

Konferenz „Kommunales Infrastrukturmanagement“

Berlin, 29. Juni 2007

Nachverhandlungsdesign bei PPP-Projekten

**Technische Universität Berlin
FG Wirtschafts- und Infrastruktur Politik**



Dipl.-Volksw. Jan Peter Klatt

TU Berlin - FG Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik (WIP), jpk@wip.tu-berlin.de, Tel.: +49(0)30-314-28906

**Dieser Vortrag basiert auf gemeinsamen Forschungsarbeiten mit
Dr. Thorsten Beckers (TU Berlin-CNI, TU Berlin-WIP) sowie Dipl.-Ing. Jirka Gehrt (TU Berlin-WIP).**

Agenda

Fragestellung

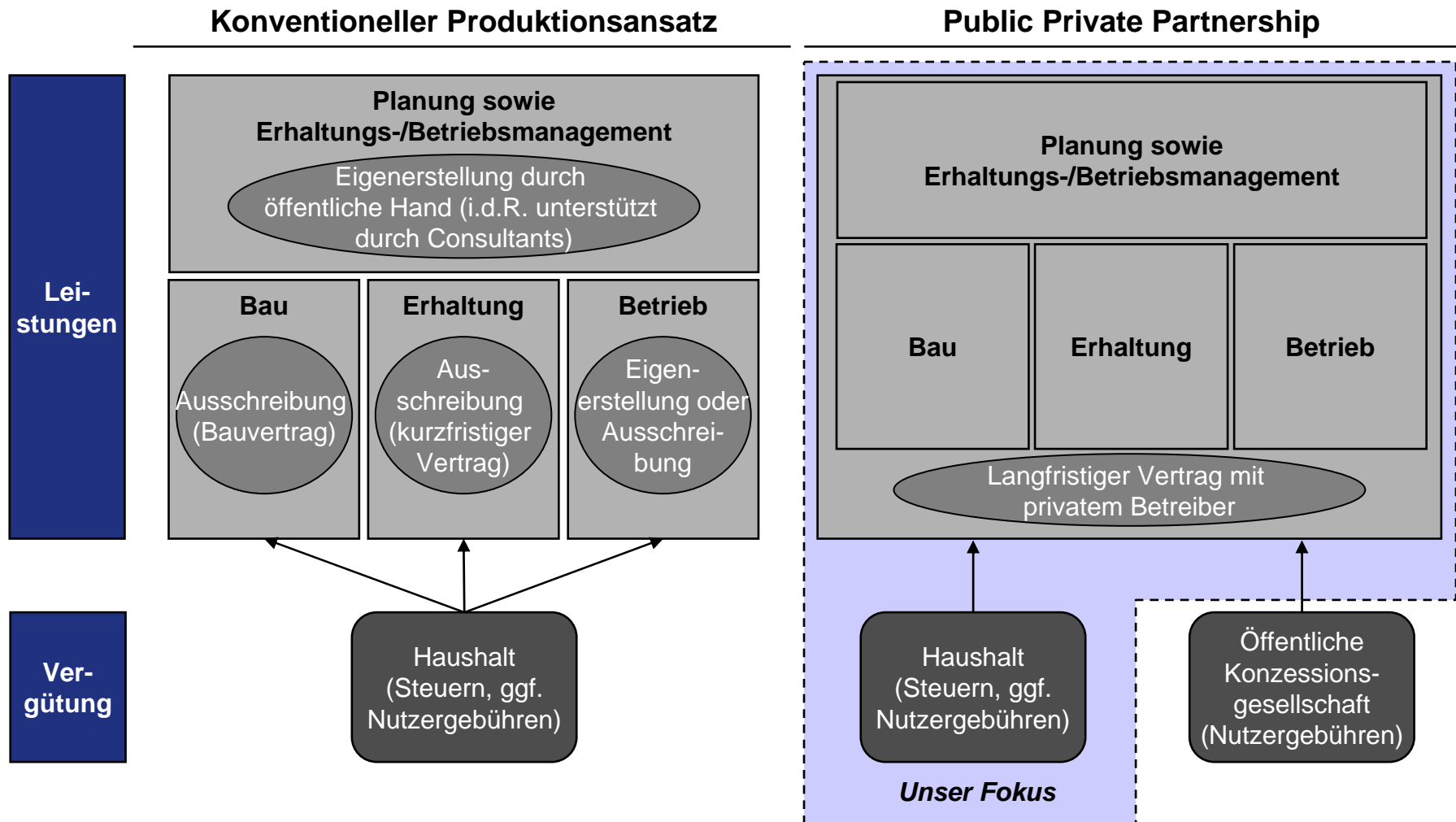
Nachverhandlungsstufen im Überblick

Leistungs- und Vergütungsanpassungen

Kündigungsregeln und Verhandlungsmacht

Fazit

Charakteristika von PPP im Vergleich zum konventionellen Produktionsansatz



Annahme von vielen Beteiligten: PPPs sind Projekte, bei denen ein Festpreis vertraglich vereinbart wird

Nachverhandlungen bei PPPs sind aus theoretischer Sicht wahrscheinlich und empirisch nachweisbar

Transaktionskostentheorie (Williamson)



Empirische Ergebnisse (UK)

Veränderungen der vertraglichen Vereinbarungen waren in vielen Projekten notwendig ...

- der Anpassungsmechanismus wurde in 50% der Fälle genutzt, wenn er vertraglich vereinbart war (CEPA (2005), S. 37)
- Bedarf zur Anpassung der Leistungen in 70% der Projekte (Partnerships UK (2006), S. 84)
- Nutzung der Nachtragsprozeduren in 55% der geprüften Projekte (NAO (2001), S. 15)

... und ist auch Herausforderung für die Zukunft

- zwei Drittel der öffentlichen Auftraggeber glauben, dass Anpassung der Leistungsvereinbarungen in Zukunft notwendig sein wird (4Ps (2006), S. 9)
- wichtigste Themen für die zukünftige Entwicklung von PFI-Projekten: Vertragsanpassungen – 40% der Befragten (Partnerships UK (2006), S. 36)

Forschungsfrage

Wie sollten PPPs gestaltet werden, so dass auch bei Vertragsanpassungen eine langfristig effiziente Leistungserstellung garantiert ist?

Parameter für die Gestaltung von Nachverhandlungen

Institutioneller Rahmen

Zuständige Organisation auf Seiten der öffentlichen Hand

- Kompetenz
- „Standhaftigkeit“
(Umgang mit polit-ökonomisch erklärbaren (Fehl-)Entwicklungen)

Vertragsdesign

In Anlehnung an CROCKER / MASTEN (1991) Unterscheidung in Prozess- und Kalkulationsregeln

- Prozessregeln:
Regeln, die den Nachverhandlungsprozess strukturieren – keine Angaben über Vergütungsberechnung
- Kalkulationsregeln:
Regeln, die einen Vergütungsmechanismus definieren

Merkmale der Nachverhandlungssituation beeinflussen Bedeutung der Prozess- und Kalkulationsregeln

- Größe / Wert des Nachtrags
- Komplexität des Nachtrags
 - Beschreibbarkeit
 - Vorhersagbarkeit
 - Speziell bei PPP: Interdependenz mit anderen Leistungsteilen
- Häufigkeit vergleichbarer Nachträge

Unser Fokus!

Agenda

Fragestellung

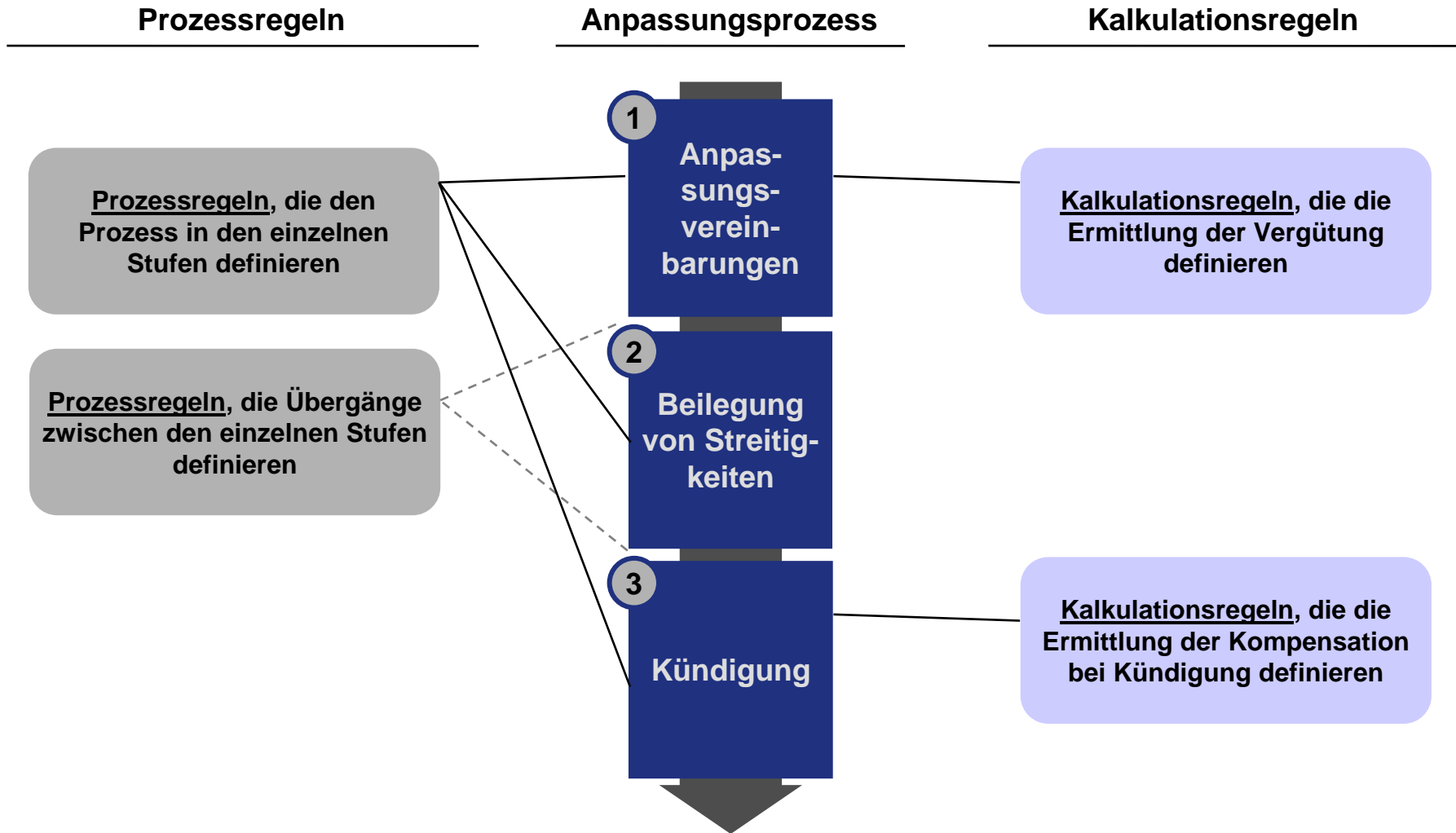
Nachverhandlungsstufen im Überblick

Leistungs- und Vergütungsanpassungen

Kündigungsregeln und Verhandlungsmacht

Fazit

Für Vertragsanpassungen existiert komplexes Regelwerk aus Prozess- und Kalkulationsregeln



Agenda

Fragestellung

Nachverhandlungsstufen im Überblick

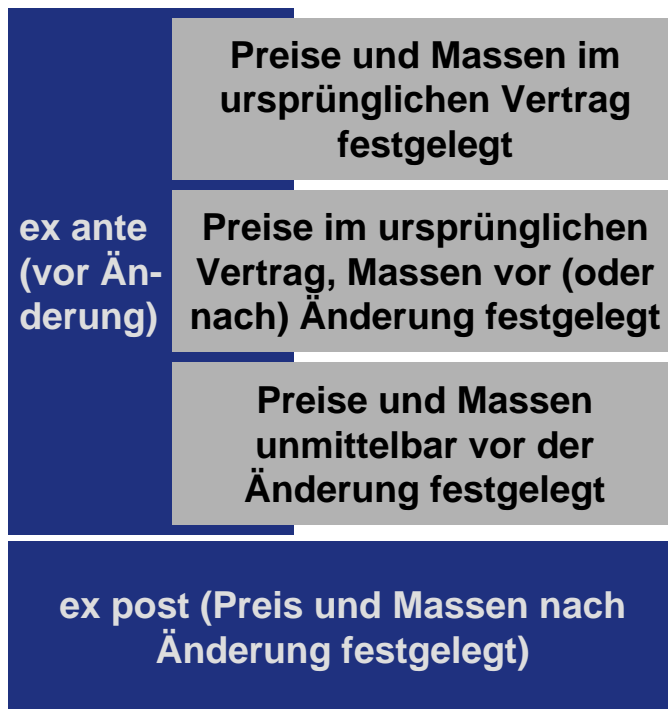
Leistungs- und Vergütungsanpassungen

Kündigungsregeln und Verhandlungsmacht

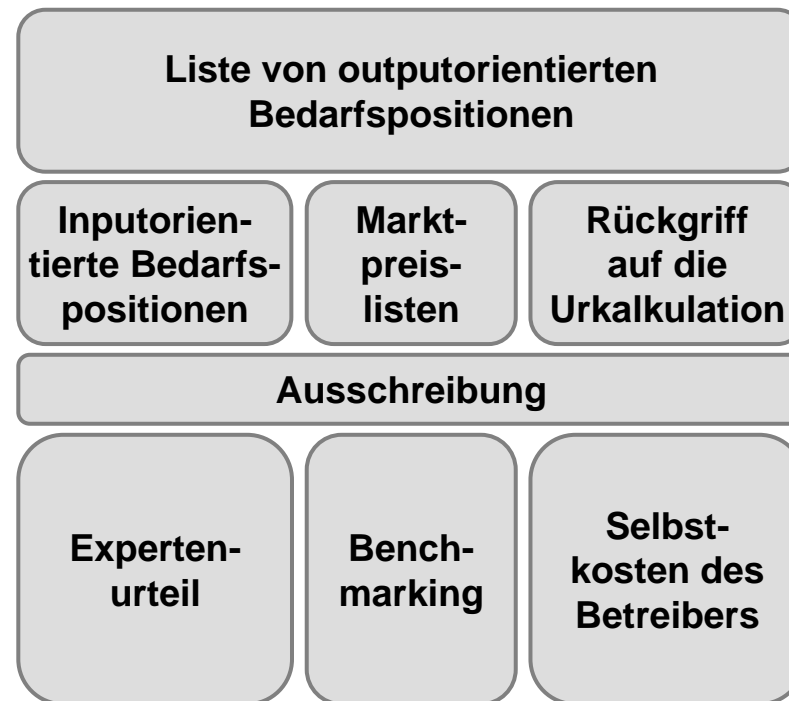
Fazit

Überblick über Regeln zur Vergütungsfestsetzung

Zeitpunkt der Preis- und Massenfestsetzung für Nachtrag



Möglichkeiten zur Ermittlung der Vergütungshöhe (Kalkulationsregeln)

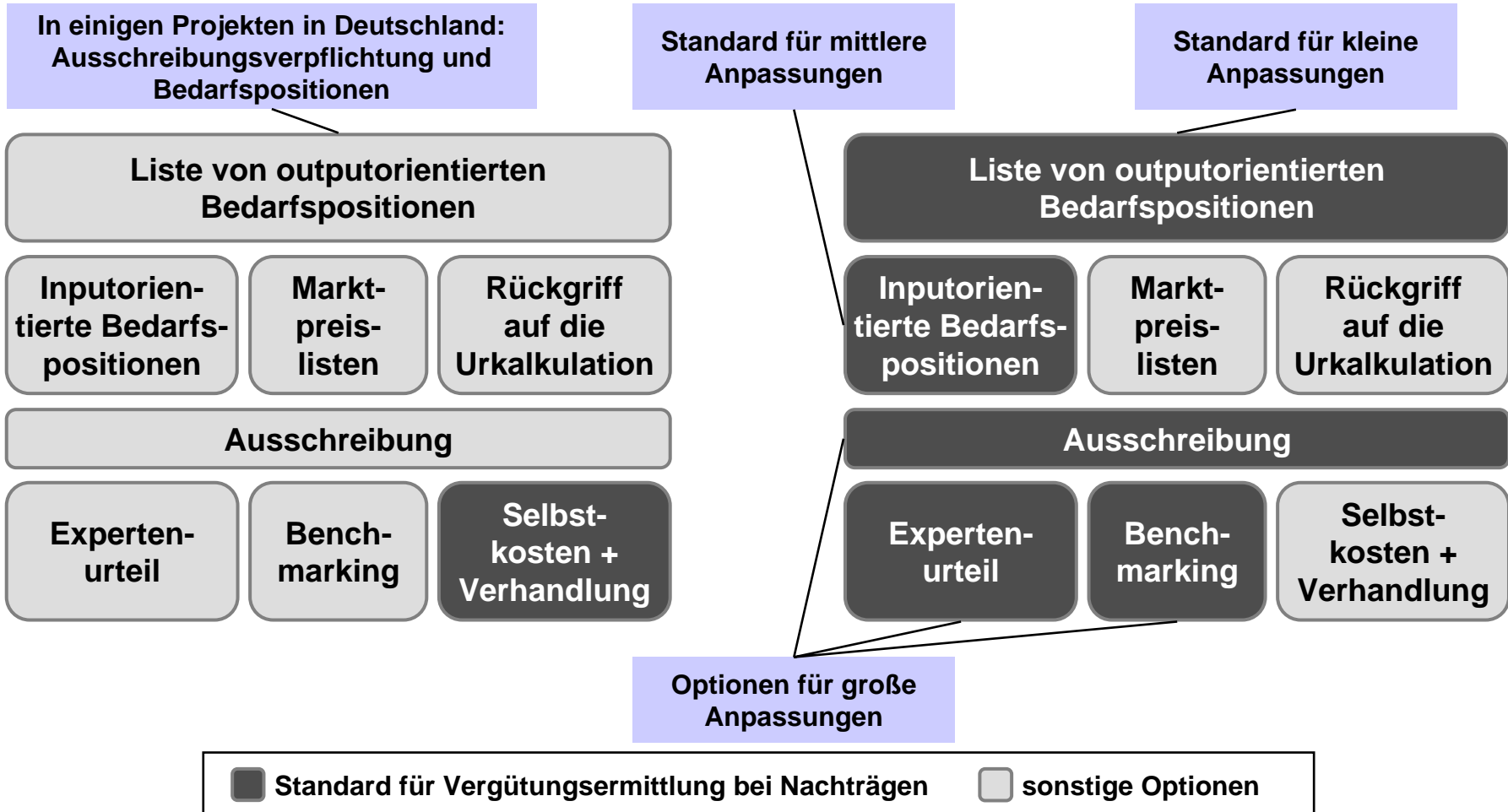


Bedeutung von Prozessregeln

Regeln zur Vergütungsfestsetzung in Deutschland und Großbritannien im Vergleich

Stand UK 2002 (SoPC 2) /
Stand Deutschland heute

Stand UK heute (SoPC 4)



Diskussion der Entwicklung in UK und Schlussfolgerungen für Deutschland

Problem bis 2002 in UK	<ul style="list-style-type: none"> • Transaktionskosten • Anreizdefizite (Hidden Action, Hidden Information) 			
Bewertung von neueren Optionen aus UK	Regel zur Vergü- tungsfestsetzung	Vorteile	Nachteile	Eignung
	Output-orientierte Optionen während Vergabe verhandelt	<ul style="list-style-type: none"> • Wettbewerbsdruck bei Aushandlung der Kostensätze • begrenztes Risiko für Betreiber • hohe Anreize 	<ul style="list-style-type: none"> • Transaktionskosten während Verhandlung der Kostensätze • Gewichtung der Angebote für Hauptleistung und Nachträge 	
	Input-orientierte Optionen während Vergabe verhandelt	<ul style="list-style-type: none"> • Wettbewerbsdruck bei Aushandlung der Kostensätze • begrenztes Risiko für Betreiber 	<ul style="list-style-type: none"> • Transaktionskosten <ul style="list-style-type: none"> - Verhandlung der Kostensätze - Monitoring • Gewichtung der Angebote für Hauptleistung und Nachträge • ggf. Anreize zu Hidden Action 	
	Expertenurteil	<ul style="list-style-type: none"> • begrenztes Risiko für Betreiber 	<ul style="list-style-type: none"> • begrenzter Wettbewerbsdruck • hohe Transaktionskosten 	
Verpflichtung zur Ausschreibung	<ul style="list-style-type: none"> • hoher Wettbewerbsdruck 	<ul style="list-style-type: none"> • Econ. of Scope nicht genutzt • hohe Transaktionskosten 		
Schluss- folgerungen für Deutschland	<ul style="list-style-type: none"> • Aufnahme von zusätzlichen Kalkulations- und Prozessregeln zur Vorbereitung auf Nachverhandlungen in den ursprünglichen Vertrag kann sinnvoll sein • Bei der Wahl von Kalkulations- und Prozessregeln sind Trade-off's zu berücksichtigen, z.B. zwischen Risikokosten und Anreizen 			

Agenda

Fragestellung

Nachverhandlungsstufen im Überblick

Leistungs- und Vergütungsanpassungen

Kündigungsregeln und Verhandlungsmacht

Fazit

Idealtypisch vier Kündigungsarten nach Anlass unterscheidbar

	Kündigungsanlass	Rechtsfolge	Ökonomische Rationalität der Kündigungsart
I	Schlechtleistung des Privaten	Fremdkapitalgeber treten in Leistungspflicht ein / ggf. Verkauf – Vertrag "lebt" weiter	• Disziplinierung des Privaten gegenüber (groben) Verletzungen der Leistungspflicht
II	Schlechtleistung der öffentlichen Hand		• Disziplinierung der öffentlichen Hand gegenüber Verletzungen der Zahlungsverpflichtung
III	Kündigung wegen Force Majeure	Vertrag wird aufgelöst – öH sucht neue Lösung	• Fortsetzung des Vertrags ist beiden Seiten nicht zumutbar
IV	Freiwillige Kündigung der öffentlichen Hand	(Eigenerstellung/ Neuausschreibung des Vertrags) für Beschaffungsproblem	• Disziplinierung des Privaten gegenüber (leichten) Verletzungen der Leistungspflicht • Erhöhung der Flexibilität der öffentlichen Hand bei geänderten Rahmenbedingungen

Fokus der weiteren Diskussion

Freiwillige Kündigungsrechte können einen wichtigen Beitrag zur Stärkung der Verhandlungsmacht der öffentlichen Hand bei Leistungsanpassungen leisten

Kompensationsregeln bei Kündigung

Beispiele aus Vertragsregeln

Zu berücksichtigende Aspekte:

- Begrenzung der Kosten der Risikoübernahme des Privaten
- keine Fehlanreize zur Provokation einer Kündigung
- Berücksichtigung der Qualität zum Kündigungszeitpunkt

Orientierung für Kompensationsniveau →

Ermittlungsmethode

Vorgabe Kompensation durch öffentl. Hand

Verhandlung bei Vertragsschluss

Ableitung aus Financial Model

Verhandlung bei Kündigung

Tilgung ausstehendes Kapital
+ Nachteilsausgleich ggü. Partnern der SPV

Tilgung ausstehendes Kapital
+ Nachteilsausgleich ggü. Partnern der SPV
+ Nachteilsausgleich zugunsten der SPV

Tilgung ausstehendes Kapital
+ Nachteilsausgleich ggü. Partnern der SPV
+ entgangener Gewinn über Restlaufzeit der SPV

Standard für Straßen-PPPs in Chile

Option in UK für freiwillige Kündigung der öffentlichen Hand:
Authority Break Points

Option in UK (freiwillige Kündigung und Schlechtleistung durch öffentlichen Hand)⁽¹⁾

Standard in Deutschland:
Amortisation + Schadenersatz für Schäden der SPV

(1) Base Case IRR aus Financial Model für gesamte Vertragslaufzeit oder zukünftige Cash Flows ab Kündigung oder Ermittlung des Marktwerts des Projekts

Quelle(n): SoPC 4, Beispiel-/Standardverträge in Deutschland, Experteninterviews

Agenda

Fragestellung

Nachverhandlungsstufen im Überblick

Leistungs- und Vergütungsanpassungen

Kündigungsregeln und Verhandlungsmacht

Fazit

Fazit

- !** Leistungsänderungen und Nachverhandlungen können in PPPs hohe Bedeutung haben
- !** Geeignete Prozess- und Kalkulationsregeln können einen effizienten Umgang mit Nachverhandlungen ermöglichen
- !** Eignung einzelner Prozess- und Kalkulationsregeln hängt von der Art der Leistungsänderung (Häufigkeit, Komplexität, Größe) ab
- !** Tradeoffs bei der Wahl der Regeln zur Vergütungsfestsetzung zu berücksichtigen
- !** Kündigungsrechte können wichtiges Instrument zur Stärkung der Verhandlungsmacht der öffentlichen Hand bei Leistungsanpassungen sein
- !** Angemessene Kompensation bei freiwilliger Kündigung der öffentlichen Hand umfasst Tilgung des ausstehenden Kapitals sowie Nachteilsausgleich zugunsten von Nachunternehmern und SPV, jedoch nicht zwangsläufig Kompensation des gesamten entgangenen Gewinns