

Ausschreibungswettbewerb – Heilsbringer, sinnlose Pflichtübung oder neoliberales Teufelszeug?

Armin Schmutzler
Universität Zürich, CEPR, CIE, ENCORE
Gerzensee, 19.11.2009

Zur Motivation

- „Während die SVP und die FDP ... Ausschreibungen auf Strasse und Schiene zur Regel machen möchten, wendet sich die SP strikt gegen Wettbewerbselemente im Personenverkehr. Sie sähe dadurch die Qualität in Frage gestellt; die bürgerlichen Parteien argumentieren mit Effizienzsteigerungen.“
- „ Deutsche Bundesländer beziffern die dort durch Ausschreibungen erzielten Kostensenkungen auf 20 bis 30 Prozent. Das fiel bei einem derzeitigen Gesamtvolumen der jährlichen Zuschüsse durch Bund und Kantone von 1,6 Milliarden durchaus ins Gewicht...“

NZZ, 17.10.09: *Wettbewerb oder nur noch die SBB?*

Stand der Dinge in der Schweiz

- Öffentliche Beschaffungsausgaben: 34 Milliarden CHF/Jahr (ein Viertel der Staatsausgaben oder 8% des BIP)

Wettbewerbsverfahren:

- gewinnen an Bedeutung z.B. bei kantonalen Bauaufträgen (angetrieben durch GPA/Bilaterale Verträge)
- Wenig Verwendung bei Verkehrsdienstleistungen
- Zahlreiche Freiheitsgrade in der Gestaltung

Agenda

- (Für welche Zwecke) Ist mehr Wettbewerb sinnvoll?
- Wie sollte der Wettbewerb ausgestaltet werden?

Dabei:

- Schnelldurchgang durch theoretische Argumente
- drei Fallstudien
- Schwerpunkt auf Ausschreibung von Nahverkehrsdienstleistungen (insbesondere Bahn)

Probleme von Wettbewerbsverfahren

- Weniger Angebotsqualität
- Der Fluch des Gewinners / Winner's curse
- Mangelhafter Markteintritt
- Kollusion
- Verwaltungskosten
- Ex-Post Transaktionskosten
- Umverteilungseffekte

Niedrigere Angebotsqualität?

- *Preisdruck*: Viscusi et al. 1995, Kap. 13
- *Zeithorizont*: Viscusi, Kap. 13
- *Koordinationsprobleme*
- *Vertikale Separation*: Bühler et al. 2004

Fluch des Gewinners (Winner's Curse)

- Ein Sieg bei einer Ausschreibung ist nicht immer ein Signal dafür, dass der siegreiche Bieter das Angebot wirklich am günstigsten bereitstellen kann.
- Es kann auch sein, dass der Bieter nur einfach optimistischer war als die Konkurrenten

Folgen:

- Bei naiven Bietern: Verluste des Siegers (FLEX-Insolvenz)
- Bei rationalen Bietern: zurückhaltendes Bieten, inverse Preis-Wettbewerbsbeziehung (New Jersey Transportation Dept., Hong and Shum 2001).

Zu wenig Markteintritt?

Es gibt zumindest viele Beispiele mit geringem Markteintritt oder Konzentration auf lokale Bieter:

- Strassenunterhaltsleistungen in Texas (Li/Zheng 2009)
- Busverkehr in London (Amaral et al. 2006)
- Grosse S-Bahn Ausschreibungen in Deutschland
- Bauaufträge in Zürich (Adank 2008)

Kollusion

Gebietsaufteilung und Rotationsverfahren sind weit verbreitet:

- Strassenbeläge im Tessin (WEKO 2007)
- Bauaufträge Grossbritannien (OFT 2008)
- Strassenbau USA (Bajari and Ye 2001)
- Schulmilchlieferungen in den USA
(Porter and Zona 1999, Pesendorfer 2000)

Ex-Ante Transaktionskosten

- Publikationspflichten schaffen zusätzlichen Verwaltungsaufwand (vgl. Diskussion um Harmonisierung des Beschaffungsrechtes)
- Mangelnde Sorgfalt führt zu Rekursen
- Bieter und potenzielle Bieter haben Kosten der Gebotsvorbereitung: All-pay auction vor der eigentlichen Ausschreibung

Ex-post Transaktionskosten

- Bei Grossprojekten nicht nur subjektive Fehleinschätzungen (winner's curse)
- Oft auch objektive Unsicherheit
- Deshalb oft Anpassung der Pläne
- Neuverhandlungen
- Theorie: Bajari and Tadelis 2001
- Empirie: Strassenbauprojekte in den USA (Bajari et al. 2006)

Umverteilungseffekte

- „Heute haben europäische Bahngewerkschaften in Bregenz an einer Kundgebung gegen die Liberalisierung des Personenverkehrs protestiert. Der SEV war mit einer eigenen Delegation dabei.“

http://www.sevonline.ch/de/medien/medienmitteilung/2006/2006_03_03_mm.php

- „In den Ausschreibungen für öffentliche Beschaffung sind, wo immer möglich, klare soziale und ökologische Zusatzkriterien zu berücksichtigen.“

(SP: Menschenwürdige Arbeit für alle – die soziale Gestaltung der Globalisierung)

http://www.sgb.ch/d-download/070112_sp_decent-work_dt.doc

Trotz alledem – Ein vorsichtiges Plädoyer für Wettbewerb

- Bisher: Betonung der Nachteile des Wettbewerbs
- Jetzt: Verzweifelte Suche nach den Vorzügen

Dazu:

- 3 Fallstudien
- Etwas „Theorie“

Quintessenz:

- Es gibt Beschaffungsaufgaben, für die die Vorzüge des Wettbewerbs in der Praxis über Nachteile dominieren
- Effizienzgewinne setzen umsichtige Gestaltung voraus

Fallstudie 1: Busverkehr in London

Geschichte

- Bis 1984 nur London Transport (LT)
- 1985 Gründung der Tochter London Buses Limited (LBL)
- Aufspaltung in 13 Unterabteilungen/Vergabeabteilung
- Ausschreibungen mit LBL-Töchtern und Privatfirmen
- Anfangs nur kleine Netze
- 1994 Privatisierung der LBL-Firmen.
- Bis 1995 Ausschreibung von 50% des Netzes.
- Seit 2001: nur noch Ausschreibungen
- Kombinatorische Erstpreisauktion mit Scoring Rule

Amaral et al. 2006, Cantillon and Pesendorfer 2006, Hensher and Wallis
2005

Fallstudie 1: Busverkehr in London

Ergebnisse

- Skalen- und Verbundvorteile trotz Zersplitterung
- Erfahrene Bieter
- 2,88 Bieter pro Linie (Optimum 5 Bieter)
- Weniger Bieter bei grösseren Ausschreibungen
- 50 Prozent Kostenreduktion bis 1990 (Hensher/Wallis 2005)
- Kostenanstiege seit 1990

Amaral et al. 2006, Cantillon and Pesendorfer 2006, Hensher and Wallis 2005

Fallstudie 2: SPNV in Deutschland

Geschichte

- Seit 1994: Bestellung von SPNV-Leistungen durch Ländern
- Finanzierung durch Bund (ca. 5-6 Mrd. Euro/Jahr)
- Regionale Behörden *können* Nahverkehrsleistungen in Ausschreibungen vergeben.
- Sie müssen dies aber nicht tun
- Bisher Vergabe von ca. 20-30% des Netzes im Wettbewerb
- Ca. 2/3 der Ausschreibungen werden von Konkurrenten der DB gewonnen

Lalive und Schmutzler (2008a,b,2009)

Fallstudie 2: SPNV in Deutschland

Ergebnisse

- Erfolg von Wettbewerbern vor allem bei kleineren Ausschreibungen
- Zunehmender Markteintritt (Lern- und Reputationseffekte)
- 1994-2004 deutlich stärkerer Angebotszuwachs auf Wettbewerbsstrecken, auch ohne Betreiberwechsel (ca. 20%)
- Deutliche Reduktion der Leistungsentgelte

Probleme:

- Konsolidierung
- winner's curse,
- vertikale Behinderung
- Ausgaben
- niedrige Löhne?

Fallstudie 3: Ausschreibungen im Kanton Zürich

- 2011 Beobachtungen (01.12.2004 - 19.12.2007).
- Kein kontrafaktisches Szenario (Kostensparnis unklar)

Ergebnisse

- *Angemessenes Wettbewerbsniveau*: Median 7 Gebote
- *Der niedrigste Preis gewinnt*: 87% der Zuschläge an den Bieter mit dem niedrigsten monetären Gebot
- *Heterogenes Bieterfeld*: niedrigstes Gebot lag durchschnittlich 27% unter dem Maximalgebot.
- *Berücksichtigung ausserkantonaler Anbieter*: 39%- 47%, mit steigender Tendenz; aber nur 0,5% an das Ausland

Implikationen der Fallstudien

- Deutliche Einsparungen
- Qualitätsverbesserungen

Mechanismen:

- Aggressiveres Bieten bei höherem Wettbewerb
- Selektion des effizientesten Bieters
- Verwendung von Ersparnissen für höhere Qualität
- Scoring rules zur effizienteren Qualitätsbestimmung

Wichtig dabei:

- Schlechtes Ausgangsniveau (Busse London, SPNV D)
- Graduelle Restrukturierung
- Erfahrungen der früheren Monopolisten

Wege zu einem besseren Ausschreibungswettbewerb

- Bessere Dokumentation
- Kontrollierte Experimente
- Klärung der Grenzen des Wettbewerbs
- Bekämpfung von Kollusion
- Qualitätssicherung
- Anreize für die Bieter
 - Informationsaustausch zwischen Behörden
 - Flankierende Institutionen (Koordination, vertikale Anreize)
- Trennung der Entscheidung über Wettbewerb von der Entscheidung über andere Themen