

Dokumentation
2. Werkstattgespräch *PartnerRegio*
„Finanzierungsvarianten mit Förderbanken“
am 2. September 2009 in Berlin

Am 2. September 2009 fand in der Verbandsgeschäftsstelle des Bundesverbandes Öffentlicher Banken Deutschlands, VÖB in Berlin das 2. Werkstattgespräch des Förderbankennetzwerks *PartnerRegio* statt. Zielsetzung der Veranstaltung war es, eine Gelegenheit zu schaffen, Finanzierungsangebote von Förderbanken näher zu durchleuchten und über mögliche neue Modelle gemeinsam mit anderen Förderbanken, den Geschäftsbanken und Vertretern der PPP-Landeskompetenzzentren ins Gespräch zu kommen.

Grußwort der Geschäftsstelle *PartnerRegio*

(Frau Dr. Brigitte Wesierski, Bundesverband Öffentlicher Banken, VÖB)

Frau Dr. Brigitte Wesierski begrüßte die Teilnehmer und wies auf die derzeit nach wie vor angespannte Finanzmarktlage hin. Die Diskussion über eine bestehende oder vermeintliche „Kreditklemme“ sowie zuweilen beobachtbare Schwierigkeiten bei der langfristigen Finanzierung von PPP-Projekten, insbesondere bei Projektfinanzierungen, habe das Netzwerk *PartnerRegio* dazu veranlasst, die Finanzierungsvarianten mit Förderbanken in seinem 2. Werkstattgespräch aufzugreifen. Die Netzwerkpartner wollten dabei aufzeigen, welche Beiträge Förderbanken leisten könnten und dabei mit den Geschäftsbanken und PPP-Kompetenzzentren der Länder ins Gespräch kommen.

Erfahrungsbericht zum KfW-Projektfinanzierungsprogramm

(Dr. Wolfgang Richter, KfW Bankengruppe)

Herr Dr. Wolfgang Richter erläuterte den Hintergrund und die Bausteine des KfW-Sonderprogramms „Projektfinanzierung“, das sowohl in einer Durchleitungsvariante als auch als Konsortialbeteiligung im Direktkredit angeboten wird. Das Programm sei Teil des Konjunkturpakets II und umfasse ein Volumen von 40 Mrd. Euro.

Die Partnerschaft zwischen KfW und Banken bleibe bei der Durchleitungsvariante in jedem Fall erhalten. Hier gehe es nicht ohne die Banken, also weiterhin nach dem „Bank-hinter-der-Bank-Prinzip“. Grundsätzlich vollziehe die KfW eine voll-

ständige, kommerzielle Kreditprüfung, zeige bei diesem Programm jedoch eine höhere Risikotoleranz.

Herr Dr. Richter erläuterte die Rahmenbedingungen, die dem beigefügten Merkblatt der KfW zu diesem Programm entnommen werden können. Finanzierungsschwerpunkte für das Projektfinanzierungsprogramm seien bisher die gewerblichen Immobilienfinanzierungen bzw. Immobilienprojektentwicklungen. Auch für Flugzeug- und Schiffsfinanzierungen werde das Programm stark nachgefragt. Zu wenige Anträge gebe es für die Infrastruktur- und PPP-Projekte. Zu einem PPP-Projekt sei bisher noch gar kein Antrag eingegangen. Dies sei vermutlich darauf zurück zu führen, dass derzeit generell am PPP-Markt nicht so viele Projekte (auf Projektfinanzierungsbasis) realisiert würden.

Ergänzend erwähnte Herr Dr. Richter das weitere Projektfinanzierungsprogramm im Bereich „Erneuerbare Energien“, für das einige abweichende Konditionen gelten. Beispielsweise stelle hier die KfW bis zu 100 Prozent der benötigten Mittel bereit. Nähere Angaben siehe beigefügtes Merkblatt.

Diskussion

Herr Dr. Richter bestätigte auf Nachfrage nochmals, dass es für Projekte im Bereich der Infrastruktur immer wieder Gespräche, jedoch noch keine Anträge gegeben habe. Auf die Frage nach einer Kooperation mit der Europäischen Investitionsbank (EIB) antwortete er, dass es einige formalisierte, aber gleichwohl „lose“ Kontakte gebe.

Nach Einschätzung einiger Teilnehmer sei die Durchleitungsvariante des Sonderprogramms zu starr. Die Direktkreditvariante sei zwar flexibler, es sei aber fraglich, ob eine Laufzeit von beispielsweise 80 Jahren dargestellt werden könne, wenn eine Geschäftsbank mit diesem Ansinnen bei der KfW vorstellig würde. Herr Dr. Richter entgegnete, dass gerade die Geschäftsbanken vermutlich Probleme mit langen Laufzeiten hätten. Für die KfW gelte auch hier die *pari passu*-Klausel.

Aus dem Kreis der *PartnerRegio*-Vertreter wurde angemerkt, dass aus dem Markt häufig die Einschätzung vernehmbar sei, dass die Projektfinanzierung „tot“ sei. Umso wichtiger sei daher das Sonderprogramm, um eine Signalwirkung zu erzeugen. Problematisch könnte sein, dass das Programm bis zum Jahr 2010 befristet sei und aufgrund längerer Projektvorlaufzeiten und der Vergabeverfahren eine Inanspruchnahme bei PPP-Projekten schwierig sei. Der Referent betonte, dass bei Konsortialfinanzierungen auch Zusagen bis Juni 2011 gemacht werden könnten. Außerdem werde ab 2010 der Aufschwung erwartet, so dass das Programm möglicherweise dann schon seine Bedeutung verlieren werde. Gleichwohl beschäftige sich die KfW sehr wohl mit dem Gedanken, was nach dem Sonderprogramm passieren werde.

Herr Dr. Richter wurde aus dem Plenum mit einem Vorschlag der Bauindustrie konfrontiert. Danach mögen bei Projektfinanzierungen Cash-flow-Zuführungen

über die KfW abgewickelt und die Risiken versichert werden. Er wies darauf hin, dass mit diesem Vorschlag lange Laufzeiten ermöglicht werden sollten. Dies biete die KfW aber in der Durchleitungsvariante schon an, ohne dabei jedoch die Risiken abzunehmen. Die Übernahme der Risiken könne zudem ggf. die Effizienz einer solchen Struktur beeinträchtigen, da hier für die KfW ein Prüfungsaufwand entstehe.

Aus dem Kreis der Geschäftsbanken wurde vorgetragen, dass die im Sonderprogramm für die bankdurchgeleiteten Kredite vorgegebene Tilgungsstruktur von maximal 15 Jahren (Volltilgung) für Projekte eine zu hohe Liquiditätsbelastung verursachen könne und daher längere Tilgungsstrukturen bzw. „Ballonstrukturen“ wünschenswert seien. Herr Dr. Richter räumt ein, dass der Ansatz des Programms relativ starr sei, aufgrund der Notifizierung hier aktuell jedoch keine weiteren Flexibilitäten bestünden. Die KfW könne dieses Problem zwar „angehen“, es sei aber derzeit dort nicht auf der Agenda. Gleichwohl könne man zwischen den Banken über alles sprechen und dies gegebenenfalls auch gegenüber dem Auftraggeber der KfW vortragen.

Im Hinblick auf die bei Projektfinanzierungen üblicherweise eingeforderten Exklusivität bzw. „Chinese Walls“ im Falle der Begleitung mehrerer Bieter erläuterte Herr Dr. Richter, dass in der KfW derzeit (auch aus Kapazitätsgründen) wohl kaum „Chinese Walls“ eingerichtet würden. In Abstimmung mit dem Eigentümer wende die KfW - sofern relevant - dann das „Windhundverfahren“ („first come first served“) an. Bisher gäbe es hierfür bei der KfW-Förderbank allerdings noch keinen konkreten Praxisfall (siehe Ausführungen vor – keine offiziellen Anfragen für PPP-Projekte).

Sachstand zur Grundlagenarbeit Finanzierung der ÖPP Deutschland AG (Dr. Frank Littwin, ÖPP Deutschland AG)

Herr Dr. Frank Littwin stellte sich als Direktor der ÖPP Deutschland AG (PD) u. a. mit den Aufgabenbereichen Finanzierung, Mittelstand und Projektberatung in den Bereichen Hoch- und Tiefbau vor. Die PD sei vom Bundesfinanzministerium (BMF) im Mai 2009 beauftragt worden, die Auswirkungen der Finanzkrise auf die Finanzierung von ÖPP zu untersuchen. Die Zielsetzung ist u. a. die Erstellung einer Marktanalyse und die Entwicklung von Lösungsansätzen in Form alternativer Finanzierungsstrukturen. Darüber hinaus wolle man die üblichen Verfahrens- und Vertragsregelungen kritisch prüfen und Empfehlungen zur Anpassung an die aktuellen Marktbedingungen geben. Die PD werde dabei von Projektpartnern wie dem *PartnerRegio*-Netzwerk, der EPEC, den eigenen Gesellschaftern und den Ländern und Kommunen unterstützt.

Arbeitsgruppen

Im Anschluss an zwei Auftaktveranstaltungen in Form von Finanzierungsforen werde in vier Arbeitsgruppen weiter gearbeitet:

Arbeitsgruppe 1: Forfaitierung

Arbeitsgruppe 2: Projektfinanzierung

Arbeitsgruppe 3: Staatliche Bürgschaften/Rolle der Förderbanken

Arbeitsgruppe 4: Institutionelle Anleger

Die Arbeitsgruppen 1 und 2 hätten bereits getagt und seien zu ersten (vorläufigen) Ergebnissen gekommen:

Arbeitsgruppe 1 „Forfaitierung“

Nach Auffassung der Arbeitsgruppe 1 seien langfristige Finanzierungen nach wie vor möglich. Die Finanzierung solle Bestandteil des PPP-Projekts bleiben. Insbesondere die Finanzierung der initialen Bauleistung (bzw. die private Finanzierung in der Bauphase) solle zur Gewährleistung des angemessenen Risikotransfers zwischen Auftragnehmer und Auftraggeber Aufgabe des Auftragnehmers bleiben. Die Mindestanforderungen bei der Vergabe sollten nicht zu eng formuliert werden. Außerdem sollten die maximalen Bindungsfristen für die indikativen bzw. verbindlichen Finanzierungsangebote nicht zu eng gefasst werden und die Gremienvorbehalte erst im preferred bidder Status aufgelöst werden. Es sollte keine Exklusivität der Bieter im Ausschreibungsverfahren vorgesehen werden.

Arbeitsgruppe 2

Die Arbeitsgruppe 2 sei zu dem Ergebnis gekommen, dass sich die gegenwärtige Marktsituation entspanne und die Anzahl der Banken, die PPP-Projektfinanzierungen anbieten würden, wieder leicht zunehme. Außerdem seien wieder großvolumige Papps zu platzieren und lange Laufzeiten (auch über 20 Jahre) darstellbar.

Gleichwohl gebe es durch die Finanzkrise weiterhin Einschränkungen. Dazu gehörten die hohen Refinanzierungskosten und die kurzen maximalen Bindungsfristen in Bezug auf die Verbindlichkeit der Margen bzw. Finanzierungsangebote. Außerdem habe die Arbeitsgruppe Empfehlungen und Hinweise an die Adresse der öffentlichen Auftraggeber formuliert. Zu den Empfehlungen gehöre, dass die Auftraggeber die Einbindung bankgarantierter Darlehen der EIB prüfen bzw. bankdurchgeleitete Darlehen über KfW bzw. Förderbanken einbinden könnten.

Arbeitsgruppe 3

In der Arbeitsgruppe 3 gelte es jetzt gemeinsam mit dem *PartnerRegio*-Netzwerk den Einsatz etablierter und neuer Modelle der Förderbankeneinbindung zum verstärkten Einsatz in der Finanzmarktkrise zu prüfen. Dabei gehe es um verfahrenstechnische Überlegungen wie etwa „Beistellung“ oder einem gesonderten Bankenwettbewerb im Vergabeverfahren oder aber um die Erörterung des bankgarantierten Finanzierungsmodells. Das Werkstattgespräch von *PartnerRegio* sei dazu als Auftaktveranstaltung zu verstehen. Zielsetzung sei die Erstellung eines mit den anderen Förderbanken abgestimmten Positionspapiers durch *PartnerRegio*.

Verfahrensüberlegungen

Grundsätzlich würden derzeit weitere Verfahrensüberlegungen diskutiert. Dazu gehörten die Aufhebung der Bankenexklusivität bis zur preferred-bidder-Phase und die Verkürzung der Bindefristen auf circa vier Wochen. Darüber hinaus würden eine erhöhte Bieterentschädigung, ein marktgerechter Referenzzinssatz und die möglichst flexible Gestaltung des Ausschreibungsverfahrens diskutiert.

Nächste Schritte

Herr Dr. Littwin erläuterte die nächsten Schritte. Die Arbeit in den Arbeitsgruppen solle bis Anfang Oktober 2009 abgeschlossen werden. Die Endabstimmung des Finanzierungsleitfadens mit dem Land Nordrhein-Westfalen und den regionalen Förderbanken stehe bis Ende November aus. Es gelte, konkrete Handlungsempfehlungen an öffentliche Auftraggeber zu entwickeln und ein Konzept zur weiteren Marktbeobachtung im Rahmen eines Finanzierungsforums ÖPP zu erstellen. Darüber hinaus sollten einzelne Lösungsansätze wie die bankgarantierte Darlehensvergabe und die Etablierung einer neuen „Asset-Klasse“ für Eigen- und Fremdkapitalinvestoren fortentwickelt werden.

Etablierte Modelle der Förderbanken

Zweckgebundene Bankenrefinanzierung

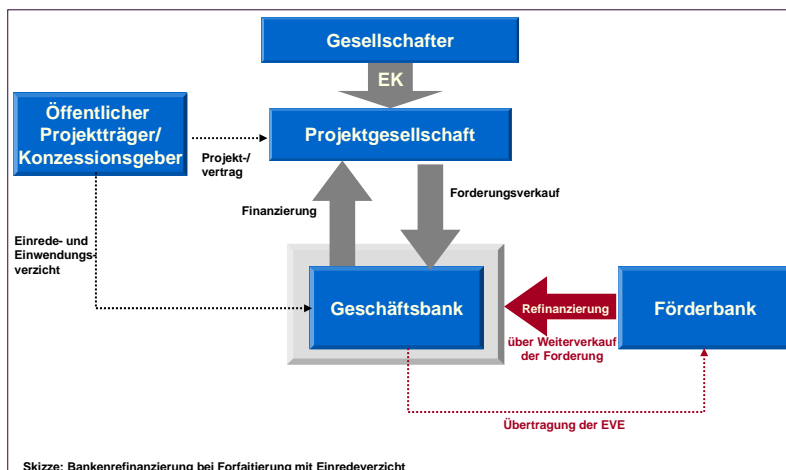
(Tillmann Stenger, InvestitionsBank des Landes Brandenburg, ILB
und Constanze Victor, Thüringer Aufbaubank, TAB)

Herr Tillmann Stenger stellte das Angebot der Förderbanken im Bereich der zweckgebundenen Bankenrefinanzierung vor. Es geht für die Förderbank darum, langfristige Liquidität für die Geschäftsbanken zur Verfügung zu stellen und möglicherweise in einzelnen Fällen auch Risiken mit zu übernehmen. Vorteilhaft sei, wenn man die Beteiligung der Förderbank von Beginn an mit dem Verfahrensverlauf in Einklang bringe. Dazu gehöre es, im Vergabeverfahren die Antrags- und Bewilligungsunterlagen anzufordern.



2. Werkstattgespräch

Grundstruktur Bankenrefinanzierung (1)



Die Förderinstitute würden die langfristige Endfinanzierung auf Basis des Forfaitierungsmodells mit Einredeverzicht grundsätzlich diskriminierungsfrei anbieten, nämlich zu gleichen Finanzierungsbedingungen für alle Marktteilnehmer. Dabei obliege es der jeweiligen Vergabestelle, ob eine vollständige oder anteilige Einbindung der Förderinstitute optional oder obligatorisch erfolgen solle.

Grundsätzlich sei der Markt für PPP-Finanzierungen schwieriger geworden. Dies zeige sich daran, dass man häufiger auf diese Problemlage angesprochen werde und die Projektzahlen ausbaufähig seien. Die Förderbanken würden sich hier aber mit Hilfe der Forfaitierung mit Einredeverzicht zur zweckgebundenen Bankenrefinanzierung zur Verfügung stellen (soweit entsprechende Bankenlimite verfügbar seien). Dabei strebe die ILB keine Exklusivität im Verfahren an. So habe man etwa beim Neubau des Landtags in Brandenburg nicht nur einem Bieterkonsortium die Unterstützung zugesagt.

Frau Constanze Victor erläuterte prinzipielle Möglichkeiten im Rahmen der Bankenrefinanzierung beim Modell „Forfaitierung mit Einredeverzicht“. Dabei refinanzieren sich die Bank über den Weiterverkauf der Forderungen an die Förderbank.

Bei diesem Forderungsverkauf können zwei Fälle eintreten:
Beide Banken arbeiten bereits im Verfahren bzw. vor der Fixierung des Endfinanzierungszinses zusammen. In diesem Fall werden beide Banken positive Margen generieren.

Es gibt aktuell jedoch auch Fälle, in denen die Bank vor der Finanzmarktkrise Konditionen zugesagt hat, die derzeit am Markt nicht mehr zu erhalten sind. Vor dem Zinsfixing kann hier die Förderbank eingebunden werden, um günstiger als der Kapitalmarkt zu refinanzieren.

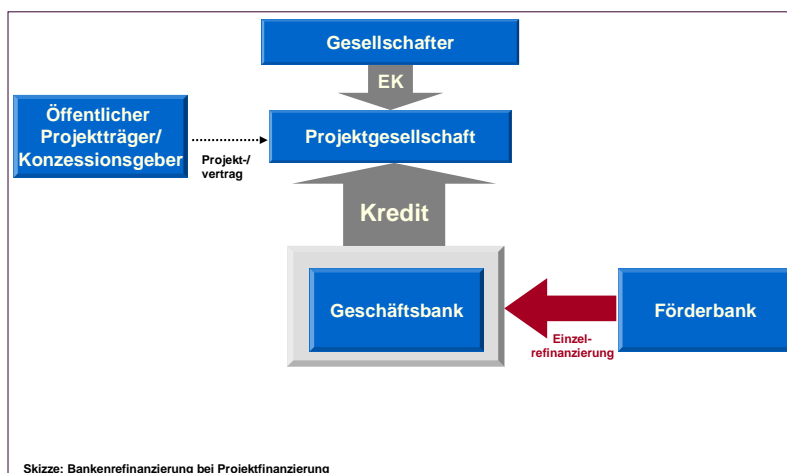
Der oben beschriebene echte Forderungsverkauf hat zur Folge, dass die Forderung aus der Bilanz der Bank eliminiert wird. Damit kann auch eine Anrechnung auf das Bankenlimit vermieden werden, da unmittelbar auf die angekaufte öffentliche Forderung (Forfaitierung mit Einredeverzicht) abgestellt werden kann.

Um die Forderung in der Bilanz der Bank zu halten, kann die Refinanzierung auch über ein Darlehen an die Bank erfolgen. Die Besicherung der Förderbank erfolgt über die Abtretung der kommunalen Forderung inklusive des Einredeverzichts.

Hier ergeben sich folgende Unterschiede zum Forderungsverkauf:

- a) Zinsbindungen über 10 Jahre sind tendenziell teurer, da die Kündigung nach 10 Jahren nicht ausgeschlossen werden kann.
- b) Bisher wurde noch keine Lösung zur Vermeidung der Solva-Anrechnungspflicht gefunden.

Grundstruktur Bankenrefinanzierung (2)

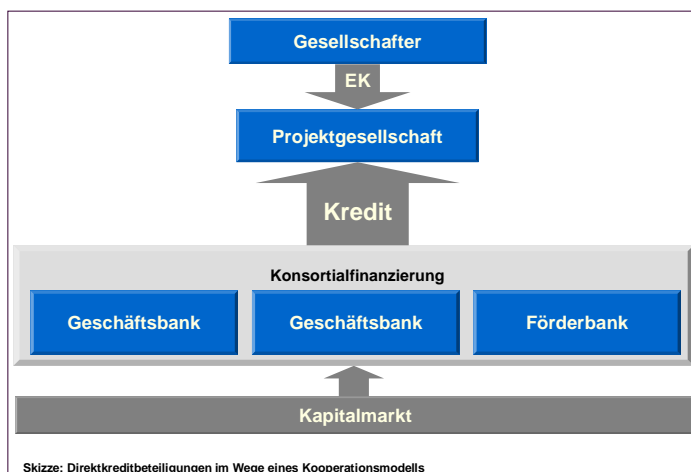


Auf Nachfrage erläuterte Frau Victor, dass man sich die zu refinanzierenden Institute im Einzelfall hinsichtlich der Ratings oder Risikopolitik ansehe. Eine Art Mindestrating werde aber wegen der Einredefreiheit der Forderungen nicht erwartet. Herr Stenger bestätigte auch für die ILB, dass dies bei einer Einredeverzichtserklärung unerheblich sei. Ohne Einredeverzicht setze man aber mindestens „investment grade“ oder ähnliche Strukturen voraus. Frau Victor betonte, dass die TAB nur zu einhundert Prozent forfaitierte und nur einredefreie Abschnitte akzeptiere. Bei der ILB sei dies laut Herrn Stenger hingegen eine Einzelfallentscheidung und er ergänzte, dass seine Bank nicht dem „Windhundverfahren“ – wie es die KfW für ihr Projektfinanzierungsprogramm praktiziere – folge, sondern ihre Leistungen auch mehreren Banken untereinander anbiete, ohne dabei irgendeine Geschäftsbank zu begünstigen.

*Direktkredit auf Konsortialbasis
(Elisabeth Leidinger, NRW.BANK)*

Frau Elisabeth Leidinger erläuterte die Möglichkeiten des Direktkreditmodells, bei dem sich die Förderbank direkt an der Kreditvergabe beteilige. Diese Variante komme sowohl bei der Bauzwischenfinanzierung, der einredfreien Forfaitierung als auch bei der Projektfinanzierung in Betracht. Es gehe beim Direktkredit derzeit vor allem darum, lange Laufzeiten darzustellen und Konditionen verbindlich halten zu können.

Skizze zum Direktbeteiligungsmodell



Der Ankauf einredefrei gestellter Forderungen gegenüber der öffentlichen Hand könne von der Förderbank unmittelbar und ohne Einbindung in ein Konsortium erfolgen. Gleichwohl seien auch hier Konsortialfinanzierungen vorstellbar. Dabei könne die NRW.BANK je nach Konstellation sowohl die Führerschaft des Konsor-

tiums übernehmen, als auch als Konsortialbank unter der Führung einer anderen Bank teilnehmen.

Auf der Grundlage ihres Förderauftrages, stelle die NRW.BANK mehreren Bietern in einem PPP auf Anfrage ein Angebot zum Ankauf einredefrei gestellter Forderungen gegenüber der öffentlichen Hand zu gleichen Konditionen. Daher werden Exklusivitätsvorgaben seitens der Vergabestelle, die die Begleitung mehrerer Bieter durch eine Bank einfordern, kritisch und im Widerspruch zum Förderauftrag gesehen. Das Vorgehen in diesen Fällen werde mit den Bietern abgestimmt.

Bei Bauzwischenfinanzierung und Projektfinanzierung biete die NRW.BANK maximal 50 Prozent der Investition als Direktkredit auf Basis einer Einladung einer konsortialführenden Bank im Rahmen einer Konsortialfinanzierung an. Der Betrag der NRW.BANK dürfe nicht größer sein als der Anteil des Konsortialführers. Bei diesen Finanzierungen würden für die NRW.BANK das „Windhundprinzip“ und die damit verbundene Exklusivität gelten.

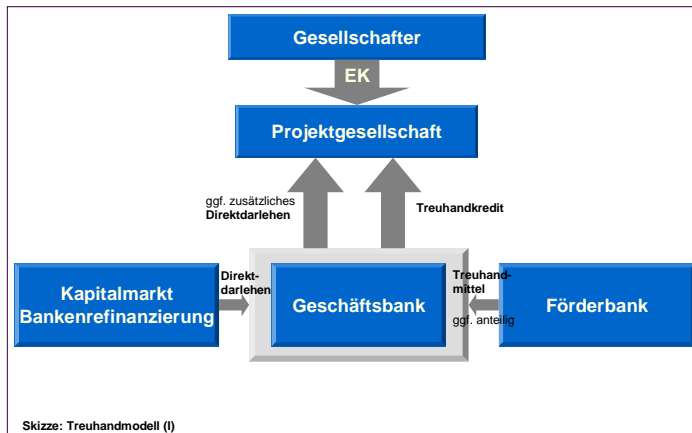
Frau Hella Prien ergänzte für die Investitionsbank Schleswig-Holstein, dass auch diese das Direktkreditmodell anbiete. Dies gelte für die Forfaitierung mit Einredevorzicht einschließlich der Bauzwischenfinanzierung und für die Projektfinanzierung. Wie auch bei der NRW.BANK übernehme die IB-SH lediglich anteilige Finanzierungen im Bereich der Projektfinanzierung, allerdings gelte bei der IB-SH der Grundsatz eines „diskriminierungsfreien“ Angebotes auch im Projektfinanzierungsbereich. Exklusivität würde in jedem Fall nicht erklärt werden. Bis zum „Zusammenbruch“ des Syndizierungsmarktes sei grundsätzlich auch eine Beteiligung im Rahmen des Syndizierungsprozesses nach „Financial Close“ möglich gewesen. Allerdings sei zu erwarten, dass in der aktuellen Situation auch für Projektfinanzierungen möglichst bereits vor „Financial Close“ verbindliche Zusagen der Beteiligten erwartet würden. Alternativ könne man neue Verfahrensformen, wie beispielsweise eine anteilige Beistellung der Förderbankenfinanzierung erproben oder aber die Einbindung eines Finanzierungswettbewerbs in ein Vergabeverfahren.

Treuhandmodell

(Hella Prien, Investitionsbank Schleswig-Holstein, IB-SH)

Frau Prien erläuterte eine weitere Variante der Förderbankenfinanzierung, die jedoch bisher nicht zwingend mit PPP-Projekten in Verbindung zu bringen sei. Statt Herauslegung eines direkten Kredits, könne die Förderbank einer Geschäftsbank „Treuhandmittel“ bereitstellen, die diese als Darlehen im Wege eines „Treuhandverhältnisses“ an den Kunden ausreichen würde. Die Mittel würden demnach durch die Geschäftsbank „im eigenen Namen für fremde Rechnung“ vergeben.

Skizze zum „Treuhandmodell“ (wie bereits praktiziert)



Der Treuhänder (Geschäftsbank) übernehme auf Basis der vertraglichen Vereinbarungen zum Treuhandverhältnis (wie Zinsen, Gebühren, Auszahlungsbedingungen etc.), die im Kreditvertrag mit dem Kunden zu spiegeln seien, mit dem Treugeber (Förderbank) die operative Abwicklung des Kredites im Verhältnis zum Kunden. Eine bilanzielle Belastung entstehe für den Treuhänder nicht. Die von den Förderbanken refinanzierten und über die Hausbank dem Kunden im Wege des „Treuhandmodells“ bereitgestellten Mittel belasteten zudem nicht die Refinanzierungslimite der Geschäftsbanken. Im Wege des Treuhandkredits entfalle für das Förderinstitut die Abwicklung der Finanzierung im Direktverhältnis zum Kunden. Dies würde durch die Hausbank bzw. eine die Finanzierung strukturierende Geschäftsbank erfolgen. Über das Treuhandmodell könne grundsätzlich eine vollständige, i. d. R. aber eine anteilige Förderbanken-Finanzierung bereit gestellt werden.

Das Treuhandmodell könne möglicherweise auch mit dem in der Folge zu diskutierenden „bankgarantierten Finanzierungsmodell“ kombiniert werden bzw. die Basis hierfür bilden.

Ist ein Bankgarantie-Modell praktikabel?

(Einführung: Hella Prien, Moderation: Dr. Brigitte Wesierski)

Frau Dr. Brigitte Wesierski und Frau Hella Prien lieferten die Einführung zum Thema: Bankgarantiertes Finanzierungsmodell:

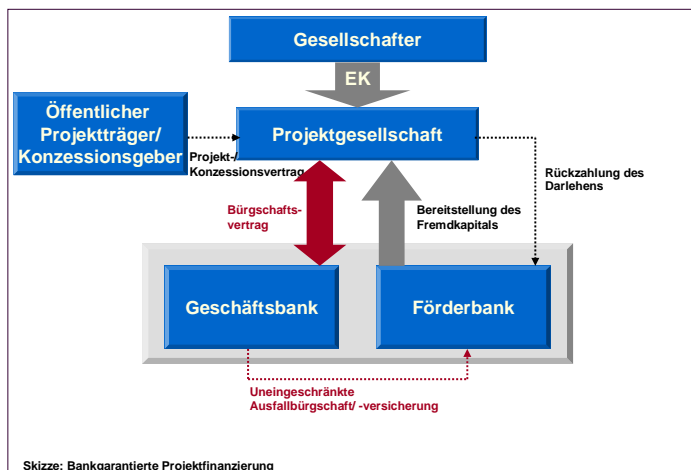
Im Bundesgebiet werde aktuell wiederholt ein Finanzierungsmodell für ÖPP-Vorhaben diskutiert bzw. auf vielen PPP-Veranstaltungen propagiert, das in Großbritannien dem Vernehmen nach bereits erfolgreich umgesetzt worden sei. Das Ziel des Modells liege in einer Reduzierung der Finanzierungskosten für Projektfinanzierungen, die angesichts der Liquiditätssituation der Geschäftsbanken als hoch wahrgenommen würden. Die Einbindung der Förderbanken könne möglicherweise die „Konkurrenzfähigkeit“ der Projektfinanzierung im Zuge von PPP-Projekten in einer schwierigen Kapitalmarktsituation stärken, um bei geeigneten Vorhaben weiterhin auf die Vorteile eines Finanzierungsmodells mit weit reichendem Risikotransfer abstellen zu können.

Kern des Modells sei Trennung von Liquiditätsvergabe und Risikoübernahme im Falle von Projektfinanzierungen bei ÖPP-Modellen:



2. Werkstattgespräch

Grundstruktur „Bankgarantie-Modell“



Es werde dabei unterstellt, dass die Förderbanken über eine hinreichend günstigere Refinanzierungsbasis verfügten und daher die Liquidität zur Verfügung stellen. Die Geschäftsbanken hingegen sollen über Stellung einer Ausfallbürgschaft die Projektrisiken übernehmen. So könne eine (substantiell) verbesserte Gesamt-marge bezüglich der Liquiditätskosten und Risikomarge zum Tragen kommen. Auf diese Weise könnten durch das Modell – trotz der zusätzlichen Kosten für die Ausfallbürgschaft – möglicherweise Kostenvorteile erwirtschaftet werden.

Das Modell stelle eigentlich das Grundprinzip der bisherigen KfW/Förderbankenpraxis „auf den Kopf“, weil die Förderbank als Direktkreditgeber in Erscheinung trete. Es gehe um einen Weg, Liquidität möglichst nicht Limit belastend in eine Finanzierungsstruktur hinein zu bringen. Im Prinzip gleiche das Modell dem Treuhandprinzip. Allerdings werde hier zusätzlich ein Bürgschafts- oder Versicherungsinstrument eingefügt, durch das der Treuhänder - ganz oder anteilig – Risiken übernehmen solle.

Voraussetzung für die Praktikabilität des Modells sei, dass die Ausfallbürgschaft auf die Refinanzierungslimite der Banken gar nicht oder nur in Höhe des zu ermittelnden wahrscheinlichen Ausfalls angerechnet würde. Außerdem müsste wohl zumindest eine begrenzte Anrechnung auf die Eigenkapitalbasis der Geschäftsbank erfolgen (i. H. des bewerteten Ausfallrisikos, welches mit einer Ausfallbürgschaft übernommen werden soll). Dieser Aspekt erscheine vor dem Hintergrund knapper Eigenkapitalreserven neben einer Reduzierung der Finanzierungskosten ebenfalls als maßgeblich für die Vorteilhaftigkeit des Modells aus Geschäftsbankensicht. Hier gelte es, gegebenenfalls einen Modus mit der BAFin zu finden.

Frau Prien gab aber auch zu Bedenken, dass bei diesem Modell - entgegen der häufig verbreiteten Ansicht - auch eine Kreditprüfung seitens der Förderbank notwendig sei. Da es sich beim bankgarantierten Finanzierungsmodell nicht um eine Refinanzierung oder eine Durchleitkreditvariante handele, müsse das Kredit gewährende Förderinstitut die Finanzierung eines Projekts unter Berücksichtigung der bankaufsichtsrechtlichen Regeln wie einen Eigenkredit prüfen und bearbeiten. Die Ausfallbürgschaft könne nur als eine Zusatzsicherheit gelten. Entsprechend stelle sich auch die Margenkalkulation unter Einbeziehung des Projektrisikos mit Zusatzsicherheit dar. Lediglich der geringere Aufwand (der durch den Treuhänder übernommen würde) in der Abwicklung der Transaktion würde aus der Anrechnung im Rahmen der Kreditmarge entfallen.

Im Ergebnis stelle sich daher die berechtigte Frage, ob das Modell wirklich preiswerter sei, als die klassischen Varianten des Förderbankenangebots. *PartnerRegio* wolle das Modell daher zunächst im Kreise der Experten von Geschäftsbanken und anderen Förderbanken sowie mit den Vertretern der PPP-Kompetenzzentren ergebnisoffen diskutieren. Genau diesem Zweck solle das 2. Werkstattgespräch von *PartnerRegio* dienen.

Diskussion

1. Grundsätzliche Frage zur Wirtschaftlichkeit

Nach Ansicht einer großen Anzahl von Teilnehmern würde der etwaige Vorteil günstigerer Liquiditätskosten beim bankgarantierten Modell mit hoher Wahrscheinlichkeit durch eine Prämie für die Ausfallbürgschaft sehr schnell „aufgezehrt“ werden.

Darüber hinaus könne aus dem Blickwinkel von *PartnerRegio* bestätigt werden, dass die Abwicklung des Modells insbesondere unter bankaufsichtsrechtlichen Kriterien sicher zu stellen bzw. entsprechend zu prüfen sei:

Für den Einsatz dieses Modells in Deutschland sei in Betracht zu ziehen, dass das in England entwickelte Modell von einer Finanzierung direkt über die Öffentliche Hand, also das Treasury bzw. seine ausführende Verwaltung ausgehe. Dies sei in Deutschland nicht möglich. Die Öffentliche Hand könne hier nur über die Förderbanken tätig werden, die eine derartige Transaktion nur im Rahmen der bankaufsichtsrechtlichen Vorgaben für Kreditgeschäfte umsetzen könnten. Damit erfordere diese Transaktion auch seitens der Förderbank eine vollumfängliche Risikoanalyse zum Zeitpunkt der Eingehung des Engagements sowie der laufenden Überwachung. Auch die buchungstechnische Behandlung sei operativ sicherzustellen.

Die Überlegung, dass die Finanzierung bei der Anwendung dieses Modells bei erster Ansicht nicht preisgünstiger werde, wurde von den Anwesenden durchweg bestätigt. Die Vorteile bei den Liquiditätskosten würden höchstwahrscheinlich durch erhöhte Transaktionskosten (doppelte Prüfung) wieder negiert. Im Wettbewerb gebe es dann keinen Vorteil mehr.

2. Unterschiedliche Eignung entsprechend der zu übertragene Projekt Risiken

Auf Basis der zuvor dargestellten Einschätzung stelle sich aus Sicht der Förderinstitute bei einer Projektfinanzierung auf „Verfügbarkeitsbasis“ (ohne Marktrisiko) die Frage der Gesamtwirtschaftlichkeit des Modellansatzes. Eine Verbesserung der Risikomarge durch die Ausfallbürgschaft einer Geschäftsbank sei unter den aufgezeigten Bedingungen wahrscheinlich als eher marginal einzustufen. Eine andere Betrachtung möge sich allenfalls im Zusammenhang mit der Übernahme von Marktrisiken ergeben, etwa im Bereich von Verkehrsprojekten.

3. Klärung zur Vermeidung eines möglichen Beihilfetatbestandes

Darüber hinaus wurde die Frage nach der Beihilfe Problematik gestellt. Frau Prien merkte darauf an, dass diese Fragestellung gelöst sein könnte, wenn die Entwicklung eines marktgerechten Preises aus Projektrisiko und Sicherung über Ausfallbürgschaft vorausgesetzt werde bzw. gelingen könne. Die Ermittlung eines risikoadäquaten Preises sei ein wichtiger Aspekt, um sich keiner Beihilfe Relevanz des Modells auszusetzen. Dies gestaltete sich bei einer vollständigen Finanzierung durch ein Förderinstitut (oder auch mehrere Förderinstitute) möglicherweise schwierig, da der „Markttest“ wie beim gängigen Kooperationsdarlehen (Direkt-

kreditbeteiligung) nicht gegeben sei. Im Zweifel sei das Modell mit der EU-Kommission abzustimmen.

4. Ausgestaltung der Ausfallbürgschaft

Die Wirkung einer „Ausfallbürgschaft“ sei üblicherweise auf die Rückabwicklung eines Engagements ausgerichtet, nicht auf eine Fortführung desselben bzw. zu diesem Zweck auf die direkte Abfederung auftretender Cash-Flow-Defizite, so dass es zum Rückabwicklungsfall gar nicht erst komme. Diese Wirkungsweise könne aus Sicht der Förderinstitute nur mit einer vollwertigen Garantie (Bürgschaft) „auf erstes Anfordern“ realisiert werden. Sofern die Förderbank zunächst etwaige Eintrittsrechte ausüben müsse, sei die Werthaltigkeit einer „Ausfallbürgschaft“ (als zusätzliche Sicherheit) zu hinterfragen.

Andererseits könne es nicht im Sinne einer adäquaten PPP-Vertragsstruktur angesehen werden, wenn bei Eintritt eines (des ersten) Leistungsstörungsfalles bei einem Projekt sofort in die Rückabwicklung des Vertrages eintreten würde, um eine Abdeckung aus der Ausfallbürgschaft zu erlangen. Damit würde der beabsichtigten Intention einer Projektfinanzierung, nämlich die Banken adäquat in das Refinanzierungsrisiko einzubeziehen und dies mit dem Eintrittsrecht zu besichern, gerade nicht Rechnung getragen.

Würde im Falle einer Leistungsstörung die Geschäftsbank wiederum (unmittelbar) aus der Ausfallbürgschaft eintreten, müsste der Kredit zu diesem Zeitpunkt an die eintretende Geschäftsbank übergehen (das Modell könnte dann schon in einer frühen Projektphase quasi obsolet werden). Es erscheine nicht vorstellbar, dass nach einem erfolgten Eintritt bei Leistungsstörung (Ausgleich des Defizits) durch die Geschäftsbank das Eintrittsrecht anteilig als Sicherheit abgetreten werden könnte, was in einem solchen Fall aber folgerichtig der Fall sein müsste.

5. Erfahrungsbericht aus England

Aus dem Blickwinkel der ÖPP-Deutschland AG fügte Herr Dr. Littwin hinzu, dass im Vereinigten Königreich lediglich zwei Versuche zu einem solchen Modell gestartet worden seien, diese aber nicht funktioniert hätten. Aus Sicht der EPEC sei das Modell nicht markterprobt und es gebe Probleme mit der Dokumentation. Eine Marktabfrage habe ein zwiespältiges Pro und Contra ergeben.

Fazit

Die mit dem Bankgarantiemodell verfolgte Zielsetzung kann nach den ersten vorliegenden Ergebnissen nicht oder nur teilweise erfüllt werden. Für die mit dem Modell angestrebten wirtschaftlichen Vorteile gegenüber einer klassischen Projektfinanzierungsvariante gelten die in der Diskussion aufgezeigten Vorbehalte.

Nach Auffassung der meisten Teilnehmer gibt es keinen Vorteil bei der Wirtschaftlichkeit (hohe Kosten für Doppel-Strukturen) und auch nicht in Bezug auf die angestrebte Risikostrukturierung. Bei der Projektfinanzierung übernimmt auch die Förderbank Projektrisiken, die durch die Bürgschaft der Geschäftsbank abge-

sichert werden. Damit ist sowohl auf das Projektrisiko als auch die zusätzliche Sicherheit (Ausfallbürgschaft) abzustellen.

Eine grundlegende Voraussetzung, um die wesentlichen Komponenten der Modellüberlegungen zum Tragen kommen zu lassen, ist in jedem Fall eine sachgerechte, bankaufsichtsrechtlich belastbare Ermittlung des „wahrscheinlichen Ausfalls“.

Ungeachtet der zuvor aufgelisteten Problemstellungen sind weitere Anforderungen für die Konzeptionierung und Umsetzung des Modells zu berücksichtigen, beispielsweise die projektträgerseitige Akzeptanz (bzw. das sich hieraus ergebende Marktpotential) sowie etwaige vergaberechtliche Aspekte. Dies erscheint in Anbetracht des als nicht unerheblich eingeschätzten Transaktionsaufwands, insbesondere in bankaufsichtsrechtlicher Hinsicht, zwingend erforderlich, wenn nicht die erheblichen „Entwicklungskosten“ zulasten eines Projektes anfallen bzw. von diesem allein zu tragen sein sollen.

Das Modell wäre auf Gesamtkostenbasis einer konventionellen Finanzierung gegenüberzustellen, um eine abschließende, belastbare Aussage über die wirtschaftliche Tragfähigkeit und somit die Eignung des Modells treffen zu können.

Die Teilnehmer verständigen sich, dass das „bankgarantierte Finanzierungsmodell“ nach dem derzeitigen Verständnis wohl lediglich relevant sein könne, wenn das Thema der Limitanrechnung eine Rolle spiele, so dass eine einfache Bereitstellung von Refinanzierungsmitteln (zur „Schonung“ der Marge in Bezug auf die Liquiditätskosten) keine Lösung darstelle. Dies könnte der Fall sein, wenn es um größere Volumina gehe, die für ein kleineres Förderinstitut Problemstellungen aufwerfen könnten. Darüber hinaus könnte das Modell im Einzelfall Vorteile, etwa zur „Feinsteuerung“ bestimmter Risiken bringen. Die Geschäftsbanken könnten möglicherweise Banklimite, Liquiditätskosten und Kosten in Bezug auf die Anrechnung nach den Solvabilitätsbestimmungen sparen. Dies gilt aber nur, wenn die Bürgschaft nicht in voller Höhe des Kredites angerechnet werden, was weiter zu prüfen ist. Zur Nutzung der günstigeren Liquiditätskosten scheint daher die klassische Refinanzierung vorzugswürdig, soweit unter den dargestellten Gegebenheiten und Restriktionen darstellbar.