



Hauptverband der Deutschen Bauindustrie

Memorandum

November 2006

Finanzierung von PPP-Hochbauprojekten



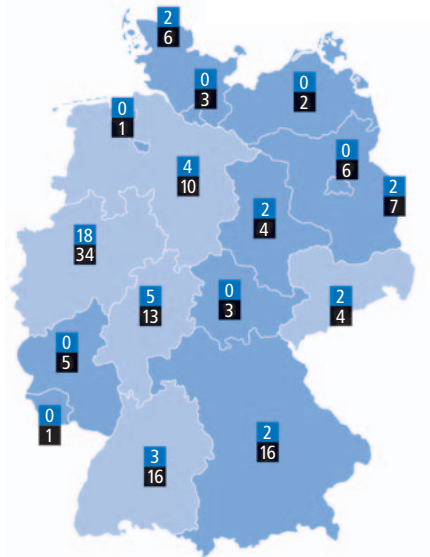
Vorbemerkungen

Public Private Partnership hat in Deutschland – zumindest im Hochbau – den Durchbruch geschafft. Seit Herbst 2003 sind 40 PPP-Lebenszyklusprojekte mit einem Investitionsvolumen von über 1,3 Mrd. Euro vergeben worden. Weitere 131 Projekte mit einem Investitionsvolumen von ca. 5,4 Mrd. Euro werden derzeit vorbereitet bzw. sind in der Ausschreibung.

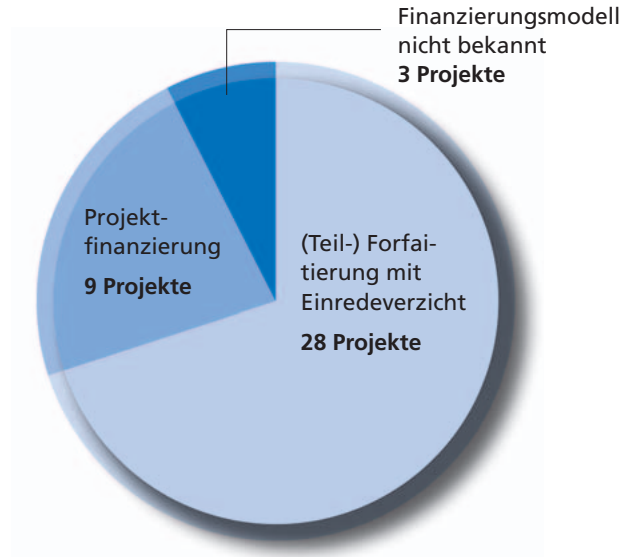
Für die bereits vergebenen PPP-Projekte hat sich die (Teil-)Forfaitierung mit Einredeverzicht als vorwiegende Form der Finanzierung herausgestellt. Bei den neuen Projekten mehren sich jedoch die Anzeichen, dass die Projektfinanzierung – bei steigendem Investitionsvolumen – an Bedeutung gewinnt.

PPP im öffentlichen Hochbau

Stand: November 2006



40 Vergabene Projekte
131 Projekte in Vorbereitung



Forfaitierung mit Einredeverzicht
ist nach wie vor marktbeherrschend!

Die aktuelle Projektliste kann unter www.ppp-plattform.de abgerufen werden.

Die folgenden Grundsätze zur PPP-Finanzierung sollen öffentlichen Auftraggebern wie privaten Auftragnehmern Orientierungshilfen für die Auswahl der Finanzierungsform geben.



Grundsätze der PPP-Finanzierung aus Sicht der deutschen Bauindustrie

1.

Public Private Partnership ist die langfristig angelegte, vertraglich festgelegte Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und privater Wirtschaft mit dem Ziel, öffentliche Aufgaben effizienter zu erfüllen bzw. öffentliche Mittel effizienter einzusetzen.

Merkmale von PPP-Projekten sind

- die Neuverteilung der Aufgaben bzw. Risiken zwischen Staat und gewerblicher Wirtschaft nach den jeweiligen komparativen Vorteilen (Optimierung der **Risiko-Verteilung**),
- die ganzheitliche Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe durch den privaten Projektpartner von der Planung über Bau und Finanzierung bis hin zu Unterhaltung, Betrieb und ggf. Verwertung (**Lebenszyklusorientierung**),
- der Übergang von der Optimierung einzelner Projektphasen zur Gesamtoptimierung über alle Projektphasen (**Gesamtoptimierung statt Einzeloptimierung**).

Fazit:

PPP bezieht die Finanzierung in den Gesamtoptimierungsprozess ein; dies setzt aber keine spezifische Form der Finanzierung voraus.

2.

Als **Grundformen der Finanzierung** haben sich am Markt

- die **Projektfinanzierung** und
- die Forfaitierung mit Einrede-, Einwendungs- und Aufrechnungsverzichtserklärung (im Folgenden als **Forfaitierung mit Einredeverzicht** bezeichnet)

durchgesetzt.

Wir verstehen dabei unter der **Projektfinanzierung** alle Finanzierungsformen, bei denen die Kredite primär auf den erwarteten Cashflow hin gewährt werden und zusätzlich durch Eintrittsrechte der Banken gegenüber der Projektgesellschaft abgesichert werden. Die von den Banken übernommenen Risiken werden durch einen Risikozuschlag auf den Zins abgedeckt.



Dagegen verstehen wir unter **Forfaitierung mit Einredeverzicht** alle Finanzierungsformen, bei denen die Projektgesellschaft ihre Forderungen aus dem PPP-Vertrag ganz oder teilweise auf die finanzierenden Banken überträgt und der öffentliche Auftraggeber diese Forderungen einrededefrei stellt. Das Wesen einer Forfaitierung mit Einredeverzicht besteht im Austausch eines Teils der Projektrisiken gegen das geringere Kreditrisiko der öffentlichen Hand. Dadurch verringern sich Zinsaufschläge für das Projektrisiko, so dass kommunalkreditähnliche Konditionen erreicht werden können. Im Gegenzug verzichtet die Kommune als Auftraggeber gegenüber der finanzierenden Bank auf mögliche Einreden bezüglich der vereinbarten Zahlungsverpflichtung.

Wir sind uns dabei einig, dass eine vollständige Forfaitierung mit Einredeverzicht dem Gedanken des Risikotransfers vom öffentlichen zum privaten Sektor widerspricht. Wir gehen deshalb im Folgenden von einem Forfaitierungskonzept aus, das

- nur die Forfaitierung der auf die Refinanzierung der Investitionskosten bezogenen Nutzungsentgelte vorsieht und
- die Forfaitierung erst nach Abschluss der Bauphase und Abnahme der Bauleistungen zulässt.

Fazit:

Projektfinanzierung und Forfaitierung mit Einredeverzicht stehen im Verständnis der deutschen Bauindustrie nicht typenrein nebeneinander; Forfaitierungskonzepte können auch Elemente der Projektfinanzierung enthalten.

3. Die zwei grundlegenden Finanzierungsformen – die Projektfinanzierung und die (Teil)-Forfaitierung mit Einredeverzicht – unterscheiden sich bezüglich

- des Umfangs der **Risikoübertragung** (und damit des Zinsaufschlags),
- der Höhe der **Transaktionskosten** und
- der Höhe des **Eigenkapitaleinsatzes**.

Die **Projektfinanzierung** bietet dem öffentlichen Auftraggeber **den umfassenderen Risikotransfer**. Sie sichert den öffentlichen Auftraggeber nicht nur gegen die normalen Planungs-, Bau-, Betriebs- und Unterhaltungsrisiken ab, die auch bei der Teilforfaitierung mit Einredeverzicht übertragen werden; sie bietet ihm auch Sicherheit für den Fall, dass bei Insolvenz der Projektgesellschaft in der Betriebsphase gravierende Baumängel noch

nicht beseitigt sind bzw. neu aufgedeckt werden und der Betrieb nicht aufrecht erhalten werden kann.

Darüber hinaus wird die Wirtschaftlichkeit des Projekts und die Bonität der privaten Partner durch einen unabhängigen Finanzierungspartner (Bank agiert wie ein Investor) ausführlich vor Kreditvergabe und auch während der Laufzeit geprüft (Übernahme von Controlling- und Risikomanagementfunktionen durch die Bankpartner).

Die **Forfaitierung mit Einredeverzicht** stellt **demgegenüber** mit Blick auf die folgenden Kostenpositionen **die günstigere Alternative** dar:

- sie erspart **zusätzliche Transaktionskosten**, die bei Projektfinanzierung ansonsten in Form zusätzlicher Kosten für Rechtsberater, technische Berater und wirtschaftliche Berater entstünden,
- sie bietet aufgrund ihrer kommunalkreditähnlichen Strukturierung **niedrigere Finanzierungskosten** (Gründe: Bonitätsvorteile des öffentlichen gegenüber dem privaten Schuldner, keine Eigenkapitalhinterlegung nach § 10 Kreditwesengesetz - KWG),
- sie bindet beim Privaten **kein oder weniger Eigenkapital (keine oder niedrigere Opportunitätskosten)**.

Der Kostenvorteil wird jedoch dadurch relativiert, dass die öffentlichen Auftraggeber anders als bei der Projektfinanzierung bei Forfaitierung mit Einredeverzicht zusätzliche Sicherheiten für die Betriebsphase verlangen.

Eine Projektfinanzierung kommt in der Regel dann in Frage, wenn der Vorteil aus der Übertragung zusätzlicher Risiken die höheren Kosten der Projektfinanzierung übersteigt. Dies setzt in der Regel ein Investitionsvolumen voraus, das von Finanzierungsexperten bei ca. 20 Mio. Euro angesetzt wird. Je nach Standardisierungsgrad und Risiko des Projektes kann diese Grenze höher oder niedriger ausfallen.

Der öffentliche Auftraggeber steht deshalb im Allgemeinen nur oberhalb dieser Investitionsgrenze vor der Wahl zwischen einer Finanzierung mit umfassenderem Risikoübergang, aber höheren Finanzierungs- und Transaktionskosten und einer Finanzierung mit geringerem Risikoübergang, aber auch geringeren Kosten. Welche Finanzierungsalternative den Vorzug erhalten sollte, hängt von

- der **Risikopräferenz** und
- der weiteren **Verschuldungsfähigkeit** der öffentlichen Hand (z.B. bei Vorgabe eines gedeckelten Nutzungsentgeltes durch die Rechtsaufsicht)

ab.



Fazit:

Die deutsche Bauindustrie hält es nicht für sachgerecht, eine grundsätzliche Empfehlung für oder gegen Projektfinanzierung bzw. Forfaitierung mit Einredeverzicht zu geben.

Die relative Vorteilhaftigkeit der Finanzierungsformen hängt davon ab, wie groß das Investitionsvolumen ist, welche Risiken dem Investitionsprojekt innewohnen, welche Risikoneigung der öffentliche Auftraggeber an den Tag legt, wie verschuldungsfähig er ist, welche Controllingkapazitäten vorhanden sind und welche haushalterischen Vorgaben zu beachten sind.

Generell ist aber die Aussage möglich, dass bei Projekten mit größerem Investitionsvolumen eher eine Projektfinanzierung, bei Projekten mit niedrigerem Investitionsvolumen und verhältnismäßig geringen Risiken eher eine Forfaitierung mit Einredeverzicht in Betracht kommt.

4.

Die deutsche Bauindustrie sieht sich – ganz im Sinne der Lebenszyklusorientierung von PPP-Projekten – nicht nur als Partner für die Bauphase, sondern auch als Partner für die Betriebs- und Unterhaltungsphase. Wir erkennen deshalb an, dass die öffentlichen Auftraggeber ein berechtigtes Interesse daran haben, sich während der Betriebsphase gegen eine Insolvenz der Projektgesellschaft abzusichern. Dies kann bei Projektfinanzierung durch die Bildung von Instandhaltungskonten, das eingesetzte Eigenkapital und step-in-rights der Banken, bei Forfaitierung mit Einredeverzicht durch die Bildung von Instandhaltungskonten und die Anforderung von Bürgschaften erfolgen.

Die deutsche Bauindustrie richtet sich jedoch gegen eine „Übersicherung“ von Projektrisiken, wie sie gelegentlich in den Ausschreibungen zu beobachten ist. Dies gilt insbesondere für die Betriebsphase, aber auch für die Bauphase. Wir halten insbesondere die folgenden Entwicklungen für bedenklich:

- die Forderung nach verbindlichen Finanzierungszusagen ohne Due Diligence-Vorbehalt bereits bei Angebotsabgabe auf der ersten Verfahrensstufe,
- die Forderung von Patronatserklärungen, die insbesondere dem Grundgedanken der Projektfinanzierung diametral entgegenläuft,



- der Höhe nach überzogene, dem Risiko nicht angemessene Bürgschaftsanforderungen für die Bau- und die Betriebsphase, die die Projekte unnötig verteuern und die Avallinien der Unternehmen unnötig belasten,
- systemfremde Bürgschaftsanforderungen, wie z. B. zur Sicherung der Betriebsphase bei Projektfinanzierung.

Fazit:

Die deutsche Bauindustrie spricht sich gegen eine „Übersicherung“ von Risiken in PPP-Projekten aus. Dem Sicherheitsbedürfnis der öffentlichen Auftraggeber sollte mit einem an die Projektrisiken angepassten Sicherheitenkonzept entsprochen werden.

5.

Die projektadäquate Wahl der Finanzierungsform setzt ein **Höchstmaß an Transparenz** über die oben geschilderten Entscheidungsgrundlagen voraus. Wir setzen uns deshalb für die **Entwicklung bundeseinheitlicher Leitlinien** über

- die vollständige **Erfassung und Bewertung der Projektrisiken** und
- die vollständige **Erfassung der Finanzierungskosten**

ein.

Nur bei vollständiger **Risiko- und Kostentransparenz** können die öffentlichen Auftraggeber die „richtige“ Finanzierungsentscheidung treffen.

Fazit:

Die deutsche Bauindustrie regt deshalb an, dass sich Bund und Länder unter Einbeziehung von Experten aus der Privatwirtschaft auf bundesweit gültige Finanzierungsgrundsätze für PPP-Projekte verständigen.

Die Grundsätze sollten in einem PPP-Finanzierungsleitfaden niedergelegt werden.

Herausgegeben vom
Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e.V.

Dr. Heiko Stiepelmann
Hauptabteilung Volkswirtschaft, Information und
Kommunikation

Kurfürstenstraße 129
10785 Berlin
Postanschrift: 10898 Berlin

Tel.: 030 21286-0
Fax: 030 21286-240
E-Mail: bauind@bauindustrie.de
www.ppp-plattform.de

