

An den Wirtschaftsausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtages

Das PPP-Mittelstandsmodell Bau

Abdeckung von Bau- und Betreiberrisiken und deren Auswirkungen auf die Finanzierung von PPP-Projekten



**Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 17/841**

Dr. Daniel Kloss, Leiter Spezialfinanzierung / PPP, HypoVereinsbank AG

RA Gerhard Steyer, Leiter VHV Verbands- und Kooperationsmanagement Bau

Die Unicredit-Gruppe ist mit lokalen Banken in fast allen europäischen Ländern vertreten



- Präsenz mit lokalen Banken in 20 Ländern (daneben werden NDLEN in fast allen anderen europäischen Ländern unterhalten)
- 28 Mio. Kunden
- 7300 Standorte und 142.000 Mitarbeiter
- No. 5 in Europa nach Marktkapitalisierung (rd. 60 Mrd. €); No. 2 der Eurozone-Banken
- Ausgereichtes Kreditvolumen 441 Mrd. €
- Assets under Management 375 Mrd. €
- Operative Einnahmen 23,5 Mrd. €
- Operatives Ergebnis v. St. 8,2 Mrd. €
- RoE (v. St.) 16,7 %

Public Private Partnership

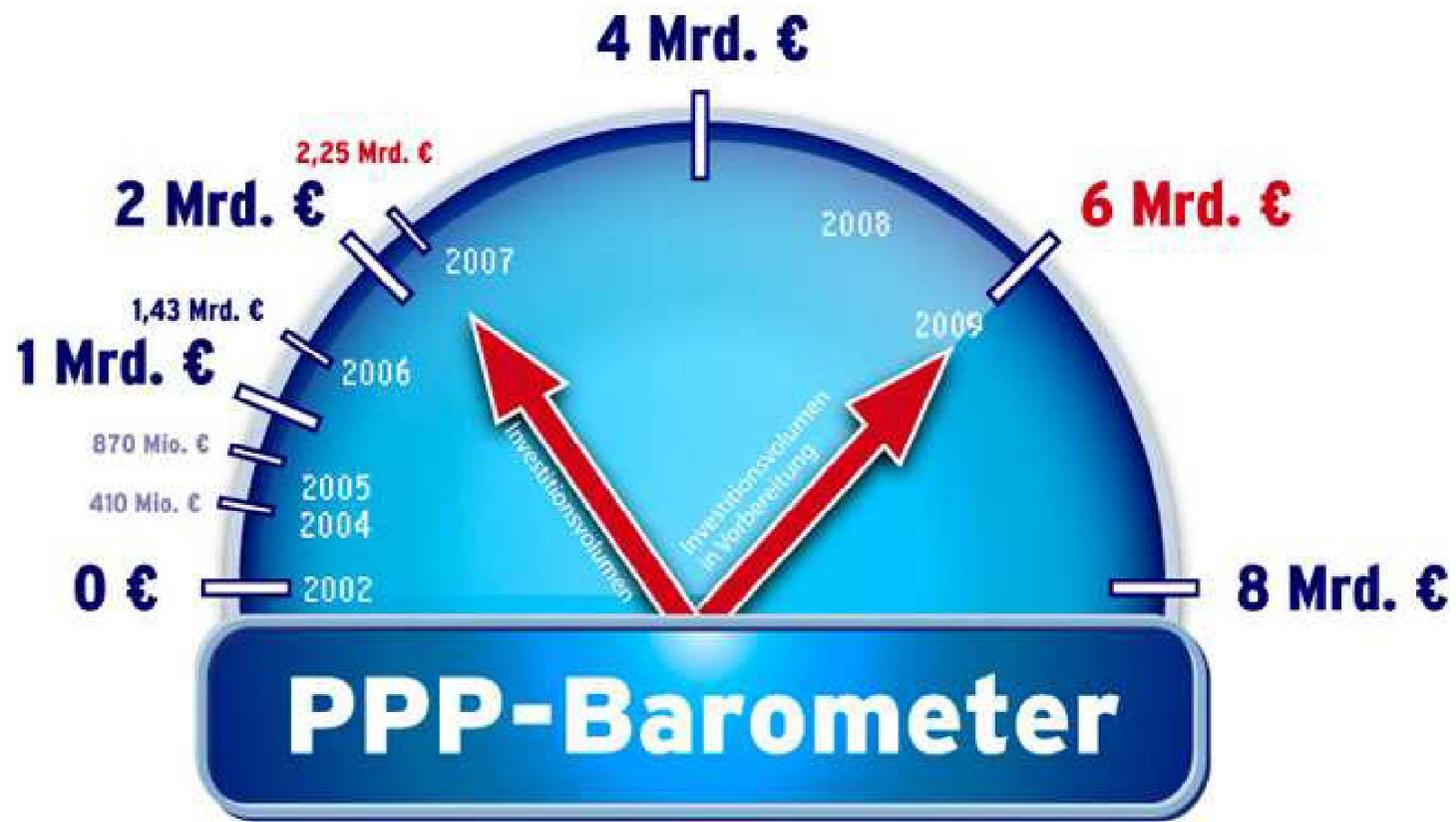
- **Public Private Partnership (PPP)** ist eine **Beschaffungsalternative** der öffentlichen Hand mit dem Ziel, die Fähigkeiten und Erfahrungen des privaten Sektors bei der Bereitstellung einer normalerweise öffentlichen Infrastruktureinrichtung zu nutzen.

- Die **Vertragsmodelle unterscheiden** sich insbesondere mit Blick auf
 - das **Eigentum** an der erstellten Anlage
 - der Art der **Refinanzierung** (Leistungsentgelte durch öffentlichen Auftraggeber oder Nutzerentgelte) sowie
 - die notwendigen **Endschaftsregelungen** am Ende der Vertragslaufzeit
 - **Erwerbermodell** (BOT = Build-Operate-Transfer);
 - **Inhabermodell** (BTO = Build-Transfer-Operate);
 - **Leasingmodell** (mit Kaufoption zu festgelegtem Preis) oder **Mietmodell** (jeweils BOO = Build-Operate-Own);
 - Contractingmodell
 - Konzessionsmodell (Nutzerfinanzierung)

Das Grundprinzip: Effizienzsteigerung durch Risikoallokation und Leistungsorientierung

- **Optimale Risikoallokation:** Wer ein Risiko am besten beurteilen und beeinflussen kann, sollte es tragen und bepreisen (insbesondere Kontrahenten- und Leistungserstellungsrisiken).
- **Funktionale Leistungsbeschreibung** anstelle von inputorientierten Bauvorgaben in einem Leistungsverzeichnis
- **Planungs- und Innovationspotenzial** sowie **fachliches Know-how** und **Kreativität** der privaten Anbieter werden zum Erfolgsfaktor.
- **Lebenszyklusansatz:** Planung, Bau, Finanzierung, Betrieb und Verwertung
- Durch ein langfristiges Anlagenmanagement werden Effizienzsteigerungen erzielt und **Betreiberrisiken** auf die private Partei übertragen.
- Über genaue Spezifikation der zu erbringenden Leistungen im Vertragswerk können die Zahlung an die Nutzbarkeit und Verfügbarkeit der Anlage anknüpfen. Damit werden **Performancerisiken** auf die private Partei übertragen.

PPP Marktpotential in Deutschland



Quelle: Deutsche Bauindustrie

Stand: 12/07

PPP und Mittelstand

Risikoanalyse und Risikobegrenzung mit neuen Instrumenten

Einführung

Public Private Partnership (PPP) ist eine Beschaffungsalternative der öffentlichen Hand mit dem Ziel, die Fähigkeiten und Erfahrungen des privaten Sektors bei der Bereitstellung einer normalerweise öffentlichen Infrastruktureinrichtung zu nutzen. Die Vertragsmodelle unterscheiden sich insbesondere mit Blick auf das Eigentum an der erstellten Anlage, der Art der Refinanzierung (Leistungsentgelte durch öffentlichen Auftraggeber oder Nutzerentgelte) sowie die notwendigen Endschaftsregelungen am Ende der Vertragslaufzeit. Das Grundprinzip ist die Effizienzsteigerung durch Risikoallokation und Leistungsorientierung. Das heißt:

- Optimale Risikoallokation: Wer ein Risiko am besten beurteilen und beeinflussen kann, sollte es tragen und bepreisen (insbesondere Kontrahenten- und Leistungserstellungsrissen).
- Funktionale Leistungsbeschreibung anstelle von inputorientierten Bauvorgaben in einem Leistungsverzeichnis.
- Planungs- und Innovationspotenzial sowie fachliches Know-how und Kreativität der privaten Anbieter werden zum Erfolgsfaktor.
- Lebenszyklusansatz: Planung, Bau, Finanzierung, Betrieb und Verwertung. Durch ein langfristiges Anlagenmanagement werden Effizienzsteigerungen erzielt und Betreiberrisiken auf die private Partei übertragen.
- Über genaue Spezifikation der zu erbringenden Leistungen im Vertragswerk können die Zahlung an die Nutzbarkeit und Verfügbarkeit der Anlage anknüpfen. Damit werden Performancerisiken auf die private Partei übertragen.

Finanzierung von PPP Maßnahmen

Die Finanzierung eines PPP-Projektes erstreckt sich über die Bau- und die Betriebsphase. In der Bauphase bis zur Fertigstellung und Abnahme durch den Auftraggeber ist eine Fremdfinanzierung des Projektes durch eine Bank grundsätzlich auf die Bonität des Bieters abzustellen. Ist dies eine Projektgesellschaft muss die notwendige Bonität über Garantien der Gesellschafter (Bieterkonsortium) hergestellt werden. Gesellschafter sind in der Regel Unternehmen aus der Bauwirtschaft, dem Facility Management und auch Finanzinvestoren.

Hinsichtlich der Finanzierung des Gesamtprojektes kann PPP als Projektfinanzierung oder als Forfaitierung mit Einredeverzicht des öffentlichen Auftraggebers

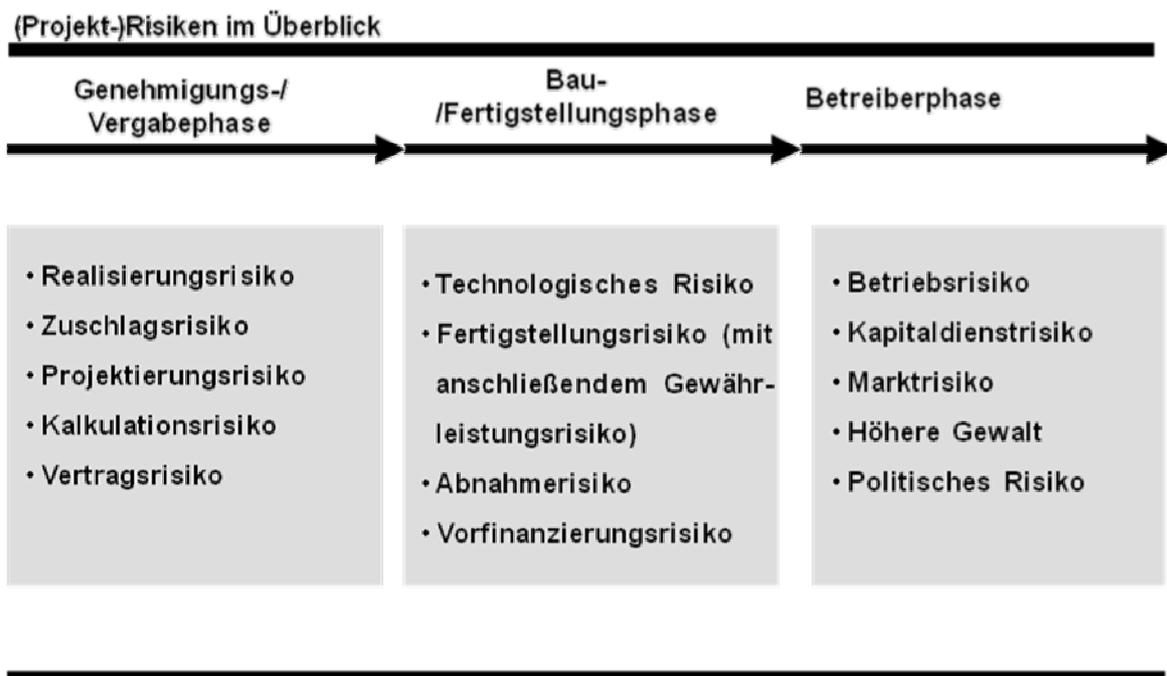
(z.B. einer Kommune) ausgeschrieben und realisiert werden und daraus ergeben sich unterschiedliche Risikopositionen mit direkten Konsequenzen für Prüfungsaufwand (Due Diligence) der Bank und Konditionen.

Nach der Fertigstellung wird der Werklohn in beiden Fällen über die Betriebsphase gestundet. Im **Forfaitierungsmodell** kauft die Bank dem Auftragnehmer (AN) die Werklohnforderung ab. Die Kommune erklärt gegenüber der Bank den Einredeverzicht, so dass die Bank auf die Bonität der Kommune abstellt und daher kommunaldarlehnähnliche Konditionen möglich werden. Regressansprüche gegenüber dem AN bleiben bestehen. Zu beachten ist, dass es im Insolvenzrisiko des AN in

der Gewährleistungsphase für die Kommune zu unerwarteten Mehrkosten und finanzieller Doppelbelastung kommen kann.

Bei der Realisierung als **Projektfinanzierung** bleibt der Auftragnehmer (z.B. ein Bieterkonsortium) Kreditnehmer auch in der Betriebsphase. Die Bank unterzieht daher das PPP-Projekt und den Auftragnehmer einer eingehenden Prüfung, einer

so genannten Due Diligence. Bei der Projektfinanzierung wird von den Kapitalgebern ein dem Projektrisiko entsprechender Eigenkapitaleinsatz des Auftragnehmers erwartet, meist bis zu 10% des Finanzierungsvolumens. Die Bank quotiert risiko-adäquate Kreditmargen, die regelmäßig höher als bei der Forfaitierung sind. Die Due Diligence der Bank bei PPP-Modellen erstreckt sich dabei über 3 Phasen:



Source: Eigene Darstellung HVB (schematisch)

Es ist grundsätzlich zu prüfen, ob Sonderkreditinstitute oder öffentlichen Förderbanken über ihre diversen Förderprogramme zinsgünstige Refinanzierungsmit-

tel zur Verfügung stellen können, und damit die Finanzierung und somit das Gesamtprojekt wirtschaftlich attraktiver für den Auftraggeber machen.

Verbesserung des Finanzierungsrahmens und der Risikoverteilung

Neben der klassischen Risikotragung von Bau- und Unterhaltsrisiken stellt die weitere Verbesserung des Finanzierungsrahmens und der Risikoverteilung für PPP-Maßnahmen eine besondere Herausforderung dar. Es ist unbestritten, dass PPP-Projekte wichtige Impulse in den deutschen Baumarkt geben können. Einerseits setzt das kommunale Haushaltsrecht für die Kreditaufnahme wie auch für kreditähnliche Rechtsgeschäfte die dau-

erhafte Leistungsfähigkeit der Kommune voraus – d. h. durch eine PPP-Maßnahme darf deren Leistungsfähigkeit nicht beeinträchtigt werden. Andererseits führt das daraus resultierende Sicherheitsbedürfnis des öffentlichen Auftraggebers zu einer zu beobachtenden Präferenzierung besonders finanziell leistungsstarker bauindustrieller privater Projektpartner, so dass sich der Mittelstand des Baugewerbes und der Bauindustrie aufgrund der vorgegebenen

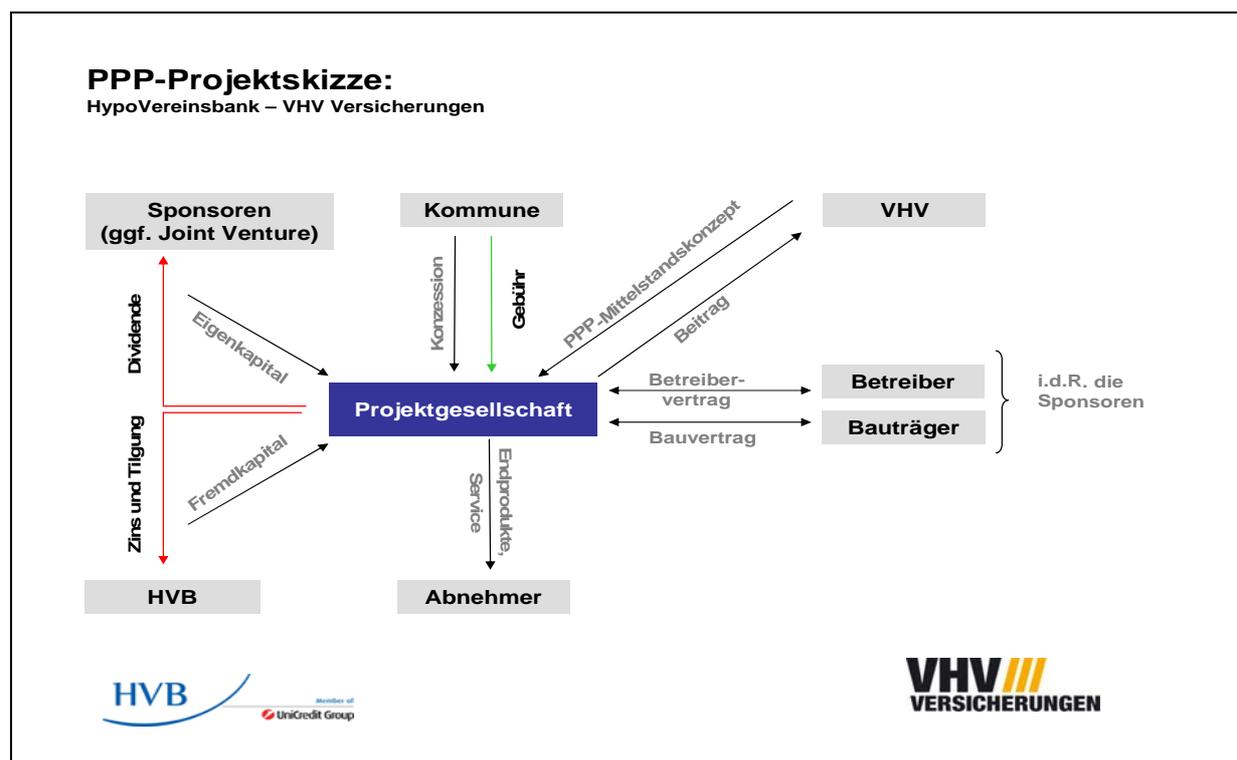
Rahmenbedingungen nicht wieder finden. Hier gilt es Voraussetzungen zu schaffen, die diesen Mittelstand der Bauwirtschaft in die Lage versetzen, ein ebenbürtiger Partner bei PPP-Maßnahmen zu sein.

Im Hinblick darauf stehen die Finanzierung sowie die Sicherheiten für die öffentliche Hand für den Fall der Schlechterfüllung oder Insolvenz des privaten Auftragnehmers im besonderen Fokus bei der Einbringung von Lösungsansätzen durch einen Versicherer.

Dabei spielt es eine entscheidende Rolle, auf welches Public Private Partnership-Modell zurückgegriffen wird. Wichtig ist, dass für beide Projektpartner und auch für die finanzierende Bank die Rahmenbedingungen der Risikoallokation so geschaffen

werden, dass die Risikotragungen durch den Versicherer eine günstigere Finanzierung zulassen.

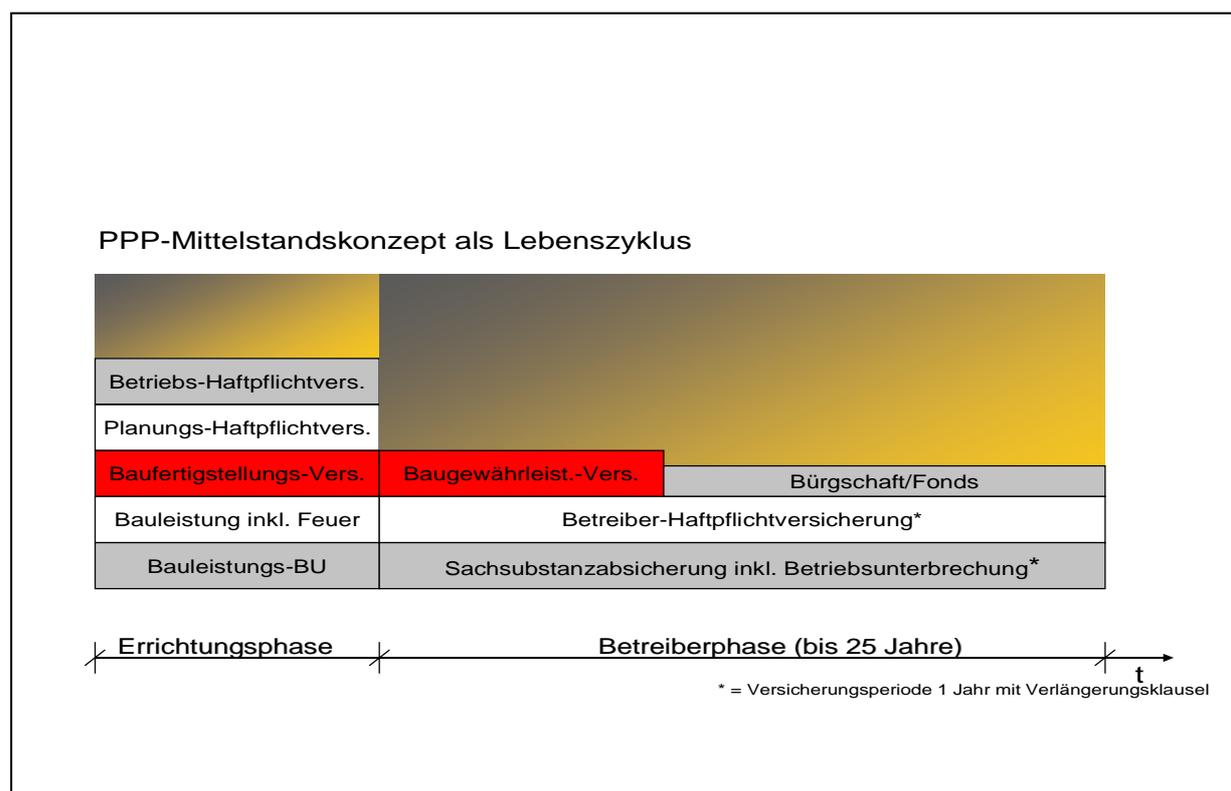
Bei allen Finanzierungsformen haftet die Baufirma bei den derzeitigen Ausgestaltungen mit einer **revolvierenden Vertragserfüllungsbürgschaft** über 5 – 10 % der Auftragssumme pro Jahr gegenüber der Kommune zur Absicherung im wesentlichen für die Kosten einer notwendig werdenden Vergabe an eine neue Baufirma. Die folgende Grafik veranschaulicht den Komplexitätsgrad hinsichtlich der Koordination der Projektbeteiligten und der notwendigen Vertragsgestaltungen. Dies gilt insbesondere für Projektfinanzierungen, bei denen die Risikoverteilung eine zentrale Rolle spielt.



Alternative Sicherheiten

Als alternative Sicherung empfiehlt sich die Baufertigstellungs-Versicherung, die nur gemeinsam mit der Baugewährleistungs-Versicherung abgeschlossen werden kann. Beide Versicherungsformen setzen im Hinblick auf die Eigenschaden-

problematik voraus, dass sie nur für die PPP-Finanzierungsmodelle zur Anwendung kommen können, bei denen der öffentlich-rechtliche Projektpartner Grundstückseigentümer ist bzw. bei Vertragsende verbleibt.



Diese Problematik ist für die mittelständische Bauwirtschaft insoweit unbeachtlich, da überwiegend das Inhabermodell in der Praxis zur Umsetzung kommt und das Einbringen von eigenen Grundstücken in PPP-Maßnahmen aufgrund der Gesamtkostenbetrachtung in der Regel die wirtschaftlichen Möglichkeiten des Mittelstandes übersteigt.

Im Gegensatz zur Bürgschaftslösung bietet die **Baufertigstellungs-Versicherung** eine 20%-ige Sicherheit, die für den öffentlich-rechtlichen Partner eine deutliche Verbesserung im Insolvenzfall bedeutet.

Hinzu kommt eine Liquiditätsentlastung für die Bauunternehmung, da diese nicht - anders als eine Bankbürgschaft - die Kreditlinie belastet und zum anderen keine Sicherheitenstellung erfordert. Beiden

Projektpartnern kommt zusätzlich zugute, dass die technische Baubegleitung bei Durchführung des Bauvorhabens, die bei der Baufertigstellungs- und Baugewährleistungs-Versicherung obligatorisch ist, letztlich zu einer verbesserten Bauqualität führt, die sich insbesondere auch im Rahmen der Nutzungsphase bei notwendig werdenden Instandhaltungsarbeiten kostenmindernd auswirkt.

Die damit verbundene Gesamtprozessoptimierung von Bau und Betrieb im Lebenszyklus beim PPP-Modell bringt grundsätzlich eine höhere Bauqualität und als Folge eine Senkung der Bewirtschaftungskosten.

Auch im Segment der Betriebsphase lässt sich bei Einbindung von präqualifizierten

Nachunternehmern innerhalb der Mittelstands-Arge eine Risikominimierung im Hinblick auf eine Insolvenz erreichen.

Die nach Abnahme auftretenden Baumängel, die in der Nutzungsphase auftreten, können für einen Zeitraum von 5 Jahren über die so genannte **Baugewährleistungs-Versicherung** dem Grunde nach zu 100 %, jedoch höchstens in Höhe der zu vereinbarenden Deckungssumme, abgesichert werden.

Die Absicherung über eine Bankbürgschaft ist zu einem hohen Maß mit Eigenkapitalbindung verbunden und schränkt den Liquiditätsspielraum und die Kreditlinie der Unternehmen ein. Voraussetzung für die Stellung solcher Bürgschaften ist eine Bonitätsprüfung durch Auswertung von geeigneten Bonitätsunterlagen (wie z.

Verbesserte Risikolage als Konsequenz

Mit diesem Lösungsansatz über die **Baufertigstellungs- und Baugewährleistungs-Versicherung** wird auch die Finanzierung der Investitionen über die Vertragslaufzeit von 25 – 30 Jahren in Form einer Forfaitierung (Forderungsverkauf) mit Einredeverzicht seitens des Auftraggebers deshalb problemloser möglich, weil die öffentliche Hand nunmehr aufgrund der verbesserten Risikolage in den ersten fünf Jahren der Nutzungsphase sich auch bei einem mittelständischen Unternehmen auf einen Einredeverzicht einlassen kann und damit die finanzierende Bank eine erhöhte Sicherheit zur Verfügung hat, die ihr den Spielraum gibt, bis zu kommunalkreditähnlichen Konditionen bieten zu können.

Mithin erfährt der mittelständische Bauunternehmer in einem PPP-Ausschreibungsverfahren eine Gleichwertigkeit bei der Abwägung der Sicherheitenstellung zu großen bauindustriellen Mitbewerbern.

Hinzu kommt, dass zu den unten beschriebenen Leistungsmerkmalen der Baugewährleistungs-Versicherung der öffentlich-rechtliche Projektpartner trotz

B. Jahresabschlüsse, Wirtschaftsauskünfte u. ä.). Gegebenenfalls wird der Nachweis von Sicherheiten wie z. B. Bankrückbürgschaften, Abtretungen und Verpfändungen von Guthaben bzw. Wertpapieren u. ä. bonitätsabhängig erforderlich.

Die damit einhergehende Kapitalbindung gerade im Zusammenhang mit den gängigen Nachunternehmerketten – auch hier muss jeder Nachunternehmer eine entsprechende Bürgschaftsstellung nachweisen - stellt sich in der Gesamtbetrachtung als potentielle Zusatzbelastung zum Eintritt in eine PPP-Maßnahme dar.

Der dadurch geschmälerete Finanzierungsrahmen fehlt für das operative Geschäft, für das durch die Vorfinanzierung der Baumaßnahme bereits enorme Geldmittel gebunden sind.

Einredeverzicht im Insolvenzfall des privaten Projektpartners die Sicherheit hat, dass auftretende Bauschäden (Nachbesserungsansprüche) - im Gegensatz zu den bisherigen Sicherungskonzepten - zumindest in der Nutzungsphase in einem Zeitraum von 5 Jahren durch einen Direktanspruch gegen den Versicherer zur Regulierung kommen und zu keiner Haushaltsbelastung führen.

Die vertragliche Ausgestaltung einer PPP-Maßnahme verändert nach der Abnahme die werkvertraglichen Verpflichtungen der Bauausführenden in die durch den Nutzungsvertrag festgelegten Verbindlichkeiten. Soweit die Leistungsstörungen auf Baumängeln resultieren, greift der Leistungsumfang aus der Baugewährleistungs-Versicherung. Die Baugewährleistungs-Versicherung nimmt vom Grundsatz den zu Werksvertragsleistungen verpflichteten Bauausführenden dieses Risiko ab. Das heißt, es besteht ein Anspruch auf

- Erstattung der Nachbesserungskosten für Mängel an der Bauleis-

tung, die erstmals nach der Abnahme auftreten

- Erstattung des angemessenen Minderungsbeitrages, soweit die Mängelbeseitigung unmöglich bzw. unverhältnismäßig ist
- vertraglich vereinbarte Gewährleistungszeiten bis zu maximal 5 Jahren

Im Gegensatz zur Gewährleistungsbürgschaft kennt die Baugewährleistungs-Versicherung keine Regressierung. Dieser Leistungsumfang wird die Bauleistung betreffend für die ersten 5 Jahre nach Abnahme bei PPP-Maßnahmen in der Nutzungsphase gewährt.

Rückstellungen sind weitestgehend entbehrlich. Auch hierdurch verbessert sich die Liquidität des Bauunternehmens. Hinzu kommt, dass Rückstellungen für Nachbesserungsansprüche in aller Regel nur bedingt steuerlich anerkannt sind. Die Prämie für die Baugewährleistungs-Versicherung hingegen ist uneingeschränkt und in voller Höhe als Betriebsausgabe absetzbar.

Bei einer Aufteilung in Zinsen und Tilgung für die Bauabnahme einerseits und Entgelt für den Betrieb andererseits erfolgt im Gegensatz zur Bauleistung eine Bezahlung der Bewirtschaftung erst, nachdem die Leistung erbracht wird. Bei Festschreibung der Qualitäts- und Leistungsstandards über ein Bonus/Malus-System kann eine Schlechterfüllung durch Einbehalt

kompensiert werden. Für die darüber hinausgehenden Leistungsverpflichtungen in der Lebenszyklusphase bietet sich die traditionelle Vertragserfüllungsbürgschaft über 5 – 10 % der Auftragssumme pro Jahr gegenüber dem öffentlich-rechtlichen Projektpartner an, die als Versicherungslösung den Vorteil gegenüber eine Bankbürgschaft hat, die Kreditlinie nicht zu belasten. Hinzu kommt, dass eine solche Absicherung um die der potenziellen Baumängel für die ersten 5 Jahre nach Abnahme durch die Baugewährleistungs-Versicherung entbehrlich ist.

Mit den innovativen Versicherungslösungen der Baufertigstellungs- und Baugewährleistungs-Versicherung in Ergänzung zu dem konventionellen Versicherungskonzept bei PPP-Maßnahmen werden die Rahmenbedingungen insbesondere im Hinblick auf den Aspekt der Risikoallokation zwischen dem öffentlich-rechtlichen und privaten Projektpartner und der finanzierenden Bank signifikant verbessert, da wesentliche Teile der Risikotragung insbesondere in der Bau- und den ersten Jahren der Nutzungsphase durch den Versicherer vorgenommen werden, was bei bisherigen Projekten nicht der Fall war. Als Konsequenz daraus hat die Bank die Möglichkeit, mittelständische Bauunternehmen ebenfalls als geeignete Projektpartner zu identifizieren und die finanziellen Rahmenbedingungen bei der Durchführung von PPP-Maßnahmen im Gegensatz zur bisherigen Praxis günstiger zu gestalten.

Die Vorteile des PPP-Mittelstandsmodell Bau aus Sicht der Bank

Die Kombination aus Finanzierungs- und Versicherungspaket bietet aus Sicht der Bank für alle Teilnehmer verschiedene Vorteile:

- Hohe Vorfinanzierungsvolumina blockieren im Mittelstand schnell limitierte Kreditrahmen. Risikomindernde Strukturen schaffen Freiräume, für die unter Umständen ansonsten kein Platz mehr in den Linien wäre.

- Da die Versicherung auch Gewährleistungsrisiken abdeckt, kann der kommunale Auftraggeber evtl. Mängelansprüche auf die Bonität der Versicherungsgesellschaft abstellen. Für das Bauunternehmen bedeutet dies eine Risikoverlagerung infolge erspartem Gewährleistungsaufwand und eine Verbesserung der Bilanzqualität (Versicherung vs. klassische Gewährleistungsrückstellung). Bei signifikantem Volumen kann sich das auch positiv

auf sein Rating auswirken.

- Den Kosten für die Versicherung steht durch verringerte Avalbeanspruchung eine Einsparung von Avalprovision bei gleichzeitiger Schonung der vorhandenen Linien gegenüber.
- Auch die Konditionen während der Bauzwischenfinanzierung, das heißt während der Fertigstellungsphase, können gegenüber einer klassischen Unternehmensfinanzierung positiv beeinflusst werden. Die Baufertigstellungs-Versicherung bietet eine auf 20 Prozent erhöhte Sicherheit im Insolvenzfall. In der solventen Phase wird die Mängelbeseitigung im Rahmen der Nachbesserung dem über die Baugewährleistungsversicherung abgesicherten Bauausführenden bis zu 100% ersetzt.
- Ein weiterer Baustein ist gegeben, wenn dadurch verbindliche Teilabnahmen bereits während der Fertigstellungsphase eine Kostensenkung bei den forfaitierungsfähigen Abschnitten auf kommunaldarlehensähnliche Konditionen ermöglicht wird.
- Der Einredeverzicht gegenüber der finanzierenden Bank spielt dabei und auch für die Endfinanzierung eine entscheidende Rolle. Hier lassen sich hohe Kosteneinsparungen generieren. Relevant ist der Einredeverzicht bzgl. der Zahlung an die finanzierende

Bank; evtl. Regressansprüche der Kommune gegenüber dem Facility-Manager bleiben davon unbeschadet.

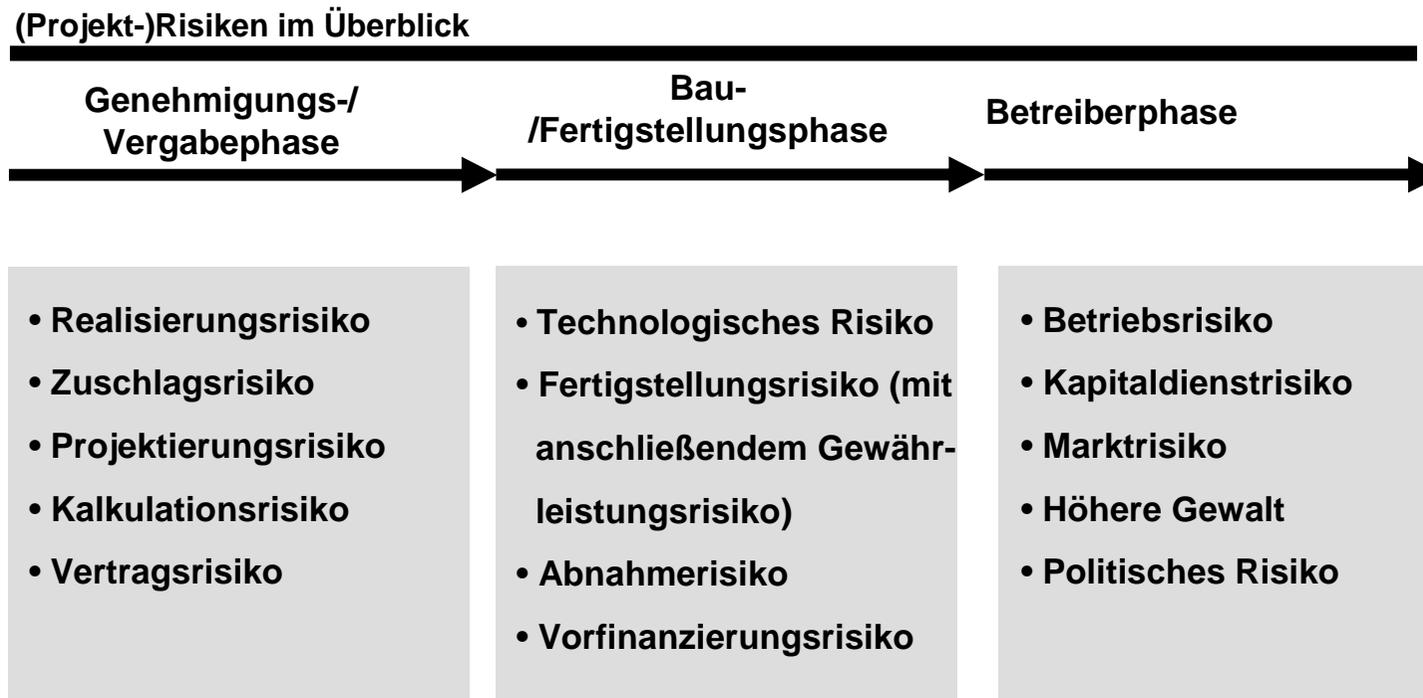
- PPP als ganzheitliches Modell der Planung, des Baus, der Finanzierung, des Betriebs und der Verwertung öffentlicher Hochbau- und Infrastruktureinrichtungen durch Private wurde in den vergangenen fünf Jahren nur zögerlich entwickelt. Der deutsche Mittelstand hat in puncto Erfahrung und Expertise auf diesem Sektor Aufholbedarf.
- Mittelständische Unternehmen sehen sich wegen des systemimmanenten Risikotransfers und der Langfristigkeit der Projekte insbesondere auf der Finanzierungsseite besonderen Herausforderungen gegenüber.
- Die Kombination von Finanzierungs- und Versicherungskomponenten kann gerade den mittelständischen Unternehmen in PPP-Projekten helfen und einen Mehrwert bieten.
- Das Zusammenwirken mehrerer risikotragender Partner erhöht die Erfolgchancen mittelständischer Bieter/-gemeinschaften aufgrund kompetitiver Gesamtfinanzierungskosten und einer Risikoverlagerung auf bonitätsmäßig einwandfreie Partner.

Dr. Daniel Kloss ist Leiter Spezialfinanzierung bei der Bayerischen Hypo- und Vereinsbank AG in München.

Gerhard Steyer ist Rechtsanwalt und Leiter VHV Verbands- und Kooperationsmanagement Bau.

**Nähere Informationen über VHV Verbands- und Kooperationsmanagement Bau:
Abraham-Lincoln-Str. 30, 65189 Wiesbaden, Tel.: 0611 / 72377-10, eMail VKBInternet-Service@vhv.de**

Risiko und Risikoverteilung bei PPP mit dem Ziel einer optimalen Allokation



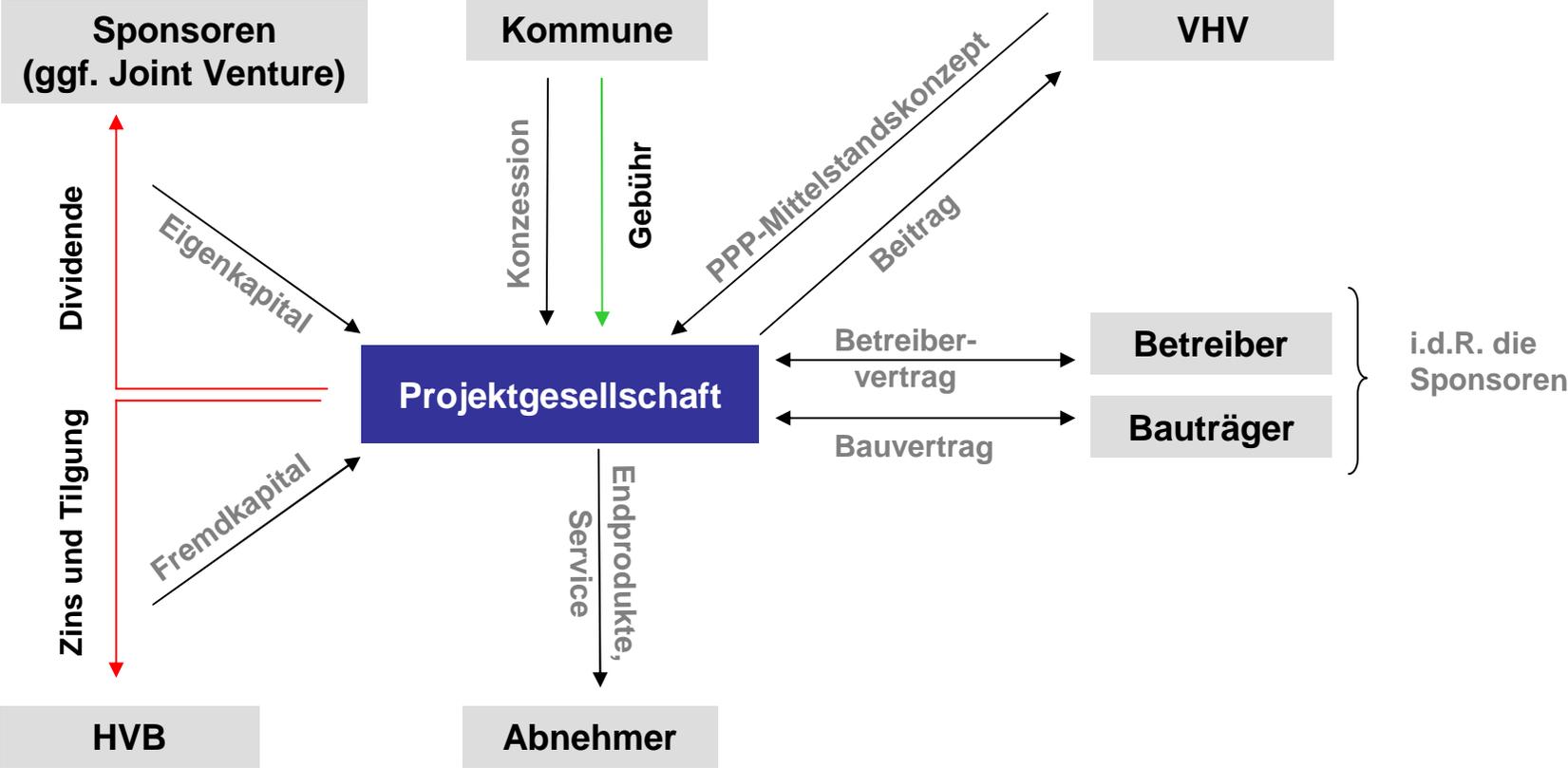
Source: Eigene Darstellung HVB (schematisch)

Finanzierungsalternativen und Auswirkung auf Risiken und Konditionen

- PPP kann als Projektfinanzierung oder als Forfaitierung mit Einredeverzicht des öffentlichen Auftraggebers (z.B. einer Kommune) ausgeschrieben und realisiert werden.
- Nach Fertigstellung wird der Werklohn in beiden Fällen über die Betriebsphase gestundet.
- **Forfaitierungsmodell**
 - Die Bank kauft dem Auftragnehmer (AN) die Werklohnforderung ab.
 - Erklärt die Kommune den Einredeverzicht, bewegen sich die Konditionen im Bereich von Kommunaldarlehen.
 - Regressansprüche gegenüber dem AN bleiben bestehen.
 - Aber: Insolvenzrisiko des AN in der Gewährleistungsphase kann für die Kommune zu unerwarteten Mehrkosten und finanzieller Doppelbelastung führen
- **Projektfinanzierung**
 - Der Auftragnehmer (z.B. ein Bieterkonsortium) bleibt Kreditnehmer auch in der Betriebsphase.
 - Die Bank unterzieht daher das PPP-Projekt und den Auftragnehmer einer eingehenden Prüfung, einer so genannten Due Diligence.
 - Bei der Projektfinanzierung wird von den Kapitalgebern ein dem Projektrisiko entsprechender Eigenkapitaleinsatz des Auftragnehmers erwartet.
 - Risikoadäquate Kreditmargen - höher als bei der Forfaitierung

PPP-Projektskizze:

HypoVereinsbank – VHV Versicherungen



Die Sicherheit des PPP-Mittelstandsmodells Bau

Die Chronologie der VHV Gruppe

- 1919 Gründung der VHV Versicherungen als Haftpflicht-Versicherungsanstalt der Hannoverschen Baugewerks-Berufsgenossenschaft
- 1973 Gründung der Tochter VAV AG, in Österreich
- 2003 Fusion der VHV mit der Hannoverschen Leben
- 2005 Neustrukturierung VHV Gruppe in strategischen und operativen Kompetenzbereichen
- 2006 Integration Wave Management als Kapitalgesellschaft der VHV Gruppe



Die Sicherheit des PPP-Mittelstandsmodells Bau

- Das Konzept ersetzt die geforderten Fertigstellungs- und Gewährleistungsbürgschaften durch entsprechende Versicherungen
- Baubegleitung (-controlling) durch die VHV Versicherung
- Projektvolumen bis zu 25 Mio. Euro (Bauleistung)

Konventionelle Lösung:

- 5-10% Fertigstellungsbürgschaft (Bankaval)
- 5% Gewährleistungsbürgschaft (Bankaval)

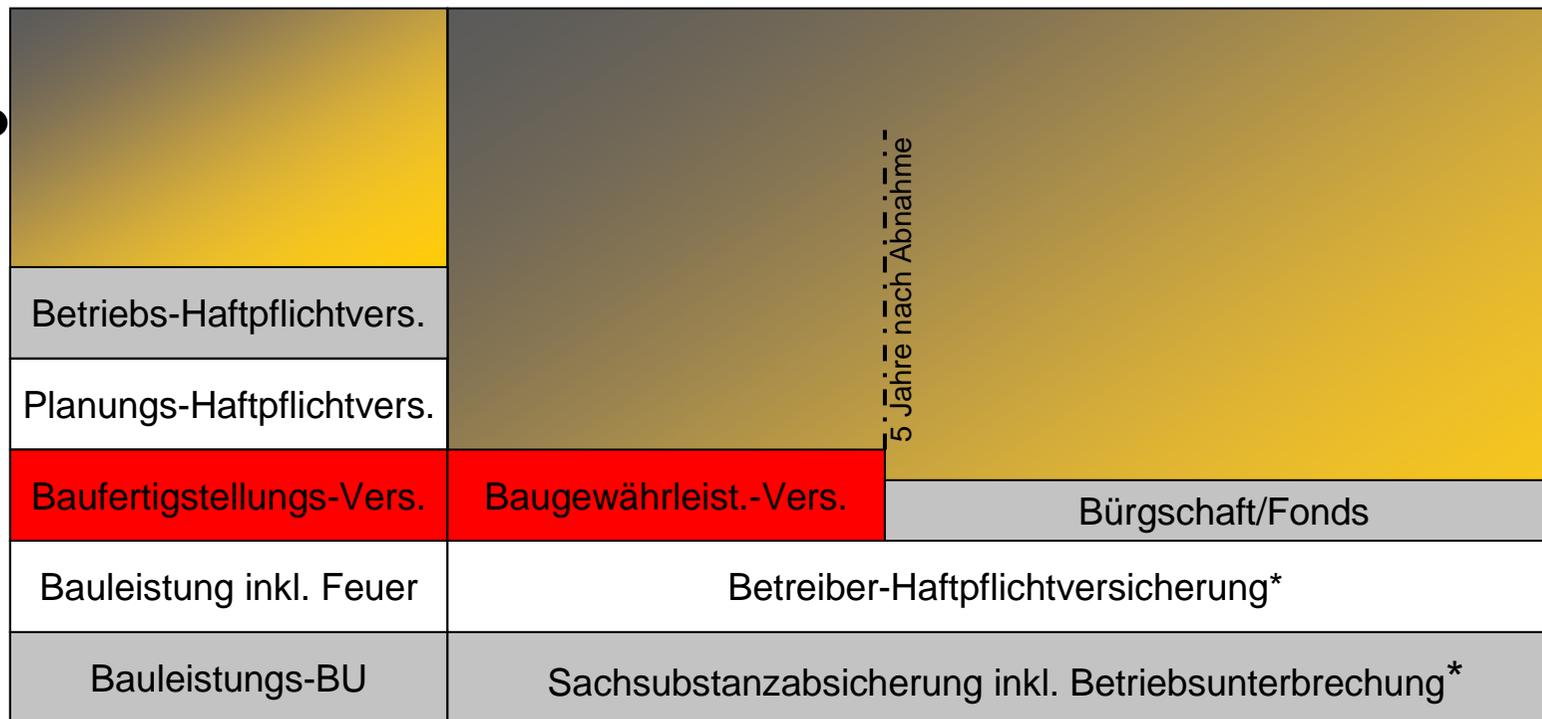
PPP-Mittelstandsmodell Bau

- 20% Fertigstellungsversicherung
- 100% für Baumängel nach Abnahme in der Nutzungsphase (Baugewährleistungs-Versicherung)

*Versicherungen ohne weitere
Sicherheitenstellung!*

Die Sicherheit des PPP-Mittelstandsmodells Bau

PPP-Mittelstandskonzept als Lebenszyklus



* = Versicherungsperiode 1 Jahr mit Verlängerungsklausel

Die Sicherheit des PPP-Mittelstandsmodells Bau

→ Vorteile für das Bauunternehmen (1)

- Das PPP-Mittelstandsmodell Bau soll Mehrwert schaffen insbesondere für die mittelständische Bauwirtschaft und die öffentliche Auftraggeber.
- Projektvolumen bis 25 Mio. Euro (Bauleistung)
- Das Konzept ersetzt die geforderten Fertigstellungs- und Gewährleistungsbürgschaften durch entsprechende Versicherungen
- Die gesamte Nachunternehmerkette kann in die Versicherungen eingezogen werden
- Vertraglich vereinbarte Gewährleistungszeiten bis zu maximal 5 Jahren
- Erstattung der Nachbesserungskosten für Mängel an der Bauleistung, die erstmals nach der Abnahme auftreten
- Erstattung des angemessenen Minderungsbeitrages, soweit die Mängelbeseitigung unmöglich bzw. unverhältnismäßig ist

Die Sicherheit des PPP-Mittelstandsmodells Bau

→ Vorteile für das Bauunternehmen (2)

- Der mittelständische Bauunternehmer erfährt in der PPP-Ausschreibung eine Gleichwertigkeit bei der Abwägung der Sicherheitenstellung zu großen bauindustriellen Mitbewerbern
- Da keine Regressierung im Schadensfall, sinken die Risiken und Eventualverbindlichkeiten aus abgeschlossenen Bauvorhaben
- Der Bauunternehmer schont zudem seine Kredit- bzw. Avallinien bei Banken
- Eine Reduktion der Verbindlichkeiten verbessert die Bonität des Bauunternehmens und führt (ceteris paribus) zu günstigeren Kreditkonditionen
- Schont den Finanzierungsrahmen für zusätzliches Geschäft
- Das **Baucontrolling** der VHV unterstützt die **Qualitätssicherung**

Die Sicherheit des PPP-Mittelstandsmodells Bau

→ Vorteile für den öffentlichen Auftraggeber

- Der öffentlich-rechtliche Projektpartner hat im Insolvenzfall des privaten Projektpartners eine wesentlich verbesserte Sicherheit:
 - * in der Errichtungsphase
 - * speziell auch trotz Forfaitierung mit Einredeverzicht in den ersten 5 Jahren der Nutzungsphase
- Der Auftraggeber kann dabei auf die Bonität der VHV Versicherungen abstellen
- Das PPP-Mittelstandsmodell Bau bringt mehr Wettbewerb in den Ausschreibungsprozess
- Damit werden auch die regionalen, mittelständisch geprägten Unternehmen stärker eingebunden und bisherige Wettbewerbsnachteile in der Bewerbung zum Teil beseitigt

Wichtig: Die alternative Sicherheitenstellung über Versicherungen muss in der Ausschreibung berücksichtigt werden.

Die Sicherheit des PPP-Mittelstandsmodells Bau

Auf welche Finanzierungsmodelle lässt sich dies anwenden?

Beide Versicherungsformen setzen im Hinblick auf die **Eigenschadenproblematik** voraus, dass nur die PPP-Finanzierungsmodelle zur Anwendung kommen können, bei denen der **öffentlich-rechtliche Projektpartner Grundstückseigentümer** ist bzw. bei Vertragsende bleibt (z.B. Inhabermodell).

Die Sicherheit des PPP-Mittelstandsmodells Bau

Konsequenz:

- Risikoallokation zwischen den öffentlich-rechtlichen und privaten Projektpartnern und der finanzierenden Bank wird signifikant verbessert.
- Die finanziellen Rahmenbedingungen bei der Durchführung von PPP-Maßnahmen können im Gegensatz zur bisherigen Praxis für mittelständische Bauunternehmer günstiger gestaltet werden.

Kompensation der Versicherungsprämie durch:

- Einsparung der Avalkosten für das Bauunternehmen
- Anteilige Weitergabe der Kosten an Nachunternehmer, die ebenfalls die Avalkosten einsparen.
- Die Reduzierung der Verbindlichkeiten (aus Avalen und Rückstellungen) verbessert das Unternehmensrating und in der Gesamtbetrachtung des Unternehmens dessen Finanzierungsbedingungen.
- Die verbesserte Sicherheitenstellung und Risikoreduktion stellt für den öffentlichen Auftraggeber einen Vorteil dar, dem er einen Preis beimessen muss.

Fazit:

- PPP ist für mittelständische Bauunternehmen eine besonderen Herausforderung aufgrund
 - des systemimmanenten Risikotransfers und
 - der Langfristigkeit der Projekte
- Das PPP-Mittelstandsmodell Bau schafft Mehrwert durch:
 - Gleichstellung bei Sicherheiten mit industriellen Wettbewerbern
 - Schonung bestehender Kredit-/Avallinien und positive Konsequenzen auf die Finanzierungsbedingungen und Handlungsspielräume des Unternehmens
 - Verbesserte Sicherheitenstellung des Auftraggebers
 - Erweiterung des Wettbewerbs im Ausschreibungsprozess

DANKE FÜR IHRE AUFMERKSAMKEIT

Kontaktdaten:

Dr. Daniel Kloss
Strukturierte Unternehmensfinanzierung
Leiter Spezialfinanzierung (FUF 7)
Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG
Sederanger 5
D-80538 München

Tel. +49 (0) 89 378 29546
Fax: +49 (0) 89 378 3329546
mailto: Daniel.Kloss@unicreditgroup.de



RA Gerhard Steyer
Leiter Verbands- und
Kooperationsmanagement Bau
VHV Versicherungen
Abraham-Lincoln-Str. 30
D-65189 Wiesbaden

Tel.: +49 (0) 611 72377-11
Fax: +49 (0) 611 72377-17
mailto: gsteyer@vhv.de



Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Einbindung mittelständischer Bauunternehmen in ÖPP-Verfahren in Schleswig-Holstein

Öffentlich-private Partnerschaftsmodelle stellen eine Beschaffungsvariante der öffentlichen Hand mit dem Ziel dar, die Fähigkeiten und Erfahrungen des privaten Sektors bei der Bereitstellung einer normalerweise öffentlichen Infrastruktureinrichtung zu nutzen.

Hierzu setzt das schleswig-holsteinische Gesetz zur Erleichterung öffentlich-privater Partnerschaften Rahmenbedingungen.

§ 5 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Teilfinanzierbarkeit und Haushaltsverträglichkeit der beabsichtigten ÖPP-Maßnahme – Public Sector Comparator – PSC

Einerseits setzt das kommunale Haushaltsrecht für die Kreditaufnahme wie auch für kreditähnliche Rechtsgeschäfte die dauerhafte Leistungsfähigkeit der Kommune voraus, d. h. durch eine ÖPP-Maßnahme darf deren Leistungsfähigkeit nicht beeinträchtigt werden. Andererseits führt das daraus resultierende Sicherheitsbedürfnis des öffentlichen Auftraggebers zu einer zu beobachtenden Präferenzierung besonders finanziell leistungstarker bauindustrieller privater Partner, so dass sich der Mittelstand des Baugewerbes und der Bauindustrie aufgrund der vorgegebenen Rahmenbedingungen in aller Regel nicht wieder finden.

Schlussfolgerung:

Um für das Land Schleswig-Holstein ein auf die mittelständische Prägung geeignetes Handlungsfeld zu haben, gilt es hier Voraussetzungen für eine Verbesserung der Rahmenbedingungen zu schaffen, die den genannten gesetzlichen Vorgaben gerecht wird.

Problemstellung

Die Finanzierung und die Sicherheiten für die öffentliche Hand für den Fall der Schlechterfüllung oder Insolvenz des privaten Projektpartners (Auftragnehmers) stehen im Fokus bei der Einbringung von Lösungsansätzen.

Wichtig ist dabei, dass für beide Projektpartner privat wie öffentlich und ebenso für die finanzierende Bank die Rahmenbedingungen so geschaffen werden, dass die Risikoverteilung eine günstige Finanzierung zulässt, die auch kleinere öffentliche Bauvorhaben realisierbar machen. Dafür sprechen auch die tatsächlichen Größenordnungen der ausgereichten Kredite der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW).

Berücksichtigung gesetzlicher Vorgaben

§ 8 des Gesetzes zur Erleichterung öffentlich-privater Partnerschaften des Landes Schleswig-Holstein

Mindestinhaltsklauseln

7. Regelungen für die Rechtsfolgen von Leistungsstörungen, insbesondere ... bei Schlechtleistung
8. bei Verträgen mit ... werkvertraglichen Regelungen über Art und Umfang der Mängelgewährleistung sowie die Verjährungsfristen ...

Derzeitige Ausgestaltung der Sicherheitenstellungen

Bei allen Finanzierungsformen haftet der private Projektpartner bei den derzeitigen Ausgestaltungen mit einer revolvingen Vertragserfüllungsbürgschaft über 3 – 10 % der Auftragssumme gegenüber der öffentlichen Hand im wesentlichen für die Kosten einer notwendig werden Vergabe an eine neue Baufirma.

Neue Sicherungsformen

Als alternative Sicherung empfiehlt sich die Baufertigstellungs-Versicherung, die nur gemeinsam mit der Baugewährleistungs-Versicherung abgeschlossen werden kann. Beide Versicherungsformen setzen im Hinblick auf die Eigenschadenproblematik voraus, dass sie nur für die ÖPP-Finanzierungsmodelle zur Anwendung kommen können, bei

denen der öffentlich-rechtliche Projektpartner Grundstückseigentümer ist bzw. bei Vertragsende bleibt (Inhaber- und Betreibermodelle).

Diese Problematik ist für die mittelständische Bauwirtschaft insoweit unbeachtlich, da überwiegend das Inhabermodell in der Praxis zur Umsetzung kommt und das Einbringen von eigenen Grundstücken in ÖPP-Maßnahmen aufgrund der Gesamtkostenbetrachtung in der Regel die wirtschaftlichen Möglichkeiten des Mittelstandes übersteigt.

Vorteil für die öffentliche Hand

Im Gegensatz zur Bürgschaftslösung bietet die Baufertigstellungs-Versicherung eine 20%-ige Sicherheit, die für den öffentlich-rechtlichen Partner eine deutliche Verbesserung im Insolvenzfall des privaten Projektpartners bedeutet. Es werden bis zu dieser Höhe die Mehrkosten für eine mangelfreie Fertigstellung des geschuldeten Gewerkes durch den Versicherer geleistet.

Den alternativen Sicherungslösungen geht eine **Bonitätsprüfung** durch den Versicherer voraus, die der öffentlichen Hand die Sicherheit gibt, einen den Bilanzdaten nach solventen privaten Projektpartner zu beauftragen.

Beiden Projektpartnern kommt zugute, dass eine zusätzliche **technische Baubegleitung** bei Durchführung des Bauvorhabens, die bei der Baufertigstellungs- und Baugewährleistungs-Versicherung obligatorisch ist, letztlich zu einer **verbesserten Bauqualität** führt, die sich insbesondere auch im Rahmen der Nutzungsphase bei notwendig werdenden Instandhaltungsarbeiten kostenmindernd auswirkt.

Die damit verbundene Gesamtprozessoptimierung von Bau und Betrieb im Lebenszyklus beim ÖPP-Modell bringt somit grundsätzlich als Folge eine **Senkung der Bewirtschaftungskosten**.

Die nach Abnahme auftretenden Baumängel, die in der Nutzungsphase auftreten, können für einen Zeitraum von 5 Jahren über die so genannte Baugewährleistungs-Versicherung dem Grunde nach zu 100 %, jedoch höchstens in Höhe der zu vereinbarenden Deckungssumme, abgesichert werden. Im Leistungsfall findet, anders als bei einer Bürgschaftslösung, keine Regressierung beim nachbesserungspflichtigen Bauunternehmer statt.

Dadurch wird es der öffentlichen Hand möglich, auch **Investitionsgrößen zwischen 400.000 und 5.000.000 Euro** im Rahmen einer ÖPP-Maßnahme problemlos zu realisieren.

Besondere Vorteile für private Projektpartner und mitversicherte ausführende Unternehmen

Eine Liquiditätsentlastung für die Bauunternehmung (privater Projektpartner) findet dahingehend statt, dass sowohl die Baufertigstellungs- als auch die Baugewährleistungs-Versicherung - anders als eine Bankbürgschaft - die Kreditlinie nicht belastet und zum anderen keine Sicherheitenstellung erfordert.

Die Absicherung über eine Bankbürgschaft ist demgegenüber zusätzlich zu einem hohen Maß mit Eigenkapitalbindung verbunden und schränkt den Liquiditätsspielraum und die Kreditlinie der Unternehmen ein. Voraussetzung für die Stellung solcher Bürgschaften ist in aller Regel eine Bonitätsprüfung durch Auswertung von geeigneten Bonitätsunterlagen (wie z. B. Jahresabschlüsse, Wirtschaftsauskünfte u. ä.). Gegebenenfalls wird der Nachweis von Sicherheiten wie z. B. Bankrückbürgschaften, Abtretungen und Verpfändungen von Guthaben bzw. Wertpapieren u. ä. bonitätsabhängig erforderlich.

Die damit einhergehende Kapitalbindung gerade im Zusammenhang mit den gängigen Nachunternehmerketten – auch hier muss jeder Nachunternehmer eine entsprechende Bürgschaftsstellung nachweisen - stellt sich in der Gesamtbetrachtung gerade in Zeiten der Wirtschaftskrise als potentielle Zusatzbelastung zum Eintritt in eine ÖPP-Maßnahme dar und wirkt sich damit mittelstandsfeindlich aus. Anders sieht dies bei der Baugewährleistungs-Versicherung aus, die alle Baubeteiligten in einem Vertrag einschließen kann.

Hinzu kommt, dass der dadurch geschmälerte Finanzierungsrahmen oft für das operative Geschäft fehlt, für das durch die Vorfinanzierung der Baumaßnahme bereits enorme Geldmittel gebunden sind.

Handlungserfordernisse für ÖPP-Verfahren

*Schleswig-Holsteinischer Landtag, Drucksache 16-2759/09/07/02
Wirtschaftsbericht 2009*

1. Kommunales Haushaltsrecht

Grundsätze der Haushaltsführung – angemessene Risikoverteilung zwischen den Beteiligten

Mit diesem vorgenannten Lösungsansatz über die Baufertigstellungs- und Baugewährleistungs-Versicherung wird auch die Finanzierung der Investitionen über die Vertragslaufzeit in Form einer **Forfaitierung** (Forderungsverkauf) **mit Einredevorzicht** seitens des Auftraggebers deshalb problemloser möglich, weil die öffentliche Hand nunmehr aufgrund der verbesserten Risikolage in den ersten fünf Jahren der Nutzungsphase sich auch bei einem mittelständischen Unternehmen auf einen Einredevorzicht einlassen kann und damit die finanzierende Bank eine erhöhte Sicherheit zur Verfügung hat, die ihr den Spielraum gibt, bis zu kommunalkreditähnlichen Konditionen bieten zu können.

Hinzu kommt, dass der öffentlich-rechtliche Projektpartner trotz Einredevorzicht im Insolvenzfall des privaten Projektpartners durch die Baugewährleistungs-Versicherung die Sicherheit hat, dass auftretende Bauschäden (Nachbesserungsansprüche) - im Gegensatz zu den bisherigen Sicherungskonzepten - zumindest in der Nutzungsphase in einem Zeitraum von 5 Jahren durch einen Direktanspruch gegen den Versicherer zur Regulierung kommen und zu keiner ungeplanten Haushaltsbelastung führen.

Die vertragliche Ausgestaltung einer ÖPP-Maßnahme verändert nach der Abnahme die werkvertraglichen Verpflichtungen der Bauausführenden in die durch den Nutzungsvertrag festgelegten Verbindlichkeiten. Soweit die Leistungsstörungen auf Baumängeln resultieren, greift der Leistungsumfang aus der Baugewährleistungs-Versicherung. Die Baugewährleistungs-Versicherung nimmt vom Grundsatz den zu Werksvertragsleistungen verpflichteten Bauausführenden dieses Risiko ab. Das heißt, es besteht ein Anspruch auf

- Erstattung der Nachbesserungskosten für Mängel an der Bauleistung, die erstmals nach der Abnahme auftreten

- Erstattung des angemessenen Minderungsbetrages, soweit die Mängelbeseitigung unmöglich bzw. unverhältnismäßig ist
- vertraglich vereinbarte Gewährleistungszeiten bis zu maximal 5 Jahren

2. Die Genehmigungsfähigkeit einer kommunalen Forfaitierung kann aufgrund der unterschiedlichen Gestaltungsmöglichkeiten nur auf den konkreten Einzelfall bezogen werden.

Mit den innovativen Versicherungslösungen der Baufertigstellungs- und Baugewährleistungs-Versicherung in Ergänzung zu dem konventionellen Versicherungskonzept bei ÖPP-Maßnahmen werden die Rahmenbedingungen insbesondere im Hinblick auf den Aspekt der Risikoallokation zwischen dem öffentlich-rechtlichen und privaten Projektpartner und der finanzierenden Bank signifikant verbessert, da wesentliche Teile der Risikotragung insbesondere in der Bau- und den ersten Jahren der Nutzungsphase durch den Versicherer vorgenommen werden, was bei bisherigen Projekten nicht der Fall war. Als Konsequenz daraus hat die Bank die Möglichkeit, **mittelständische Bauunternehmen ebenfalls als geeignete Projektpartner zu identifizieren** und die finanziellen Rahmenbedingungen bei der Durchführung von PPP-Maßnahmen im Gegensatz zur bisherigen Praxis günstiger zu gestalten.

Damit wird eine **normativere Ausgestaltung von ÖPP-Verträgen** möglich.

Den Forderungen, dass die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung auch die Projektrisiken quantitativ bewerten muss und ihre Konsequenzen im Rahmen einer qualitativen Beurteilung detailliert zu beschreiben sind, werden somit Rechnung getragen.

3. Bei der Vertragsgestaltung ist eine angemessene Risikoverteilung zwischen Kommune und Privaten zu achten.

Das Zusammenwirken mehrerer risikotragender Partner – hier tritt die Baufertigstellungs- und Baugewährleistungs-Versicherung als zusätzlicher Risikoträger hinzu - erhöht die Erfolgchancen mittelständischer Bieter/-gemeinschaften aufgrund kompetitiver Gesamtfinanzierungskosten und einer Risikoverlagerung auf bonitätsmäßig einwandfreie Partner.

Den Kosten für die Versicherung steht durch verringerte Avalbeanspruchung eine Einsparung von Avalprovision bei gleichzeitiger Schonung der vorhandenen Linien gegenüber.

ÖPP als ganzheitliches Modell der Planung, des Baus, der Finanzierung, des Betriebs und der Verwertung öffentlicher Hochbau- und Infrastruktureinrichtungen durch Private wurde in den vergangenen fünf Jahren nur zögerlich entwickelt. Der deutsche Mittelstand hat in puncto Erfahrung und Expertise auf diesem Sektor gerade im Hinblick auf das schwierigere Marktumfeld Aufholbedarf. Mittelständische Unternehmen sehen sich wegen des systemimmanenten Risikotransfers und der Langfristigkeit der Projekte insbesondere auf der Finanzierungsseite besonderen Herausforderungen gegenüber.

Die Kombination von Finanzierungs- und Versicherungskomponenten kann gerade den mittelständischen Unternehmen in ÖPP-Projekten hierbei helfen und einen Mehrwert bieten.

Die Mitgliedsunternehmen des schleswig-holsteinischen Baugewerbeverbandes haben die Möglichkeit, die beschriebenen alternativen Sicherungsformen der Baufertigstellungs- und Baugewährleistungs-Versicherung zu nutzen.

Entsprechend wird die Empfehlung ausgesprochen, diese Sicherungsinstrumente als Alternative in die Vergabeordnung von Schleswig-Holstein aufzunehmen.

Eine entsprechende Realisierung hat bereits im Bundesland Rheinland-Pfalz stattgefunden.

In der Publikation "Kleine mittelständische PPP-Projekte", herausgegeben von der Obersten Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium, wird ausdrücklich im Kapitel "Risikomanagement betreiben" auf die Einbindung eines PPP-spezifischen Versicherungskonzeptes in Form der kombinierten Baufertigstellungs-/Baugewährleistungs-Versicherung hingewiesen.