

PPP-Finanzierung – Flexibilität als Erfolgsfaktor

Andreas Iding

Die Finanzierung ist ein wichtiger, aber nicht der wichtigste Baustein bei der Entscheidung für oder gegen die Beschaffungsvariante PPP. Allerdings hat die Omnipräsenz der Banken bei vielen PPP-Foren, vor allem bei Kommunen, den Eindruck erweckt, dass die Partnerschaften in erster Linie eine andere Finanzierungsalternative – speziell für klamme öffentliche Kassen – seien. Tatsächlich aber ist PPP eine Möglichkeit, Infrastrukturen effizienter zu erstellen und zu betreiben, meint der Autor. Hier sind aber auch die Kreditinstitute mit neuen Ideen wie der eigenkapitalähnlichen Struktur gefragt. (Red.)

Die Wahl der geeigneten Finanzierungsstruktur bei PPP-Projekten im öffentlichen Hochbau ist in der Vergangenheit kontrovers diskutiert worden. Teilweise wurde ihr im Vergleich zu den anderen Leistungselementen eine zu hohe Bedeutung beigemessen, und sie scheint auch nicht immer einfach zu sein. Um die angemessene Finanzierung zu finden, bedarf es aber keiner dogmatischen Einstellung. Diese ist kontraproduktiv. Flexibilität im Vergabeprozess und die richtige Einschätzung von real möglichen Immobilienrisiken sind hingegen die Erfolgsfaktoren für Finanziers und Sponsoren auf dem Weg zu einem erfolgreichen PPP-Projekt.

Sinkendes Mindestvolumen für PPP

Die Anzahl der abgeschlossenen PPP-Projektverträge im öffentlichen Hochbau wächst stetig, die kumulierten Projektvolumina in den sachlichen Teilmärkten Bildung, Verwaltung und Sportstätten sind für die Marktteilnehmer sehr interessant und trotz erhöhter Steuereinnahmen der öffentlichen Hand rückt die alternative Beschaffungsvariante PPP bei den Kommunen, den Ländern und dem Bund zunehmend in den Fokus. Insbesondere nachdem der Markt in der Vergangenheit gezeigt hat, dass Mindestinvestitionsgrößen von 20 Millionen Euro überhaupt nicht notwendig sind, um erfolgreiche und marktfähige Projekte zu strukturieren, scheint es zu gelingen, den latenten Bedarf insbesondere bei den rund 13 000 Kommunen in Deutschland langsam zu aktivieren.

Man darf auch große Hoffnung auf die Partnerschaften Deutschland (PD) setzen,

die mit bundespolitischer Unterstützung im zweiten Halbjahr 2008 operativ an den Start gehen soll. Auch hier wird hoffentlich ein Beitrag zum Erreichen der 15-Prozent-Zielmarke geleistet, denn noch immer ist ein enormes Informationsdefizit bei den Entscheidern der öffentlichen Hand zu verzeichnen. Und genau dies zu beheben wird die entscheidende Aufgabe der PD sein. Nur durch die gebetsmühlenartige Wiederholung der eigentlichen Vorteile wie Effizienz, Nachhaltigkeit und gesteigertes Dienstleistungsniveau bei den Meinungsbildnern im öffentlichen Raum kann ein Flächenbrand der Nachfrage von PPP-Infrastrukturbeschaffung im positiven Sinne entfacht werden.

Die Rolle der Banken beziehungsweise deren Wahrnehmung ist seit den Anfängen von PPP in Deutschland sehr groß. Kein Symposium, keine Tagung oder Workshop fand ohne Beteiligung der Finanzwirtschaft statt. Omnipräsent wurde den PPP-Projekten von den Protagonisten der Stempel aufgedrückt. Bei vielen Teilnehmern der öffentlichen Hand blieb dann doch der Eindruck hängen, dass es sich im Wesentlichen um eine Finanzierungsalternative handeln würde und nicht um die eigentliche Hebung von Effizienzvorteilen.

Der Autor

Dr. Andreas Iding ist Prokurist der GOLDBECK Public Partner GmbH, Bielefeld, und für das operative Geschäft bei der Strukturierung von PPP-Projekten im öffentlichen Hochbau in Deutschland verantwortlich.

Der enorme Druck, neue Geschäftsfelder zu entwickeln und die gestiegenen Erwartungen an die Kapitalverzinsung zu erfüllen, war möglicherweise Ursache für die objektiv nicht immer richtig eingeschätzte Bedeutung der Finanzierung im PPP-Gesamtkontext. Der wesentliche Wert- und/oder Kostentreiber bei der Strukturierung einer PPP ist und bleibt die Planung unter Lebenszyklusbetrachtung. Nur wer die technischen Zusammenhänge des vorgegebenen Betriebskonzeptes der öffentlichen Hand versteht, ist in der Lage, auf dieser Basis ein nutzerspezifisches Betreiberkonzept für die Immobilie als Antwort zu entwickeln.

Finanzierung – nur ein Baustein des Effizienzgewinns

Flächenwirtschaftlichkeit hat den größten Hebel auf die Effizienz, das ist nicht zu leugnen. Allein der Zusammenhang von Kostenbeeinflussungspotenzialen in Abhängigkeit zum Projektfortschritt bringt diese Erkenntnis immer wieder offensichtlich zum Ausdruck. Lässt sich daraus gar eine geringe Bedeutung der Finanzierung im Rahmen von PPP ableiten? Nein. Eine Interpretation in diese Richtung ist ebenso falsch wie fahrlässig. Die Effizienzpotenziale würden nicht vollständig gehoben.

Ohne Finanzierung nützen auch die besten technischen Lösungen nichts. Ein fröhliches „Happy Engineering“ wäre das andere Extrem auf einem Kontinuum, welches die Werttreiber der Effizienz von PPP-Projekten darstellt. Es ist daher zu hinterfragen, welche Erfolgsfaktoren in der Vergangenheit die Finanzierung bei der Einbindung in PPP-Projekte erfolgreich bestimmt haben und ob sich daraus Erkenntnisse für die Zukunft ableiten lassen.

Exemplarisch für eine Betrachtung können die Ämter für Bodenmanagement dienen, die vom Land Hessen ausgeschrieben wurden und von denen zwischenzeitlich drei Projekte vergeben worden sind. Das Leistungsprofil war sehr umfangreich, wurde doch neben Planung, Bau und Bauunterhaltung sowie Betrieb auch das Energiemengen- und anschließende Verwertungsrisiko nach Vertragsabschluss zu großen Teilen dem privaten Partner übertragen.

Nach Fertigstellung der beiden Projekte wird das Land Hessen die Immobilien für die nächsten 30 Jahre anmieten. In Limburg und Büdingen bewegt sich das Investitionsvolumen knapp unterhalb

von 15 Millionen Euro, eine Größe, von denen es in Deutschland eine Vielzahl von vergleichbaren Projekten geben dürfte. Ausgeschrieben unter dem Label der Projektfinanzierung war relativ schnell offensichtlich, dass eine wirtschaftswissenschaftlich reinrassige Projektfinanzierung nicht unbedingt marktfähig ist. Das Finanzierungsvolumen steht in keinem Verhältnis zu den üblichen Transaktionskosten. Eine Einredeverzichtserklärung der öffentlichen Hand wurde nicht nur nicht in Aussicht gestellt, sie stand zu keinem Zeitpunkt zur Diskussion. Eine Finanzierung auf der Basis einer Forfaitierung zu kommunalkreditähnlichen Konditionen war somit ausgeschlossen.

Allein die Besonderheit, das Verwertungsrisiko dem privaten Partner zu übertragen, öffnete neue Chancen. Nun bestand die Möglichkeit, grundpfandrechtliche Sicherheiten bei der Finanzierung einzubringen. An beiden Standorten wurden daher individuelle Finanzierungsstrukturen entwickelt, die neben klassischen Hypothekendarlehen, der langfristigen Finanzierung und der Einbringung von Eigenkapital auch die massive Senkung von Transaktionskosten im Rahmen der Finanzierung vorsehen. Begrifflich kann man sich auf eine projektbezogene Immobilienfinanzierung mit PPP-Spezifika verständigen, nicht mehr, aber auch nicht weniger.

Dies konnte nur gelingen, indem mit größter Flexibilität der privaten Partner auf die Besonderheiten der PPP-Ausschreibung und der Vergabeverhandlungen eingegangen wurde. Neben Finanzierungskosten und der Sicherheitenstruktur war dies ein entscheidendes Merkmal, warum die Finanzierung des Projektes erfolgreich gelingen konnte. Die Marktteilnehmer kennen die engen Zeitspannen, die oftmals zwischen „LAFO“ und „financial close“ liegen. Die Anpassung und Fortschreibung der Angebote musste auch diesem Aspekt standhalten. Daher war nicht nur die Flexibilität in finanzierungstechnischer Hinsicht gefragt, auch die Schnelligkeit spielte eine Rolle und rundete das Bild ab.

Bankpartner muss beweglich sein

Welche allgemeingültigen Aussagen und Erkenntnisse lassen sich daraus ableiten? Ist bei einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die Komponenten Bau und Betrieb nicht nur der Preis entscheidend, sondern auch die Qualität, lässt sich

diese Erkenntnis auch auf die Finanzierung übertragen. Neben offensichtlichen Kriterien wie Margen für den Langfristzins, Derivate und einem angemessenen Preis-Leistungsverhältnis der Sicherheitenbausteine kann der Finanzierungspartner seine Leistungsfähigkeit mit einer hohen Flexibilität unter Beweis stellen. Nur effektive und effiziente Lösungen werden den zukünftigen Anforderungen des Marktes gerecht und zeichnen erfolgreiche Finanziere aus.

Hier helfen Produktbereiche bei den Banken, die ein umfassendes Bündel von Finanzierungsdienstleistungen beziehungsweise -produkten in die Vergabeverhandlung mit einbringen können. Oftmals sind es kleine Aspekte, die aus unterschiedlichsten Gründen bei der öffentlichen Hand – vielleicht auch politisch motiviert – Akzeptanz finden. Der Kundennutzen wird jedoch maximiert, wenn genau diese kleinen Aspekte Berücksichtigung finden. Wenn noch fachübergreifende Kompetenz hinsichtlich Projektfinanzierung und Forfaitierungsmodellen vorhanden ist, kann auch dies zum Vorteil gereichen. Ein weiterer positiver Wettbewerbsvorteil ist ein vorhandener Erfahrungsschatz bei der Finanzierung von öffentlicher Infrastruktur. Diese Kompetenzen stellen im Zusammenspiel mit den technischen und rechtlichen Disziplinen eine gute Grundlage dar, um den zukünftigen Anforderungen besser gerecht werden zu können.

Schaffung eigenkapitalähnlicher Strukturen gefragt

Die Entwicklung der Finanzierung im Rahmen von PPP-Projekten wird aber auch dadurch bestimmt, ob und wie es gelingt, Finanzierungsbestandteile mit Eigenkapitalcharakter in die Strukturierung mit einzubringen. In diesem Feld ist noch die meiste Entwicklungsarbeit zu leisten. Der, dem es als ersten gelingt, relativ standardisiert Eigenkapital in PPP-Projekte vergaberechtskonform einzubringen, wird auf mittlere Sicht ein Alleinstellungsmerkmal genießen und als Pionier im Markt große Vorteile generieren können.

Ein weiterer Aspekt bei der Finanzierung ist noch zu diskutieren. Auch in der Zukunft wird in besonderer Weise die Beobachtung der Verschuldung der öffentlichen Haushalte unter den Maastrichtkriterien erfolgen. Es ist nicht bekannt, dass eine belastbare Analyse – geschweige denn Metaanalyse – vor-

liegt, in dem die Eurostat-Konformität von Projektfinanzierung oder Forfaitierungsmodellen Untersuchungsgegenstand ist. Einzelansätze sind vorhanden, Konsistenz zeichnet sie jedoch nicht aus. Es liegt auf der Hand, dass bei der zukünftigen Bewertung öffentlicher Haushalte die Bonität wesentlich durch den Verschuldungsgrad bestimmt wird.

Es darf aber auch nicht unterschätzt werden, dass der tatsächliche Zahlungsstrom, das effektive Entgelt, welches von der öffentlichen Hand an den privaten Partner über den gesamten Vertragszeitraum gezahlt wird, mindestens gleichwertig die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und somit die Kreditwürdigkeit beeinflusst.

Auch hier ist eine einseitige Betrachtung nicht angemessen, beide Parameter müssen in die zukünftige Bonitätsprüfung der öffentlichen Hand einfließen. Somit ist die Wahl der grundsätzlichen Finanzierungsmodelle vor dem Hintergrund von Ratingüberlegungen für die öffentliche Hand nicht nur hinsichtlich der Verschuldung, sondern auch der Zahlungsverpflichtungen vorzunehmen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der Finanzierung grundsätzlich eine gleich hohe Bedeutung beizumessen ist wie der Planung, der Bauausführung und dem langfristigen Management der Immobilien. Die Strukturierung und die projektspezifische Abstimmung der einzelnen Leistungselemente auf das individuelle Nutzerbedarfsprogramm ist der entscheidende Werttreiber. Die Marktteilnehmer, die dieser Aufgabe optimal nachkommen, schaffen „best value for money“ für die öffentliche Hand.

Mehr PPP-Projekte für effiziente Prozesse erforderlich

Im Rahmen der Wettbewerbsfähigkeit von Finanziers wird in Zukunft die Flexibilität neben den Kriterien wie Marge und Sicherheit im Vergabeprozess an Bedeutung gewinnen und möglicherweise den Ausschlag für den Erfolg geben. Wer schnell reagieren und sich auf die spezifischen Besonderheiten der Auftraggeber einstellen kann, wird sich durchsetzen. Der Abschluss von PPP-Verträgen ist der unbestechliche Indikator für Erfolg. Von denen im Übrigen der Markt noch eine steigende Anzahl benötigt, um homogene Marktbedingungen für höchstmögliche Effizienz zu erzielen. ■