

Tabellenband zur Finanzierung kommunaler ÖPP-Projekte

Erfolgsfaktoren kommunaler ÖPP-Projekte

Die vorliegende Studie hatte die Erarbeitung von Lösungsansätzen zur Standardisierung des Finanzierungsprozesses für kommunale Infrastrukturmaßnahmen in Deutschland, die als Öffentlich-Private Partnerschaft (ÖPP) beschafft werden, zum Gegenstand.

Die Standardisierungen wurden auf Basis einer empirischen Datenerhebung erarbeitet. In einer Marktbefragung wurden im Zeitraum Juli bis September 2014 die Projektstakeholder (a) kommunale Auftraggeber, (b) ausführende Bauunternehmen und (c) Banken aller bisher realisierten kommunalen ÖPP-Projekte in Deutschland anhand eines Online-Fragebogens zu ihrer Projekterfahrung und Markteinschätzung befragt. Zur Ergebnisvalidierung wurden ergänzende Expertengespräche mit 17 Vertretern der drei oben genannten Befragungsgruppen durchgeführt.

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Einwohnerzahl der befragten Kommunen	3
Tabelle 2:	Erfahrung mit der Umsetzung von ÖPP-Projekten	3
Tabelle 3:	Zufriedenheit mit der Finanzierung in ÖPP-Projekten	4
Tabelle 4:	Einstufung von Risiken bei ÖPP-Projekten	4
Tabelle 5:	Beurteilung der Qualität von Finanzierungsunterlagen im Verfahren	5
Tabelle 6:	Einschätzungen zur Standardisierungsmöglichkeit von Dokumenten	5
Tabelle 7:	Einschätzung des optimalen Zeitpunkts der Risikoprüfung durch die Bank.....	6
Tabelle 8:	Einschätzung des optimalen Zeitpunkts für die Bereitstellung verbindlicher Finanzierungsangebote	6
Tabelle 9:	Bewertung der Wichtigkeit von Sicherheiten	7
Tabelle 10:	Einschätzung zur Notwendigkeit der Teilnahme des Finanziers an Verhandlungs- gesprächen mit dem öffentlichen Auftraggeber	7
Tabelle 11:	Beurteilung der Berücksichtigung des Finanzierungskonzeptes in der Bewertungs- matrix.....	8
Tabelle 12:	Zufriedenheit mit der Finanzierungsberatung auf öffentlicher Seite.....	8
Tabelle 13:	Wesentliche Rahmenbedingungen für die Finanzierung	9
Tabelle 14:	Wesentliche Defizite und Dealbreaker im Finanzierungsprozess	10

1. Ergebnisse der Online-Befragung

Tabelle 1: Einwohnerzahl der befragten Kommunen

– Soweit nicht anders angegeben, Angaben in Prozent –

Frage 2 (n=28)

Einwohnerzahl	
0–50.000	39,3
50.001–200.000	26,6
200.001–500.000	21,4
> 500.000	10,7

Tabelle 2: Erfahrung mit der Umsetzung von ÖPP-Projekten

– Soweit nicht anders angegeben, Angaben in Prozent –

Fragen 3 und 4 (n=50)

	Kommune	Bau	Bank	Gesamt
Anzahl der Projekte				
1 Projekt	53,6	-	-	30,0
2–5 Projekte	39,3	30,0	25,0	34,0
6–10 Projekte	7,1	10,0	8,3	8,0
> 10 Projekte	-	60,0	66,7	28,0
Investitionsvolumen (brutto)*				
< 5 Mio. EUR	4,6	44,4	30,0	19,5
5–10 Mio. EUR	27,3	55,6	30,0	34,2
11–25 Mio. EUR	54,6	77,8	80,0	65,9
26–50 Mio. EUR	18,2	33,3	40,0	26,8
> 50 Mio. EUR	22,7	44,4	70,0	39,0

Anmerkung: *Mehrfachnennungen möglich

Tabelle 3: Zufriedenheit mit der Finanzierung in ÖPP-Projekten

– Soweit nicht anders angegeben, Angaben in Prozent –

Frage 5 (n=40)

	Kommune	Bau	Bank	Gesamt
Zufriedenheit				
Sehr zufrieden	33,3	22,2	10,0	25,0
Zufrieden	57,1	66,7	50,0	57,5
Neutral	9,5	-	30,0	12,5
Unzufrieden	-	11,1	10,0	5,0
Sehr unzufrieden	-	-	-	-

Tabelle 4: Einstufung von Risiken bei ÖPP-Projekten

– Soweit nicht anders angegeben, Angaben in Prozent –

Frage 6 (n=40)

	Sehr hoch	Hoch	Neutral	Gering	Sehr gering	Keine Angabe
Finanzierungsrisiken						
Generelles Marktrisiko	-	18,4	42,1	21,0	10,5	7,9
Terminrisiko	-	27,0	35,1	21,6	16,2	-
Politisches Risiko	7,7	30,8	23,0	12,8	20,5	5,2
Gesetzesänderungsrisiko	2,6	18,4	36,8	29,0	7,9	5,3
Bonitäts- / Ausfallrisiko	-	16,2	13,5	29,7	37,8	2,7
Insolvenzrisiko	2,6	15,8	26,3	29,0	26,3	-
Liquiditäts- / Margenrisiko	2,8	30,6	30,6	22,2	13,9	-
Zinsänderungsrisiko	-	27,0	21,6	32,4	18,9	-
Inflationsrisiko	-	5,4	32,4	43,2	16,2	2,7
Refinanzierungsrisiko	-	25,6	18,0	23,1	30,8	2,6
Einnahmerisiko	5,4	5,4	29,7	18,9	32,4	8,1

Anmerkung: Mehrfachnennungen möglich

Tabelle 5: Beurteilung der Qualität von Finanzierungsunterlagen im Verfahren

– Soweit nicht anders angegeben, Angaben in Prozent –

Frage 8 (n=40)

	Kommune	Bau	Bank	Gesamt
Bewertung				
Sehr gut	19,1	-	-	10,0
Gut	71,4	55,6	30,0	57,5
Zufriedenstellend	9,5	44,4	50,0	27,5
Schlecht	-	-	20,0	5,0
Sehr schlecht	-	-	-	-

Tabelle 6: Einschätzungen zur Standardisierungsmöglichkeit von Dokumenten

– Soweit nicht anders angegeben, Angaben in Prozent –

Frage 9 (n=38)

	Ja	Nein
Dokumente		
Forderungskaufvertrag	43,4	56,6
Finanzierungsvertrag	44,7	56,3
Bürgschafts- / Abtretungserklärungen	50,0	50,0
Einredeverzichtserklärung	81,6	18,4
Zins- und Tilgungsplan	55,3	44,7
Finanzierungs- und Sicherheitenkonzept	44,7	55,3
Preisblatt	52,6	47,4
Financial Modell	23,7	76,3
Support Letter	21,1	79,0
Term Sheet	31,6	68,4
Verfahrens-Checklisten	71,1	29,0

Anmerkung: Mehrfachnennungen möglich. Als freie Nennungen wurden zudem Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, Konzessionsvertrag, konstitutive Schuldanerkenntnis und Muster-Projektvertrag aufgeführt.

Tabelle 7: Einschätzung des optimalen Zeitpunkts der Risikoprüfung durch die Bank

– Soweit nicht anders angegeben, Angaben in Prozent –

Frage 10 (n=34)

	Kommune	Bau	Bank	Gesamt
Phase des Vergabeverfahrens				
Präqualifikationsphase	-	-	22,2	6,0
Indikative Angebotsphase	43,8	11,1	11,1	26,0
Verhandlungsphase	43,8	33,3	22,2	35,0
Best and Final Offer Phase	12,5	11,1	22,2	15,0
Zuschlagsphase	-	44,4	22,2	18,0

Tabelle 8: Einschätzung des optimalen Zeitpunkts für die Bereitstellung verbindlicher Finanzierungsangebote

– Soweit nicht anders angegeben, Angaben in Prozent –

Frage 11 (n=37)

	Kommune	Bau	Bank	Gesamt
Phase des Vergabeverfahrens				
Präqualifikationsphase	-	-	-	-
Indikative Angebotsphase	21,1	-	-	11,0
Verhandlungsphase	15,8	33,3	22,2	21,0
Best and Final Offer Phase	47,4	-	55,6	38,0
Zuschlagsphase	15,8	66,7	22,2	30,0

Tabelle 9: Bewertung der Wichtigkeit von Sicherheiten

– Soweit nicht anders angegeben, Angaben in Prozent –

Frage 12 (n=38)

	Zu berücksichtigen
Sicherheiten	
Instandhaltungskonto / Reservekonten	26,0
Gewährleistungsbürgschaft	27,0
Endschaftsregelungen	18,0
Erfüllungsbürgschaft Betrieb 100–200 %	8,0
Erfüllungsbürgschaft Betrieb <100 %	6,0
Erfüllungsbürgschaft Bau >10 %	11,0
Erfüllungsbürgschaft Bau 5–10 %	5,0
Erfüllungsbürgschaft Bau <5 %	18,0

*Anmerkung: Mehrfachnennungen möglich. Als freie Nennungen wurden zudem die harte Patronats-
erklärung, Bonität des Bieters und nicht-pekuniäre Sicherheiten und Kontrollrechte aufgeführt.*

Tabelle 10: Einschätzung zur Notwendigkeit der Teilnahme des Finanziers an Verhandlungsgesprächen mit dem öffentlichen Auftraggeber

– Soweit nicht anders angegeben, Angaben in Prozent –

Frage 15 (n=38)

	Kommune	Bau	Bank	Gesamt
Teilnahme				
Ja	65,0	33,0	88,9	63,0
Nein	35,0	66,7	11,1	37,0

Tabelle 11: Beurteilung der Berücksichtigung des Finanzierungskonzeptes in der Bewertungsmatrix

– Soweit nicht anders angegeben, Angaben in Prozent –
Frage 7 (n=38) und Frage 16 (n=37)

	Kommune	Bau	Bank	Gesamt
Angemessenheit der derzeitigen Berücksichtigung				
Ja	100,0	100,0	87,5	97,0
Nein	-	-	12,5	3,0
Sollte in Zukunft verstärkt berücksichtigt werden				
Ja	84,2	55,6	88,9	63,0
Nein	15,8	44,4	11,1	37,0

Anmerkung: Als bewertbare Kriterien werden Haftungsthemen (wer haftet mit welcher Summe), die Unterlegung mit Eigenkapital und die Zulassung von Finanzierungsangeboten vorgeschlagen.

Tabelle 12: Zufriedenheit mit der Finanzierungsberatung auf öffentlicher Seite

– Soweit nicht anders angegeben, Angaben in Prozent –
Frage 17 (n=36)

	Kommune	Bau	Bank	Gesamt
Zufriedenheit				
Sehr zufrieden	33,3	11,1	-	13,9
Zufrieden	57,1	66,7	37,5	63,9
Neutral	9,5	22,2	50,0	19,4
Unzufrieden	-	-	12,5	2,8
Sehr unzufrieden	-	-	-	-

Tabelle 13: Wesentliche Rahmenbedingungen für die Finanzierung

– Offene Fragen –

Fragen 18 und 13 (n=25)

Sicherheitenstruktur

- Einredeverzichtserklärung
- Höhe der Bürgschaften

Risikoallokation

- Eine angemessene Risikoverteilung („partnerschaftliche Zusammenarbeit“), d. h. die Kenntnis über die Risikotragfähigkeit der einzelnen Projektstakeholder ist sehr wichtig
- Dem Risikomanagement kommt ein sehr hoher Stellenwert zu

Vertrag

- Laufzeiten
- Ausgestaltung

Finanzierungskonditionen

- Zeitpunkt des Zinsfixings
- Organisation und Festlegung des Financial Close (FC)

Projektspezifische Kriterien

- Genehmigungsfähigkeit des Projektes (Kommunalaufsicht und Politik)
- Professionelles Projektmanagement durch die Kommune z. B. bei den Verdingungsunterlagen
- Die kommunale Bonität (Rating) ist ein bei der Kreditgewährung durch die Bank wichtiges Entscheidungskriterium
- Bei Forfaitierungen ist die Finanzierungsentscheidung stark vom ausführenden Bauunternehmen abhängig (Bonitäts- und Ausfallrisiko)
- Vor dem Hintergrund einer sich verschlechternden kommunalen Bonität gewinnen Projektfinanzierungen gegenüber Forfaitierungen mit Einredeverzicht an Attraktivität, da diese auf das Projekt und nicht auf die Bonität der Kommune abstellen

Anmerkung: Auswertung der offenen Fragen durch die Methode der qualitativen Inhaltsanalyse.

Tabelle 14: Wesentliche Defizite und Dealbreaker im Finanzierungsprozess

– Offene Fragen –

Fragen 14 und 19 (n=22)

Kommunen

- Margen sind höher als beim Kommunalkredit und werden zu spät fixiert
- Späte Due Diligence (DD) und Ausräumung von Dokumenten- und Gremienvorhalten
- Fehlendes Marktinteresse (Kapitalmarktsituation)
- Mangel an Standardisierungen vordergründig bei der Einrede- und Einwendungsverzichtserklärung

Bauunternehmen

- Zu lange Bindungsfristen beim Finanzierungsangebot
- Unzureichende Bonität des Auftraggebers
- Unangemessene Anforderungen an Sicherheiten (z. B. Vertragsstrafen, Forderungen nach abstrakter Schuldanerkenntnis) und Risikotransfer (z. B. Auslastungsrisiken)
- Fehlende Kenntnis der Marktsituation

Banken

- Unangemessene Risikoallokation (z. B. Restwerttrisiken und Marktrisiken)
- Mangelhafte und intransparente Verträge und Ausschreibungsunterlagen: unzureichende Standardisierung führt zu hohen Transaktionskosten
- Zu kurze Bearbeitungszeiträume: insbesondere für Kreditgenehmigungen
- Finanzierungsaufschläge müssen zu früh fixiert werden
- Aufhebung von Gremienvorhalten vor dem Zuschlag
- Zufriedenheit mit der Finanzierung ist in hohem Maß vom jeweiligen Berater abhängig, unter anderem weil die Bauherrenfunktion vom öffentlichen Auftraggeber zum Teil nicht ausreichend wahrgenommen wird
- Es ist üblich bei gewissen Beratern grundsätzlich nicht anzubieten, die z. B. Projektübergreifend Fehler wiederholen

Anmerkung: Die unter den drei Befragungsgruppen „Kommunen“, „Bauunternehmen“ und „Banken“ aufgeführten Punkte, sind die jeweils von dieser Gruppe benannten Defizite und Dealbreaker im Finanzierungsprozess. Diese sind nach der Häufigkeit ihrer Nennung absteigend aufgeführt. Auswertung der offenen Fragen durch die Methode der qualitativen Inhaltsanalyse.

Fragebogen der Online-Befragung

Themenblock I: Allgemeines

1. Welcher Institution gehören Sie an? (Bitte Zutreffendes ankreuzen)
2. Falls Sie öffentlicher Entscheidungsträger sind, bitte geben Sie die Einwohnerzahl Ihrer Kommune an
3. Wie viele kommunale ÖPP-Projekte haben Sie aktiv begleitet? (Bitte Zutreffendes ankreuzen)

Themenblock II: Projekt-/Finanzierungserfahrung kommunaler ÖPP-Projekte

4. Wie groß ist (sind) das (die) jeweilige(n) Investitionsvolumen (brutto) des / der von Ihnen begleitete / n kommunalen ÖPP-Projekte/s? (Bitte Zutreffendes ankreuzen, Mehrfachnennungen möglich)
5. Wie zufrieden sind Sie alles in allem mit der Finanzierung / Finanzierungsleistung des / der von Ihnen begleiteten kommunalen ÖPP Projekte/s im Durchschnitt? (Bitte Zutreffendes ankreuzen)
6. Welche Finanzierungsrisiken sehen Sie grundsätzlich bei kommunalen ÖPP-Projekten? (Bitte Zutreffendes ankreuzen, Mehrfachnennungen möglich)
7. Wurden finanzierungsrelevante Aspekte im Rahmen der von Ihnen begleiteten, kommunalen ÖPP-Projekte in der Bewertungsmatrix berücksichtigt? (Bitte Zutreffendes ankreuzen)
8. Wie beurteilen Sie die finanzierungsrelevanten Ausschreibungsunterlagen bzw. den Prozess der Erstellung (Qualität der Informationen) der kommunalen ÖPP-Projekte, die Sie begleitet haben? (Bitte Zutreffendes ankreuzen)

Themenblock III: Standardisierung des Finanzierungsprozesses

9. Für welche der nachfolgenden Dokumente können und sollten Ihrer Einschätzung nach standardisierte Vorlagen erstellt werden? (Bitte Zutreffendes ankreuzen, Mehrfachnennungen möglich)
10. In welcher Phase des Vergabeverfahrens sollte Ihrer Ansicht nach der Due Diligence (DD-)Prozess der Banken / Finanziers durchgeführt werden? (Bitte Zutreffendes ankreuzen)
11. In welcher Phase des Vergabeverfahrens sollten Ihrer Ansicht nach verbindliche, Gremien- und Dokumentenvorbehaltfreie Finanzierungskonditionen vorgelegt bzw. angeboten werden? (Bitte Zutreffendes ankreuzen)

12. Welche Sicherheiten aus Sicht des Auftraggebers sind Ihrer Ansicht nach bei einem Forfaitierungsmodell kommunaler ÖPP-Projekte zu berücksichtigen? (Bitte Zutreffendes ankreuzen, Mehrfachnennungen möglich)
13. Welche vom Auftraggeber (bzw. der ausschreibenden Stelle) beeinflussbaren Rahmenbedingungen bestimmen im Wesentlichen den Finanzierungsprozess von kommunalen ÖPP-Projekten? (Bitte ankreuzen)
14. Welche wesentlichen Defizite den Finanzierungsprozess betreffend sind Ihnen bekannt? (Bitte angeben)
15. Sollte Ihrer Ansicht nach der Finanzier des Projektes an den Verhandlungsgesprächen mit dem öffentlichen Auftraggeber teilnehmen? (Bitte Zutreffendes ankreuzen)
16. Sollte die Finanzierung sowie das gesamte vom Bieter einzureichende Finanzierungskonzept in der Bewertungsmatrix berücksichtigt werden? (Bitte Zutreffendes ankreuzen)
17. Wie zufrieden sind Sie im Allgemeinen mit der Finanzierungsberatung in den von Ihnen begleiteten kommunalen ÖPP-Projekten? (Bitte Zutreffendes ankreuzen)

Themenblock IV: Generelle Finanzierungsfragen

18. Welche drei Erfolgskriterien sind Ihrer Ansicht nach für die Finanzierung von kommunalen ÖPP-Projekten entscheidend? Gerne können Sie dabei auch Erfahrungen aus dem Ausland einfließen lassen (Bitte angeben)
19. Welche „Dealbreaker“ sind Ihnen bei der Finanzierung von kommunalen ÖPP-Projekten begegnet (Bitte angeben)

Anmerkung: Antwortmöglichkeiten sind jeweils bei den Ergebnissen aufgeführt

Hintergrund der Befragung

1. Methodik

1.1 Zielgruppe

Zur Grundgesamtheit der Studie *Standardisierungsprozess für die Finanzierung kommunaler ÖPP-Projekte* gehören jene Anspruchsgruppen, die in der bisherigen Projektpraxis direkt an der Umsetzung der kommunalen ÖPP-Projekte beteiligt sind. Diese werden definiert als (a) kommunale Auftraggeber, (b) ausführende Bauunternehmen und (c) Banken.

1.2 Erhebungsmethode und Fragebogeninhalte

Die Datenerhebung erfolgte mittels eines Fragebogens, der auf einer Online-Plattform von der Zielperson der Institutionen auszufüllen war. Die Einladung hierzu erfolgte elektronisch. Der Erhebungszeitraum umfasste die Monate Juli bis September 2014.

Im Rahmen der Studie wurde die Zielgruppe zu folgenden vier Themengebieten befragt: Allgemeines, Projekt- und Finanzierungserfahrung in kommunalen ÖPP-Projekten, Standardisierung des Finanzierungsprozesses und allgemeine Finanzierungsfragen. Geschlossene Fragen wurden durch offene Fragen ergänzt.

Die quantitative Erhebung wurde durch Expertengespräche qualitativ ergänzt. Diese halbstrukturierten Interviews wurden in zwei Befragungswellen mit insgesamt 17 Vertretern der drei oben genannten Befragungsgruppen durchgeführt.

1.3 Grundgesamtheit

Die Grundgesamtheit der Studie sind alle kommunalen Auftraggeber, ausführende Bauunternehmen und Banken, die in Deutschland an der Umsetzung eines kommunalen ÖPP-Projektes beteiligt waren. Hierfür wurden alle kommunalen ÖPP-Projekte berücksichtigt, die zum Stichtag 31. Juli 2014 in der PPP-Projekt Datenbank des Bundes (<http://www.ppp-projekt-datenbank.de>) geführt wurden. Gemäß der Projektdatenbank ergibt sich eine Grundgesamtheit von 205 Institutionen: 140 kommunale Auftraggeber, 43 ausführende Bauunternehmen und 22 Banken.

1.4 Stichprobenstruktur

Aufgrund der geringen Grundgesamtheit von 205 wurde eine Vollerhebung angestrebt, d. h. alle 205 Institutionen wurden in die Fragebogen-Abfrage aufgenommen. Es wurde ein Rücklauf von 53 Fragebögen oder 25,85 % generiert. Die vorliegende Stichprobe ist damit repräsentativ.

Mit Blick auf die kommunalen Auftraggeber ist hervorzuheben, dass die Stichprobe der Studie vergleichbar mit dem Größencluster der Kommunen bisher umgesetzter ÖPP-Projekte ist (Vgl. PPP-Projekt Datenbank).

2. Definition von Öffentlich-Privaten Partnerschaften (ÖPP)

Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP) werden als die „(...) langfristige, vertraglich geregelte Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben, bei der die erforderlichen Ressourcen (z. B. Knowhow, Betriebsmittel, Kapital, Personal) in einen gemeinsamen Organisationszusammenhang eingestellt und vorhandene Projektrisiken entsprechend der Risikomanagementkompetenz der Projektpartner angemessen verteilt werden“ de-

finiert (BMVBS, 2003). Projekte die dieser Definition entsprechen werden in die PPP-Projekt Datenbank des Bundes aufgenommen, aus welcher die Grundgesamtheit für diese Studie generiert wurde. In der Datenbank werden neben klassischen ÖPP-Projekten auch so genannte Drei-Phasen-Projekte berücksichtigt, die die Lebenszyklusphasen „Planen“, „Bauen“ und „Betreiben“ jedoch keine Endfinanzierung enthalten. Bei allen in der vorliegenden Studie berücksichtigten kommunalen ÖPP-Projekten handelt es sich jedoch um Projekte mit entsprechender Endfinanzierung.