

21. Juni 2013, Berlin

Konferenz Kommunales Infrastrukturmanagement

**Veröffentlichung der vorläufigen
Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei PPP-Projekten –
Überlegungen aus ökonomischer Sicht**

Andrej Ryndin

Fachgebiet Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik

TU Berlin

Agenda

A. Rationalität für Transparenz

B. Einordnung und Inhalt der vWU bei PPP-Projekten

C. Transparenz bei der vWU

D. Ausblick

Der Begriff „Transparenz“

Verschiedene (ökonomische) Definitionen des Begriffs „Transparenz“

- 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)
- (Mikro-)ökonomische Einordnung: Transparenz führt zur Reduktion von Informationsasymmetrien

Definition im Folgenden

- Transparenz = **Zugang** zu Dokumenten, Daten und Informationen
 - noch keine Berücksichtigung von:
 - den Kosten des Zugangs (implizite Annahme, dass diese nicht prohibitiv hoch sind)
 - u.a. abhängig von der Form der Informationsbereitstellung (reaktiv vs. proaktiv)
 - des Aggregationsgrades (Originaldokumente, Schwärzungen usw.)
 - Intensität der Inanspruchnahme des Zugangsrechts

Rationalität für Transparenz – PPP Projekte

Lange Laufzeiten

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

Große Bedeutung / hohe Volumina

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

Opportunitätspotentiale

- Vorzieheffekt
- Anreizprobleme auf Seiten der Berater

WU im Kontext eines PPP-Vorhabens und Bedeutung der vorläufigen WU

Vergleich der erwarteten Kosten bei verschiedenen Beschaffungsvarianten:
Konventionelle Beschaffungsvariante (KBV) bzw. PSC, PPP und ggf. auch weitere

Bedarfsfeststellung

PPP-Eignungstest

Vorläufige WU (vWU)
(folgend im Fokus)

Abschließende WU (aWU)

- Entscheidungsgrundlage für oder gegen PPP-Ausschreibung
 - Quantitativer Vergleich der erwarteten Kosten
 - Barwertbetrachtung
 - Ggf. ergänzende Berücksichtigung weiterer Aspekte
(z.B. Kostensicherheit, zeitliche Effekte, ...)

Dimensionen der Transparenz

WEM gegenüber – Empfänger/Rezipienten

- Bieter / potentielle Bieter
- Politiker
- Öffentlichkeit

WANN – Zeitpunkt

- vor Vergabe
- nach der Vergabe

WAS – Zustand/Inhalt der Dokumente

- Originalunterlagen
 - Ungeschwärzt
 - Geschwärzt → Teilunterlagen
- Aufbereitete Unterlagen → Zusammenfassungen

WIE – Art und Weise der VÖ

- Proaktiv / reaktiv (analog / digital)
- Gegen Gebühren

Effekte der Transparenz bei der vWU

Positiver Effekt

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

Negativer Effekt

- 3 (-) Bürokratiekosten

Unklare Effekte

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

- Schutz personenbezogener Daten (Datenschutz)

5

Veröffentlichung der vWU und Auswirkungen auf den Wettbewerb (1/3)

- Im Folgenden wird die Veröffentlichung der **vollständigen vWU vor Vergabestart** betrachtet mit dem Fokus auf die **Bieter** als Rezipienten.

Reduktion der Angebotskosten

- (1) je höher die ex-ante Unsicherheit über das Projekt(-volumen) ist, desto mehr Maßnahmen werden zur Generierung von Informationen von einem einzelnen Bieter unternommen
- (2) letztendlich zahlt die öffentliche Hand immer die Kosten der Infogenerierung, weil die Bieter diese Kosten in ihre Angebote einpreisen
- (+) höhere Attraktivität für Teilnahme, da bei Nicht-Zuschlag geringere Sunk Costs (versunkene Kosten) auf Seiten der Bieter

Reduktion der Unsicherheit bzw. des Winner's Curse

- (+) die veröffentlichte vorläufige WU / PSC stellt eine fundierte Kostenschätzung dar („Signal“) und reduziert somit die Unsicherheit (insbes. bzgl. der Common-Value-Komponenten), was auch mehr Teilnehmer anlockt

Veröffentlichung der vWU und Auswirkungen auf den Wettbewerb (2/3)

Veränderung der Informationsstruktur / Verteilung der Information im Markt

- Reduktion der Informationsrenten von bestimmten Bietern bzw. Reduktion der Informationsasymmetrien, weil die Bedeutung der privaten Informationen eines Bieters beim Erstellen seiner Kostenschätzung sinken kann
- (+) höhere Teilnehmeranzahl
 - Anlocken neuer Bieter, welche von der bisherigen Informationsstruktur abgeschreckt waren
 - Erhöhung der Überlebenswahrscheinlichkeit/-dauer für neue Marktteilnehmer (vor allem wenn hoher Common-Value-Anteil)
- (+) intensiverer Wettbewerb durch aggressiveres Bieten

Veränderung der Verhandlungspositionen im Vergabeverfahren

- Bieter kennen die Kostenkalkulationen der öffentlichen Hand
 - Schwächere Position der öffentlichen Hand in den Verhandlungsrunden, weil den mitverhandelnden Bietern die Spielräume auf Seiten der Hand besser bekannt sind
 - Bessere Möglichkeit der Bieter in Richtung des PSC zu verhandeln
 - Verstärkung dieser Problematik wenn nur mit einem Bieter verhandelt wird

Veröffentlichung der vWU und Auswirkungen auf den Wettbewerb (3/3)

„Hilfsmittel“ für Kollusion

- (-) indirekte Absprache zwischen den teilnehmenden Unternehmen wird vereinfacht und diese können näher an den PSC heranbieten (implizite Kollusion)
- (-) falls Kartell (explizite Kollusion) existiert, dann ist die Zahlungsbereitschaft der öffentlichen Hand dem Kartell bekannt und es kann möglichst nah an den PSC heranbieten

Exkurs

- Sollte die vWU **nach Vertragsabschluss** veröffentlicht werden, könnten Rückschlüsse auf ähnliche Folgeprojekte gezogen werden, wenn weiterhin die selbe Methodik verwendet werden würde.
- Bei der ex-ante Veröffentlichung einer **geschwärzten vWU** könnten weiterhin gewisse Rückschlüsse bzgl. der Kalkulationen aus der vWU-Methodik gezogen werden.
 - Kann besonders kritisch sein, wenn monetarisierte Nutzeneffekte eine Komponente in der vWU darstellen (mehr Spielraum für die Bieter in den Angeboten).

Juristischer Exkurs: Die vWU und § 3 Nr. 6 IFG Bund

§ 3 Nr. 6 IFG Bund

„Der Anspruch auf Informationszugang besteht nicht, wenn das Bekanntwerden der Information **geeignet** wäre, **fiskalische Interessen** des Bundes im **Wirtschaftsverkehr** oder wirtschaftliche Interessen der Sozialversicherungen **zu beeinträchtigen**.“

Frage: Inwieweit kann berücksichtigt werden, dass „Eignung zur Beeinträchtigung“ auch bei Intransparenz vorliegen könnte?

- Geringere gesellschaftliche Kontrolle
- Geringeres Wissensmanagement
- Ggf. geringere Wettbewerbsintensität (in Abhängigkeit der vorliegenden Konstellation)
- ...

Konkrete Auslegung von „Eignung zur Beeinträchtigung“

- Betrachtung des Gesamteffekts oder ist lediglich das Vorhandensein einzelner Gründe gegen Transparenz ausreichend (Saldobetrachtung)?
- Statische (konkretes Einzelprojekt) oder dynamische Betrachtung (Berücksichtigung von Folgeprojekten)?
- Fehlende Abwägungsklausel (mit dem öffentlichen Interesse)

Ausblick

- Keine pauschale Aussage zur Veröffentlichung / Transparenz bezüglich der vWU bei PPP-Projekten möglich
- Einzelfallbetrachtung mit besonderem Augenmerk auf die jeweiligen Projekt-, Markt- und Akteurscharakteristika
 - Abwägung der positiven und negativen Effekte
- Grundsätzlich könnte darüber nachgedacht werden die „Methodik“ der vWU vor Vergabe zu veröffentlichen
 - Ausnahmen eventuell bei Vorhandensein von (ähnlichen) Folgeprojekten und Berücksichtigung von monetarisierten Nutzeneffekten
 - Wie viel kann man tatsächlich aus der Methodik (einer geschwärzten) vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung lesen?
- „Weiterentwicklung“ des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes bzgl. § 3 Nr. 6 → Abwägungsklausel, Konkretisierung der „Eignung zur Beeinträchtigung“ (Vgl. IFG des Landes Berlin)

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Andrej Ryndin

E-Mail: anr@wip.tu-berlin.de