

These zur Finanzierung von kommunalen Projekten

Der Bedarf an „privatwirtschaftlicher Finanzierung von öffentlichen Bau- und Investitionsvorhaben“ steigt mit jeder Woche, in welcher die Corona-Krise weiter die Haushalte belastet und die aufgebauten Reserven der Stadtkämmerer angreift. Damit werden - wie auch Referenten im „Kommunalen Finanzmarktforum“ der NRW.Bank im Januar anmerkten - sogenannte PPP-Modelle (Public-Private-Partnerships) wieder interessanter und rücken mit allen Lehren aus den vergangenen Jahrzehnten wieder in den Mittelpunkt vieler Überlegungen. Insbesondere im Bereich der Daseinsvorsorge können sie eingesetzt werden, wenn die Rahmenbedingungen jedes einzelnen Projektes genau analysiert und ein diesbezügliches „Projektlastenheft“ erstellt wird.

Diese Analyse ist äußerst wichtig, da die Zielparameter der beteiligten Parteien - die Kommune auf der einen Seite mit dem Ziel einer erfolgreichen Daseinsvorsorge und der private Betreiber auf der anderen Seite mit dem Ziel seiner Gewinnmaximierung - sehr unterschiedlich ausfallen können. Ebenso können diese Ziele auf unterschiedlichen Messebenen stattfinden, wie zum Beispiel der Erzielung eines bestimmten Nutzens, der sich nicht in den jährlichen Gewinnzahlen der PPP-Gesellschaft widerspiegelt.

Somit müssen in jedem Projekt drei Bereiche genau betrachtet und feinjustiert werden:

- ▶ Ablauf der Bedarfsermittlung und Erstellung des „Lastenheftes“ (Leistungsbeschreibung, welche die PPP-Gesellschaft erbringen muss),
- ▶ Bestimmung und Quantifizierung der Messgrößen, die den Erfolg des Projektes bestimmen (besonders wichtig,

wenn es nicht nur um die Kosteneinsparung, sondern auch um die Erzielung eines Nutzens geht) sowie

- ▶ Festlegung der Projektstruktur und auch der Finanzierungsstruktur, da diese unter Umständen dazu genutzt werden kann, um die verschiedenen Ziele „auszubalancieren“.
- Beispielsweise könnten „Social Impact Bonds“ im sozialen Bereich ein zweckdienliches Mittel sein.

Nutzen statt kaufen

Diese drei Schritte werden umso wichtiger, wo man eine Leistung benötigt, aber ein Produkt kaufen muss. Diese Unterscheidung zwischen Leistung und Produkt kann an einem einfachen Beispiel schnell verdeutlicht werden: Ich benötige Licht und kaufe mir dafür eine Lampe. Mittlerweile gibt es



hierzu von der Deutschen Lichtmiete AG schon einen Lösungsansatz, der als Mietmodell funktioniert, sodass ich nicht mehr die Lampe kaufe, sondern nur noch für das Licht bezahle. Was mit Licht funktioniert, ist auch auf Fahrstühle und vieles mehr übertragbar.

Beim Betrieb von Fahrstühlen handelt es sich zwar um einen klassischen Einbau in eine Immobilie (beispielsweise im Rahmen der Ertüchtigung eines Stadthauses), der Service wird aber grundsätzlich fremdvergeben. Hier bietet sich unter Umständen ein Mietmodell an, welches sowohl den Fahrstuhl wie die Wartung umfasst, welche wiederum eine Optimierungskomponente beinhalten kann, indem die Daten des Betriebes in sogenannte „Pay-per-Use“ Abrechnungsstrukturen einfließen.

Ebenso gibt es die Möglichkeit, die Steuerung durch Bilderkennung oder Stimmerkennung zu optimieren. Dieses ist dann wesentlich, wenn man gegebenenfalls relevante Bereiche im Zugang beschränken, aber die Nutzung für notwendiges Personal möglichst nutzbringend gestalten will (wie etwa der Demenzbereich eines Altenheimes). Somit erhält der öffentliche Träger eine Leistung über einen reinen Servicevertrag mit einem höheren Nutzen, der im SLA (Service Level Agreement) genau festgelegt werden kann.

Die anfänglichen Investitionskosten werden von der Bank vorfinanziert und über die Servicegebühren innerhalb der Vertragslaufzeit mit abgedeckt. In dieser Variante entsteht keine Investitionsentscheidung für den öffentlichen Sektor.

Lösungen für die Daseinsvorsorge

In Fällen der reinen Daseinsvorsorge liegt die Lösung nicht so einfach auf der Hand. Hierzu sollen folgende drei Bereiche näher betrachtet werden:

- A. Gesundheitsversorgung
- B. Schulen
- C. „Smart City“

Insbesondere die beiden ersten Themenstellungen sind hochaktuell und dringend, da auf der einen Seite auch schon vor der Corona-Pandemie ein erheblicher Investitionsstau bestand und gerade diese Krise den Umbau des gesamten Gesundheits- und Bildungssystems deutlich beschleunigt. Insbesondere die Notwendigkeit einer kurzfristigen Reaktion auf eine geänderte Gefährdungslage wie die Möglichkeiten der Digitalisierung erzeugen hier einen weiteren Bedarf an sachgerechten wie zukunftssicheren Investitionen, bieten aber auch neue Lösungswege. (So hat sich etwa die Stadt Herford entschlossen, unabhängig von Fördergeldern alle Schüler mit tragbaren Rechnern auszustatten; Anm. d. Red.)

Beispiel A: Gesundheitsvorsorge

PPP-Modelle sind im Bereich der Gesundheitsvorsorge nicht neu. So wurde schon 2009 ein hochmodernes Protonen-Therapiezentrum auf dem Campus des Universitätsklinikums Schleswig-Holstein (UKSH) in Kiel geplant (Fertigstellung 2012; die Sponsoren: Siemens Project Ventures und Bilfinger Berger Project Investments) – war aber seit Planungsbeginn hoch umstritten. Davor war ein anderes Projekt (das Allgemeine Krankenhaus AKH Viersen) aufgrund der Finanzkrise schon in der Planungsphase gescheitert.

Ein Teil der Kritik richtete sich gegen eine PPP-Lösung, da es nur darum ginge, einen kurzfristigen Liquiditätsengpass zu lösen, man hierfür aber eine lange Vertragslaufzeit in Kauf nehmen müsse (etwa bei sich gegebenenfalls stark verändernder Demographie). So stellt schon 2009 der Gesundheitsökonom Prof. Dr. Volker Amelung von der Medizinischen Hochschule Hannover fest, dass „entweder die Einrichtungen komplett in öffentlicher Hand bleiben oder vollständig privatisiert werden sollten“. Entscheidend sollte sein, dass es derjenige macht, der es auf Dauer besser kann.

Somit stellt sich die Frage, ob es Themen im Bereich der allgemeinen Gesundheitsvorsorge gibt, die so organisiert werden können,

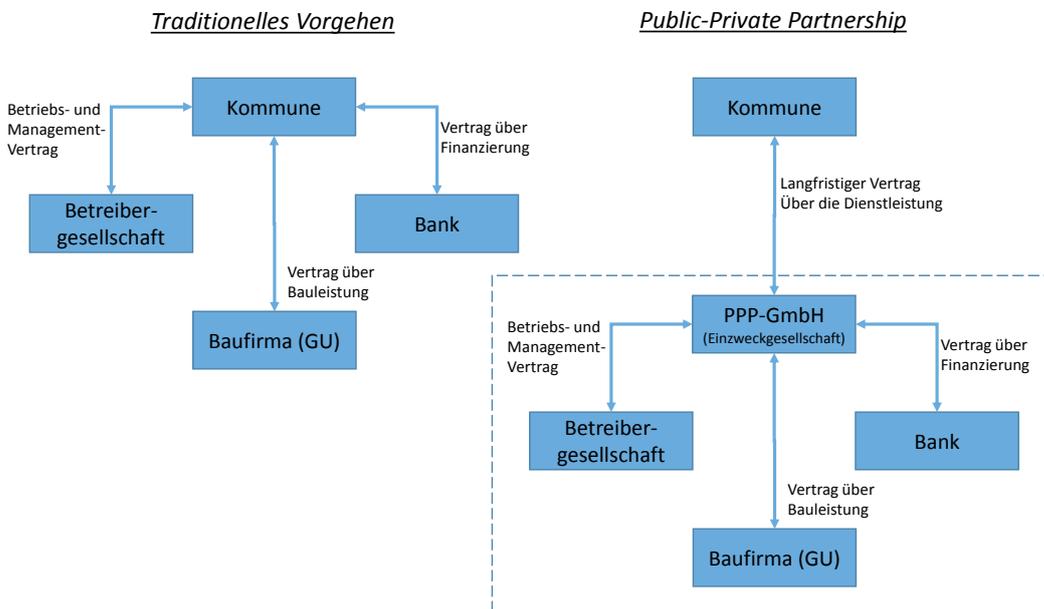
dass der private Anbieter das „technische Risiko“ trägt, das Marktrisiko aber im Zusammenspiel mit der Kommune weitestgehend minimiert werden kann und gleichzeitig eine hoch-effiziente Gesamtstruktur entsteht.

Medizinische Vorsorge im ländlichen Raum

Diesen Weg gehen die Strategieberater im Gesundheitswesen der Firma IWG-Gruppe aus Gießen, die einen Lösungsweg für das Problem gesucht haben, dass die ärztliche Versorgungsdichte in Deutschland – gerade im ländlichen und mittelstädtischen Raum – in den kommenden Jahren konkret gefährdet ist. Hieraus entstand ein hochstrukturierter Prozess im Zusammenspiel mit Kommunen, zuerst eine genaue, regionale Versorgungsanalyse durchzuführen, sodass der Auftraggeber (die Kommune) einen transparenten Überblick über die aktuelle Versorgungslage erhält wie auch auf Basis der vorhergesagten demographischen Entwicklung eine sogenannte „Heat Map“, wo und in welchen Bereichen Engpässe drohen könnten.

Im Zusammenspiel mit der Kommune wird ein „Medzentrum“ geplant, das diese Versorgungslücke schließen kann (obwohl die Sicherstellung der ambulanten medizinischen Versorgung nicht originäre Aufgaben von Landkreisen, Städten und Gemeinden ist, aber aus Bürgersicht zur Daseinsvorsorge gehört). Hierbei hilft die Kommune bei der Suche geeigneter Objekte, deren verkehrstechnischen Anbindung und unterstützt im Genehmigungsverfahren. Die IWG führt den Bau durch und wirbt die notwendigen Spezialisten aus den ortsansässigen niedergelassenen Ärzten und über ihr deutschlandweites Netzwerk, sodass mit Baubeginn ein ausreichendes Leistungsangebot gesichert ist. Häufig entstehen über dieses Vorgehen auch Praxisnachfolge- und Übergabekonzepte und neue Modelle, teamorientierter Berufsausübungsgemeinschaften. Ein solches „Medzentrum“ wird meist in Form eines KG-Modells (Kommanditgesellschaft) finanziert ▶

Vergleich Public-Private-Partnership (PPP) zur traditionellen Finanzierung

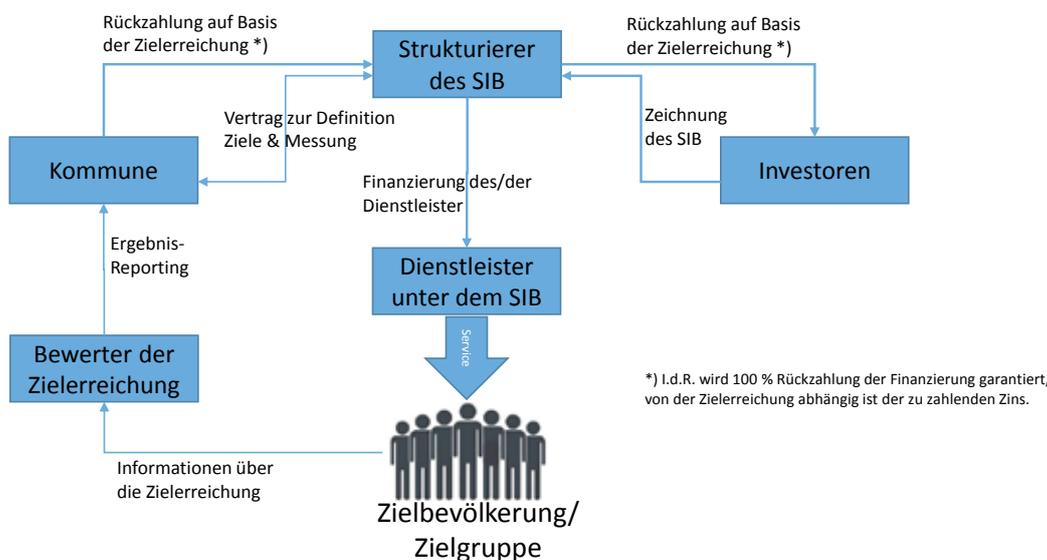


► werden, sodass hieraus auch Anagemöglichkeiten für Versorgungswerke und Privatinvestoren entstehen, die einen Bezug zu diesem Sektor haben.

Ebenso entsteht hierdurch ein optimiertes Netzwerk an ambulanten Leistungen in Ergänzung zum rein kommunalen Ansatz einer Akutklinik. Dieses entlastet die kommunalen Budgets, da man sich auf die rein stationäre Behandlung fokussieren kann, der private Ansatz sorgt für die Sicherstellung einer ausreichenden, allgemeinen Versorgungsdichte unter Einbindung weiterer lokaler Leistungen (wie Apotheken oder Physiotherapeuten), was die Attraktivität des „Medzentrums“ und in der Folge des Wohnstandorts weiter erhöht.

Durch die Trennung von rein ambulanter Leistung und stationärer Betreuung können gerade unter Betrachtung der aktuellen Pandemie-Situation zukünftige Verbesserungen angedacht werden - wie digitale Vernetzung zur Ressourcenoptimierung oder elektronische Patientenakten.

Social Impact Bonds (SIB)



Teil-Fazit „Gesundheitsversorgung“

Durch die klare Trennung der ambulanten Versorgung (rein privatwirtschaftlich) von der Akutversorgung (weiterhin kommunaler Auftrag) kann man gerade im „ländlichen Raum“ deutliche Verbesserungen erreichen. Im Lösungsweg überzeugt somit der „prozessuale Weg der Bedarfsermittlung“, während die sich daraus ergebende Lösung eher „klassisch“ erfolgt.

Nicht die PPP-Modelle stehen im Vordergrund, sondern die klare Zuordnung eines Projektes entweder zum privaten oder zum kommunalen Bereich.

Beispiel B: Schulen

Im Bereich der Bildung ist die Bedarfsermittlung genauso wichtig, allerdings bekommen auch die Messgrößen mehr Gewicht (Wann ist eine Schule „erfolgreich“?). Viele aktuelle Projekte finden hier sogar ihren Ursprung im Privatsektor (Beispiel St. Raphael Schule in Frankfurt am Main), der über einen Förderverein die Planungskosten erbringt. Die eigentliche Schulfinanzierung kann dann auf verschiedene Arten erfolgen.

Ob Neugründung, Erweiterung oder Umbau – am Anfang steht die Frage nach der Schule der Zukunft. Neben dem Einsatz und dem Angebot digitaler Medien stellt sich schnell auch die Frage nach der Berücksichtigung von Sicherheitskonzepten in der Bauplanung wie der Flexibilisierung von Klassenräumen bei sich verändernden Klassengrößen bis hin zum Einsatz klimaneutraler Energiekonzepte.

Betrachtet man den nationalen Bedarf an „Substanz-Investitionen“ in diese Grundbildung bei gleichzeitiger Würdigung der föderalen Strukturen des eigentlichen Bildungsangebotes, so könnten Lösungen in einer Trennung des Schulgebäudes und dessen Besitz und Betrieb (dem privaten Investor zuzuordnen) von der eigentlichen Bereitstellung des Lehrangebotes mit der Schulverwaltung (staatlicher Auftrag) liegen.

Analog des Beispiels aus dem Gesundheitssektor kann hier eine Bedarfsanalyse auf Basis der demographischen Entwicklung erstellt werden, welche vom privatwirtschaftlichen Bauträger auf ein Zielkonzept hin geplant wird (Neubau, Erweiterung, Umbau oder gegebenenfalls Rückbau sowie „erweiterte Nutzungskonzepte“)

Dadurch, dass der Bauträger dieses überregional planen, bauen und betreiben kann, können zusätzliche positive Kosteneffekte entstehen („Economy of Scale“), da hier höhere Einkaufsvolumina gebündelt wie auch Standardisierungen vorgenommen werden können. Ebenso können neue Ideen zu Niedrig-Energie-Gebäuden einfließen und breit flächig eingeführt werden, wie auch „Cradle-to-Cradle-Modelle“ (Stichwort: Kreislaufwirtschaft) schnell auf ihre Wirksamkeit hin erprobt werden. Somit entsteht ein direkter Austausch zwischen Konzeption und Nutzern (Lehrer wie Schülern).

Der Unterschied in diesem Modell besteht darin, dass sowohl die Bauleistung wie der reine Betrieb der Immobilie privatwirtschaftlich organisiert wird, der Lehrauftrag weiterhin durch die Schulbehörde erfolgt, welche hier Immobilie einschließlich Bewirtschaftung (auf Basis sogenannter „Service Level Agreements“, also etwa in welcher Zeit ein Problem gelöst werden muss) „mietet“.

Um solche Projekte langfristig zu finanzieren, können Anleihen aufgelegt werden, die aufgrund der Projekt-Art unter die sogenannten „SDGs“ (Social Development Goals der UN / Ziele für nachhaltige Entwicklung) fallen, was die Attraktivität der Anleihe für viele nachhaltig-orientierte Investoren interessant machen kann.

Dieses Subsegment im Bereich der Bildung ist sicherlich interessant, da es einerseits den erheblichen Investitionsbedarf gibt und auf der anderen Seite nur wenige Angebote für Investoren auf diesem Gebiet.

Beispiel C: „Smart City“

Vieles, was man über dieses Thema liest, beschäftigt sich mit Projekten in exotischen Plätzen (vornehmlich dem arabischen Raum), wo neue Städte auf dem Reißbrett geplant und umgesetzt werden. Das Ziel ist meist eine energieeffiziente Stadt, deren Prozesse zentral überwacht und gesteuert werden, so dass viele Aspekte der Daseinsvorsorge optimiert werden können. In viele dieser Projekte fließt bereits deutsches Know-how in Form von Steuerungslogik auf Basis künstlicher Intelligenz ein.

Aber auch in bereits bestehende urbane Strukturen lassen sich solche zentralen Steuerungselemente einfügen, um vorausschauende Steuerungsimpulse zu setzen und so Kosten zu senken wie auch andere wesentliche Aspekte zu verbessern (etwa Sicherheit der Infrastruktur, Verkehrsströme, Beleuchtung, Parkraum, Notrufsysteme oder ÖPNV). Da in vielen Fällen schon historische Daten vorliegen, kann diese Verbesserung der Zielparame-ter sogar leicht gemessen und Veränderungen genau überprüft werden.

Die Finanzierung solcher Infrastrukturinvestments kann auf verschiedene Arten erfolgen. Interessant erscheint hier als Alternative zu einer üblichen Vorfinanzierung über eine

Bankfinanzierung der kommunalen Einheit der Einsatz von Anleihen, die sich an der Wirkungsweise von SIB orientieren - insbesondere, wenn neben der Erreichung von Kosteneinsparungen (Wartungskosten, Senkung des Energie oder Wasserverbrauchs) weitere quantifizierbare Ziele erreicht werden sollen (beispielsweise höhere Verfügbarkeiten im ÖPNV, Rückgang von Straftaten oder höhere Aufklärungsraten).

So können die Kosteneinsparungen den Zins und die Tilgung erbringen, wobei die Höhe des Zinses an die Erreichung der messbaren weichen Ziele gekoppelt wird. Über eine „Tokenisierung“ (Zerlegung in kleinste Einheiten) dieser Anleihe und einer lokalen Platzierung kann der Investor somit indirekt an der Verbesserung der „Stadt-Qualität“ Anteil nehmen.

Fazit

Alle drei Beispiele stehen somit für verschiedene Ansatzpunkte, entweder Fremd- und Eigenleistungen zu verbessern, in dem man diese konsequent trennt, Leistungen für neue Herausforderungen so kombiniert, dass klare Vorteile für sowohl den privaten wie den öffentlichen Bereich bestehen oder über neue Produktangebote eine höhere Kosteneffizienz zu erreichen – budgetkonform und mit dem Gütesiegel „Made in Germany“ – und um die Bürger letztlich als Investoren in eine lebenswertere Stadt zu gewinnen.

Der Finanzpartner als Strukturierer dient hier lediglich als nützliche Finanzierungsplattform (und gegebenenfalls Informationsplattform) für den Leistungstransfer. ●

Harald Zenke ist Geschäftsführer der North Channel Bank GmbH & Co. KG und war früher Sprecher der KfW-IPEEX Bank und einer der Vorstände der Public Finance AG, (Tochtergesellschaft der Essener FAKT-Gruppe), welche sich als unabhängige Plattform zwischen den kommunalen Bedarfen und dem Angebot deutscher Produkt- und Leistungsanbieter sieht und hier berät. Diese Idee hat er in die Geschäftsstrategie der North Channel Bank mit eingebracht.