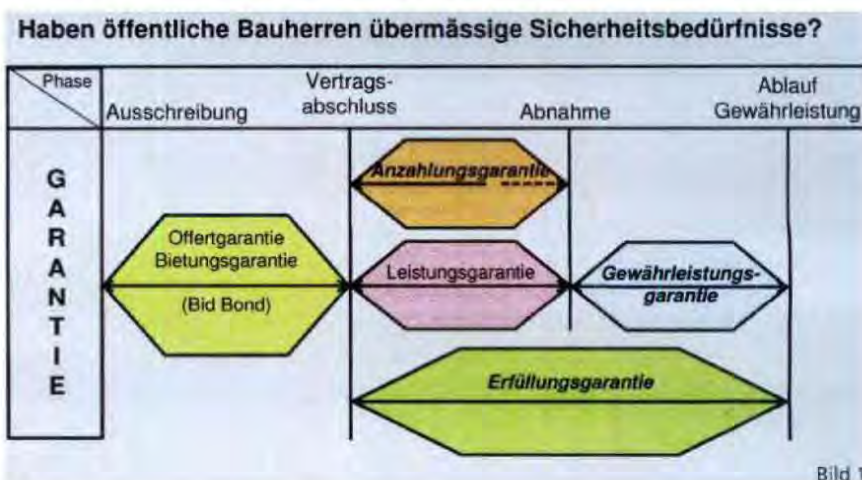


Hohe Garantieleistungen für Grossobjekte – Sicherheit um jeden Preis?

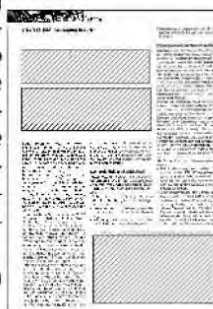
Grossprojekte sind mit beträchtlichen finanziellen Risiken verbunden. Das Bedürfnis der Bauherren nach Absicherung hat zugenommen. Bei der Auftragsvergabe verlangen Bauherren immer umfangreichere Garantieleistungen zum Schutz vor Risiken bei der Verwirklichung eines Projektes. Teuer erkaufte Sicherheiten, wie zum Beispiel durch die übermässige Absicherung bei Banken oder Versicherungen, gehen zu Lasten der Unternehmen und der Steuerzahler, zumal Risiken durch Garantieleistungen nicht kleiner werden. Damit befasste sich eine Fachtagung.



Bauunternehmer müssen bei Grossprojekten immer umfangreichere Garantieleistungen gegenüber den Bauherren erbringen, was viel Geld kosten kann. Da stellt sich die Frage, ob solche Absicherungen wirklich dazu beitragen, gewisse Risiken bei der Ausführung von Bauvorhaben zu beseitigen. Deshalb befasste sich eine Tagung des Fachverbandes Infra und der Fachgruppe Untertagebau (FGU) des Schweizerischen Ingenieur- und Architekten-Vereins (SIA) am 11. November 2008 mit den «Grantieleistungen für Grossprojekte»; dazu kamen zahlreiche Vertreter von Bauherren, Ingenieurbüros, Bauunter-

nehmen, Banken und Versicherungen nach Zürich.

Eingangs berichtete Felix Amberg als Präsident der FGU über die Einführung der heutigen Absicherungsinstrumente vor etwa 15 Jahren im Zusammenhang mit den grossen Bauvorhaben der Neuen Eisenbahn-Transversalen (NEAT); so fanden die Streitschlichtung und die Erfüllungsgarantie Eingang in die Ausschreibungen als zwei Instrumente, die bisher nicht oder nur von untergeordneter Bedeutung gewesen waren (vergleiche dazu die 10 Thesen der Bauwirtschaft zu Sicherheitsleistungen). Seither sind etwa zehn Jahre vergangen



und eine Standortbestimmung sicher angezeigt, zumal einzelne der grossen Vorhaben vertraglich abgeschlossen oder in Betrieb genommen worden sind. Dabei muss sich die Schweizer Bauindustrie, das heisst Bauherren, Planer und Unternehmer, kritisch der Frage stellen, ob man nur einem allgemeinen gesellschaftlichen Trend folgend eine «Versicherung» eingeführt hat, die nicht unerhebliche finanzielle Mittel beansprucht, letztlich aber eine vertrauensvolle und zielgerichtete Zusammenarbeit der am Projekt Beteiligten zum Verringern und Vermeiden von Risiken nicht ersetzen kann?

Das Bedürfnis nach Sicherheit

Anschliessend wurden die einzelnen Garantieleistungen für Grossprojekte erläutert (vergleiche besondere Übersicht) und ihre Geltungsbereiche genannt:

- Submissions- oder Bietergarantie von der Ausschreibung bis zum Vertragsabschluss,
- Anzahlungs- und Leistungsgarantie vom Vertragsabschluss bis zur Abnahme,
- Erfüllungsgarantie von der Vergabe bis Ablauf der Gewährleistung und
- Gewährleistungsgarantie von der Abnahme bis zum Ablauf der Gewährleistung.

Konsequenzen für Bauwirtschaft

Aus der Sicht der Bauwirtschaft wird ein stetig steigendes Absicherungsbedürfnis der Bauherren festgestellt; Garantieforderungen sind meist bereits in der Ausschreibung festgelegt und nur sehr schwer verhandelbar. Dabei werden nicht nur die gesamten Garantiemöglichkeiten ausgeschöpft, sondern sowohl Garantieleistungen erhöht als auch verschärft. Entsprechend steigen die Kommissionen von Banken und Versicherungen zum Erbringen solcher Garantieleistungen.

Wegen der aktuellen Krise im Finanzsektor haben Bauunternehmer immer mehr Mühe, die notwendigen Sicherheitsleistungen zu beschaffen, denn Banken und Versicherungen vergeben Kredite und Garantien heute noch

restriktiver als vor wenigen Monaten. Hohe Garantieforderungen haben für die Bauunternehmen einen weiteren, wichtigen Nachteil: Die ausgestellten Garantien werden auf die Kreditlimite der Unternehmer angerechnet; dies schränkt die unternehmerische Freiheit selbst grosser Bauunternehmer unnötig ein.

Als *Beispiele aus der Praxis* wurden genannt:

- Bei Ausführung des dritten Bauabschnitts der ETH Hönggerberg in Zürich (1995) wurde eine Erfüllungsgarantie von 20% des Bauvolumens von 400 Millionen Franken gefordert, also 80 Millionen.
- Beim Hauptbaulos des Ceneri-Basistunnels mit 1,5 Milliarden Franken Baukosten wurden 8% Erfüllungsgarantie gefordert; das sind bei zehn Jahren Bauzeit jährlich 12 Millionen Franken, was sich direkt auf die Kapitalkosten der Unternehmen auswirkt.

Dadurch werden die Baukosten unnötig erhöht und den Bauunternehmen der Spielraum genommen. Vor allem bei der Erfüllungsgarantie sollten deshalb die Unternehmer auf die Vereinbarung von Reduktionsklauseln bestehen, die eine stufenweise Ermässigung der Garantiesumme vorsehen – insbesondere bei grossen Bauprojekten mit entsprechend langen Bauzeiten.

Weniger kostspielige Lösungen

Seitens des Bundesamtes für Strassen (ASTRA), des grössten öffentlichen Auftraggebers in der Schweiz, wird neuerdings keine Erfüllungsgarantie verlangt – ausser bei Vorauszahlungen für Betriebs- und Sicherungsanlagen. Garantien werden erst verlangt, wenn eine Risikoabschätzung dies nahelegt. Als Garantiefristen gelten drei und bei Ausnahmen fünf Jahre.

Nach «Tipps und Tricks für die Praxis» sind kostengünstigere Alternativen zu Bank- und Versicherungsgarantien durchaus möglich. Dazu gehört die Identifizierung möglicher Ausschreibungs-, Angebots- und Projektabwicklungsrisiken, die Risikominimierung als «Garantie» von der Ausschreibung bis zur Projektabwicklung. Alternativen zur Bestellung von (übermässigen) Si-

cherheiten sind eine klare Vertragsgestaltung, wie Vereinbarungen über

- einen vorteilhaften Abschlagszahlungsmodus (beispielsweise mit 5 % Rückbehalt bei jeder Zahlung),
- vorteilhafte Zahlungsmodalitäten und
- eine Konventionalstrafe, allenfalls gekoppelt mit einem Bonus sowie
- Geltendmachung des Rückbehaltungs- und Verrechnungsrechtes.

Regelwerke

Die Sicherheitsleistung des Unternehmers in der SIA Norm 118 beinhaltet den Rückbehalt und die Solidarbürgschaft (10 beziehungsweise 5 %). Diese Norm wird derzeit überarbeitet und wird zum Vorteil für Planer und Bauunternehmen

keine Erfüllungsgarantie mehr enthalten; dafür soll

- der Rückbehalt von 0,3 auf 0,5 Millionen Franken erhöht und
- die Dauer der Solidarbürgschaft von zwei auf fünf Jahre verlängert und auf zwei Millionen festgelegt werden.

Die Koordination der Bau- und Liegenschaftsorgane des Bundes (KBOB) der Schweizerischen Eidgenossenschaft begründet die Grantieforderungen bei Grossprojekten mit dem sorgfältigen und verantwortungsvollen Umgang mit öffentlichen Mitteln. Erhält ein Unternehmer Auszahlungen, denen zum Zeitpunkt der Zahlung keine Gegenleistung gegenübersteht, sind diese durch ein Zahlungsverprechen zu sichern, dafür ist dann eine Garantie zu leisten, wie beispielsweise bei einer Auszahlung zum Kauf einer Tunnelvortriebsmaschine (TVM) einschliesslich Nachläufer (Bild 1) vor Erbringen einer Gegenleistung. Grundlage für diese Regelungen beim Bund ist das Handbuch für Haushalt und Rechnungsführung (HH+RF) (Bild 2) – herausgegeben am 10. August 2006 von der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV): Die Höhe der Sicherstellung muss mindestens die Höhe des Risikos erreichen; dazu ist die Werthaltigkeit der Sicherstellung zu prüfen.

Bei den Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) sind bei Risikoverträgen vor der

Ausschreibung Risikoanalysen vorzunehmen. Es ist mit einem ersten Schritt zu prüfen, ob nicht mit einer anderen Gliederung des Vertrages eine Erhöhung der Sicherheit erreicht werden kann. Ausserdem hat man die Höhe der Erfüllungsgarantie entsprechend den verschiedenen Leistungsträgern und unterschiedlichen Bauausführungen angepasst (Tabelle).

Folgerungen

Abschliessend betonte *Michel Buro*, Präsident Fachverband Infra, dass die SIA Norm 118 ein gutes Gleichgewicht zwischen den Interessen der Bauherrschaft und der Unternehmen sicherstellt. Er folgerte aus den Beiträgen der Tagung:

- Die technischen und finanziellen Risiken müssen vor der Ausschreibung abgeklärt und beurteilt werden und vor jeder Garantieforderung.
- Risiken lassen sich nie ganz ausschliessen, wohl aber abschätzen; das Risikomanagement in der Projekt- als auch in der Ausführungs- und Abschlussphase muss intensiviert werden.
- Um die Risiken zu minimieren, sind Qualitätssicherungssysteme sinnvoll; sie werden bei der Leistungsgarantie noch zu selten eingesetzt.
- Die Risiken müssen gerecht, ausgeglichen und entsprechend den jeweiligen Fähigkeiten und Möglichkeiten unter den Parteien aufgeteilt werden.
- Die ausschreibenden Stellen müssen auf die Folgen sensibilisiert werden, die die Forderungen nach finanzieller Absicherung auf die Unternehmer haben.
- Die Unternehmer nehmen ihre Verantwortung wahr und machen annehmbare Gegenvorschläge und bringen Begründungen dazu.

Diese Fachtagung über Risiken, Sicherheiten, Garantien und Gewährleistungen in der Schweizer Bauwirtschaft hat somit neue Möglichkeiten und Verbesserungen aufgezeigt. Die Unternehmen sind bereit, die möglichen Risiken auf eine verantwortungsvolle Art zu versichern, nämlich mit ihrem Fachwissen, ihrer Kompetenz und der nötigen Sorgfalt. ■ GBF

Grundlagen für die Regelungen beim Bund (aus Handbuch HH+RF):

- Sicherstellungen sind von der Verwaltungseinheit zu verlangen und nach Erhalt zu verwalten, in deren Aufgabenbereich das Geschäft fällt. Es ist jene Sicherstellung zu wählen, die im Einzelfall als die geeignetste erscheint. Die Verwaltungseinheit teilt dem Kautionspflichtigen die Höhe und den Zeitpunkt der zu leistenden Sicherstellung schriftlich mit. Gleichzeitig ist ihm bekanntzugeben, unter welchen Voraussetzungen seine Sicherstellung verfällt. Wenn die Voraussetzung, die zur Kautionsstellung Anlass gegeben haben, ganz oder teilweise dahinfallen, so ist nach Möglichkeit die volle bzw. teilweise Freigabe der Sicherstellung von der Verwaltungseinheit zu veranlassen.

Tabelle – Gestaltung der Erfüllungsgarantie bei den SBB – Erfüllungsgarantie in Prozenten der Bausumme

	Einzel- leistungsträger	General- unternehmer	Total- unternehmer
Untertagbau (TVM)	12	16	20
Konventioneller Untertagbau, Spezialtiefbau	8	12	16
Allgemeiner Tiefbau, Hochbau	5	8	12

10 Thesen der Bauwirtschaft zu Sicherheitsleistungen

Die Schweizer Bauwirtschaft hat vor genau zehn Jahren im Hinblick auf die grossen NEAT-Baulose 10 Thesen zu Sicherheitsleistungen bei Bauprojekten verfasst. Der Fachverband Infra meint, dass sie noch heute, insbesondere für öffentliche Bauherren, eine Lektüre wert sind.

These 1: SIA-Norm 118

Im Grundsatz genügt die SIA-Norm 118, insbesondere die Bürgschaft.

These 2: Garantie ist Ausnahmefall

Falls sich überhaupt eine Garantie als notwendig erweist, ist in erster Linie die Form der bedingten Garantie zu wählen. In speziell risikobehafteten Fällen kann ausnahmsweise eine abstrakte Garantie zweckmässig sein. Der Entscheid über das Ziehen einer Garantie darf nur von den obersten Verantwortlichen der Bauherrschaft getroffen werden.

These 3: Höhe der Garantien in der Regel nicht über 5%

In Übereinstimmung mit dem internationalen Gebrauch ist die Höhe der Garantien in der Regel auf 5%, in einem Ausnahmefall auf höchstens 10% der Werkvertragssumme zu beschränken.

These 4: Garantie hängt von Risikoanalyse ab
 Die Frage, ob überhaupt eine Garantie gerechtfertigt ist und wenn ja in welcher Höhe, ist im Einzelfall (objektbezogen) nach einer eingehenden Risikoanalyse festzulegen.

These 5: Degression der Garantie

Im Rahmen des Baufortschrittes sind die Garantien nach einem im Voraus festgelegten Plan zu reduzieren (Degression). Nach Bauvollendung ist die Garantie bis Ablauf der Gewährleistungsfrist in eine Solidarbürgschaft (Contract Bond) umzuwandeln.

These 6: Zeitpunkt und Dauer einer Garantie

Der sicherheitsleistende Dritte soll für die Vergabephase eine Erklärung abgeben, wonach er bereit ist, für den Unternehmer im Fall eines Zustandekommens des Werkvertrages die geforderte Garantie zu erbringen. Die Garantie soll ab Baubeginn bis Bauvollendung gelten.

These 7: Keine Bietergarantien

Eine Firma, welche in der Schweiz anbietet, verpflichtet sich gemäss unserer Gesetzgebung bei Abgabe einer Offerte (Vorvertragshaftung). Eine Bietungsgarantie (Bid Bond) ist nach schweizerischem Recht nicht nötig.

These 8: Aufteilung der Garantien bei einem Konsortium

Innerhalb einer Arbeitsgemeinschaft (Konsortium) gilt das Prinzip der Quotenhaftung.

These 9: Alternative Lösungen

Der Bauherr soll in der Ausschreibung alternative Lösungen der Absicherung zulassen.

These 10: Vertragserfüllungsgarantie des Bauherrn

Der Bauherr leistet dem Unternehmer im Gegenzug vor Baubeginn eine Vertragserfüllungsgarantie.

Submissionsgarantie

Dabei hat der Ausschreibende gegenüber dem Anbieter bei Pflichtverletzung ein Recht auf Ersatzleistungen, wobei die Garantiesumme zwischen fünf und zehn Prozent des Angebotswertes beträgt. Die Submissionsgarantie muss für die Dauer von drei bis sechs Monaten erbracht werden mit Tendenz zur Verlängerung insbesondere bei Einsprüchen.

Anzahlungsgarantie

Sie ist üblich bei Vorauszahlungen an den Bauunternehmer zum Beschaffen von Baumaterialien und Baumaschinen (zum Beispiel einer Tunnelvortriebsmaschine), wobei die Höhe der Garantiesumme der Anzahlungssumme entspricht; so soll sichergestellt werden, dass Vorauszahlungen nicht zweckentfremdet werden. Reduktionsklauseln senken den Garantiebetrug entsprechend dem Leistungsfortschritt. Im Generalunternehmer-Bereich wird die Anzahlungsgarantie immer mehr durch die Schaffung eines Treuhandkontos ersetzt.

Erfüllungsgarantie

Sie deckt den Zeitraum zwischen Baubeginn und Abnahme des Bauwerks ab. Die Höhe der Garantiesumme beträgt fast durchwegs zehn Prozent der Bausumme mit steigender Tendenz. Reduktionsklauseln sehen eine stufenweise Ermässigung der Garantiesumme bei grossen Bauprojekten mit entsprechend langen Bauzeiten vor.

Gewährleistungsgarantie

Sie knüpft lückenlos an die Erfüllungsgarantie an und dient im Wesentlichen der Sicherung der Kosten für die Mängelbehebung und muss in der Regel fünf Jahre erbracht werden – in Ausnahmefällen (Fassaden und Dächer) zehn Jahre. Die Gewährleistungsgarantie ersetzt den Barrückbehalt. Sie wird meist durch den Garant (Bank oder Versicherung) auf erstes Anfordern der Garantiesumme gezahlt, ungeachtet des zugrundeliegenden Werkvertrages und unter Verzicht auf jegliche Einwendungen und Einreden.