Paris, London & New York. Ein Beitrag zur Vergleichbarkeit von Immobilienrenditen. In: Andreas Pfnür (Hrsg.), Arbeitspapiere zur immobilienwirtschaftlichen Forschung und Praxis, Band Nr. 1.

Alexander Bräscher (2005): Real Estate Private Equity (REPE) im Spannungsfeld von Entwickler, Kreditinstitut und Private-Equity-Gesellschaft. Ergebnisbericht zur empirischen Untersuchung. In: Andreas Pfnür (Hrsg.), Arbeitspapiere zur immobilienwirtschaftlichen Forschung und Praxis, Band Nr. 2.

Nadine Hainbuch (2006): Status Quo und Perspektiven immobilienwirtschaftlicher PPPs. PPP im öffentlichen Hochbau in Deutschland aus Sicht des privaten Investors. Ergebnisse einer empirischen Analyse. In: Andreas Pfnür (Hrsg.), Arbeitspapiere zur immobilienwirtschaftlichen Forschung und Praxis, Band Nr. 3.

Arbeitskreis PPP im Management öffentlicher Immobilien im BPPP e.V. (2006): Risiken immobilienwirtschaftlicher PPPs aus Sicht der beteiligten Akteure. In: Andreas Pfnür (Hrsg.), Arbeitspapiere zur immobilienwirtschaftlichen Forschung und Praxis, Band Nr. 4.