

ÖPP-Praxistest bestanden!

Ergebnisse einer Kurzumfrage bei
öffentlichen Projektverantwortlichen
von ÖPP-Projekten im Hochbau

Februar 2014



Inhaltsverzeichnis

I. Vorwort	3
II. Umfrageansatz	5
III. Aussagefähigkeit	6
IV. Ergebnisse	7
V. Fazit	11

I. Vorwort



Deutschland muss einen enormen Investitionsstau bei der öffentlichen Infrastruktur abbauen. Vor allem Entscheider auf kommunaler Ebene stehen angesichts knapper öffentlicher Mittel vor der Herausforderung, wirtschaftliche und effektive Wege für eine Projekt-

realisierung zu finden. Diese Bemühungen und die konkreten Bauvorhaben werden von den Medien und der Bevölkerung mit großem Interesse verfolgt. Im Fokus steht dabei die Frage, wie öffentliche Hochbauprojekte termin- und kostensicher und in hoher Qualität realisiert werden können.

Ein alternativer Weg, diese Ziele zu erreichen, sind Partnerschaftsmodelle zwischen öffentlicher Hand und privaten Unternehmen. Bei sogenannten Öffentlich-Privaten Partnerschaften (ÖPP) werden im Gegensatz zur Fach- und Teillovergabe die Lebenszyklusphasen Planen, Bauen, Finanzieren, Betreiben und Instandsetzen ganzheitlich auf einen privaten Partner übertragen, übergreifend optimiert und aufeinander abgestimmt. Hierdurch können

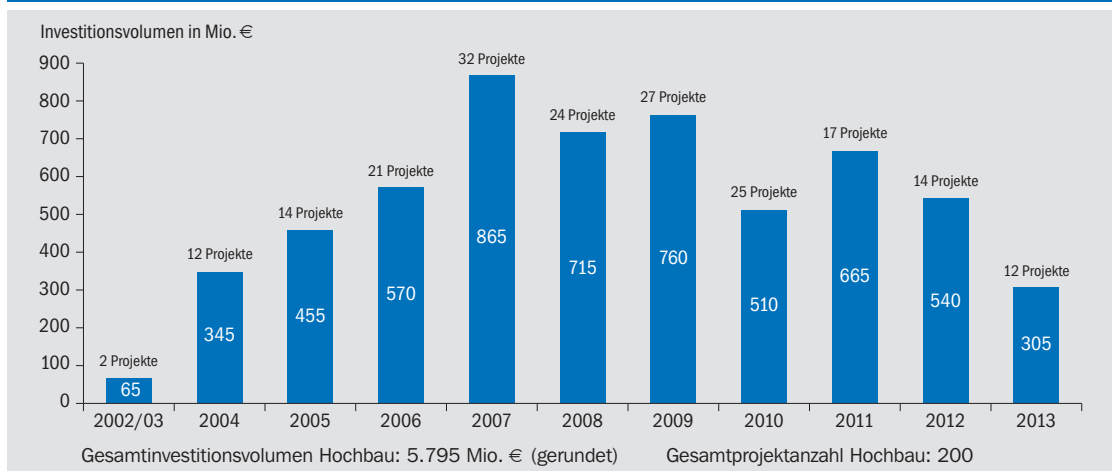
Schnittstellen sowie planerisches, bauausführendes und betriebliches Know-how bereits in der Planungsphase zusammengeführt werden. Für mögliche Abweichungen vom vertraglich festgelegten Leistungssoll sowie für Mehrkosten einer mangelnden Leistungserbringung, beispielsweise aufgrund von Planungs- oder Managementfehlern, aber auch bedingt durch Fehlkalkulationen, Störungen im Betriebsablauf und/oder Bau- und Qualitätsmängel haftet der private Partner. Durch diese umfangreiche Risikoübertragung auf das private Unternehmen werden Anreize geschaffen, Projekte kostensicher, terminsicher und in hoher Qualität zu realisieren.

Soweit die Theorie; ob ÖPP jedoch in der Praxis funktioniert, ist allein daran zu messen, ob die mit ÖPP verbundenen Erwartungen tatsächlich realisiert werden.

Lediglich im Jahr 2011 sind die Erfahrungen von Auftraggebern und Nutzern mit ÖPP im Schulbereich durch das Institut für Demoskopie Allensbach erfasst worden. Danach gaben 90% der Auftraggeber an, überwiegend Vorteile des ÖPP-Modells für ihre Kommune zu sehen. Darüber hinaus existieren Erfahrungsberichte einzelner Projekte, die eine ähnlich positive Bilanz aufweisen.¹

ÖPP-Hochbaumarkt bis Ende 2013

Abb. 1



¹ Vgl. u.a. Kreis Offenbach, PPP-Projekt im Kreis Offenbach – Bericht Nutzerbefragung 2012; Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg, Eppelheim macht Schule, 2011; Finanzministerium des Landes NRW, Durchführung einer Evaluierung einschließlich einer Synopse zum Thema „Vertragsmanagement und -controlling“, 2010

Die Ergebnisse der bisherigen Gutachten und Umfragen sind ein Beleg dafür, dass ÖPP zur wirtschaftlicheren Beschaffung und Zufriedenheit der Auftraggeber und Nutzer beitragen können. Als Voraussetzungen für den Projekterfolg wurden eine geeignete Projektauswahl und der Nachweis der Wirtschaftlichkeit genannt. Wesentliche Vorteile des ÖPP-Modells seien die hohe Termin- und Kostensicherheit, eine hohe Qualität der privaten Leistungen, eine effizientere Realisierung sowie langfristige Planungssicherheit.²

Trotzdem werden ÖPP-Projekte kontrovers diskutiert. Kritiker sehen in ÖPP eine „Kostenfalle für die öffentliche Hand“, da die Gewinnabsicht privater Unternehmen der Gemeinwohlorientierung der öffentlichen Hand entgegenstehe. So könne ÖPP grundsätzlich nicht wirtschaftlicher sein, sondern sei vielmehr mit hohen Kostensteigerungen und Qualitätseinbußen verbunden.

In der vorliegenden Studie sind nun erstmalig die öffentlichen Auftraggeber aller ÖPP-Hochbauprojekte im Rahmen einer Vollerhebung befragt

worden. Die Umfrage soll dazu beitragen, die empirischen Grundlagen über die tatsächlichen Projekterfahrungen der öffentlichen Verwaltung mit ÖPP zu verbreitern und den oft ideologisch geführten Dialog auf eine sachlichere Basis zu stellen.

Es ist zu betonen, dass diese Umfrage einen weiteren Schritt in die Richtung einer deutschlandweiten Sammlung von Projekterfahrungen darstellen soll. Dies mit entsprechender Detailtiefe fortzuführen, ist jedoch Aufgabe der öffentlichen Hand, da sie über einen wesentlich besseren Zugang zu den Informationen der öffentlichen Auftraggeber verfügt.

Dennoch ist bereits jetzt festzuhalten: Die Bilanz der öffentlichen Auftraggeber von ÖPP-Hochbauprojekten ist überwiegend positiv. Sie bestätigt die Erkenntnisse, die bereits in anderen Untersuchungen, wie der des Instituts für Demoskopie Allensbach, gesammelt worden sind:

ÖPP steht für Terminalsicherheit, Kostensicherheit und Qualität.

Nikolaus Graf von Matuschka
Vorsitzender des Arbeitskreises
Öffentlich-Private Partnerschaften
im Hauptverband der Deutschen
Bauindustrie e.V.

Mitglied im Vorstand der
Hochtief Solutions AG

² Institut für Demoskopie Allensbach, Zufriedenheit mit ÖPP-Projekten im Schulbereich aus Sicht von Auftraggebern, Schulleitern und Elternvertretern, 2011, Seite 5

II. Umfrageansatz

Als ÖPP-Projekte werden im Rahmen dieser Umfrage solche Projekte verstanden, die neben den Projektphasen Planen und Bauen (ggf. Finanzierung), auch den Betrieb bzw. die Instandhaltung des Gebäudes umfassen. Dies entspricht dem allgemein gültigen Verständnis von Öffentlich-Privaten Partnerschaften im öffentlichen Hochbau, wie es mit dem Bundesgutachten „PPP im öffentlichen Hochbau“³ 2003 formuliert worden ist.

Befragt wurden ÖPP-Auftraggeber im Hochbau auf allen Gebietskörperschaftsebenen, deren Projekte die Bauphase bereits beendet haben bzw. kurz davor stehen.

Die angeschriebenen Vertreter auf Auftraggeberseite sind die jeweils unmittelbaren Projektverantwortlichen bzw. Projektleiter. Es wurden bewusst keine politischen Vertreter der jeweiligen Kommune angesprochen, um keine politisch motivierten, sondern „ungefärbte“ Aussagen über die bisherigen Projekterfahrungen abzufragen.

Die erfassten ÖPP-Hochbauprojekte sind den Bereichen Verwaltung, Bildung, Gesundheit, Kultur

und Freizeit zuzuordnen. Nicht berücksichtigt wurden Vorhaben im Bäderbereich, da die vom Fragesteller vertretenen Unternehmen, die rund 70 % aller ÖPP-Hochbauprojekte realisiert haben, fast ausschließlich Vorhaben in den zuvor genannten Bereichen realisieren.

Die Grundgesamtheit der Umfrage umfasst somit 116 Auftraggeber. Alle Auftraggeber dieser Grundgesamtheit wurden befragt, womit die Umfrage einer Vollerhebung entspricht.

Die Umfrage erfolgte im Rahmen einer geschlossenen, anonymen Online-Befragung. Es wurden keine personen- oder projektbezogenen Daten erhoben. Dem Fragesteller ist es daher nicht möglich, Antworten den entsprechenden Projekten, deren Auftraggebern oder Auftragnehmern zuzuordnen. Mehrfachabstimmungen konnten durch einen zufällig generierten Zugangscode ausgeschlossen werden.

Die Feldzeit der Umfrage betrug vier Wochen und wurde im Zeitraum vom 15. Oktober 2013 bis zum 16. November 2013 durchgeführt.

ÖPP-Kurzumfrage – Umfragesteckbrief

Abb. 2

Methode:	geschlossene Online-Umfrage, anonym
Grundgesamtheit:	Projektverantwortliche von ÖPP-Hochbauprojekten, bei denen die Bauphase abgeschlossen wurde = 116 Bereiche: Verwaltung, Bildung, JVA, Kultur, Sport (ausgenommen Bäderprojekte)
Feldzeit:	4 Wochen (15.10.2013 – 16.11.2013)
Inhaltlicher Schwerpunkt:	Kostensicherheit, Terminsicherheit, Qualität
Rücklaufquote:	48,2 % n = 56

³ PriceWaterhouseCoopers et al., Gutachten PPP im öffentlichen Hochbau, 2003

III. Aussagefähigkeit

Bis zum 16. November 2013 haben 56 der insgesamt 116 angeschriebenen Auftraggeber geantwortet. Dies entspricht einer Rücklaufquote von 48,2%. Diese ist im Vergleich zu anderen Erhebungen auf öffentlicher Seite sehr hoch.

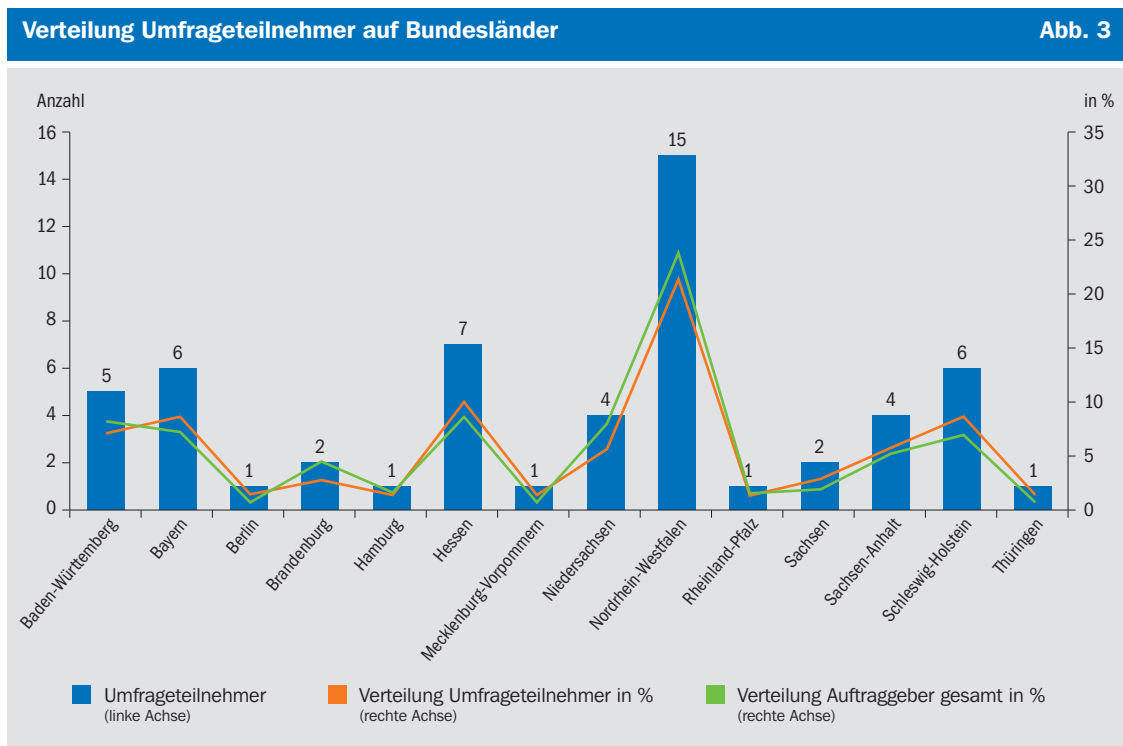
Die Grundgesamtheit repräsentiert einen Anteil von 80% aller Auftraggeber von ÖPP-Hochbauprojekten in Deutschland.

Betrachtet man die prozentuale Verteilung der Umfrageteilnehmer nach Bundesländern mit der Verteilung aller Auftraggeber in Deutschland, stehen diese in einem fast identischen prozentualen Verhältnis zueinander. So wurde kein Bundesland über- bzw. unterproportional in dieser Umfrage berücksichtigt. Aufgrund der regionalen Verteilung und der hohen Ausschöpfungsquote sind die Ergebnisse der Befragung repräsentativ für den ÖPP-Markt in Deutschland insgesamt.

Die befragten Personen sind die unmittelbaren Projektverantwortlichen bzw. Projektleiter aus den

zuständigen Behörden oder den Immobilienmanagement-Bereichen der jeweiligen Kommune. Bei dieser Personengruppe kann daher, insbesondere bei einer anonymen Umfrage, von einer hohen Objektivität der Antworten ausgegangen werden. Im Vergleich zu politischen Vertretern stehen die befragten Personen weder unter einem öffentlichen Rechtfertigungsdruck für etwaige Entscheidungen noch unter einem Druck eines entsprechenden politischen Lagers.

Der Gruppe der befragten Personen kann außerdem eine hohe Homogenität attestiert werden, da alle aus vergleichbaren öffentlichen Verwaltungspositionen mit unmittelbarem Projektbezug stammen. Die befragten Personen geben ihre Antworten folglich aus einem gleichen Blickwinkel und können ihre Projekterfahrungen entsprechend präzise wiedergeben. Dies lässt wiederum auf eine hohe Validität der Antworten schließen.



IV. Ergebnisse

Die öffentlichen Auftraggeber von ÖPP-Hochbauprojekten in Deutschland ziehen mit ihren konkreten Projekterfahrungen eine äußerst positive Bilanz für die Anwendung von Öffentlich-Privaten Partnerschaften.

80 % der befragten Projektverantwortlichen halten die Entscheidung für ÖPP für richtig (Abb. 4). Nur 4 % sind vom Gegenteil überzeugt. 16 % können bisher keine konkrete Aussage zur Entscheidung für ein ÖPP-Projekt abgeben. Möglicherweise sind diese Projekte zum Umfragezeitpunkt noch nicht weit genug fortgeschritten, um ein verlässliches Urteil abgeben zu können.

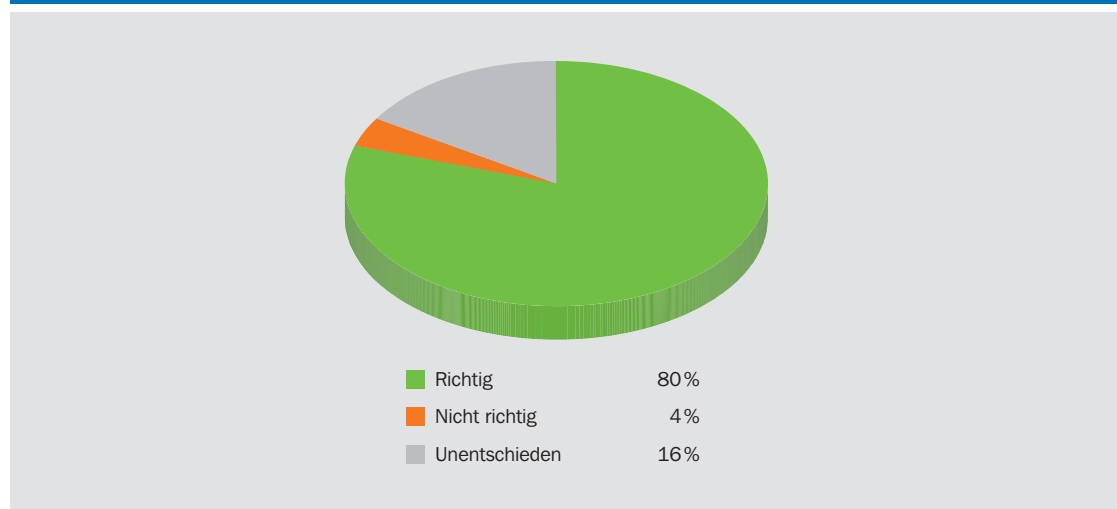
Einig sind sich die öffentlichen Auftraggeber auch in Bezug auf die Terminalsicherheit im bisherigen Projektverlauf. 80 % geben an, dass der vertraglich vereinbarte Zeitplan eingehalten wurde (Abb. 5). 18 % antworten sogar, dass der Zeitplan unterschritten wurde. Lediglich 2 % melden eine Verzögerung in der Projektrealisierung. Zusammenfassend kann in Punkto Terminalsicherheit festgehalten werden, dass die bislang realisierten ÖPP-Hochbauprojekte zu fast 100 % ohne Verzögerungen realisiert bzw. knapp jedes fünfte Projekte sogar den Bürgerinnen und Bürgern früher zur Verfügung steht, als ursprünglich geplant.

Überaus positiv bewerten die befragten Auftraggeber außerdem die Kostensicherheit ihrer Projekte in Öffentlich-Privater Partnerschaft. Die deutliche Mehrheit von 93 % gibt an, dass der Kostenplan, der zu Beginn des ÖPP-Projekts errechnet wurde, auch eingehalten worden ist (Abb. 6). 2 % melden sogar eine Unterschreitung des ursprünglichen Kostenplans. Lediglich 5 % der Befragten sagen aus, dass es Abweichungen nach oben gab. Auf welche Ereignisse diese Abweichungen zurückzuführen sind, kann aufgrund der Fragestellung nicht beantwortet werden.

Mögliche Kostensteigerungen sind aber nicht grundsätzlich dem ÖPP-Modell zuzuschreiben. Ein nachträglich erhöhtes Bausoll, Planungsänderungen des Auftraggebers, zusätzlich zu bewirtschaftende Flächen, allgemeine Preissteigerungen und/oder Mehrwertsteuererhöhungen führen zu Kostensteigerungen, die unabhängig vom jeweiligen Beschaffungsmodell auftreten können. Hingegen ist die hohe Kostensicherheit bei ÖPP von knapp 93 % vor allem auf die intensivere Vorbereitung zurückzuführen, wodurch weniger nachträgliche Planungsänderungen und damit auch weniger Nachträge entstehen. Folglich sind die in der Regel bei konventionellen Projekten entstehenden Kos-

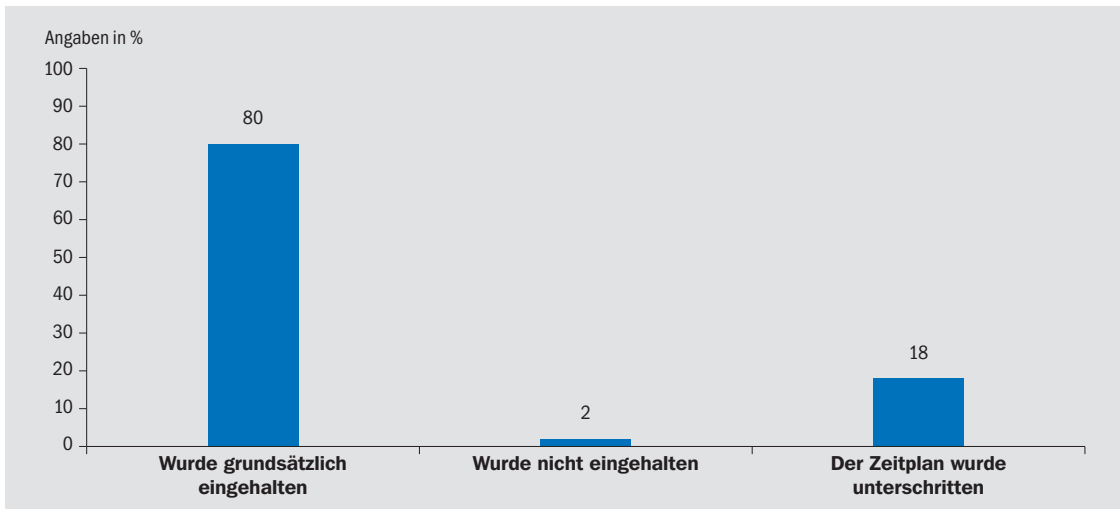
Wie beurteilen Sie Ihre Entscheidung für ÖPP aus heutiger Sicht?

Abb. 4



Wie gut wurde der bisherige Zeitplan eingehalten?

Abb. 5



tensteigerungen meist durch eine vernachlässigte Projektvorbereitung bedingt.

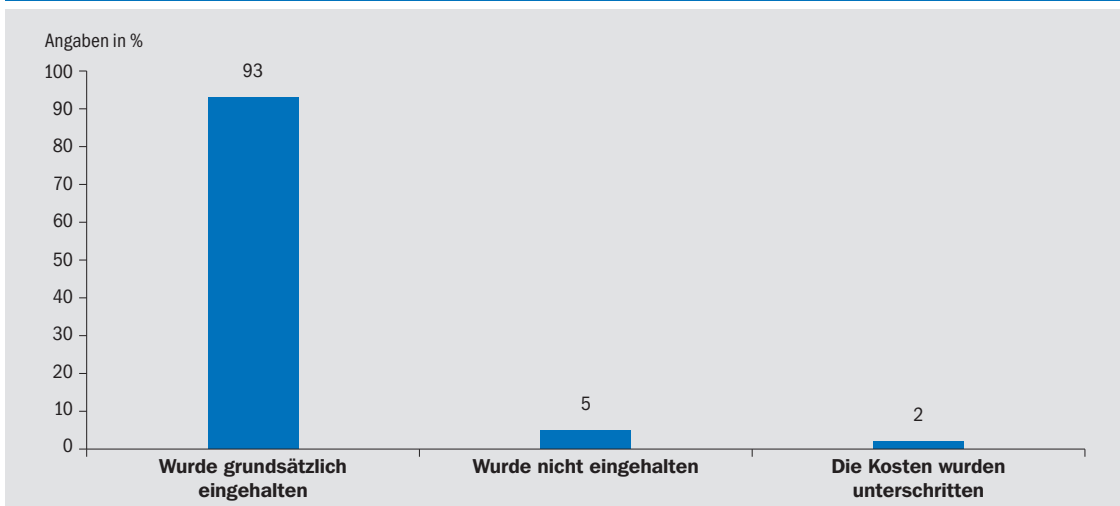
Aus heutiger Sicht, das heißt vor dem Hintergrund der konkreten Erfahrungen, sind die Auftraggeber zufrieden bzw. sehr zufrieden mit der erbrachten Leistung des privaten ÖPP-Partners (Abb. 7). So geben 39% an, sehr zufrieden und 45% zufrieden mit der Qualität der Leistungen zu sein. Nur 9% sind eher zufrieden bzw. 7% eher unzufrieden. Keine der befragten Personen gibt an, gänzlich unzufrieden mit der Leistungsqualität zu sein.

Im Vergleich der Qualität der Leistungen des ÖPP-Partners mit der konventionellen Eigenrealisierung ist das Bild zwar etwas differenzierter, jedoch weiterhin positiv (Abb. 8).

In Puncto architektonische Qualität sieht die Mehrzahl der befragten Personen (68%) keinen großen Unterschied zwischen dem ÖPP-Modell und der konventionellen Beschaffung. Dieses Ergebnis kann vor allem darin begründet liegen, dass die architektonische Qualität stark davon abhängt, was der öffentliche Auftraggeber bestellt hat und nach

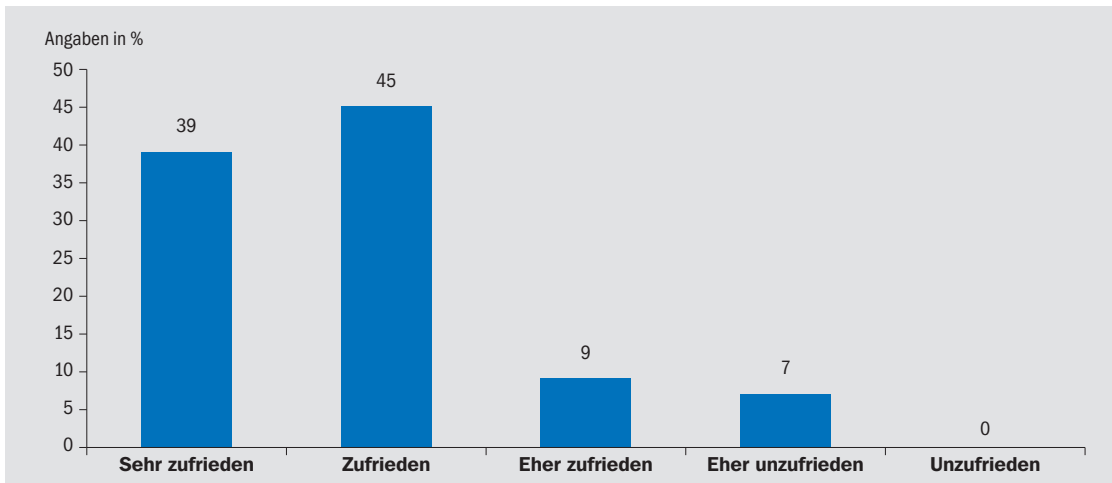
Wie gut wurde der Kostenplan eingehalten?

Abb. 6



Wie zufrieden sind Sie mit der erbrachten Leistung des privaten ÖPP-Partners?

Abb. 7



welchen Kriterien, wie z.B. Kosten, Architektur, Energieeffizienz, die privaten Angebote bewertet werden. Dennoch sind 20% der Ansicht, dass die architektonische Qualität höher ist als beim konventionellen Bau. Nur 11% sind der Meinung, dass die architektonische Qualität bei ÖPP niedriger ist.

Mit Blick auf die funktionale Qualität sehen 68% keinen großen Unterschied zwischen ÖPP und konventioneller Lösung. 32% bewerten die funktionale Qualität bei ÖPP allerdings höher. Keine der

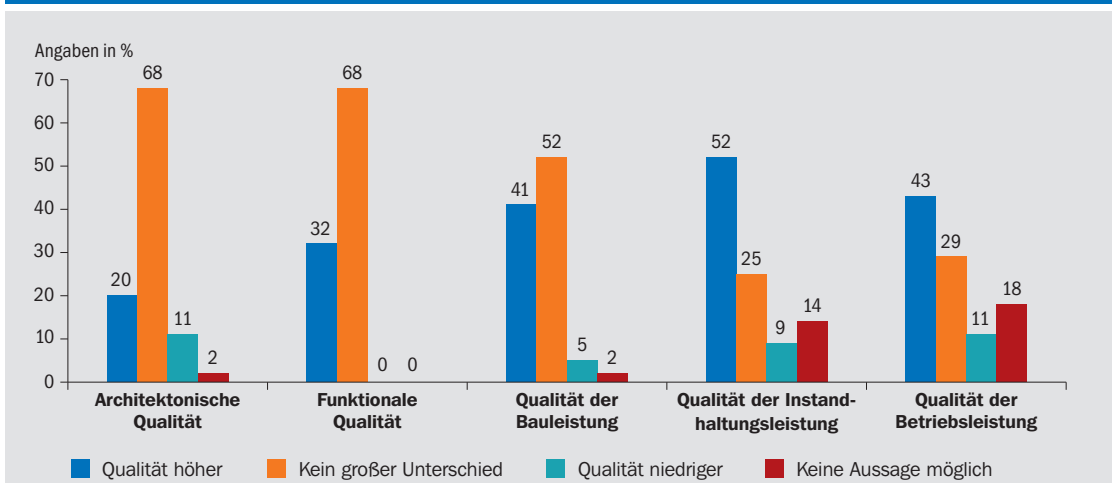
befragten Personen schätzt sie bei ÖPP niedriger ein.

Über die Qualität der Bauleistung im Rahmen von ÖPP sagen 41% der Befragten aus, dass diese höher sei als bei konventionellen Bauprojekten. 52% stufen die Bauqualität als vergleichbar ein. Nur 5% empfinden diese als niedriger.

Mit Blick auf die Qualität in der Instandhaltung überwiegt die positive Beurteilung zu Gunsten der ÖPP-Variante. Die Mehrheit von 52% der befragten

Wie beurteilen Sie die Qualität der einzelnen Leistungsbereiche im Vergleich zur konventionellen Beschaffung?

Abb. 8



Projektverantwortlichen urteilt, dass die Qualität der Instandhaltungsleistung bei ÖPP höher ist als bei Gebäuden, die durch die öffentliche Hand instandgehalten werden. 25% sehen keinen großen Unterschied zwischen ÖPP und Eigenrealisierung. Nur 9% stufen die Instandhaltungsqualität bei ÖPP als niedriger ein.

Auch die Qualität der ÖPP-Betriebsleistung wird von den befragten öffentlichen Auftraggebern gelobt. 43% sind der Meinung, dass die Betriebsleistungen qualitativ hochwertiger sind als bei der konventionellen Beschaffung. Weitere 29% empfinden keinen großen Unterschied.

Sowohl zur Qualität der Instandhaltungs- als auch der Betriebsleistung treffen 14% bzw. 18% der antwortenden Umfrageteilnehmer keine Aussage. Hier ist davon auszugehen, dass die entsprechenden Projekte noch nicht lange genug im Betrieb sind, um eine belastbare Aussage treffen zu können.

In der Umfrage wurde außerdem gefragt, welche Vorteile die öffentlichen Auftraggeber in der Anwendung des ÖPP-Modells sehen (Abb. 9).

Wesentlicher Vorteil von ÖPP ist die schnellere Realisierung eines Projektes. Dies bestätigten 82% der Befragten. 7% stimmten dem nicht zu. Für 11% ist die schnellere Realisierung nicht auf das ÖPP-Modell zurückzuführen. Diese hohe

Anzahl positiver Antworten deckt sich mit den Antworten zur Terminalsicherheit von ÖPP.

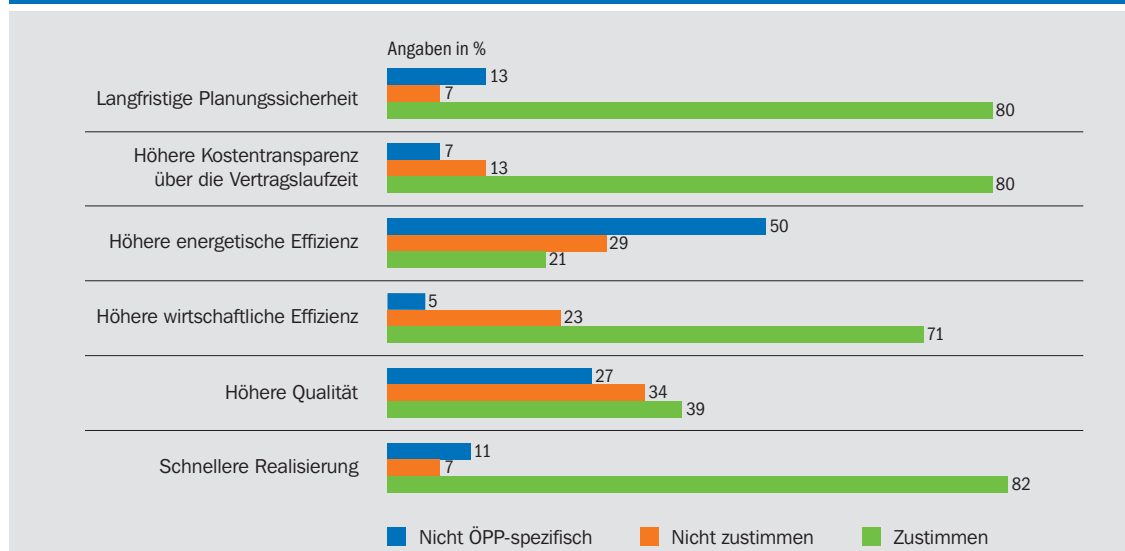
80% der öffentlichen Auftraggeber nennen die langfristige Planungssicherheit sowie die höhere Kostentransparenz über die Vertragslaufzeit als weitere Vorteile von ÖPP. 7% bzw. 13% stimmten dem nicht zu. Weitere 13% bzw. 7% halten diese Merkmale für nicht ÖPP-spezifisch.

Als weiteren wesentlichen Vorteil wird außerdem die höhere wirtschaftliche Effizienz von ÖPP gesehen. Diese Meinung vertreten 71% der Antwortenden. 23% sagen auch, dass die höhere wirtschaftliche Effizienz nicht zu den möglichen Vorteilen von ÖPP zählt. Für 5% ist dies kein ÖPP-spezifischer Vorteil.

Weiterhin gaben 39% der Projektverantwortlichen an, dass eine höhere Qualität ein Vorteil von ÖPP ist. 34% stimmen dem nicht zu. 27% gaben an, dass eine höhere Qualität unabhängig vom Modell ÖPP zu sehen ist.

Bei der Frage, ob eine höhere energetische Effizienz ein Vorteil von ÖPP sein kann, stimmten 21% zu, 29% lehnten dies ab und 50% sehen dies als nicht ÖPP-spezifischen Vorteil an. Grundsätzlich ist hier zu bemerken, dass, wie im Punkt Architekturqualität, die energetische Effizienz im Wesentlichen von den Vorgaben des Auftraggebers und nicht vom Beschaffungsmodell abhängt.

Würden Sie den folgenden möglichen Vorteilen von ÖPP zustimmen, nicht zustimmen oder diese als nicht ÖPP-spezifisch erachten? Abb. 9



V. Fazit

Die Umfrage „Öffentlich-Private Partnerschaften im öffentlichen Hochbau“ ist ein bislang einmaliger Versuch, Projekterfahrungen der öffentlichen Auftraggeber aller ÖPP-Hochbauprojekte in Deutschland zu erfassen. Ziel ist es, die empirische Grundlage zu ÖPP-Projekterfahrungen zu verbreitern und die teilweise ideologisch geführte ÖPP-Debatte wieder zu mehr Sachlichkeit zurückzuführen.

Die vorliegenden Ergebnisse machen eindrucksvoll deutlich, dass Öffentlich-Private Partnerschaften dazu beitragen können, öffentliche Hochbauprojekte kostensicher, terminsicher und mindestens in vergleichbarer, vielfach aber auch in besserer Qualität zu realisieren als durch die konventionelle Eigenrealisierung.

Voraussetzung für eine erfolgreiche Projektumsetzung ist in jedem Einzelfall der Nachweis, ob das ÖPP-Modell für das entsprechende Vorhaben geeignet und im Vergleich zur konventionellen Variante wirtschaftlicher ist.

Da sowohl bei ÖPP als auch im konventionellen Bau private Unternehmen die Bauausführung übernehmen, müssen die Gründe für das positive Ergebnis insbesondere in dem andersartigen Organisationsmodell liegen, welches ÖPP zugrunde liegt. Zu nennen ist hier insbesondere der Lebenszyklusansatz, bei dem der öffentliche Auftraggeber dem privaten Partner Planen, Bauen, Finanzieren und Betreiben insgesamt und damit die Gesamtverantwortung und Risiken ganzheitlich überträgt, anstatt alle Arbeiten und damit auch Risiken im Rahmen einer Fach- und Teillosgabe unabhängig voneinander an eine Vielzahl von Auftragnehmern zu vergeben. So können bei ÖPP bereits in der Planungsphase Aspekte des Baus, des

Betriebs und der Instandhaltung berücksichtigt und die einzelnen Projektphasen optimiert werden.

Vor dem Hintergrund dieser Erkenntnisse ist davon auszugehen, dass das ÖPP-Modell bei entsprechender Anpassung ebenso erfolgreich in anderen Infrastrukturbereichen sein kann, wie im öffentlichen Hochbau. Die überaus positive Projektpフォーマンス der ersten Staffel der ÖPP-Modelle im Bundesfernstraßenbau bestätigt diese Vermutung. Ebenso lassen erste Projekte im kommunalen Straßenbereich darauf schließen, dass hier die Potenziale für ÖPP bislang noch nicht ausgeschöpft wurden.

Es soll nicht verschwiegen werden, dass der Hauptverband der Deutschen Bauindustrie als Fragesteller die politische Interessensvertretung der ÖPP-Unternehmen der Deutschen Bauindustrie ist. Durch die Anonymisierung der Umfrageteilnehmer konnte jedoch ausgeschlossen werden, dass unsere Verbindung zu den privaten Projektpartnern einen positiven oder negativen Anreiz bzgl. des Antwortverhaltens der öffentlichen Vertreter gehabt hat. So ist es für uns vielmehr ein Vertrauensbeweis, dass die öffentlichen Projektpartner durch ihre Antworten Erfahrungen und somit auch Daten aus der Sphäre der öffentlichen Hand zur Verfügung gestellt haben. Dies sollte ein besonderer Ansporn für die öffentliche Verwaltung sein, selbst eine deutschlandweite Evaluierung von Projekten in Öffentlich-Privater Partnerschaft durchzuführen. Diese könnte zudem eine viel höhere Detailtiefe aufweisen, als dies aufgrund der sensiblen Daten der öffentlichen Hand von privater Seite aus möglich ist.

Herausgegeben vom

Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e.V.

Geschäftsbereich Wirtschaft und Recht
Dr. Heiko Stiepelmann
Tim-Oliver Müller

Kurfürstenstraße 129
10785 Berlin

Telefon 030 21286-0
Fax 030 21286-240
info@bauindustrie.de

www.bauindustrie.de
www.öpp-plattform.de

