

Betreibermodelle im Wandel

PPP-Leistungsspektrum der Sparkassen-Finanzgruppe

Sebastian Bergmann

Mehr als 70 Milliarden Euro vergaben Sparkassen und Landesbanken im abgelaufenen Jahr an Kommunen. Im Zuge der Finanzmarktkrise stellt der Autor eine steigende Zurückhaltung gegenüber ÖPP-Projekten fest, da die Partnerschaftsmodelle aufgrund großer Langfristigkeit der Finanzierung sowie steigender Refinanzierungskosten gegenüber alternativen Projekten an Attraktivität verlor. Auch gerade deshalb hat der DSGV in den vergangenen Monaten ein neues Betreuungsmodell eingeführt, um über die Realisierungsvarianten von kommunalen Investitionsvorhaben zu beraten. (Red.)

Die Sparkassen sind für ihre Träger, die Kommunen, unverändert der wichtigste Finanzpartner. 2008 vergaben sie zusammen mit den Landesbanken über 70,4 Milliarden Euro Kredite an Gemeinden und erreichten damit einen Marktanteil von 44,5 Prozent. Denn die gemeinwohlorientierte Geschäftspolitik der Sparkassen ist auf eine Stärkung der Region, auf die Unterstützung und Kooperation mit den Kommunen ausgerichtet.

Die Sparkassen-Finanzgruppe hat somit ein „geborenes“ Interesse, die Kommunen durch umfassende Angebote im Bereich der Public Private Partnerships (PPP) zu unterstützen. PPP bietet Chancen für die Wirtschaft, den Mittelstand und die öffentliche Hand. Denn eine effizientere Durchführung von Sanierungs- oder Neubaumaßnahmen in den Sektoren Gesundheit, Bildung, öffentliche Gebäude sowie Transport- und Verkehr sorgt für eine Verbesserung der Infrastruktur in Deutschland als zentralem Standortfaktor.

53 Prozent Marktanteil

Folgerichtig ist die Sparkassen-Finanzgruppe ebenfalls Marktführer bei der Finanzierung von PPP-Projekten. An den bislang in Deutschland umgesetzten PPP-Projekten waren an über 60 PPP-Projekten vornehmlich Institute der Finanzgruppe beteiligt. Bezogen auf das gesamte PPP-Investitionsvolumen von über 3,22 Milliarden Euro hat die Sparkassen-Finanzgruppe einen Marktanteil von 53 Prozent, also ein Volumen von 1,7 Milliarden Euro finanziert.

Die Zahlen belegen, dass die Sparkassen ihre Aufgaben, Finanzierung des Mittel-

standes und der öffentlichen Hand, gerade in der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise wahrnehmen und in der Lage sind, auch langfristige Finanzierungen auszuliegen. Um vor Ort PPP-Projekte zu begleiten und zu finanzieren, nutzen die Sparkassen alle Vorteile und Möglichkeiten der Verbundkooperation mit den Landesbanken und den weiteren Verbundpartnern wie der Deutschen Leasing oder der Deka Bank.

Nach Erhebungen der PPP Task Force des Bundes ist die Zahl von konkreten PPP-Anwendungen seit 2003 kontinuierlich gestiegen: Aktuell gibt es im Hoch- und Tiefbau insgesamt 130 PPP-Projekte mit Vertragsabschluss, davon 119 im Hochbau und 11 im Straßenbau. 75 Prozent der Projekte sind auf kommunaler Ebene durchgeführt und überwiegend mithilfe des mittelstandsfreundlichen – weil Eigenkapital schonenden – Finanzierungsmodells „Forfaitierung mit Einredeverzicht“ umgesetzt. Allerdings dominieren in Deutschland eher kommunale, kleinvolumige Projekte mit durchschnittlichen Investitionskosten von unter 10 Millionen Euro bis zu 20 Millionen Euro.

Auswirkungen der Finanzmarktkrise

Die aktuelle Krise an den Finanzmärkten hat unmittelbare Auswirkungen auf die Geldbeschaffungskosten der Kredit-

wirtschaft an den internationalen Geld- und Kapitalmärkten. Vor allem die Möglichkeit der Banken, sich langfristig zu refinanzieren, ist unverändert eingeschränkt. Refinanzierungsmöglichkeiten, wie zum Beispiel der Pfandbriefmarkt, stehen der Kreditwirtschaft nicht mehr in dem Umfang zur Verfügung wie vor der Krise. Zudem müssen deutlich höhere Liquiditätsbeschaffungskosten gezahlt werden

Das heißt, bei dem Vergleich „Eigenrealisierung versus PPP-Beschaffungsalternative über Projektfinanzierung“ kann es möglich sein, dass die gestiegenen Finanzierungskosten die Vorteilhaftigkeit des PPP-Projekts gegenüber der „Eigenrealisierung“ durch den öffentlichen Auftraggeber zum Kippen bringen. Zudem ergibt sich ein Refinanzierungsrisiko, das entweder vom Sponsor/Initiator/Auftragnehmer oder dem öffentlichen Auftraggeber zu tragen ist, und ein genauer Bewertungsbedarf.

Signifikant gestiegene Liquiditätskosten

Auch bei der Forfaitierung mit Einredeverzicht sind die Liquiditätsaufschläge seit dem Beginn der Finanzmarktkrise gestiegen. Dieser Anstieg erfolgt jedoch fast parallel zu den ebenfalls angestiegenen Liquiditätskosten für das „klassische Kommunaldarlehen“, dem Vergleichsmaßstab für die Eigenrealisierung. Diese gleichförmige Entwicklung ist insbesondere damit zu erklären, dass beide Finanzierungsformen den Weg zur „gedeckten Refinanzierung“ (zum Beispiel Pfandbriefemission) eröffnen. Damit ist die Forfaitierung im Vergleich zum Kommunalkredit de facto weniger teuer geworden. Nach wie vor ist sie ein geeignetes Finanzierungsmodell zur wirtschaftlichen Umsetzung von PPP-Projekten.

Vor allem bei großvolumigen Kreditanfragen ab einem zweistelligen Millionen-Euro-Betrag) kann es jedoch zu Laufzeitengpässen ab etwa 10 Jahren sowie zu signifikanten Preisaufschlägen im Einzelfall kommen. Konkret bedeutet diese neue Situation für die öffentliche Hand, dass ein Risiko in Form der Anschlussfinanzierung besteht, wenn das Projekt nicht fristenkongruent über die gesamte Laufzeit durchfinanziert werden kann. Im Bereich der Forfaitierung mit Einredeverzicht ist allerdings unsere Beobachtung, dass am Markt unverändert Konditionszusagen bis 25 Jahren von denjenigen Marktteilnehmern zu erreichen sind, die

Der Autor

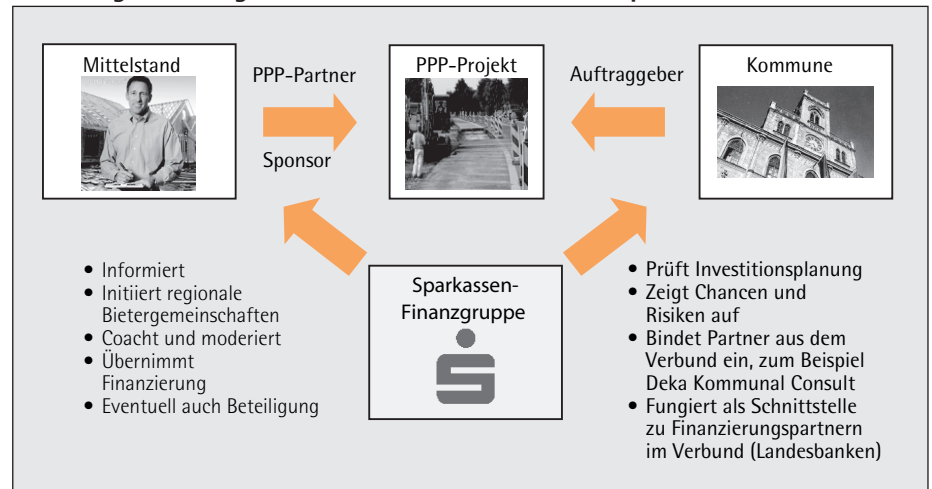
Sebastian Bergmann ist Abteilungsleiter Öffentliche Hand/PPP/Institutionen des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes, Berlin.

nur geringe Refinanzierungseinschränkungen haben.

Als Finanzierungspartner für kleinere bis mittelgroße PPP-Projekte stehen nach wie vor die Sparkassen zur Verfügung. Insbesondere öffentlich-rechtliche Kreditinstitute sind aufgrund ihres Geschäftsmodells von der Refinanzierung über den Interbankenmarkt beziehungsweise Kapitalmarkt weitgehend unabhängig; sie nutzen in starkem Maße ihre internen Refinanzierungsmöglichkeiten. Die Passivseite der Sparkassen wird vornehmlich durch die Kundeneinlagen wie Sichteinlagen und Sparguthaben bestimmt. Mit diesen Mitteln wird ein Großteil der für das Kreditgeschäft benötigten finanziellen Mittel abgedeckt.

Der Deutsche Sparkassen- und Giroverband (DSGV) hat trotz der Finanzmarktkrise im Jahr 2008/2009 ein bundesweites Projekt „Sparkassen-Finanzkonzept Kommunen und Institutionelle“ durchgeführt und in enger Zusammenarbeit mit seinen Verbundpartnern Leitfäden und detaillierte Handlungsempfehlungen für die umfassende Betreuung der öffentlichen Hand durch die Sparkassen erstellt. Innerhalb dieses Betreuungskonzepts ist die Aufklärung über PPP jedoch nur ein wichtiger Bestandteil. Zudem wurden gezielt Strukturen innerhalb der Sparkassen-Finanzgruppe geschaffen, um den Herausforderungen bei der Umsetzung von kleineren und mittleren PPP-Projekten im kommunalen Raum unter Einbezug des Mittelstandes im Zeichen der Finanzmarktkrise zu begegnen.

Abbildung 1: Strategische Schnittstellenfunktion der Sparkassen



Quelle: DSGVO-Projekt „Sparkassen-Finanzkonzept Kommunen und Institutionelle“

kassen-Finanzkonzepts Kommunen und Institutionelle“ gezielt über die Realisierungsvarianten von kommunalen Investitionsvorhaben beraten und speziell über Chancen und Risiken von PPP-Projekten aufgeklärt, damit bereits in der wichtigen Frühphase die individuelle Erfolgchance für ein PPP-Projekt ermittelt wird. Mithilfe der „Detailanalyse kommunale Investitionsvorhaben“ wird als nächster Schritt ein konkreter Umsetzungsplan vereinbart, zum Beispiel Benchmarkvergleiche der Immobilienkosten, Durchführung eines Eignungstests, Einbeziehen von Beratern. Für die daran anschließende direkte Beratung der Kommunen vor Ort hat die Sparkassen-Finanzgruppe die bundesweit agie-

rende Kommunalberatungsgesellschaft in ihren Reihen, die „DKC Deka Kommunal Consult GmbH“.

Eine neue Analyse der DKC über die „Gründe und Motive für das Nichtzustandekommen und das Scheitern von PPP-Vorhaben der öffentlichen Hand“ hat eindeutig die Wichtigkeit der Frühphasenberatung bestätigt. In der Studie wurden 25 nicht umgesetzte PPP-Projekte mit einem Investitionsvolumen von über einer Milliarde Euro untersucht.

Das Scheitern der Mehrheit der Projekte war auf eine mangelhafte Projektorganisation, unzureichende Informati-

Neue strategische Positionierung

Das neue Betreuungskonzept wurde in einem Zeitraum von Juli 2008 bis Januar 2009 mit 18 Sparkassen, allen Landesbanken und weiteren Verbundpartnern in über 285 Gesprächen zwischen den kommunalen Entscheidungsträgern und den spezialisierten Betreuern der Sparkassen umfassend getestet. Viele der 438 Sparkassen beabsichtigen, das Konzept schnell einzuführen. Um den öffentlichen Auftraggebern, dem Mittelstand, aber auch den Sparkassen weitere Hilfestellung zu geben, hat der Deutsche Sparkassen- und Giroverband zusammen mit dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung im Jahr 2008 das „PPP-Handbuch – Leitfaden für Öffentlich-Private-Partnerschaften“ herausgegeben, die neue Auflage kommt im September.

Kämmerer, Bürgermeister und Baudezernenten werden mittels des neuen „Spar-

OBJEKTE MIT NUTZUNGSKONZEPTEN:

Vom Energiekompetenzzentrum über die Beautyfarm bis zum Seniorenstift.

Ganz neu und nur bis 1. September 2009

Sie suchen landwirtschaftliche Flächen, Wohnraum auf dem Land oder Grundstücke für außergewöhnliche Ideen, Flächen für Solar- oder Windenergieanlagen?

Wir haben die passende Immobilie für Sie.

Diese und andere Ausschreibungen finden Sie unter www.bvvg.de



	Gebäude (Bestand)
	Gebäudenummer (Bestand)
	Gebäude (Bestand / Sanierung)
	Gebäude (Neubau)
	Gebäude (Bestand / Abriss)
	Grünflächen
	Straßen und Wege
	befestigte Nebenflächen
	verfügbare Grundstücke
	Flurstücke

Beispiel: Seniorenstift in historischer Schlossanlage

BVVG

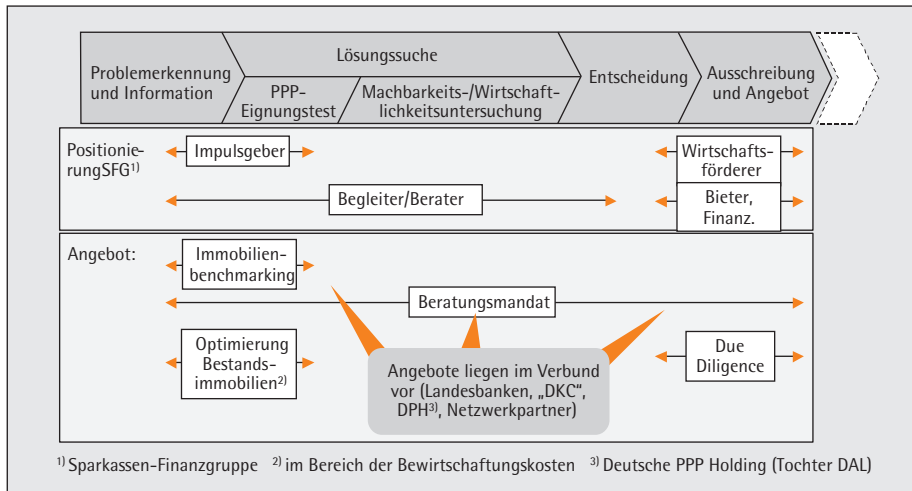
Land zum Leben



BVVG
Bodenverwertungs-
und -verwaltungs
GmbH

487

Abbildung 2: Lösungen in der Frühphase des PPP-Prozesses



onen von Entscheidungsträgern oder prinzipielle Vorbehalte zurückzuführen. Um dem vorzubeugen, ist auf die „Frühphasenberatung“ und die „Kommunikation“ noch stärker als bisher bei der Gestaltung von PPP-Projekten Wert zu legen. Folgerichtig liegt auf der Frühphasenberatung der öffentlichen Hand auch einer der Schwerpunkte der ÖPP Deutschland AG.

Aufgabe der ÖPP Deutschland AG sollte aus Sicht des DSGVO-Arbeitskreises PDG vor allem die Überführung der bisher in Deutschland gesammelten Beratungserfahrungen aus der Begleitung konkreter Projekte in die Grundlagenarbeit sein. Darüber hinaus ist der systematische Wissenstransfer zwischen allen PPP-Beteiligten, vor allem in die öffentlichen Verwaltung hinein, für die Verbreiterung der PPP-Projektpipeline durch die ÖPP Deutschland AG notwendig.

Denn jeder abgebrochene oder verzögerte Beschaffungsprozess hat negative Auswirkungen auf alle Beteiligten. Bei

einem Nichtgelingen oder gar Abbruch eines begonnenen Verfahrens werden vor allem mittelständisch geprägte Unternehmen aufgrund der hohen Vorlaufkosten unnötig in Mitleidenschaft gezogen. Die mittelstandsfreundliche Ausgestaltung des Vergabeverfahrens ist einer der wichtigsten Garantien für den weiteren Erfolg von PPP im kommunalen Raum. Hierzu zählen insbesondere:

- Betrachtungszeitraum für Referenzen von drei auf zehn Jahre ausdehnen,
- Referenzen nicht auf PPP-Projekte begrenzen, sondern allgemein durchgeführte Bauprojekte im öffentlichen Bereich erfragen,
- mittelstandsgerechte Vorgabe bei Finanzierungsstrukturen.

Die entscheidende Bedeutung für den weiteren Erfolg von PPP in Deutschland hat die erfolgreiche und langfristige Beteiligung von mittelständischen Unternehmen auf Bieterseite. Nur unter

Beteiligung des Mittelstandes ist für die öffentliche Hand sichergestellt, dass langfristig ein ausreichend großer Bietermarkt verfügbar ist. Insgesamt steigt mit einem weiteren Wachstum der Zahl kleinerer PPP-Projekte auch die Chance des Mittelstandes, als Hauptauftragnehmer zum Zuge zu kommen. Insbesondere bei Projektfinanzierungen kann das einzusetzende Eigenkapital schnell zum knappen Faktor werden. Dies wird gerade bei volumenstarken Projekten im Bereich der A- und F-Modelle deutlich, in denen die erfolgreichen Bieter regelmäßig Eigenkapital in größerem Umfang einbringen müssen.

PPP und Mittelstand

Vor allem mittelständische Bauunternehmen dürften schnell an ihre Grenzen stoßen, wenn sie gleichzeitig in mehreren Projekten ihr Eigenkapital dauerhaft binden müssen. Da Forfaitierungsmodelle im Vergleich zu Projektfinanzierungen nahezu ohne Eigenkapital auskommen, werden sie gerade unter diesem Aspekt von mittelständischen Bauunternehmen bevorzugt.

Die Deutsche PPP Holding GmbH kann als Projektsteuerer für diejenigen mittelständische Unternehmen auftreten, die kein eigenes PPP-Know-how aufbauen können und gleichzeitig nicht nur als Nachunternehmer eines Baukonzerns an PPP-Projekten beteiligt sein wollen. Dass Sparkassen sehr aktiv kommunale PPP-Projekte begleiten, belegen auch die praktischen Erfahrungen des Landkreises Harburg und der Sparkasse Harburg-Buxtehude.

Es wurde der Beweis in über zehn PPP-Projekten angetreten, dass kommunale Bau- und Investitionsvorhaben mit einem Volumen ab zirka drei Millionen Euro bis zu zehn Millionen Euro Chancen für die Kommunen und den regionalen Mittelstand im Rahmen von PPP-Projekten bieten. Entsprechend strukturierte Projekte sind geeignet, mittelständischen Unternehmen eine faire Chance im Wettbewerb zu verschaffen.

Wichtiger denn je ist daher in diesen auch für PPP sicherlich schwierigen Zeiten, dass über die Vorteile, aber auch über vorhandene Risiken dieser Projektrealisierungsvariante objektiv anhand von konkreten Beispielen berichtet wird. Hierbei kommt insbesondere der ÖPP Deutschland AG in der Kommunikation über die Chancen und Risiken eine entscheidende Rolle zu.

Abbildung 3: Angebote der S-Finanzgruppe in der Umsetzungsphase

