

Foto: Fotolia

# PPP ist mehr als Finanzierung

## Innovative Investitions- und Betriebsmittelfinanzierung im Zeichen der Finanzkrise

*Die öffentlichen Mittel zur Investitionsfinanzierung unterliegen einer laufenden Kürzung. Klinikvorstände teilen die Aufgabe anderer Manager, aus einem endlichen Budget für ihr Unternehmen das Maximum auszuschöpfen. Strategisches Unternehmensmanagement, verbunden mit modernen Beschaffungskonzepten, z.B. in Form von PPP (Public Private Partnership), kann dazu einen wesentlichen Beitrag leisten.*

**E**in PPP-Konzept ist die langfristige, vertraglich geregelte Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft, zur langfristigen, wirtschaftlichen Erfüllung öffentlicher Aufgaben in Verbindung mit einer



Martin Henze  
Geschäftsführer, GSK Strategy Consultant

vereinbarten Risikoallokation. Unter PPP fallen auch Betriebsführungsmodelle, Leasingansätze, gekoppelte Outsourcingvarianten und Objektgesellschaften. Es handelt sich in der Rechtsfolge in der Regel um eine funktionale Privatisierung, da die Aufgabenträgerschaft beim öffentlichen Träger verbleibt und der Private lediglich in die Erfüllung der Aufgabe einbezogen wird.

Auch eine formale oder Organisationsprivatisierung kann im Rahmen eines PPP-Konzeptes abgebildet werden, soweit der Staat eine Aufgabe in beherrschender Stellung behält und weiterhin beherrschend selbst ausführt, dies aber nunmehr in Organisationsformen des Privatrechts.

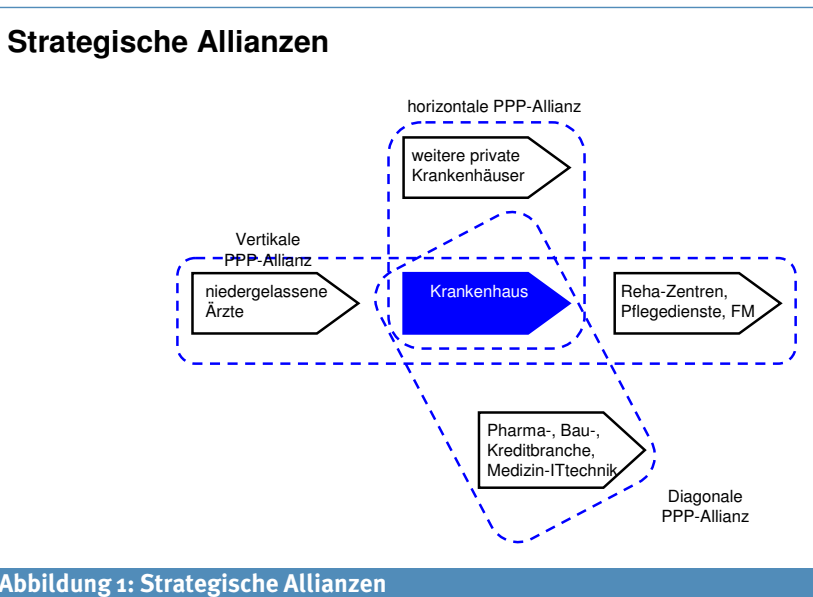
Ein PPP-Konzept ist somit auch darstellbar zwischen einer öffentlich beherrschten Kapitalgesellschaft und privaten Partnern oder auch zwischen einem öffentlichen und einem privaten Klinikbetreiber. Entscheidend ist, dass im Kernbereich des PPP-Konzeptes die öffentliche Aufgabenverpflichtung in Verbindung zum privatwirtschaftlichen Engagement ge-

bracht wird, siehe Abbildung 1, Strategische Allianzen (Seite 40). Die Dimension eines PPP-Konzeptes, d.h., wie die Kooperation organisiert wird und in welchem Rahmen sich der Leistungsaustausch vollzieht, ist ein vielschichtiger Prozess, da auch die Funktionsbezogenheit und die Modelle für die operative Umsetzung mit zu berücksichtigen sind, die jeweils untereinander in eine Interaktion treten können.

Zusammenfassend lässt sich das PPP-Konzept strukturell in idealtypischer Form wie in Abbildung 2 (Seite 40) dargestellt, veranschaulichen.

### Umfassende Partnerschaft

Oftmals wird PPP auf das Instrument der Finanzierung reduziert. Beispiele gibt es aus dem Bereich des Straßenbaus und der Refinanzierung über Maut. PPP ist aber mehr als das. Die Synergieeffekte lassen sich optimal erschließen, wenn die Partnerschaft bei der Planung beginnt und die Finanzierung, das Errichten der Infrastruktur, das Betreiben und gegebenenfalls die anschließende Verwer-



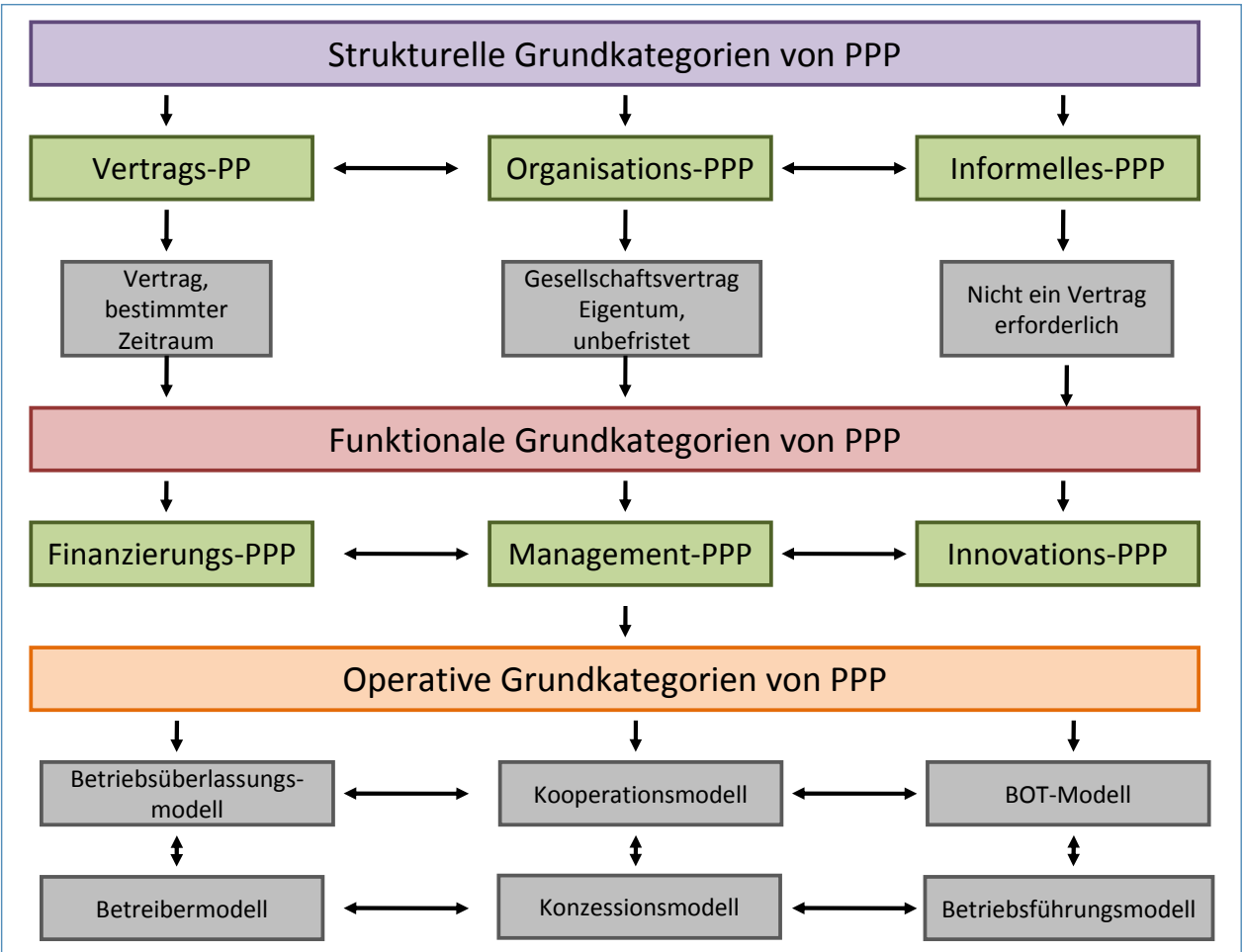
unternehmerischen Freiheit eines Krankenhauses und den gesundheits-/versorgungspolitischen Zielen herstellen.

Zur Refinanzierung der getätigten Investitionen sowie der laufenden Betriebs- und Unterhaltungskosten zuzüglich einer angemessenen Kapitalverzinsung zahlt der Klinikbetreiber dem privaten Partner ein Entgelt. Dieses muss haushaltsvertraglich sein und in das Gesamtbild der öffentlichen Investitionstätigkeiten passen.

Bei dem PPP-Finanzierungskonzept wird dem Grunde nach nicht ein neues Finanzierungsprodukt generiert, es handelt sich um Instrumentarien, die bekannt und bewährt sind. Der PPP-Effekt entsteht in dem Zusammenspiel mehrerer Komponenten: Planen, Bauen der Infrastruktur, Finanzierung und Betrieb. PPP ist jedoch kein Perpetuum mobile, das die öffentliche Hand aus der Finanzierungsverpflichtung gegenüber den Gesundheitseinrichtungen befreit.

tung einschließt. Ein PPP-Konzept sollte auf Dauer angelegt sein und umfasst alle Bereiche auch des Facility-Managements, bis hin zur vollständigen Betriebspartnerschaft. Die Synergieeffekte, die sich aus der Verzahnung der jeweiligen Wirkfaktoren „Planen, Errichten,

Finanzieren, Betreiben“ ergeben, können verursachen, dass PPP in der Gesamtbetrachtung Vorteile erzeugen kann, obwohl nicht auf Kommunalkreditkonditionen zurück gegriffen wird. Die Ausgestaltung der finanziellen Rahmenbedingungen muss eine entsprechende Balance zwischen der



**Abbildung 2: Dimension des PPP-Konzeptes**

### PPP-Finanzierungskonzept

Für Kliniken, die sich zunehmend auf Märkten mit hoher Wettbewerbsintensität und erhöhtem Risiko bewegen, hat die Finanzierung Schlüsselfunktion für Investitionstätigkeit, Wachstum und Beschäftigung. Zunehmende FuE-Tätigkeiten, Produkt- und Prozessinnovationen sowie die immer wichtiger werdende Marktpräsenz, auch im Ausland, erfordern einen hohen Finanzierungsbedarf gerade im Bereich der Maximalversorger. Ausgehend von der Konzeptrichtung des jeweiligen Infrastrukturprojektes sind angepasste Szenarien zur Finanzierung zu kreieren. Weist das Verhältnis von Zinskosten und Risikoallokation keine Vorteile für den öffentlichen Träger des Klinikums auf, sind Modelle mit einer gemischten öffentlich-privaten oder nur öffentlichen Finanzierung zu prüfen, wobei die Prüfung der Finanzierungsmodelle in Abhängigkeit vom Konzept im Rahmen der Nutzwert- und Wirtschaftlichkeitsanalyse vorzunehmen ist.

Folgende Finanzierungsebenen sind in PPP-Projekten involviert:

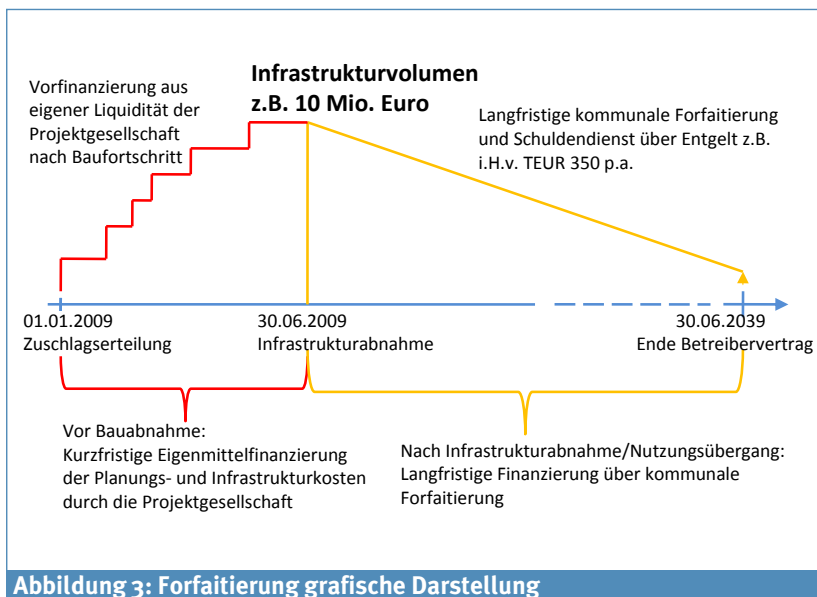
- Refinanzierung der Investitionskosten,
- Finanzierung der Folgekosten (Instandhaltung),
- Finanzierung der Betriebskosten
- Finanzierung weitergehender Serviceleistungen.

Die Realisierung einer strukturierter PPP-Finanzierung kann u.a. erfolgen:

- auf Basis einer verbürgten Finanzierung,
- auf Basis einer gewerblichen Finanzierung,
- im Rahmen einer („klassischen“) Projektfinanzierung,
- durch Forfaitierung von Werklohnforderungen/Entgeltanteilen,
- durch Forfaitierung einredefreier Werklohnforderungen/Entgeltanteilen, mit Refinanzierung seitens der Bank.

Die Finanzierung erfolgt aus:

- originären Bankmitteln,
- Sonderfinanzierungsmodellen wie Leasing oder Fonds,
- öffentlichen Mitteln, KHG, KfW und/oder EIB etc.,



- Asset-Backed-Transaktionen, unter Einsatz von Derivaten, Zinssicherungsinstrumenten etc.

Die Wahl der Finanzierungslösung wird sich orientieren:

- an der Bewertung der Cashflows und der Vertragsbeziehungen der Beteiligten,
- an dem Nutzungskonzept,
- an der Zuordnung von Finanzierungsrisiken,
- an den erzielbaren Konditionen.

Daraus leiten sich verschiedene Szenarien der Finanzierung ab.

Auf ein Szenarium, die PPP-Finanzierung als eine spezielle Form eines Public-Private-Partnerships (PPP) soll nunmehr gesondert eingegangen werden.

Bei dem PPP-Finanzierungskonzept wird primär zwischen zwei Grundmodellen – der Forfaitierung und der Projektfinanzierung – unterschieden.

### PPP-Forfaitierung

Vergleichbar mit der Leasingrefinanzierung ist die Forfaitierung im Rahmen einer Public Private Partnership (PPP) organisiert (s. Abbildung 3).

## FINANZFORUM

Dunkle Wolken über dem „Finanzierungshimmel“ der Diakonie?

### 24. JUNI 2009, STUTTGART

Die Führungsakademie für Kirche und Diakonie bietet Ihnen in Kooperation mit der **KD-BANK**, **CURACON** und **Ecclesia** eine exklusive Fachtagung für Führungskräfte aus dem Gesundheits- und Sozialwesen an. Informieren Sie sich über den Einsatz unterschiedlicher Finanzierungsmodelle im gemeinnützigen Bereich und diskutieren Sie mit den Experten über die Frage nach einer möglichen Kreditklemme. Nähere Informationen erhalten per Fax unter 030/2045975-20 oder E-Mail [Geiger@fuehrungsakademie-kd.de](mailto:Geiger@fuehrungsakademie-kd.de).

Veranstalter

**FAKD**  
FÜHRUNGS-AKADEMIE  
FÜR KIRCHE  
UND DIAKONIE

In Kooperation mit

**CURACON**  
WIRTSCHAFTSFÜHRUNGS-GESellschaft

ECCLESIA

Verkehrsbank  
GmbH

**KD-BANK**  
Die Bank für Kirche und Diakonie

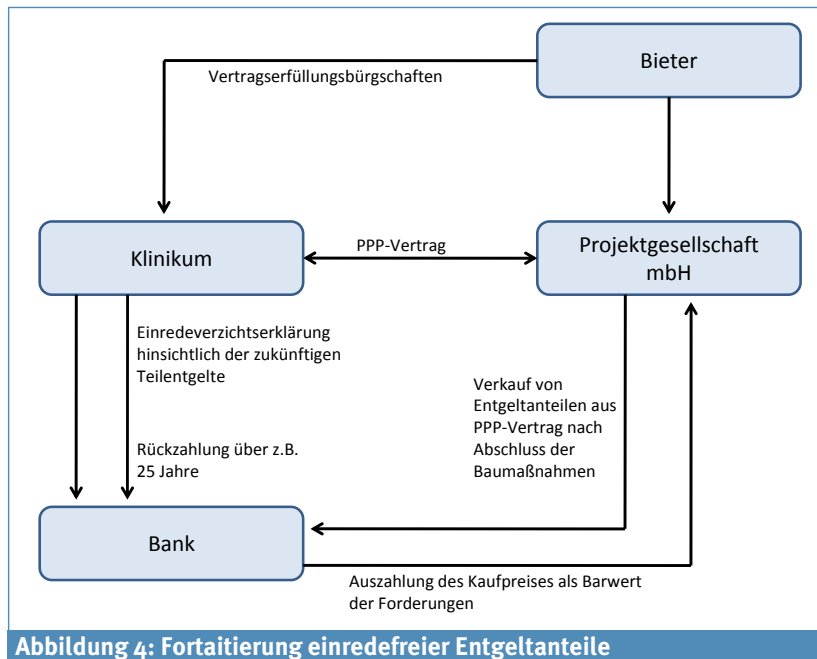


Abbildung 4: Fortaitierung einredefreier Entgeltanteile

Der öffentliche Auftraggeber, das Klinikum, finanziert ein Infrastrukturvorhaben nicht selbst, sondern überträgt Planung, Bau und Betrieb, ggf. auch nur den Betrieb, einem privaten Investor, der als Gegenleistung während eines festgelegten Zeitraumes ein jährliches Entgelt (als Miete oder gestundeter Werklohn) erhält. Statt die erforderlichen Mittel durch Darlehensaufnahme zu beschaffen (sog. Projektfinanzierung), kann der private Investor zur Refinanzierung die Forderungen an das Klinikum als Forfaitist durch einen Forfaitierungsvertrag an eine Bank verkaufen.

Der eigentliche Forfaitierungsvertrag wird dabei durch die Erklärung eines Einredeverzichts ergänzt: Das Klinikum verpflichtet sich, der finanzierenden Bank das mit dem Privaten vertraglich vereinbarte PPP-Entgelt bedingungslos zu zahlen. Hierdurch wird die Forfaitierungsvereinbarung zu einem dreiseitigen Vertrag (s. Abbildung 4).

Auf diesem Weg lassen sich Konditionen ähnlich wie für Kommunkredite erreichen, das Klinikum könnte in der Standardvariante keine Einwendungen gegenüber der Bank geltend machen und ihr gegenüber Zahlungen nicht wegen Schlechtleistungen reduzieren. Diese vollständige Forfaitierung mit Einredeverzicht würde dem Gedanken des Risikotransfers vom öffentlichen zum privaten Sektor widersprechen.

Daher ist bei einem PPP-Forfaitierungskonzept diejenige Lösung zu priorisieren, die eine Forfaitierung der auf die Refinanzierung der Investitionskosten bezogenen Nutzungsentgelte vorsieht und die Forfaitierung erst nach Abschluss des jeweiligen Projekts und Abnahme der Leistungen zulässt.

### PPP-Projektfinanzierung

Bei dieser Finanzierungsart erfolgt die Mittelaufnahme durch die Projektgesellschaft über Kredite oder Anleihen, ohne Gläubigerrückgriff auf den Gesellschafter oder die öffentliche Hand (s. Abb. 5: Projektfinanzierung). Die Projektfinanzierung beinhaltet die Finanzierung eines wirtschaftlich selbst tragenden und rechtlich in einer Projektgesellschaft selbstständigen Investitionsvorhabens, das primär auf dem zukünftigen Cashflow der Investition basiert und bei dem der Investor nicht oder nur begrenzt für die aufgenommenen Kredite haftet; die

vom Investor in der Vertragskalkulation bzw. bei den Preisansätzen vorgegebenen Ansätze werden nicht eingehalten. Dies verursacht höhere Anforderungen in Bezug auf die Eigenkapitalausstattung, auf die Finanzierungsbedingungen und auf die Sicherheiten, und somit ergeben sich auch erhöhte Transaktionskosten. Eigen- und Fremdkapitalgeber nehmen am Angebots- bzw. Leistungsrisiko (z.B. Verfügbarkeitsrisiko) der Projektgesellschaft teil, in bestimmten Fällen auch am Nachfragerisiko (Volumens- oder Marktrisiko). Die zwei grundlegenden Finanzierungsformen im PPP-Konzept, die Projektfinanzierung und die modifizierte PPP-Forfaitierung mit Einredeverzicht, divergieren bezüglich:

- des Umfangs der Risikoübertragung (und damit des Zinsaufschlags),
- der Höhe der Transaktionskosten und
- der Höhe des Eigenkapitaleinsatzes.

Die Projektfinanzierung bietet zum einen Vorteile in der Risikoallokation, denn das Finanzierungsrisiko wird auf die Privaten verlagert. Sie sichert den öffentlichen Auftraggeber nicht nur gegen die normalen Planungs-, Bau-, Betriebs- und Unterhaltungsrisiken ab, die auch bei der Teilforfaitierung mit Einredeverzicht übertragen werden.

Zum anderen erfolgt die Entgeltzahlung in der Regel direkt an den privaten Projektpartner. Das heißt, das Klinikum kann bei Leistungsstörungen schnell reagieren und Entgeltzahlungen kürzen. Dies bietet ihm auch Sicherheit für den Fall, dass bei Insolvenz der Projektgesellschaft in der Betriebsphase gravierende Baumängel noch zu beheben sind.

Die Forfaitierung mit Einredeverzicht kann demgegenüber mit Blick auf die folgenden Kostenpositionen die günstigere Alternative im Einzelfall darstellen: Aufgrund der Bonitätsvorteile des öffentlichen gegenüber dem privaten Schuldner, keine Eigenkapitalhinterlegungsverpflichtung nach § 10 Kreditwesengesetz KWG.

Ferner bindet sie beim Privaten kein oder weniger Eigenkapital

**megacom**

ist ein deutscher Hersteller für  
**Schwesternrufanlagen**

drahtlos und drahtgebunden, mit und ohne Sprache, zu einem hervorragenden Preis-Leistungs-Verhältnis.

Nähere Infos unter  
Telefon 04191 90850 oder  
[www.megacom-gmbh.de](http://www.megacom-gmbh.de)

(keine oder niedrigere Opportunitätskosten). Der eventuelle Kostenvorteil der Forfaitierung relativiert sich jedoch dadurch wesentlich, dass die öffentlichen Auftraggeber, anders als bei der Projektfinanzierung, bei der Forfaitierung mit dem modifizierten Einredeverzicht zusätzliche Sicherheiten für die Betriebsphase verlangen. Das kann im Bürgschaftsbereich aufgrund bestehender EU-Regelungen problematisch sein bzw. zusätzliche Zinskosten auslösen. Welche Finanzierungsalternative den Vorzug erhalten sollte, hängt von der Risikopräferenz, dem Unternehmenskonzept, der Dringlichkeit des Infrastrukturvorhabens und der weiteren Verschuldungsfähigkeit der öffentlichen Hand bei Vorgabe eines gedeckelten Nutzungsentgeltes durch die Rechtsaufsicht ab. Jedes PPP-Projekt besitzt ein eigenes Optimum. Die projektadäquate Wahl der Finanzierungsform antizipiert ein Höchstmaß an Transparenz über die oben geschilderten Entscheidungsgrundlagen sowie eine Berücksichtigung der wesentlichen Wirkfaktoren im Projekt-, Unternehmens- und Risikomanagementkonzept.

### Auswirkung der Finanzkrise auf PPP-Projekte

Die Finanzkrise ist primär gekennzeichnet durch einen Zusammenbruch des Syndizierungsmarktes, so dass Probleme primär bei der Projektfinanzierung durch Kreditinstitute auftauchen. Entscheidend ist, dass aufgrund der noch anhaltenden Unsicherheit, Banken nicht bereit sind, Underwriting-Risiken zu übernehmen. Die Finanzierungsbedingungen haben sich deutlich verschlechtert. Neben erheblichen Margenerhöhungen sind Liquiditätszuschläge und höheren Gebühren (insbesondere bei der Bauzwischenfinanzierung) festzustellen. Die Banken zeigen eine höhere Risikoaversität und verfügen über geringeres Eigenkapital. Die Kreditwirtschaft geht gerade bei Projektfinanzierungskonzepten eine langfristige Kapitalbindung über 20 bis 30 Jahre zurzeit kaum mehr ein, daher bietet der Markt Laufzeiten von fünf bis zehn Jahren. Damit ergibt sich ein Refinanzierungsrisiko bei

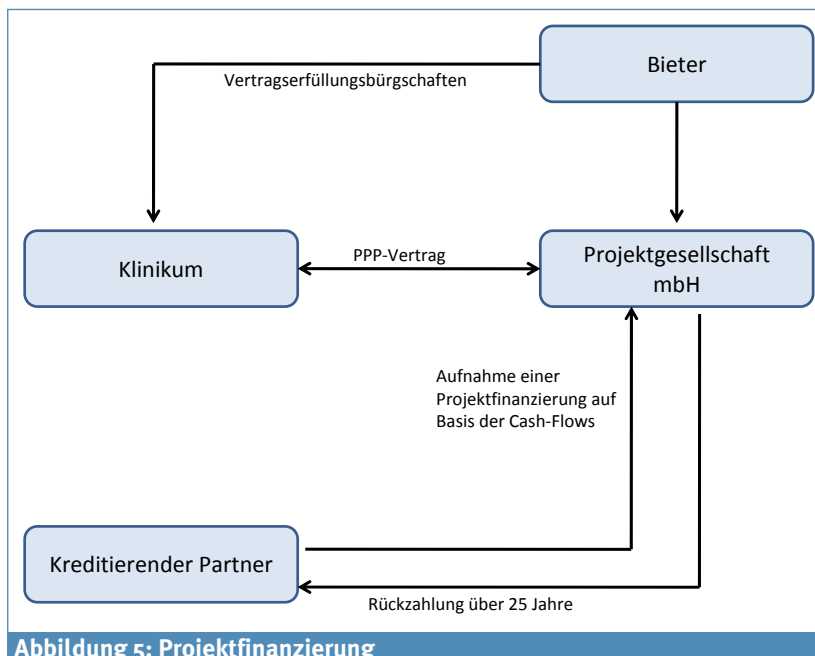


Abbildung 5: Projektfinanzierung

längerer Vertragslaufzeit, das entweder vom Partner oder dem öffentlichen Auftraggeber zu tragen ist. Die Angebote der Banken enthalten grundsätzlich einen Refinanzierungsvorbehalt oder extrem erhöhte Risikomargen. Ein Refinanzierungsrisiko kann im Übrigen grundsätzlich auch bei der staatlichen Kreditaufnahme bestehen.

Es gibt jedoch erste Indizien für einen langsam einsetzenden Erholungsprozess im Bereich der Projektfinanzierung durch die Kreditwirtschaft. Entspannt ist die Situation der Projektfinanzierung von PPP-Konzepten, bei denen, wie am Beispiel des PPP-Projektes Protonenbeschleunigeranlage des Universitätsklinikums Schleswig-Holstein erkennbar, der eigenkapitalstarke Technologielieferant und Baupartner auch die Finanzierung des Projektes über die Projektge-

sellschaft steuert. Derartige Finanzierungskonzepte sollten daher näher analysiert werden. Auch Forfaitierungskonzepte sind kaum durch die derzeitige Finanzmarktkrise in Berührung geraten.

### Ausblick

Die Entwicklung der öffentlichen Finanzen und der öffentlichen Investitionsfinanzierung sowie der Betriebsmittelfinanzierung durch die GKV zeigt, dass ohne ergänzende Kooperationsmodelle, wie z.B. das PPP-Konzept oder andere Kooperationsformen, die Anforderungen, denen sich die Gesundheitswirtschaft in den kommenden Jahren stellen muss, als nicht lösbar erscheinen. ■

Martin Henze  
Geschäftsführer  
GSK Strategy Consultant  
Dorfstraße 14, 23684 Scharbeutz  
<http://www.gsk-sh.de>

WENN DIE FALLPAUSCHALE  
SIE KRANK MACHT, IST  
**MEHRERLÖS**  
DIE BESTE MEDIZIN!



Erlösgenerierung durch Abrechnung ernährungsmedizinisch relevanter DRG.

Fordern Sie Ihre „rezeptfreie“ Beratung  
unter Tel: 02 11/83 05-0  
[www.schubert-gruppe.de](http://www.schubert-gruppe.de)

**Schubert**  
Unternehmensgruppe  
Integrierte Dienstleistungen und Prozesse