

# Finanzierungsformen im Hochbau

Die finanzielle Situation der Öffentlichen Hand bleibt angespannt. Hohe Verschuldung und demografischer Wandel engen die Handlungsspielräume ein. Daher prüfen Bund, Länder und Gemeinden in letzter Zeit immer häufiger alternative Finanzierungsformen für Hochbauprojekte.

Dr. Ute Jasper und Dr. Hans Arnold, Düsseldorf

Die Finanzierung von Hochbauprojekten der öffentlichen Hand ist eine Gestaltungsfrage, die maßgeblich von der Ausgangslage und den mit dem Projekt verfolgten Zielen abhängt. Haushaltsrechtliche Vorgaben gebieten stets, die wirtschaftlichste Lösung umzusetzen. In der Praxis haben sich vier gängige Finanzierungsformen herausgebildet:

- Eigenfinanzierung durch Kommunalkredit
- Projektfinanzierung durch einen Generalübernehmer
- Stundung der Werklohnforderung und Forfaitierung mit Einredeverzicht
- Miete/Leasing

## Eigenfinanzierung

Klassische Finanzierung für Hochbauprojekte ist die Eigenfinanzierung über Kommunalkredite. Finanzierung und Bauauftrag werden getrennt vergeben. Der öffentliche Auftraggeber schließt mit einer Bank einen Darlehensvertrag über die Auftragssumme zu Kommunalkreditkonditionen ab. Auszahlung und Rückzahlung sind unabhängig davon, ob die Gelder für ein bestimmtes Bauvorhaben verwendet werden, ob das Bauvorhaben mit Mängeln behaftet ist oder wie es geplant und ausgeführt wird.

Der Darlehensvertrag mit der finanzierenden Bank ist – im Gegensatz

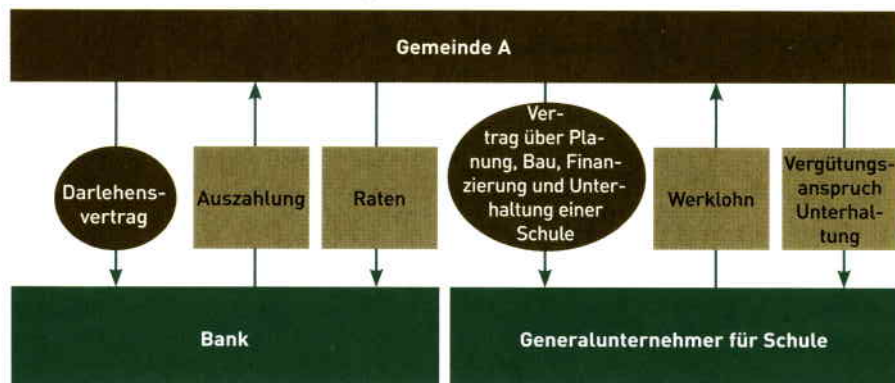
zu dem Vertrag mit dem Generalunternehmer (GU) – nach mittlerweile gesicherter Rechtsauffassung nicht vergabepflichtig. Es ist ausreichend, eine informelle wettbewerbliche Abfrage am Markt durchzuführen, um den allgemeinen europarechtlichen Grundsätzen von Transparenz und Nichtdiskriminierung zu genügen.

## Projektfinanzierung

Bei besonderen Risiken kann eine Projektfinanzierung im Hochbau sinnvoll sein, sie ist jedoch mit zusätzlichen Kosten verbunden. Eine Projektfinanzierung bietet sich dann an, wenn es sich um technisch anspruchsvolle Hochbauvorhaben handelt, bei denen aufgrund der Risiken aus dem Leistungsvertrag ein besonderes Bonitätsrisiko des GU für die öffentliche Hand besteht. So wurde etwa für das ProtonenTherapieZentrum Essen eine Projektfinanzierung gewählt. Planung und Bau dieses Projektes waren mit Risiken verbunden, die nur über besonders hohe Bürgschaften und Sicherheiten hätten abgesichert werden können. Trotz der höheren Projektfinanzierungszinsen war es wirtschaftlich hier günstiger, die Finanzierung vollständig dem GU zu übertragen und nach schlüsselfertiger und betriebsbereiter Abnahme mit den Zahlungen zu beginnen.

Die Projektfinanzierung zeichnet sich dadurch aus, dass dem Unternehmer weitgehend die Risiken für Planung, Bau, Unterhaltung und Finanzierung übertragen werden. Das Finanzierungselement besteht darin, dass der Werklohnanspruch für die Planungs- und Bauleistungen nicht sofort fällig wird, sondern in gleichmäßigen Raten über die Vertragslaufzeit bezahlt

Modell der Eigenfinanzierung



wird. Die Refinanzierung des GU's erfolgt über einen herkömmlichen Darlehensvertrag, den er mit einer Bank abschließt. Dabei gewährt die Bank dem GU das Darlehen nicht zu Kommunalkreditkonditionen. Das Baurisiko liegt nämlich bei dem Unternehmer und nicht bei der Kommune. Denn bei einer Projektfinanzierung hängt die Rückzahlung des Darlehensbetrages entscheidend von der Bonität des Generalunternehmers und der Qualität seiner Leistung ab. Wird der Bau nicht oder nur mangelhaft abgeschlossen, beruft die Kommune sich auf Zurückhaltungsrechte und zahlt nicht.

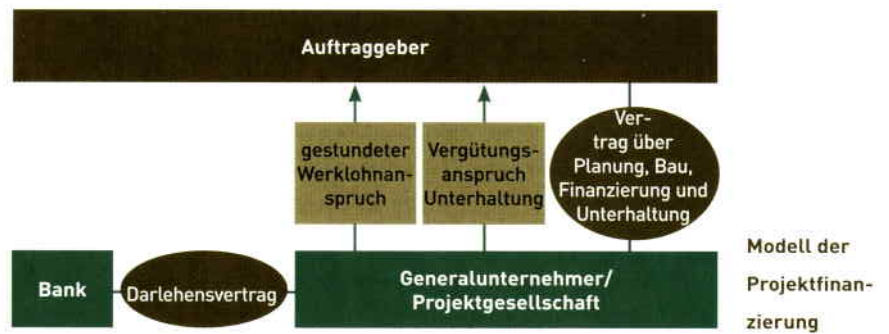
Daher wird die Bank regelmäßig vor Abschluss des Darlehensvertrages die Risiken aus dem Projektvertrag prüfen und bewerten (DueDiligence). Zusätzlich wird sie die Qualität der Planungs- und Bauleistungen des Auftragnehmers während der Vertragserfüllung fortlaufend prüfen. Denn sie hat ein fundamentales Interesse, während der Laufzeit des Projektvertrages die Vertragserfüllung durch den Auftragnehmer sicherzustellen. Für die Bewertung eines Projektfinanzierungsvertrages sind folgende Konsequenzen maßgeblich:

- Die Kreditzinsen sind höher, weil der Transaktionsaufwand der finanzierenden Bank größer ist; die Bank muss den Projektvertrag und seine Risikostrukturen eingehend prüfen und das beauftragte Unternehmen bei der Bauausführung stärker überwachen.
- Die Kreditzinsen sind gegenüber einer Eigenfinanzierung höher, weil die finanzierende Bank das Insolvenzrisiko des Auftragnehmers und das Fertigstellungsrisiko trägt.

Für den öffentlichen Auftraggeber können mit einer Projektfinanzierung Vorteile verbunden sein. Zum gibt es eine weitere Kontrollinstanz – die Bank. Sie achtet auf die ordnungsgemäße Vertragserfüllung im eigenen Interesse. Zum anderen überträgt der Auftraggeber weitgehend das Bonitätsrisiko. Bei Insolvenz oder mangelhafter Vertragserfüllung darf er die Werklohnansprüche einbehalten und ist so abgesichert.

### Forfaitierung mit Einredevorzicht

Forfaitierung mit Einredevorzicht ist der Klassiker der Finanzierung bei kommunalen Hochbauprojekten, insbesondere bei ÖPP Verträgen und Gesamtvergaben. Planung, Bau und Teile der baulichen Unterhaltung werden an einen Auftragnehmer vergeben. Besonderen Charme hat sie, weil das Darlehen an den Auftragnehmer von den Banken zu Kommunalkreditkonditionen gewährt wird. Die Projektstruktur ist ähnlich wie bei der Projektfinanzierung, aber die Risiken sind anders verteilt. Der öffentliche



Modell der Projektfinanzierung

Auftraggeber beauftragt einen GU mit Planung, Bau, Finanzierung und Unterhaltung des Gebäudes. Der Werklohnanspruch für Planung und Bau wird in diesem Modell ebenfalls gestundet. Der öffentliche Auftraggeber zahlt über die Vertragslaufzeit feste, vertraglich vereinbarte Raten für den fertigen Bau. Zur Refinanzierung seiner Leistungen verkauft der GU seinen gestundeten Werklohnanspruch gegen den öffentlichen Auftraggeber an die finanzierende Bank. Der öffentliche Auftraggeber bezahlt – gleich einem Kommunaldarlehen – die gestundeten Teile des Werklohns in Raten an die Bank zurück. Da der öffentliche Auftraggeber gegenüber der Bank auf Einreden wegen mangelhafter Vertragserfüllung durch den Generalunternehmer verzichtet, hat die finanzierende Bank – anders als bei der Projektfinanzierung – einen einredefreien Zahlungsanspruch und räumt bei der Abzinsung des Kaufpreises Kommunalkreditkonditionen ein.

Faktisch ist der öffentliche Auftragnehmer so gestellt, als wenn er das Darlehen unmittelbar bei der Bank aufgenommen hätte. Denn auch bei der Eigenfinanzierung muss der öffentliche Auftragnehmer das Bankdarlehen unabhängig von den erbrachten Leistungen des Auftragnehmers zurückzahlen. Da der Bank ein einredefreier Anspruch gegen den öffentlichen Auftraggeber zusteht, ist sie in der Lage, für den gestundeten Werklohnanspruch einen Kaufpreis zu zahlen, der einem abgezinsten Kommunaldarlehen entspricht. Wegen des Einredevorzichts ist eine Forfaitierung gegenüber einer Projektfinanzierung mit einem zusätzlichen Risiko belastet. Jedoch ist dieses zum einen mit den Risiken bei einer Eigenfinanzierung vollständig identisch und zum anderen werden die Risiken durch Sicherheiten, wie etwa Bürgschaften, abgesichert. Bei der Abwägung, welche Finanzierungsform zu wählen ist, sind daher im Vergleich zu anderen Finanzierungsformen bei der Forfaitierung mit Einredevorzicht folgende Konsequenzen zu berücksichtigen:

Modell der Forfaitierung mit Einredevorzicht



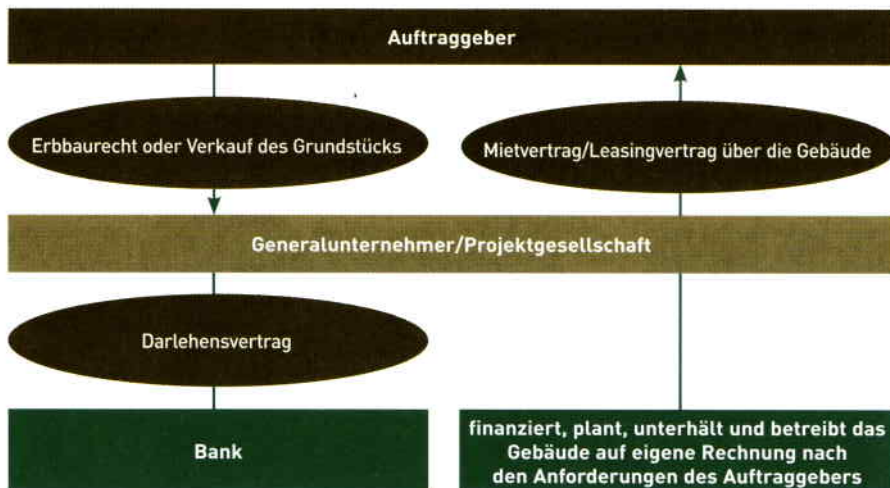
- ■ Die Risiken aus einer Forfaitierung mit Einredevorzicht sind gering. Der öffentliche Auftraggeber trägt die gleichen Risiken, als wenn er das Bauprojekt mit herkömmlichem VOB/B-Vertrag beauftragt hätte und die Finanzierung über einen Kommunalkredit sichergestellt hätte.
- Nur gegenüber einer Projektfinanzierung ist der öffentliche Auftraggeber weniger gut gegen eine Insolvenz des Auftragnehmers abgesichert. Diese besondere Absicherung ist jedoch teuer und nicht erforderlich, wenn ausreichende Sicherheiten gewährt wurden.
- Die Forfaitierung mit Einredevorzicht führt zu niedrigeren Transaktionskosten. Da die finanzierende Bank eine einredefreie Forderung erwirbt, wird sie die Leistungen des Auftragnehmers nicht in gleichem Maße prüfen und kontrollieren wie bei einer Projektfinanzierung und kann entsprechend günstige Finanzierungsbedingungen anbieten. Da die Forfaitierung mit Einredevorzicht ermöglicht, die Leistungen zu Kommunalkreditbedingungen zu finanzieren und dabei die gleiche Risikostruktur wie bei einer Eigenfinanzierung aufweist, ist sie in den meisten Fällen ebenso wirtschaftlich wie eine Eigenfinanzierung.

**Miete/Leasing**

Miete und Leasing kommen heute als Finanzierungsform für Großbauprojekte und komplexe PPP Verträge in den meisten Fällen nur noch dann in Betracht, wenn der öffentliche Auftraggeber voraussichtlich kein Interesse an der Nutzung des Objektes nach Ablauf des Projektvertrages hat. Denn Miete und Leasing sind nicht nur mit höheren Darlehenszinsen verbunden, sondern verursachen zusätzliche Transaktionskosten durch notarielle Beurkundung und ggf. Grunderwerbsteuer. Diese Kosten rechnen sich nur dann, wenn der öffentliche Auftraggeber das Anschlussnutzungsrisiko auf den Auftragnehmer übertragen möchte.

Die Projektstruktur bei Miete und Leasing ist grundlegend anders als bei Eigen- oder Projektfinanzierung bzw. Forfaitierung mit Einredevorzicht. Der öffentliche Auftraggeber schließt einen langfristigen Miet- oder Leasingvertrag über ein noch zu erstellendes Gebäude ab. Nach Nutzungsüberlassung zahlt er hierfür Miete bzw. Leasingraten. In den meisten Fällen überträgt der Auftraggeber zu diesem Zweck das entsprechende Grundstück. In Betracht kommt entweder die Einräumung eines Erbbaurechts oder ein Verkauf des Grundstücks. Der Auftragnehmer finanziert, plant, unterhält und betreibt das Gebäude auf eigene Rechnung

Modell  
Miete/Leasing



nach den Anforderungen des Auftraggebers. Diese Vertragskonstruktion ist grundsätzlich mit wesentlich geringeren Risiken für den öffentlichen Auftraggeber verbunden, weil das wirtschaftliche Risiko für Planung, Bau und Unterhaltung fast vollständig auf den Auftragnehmer übertragen wird. Es ist aber auch mit höheren Kosten verbunden. Zum einen vergibt die Bank den Darlehensvertrag nicht zu den günstigen Kommunalkreditbedingungen. Zum anderen entstehen in denjenigen Fällen, in denen das Gebäude auf einem Grundstück des Auftraggebers errichtet wird, zusätzliche Transaktionskosten.

Miete und Leasing können nur dann wirtschaftlich günstiger sein als eine Eigenfinanzierung, die Forfaitierung oder die Projektfinanzierung, wenn die zusätzlichen Kosten bei Miete/Leasing durch andere wirtschaftliche Vorteile kompensiert werden. Beabsichtigt der öffentliche Auftraggeber das Gebäude nur während der Vertragslaufzeit zu nutzen, so ist es häufig günstiger, das Anschlussnutzungsrisiko einem Unternehmen der Privatwirtschaft zu übertragen. Der Auftragnehmer kann mit seinem besonderen Knowhow besser abschätzen, wie eine Folgenutzung wirtschaftlich sichergestellt werden kann.

**Wahl der Modelle**

Bei der Entscheidung des öffentlichen Auftraggebers, welche Finanzierungsform er für sein Hochbauprojekt wählt, ist es maßgeblich, welche Finanzierungsform für ihn wirtschaftlich am günstigsten ist. Dabei sind sämtliche Kosten des öffentlichen Auftraggebers und die von ihm zu tragenden Risiken monetär zu bewerten und gegenüberzustellen. In den meisten Fällen ist eine Eigenfinanzierung durch einen Kommunalkredit die wirtschaftlich günstigste Lösung. Es entstehen nur geringe Transaktionskosten und günstige Kommunalkreditbedingungen können mit der Bank vereinbart werden. Die Forfaitierung mit Einredevorzicht ist die Lösung, mit der am einfachsten Bedingungen wie bei einer Eigenfinanzierung hergestellt werden können. Die Banken gewähren Kommunalkreditbedingungen und der öffentliche Auftraggeber muss mit einer ähnlichen Risikostruktur wie bei der Eigenfinanzierung rechnen.

Die Projektfinanzierung und Miete/Leasing sind nur in Ausnahmefällen wirtschaftlich günstiger. So etwa die Miet- oder Leasingvariante dann, wenn das Anschlussnutzungsrisiko wirtschaftlich sinnvoll auf den Auftragnehmer übertragen werden kann oder die Projektfinanzierung, wenn das Projekt mit besonderen technischen oder wirtschaftlichen Schwierigkeiten verbunden ist.