

Öffentlich-Private Partnerschaften

PPP-Task Force NRW
in Zusammenarbeit mit der
NRW.BANK und der Investitionsbank Schleswig-Holstein
sowie der
PartnerRegio

Überlegungen zu innovativen Modell- und Verfahrensansätzen für ÖPP

April 2010

Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen www.ppp.nrw.de	
NRW.BANK www.nrwbank.de	
Investitionsbank Schleswig-Holstein www.ib-sh.de	
Investitionsbank des Landes Brandenburg, Investitionsbank Schleswig-Holstein, NRW.BANK, Thüringer Aufbaubank und Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen sind Partner des Netzwerkes PartnerRegio www.partner-regio.de	

Autoren:

Elisabeth Leidinger

NRW.BANK
 Kavalleriestraße 22
 40213 Düsseldorf
 Tel.: +49-(0)211-91741-6559
 Fax: +49-(0)211-91741-6218

E-Mail: elisabeth.leidinger@nrwbank.de**Hella Prien**

Investitionsbank Schleswig-Holstein
 Fleethörn 29 – 31
 24103 Kiel
 Tel.: +49-(0)431-9905-3017
 Fax: +49-(0)431-9905-2797

E-Mail: hella.prien@ib-sh.de

Ansprechpartner der PPP-Task Force im Finanzministerium Nordrhein-Westfalen:

Regine Unbehauen

Tel.: +49-(0)211-4972-2544
 Fax: +49-(0)211-4972-2596

E-Mail: regine.unbehauen@fm.nrw.de**Klaus Dohmen**

Tel.: +49-(0)211-4972-2207
 Fax: +49-(0)211-4972-2596

E-Mail: klaus.dohmen@fm.nrw.de

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung	4
1.1 Hinweise zum Aufbau	4
2 Überlegungen zur Beistellung der Finanzierung	5
2.1 Vorbemerkung	5
2.2 Bereitstellung der Finanzierung durch den Auftraggeber	5
2.3 Stapled Finance	6
2.3.1 Herleitung des Begriffes	6
2.3.2 Beistellung von Projektfinanzierungen	7
2.3.3 Beistellung von Eigenkapital	7
2.3.4 Verfahrensaspekte	8
3 Bankenwettbewerb	9
3.1 Hintergrund zur Zielsetzung	9
3.2 Beispiel zur Struktur eines Bankenwettbewerbes	10
4 Überlegungen zum Bankengarantie-Modell	11
4.1 Hintergrund und Zielsetzung des Modells	11
4.2 Bewertung des Modells	12
Stichwortverzeichnis „Bankwörterbuch“	13

1 Einleitung

Die PPP-Task Force NRW hat in Zusammenarbeit mit der NRW.BANK und der Investitionsbank Schleswig-Holstein den Leitfaden „Finanzierungspraxis bei ÖPP“ (abrufbar unter www.ppp.nrw.de) entwickelt.

Ergänzend dazu stellt dieses Papier Überlegungen zu Innovativen Modell- und Verfahrensansätzen vor, die – auch unter Berücksichtigung der Finanzmarktkrise 2008/ 2009 – derzeit am ÖPP-Markt diskutiert werden.

Dabei handelt es sich um innovative Lösungsansätze, die noch nicht oder nur vereinzelt erprobt wurden. Zum Teil werden auch die derzeitigen Grenzen neuer Konzepte dargestellt.

Insoweit befinden sich die hier beschriebenen Finanzierungsansätze in einem sehr dynamischen Umfeld. Daher erscheint es sinnvoll, die Entwicklung im Bereich der innovativen Modell- und Verfahrensansätze zu beobachten und entsprechend fortzuschreiben.

1.1 Hinweise zum Aufbau

Einige Bankfachbegriffe sind durch farbliche Markierung (blau) kenntlich gemacht und im Anhang erläutert. Im Übrigen wird auf das ausführlichere Bankwörterbuch im Leitfaden „Finanzierungspraxis bei ÖPP“ verwiesen.

Bei der Verwendung des Begriffs „Bank“ sind i. d. R. Kreditinstitute im Sinne der Definition des § 1 Kreditwesengesetz gemeint. Insbesondere umfasst dies auch die regionalen Kreditinstitute (z.B. Sparkassen und Volksbanken) sowie die Förderbanken. In den Fällen, in denen beispielsweise die Förderbanken gegenüber den übrigen Finanzierungspartnern differenziert werden sollen, wird teilweise auch der Begriff der „Geschäftsbanken“ verwendet, der, soweit nicht anders oder separat erwähnt, auch Sparkassen und Volksbanken umfassen kann, ggf. aber schwerpunktmäßig die international tätigen Institute (einschließlich der Landesbanken und genossenschaftlichen Zentralinstitute) betrifft.

Begrifflichkeiten wie „Kommune“ bzw. „kommunalkreditähnlich“ insbesondere im Zusammenhang mit der Finanzierungsform „Forfaitierung auf Basis Einredeverzichtserklärung“, die auch verkürzt als „Forfaitierung“ genannt wird, umfassen generell Gebietskörperschaften jeglicher Art. Eine Unterscheidung in kommunale und (andere) staatliche Projektträger wird nicht getroffen, sofern nicht explizit unterschiedliche Aspekte Anwendung finden sollen. Die Öffentliche Hand als Projektträger wird zudem im Folgenden als „Auftraggeber“ oder „öffentlicher Auftraggeber“ bezeichnet.

2 Überlegungen zur Beistellung der Finanzierung

2.1 Vorbemerkung

Im Zuge der Finanzmarktkrise wurden auch „Beistellungsmodelle“ unterschiedlichster Ausprägung diskutiert, um negative Auswirkungen der Verwerfungen am Finanzmarkt auf die Realisierung von ÖPP-Modellen zu vermeiden. Neben der Bereitstellung der Finanzierung durch den Auftraggeber aus Haushaltsmitteln, sei es anteilig als Baukostenzuschüsse oder vollständig bei Abnahme der Bauleistung, wurden auch verschiedene Varianten erwogen, bei denen der Finanzierungspartner ausgewählt und dem privaten Betreiber „beigestellt“ würde, entweder im Zuge des Vergabeverfahrens für ein ÖPP-Modell oder ggf. auch in einem separatem Verfahren. Diese Varianten könnte man auch als „Beistellungsmodelle im engeren Sinne“ bezeichnen, vielfach auch unter dem Begriff der „**Stapled Finance** -Modelle“ bekannt.

Stapled Finance-Modelle wurden bislang in ÖPP-Transaktionen noch nicht umgesetzt. So werden im Folgenden die wesentlichen Erkenntnisse dargelegt, die sich im Rahmen von Erörterungen mit öffentlichen Auftraggebern sowie potentiellen Bietern und Finanzierungspartnern bis dato ergeben haben. Insbesondere in Bezug auf die – bereits vor der Finanzmarktkrise – beabsichtigte stärkere Fokussierung der Finanzierung von ÖPP-Vorhaben auf Risikofinanzierungsformen (**Projektfinanzierung**/ Eigenkapital) ist es ggf. sinnvoll, die angestoßenen Überlegungen auch in einem „beruhigten“ Finanzmarktumfeld fortzusetzen. Hierfür bieten die nachfolgenden Ausführungen eine gute Basis.

2.2 Bereitstellung der Finanzierung durch den Auftraggeber

Die Umsetzung von ÖPP-Vorhaben ohne (langfristige) Privatfinanzierungskomponente ist nicht neu. Grundsätzlich erscheint ein solcher Ansatz durchaus eine sachgerechte Alternative, wenn seitens des öffentlichen Auftraggebers die Wahl der Finanzierungsform auf das **Forfaitierung mit Einredeverzicht** gefallen ist. Nur für diesen Fall wäre tatsächlich auch eine vergleichbare Risikoabwägung in Bezug auf die bevorzugte Finanzierungsform – mit den entsprechenden Anforderungen an die Besicherung der vertraglichen Leistungspflichten des Privaten – gegeben.

Die (langfristige End-) Finanzierung würde dabei vollständig aus dem Vergabeverfahren herausgenommen. Der Auftraggeber zahlt i. d. R. mit Fertigstellung bzw. Abnahme die volle „Werklohnforderung“ und nimmt einen Kommunalkredit auf. Die Struktur sollte vorsehen, dass es keine anteiligen Zahlungen in der Bauphase gibt, d. h., der Private hätte unverändert die Bauzwischenfinanzierung eigenständig zu erbringen. Denkbar ist auch – analog zu einem entsprechenden Forfaitierungsmodell – dass bereits während der Bauphase anteilig Einredeverzichtserklärungen ausgesprochen werden, was vor dem Hintergrund eines dadurch verminderten Risikotransfers sorgfältig abgewogen werden sollte.

Folgende Aspekte gilt es bei der Bereitstellung der Finanzierung durch den Auftraggeber besonders zu berücksichtigen:

- Bei der Berechnung des **PSC** („Public Sector Comparator“) führt die Herauslösung der Finanzierung aus der ÖPP-Struktur in beiden Varianten (konventionell und ÖPP) dazu, dass keine Finanzierung der Maßnahme unterstellt werden darf. Alternativ wäre zu erwägen, in beiden

Varianten (fiktiv) eine Kommunalfinanzierung entsprechend der Projektlaufzeit anzusetzen.

- Einer der häufig angeführten (qualitativen) Vorteile von ÖPP ist die Haushaltssicherheit, da die Investition im Zuge der Vertragslaufzeit durch fest vereinbarte Annuitäten vollständig amortisiert wird, so dass die Infrastruktur am Ende der Vertragslaufzeit „schuldenfrei“ in gut erhaltenem Zustand zur weiteren Nutzung zur Verfügung steht. Sofern die Endfinanzierung aus dem ÖPP-Modell herausgelöst wird, ist dieser Automatismus nicht mehr gewährleistet.

Es sei dahingestellt, inwieweit diese Aspekte materiell als stichhaltig genug angesehen werden können, um auf eine günstigere kommunale Finanzierung der Maßnahme zugunsten einer Forfaitierungsvariante zu verzichten. Gleichwohl würde die Argumentation für oder gegen die Einbindung einer ganzheitlichen Finanzierung im Rahmen eines ÖPP-Modells deutlich zu kurz greifen, wenn nicht gleichzeitig die grundsätzlichen Überlegungen zur Vorteilhaftigkeit der Einbeziehung einer Finanzierungs Komponente im Rahmen eines langfristigen Betreibermodells hinreichend in den Fokus gerückt würden. Insofern kommt eine als wirtschaftlich vorteilhaft erachtete Herauslösung der Finanzierung aus dem ÖPP-Verfahren durch Bereitstellung der benötigten Finanzmittel (u. U. auch erst mit Inbetriebnahme bzw. Nutzungsbeginn) durch den Auftraggeber selbst unter Risikogesichtspunkten nur in Frage, wenn eine **Projektfinanzierung** als bevorzugte Finanzierungsform nicht erwogen werden soll oder kann.

2.3 Stapled Finance

2.3.1 Herleitung des Begriffes

Der Begriff „**Stapled Finance**“ stammt aus der Akquisitionsfinanzierung. Dort liefert die den Verkäufer eines Unternehmens beratende Bank eine Finanzierungsoption für den Käufer mit. Der Käufer kann dann – wie der Begriff Option ausdrückt – diese Finanzierung für den Kauf des Unternehmens in Anspruch nehmen oder aber selbst eine Finanzierung strukturieren bzw. mitbringen. Verschiedentlich wird am Markt diskutiert, ob dieser Ansatz bzw. ein vergleichbarer Ansatz auf die Vergabe öffentlicher Bau-/Bewirtschaftungsleistungen im Rahmen eines ÖPP-Betreibermodells übertragbar ist. Unter „Stapled Finance“ wird somit im Folgenden die - bislang noch nicht vom Markt erprobte - Beistellung einer Finanzierung durch die öffentlichen Auftraggeber im Rahmen eines ÖPP-Verfahrens bzw. ggf. im Rahmen eines separaten Verfahrens verstanden.

Ein solcher „Stapled Finance“-Ansatz grenzt sich von der zuvor geschilderten Variante der Bereitstellung einer Finanzierung durch den öffentlichen Auftraggeber ab. Auch die (anteilige) Einbindung etwaiger Förderprogramme oder Förderdarlehen mit dem primären Ziel einer zinsgünstigen Refinanzierung förderungsfähiger Vorhaben, beispielsweise durch die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) oder die regionalen Förderbanken, soll hierunter nicht verstanden werden. Zielsetzung der „Stapled Finance“-Überlegungen ist vielmehr, die Mittelstandseignung von ÖPP-Modellen sowie die Verfahrenseffizienz im Hinblick auf die Einbindung einer Finanzierung zu verbessern. Gleichzeitig soll die Einbindung risikoadjustierter und am Markt bisher nur begrenzt verfügbarer Finanzierungsformen ermöglicht werden.

2.3.2 Beistellung von Projektfinanzierungen

Im Projektfinanzierungsgeschäft tätige Institute haben erklärt, dass man sich eine Vorauswahl des Finanziers und anschließende Beistellung in einem Vergabeverfahren – jedenfalls in Bezug auf eine Projektfinanzierungskomponente – kaum vorstellen könne. Dies liege vor allem daran, dass einerseits in der Regel jedes Institut seine Kunden begleite und zum anderen seitens der Bieter wohl kaum die verpflichtende Beistellung einer Bank begrüßt würde, mit der man beispielsweise üblicherweise nie zusammenarbeite. Außerdem könne eine optionale Beistellung der Bank auch nicht die tatsächliche Inanspruchnahme der Finanzierung garantieren und die Bank andererseits in diesem Fall nicht die Möglichkeit erhalten, sich parallel mit einem der Bieter auf exklusiver Basis zusammenzuschließen. Eine Beistellung der Finanzierung liefe zudem den Möglichkeiten einer projektindividuellen Finanzierungsstrukturierung zuwider. Im Ergebnis erscheint die (optionale) Beistellung einer Projektfinanzierungsstruktur durch eine Geschäftsbank daher als wenig realistische Variante.

Eine denkbare Alternative könnte allerdings die (optionale) Einbindung von Förderdarlehen, beispielsweise durch die regionale Förderbank, darstellen, insbesondere zur Förderung und anteiligen Mitfinanzierung von Risikofinanzierungsformen. Voraussetzung hierfür wäre in der Regel – entsprechend des Hausbankenprinzips der meisten Förderbanken – eine anteilige Finanzierung durch die Hausbank (z. B. 50 %). Ein solches Darlehen könnte grundsätzlich unproblematisch und gemäß Förderrichtlinien diskriminierungsfrei im Vergabeverfahren bereitgestellt werden, unter dem Vorbehalt einer finalen Projektprüfung (**Due Diligence**) vor Vertragsschluss. Der Bieter müsste allerdings i. d. R. für eine Co-Finanzierung sowie ggf. für ein anteilig erforderliches Eigenkapital selbst Sorge tragen. Damit erscheint zumindest fraglich, ob der Ansatz einer anteiligen optionalen Beistellung eines Förderdarlehens allein eine hinreichend erfolgversprechende Grundlage für den „Stapled Finance“-Ansatz darstellen kann. Die Problemstellung des fehlenden Marktpotentials für Risikofinanzierungsformen (insbesondere für kleinere Vorhaben) sowie die erforderliche Generierung von Eigenkapital durch die Bieter erscheinen damit zumindest nicht voll zufriedenstellend gelöst. Wesentliche Erleichterungen für den Bieter bzw. in Bezug auf den Verfahrensprozess sind damit voraussichtlich noch nicht verbunden.

2.3.3 Beistellung von Eigenkapital

Als eine weitere Möglichkeit in Bezug auf „**Stapled Finance**“, auch in Ergänzung zu der vorskizzierten anteiligen Beistellung von Förderdarlehen, erscheint die Prüfung einer Beistellung von Eigenkapital, da gerade diese Finanzierungsform, wie zuvor ausgeführt, das vorrangige Risikokapital in einem Projekt darstellt. Die Möglichkeit einer solchen Beistellung erscheint auf heutiger Basis höchst verfolgenswert. Ein Eigenkapital-Investor könnte das benötigte Risikokapital liefern. Sofern der Eigenkapital-Investor nicht an einen Bieter bzw. den Auftragnehmer gebunden ist, wird er Struktur- und Wirtschaftlichkeitsvorgaben zum Projekt definieren, ohne einen konkreten Bieter/ Auftragnehmer zu bevorzugen. So wird für die Beistellung von Eigenkapital ein diskriminierungsfreier Wettbewerb möglich. Zu klären ist im Vorfeld, inwieweit eine solche Beistellung vergaberechtsfrei erfolgen kann oder ob es hierfür einer separaten Ausschreibung bedarf. Unproblematischer könnte sich eine optionale Beistellung darstellen, die zudem noch den Vorteil hätte, auch Bietern die Möglichkeit zu geben, ihre eigenen Eigenkapital-/ Finanzierungsquellen zu nutzen. Damit könnte die Stärkung des Wettbewerbselements sowohl in Bezug auf wirtschaftliche

Betreiberkonzepte als auch in Bezug auf eine mögliche Optimierung der Finanzierungskomponente durch bietereneigene Konzepte in jedem Fall voll umfänglich sichergestellt werden.

2.3.4 Verfahrensaspekte

Im Vorfeld der Umsetzung einer „Stapled Finance“-Lösung bedarf es – je nach Ausgestaltung und Finanzierungsform – ggf. weiterer vergaberechtlicher Prüfungen. Die Möglichkeit einer vergaberechtsfreien Auswahl des Finanziers unterstellt, dürfte in Bezug auf die Beistellung eines (anteiligen) Förderdarlehens eine „klassische“ vergaberechtsfreie Finanzierungsleistung vorliegen. Bei der Beistellung des Eigenkapitals müssten schon vor Beginn des Vergabeverfahrens für das Betreiberkonzept eventuell die Anteile an einer zu gründenden Projektgesellschaft an einen Investor veräußert werden, mit der Maßgabe eines sich anschließenden öffentlichen Vergabeverfahrens für die Betreiberleistung. Es gibt noch keine erprobten Prozesse der Auswahl eines solchen Finanzinvestors. Als denkbarer Weg erschiene eine Art von Interessenbekundungsverfahren, wie es üblicherweise bei der Veräußerung von Beteiligungen zur Anwendung kommt. Damit könnte hinreichend gewährleistet werden, dass ggf. vorhandene Optionen in Bezug auf die Auswahl eines betreiberunabhängigen Investors geprüft werden, z. B. hinsichtlich der vorhandenen Referenzen, der Renditeanforderungen sowie der Halteverpflichtung der Anteile. Letztlich muss sichergestellt werden, dass etwaige einschlägige Vergabevorschriften für den „**Stapled Finance**“-Ansatz beachtet werden.

Zur Einführung des Ansatzes würde sich die Umsetzung und anschließende Evaluierung geeigneter Pilotvorhaben anbieten. Bei der Auswahl sollte das Augenmerk auf eine für ein Pilotvorhaben - entsprechend der angestrebten Zielsetzung - geeignete Projektgröße und Risikostruktur gelegt werden. Optimalerweise wäre ein potentieller Finanzierungspartner in die Entwicklung der Projektstruktur möglichst vor finaler Erstellung der Vergabeunterlagen einzubinden, um das Vorhaben in Risikohinsicht bzw. in Bezug auf das Verhältnis von Risikokapital zur Risikostruktur marktgerecht auszurichten. Gerade die nominale Höhe des privaten Risikokapitals sowie ggf. weitere Mindestanforderungen eines Eigenkapital-Investors sind frühzeitig bei der Projektstrukturierung zu berücksichtigen. Hinsichtlich der verbleibenden Finanzierungsanteile können verschiedene Optionen erwogen werden, z. B. anteilige Eigenfinanzierung des Auftraggebers, Förderdarlehen und Forderungsankaufmodelle (mit/ ohne Einredeverzichtserklärung).

3 Bankenwettbewerb

3.1 Hintergrund zur Zielsetzung

Der „**Bankenwettbewerb**“ als Bestandteil eines Vergabeprozesses ist insbesondere geeignet für die langfristige Endfinanzierung eines ÖPP-Modells auf Basis einer Einredeverzichtserklärung (kommunalkreditähnliche Finanzierungsform). Er zielt darauf ab, die bestmögliche Finanzierungskondition für den Teil der Finanzierung, der auf das kommunale Risiko abgestellt werden kann, zu erlangen. Dies kann sich sowohl auf den Preis für die Finanzierung beziehen (Zins und Gebühren), aber auch auf geforderte Bedingungen in Bezug auf die Besicherung (Wortlaut der Einredeverzichtserklärung, etc.). Am Bankenwettbewerb könnten und sollten sich insofern grundsätzlich alle interessierten, also im Kommunalgeschäft tätigen, Kreditinstitute beteiligen. Dieses Verfahrenselement bedingt jedoch, dass die Bauzwischenfinanzierung außerhalb des Bankenwettbewerbes durch die Bieter selbst bzw. deren Hausbanken bereitgestellt wird, unabhängig davon, ob eine spätere Beteiligung an der Endfinanzierung gegeben ist.

Das bankenseitige Interesse an einem solchen Finanzierungswettbewerb dürfte jedoch ggf. unterschiedlich ausfallen, da es Marktteilnehmer gibt, die ausschließlich beide Finanzierungskomponenten im Verbund anbieten oder aber feste Finanzierungspartnerschaften für die Bereitstellung ganzheitlicher Finanzierungsangebote eingegangen sind. Es besteht insofern die Gefahr, dass nicht in jedem Fall eine hinreichende Marktakzeptanz für dieses Modell gegeben ist. Bieter könnten ggf. die benötigten Finanzierungszusagen im Rahmen eines Bankenwettbewerbes nicht erbringen oder aber auch Schwierigkeiten in Bezug auf die Beibringung von Bauzwischenfinanzierungen haben (ohne Verbindung zur langfristigen Endfinanzierung). Andererseits kann dies auch für bestimmte Finanzierungspartner, die nur an der langfristigen Endfinanzierung auf Forfaitierungsbasis interessiert sind, einen Markteintritt ermöglichen und damit für diesen Finanzierungsteil den Wettbewerb der bestmöglichen Finanzierungskonditionen stärken.

Zu berücksichtigen ist dabei seitens der öffentlichen Auftraggeber ferner, dass der Finanzierungspartner ggf. eine zusätzliche Absicherung für den terminszinsgesicherten Forderungsankauf in Bezug auf das Fertigstellungsrisiko benötigt. Gängig ist, dieses Risiko im Rahmen einer Bereitstellungsprovision, die mit dem Forderungsverkäufer vereinbart wird, zu adressieren. Problematisch könnte es sein, dass angefragte Banken (bisher) keine direkte Geschäftsbeziehung zum Forderungsverkäufer haben und sich die Frage nach der Bonität in Bezug auf die Übernahme von etwaigen Zinsschäden stellt. Kritisch zu würdigen ist daher in Bezug auf die Variante „Bankenwettbewerb“, ob die Vorteile einer möglichen Finanzierungskostenoptimierung gegenüber etwaigen Nachteilen in Bezug auf die Separierung von Bauzwischen- und Endfinanzierung überwiegen.

3.2 Beispiel zur Struktur eines Bankenwettbewerbes

Der nachfolgende Text stellt eine beispielhafte Erläuterung des „Bankenwettbewerbes“ als Bestandteil der Leistungsbeschreibung Finanzierung im Zuge einer Vergabeunterlage dar.

Überblick zur Verfahrensstruktur für die Finanzierung

Der Bieter hat eine solide Finanzierung über die Vertragslaufzeit, d.h. einschließlich der Bauzwischenfinanzierung und der sich anschließenden langfristigen Endfinanzierung zur Verfügung zu stellen. Finanzierungszusagen für die langfristige Endfinanzierung sind erst in der dritten Verfahrensstufe durch den bevorzugten Bieter beizubringen. Die Kalkulation der langfristigen Endfinanzierung erfolgt auf Basis einheitlicher Kalkulationsvorgaben des Auftraggebers und der zur Verfügung gestellten Datei.

Der Auftraggeber führt ein strukturiertes Verhandlungsverfahren nach Teilnahmewettbewerb mit drei Angebotsstufen im Hinblick auf die Finanzierung durch:

(1) Indikatives Angebot:

Vorläufige Finanzierungszusage (mit Gremienvorbehalt) für die Bauzwischenfinanzierung – soweit nicht aus Eigenmitteln finanziert werden soll –, Kalkulationsvorgabe des Auftraggebers für die langfristige Endfinanzierung

(2) Verbindliches Angebot ohne verbindliche Finanzierungszusage für die langfristige Endfinanzierung:

Verbindliche Finanzierungszusage (ohne Gremienvorbehalt) für die **Bauzwischenfinanzierung**, Kalkulationsvorgabe des Auftraggebers für die langfristige Endfinanzierung, Benennung des durch den Bieter geplanten Teilnehmerkreises für den Bankenwettbewerb

(3) Verbindliches Angebot einschl. langfristiger Endfinanzierung:

Durchführung eines Bankenwettbewerbes durch den bevorzugten Bieter mit verbindlicher Finanzierungszusage (ohne Gremienvorbehalt) für die langfristige Endfinanzierung

Eine Bauzwischenfinanzierung aus Eigenmitteln ist zulässig, auch ein Wechsel des Finanzierungspartners, wobei dem Auftraggeber eine Eignungsprüfung hinsichtlich des Finanzierungspartners nach den Kriterien des Teilnahmewettbewerbs vorbehalten bleibt.

Für die Bauzwischenfinanzierung sind spätestens zur Abgabe des verbindlichen Angebots ggf. bestehende Vorbehalte der finanzierenden Bank auszuräumen. Bedingungen zur Konditionenanpassung sind gemäß dem geplanten Verfahrensablauf bis Vertragsschluss bzw. Financial Close zulässig.

Der Auftraggeber stellt für die langfristige Endfinanzierung im Rahmen eines Forderungsverkaufs eine Einredeverzichtserklärung für den Leistungsentgeltanteil Zins und Tilgung ab Nutzungsbeginn in Aussicht.

4 Überlegungen zum Bankgarantie-Modell

4.1 Hintergrund und Zielsetzung des Modells

Nach Einsetzen der Finanzmarktkrise wurde in „ÖPP-Kreisen“ u. a. erörtert, auf welche Weise die (bessere) Liquiditätssituation der Förderbanken in die Finanzierung von ÖPP-Finanzierungen integriert werden kann. Vor dem Hintergrund von erheblich verschlechterten Bedingungen für Projektfinanzierungsstrukturen und der bisher nur eingeschränkten Mitwirkung von Förderbanken (insbesondere unter Berücksichtigung des Regionalprinzips) an dieser Finanzierungsform ist ein Modell aus Großbritannien in den Fokus gerückt, das als „Bankgarantie-Modell“ („Credit Guarantee Finance“) bezeichnet wird. Nach vorliegenden Erkenntnissen hat es in Großbritannien vor einigen Jahren einzelne Projekte mit einem solchen Modell gegeben. Das Modell kann insofern nicht als markterprobt bezeichnet werden.

In Deutschland wurde darauf aufbauend im Zuge der öffentlichen Diskussion folgende Modellstruktur diskutiert:

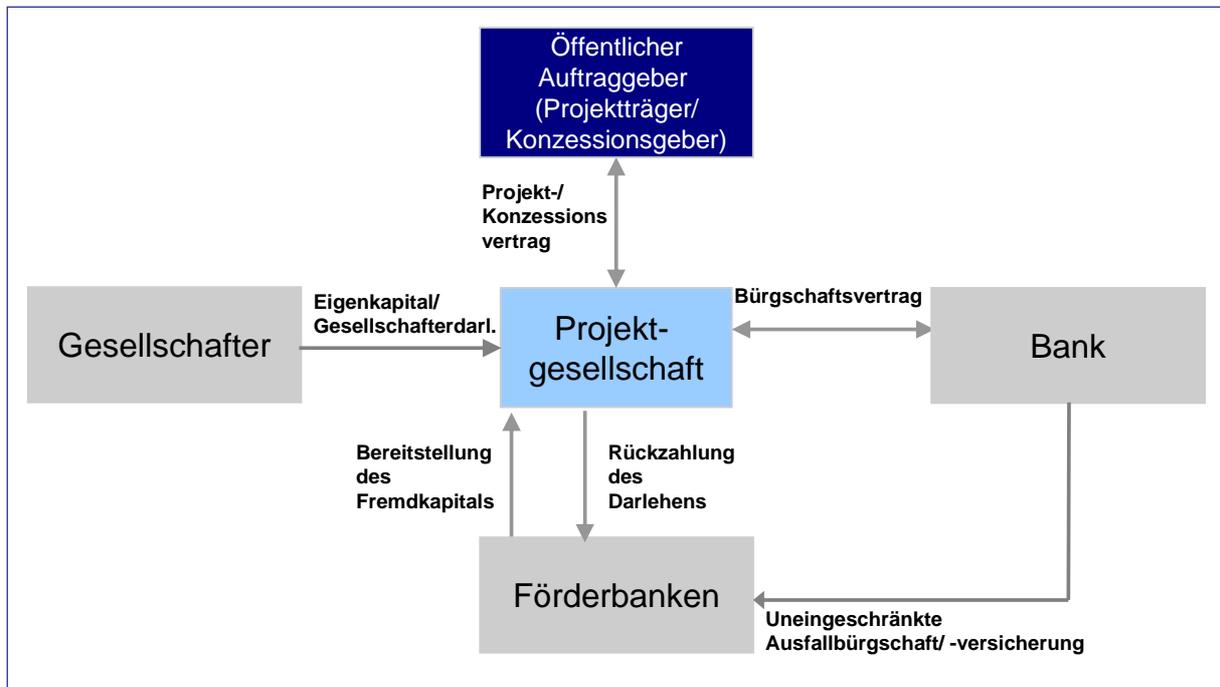


Abb. 1 Bankgarantierte Projektfinanzierung

Die Zielstellung des Modells liegt in einer Reduzierung der Finanzierungskosten für Projektfinanzierungen, die – insbesondere vor dem Hintergrund der Liquiditätskosten von verschiedenen Geschäftsbanken – sehr hoch sind. Die Einbindung der Förderbanken soll die „Konkurrenzfähigkeit“ der **Projektfinanzierung** im Zuge von ÖPP-Projekten in einer schwierigen Kapitalmarktsituation stärken, um bei geeigneten Vorhaben weiterhin auf die Vorteile eines Finanzierungsmodells mit weitreichendem Risikotransfer abstellen zu können.

4.2 Bewertung des Modells

Das Modell wurde u. a. im Rahmen eines Werkstattgespräches des PartnerRegio-Netzwerkes mit Geschäfts- und Förderbanken intensiv erörtert.¹

Im Ergebnis erscheint die Optimierung der Liquiditätskosten für ÖPP-Finanzierung durch Einbindung der Förderbanken im Wege der klassischen Refinanzierung vorzugswürdig. In Frage kommen hierfür beispielsweise die „bankdurchgeleiteten“ Kreditvarianten der KfW, eine projektbezogene Refinanzierung auf Basis eines echten Forderungsankaufs oder die allgemeine Refinanzierung (ggf. gegen Sicherungsabtretung der zugrunde liegenden Forderung).

Das „bankengarantierte Finanzierungsmodell“ könnte jedoch ggf. zur „Feinsteuerung von Risiken“ von Relevanz sein in Bezug auf die Nutzung bankaufsichtsrechtlicher Gestaltungsspielräume (Eigenkapitalunterlegungsvorschriften, Anrechnung auf Bankenlimite).

¹ Einzelheiten unter www.partner-regio.de/fileadmin/ppp/dokumente/0909-Werkstatt-Dokumentation.pdf abrufbar

Stichwortverzeichnis „Bankwörterbuch“

Bankenwettbewerb

Bankenwettbewerb bedeutet, verschiedene Banken zur Angebotsabgabe aufzufordern, mit dem Ziel, die bestmögliche Finanzierung zu erhalten.

Bauzwischenfinanzierung

Sofern der Auftragnehmer die Planungs- und Bauleistungen bis zur Abnahme finanzieren muss und er dies nicht aus eigenen Mitteln darstellen kann, benötigt er eine Bauzwischenfinanzierung.

Die Bauzwischenfinanzierung ist ein Kredit, der von der Bank direkt an den Auftragnehmer vergeben wird. Maßgeblich für die Vergabe und die Bepreisung ist die Bonität des Auftragnehmers im Zusammenhang mit der Einschätzung der Bank, ob der Auftragnehmer die Bauleistung grundsätzlich erstellen kann (Fertigstellungsrisiko). Das Profil der Bauzwischenfinanzierung besteht aus einer Auszahlungsphase über die gesamte Laufzeit entsprechend des Baufortschritts und einer Rückzahlung in einer Summe am Ende. Diese Rückzahlung wird, gesichert durch den Anspruch des Auftragnehmers auf Zahlung der Gesamtinvestitionskosten seitens der **Vergabestelle**, den Banken abgetreten.

Bei der Vertragsgestaltung für die Bauzwischenfinanzierung spielen daher für die bauzwischenfinanzierende Bank neben der Bonität des Kreditnehmers folgende Themen eine Rolle, die auch in der ÖPP-Dokumentation zufriedenstellend geklärt werden müssen:

1. Reduzierung des Fertigstellungsrisikos (**Sicherheitenkonzept/ Kreditsicherheiten**) z. B. durch
 - Vereinbarung von Bauberichten durch unabhängige Berater
 - Gewährung von Eintrittsrechten in den **Projektvertrag**, bzw. ggf. in die Projektgesellschaft
 - Abtretung von Versicherungsansprüchen
2. Prüfung der Vereinbarungen zur Abnahme und Gewährung des Einredeverzichtes
3. Sicherstellung der vollständigen Abdeckung der finanzierten Gesamtinvestitionskosten durch die Endfinanzierung mit Einredeverzicht
4. Sicherstellung des Verkaufes der Forderungen an eine Bank – sofern die Bank, die die Bauzwischenfinanzierung gewährt, dieses nicht selber macht

Due Diligence

Unter Due Diligence (DD) wird die Prüfung ausgewählter Aspekte einer Finanzierung durch einen externen Dritten verstanden. So sind vor allem bei **Projektfinanzierungen** Legal DD und Technical DD die Regel, darüber hinaus können aber auch weitere Punkte einer genauen Prüfung unterzogen werden. Da eine DD durch unabhängige Fachleute durchgeführt wird, bietet sie Banken einen hohen Komfort hinsichtlich der Risikobeurteilung eines ÖPP-Projektes.

Projektfinanzierung

Projektfinanzierungen sind nicht standardisiert und werden immer auf das konkrete Projekt hin strukturiert. Dabei ergibt sich, wie bei allen anderen Leistungspaketen, die Chance, innovative Lösungen zu erarbeiten. Typisch für Projektfinanzierungen ist die Einbindung von Eigenkapital, das entweder von den Bietern direkt gestellt wird oder von Investoren. Die Einbindung der Bank bzw. Banken und Eigenkapitalgeber ist schon zu Beginn der Verhandlungen äußerst wichtig. Die Prüfung einer Projektfinanzierung (**Due Diligence**) betrifft alle risikorelevanten Aspekte und hängt in ihrer Dauer und Komplexität von der Risikokomplexität ab. Grundsätzlich sind die Ergebnisse dieser Due Diligence auch für die **Vergabestelle** wichtig, da sie als Auftraggeber ein ebenso vitales Interesse an der erfolgreichen Umsetzung der geplanten Maßnahme hat wie die finanzierenden Banken. Bei hoher Risikokomplexität sind Banken und ggf. Eigenkapitalgeber von den Bietern unmittelbar in die Verhandlungen mit der Vergabestelle eingebunden. Entsprechend findet hier auch kein langer **Bankenwettbewerb** bei den Bietern statt. Bei niedriger Risikokomplexität, wie z.B. Vertragserfüllungs- oder Verfügbarkeitsrisiken, kann die Festlegung auf die Bank/das Bankenkonsortium zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen.

PSC („Public Sector Comparator“)

Der Public Sector Comparator ist eine Referenzgröße, durch die eine Eigenrealisierung (durch den public sector, also der Öffentlichen Hand) mit der möglichen Vergabe im Rahmen einer ÖPP verglichen wird. Dabei werden im PSC sämtliche Kosten der Eigenrealisierung in Ansatz gebracht, sowie die von der Öffentlichen Hand an Dritte übertragene Risiken und die bei der Öffentlichen Hand verbleibenden Risiken quantifiziert. Nur wenn sich in diesem Vergleich die Eigenrealisierung nicht als die preiswerteste ergibt, darf eine alternative Beschaffungsmaßnahme wie eine ÖPP umgesetzt werden. Insoweit bildet der PSC auch den Höchstpreis einer ÖPP ab.

Stapled Finance

Dieses ist ein Begriff aus dem Bereich der Akquisitionsfinanzierung, der im Zusammenhang mit der Beistellung von Finanzierungen im Zuge von ÖPP-Vorhaben verwendet wird.