

Konferenz Kommunales Infrastruktur-Management
22.09.2017, Berlin

Ökonomische Analyse der Auswirkungen von Transparenz bei ÖPP-Verträgen auf Innovationen und Wettbewerbsstrategien

Andrej Ryndin

TU Berlin, Fachgebiet Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik (WIP)

Dieser Vortrag basiert auf gemeinsamen Forschungsarbeiten mit Prof. Dr. Thorsten Beckers.

Agenda

- 1** Einleitung und Motivation
- 2** Eingrenzung und Unterteilung des Untersuchungsgegenstands
- 3** **Ökonomische Analyse der Auswirkungen von Transparenz auf technisch-systemische Innovationen (TSI)**
- 4** **Ökonomische Analyse der Auswirkungen von Transparenz auf Vertragsdesign-Innovationen (VDI)**
 - 4.1** VDI auf der Ebene des Auftragnehmers
 - 4.2** VDI auf der Ebene des öffentlichen Auftraggebers
- 5** **Ökonomische Analyse der Auswirkungen von Transparenz auf Wettbewerbsstrategien im Kontext von Vergütungs- und Finanzdaten (VFD)**
- 6** **Fazit**

Agenda

- 1** Einleitung und Motivation
- 2** Eingrenzung und Unterteilung des Untersuchungsgegenstands
- 3** **Ökonomische Analyse der Auswirkungen von Transparenz auf technisch-systemische Innovationen (TSI)**
- 4** **Ökonomische Analyse der Auswirkungen von Transparenz auf Vertragsdesign-Innovationen (VDI)**
 - 4.1** VDI auf der Ebene des Auftragnehmers
 - 4.2** VDI auf der Ebene des öffentlichen Auftraggebers
- 5** **Ökonomische Analyse der Auswirkungen von Transparenz auf Wettbewerbsstrategien im Kontext von Vergütungs- und Finanzdaten (VFD)**
- 6** **Fazit**

Einleitung und Motivation

Anekdotische Evidenz und empirische Beobachtungen

- Auf Bundesebene: Keine Veröffentlichung der Verträge bei den A- und V-Modellen als ÖPPs bei den Bundesfernstraßen
- Kommunale Ebene: Keine Veröffentlichung, Ausnahme „Transparenzplattform“ (geschwärzte ÖPP-Verträge), aber meist sehr kleine ÖPP-Projekte und geringe Veröffentlichungsquote
- Auch bei KBV-Projekten geheime Verträge
- ABER: Rationalität für eine erhöhte Transparenz bei ÖPP

Zentrale Fragestellung

Was sollte aus ökonomischer Sicht bei einem ÖPP-Vertrag tatsächlich geheim bleiben und was hingegen sollte öffentlich gemacht werden (Transparenz)?

Einordnung in den bestehenden Rechtsrahmen bzgl. Transparenzregelungen

Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG) mit dem absolut geschützten Ausnahmetatbestand der Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse (§ 6 S. 2 IFG)

Keine Abwägung mit dem Informationsinteresse im Rahmen der Veröffentlichungsentscheidung

Agenda

- 1** Einleitung und Motivation
- 2** Eingrenzung und Unterteilung des Untersuchungsgegenstands
- 3** **Ökonomische Analyse der Auswirkungen von Transparenz auf technisch-systemische Innovationen (TSI)**
- 4** **Ökonomische Analyse der Auswirkungen von Transparenz auf Vertragsdesign-Innovationen (VDI)**
 - 4.1** VDI auf der Ebene des Auftragnehmers
 - 4.2** VDI auf der Ebene des öffentlichen Auftraggebers
- 5** **Ökonomische Analyse der Auswirkungen von Transparenz auf Wettbewerbsstrategien im Kontext von Vergütungs- und Finanzdaten (VFD)**
- 6** **Fazit**

Eingrenzung und Unterteilung des Untersuchungsgegenstands

ÖPP-Projekte mit abgeschlossenen ÖPP-Verträgen

- Fokus: endverhandelte, unterzeichnete ÖPP-Verträge, aber Rückschlüsse auf KBV möglich
- Ausklammerung von Nachverhandlungen (und Vertragsentwürfen)
- Kein Thema: „Bestandsverträge“ (nach neuen bzw. veränderten Transparenzregelungen)

Sektor-Fokus

- Überlegungen in erster Linie bzgl. (Bundes-)Fernstraßen
- Übertragbarkeit auf andere Sektoren wie bspw. den (Bundes-)Hochbau oder Mauterhebungssysteme

Unterteilung der Wirkungsbereiche von Transparenz bzgl. ÖPP-Verträgen

- Auswirkungen auf Innovationen
 - Technisch-systemische Innovationen (**TSI**)
 - Vertragsdesign-Innovationen (**VDI**)
- Auswirkungen auf Wettbewerbsstrategien → Vergütungs- und Finanzdaten (**VFD**)

Agenda

- 1** Einleitung und Motivation
- 2** Eingrenzung und Unterteilung des Untersuchungsgegenstands
- 3** **Ökonomische Analyse der Auswirkungen von Transparenz auf technisch-systemische Innovationen (TSI)**
- 4** **Ökonomische Analyse der Auswirkungen von Transparenz auf Vertragsdesign-Innovationen (VDI)**
 - 4.1** VDI auf der Ebene des Auftragnehmers
 - 4.2** VDI auf der Ebene des öffentlichen Auftraggebers
- 5** **Ökonomische Analyse der Auswirkungen von Transparenz auf Wettbewerbsstrategien im Kontext von Vergütungs- und Finanzdaten (VFD)**
- 6** Fazit

Ökonomische Analyse der Auswirkungen von Transparenz auf technisch-systemische Innovationen (1/3)

Grundlagen zu technisch-systemischen Innovationen (TSI)

- Beziehen sich auf die (realwirtschaftliche) Leistungserstellung
- Veränderungen an der (Produktions-)Technologie, den Prozessen, den Inputs usw.
- Reduktion der (Produktions-)Kosten bei gleichbleibender Qualität bzw. Verbesserung der Qualität bei unveränderten Kosten („Steigerung der Kosteneffizienz“)
- Anreize für Entwicklung und Anwendung von TSI: Kosten- bzw. Qualitätsvorteile ggü. seinen Konkurrenten im Wettbewerb → höhere Gewinnaufschläge, Marktanteile, o.ä.

Differenzierung nach drei (aufeinander aufbauenden) Perspektiven bei der Analyse

- 1) Ein öffentlicher Auftraggeber (öAG) und ein einzelnes Projekt
- 2) Ein öAG mit mehreren Projekten
- 3) Mehrere öAG und deren Projekte („föderales Mehrebenensystem“)

Ökonomische Analyse der Auswirkungen von Transparenz auf technisch-systemische Innovationen (2/3)

Perspektive 1) Ein öffentlicher Auftraggeber und ein einzelnes Projekt

- Reduktion der (Investitions-)Anreize zur TSI-Entwicklung infolge von Transparenz
 - Bekanntwerden der TSI verursacht beim betroffenen Unternehmen einen wirtschaftlichen Schaden
 - Wettbewerbsvorteil in Zukunft nicht mehr vorhanden
 - Entwertung der mit entsprechendem Ressourceneinsatz entwickelten TSI

Bedeutung hängt auch vom Grad der ohnehin zu erwartenden (rechtlich nicht zu unterbindenden) Übernahme von TSI-Ideen durch Wettbewerber und somit der späteren Marktdurchdringung ab.

- Schnellere und breitere Diffusion der TSI bei den Unternehmen im Markt infolge von Transparenz
 - Aber: „Keine Diffusion ohne Innovation“
 - Ggf. entsprechend höhere (Kompensations-)Preise seitens der Unternehmen, sodass Innovationstätigkeit nicht in jedem Fall eingestellt wird
- Konflikt hinsichtlich des Ziels der Ausgabenminimierung

Perspektive 2) Ein öffentlicher Auftraggeber mit mehreren Projekten

- Unterschied zu 1): Durch die vom öAG „frei gekauften“ TSI könnten die Vergaben der weiteren Projekte zu günstigeren Preisen erfolgen
- Wenn Einsparungen dabei größer ausfallen als die einmalige Zahlung des höheren (Kompensations-)Preises, dann geht Transparenz diesbzgl. nicht nur mit Nachteilen einher
- Geringerer Konflikt hinsichtlich des Ziels der Ausgabenminimierung

Ökonomische Analyse der Auswirkungen von Transparenz auf technisch-systemische Innovationen (3/3)

Perspektive 3) Mehrere öffentliche Auftraggeber und deren Projekte („föderales Mehrebenensystem“)

- Ähnliche Argumentation wie bei 2)
- Größerer „Einspareffekt“, da potentiell höhere Anzahl an Projekten
→ Konflikt bzgl. des Ziels der Ausgabenminimierung überhaupt noch vorhanden?

Zu beachten: Finanzierung des TSI-Freikaufs und Koordination des Wissensmanagements über die verschiedenen föderalen Ebenen hinweg.

Gesamtbetrachtung

- Wenn keine Zahlung höherer (Kompensations-)Preise durch die öffentliche Hand (ÖH)
→ Transparenz wegen der Nachteile bzgl. Innovationsgenerierung und -diffusion kritisch zu sehen
- Wenn Zahlung höherer (Kompensations-)Preise durch ÖH und daher keine Einstellung der Innovationstätigkeit
→ Beurteilung der Transparenzauswirkungen hängt insb. vom Ausmaß des über Perspektive 1) hin zu Perspektive 3) größer werdenden „Einspareffekts“ ab

ABER: Wohl weniger sinnvoll mit Transparenzregelungen (wie IFG) Vorgaben hinsichtlich des Wissensmanagements bzw. dessen strategische Ausrichtung festzuschreiben

→ Ergebnis bzgl. Transparenz bei TSI: 

(Funktionale) Leistungsbeschreibungen können aber öffentlich gemacht werden.

Agenda

- 1** Einleitung und Motivation
- 2** Eingrenzung und Unterteilung des Untersuchungsgegenstands
- 3** Ökonomische Analyse der Auswirkungen von Transparenz auf technisch-systemische Innovationen (TSI)
- 4** Ökonomische Analyse der Auswirkungen von Transparenz auf Vertragsdesign-Innovationen (VDI)
 - 4.1** VDI auf der Ebene des Auftragnehmers
 - 4.2** VDI auf der Ebene des öffentlichen Auftraggebers
- 5** Ökonomische Analyse der Auswirkungen von Transparenz auf Wettbewerbsstrategien im Kontext von Vergütungs- und Finanzdaten (VFD)
- 6** Fazit

Ökonomische Analyse der Auswirkungen von Transparenz auf Vertragsdesign-Innovationen

Grundlagen zu Vertragsdesign-Innovationen (VDI)

- VDI beziehen sich auf Vertragsklauseln, welche die Risikoallokation bzw. Haftung, die Sanktionsmechanismen sowie das Nachverhandlungsdesign usw. regeln und auch Innovationen bei der Finanzierung sind Teil von VDI
- Wertvolle VDI zeichnen sich insbesondere aus durch
 - Reduktion der Transaktionskosten
 - Verbesserung des Schutzes vor opportunistischem Verhalten des privaten Auftragnehmers aus Sicht des öffentlichen Auftraggebers
 - Beitrag zur zielgenaueren Anreizsetzung für eine kosteneffiziente Leistungserstellung

Unterteilung entsprechend der „Entwicklungsebene“

- Auf der Ebene des Auftragnehmers („**Bieter-VDI**“)
- Auf der Ebenes des öffentlichen Auftraggebers
 - Von den Beratern der öffentlichen Hand eingebrachte VDI („**Berater-VDI**“)
 - Von der öffentlichen Hand eigenständig entwickelte VDI („**ÖH-VDI**“)

Agenda

- 1** Einleitung und Motivation
- 2** Eingrenzung und Unterteilung des Untersuchungsgegenstands
- 3** **Ökonomische Analyse der Auswirkungen von Transparenz auf technisch-systemische Innovationen (TSI)**
- 4** **Ökonomische Analyse der Auswirkungen von Transparenz auf Vertragsdesign-Innovationen (VDI)**
 - 4.1** **VDI auf der Ebene des Auftragnehmers**
 - 4.2** **VDI auf der Ebene des öffentlichen Auftraggebers**
- 5** **Ökonomische Analyse der Auswirkungen von Transparenz auf Wettbewerbsstrategien im Kontext von Vergütungs- und Finanzdaten (VFD)**
- 6** **Fazit**

Ökonomische Analyse – Vertragsdesign-Innovationen auf der Ebene des Auftragnehmers („Bieter-VDI“) (1/2)

Grad der Innovationsdiffusion und Marktdurchdringung *auch ohne Transparenz*

- Hoher Grad → Transparenz stellt insoweit kein Problem dar
- Niedriger Grad (wovon im Folgenden ausgegangen wird) → Transparenz könnte zu Problemen führen

Reduktion der Anreize zur Innovationsgenerierung

- Ähnliche Argumentation wie bei TSI
- ABER: Neben die Transaktionskosten reduzierenden gibt es auch solche Bieter-VDI, die dem privaten Auftragnehmer im langfristigen Vertragsverhältnis Vorteile zulasten der ÖH bieten

Wissens- und Beurteilungsproblematik

- Relativ geringes Wissen bzgl. Ausgestaltung und Wirkung von Vertragsregeln auf Seiten der öffentlichen Hand bei komplexen ÖPP-Projekten
 - Gefahr einer Benachteiligung des öAG durch den privaten Auftragnehmer
 - Erschwerend kommt hinzu: keine adäquate Beurteilung seitens der ÖH bzgl. Performance der eigenen Berater bei der Prüfung der von den Bietern vorgeschlagenen VDI möglich
- Transparenz ermöglicht Kontrolle durch die Gesellschaft und setzt damit einhergehend Anreize zur vorsichtigeren Verwendung von Bieter-VDI

Im Übrigen: Hohe Relevanz von Wissensmanagement im öffentlichen Sektor bei gesamtwirtschaftlich wertvollen Bieter-VDI

Ökonomische Analyse – Vertragsdesign-Innovationen auf der Ebene des Auftragnehmers („Bieter-VDI“) (2/2)

Umgehungs- und Zuordnungsproblematik

- Möglichkeit der Deklaration von ÖH- bzw. Berater-VDI als Bieter-VDI zur Verhinderung von deren Veröffentlichung aus opportunistischen Gründen
 - Zuordnungsschwierigkeiten bei den VDI: Zum Bieter oder zum öAG
 - Entwicklung von im ÖPP-Vergabeverfahren von den Bietern eingebrachten VDI oftmals auch unter Mitwirkung der öffentlichen Hand
- Begrenzung der Umgehungs- und Zuordnungsproblematik infolge von Transparenz möglich

Gesamtbetrachtung

- Eher schwache Argumente für Geheimhaltung, aber gewichtige Argumente für Transparenz bei Bieter-VDI
- Ableitbare (Handlungs-)Empfehlung
 - Transparenzvorschrift mit Abwägung bei Veröffentlichungsentscheidung, aber mit starker Vorjustierung Richtung Transparenz
 - Zusicherung der uneingeschränkten Veröffentlichungsrechte für die Bieter-VDI zur Vermeidung etwaiger potentieller Komplikationen bei Veröffentlichung

Agenda

- 1** Einleitung und Motivation
- 2** Eingrenzung und Unterteilung des Untersuchungsgegenstands
- 3** **Ökonomische Analyse der Auswirkungen von Transparenz auf technisch-systemische Innovationen (TSI)**
- 4** **Ökonomische Analyse der Auswirkungen von Transparenz auf Vertragsdesign-Innovationen (VDI)**
 - 4.1** VDI auf der Ebene des Auftragnehmers
 - 4.2** VDI auf der Ebene des öffentlichen Auftraggebers
- 5** **Ökonomische Analyse der Auswirkungen von Transparenz auf Wettbewerbsstrategien im Kontext von Vergütungs- und Finanzdaten (VFD)**
- 6** **Fazit**

Ökonomische Analyse – Vertragsdesign-Innovationen auf der Ebene des öffentlichen Auftraggebers (1/2)

Recall: Wiederum Unterteilung in zwei Fälle

- 1) Von den Beratern der öffentlichen Hand eingebrachte VDI („Berater-VDI“)
- 2) Von der öffentlichen Hand eigenständig entwickelte VDI („ÖH-VDI“)

1) Von den Beratern der öffentlichen Hand eingebrachte VDI („Berater-VDI“)

- Allgemeine Opportunismus-Probleme beim Einbezug von Beratern
 - Begrenzung durch Transparenz, da stärkere Kontrolle durch gesellschaftliche Akteure möglich
- Reduktion der Anreize zur Innovationsgenerierung
 - Ähnliche Argumentation wie bei Bieter-VDI („Kompensationspreise“)
 - Allerdings würde der Effekt aufgrund des anzunehmenden höheren Anteils an gesamtwirtschaftlich wertvollen VDI schwerer wiegen
- Wissens- und Beurteilungsproblematik
 - Vergleichbare Argumentation wie bei Bieter-VDI
 - Ggf. leicht abgeschwächt wegen der unterschiedlichen (Fehl-)Anreize bei Bieter- und ÖH-Beratern
- Umgehungs- und Zuordnungsproblematik
 - Möglichkeit der Deklaration von Berater-VDI als Bieter- oder ÖH-VDI zur Verhinderung von deren Veröffentlichung aus opportunistischen Gründen
 - Zuordnungsproblematik: ÖH-Mitwirkung noch stärker ausgeprägt als bei Bieter-VDI

Im Übrigen: Relevanz von Wissensmanagement bei Berater-VDI nimmt im Vergleich zu Bieter-VDI weiter zu.

Ökonomische Analyse – Vertragsdesign-Innovationen auf der Ebene des öffentlichen Auftraggebers (2/2)

Gesamtbetrachtung zu 1) Berater-VDI

- Alle vorgenannten Punkte sprechen mehr oder weniger stark für Transparenz bzgl. Berater-VDI (und im Vergleich zu den Bieter-VDI sogar noch mehr)
- Ableitbare (Handlungs-)Empfehlungen
 - Transparenzvorschrift für eine stets vollständige Veröffentlichung von Berater-VDI
 - Zusicherung der uneingeschränkten Veröffentlichungsrechte für die Berater-VDI zur Vermeidung etwaiger potentieller Komplikationen bei Veröffentlichung

2) Von der öffentlichen Hand eigenständig entwickelte VDI („ÖH-VDI“)

- Gleiche Argumente wie bei Berater-VDI, aber noch schwereres Gewicht der Argumente für Transparenz
 - Ausarbeitung der ÖH-VDI vollständig im öffentlichen Bereich, sodass keine Betroffenheit wirtschaftlicher Interessen von Bietern oder Beratern
- Positive Beeinflussung von vertraglichen Standards im ÖPP-Markt durch Transparenz bei ÖH-VDI (und auch Berater-VDI)

Gesamtbetrachtung zu 2) ÖH-VDI

- Gewichtige Argumente für Transparenz bei ÖH-VDI und keine die dagegen sprechen
- Ableitbare (Handlungs-)Empfehlung
 - Transparenzvorschrift für eine stets vollständige Veröffentlichung von ÖH-VDI

Agenda

- 1** Einleitung und Motivation
- 2** Eingrenzung und Unterteilung des Untersuchungsgegenstands
- 3** **Ökonomische Analyse der Auswirkungen von Transparenz auf technisch-systemische Innovationen (TSI)**
- 4** **Ökonomische Analyse der Auswirkungen von Transparenz auf Vertragsdesign-Innovationen (VDI)**
 - 4.1** VDI auf der Ebene des Auftragnehmers
 - 4.2** VDI auf der Ebene des öffentlichen Auftraggebers
- 5** **Ökonomische Analyse der Auswirkungen von Transparenz auf Wettbewerbsstrategien im Kontext von Vergütungs- und Finanzdaten (VFD)**
- 6** **Fazit**

- Umfassen insb. Zahlen im ÖPP-Vertrag und in den weiteren Vertragsgrundlagen...
- ...mit deutlichem Bezug zu Vergütungsstruktur und -zahlungen, Vertragsstrafen, Bonus-Malus-Mechanismen, Preis- und Kostenkalkulationen, Finanzierungskonditionen usw.

Ökonomische Analyse der Auswirkungen von Transparenz auf Wettbewerbsstrategien im Kontext von Vergütungs- und Finanzdaten (VFD)

Argumente gegen Transparenz bei VFD

- VFD reflektieren Teile der Angebots-, Verhandlungs- und Geschäftsstrategie und liefern damit durch eine Offenlegung den Konkurrenten wertvolle Informationen
 - Negativer Einfluss auf das Wettbewerbsverhalten der Bieter
 - Explizite und implizite Kollusion, die zur Reduktion der Wettbewerbsintensität führt
 - Bieter kalkulieren die mögliche Transparenz bzgl. VFD vorab preiserhöhend ein
- Verschlechterung der Verhandlungsposition des öAG bei zukünftigen ähnlichen Beschaffungsvorgängen

Argumente für Transparenz bei VFD

- VFD betreffen regelmäßig die Wirtschaftlichkeit im öffentlichen Sektor
 - Hohe Rationalität für eine die Kontrolle durch die Gesellschaft / Steuerzahler ermöglichende Transparenz
- Vergütung und privater Kapitalanteil (Fehlanreiz zur Schuldenbrensenumgehung)
 - Begrenzung von opportunistischem Verhalten der ÖH durch Transparenz

Gesamtbetrachtung

- Unsicherheiten über den „Saldo“ der Vor- und Nachteile bei Transparenz bzgl. VFD
- Ableitbare (Handlungs-)Empfehlungen für die ÖH
 - Beides berücksichtigen bei Abwägungsentscheidung hinsichtlich deren Veröffentlichung
 - Insbesondere bei Vergütungsstruktur spricht eher viel für Transparenz

Agenda

- 1** Einleitung und Motivation
- 2** Eingrenzung und Unterteilung des Untersuchungsgegenstands
- 3** **Ökonomische Analyse der Auswirkungen von Transparenz auf technisch-systemische Innovationen (TSI)**
- 4** **Ökonomische Analyse der Auswirkungen von Transparenz auf Vertragsdesign-Innovationen (VDI)**
 - 4.1** VDI auf der Ebene des Auftragnehmers
 - 4.2** VDI auf der Ebene des öffentlichen Auftraggebers
- 5** **Ökonomische Analyse der Auswirkungen von Transparenz auf Wettbewerbsstrategien im Kontext von Vergütungs- und Finanzdaten (VFD)**
- 6** **Fazit**

Fazit

Differenzierung der Wirkungsbereiche von Transparenz bei ÖPP-Verträgen

- Technisch-systemische Innovationen (TSI) und Vertragsdesign-Innovationen (VDI)
- Vergütungs- und Finanzdaten (VFD)

Anmerkung: TSI-Potential im Hoch- und Straßenbau eher gering

Ergebnisse zu TSI

Aus ökonomischer Sicht sprechen überwiegend Argumente gegen Transparenz, v.a. wenn Transparenz zum Zweck des Wissensmanagements auf Seiten der ÖH nicht berücksichtigt wird

→ Transparenzvorgabe: keine Veröffentlichung

Ergebnisse zu VDI

- Bieter-VDI: Bei einer ökonomischen Gesamtbetrachtung kaum Bedenken gegen Transparenz
→ Transparenzvorgabe: Abwägung bei Veröffentlichungsentscheidung mit „Pro-Transparenz-Vorjustierung“ + Zusicherung der Veröffentlichungsrechte
- Berater-VDI (auf Seiten der ÖH): hier spricht (im Vgl. zu Bieter-VDI) noch mehr für Transparenz
→ Transparenzvorgabe: Stets vollständig zu veröffentlichen + Zusicherung der Veröffentlichungsrechte
- ÖH-VDI: Rationalität für Transparenz nochmals stärker ausgeprägt
→ Transparenzvorgabe: Stets vollständig zu veröffentlichen

Ergebnisse zu VFD

Wegen großer Unsicherheit über das Ausmaß potentieller Effekte keine eindeutige Aussage für oder gegen Transparenz möglich (bei Vergütungsstruktur ggf. pro Transparenz)

→ Transparenzvorgabe: Abwägung bei Veröffentlichungsentscheidung ohne Vorjustierung

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Kontaktdaten

Andrej Ryndin (anr@wip.tu-berlin.de, Tel. Nr. 030-314-29978)