

## 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 Endschafftsregelungen 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 Betreiberisiken 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.

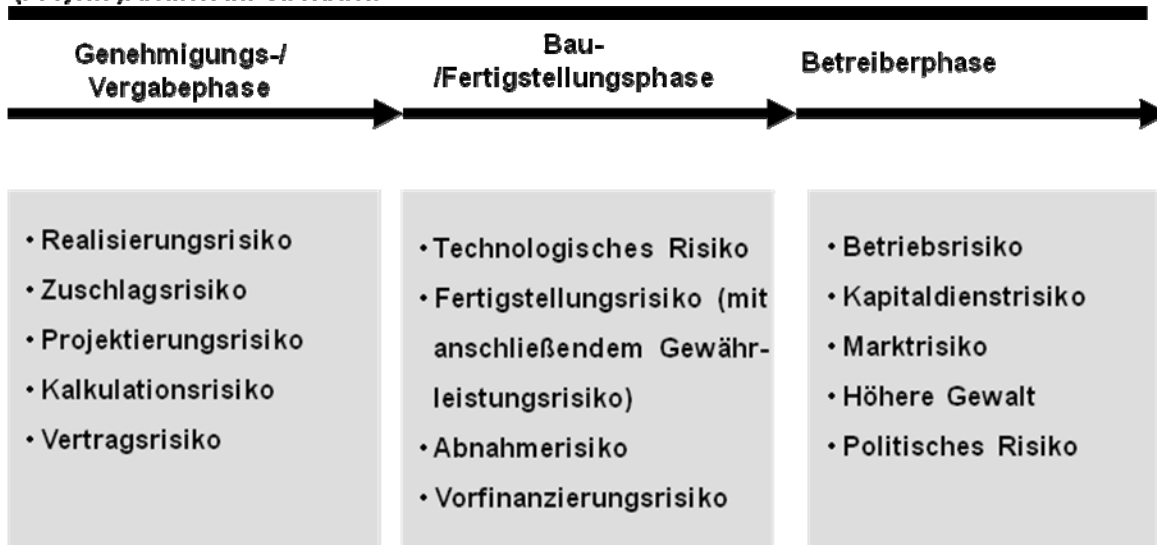
Nach der Fertigstellung wird der Werklohn in beiden Fällen über die Betriebsphase gestundet. Im **Forfaitierungsmodell** kauft die Bank dem Auftragnehmer (AN) die Werklohnforderung ab. Die Kommune erklärt gegenüber der Bank den Einredeverzicht, so dass die Bank auf die Bonität der Kommune abstellt und daher kommunaldarlehensähnliche 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:

### (Projekt-)Risiken im Überblick



Source: Eigene Darstellung HVBI (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 Unterhaltungsrisiken 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

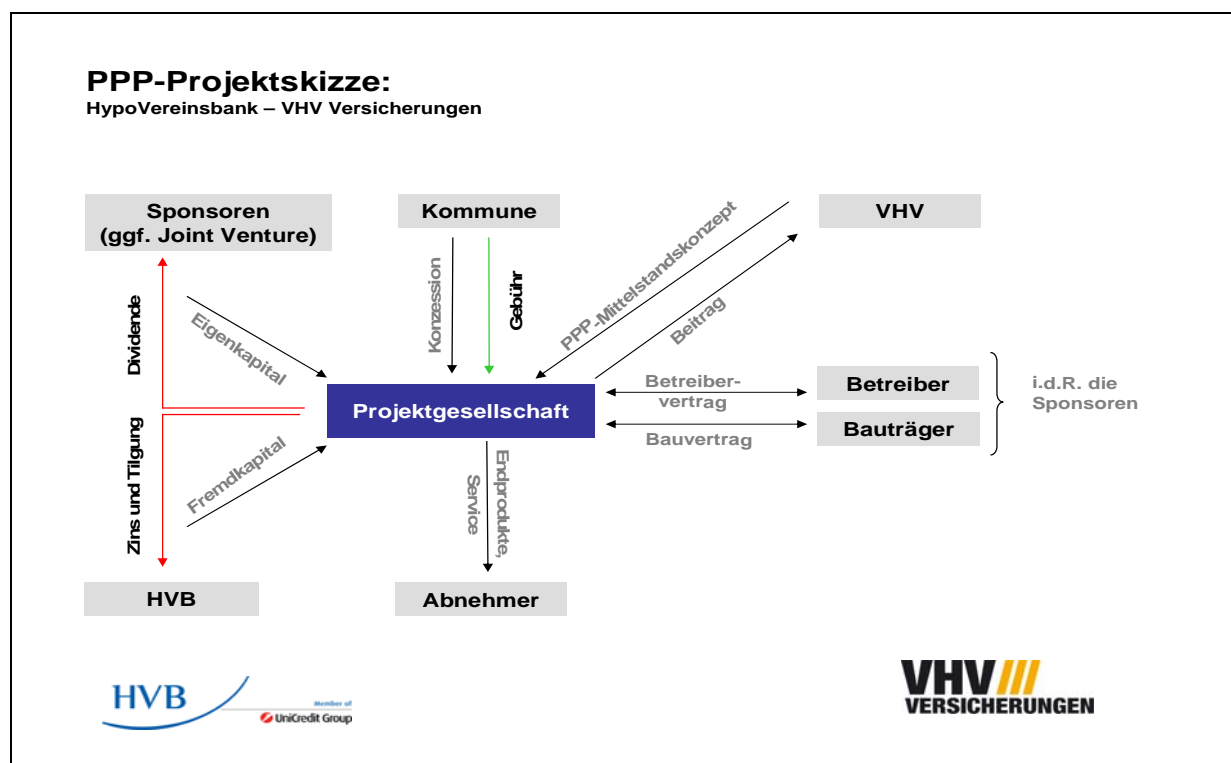
Rahmenbedingungen nicht wieder finden. Hier gilt es Voraussetzungen zu schaffen, die diesen Mittelstand der Bauwirtschaft in die Lage versetzen, ein ebenbürtiger Partner bei PPP-Maßnahmen zu sein.

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.

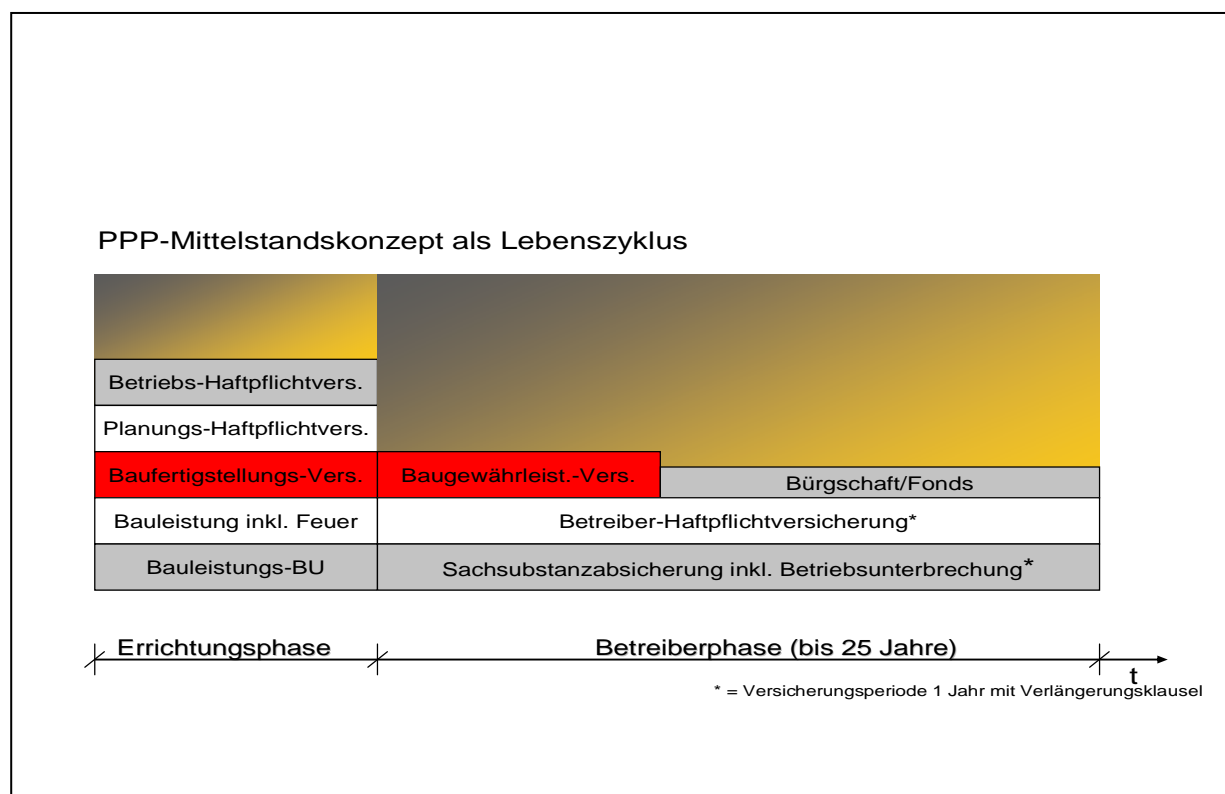
Bei allen Finanzierungsformen haftet die Baufirma bei den derzeitigen Ausgestaltungen mit einer **revolvierenden Vertragserfüllungsbürgschaft** über 5 – 10 % der Auftragssumme pro Jahr gegenüber der Kommune zur Absicherung im wesentlichen für die Kosten einer notwendig werdenden Vergabe an eine neue 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.

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.

## 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

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.