

Konferenz „Verkehrsökonomik und -politik“

26. - 27.06.2014 in Berlin

Transparenz bei Vergabeverfahren für PPP-Projekte im Verkehrsinfrastrukturbereich – Gesellschaftliche Kontrolle vs. Wettbewerbsintensität

Andrej Ryndin

Agenda

- 1) Grundlagen zu PPP**
- 2) Grundlegende Überlegungen zu Transparenz**
- 3) Transparenz bei PPP – Eine (normative) Analyse der Veröffentlichung von vorläufigen WU**
- 4) Fazit und Ausblick**

Agenda

1) Grundlagen zu PPP

2) Grundlegende Überlegungen zu Transparenz

3) Transparenz bei PPP – Eine (normative) Analyse der Veröffentlichung von vorläufigen WU

4) Fazit und Ausblick

Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes auf vertragliche PPP

Sehr weitgehende PPP-Definition

PPP als langfristige Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und privatem Betreiber

Vgl. z.B. PWC ET AL. (2003): PPP kann man abstrakt beschreiben als langfristige, vertraglich geregelte Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben, bei der die erforderlichen Ressourcen (z.B. Know-how, Betriebsmittel, Kapital, Personal) in einen gemeinsamen Organisationszusammenhang eingestellt und vorhandene Projektrisiken entsprechend der Risikomanagementkompetenz der Projektpartner angemessen verteilt werden.

Übliche PPP-Definition

PPP als langfristige Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und privatem Betreiber mit wertschöpfungsstufenübergreifender Aufgabenübertragung an den Betreiber

Vgl. z.B. DE BETTIGNIES / ROSS (2004).

Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes

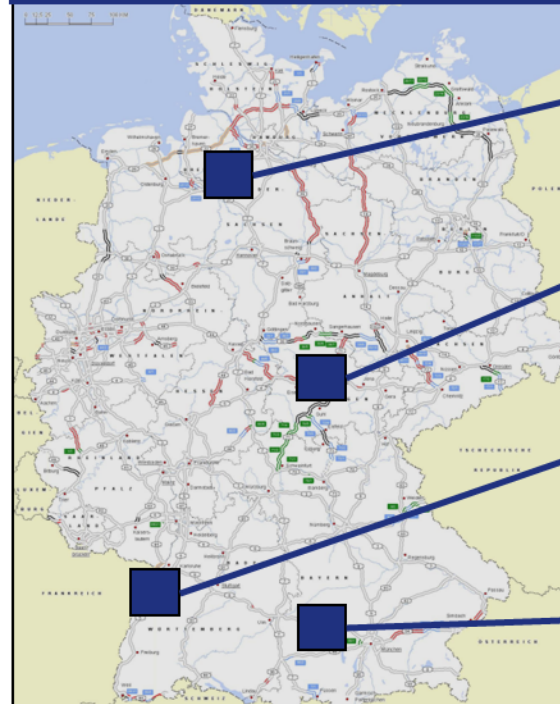
Im Folgenden werden PPP-Projekte mit Einbezug privaten Kapitals betrachtet, bei denen mit einem langfristigen Vertrag zwischen öffentlicher Hand und privatem Betreiber durch die Übertragung von zentralen Kostenrisiken an den Betreiber im Bereich des Baus und der Erhaltung sowie ggf. auch des Betriebs („Bundling“) Anreize für eine wertschöpfungsstufenübergreifende Optimierung gesetzt werden.

PPP-Projekte bei den Bundesautobahnen (BAB) – A-Modell-Projekte der sog. „erste Staffel“

Beschreibung

- (Planung,) Bau, Erhaltung und Betrieb
- Ausbau von BAB von 4 auf 6 Streifen
- Vertragslaufzeit: 30 Jahre
- Vergütung:
 - Anschubfinanzierung: max. 50% der Baukosten
 - Hauptvergütungsanteil: Weiterleitung der auf dem entsprechenden Abschnitt erhobenen Lkw-Maut → Vergütung korreliert mit Lkw-Verkehrsmenge
- Umfangreicher Einbezug privaten Kapitals

Projekte



**A 1 in Niedersachsen
(Buchholz - Bremer Kreuz)**
Vertragsbeginn: 16.08.2008

**A 4 in Thüringen
("Umfahrung Hörselberge")**
Vertragsbeginn: 16.10.2007

**A 5 in Baden-Württemberg
(Baden-Baden - Offenburg)**
Vertragsbeginn: 01.04.2009

**A 8 in Bayern
(Augsburg - München)**
Vertragsbeginn: 01.05.2007

Weitere A- und V-Modell-Projekte

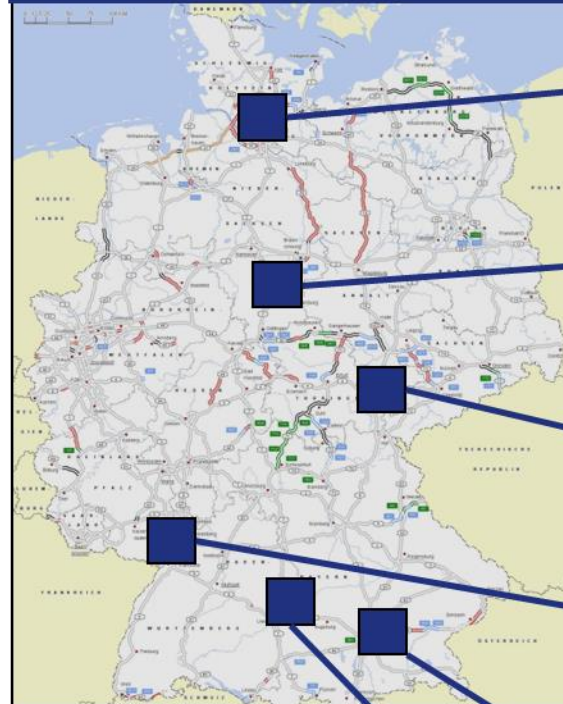
Beschreibung

- (Planung,) Bau, Erhaltung und Betrieb
- Ausbau von BAB von 4 auf 6/8 Streifen
- Vertragslaufzeit: 20-30 Jahre
- Vergütung:
 - Anschubfinanzierung
 - Verfügbarkeitsentgelt
 - A 8 Einheitsmautmodell
- Umfangreicher Einbezug privaten Kapitals

weitere Projekte in Planung

- A 1 / A 30
- A 45
- A 60 / A 643

Projekte



**A 7 in SH / Hamburg
(Bordesholm - Hamburg)**
Vergabestart: 14.12.2011

**A 7 in Niedersachsen
(Salzgitter - Drammetal)**
in Planung

**A 9 in Thüringen
(BY/TH - Lederhose)**
Vertragsbeginn: 01.10.2011

**A 6 in BW
(Wiesloch - Weinsberg)**
in Planung

**A 94 in Bayern
(Pastetten - Heldenstein)**
Vergabestart: 02.08.2013

**A 8 in Bayern
(Ulm - Augsburg)**
Vertragsbeginn: 01.06.2011

Theoriebasierte Diskussion von Kosteneffekten bei PPP gegenüber KBV

Stärken

- (+) Anreize für privates Unternehmen zur wertschöpfungsstufen-übergreifenden Optimierung
- (+) Geringere kurzfristig orientierte politische Einflussnahme
- (+) U.U. effizienteres Finanzmanagement
- (+) ...

Schwächen

- (-) Höhere Transaktionskosten (TAK) zur Absicherung
- (-) Geringere Flexibilität / höherere TAK bei Anpassungen
- (-) Höhere Kosten der Risikoübernahme
- (-) Problematik der Bewertung der Substanzqualität am Vertragsende
- (-) ...

Unklare Effekte

- (?) Wettbewerbseffekte
- (?) Auswirkungen des Vergaberechts und der Vertragsmanagementkompetenz
- (?) Kompetenz des privaten Betreibers im wertschöpfungsstufen-übergreifenden Management
- (?) ...

- Keine allgemeingültigen Aussagen zur Kosteneffizienz von PPP-Projekten möglich
- Ausprägung der Effekte abhängig von Projekt-, Markt- und Akteurscharakteristika
- Hohe Bedeutung einer adäquaten „Aufstellung“ (Ressourcen, Kompetenz) der öffentlichen Hand bei der Projektvorbereitung und während der Vertragslaufzeit
- Hohe Bedeutung der Rahmenbedingungen und (Fehl-)Anreize im öffentlichen Sektor im Hinblick auf eine effiziente Projektauswahl und -ausgestaltung

Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (WU) im Kontext eines PPP-Vorhabens und Bedeutung der vorläufigen WU (vWU)

Vergleich der erwarteten Kosten (Planung, Bau, Betrieb, Erhalt, Finanzierung und Management) von verschiedenen Beschaffungsvarianten: Konventionelle Beschaffungsvariante vs. PPP-Variante (und ggf. weitere)



- Sehr früh und i.d.R. qualitativ
- Entscheidung für oder gegen die Weiterverfolgung der PPP-Variante
- Quantitativer Vergleich der erwarteten Kosten: Public Sector Comparator (PSC) vs. interner PPP-Vergleichswert
- Berücksichtigung weiterer Aspekte, insb. monetarisierte „volkswirtschaftliche Nutzen“ und ggf. Wechselkosten
- Entscheidung für oder gegen die Ausschreibung als PPP
- Vergleich der Angebote der Bieter untereinander sowie des besten privaten Angebots mit dem adjustierten PSC
- Zuschlagserteilung und Vertragsunterzeichnung

Agenda

1) Grundlagen zu PPP

2) Grundlegende Überlegungen zu Transparenz

3) Transparenz bei PPP – Eine (normative) Analyse der
Veröffentlichung von vorläufigen WU

4) Fazit und Ausblick

Der Transparenz-Begriff in verschiedenen Kontexten

Verschiedene Definitionen des Begriffs „Transparenz“ (Auswahl)

- „Weite“ Definition:
„transparency is about making things accurate, visible and comparable“
(Grossman / Luque / Muniesa, 2006)
- „Enge“ Definition:
„transparency requirement is mainly about the availability of documents held by the public sector“ (Flyvbjerg / Bruzelius / Rothengatter, 2003)
„the degree to which government information is available“
(Piotrowski / Borry, 2010)
- Einordnung in die Neue Institutionenökonomik (NIÖ):
Transparenz kann zur Reduktion von Informationsasymmetrien zwischen Prinzipal und Agent führen / beitragen (Vgl. Prat, 2006)

Mögliche Dimensionen der Transparenz und das Informationsfreiheitsgesetz (IFG) des Bundes als „institutionelle Lösung für Transparenz“

Dimensionen der Transparenz

Anwendungsbereich

- „Ergebnis“ vs. „Prozess“

Verfahren der Informationsbereitstellung

- Proaktiv (z.B. öffentliche Datenbanken für Dokumente etc.)
- Reaktiv: Behörde wird erst auf Anfrage tätig
↔ (Transaktions-)Kosten des Informationszugangs

Zustand bzw. Inhalt der Information (Aggregierungsgrad)

- z.B. Originalunterlagen vs. geschwärzte Fassungen vs. (inhaltlich aufbereitet)

Zeitpunkt des Informationszugangs

- Retrospektiv vs. Echtzeit

Ausgestaltung im IFG

Anwendungsbereich

- „Ergebnis“, nicht „Prozess“: IFG regelt den voraussetzungslosen Zugang zu „amtlichen Informationen“ für jedermann, der „behördliche Entscheidungsprozess“ ist ausgenommen

Verfahren der Informationsbereitstellung

- Reaktiv: Behörde wird erst auf Anfrage tätig
↔ (Transaktions-)Kosten des Informationszugangs

Zustand bzw. Inhalt der der Information (Aggregierungsgrad)

- i.d.R. Originalunterlagen, aber auch geschwärzte Fassungen bei schützenswerten Informationen (Ausnahmetatbestände wie Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse)

Zeitpunkt des Informationszugangs

- Formal in Echtzeit, de facto aber eher retrospektiv

Rationalität für Transparenz im öffentlichen Sektor bzw. Beschaffungswesen

Vorteile

- (+) Gesellschaftliche Kontrolle
- (+) Wissensmanagement im öffentlichen Sektor

Nachteile

- (-) Bürokratiekosten
- (-) Datenschutz, speziell der Privatsphäre (z.B. von Arbeitnehmern)

Unklare Effekte

- (+/-) Auswirkungen auf den Wettbewerb
- (+/-) Transaktionskosten des gesellschaftlichen Diskurses
- (+/-) Innovationseffekte (Innovationsgenerierung und -diffusion)

Agenda

1) Grundlagen zu PPP

2) Grundlegende Überlegungen zu Transparenz

3) Transparenz bei PPP – Eine (normative) Analyse der Veröffentlichung von vorläufigen WU

4) Fazit und Ausblick

Spezielle Probleme bei PPP aus (institutionen-)ökonomischer Sicht – Erhöhte Rationalität für Transparenz bei PPP-Projekten

Lange Laufzeiten

- Umfangreiche Bindung der öffentlichen Hand
- Relativ große Gefahr von Nachverhandlungen

Große Bedeutung / hohe (Projekt-)Volumina

Große Opportunismuspotentiale

- **Möglichkeit der Umgehung von Schuldenregeln**
- **Aufstiegschancen von involvierten Personen (Aufbau von Wissensmonopolen)**
- **Folgeaufträge für Beratungsunternehmen**

Geringe Nachvollziehbarkeit

- Hohes Maß an Expertise (implizites Know-how) erforderlich, um Projekte bzw. langfristige Verträge und weitere relevante Regelwerke beurteilen zu können
- Etablierung von klar anwendbaren Regeln und Kontrollmechanismen oftmals sehr schwierig bzw. nicht möglich
- Nochmals erhöhte Problematik bei komplexen Projekten

Systematisierung und Eingrenzung der Anwendungskonstellationen

Zustand des vWU-Dokuments

- Ungeschwärzt (vWU-Originaldokument inkl. aller Zahlendaten) vs. geschwärzt („alle Zahlen geschwärzt“ → nur vWU-Methodik)

Zeitpunkt der Veröffentlichung

- Vor dem Start des Vergabeverfahrens (ex-ante) vs. nach Abschluss des Vergabeverfahrens (ex-post)

Rezipienten

- Grundsätzlich alle relevanten Akteure, hier insb. Bieter und Bürger / Öffentlichkeit von Interesse

Projektform

- Einzelprojekt (statisch, projektbezogen) vs. Projekt in Staffel (dynamisch, staffelbezogen)

Marktcharakteristika

- Hohe vs. geringe Wettbewerbsintensität

Ökonomische Sicht bei Analyse der Transparenzeffekte durch vWU-Veröffentlichung

- „Enge“ Sicht: Fokussierung auf Wettbewerbseffekte (Auswirkungen auf Bietstrategien und das Vergabeergebnis)
- „Breite“ Sicht: auch Berücksichtigung weiterer Transparenzeffekte wie bspw. der gesellschaftlichen Kontrolle

Vorgelagerte Betrachtungen zu Reservationswert und -preis sowie ökonomische Einordnung im Kontext von PPP und vWU

Reservationswert ergibt sich aus dem Wert der (nächstbesten) Alternative

- (mögliche) Elemente des Reservationswertes im Kontext von PPP und vWU
 - „KBV-Produktionskosten“ (PSC)
 - Wechselkosten (Abbruch des PPP-Verfahrens und Neuausschreibung als KBV)
 - Weitere Effekte (möglichst) in monetarisierter Form wie bspw. „volkswirtschaftliche Nutzen“ aufgrund einer früheren Realisierung
- vWU beinhaltet den Reservationswert der öffentlichen Hand (öH)

Reservationspreis: maximaler Preis („Angebotsschwelle“) bis zu dem eine Vergabe erfolgt

- Relevante (auktions-)theoretische Fragestellungen im Kontext von PPP u. vWU
 - Festsetzung des Reservationspreises in Abhängigkeit des Reservationswertes
 - Veröffentlichung des Reservationspreises (geheimer Reservationspreis wirkt wie ein zusätzliches Angebot eines Bieters)
 - Vorgehen bei (isoliertem) Einzelprojekt bzw. mehreren Projekten (=Staffel)
- Reservationspreis wird von der öH (auf Grundlage der vWU) im Rahmen der Vergabe(-entscheidung) festgelegt

„Enge“ ökonomische Sichtweise – Wettbewerbseffekte der Veröffentlichung von vWU-Originalunterlagen (1/2)

Auswirkungen auf Bietstrategien und Vergabeergebnis

- Welche Auswirkungen hat Transparenz bezüglich der vWU auf den Kenntnisstand von Bietern über den Reservationswert und -preis der öH?
 - Bieter kennen konkret alle Reservationswertelemente
 - Bieter können daraus nicht den Reservationspreis mit Sicherheit ableiten
 - Annahme: Praxis der öH bei der Festsetzung des Reservationspreises während der Vergabeentscheidung ist den Bietern unbekannt
 - Grad der Unsicherheit als entscheidender Faktor

→ Keine Auswirkungen zu erwarten (Unsicherheit bzgl. Reservationspreis)

- Aber: negative Auswirkungen auf Bietstrategien und somit auf das Vergabeergebnis im Einzelfall nicht vollständig auszuschließen
 - **Grundlegende Gefahr**: bei (angenommener) geringer Wettbewerbsintensität kann die Kenntnis der vWU / des Reservationswertes die Bieter befähigen, sehr nahe an den (mit Unsicherheit behafteten) Reservationspreis zu bieten
 - Schlechteres Vergabeergebnis im Vergleich zur Nicht-Veröffentlichung der vWU („Beeinträchtigung des fiskalischen Interesse des Bundes“)

„Enge“ ökonomische Sichtweise – Wettbewerbseffekte der Veröffentlichung von vWU-Originalunterlagen (2/2)

Auswirkungen auf Anzahl der Bieter und Bietstrategien aufgrund der Beeinflussung des Wissensstandes über das Projekt bzw. der Angebotskosten durch Transparenz

- Negative Auswirkungen auf die Wettbewerbsintensität grundsätzlich nicht vorhanden
 - Es bestehen gewichtige Argumente dafür, den Bietern bei PPP-Vorhaben umfangreiche Informationen zu den Projekten zur Verfügung zu stellen
- Insgesamt positive Auswirkungen auf den Wettbewerb möglich

Ergebnis der „engen“ ökonomischen Analyse (zur sicheren Seite hin abschätzend)

- Ex-ante-Veröffentlichung der vWU-Originalunterlagen bei A- und V-Modell-Projekten durchaus kritisch
 - In Zweifelsfällen umfangreiche Schwärzungen bei PSC, „volkswirtschaftlichem Nutzen“ und Wechselkosten
 - vWU-Methodik („alle Zahlen geschwärzt“) kann i.d.R. ex-ante veröffentlicht werden
 - Bei Berücksichtigung der Nach- und Vorteile („Netto-Betrachtung“) bzgl. der Wettbewerbseffekte spricht tendenziell mehr für Transparenz
- **Weitere Informationen über Vorgehen bei A- und V-Modell-Projekten erforderlich**
- **Oftmals Einzelfallbeurteilung (Projekt, konkrete Information) notwendig**

„Breite“ ökonomische Sichtweise – Berücksichtigung von nicht-wettbewerblichen Transparenzeffekten

Gesellschaftliche Kontrolle

- Veröffentlichung der vWU ermöglicht relevanten Akteuren (u.a. Bürger / Öffentlichkeit) die kritische Prüfung der vWU
- Reduktion von Opportunismuspotentialen bei Politik und / oder Verwaltung

Transaktionskosten des gesellschaftlichen Diskurses

- Veröffentlichung der vWU kann die gesellschaftliche / politische Akzeptanz erhöhen
- Veröffentlichung der vWU kann gesellschaftliche / politische Widerstände hervorrufen

Wissensmanagement auf Seiten der öffentlichen Hand

Beeinflussung der Rationalität hinsichtlich der (In-)Transparenz der vWU

Das Informationsfreiheitsgesetz (IFG) des Bundes und die (vorläufige) WU bei den A- und V-Modell-Projekten in der Praxis

IFG-Anfrage eines Journalisten nach WU zu BAB A 8 Augsburg - München in 2009

- Stellungnahme BfDI: Ablehnung einer ex-post Veröffentlichung der ungeschwärzten WU (u.a. mit Verweise auf laufendes Vergabeverfahren beim Staffelfolgeprojekt BAB A8 Ulm-Augsburg)
- Bundesverkehrsministerium gewährte Zugang zu geschwärzten WU („alle Zahlen“ geschwärzt → WU-Methodik)

IFG-Anfragen eines Bundestagsabgeordneten nach WU zu BAB A 1 Buchholz - Bremer Kreuz sowie BAB A 9 Lederhose - Landesgrenze TH/BY in 2011/2012

- Geschwärzte WU ex-post erhalten; auf Nachfrage mit Erklärungen zu geschwärzten Stellen
- Klage nach IFG hinsichtlich der Veröffentlichung der ungeschwärzten WU abgebrochen

Schreiben des Bundesverkehrsministeriums zum IFG und WU bei A- und V-Modell-Projekten in 2012

- Bei abgeschlossenen Vergabeverfahren (ex-post): kein Zugang zu ungeschwärzten WU, geschwärzte WU werden veröffentlicht
- Keine ex-ante Veröffentlichung von WU (weder geschwärzt noch ungeschwärzt)

Grundlage für die (teilweise) Ablehnung des Informationszugangs

- Ausnahmetatbestand § 3 Nr. 6 IFG-Bund „Schutz des fiskalischen Interesses des Bundes“
→ Negative Auswirkungen auf den Wettbewerb / das Vergabeergebnis, weil die Bieter Rückschlüsse auf die Wirtschaftlichkeitsschwelle der öffentlichen Hand beim aktuellen Projekt und auch nachfolgenden Projekten (Staffel) ziehen können

Agenda

1) Grundlagen zu PPP

2) Grundlegende Überlegungen zu Transparenz

**3) Transparenz bei PPP – Eine (normative) Analyse der
Veröffentlichung von vorläufigen**

4) Fazit und Ausblick

Fazit und Ausblick

- Keine pauschalen Aussagen zur Veröffentlichung / Transparenz bezüglich der vWU bei PPP-Projekten bei den Bundesautobahnen möglich
 - Einzelfallbetrachtung mit Berücksichtigung der jeweiligen Projekt-, Markt- und Akteurscharakteristika
 - Abwägung der positiven / negativen wettbewerblichen und „gesellschaftlichen“ Effekte von Transparenz hinsichtlich der vWU („enge“ und „breite“ ökonomische Sichtweise)
 - Veröffentlichung der vWU-Originalunterlagen vor Vergabestart denkbar, aber durchaus kritisch zu sehen (insb. wenn zur sicheren Seite hin abschätzend)
 - Argumentation des Bundesverkehrsministeriums \leftrightarrow Ergebnis der hier durchgeführten Analyse
 - Ex-ante Veröffentlichung der vWU-Methodik („alle Zahlen geschwärzt“) bei A-Modell-Projekten grundsätzlich unkritisch
 - Argumentation des Bundesverkehrsministeriums vs. Ergebnis der hier durchgeführten Analyse
- Im Gegensatz zu (negativen) Wettbewerbseffekten werden im IFG die vom Gesetzeszweck verfolgten Vorteile von Transparenz wie gesellschaftliche Kontrolle nicht berücksichtigt
- Ausblick: Diskussion von Einflussfaktoren, Anwendung des Analyseansatzes auf weitere zentrale Dokumente wie bspw. PPP-Vertrag, „Weiterentwicklung“ des IFG des Bundes

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Kontakt:

Andrej Ryndin, anr@wip.tu-berlin.de, Tel.: 030-314-29978

Literatur

- Albano, G. L. / Dimitri, N. / Perrigne, I. / Piga, G. (2006):** Fostering Participation; in: Dimitri, N. / Piga, G. / Spagnolo, G. (Hrsg.): Handbook of Procurement; Cambridge: Cambridge University Press, S. 267-292.
- De Bettignies, J. / Ross, T. W. (2004):** The Economics of Public-Private Partnerships; in: Canadian Public Policy – Analyse de Politiques, Vol. 30, No. 2, S. 135-154.
- Flyvbjerg, B. / Bruzelius, N. / Rothengatter, W. (2003):** Megaprojects and Risk: An Anatomy of Ambition; Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Grossman, E. / Luque, E. / Muniesa, F. (2006):** Economies through transparency, CSI Working Papers Series No. 3, Centre de Sociologie de l'Innovation, Paris.
- Heald, D. (2006):** Varieties of Transparency; in: Proceedings of the British Academy, Vol. 135, S. 25-43.
- Piotrowski, S. / Borry, E. (2010):** An Analytical Framework for Open Meetings and Transparency; in: Public Administration and Management, Vol. 15, No. 1, S. 138-176.
- Prat, A. (2006):** The More Closely We Are Watched, the Better We Behave?; in: Hood, C. / Heald, D. (Hrsg.): Transparency: The Key to Better Governance?: Proceedings of the British Academy 135; Oxford: Oxford University Press, S. 92-103.
- PWC / Freshfields Bruckhaus Deringer / VBD / Bauhaus Universität Weimar / Creativ Concept (2003):** PPP im öffentlichen Hochbau.