



STUDIE

ÖPP-Praxistext 2.0: Evaluierung der Nutzungsphase

Impressum

Herausgeber

TU Braunschweig
Institut für Bauwirtschaft und Baubetrieb
Lehrstuhl für Infrastruktur- und Immobilienmanagement
Univ.-Prof. Dr.-Ing. Tanja Kessel
Schleinitzstraße 23 A
38106 Braunschweig
Tel.: 0531 / 391-3380
E-Mail: iim@tu-braunschweig.de
Internet: www.tu-braunschweig.de/iim

Verfasser

Univ.-Prof. Dr.-Ing. Tanja Kessel
Kristin Schottel, M.Sc.
Swaantje Peuker, M.Sc.

Auftraggeber

Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e.V.
Kurfürstenstraße 129
10785 Berlin

Stand

Oktober 2016

Inhaltsverzeichnis

Impressum	I
Inhaltsverzeichnis	II
Abbildungsverzeichnis	IV
Abkürzungsverzeichnis	VI
1 Zielstellung des ÖPP-Praxistest 2.0	1
2 Methodischer Ansatz	2
3 Aussagefähigkeit	3
4 Untersuchungsergebnisse zur Planungs- und Bauphase	5
5 Untersuchungsergebnisse zum Vandalismus	8
6 Untersuchungsergebnisse zum Gebäudemanagement	10
6.1 Medienverbrauch.....	10
6.2 Personal.....	12
6.2.1 Personalaufwand	12
6.2.2 Personalgestellung.....	13
6.3 Entgeltstruktur	14
6.4 Reports	14
6.5 Leistungsqualität Technisches Gebäudemanagement	17
6.6 Leistungsqualität Infrastrukturelles Gebäudemanagement	20
6.6.1 Service Level Agreements.....	20
6.6.2 Störungen	22
6.6.3 Qualitätskontrollen.....	24
6.6.4 Malusregelungen.....	25
6.6.5 Bonusregelungen	28
6.6.6 Anreize zur Qualitätsverbesserung.....	29
7 Untersuchungsergebnisse zum Änderungs- und Vertragsmanagement sowie zur Streitschlichtung	31
7.1 Änderungs- und Vertragsmanagement.....	31
7.2 Streitschlichtung	34
8 Nachunternehmer und Mittelstand	36
9 ÖPP-Impulse und Trends	38
9.1 Innovationen.....	38

9.2 Bisherige Erfahrungen mit ÖPP im Hochbau.....	39
10 Fazit und Handlungsempfehlungen	41
Literaturverzeichnis	45

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Umfragesteckbrief.....	2
Abbildung 2: Projekte, gegliedert nach Nutzungsart (Befragung der ÖPP-Geber)	3
Abbildung 3: Projekte, gegliedert nach Nutzungsart (Befragung der ÖPP-Nehmer)	3
Abbildung 4: Anteil der Neubau- und Sanierungsprojekte (Befragung der ÖPP-Geber).....	4
Abbildung 5: Projekte, gegliedert nach Bundesland (Befragung der ÖPP-Geber).....	4
Abbildung 6: Einhaltung des Zeitplans (Befragung der ÖPP-Geber).....	5
Abbildung 7: Einhaltung des Kostenplans (Befragung der ÖPP-Geber)	5
Abbildung 8: Zufriedenheit der ÖPP-Geber in der Planungs- und Bauphase.....	6
Abbildung 9: Vergabe von Planungs- und Bauleistungen (Befragung der ÖPP-Geber)	6
Abbildung 10: Managementintensive Risiken (Befragung der ÖPP-Geber)	7
Abbildung 11: Zufriedenheit der ÖPP-Geber mit der Risikoverteilung.....	7
Abbildung 12: Regelungen zum Vandalismusrisiko (Befragung der ÖPP-Geber)	8
Abbildung 13: Zufriedenheit der ÖPP-Geber mit den Vereinbarungen zum Vandalismus.....	9
Abbildung 14: Veränderung des Vandalismusverhaltens (Befragung der ÖPP-Geber).....	9
Abbildung 15: Übertragene Betriebsleistungen (Befragung der ÖPP-Geber).....	10
Abbildung 16: Verbrauchsmengengarantie für Medien (Befragung der ÖPP-Geber)	10
Abbildung 17: Kalkulierte Kosten für Medienverbräuche (Befragung der ÖPP-Nehmer).....	11
Abbildung 18: Verwaltungsinterner Personalaufwand (Befragung der ÖPP-Geber).....	12
Abbildung 19: Personalgestellung (Befragung der ÖPP-Geber)	13
Abbildung 20: Zufriedenheit der ÖPP-Geber mit der Personalgestellung	13
Abbildung 21: Zufriedenheit der ÖPP-Geber mit der Strukturierung der Entgelte	14
Abbildung 22: Erstellung von Reports (Befragung der ÖPP-Geber).....	14
Abbildung 23: Aufwand zur Erstellung der Reports (Befragung der ÖPP-Nehmer).....	15
Abbildung 24: Umfang der Reports (Befragung der ÖPP-Geber)	16
Abbildung 25: Nutzung von Reports (Befragung der ÖPP-Geber)	16
Abbildung 26: Zufriedenheit der ÖPP-Geber in den Bereichen des TGM	17
Abbildung 27: Gesamtzustandes von TGA und Gebäude (Befragung der ÖPP-Geber).....	18
Abbildung 28: Kalkulierte Kosten für Leistungen des TGM (Befragung der ÖPP- Nehmer)	18
Abbildung 29: Zeitliche Einplanung des kalkulierten Budgets (Befragung der ÖPP- Nehmer)	19
Abbildung 30: Unterschiede bei der Kalkulation (Befragung der ÖPP-Nehmer).....	19
Abbildung 31: Zufriedenheit der ÖPP-Geber in den Bereichen des IGM	20
Abbildung 32: Definition von SLA's.....	20
Abbildung 33: Zufriedenheit mit der Anwendbarkeit der SLA's	21
Abbildung 34: Detaillierungsgrad der SLA's.....	21
Abbildung 35: Störungsanfällige Bereiche (Befragung der ÖPP-Geber)	22

Abbildung 36: Reaktions- und Behebungszeiten (Befragung der ÖPP-Geber)	22
Abbildung 37: Reaktions- und Behebungszeiten (Befragung der ÖPP-Nehmer)	23
Abbildung 38: Eingang von Störungsmeldungen (Befragung der ÖPP-Geber)	23
Abbildung 39: Zufriedenheit mit dem Ablauf des Störmeldesystems.....	24
Abbildung 40: Durchführung von Qualitätskontrollen (Befragung der ÖPP-Geber)	25
Abbildung 41: Malusregelungen (Befragung der ÖPP-Geber)	25
Abbildung 42: Anwendung von Malusregelungen (Befragung der ÖPP-Geber).....	26
Abbildung 43: Zufriedenheit der ÖPP-Nehmer mit den Vereinbarungen der Malusregelungen.....	26
Abbildung 44: Nachhaltung von Malusregelungen (Befragung der ÖPP-Geber).....	27
Abbildung 45: Bonusregelungen (Befragung der ÖPP-Geber).....	28
Abbildung 46: Anwendung von Bonusregelungen (Befragung der ÖPP-Geber)	28
Abbildung 47: Zufriedenheit der ÖPP-Nehmer mit den Vereinbarungen der Bonusregelungen	29
Abbildung 48: Anreizsysteme zur Qualitätsverbesserung	29
Abbildung 49: Zufriedenheit mit den Anreizen zur Qualitätsverbesserung	30
Abbildung 50: Änderungen in der Nutzungsphase (Befragung der ÖPP-Geber).....	31
Abbildung 51: Flexibilität in der Vertragsgestaltung (Befragung der ÖPP-Geber)	32
Abbildung 52: Zufriedenheit mit der Flexibilität der Vertragsgestaltung.....	32
Abbildung 53: Durchführung von baulichen Maßnahmen (Befragung der ÖPP-Geber)	33
Abbildung 54: Zufriedenheit der ÖPP-Geber mit Regelungen zur Durchführung von baulichen Maßnahmen	33
Abbildung 55: Streitschlichtungsverfahren (Befragung der ÖPP-Geber).....	34
Abbildung 56: Anwendung von Streitschlichtungsmechanismen (Befragung der ÖPP- Geber)	35
Abbildung 57: Zufriedenheit mit den Streitschlichtungsmechanismen.....	35
Abbildung 58: Einbeziehung mittelständischer Unternehmen (Befragung der ÖPP- Geber)	36
Abbildung 59: Mittelständische Nachunternehmer (Befragung der ÖPP-Nehmer)	37
Abbildung 60: Ansätze bzw. Erfahrungen aus ÖPP (Befragung der ÖPP-Geber).....	38
Abbildung 61: Innovationen und Ideen (Befragung der ÖPP-Geber)	38
Abbildung 62: Erwartungen der ÖPP-Geber an ÖPP-Projekte	39
Abbildung 63: Erfahrungen der ÖPP-Nehmer mit ÖPP-Projekten	39
Abbildung 64: Erneute ÖPP-Realisierung.....	40

Abkürzungsverzeichnis

AG	Auftraggeber
AN	Auftragnehmer
HDB	Hauptverband der Deutschen Bauindustrie
IGM	Infrastrukturelles Gebäudemanagement
KGM	Kaufmännisches Gebäudemanagement
n	Rücklaufquote
N	Grundgesamtheit
ÖPP	Öffentlich Private Partnerschaft
SLA	Service Level Agreement
TGA	Technische Gebäudeausrüstung
TGM	Technisches Gebäudemanagement

1 Zielstellung des ÖPP-Praxistest 2.0

Inzwischen befinden sich viele ÖPP-Hochbauprojekte in der Nutzungsphase. Eine umfangreiche Evaluierung dergleichen fehlt jedoch bislang. Zwar wurden in den vergangenen Jahren bereits mehrere Studien über Erfahrungen von ÖPP-Projekten im öffentlichen Hochbau durchgeführt, z. B.

- 2011: Untersuchung der Zufriedenheit mit ÖPP-Projekten im Schulbereich aus Sicht von Auftraggebern, Schulleitern und Elternvertretern durch das Institut für Demoskopie Allensbach¹
- 2014: ÖPP-Praxistest bestanden!, deutschlandweite Bestandsaufnahme von ÖPP-Projekterfahrungen im Hochbau aus Sicht der öffentlichen Projektverantwortlichen durch den Hauptverband der Deutschen Bauindustrie²
- 2015: Umfrage unter 1.000 Kommunen zu Erfahrungen mit ÖPP im öffentlichen Hochbau, auch im Vergleich zur konventionellen Vergabe, durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie³
- 2015: Untersuchung zu ÖPP im Bereich öffentlicher Großprojekten durch die Hertie School of Governance⁴
- 2015: Untersuchung zu Erfolgsfaktoren bei der Finanzierung kommunaler ÖPP-Projekte durch die ÖPP Deutschland AG und die KfW⁵,

jedoch befasst sich keine dieser Studien detailliert mit der Nutzungsphase.

Daher hat der Hauptverband der Deutschen Bauindustrie (HDB) aufbauend auf der im Jahr 2014 veröffentlichten 1. Auflage des ÖPP Praxistest „ÖPP-Praxistest bestanden!“ den Lehrstuhl für Infrastruktur- und Immobilienmanagement am Institut für Bauwirtschaft und Baubetrieb der TU Braunschweig beauftragt, eine deutschlandweite Evaluierung von ÖPP-Hochbauprojekten durchzuführen.

Der Schwerpunkt der Untersuchung liegt in der Evaluierung der Nutzungsphase, wobei die bisherigen Erkenntnisse aus der Bau- und Planungsphase im Rahmen der durchzuführenden Befragung aktualisiert werden. Zum einen werden die Einhaltung von vertraglich vereinbarten Verbräuchen wie bspw. Medienverbräuche evaluiert, zum anderen werden die Praxistauglichkeit von bspw. Service Level Agreements und weiteren Vertragsregularien analysiert. Ziel ist es, Aufschlüsse über Zufriedenheiten, Erfolge und Verbesserungspotentiale von ÖPP-Projekten im Hochbau zu erhalten.

¹ Institut für Demoskopie Allensbach (2011)

² Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e.V. (2014)

³ BMWi (2015)

⁴ Hertie School of Governance (2015)

⁵ KfW / ÖPP Deutschland AG (2015)

2 Methodischer Ansatz

Gegenstand der Untersuchung sind ÖPP-Hochbauprojekte, die sich zum Zeitpunkt der Umfrage mindestens 2 Jahre in Betrieb befinden und bei denen der private Partner langjährig mit der Instandhaltung beauftragt wurde sowie bei denen das Einnahmerisiko nicht auf der Seite des privaten Partners liegt (d. h. z. B. keine Schwimmbäder). Zudem sind Sportstätten im Sinne von Rasenplätzen ausgeschlossen. Damit ergibt sich eine Grundgesamtheit für die Umfrage von 141 ÖPP-Projekten⁶.

Die Evaluierung erfolgt auf Basis einer geschlossenen, anonymen Online-Befragung von ÖPP-Gebern und ÖPP-Nehmern. Die ÖPP-Geber wurden aufgefordert, für jedes laufende ÖPP-Projekt einen Fragebogen auszufüllen. Die ÖPP-Nehmer erhielten hingegen je einen Fragebogen pro aggregierter Nutzungsart. Somit wurden 141 Fragebögen an die ÖPP-Geber versendet und 47 Fragebögen an die ÖPP-Nehmer. Insgesamt ergeben sich Rücklaufquoten von 33,3 % (n = 47) bei den ÖPP-Gebern und 59,6 % (n = 28) bei den ÖPP-Nehmern (siehe Abbildung 1).

	ÖPP-Geber	ÖPP-Nehmer
Methode	Geschlossene, anonyme Online-Umfrage	
Inhaltlicher Schwerpunkt	Nutzungsphase	
Grundgesamtheit	141 Fragebögen (je 1 Fragebogen pro Projekt)	47 Fragebögen (je 1 Fragebogen pro aggregierter Nutzungsart pro ÖPP-Nehmer)
Rücklaufquote	33,3 % (n = 47)	59,6 % (n = 28)

Abbildung 1: Umfragesteckbrief

⁶ Basierend auf der ÖPP-Datenbank des HDB

3 Aussagefähigkeit

Die Rückläufe sowohl bei den ÖPP-Gebern als auch bei den -Nehmern des ÖPP-Praxistests 2.0 zeigen hinsichtlich der Verteilung der Nutzungsarten eine vergleichbare Verteilung wie die Grundgesamtheit.

Der Großteil der beantworteten Umfragebögen der ÖPP-Geber sind der Nutzungsart Schule bzw. Kindertagesstätte zuzuordnen (n = 20) – dies entspricht einem Anteil von 42,6 % – gefolgt von Behörden-/ Finanz-/ Justizzentren und Verwaltungsgebäuden (kurz: Verwaltung; n = 10), was einem Anteil von 21,3 % entspricht. Deutlich wird dabei, dass in diesen Bereichen der Anteil an Neubaumaßnahmen besonders hoch ist (siehe Abbildung 2).

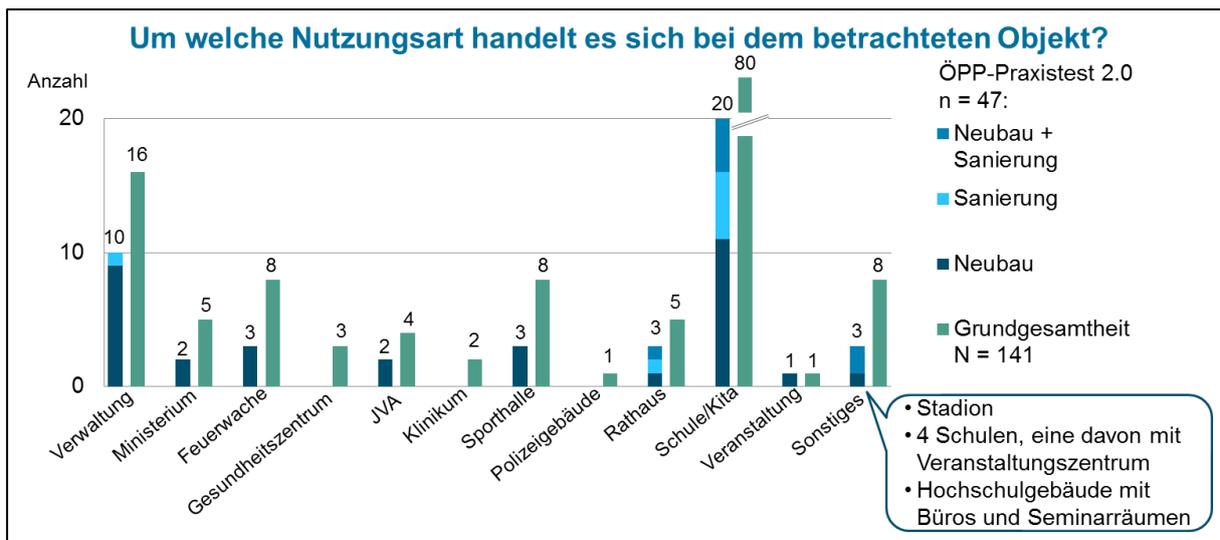


Abbildung 2: Projekte, gegliedert nach Nutzungsart (Befragung der ÖPP-Geber)

Die Befragung der ÖPP-Nehmer zeigt ähnliche Rückläufe. So ist auch hier der Großteil der untersuchten Projekte der Nutzungsart Schule bzw. Kindertagesstätte (n = 10; dies entspricht einem Anteil von 35,7 %), gefolgt von Behörden-/ Finanz-/ Justizzentren und Verwaltungsgebäuden (n = 5; dies entspricht einem Anteil von 17,9 %), zugeordnet (siehe Abbildung 3).

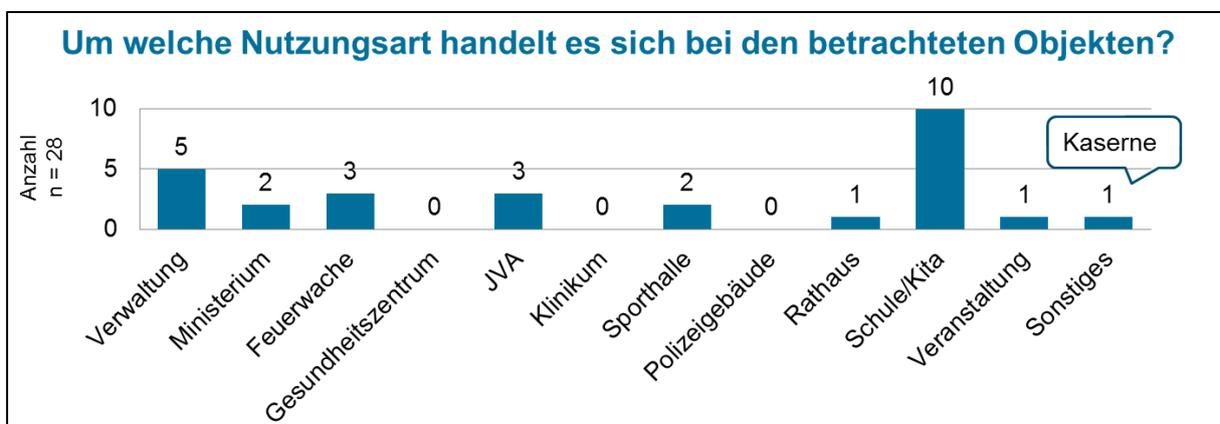


Abbildung 3: Projekte, gegliedert nach Nutzungsart (Befragung der ÖPP-Nehmer)

Einige Nutzungsarten, wie Gesundheitszentren, Kliniken und Polizeigebäude, wurden mit der Umfrage nicht abgedeckt. Daher können die Ergebnisse dieser Studie nicht für alle Nutzungsarten pauschaliert werden.

Über alle untersuchten Nutzungsarten ist der Anteil an Neubauprojekten mit ~ 70 % (n = 33) am höchsten. Ausschließlich Sanierungsprojekte sowie eine Kombination aus Neubau- und Sanierungsprojekten haben je einen Anteil von ~ 15 % (n = 7) (siehe Abbildung 4).

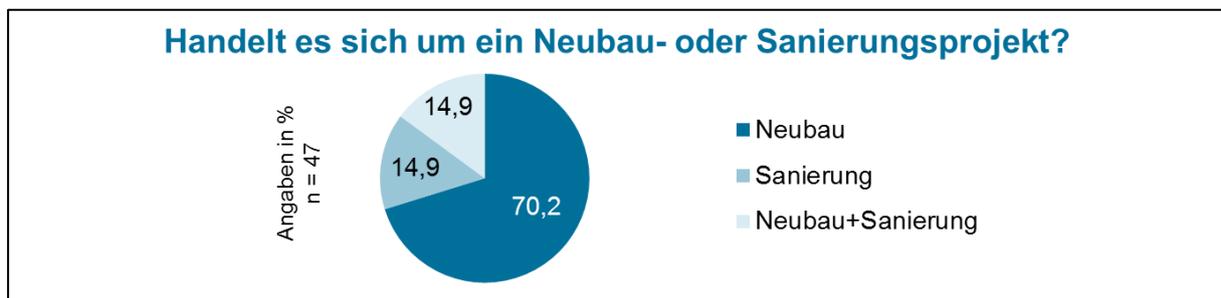


Abbildung 4: Anteil der Neubau- und Sanierungsprojekte (Befragung der ÖPP-Geber)

Abbildung 5 zeigt die Verteilung der untersuchten Projekte auf die Bundesländer sowie deren Gegenüberstellung mit der Grundgesamtheit. Es wird ersichtlich, dass sich die untersuchten Projekte mehrheitlich in Nordrhein-Westfalen (n = 15; dies entspricht einem Anteil von 32,6 %) befinden, gefolgt von Hessen (n = 7; dies entspricht einem Anteil von 15,2 %), Schleswig-Holstein (n = 5; dies entspricht einem Anteil von 10,9 %) und Bayern (n = 4; dies entspricht einem Anteil von 8,7 %). Auch hier wird deutlich, dass der Anteil an untersuchten Neubauprojekten höher ist als der Anteil an Sanierungsprojekten.

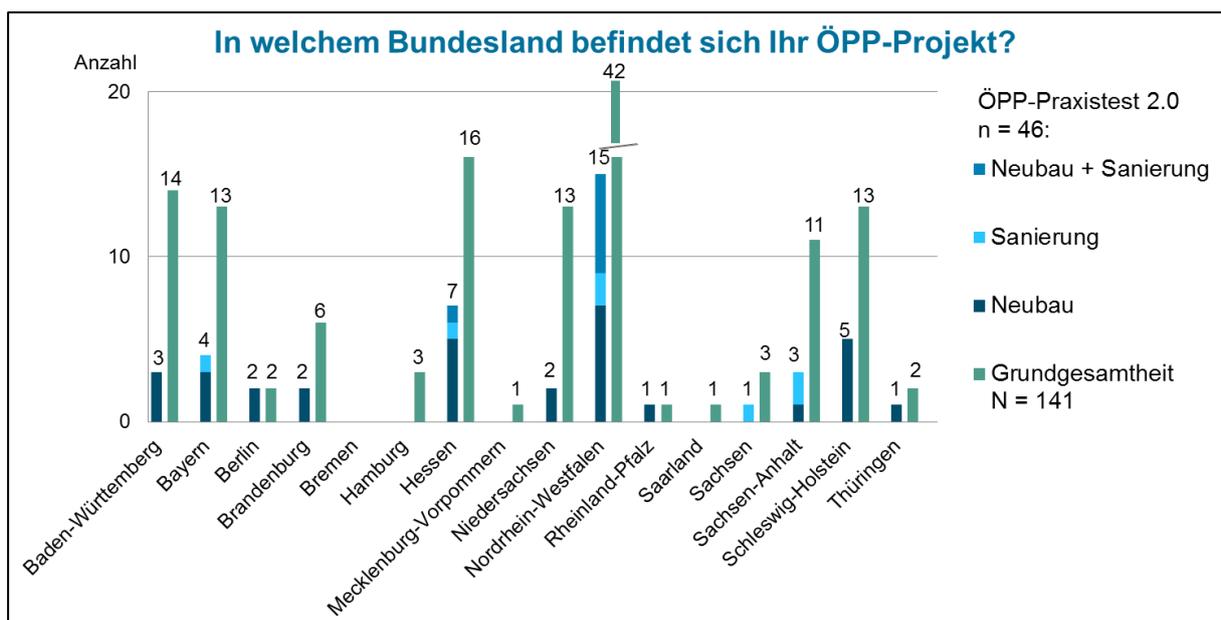


Abbildung 5: Projekte, gegliedert nach Bundesland (Befragung der ÖPP-Geber)

Die Gegenüberstellung von untersuchten Projekten und Grundgesamtheit weist ähnliche Tendenzen auf. Die meisten Projekte der Grundgesamtheit befinden sich in Nordrhein-Westfalen (n = 42; dies entspricht einem Anteil von 29,8 %), gefolgt von Hessen (n = 16; dies entspricht einem Anteil von 11,3 %), Baden-Württemberg (n = 14; dies entspricht einem Anteil von 9,9 %), Bayern, Schleswig-Holstein und Niedersachsen (jeweils n = 13; dies entspricht einem Anteil von jeweils 9,2 %).

Hamburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern und das Saarland wurden mit der Umfrage nicht abgedeckt.

4 Untersuchungsergebnisse zur Planungs- und Bauphase

Im ersten ÖPP-Praxistest haben die ÖPP-Geber eine hohe Terminalsicherheit von ÖPP-Projekten bestätigt.⁷ Diese Tendenz kann mit dem ÖPP-Praxistest 2.0 bekräftigt werden. Die Ergebnisse der befragten ÖPP-Geber zeigen, dass der Zeitplan der Projekte grundsätzlich eingehalten wurde. Bei 4,3 % der Projekte wurde der Zeitplan sogar unterschritten. Insgesamt werden 97,8 % der untersuchten ÖPP-Projekte im Zeitplan fertiggestellt (siehe Abbildung 6).

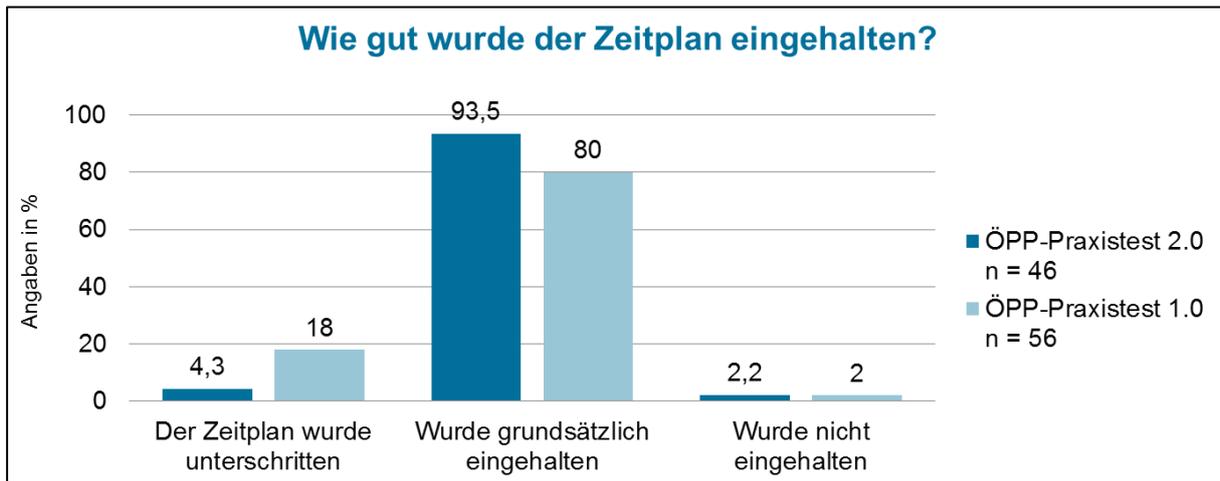


Abbildung 6: Einhaltung des Zeitplans (Befragung der ÖPP-Geber)

Neben der Terminalsicherheit wird den ÖPP-Projekten auch eine hohe Kostensicherheit attestiert (siehe Abbildung 7). Auch hier wird bestätigt, dass der Kostenplan bei 93,5 % der Projekte eingehalten bzw. sogar unterschritten wurde. Somit decken sich auch diese Ergebnisse bezüglich der Einhaltung der Termine mit denen aus dem ersten ÖPP-Praxistest.⁸

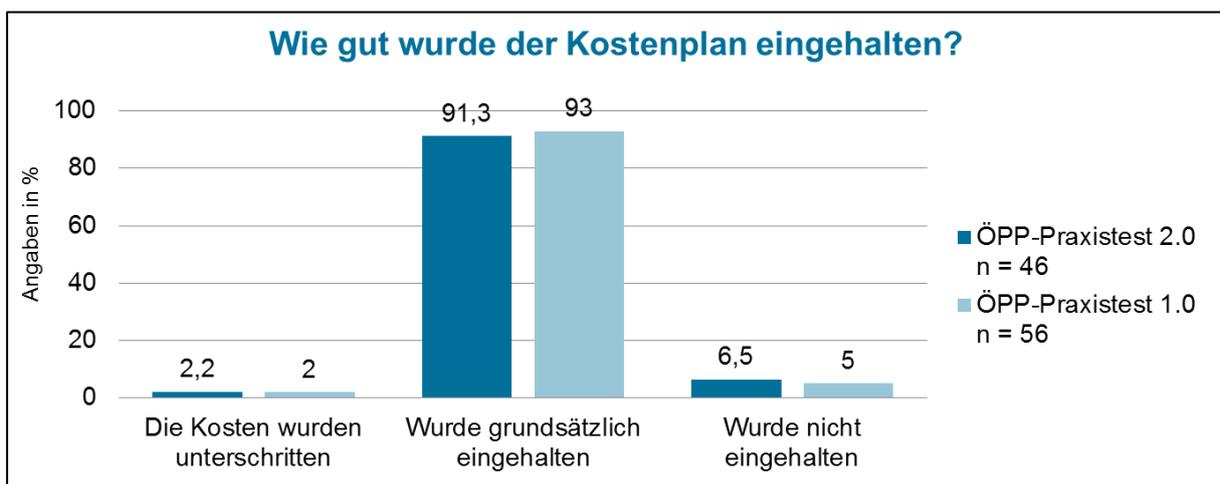


Abbildung 7: Einhaltung des Kostenplans (Befragung der ÖPP-Geber)

Das positive Bild zur Realisierung eines ÖPP-Projekts wird mit der Frage nach der Zufriedenheit des ÖPP-Gebers bekräftigt (siehe Abbildung 8). Mit 95,8 % ist die große Mehrheit der befragten ÖPP-Geber mit den Leistungen des ÖPP-Nehmers in der Planungs- und Bau-

⁷ Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e.V. (2014), S. 8

⁸ Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e.V. (2014), S. 8

phase zufrieden. Nur ein geringer Anteil ist unzufrieden. Auch dieses Ergebnis spiegelt die Tendenz aus dem ÖPP-Praxistest 1.0 wider.⁹ Insgesamt hat die Zufriedenheit sogar zugenommen. Bei der differenzierten Betrachtung von Sanierungsprojekten herrscht bei den ÖPP-Gebern ausschließlich Zufriedenheit.

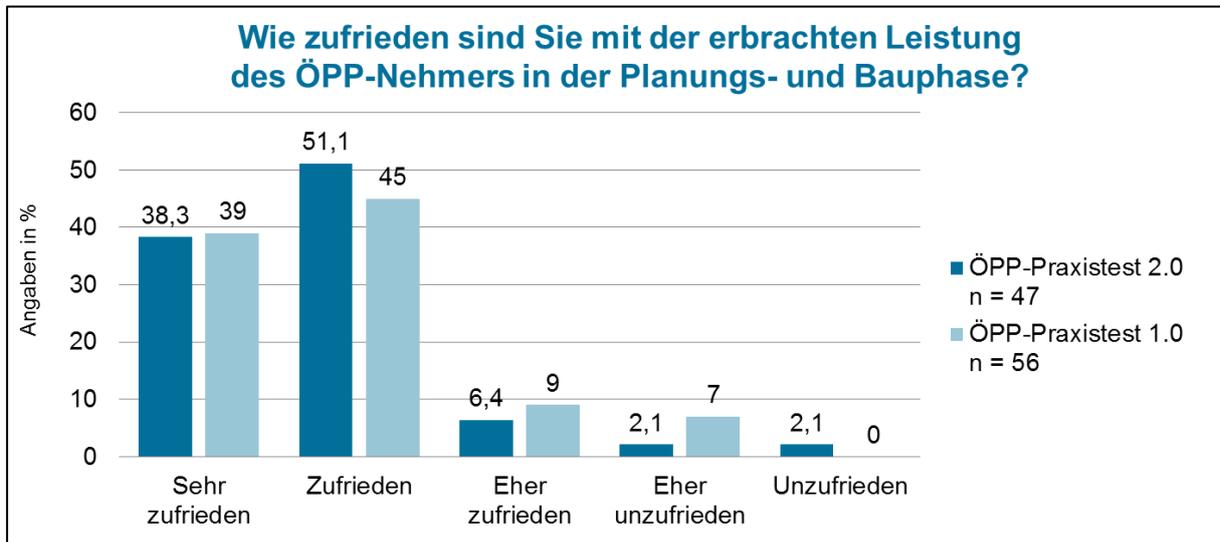


Abbildung 8: Zufriedenheit der ÖPP-Geber in der Planungs- und Bauphase

Obwohl der Grad der Zufriedenheit bei knapp 96 % liegt, sehen nur rd. 89 % der ÖPP-Geber einen Vorteil in der gemeinsamen Vergabe von Planungs- und Bauleistungen im Vergleich zur konventionellen Beschaffung. Als Nachteil einer gemeinsamen Vergabe nennen die ÖPP-Geber fehlende Qualitätskontrollen sowie eine mangelhafte Ausführung. Des Weiteren wird die Position des Auftraggebers (AG) bemängelt, die sich in einer mangelnden Einbindung sowie in fehlenden Gestaltungsmöglichkeiten äußert (siehe Abbildung 9).

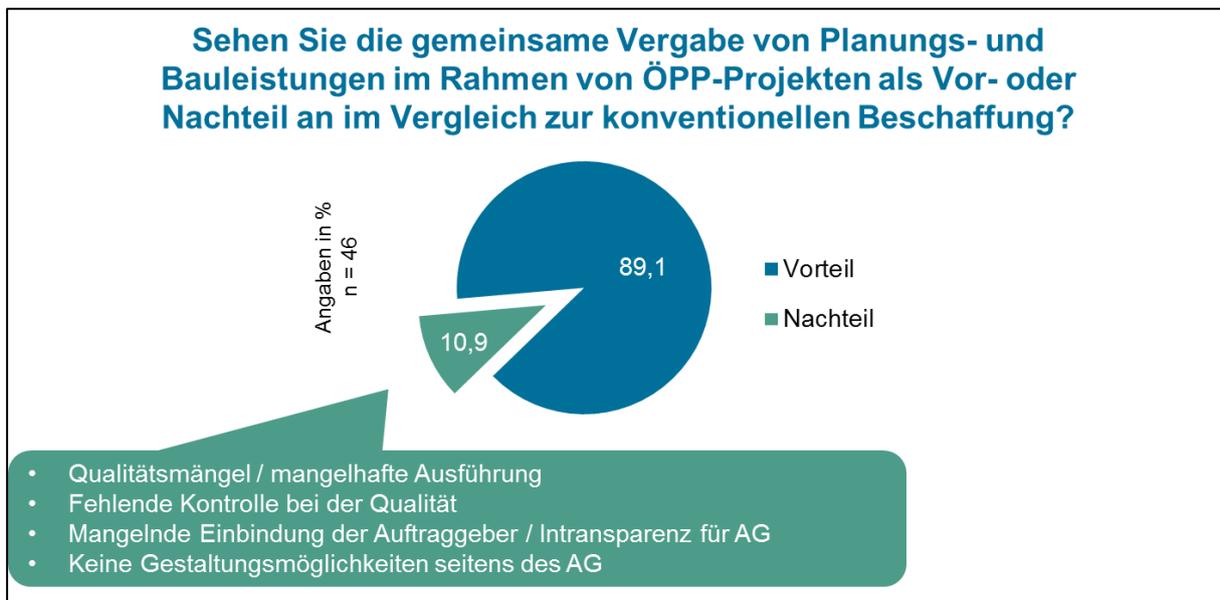


Abbildung 9: Vergabe von Planungs- und Bauleistungen (Befragung der ÖPP-Geber)

⁹ Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e.V. (2014), S. 9

Aus Sicht der ÖPP-Geber wurde in der Planungs- und Bauphase insbesondere das Risiko aus der Abstimmung mit dem Nutzer sowie das Baugrundrisiko als managementintensiv beurteilt. Auch bedurften das Risiko aus Bestandsgebäuden bei Sanierungen, das Risiko aus der Einbindung eines externen Architekten bzw. Entwurfs sowie das Risiko aus der Einholung der Baugenehmigung eines intensiven Managements (siehe Abbildung 10).

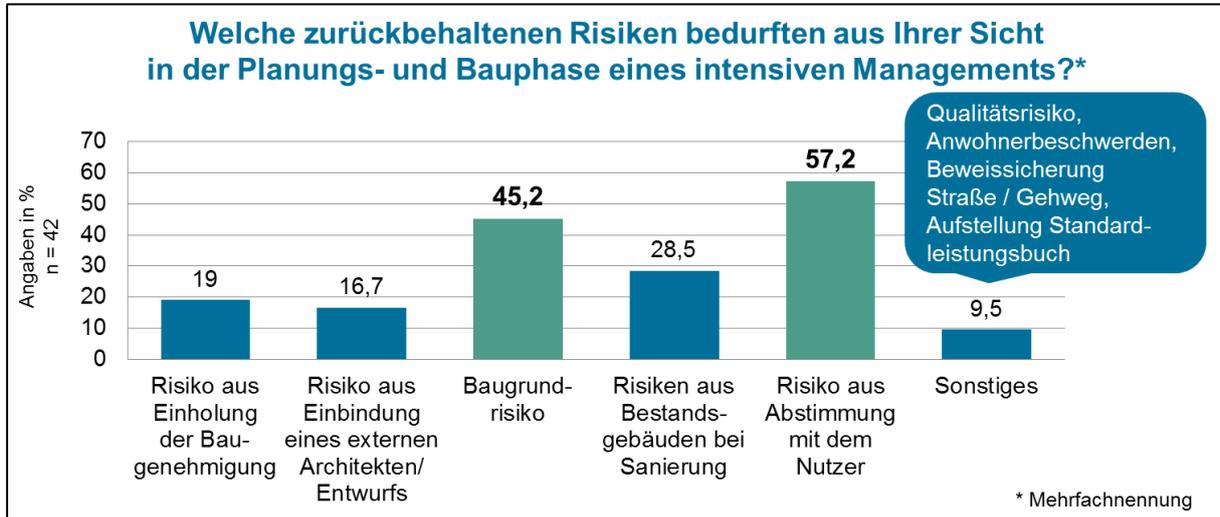


Abbildung 10: Managementintensive Risiken (Befragung der ÖPP-Geber)

Insgesamt wird die Risikoverteilung in der Planungs- und Bauphase von den ÖPP-Gebern mit 97,8 % als sehr positiv beurteilt (siehe Abbildung 11).

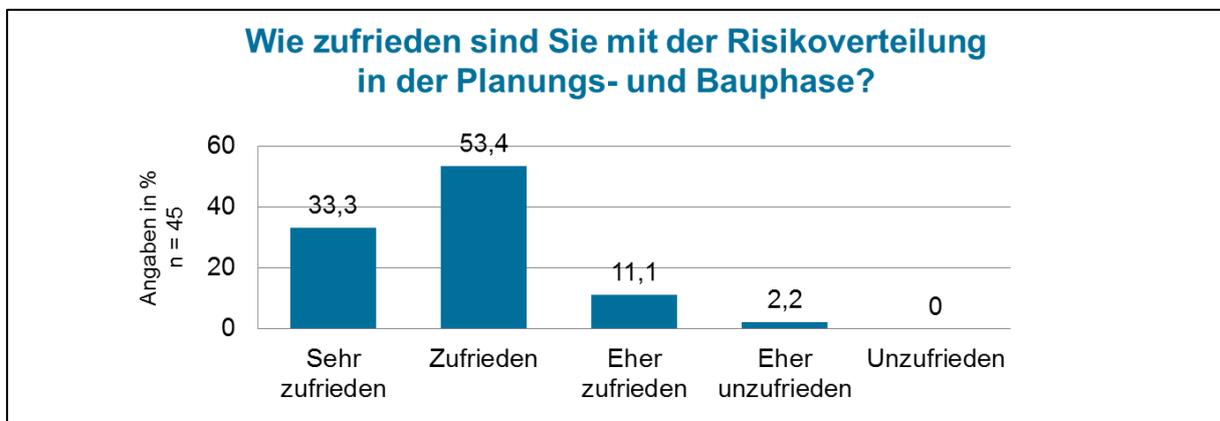


Abbildung 11: Zufriedenheit der ÖPP-Geber mit der Risikoverteilung

Bei einer differenzierten Betrachtung sind die befragten ÖPP-Geber mit der Risikoverteilung bei reinen Sanierungsprojekten alle zufrieden, mehrheitlich sogar sehr zufrieden. Bei einer Kombination aus Neubau- und Sanierungsprojekten ist die Mehrheit der ÖPP-Geber ebenfalls zufrieden, jedoch herrscht hier eine verhältnismäßig hohe Unzufriedenheit (knapp 17 %). Als Verbesserungsmöglichkeit wird von den ÖPP-Gebern angemerkt, dass der Sanierungsumfang bei Bestandsgebäuden noch genauer beschrieben werden muss.

5 Untersuchungsergebnisse zum Vandalismus

Unter Vandalismus wird die mutwillige Beschädigung von Gebäude(-teilen) oder Gegenständen im und am Gebäude verstanden. Daher ist bei ÖPP-Projekten zu regeln, wer das Vandalismusrisiko zu tragen hat.

Die ÖPP-Geber geben an, dass das Vandalismusrisiko bei den meisten untersuchten Projekten uneingeschränkt von ihnen getragen wird, bei rund 1/3 der Projekte wird es uneingeschränkt vom ÖPP-Nehmer getragen und bei 1/4 der Projekte wird das Risiko geteilt. Die differenzierte Betrachtung von Neubau- und Sanierungsprojekten ergibt, dass bei Neubauprojekten das Vandalismusrisiko mehrheitlich vom ÖPP-Geber getragen wird, bei Sanierungsprojekten hingegen mehrheitlich vom ÖPP-Nehmer.

Über die Hälfte der befragten ÖPP-Geber, welche das Vandalismusrisiko uneingeschränkt tragen, konnte eine Beurteilung zum kalkulierten Vandalismusbudget vornehmen. Davon geben die meisten Befragten an, dass die anfallenden Kosten zur Beseitigung von Vandalismusschäden der ursprünglichen Kalkulation entsprechen bzw. diese sogar unterschreitet. Eine Minderheit gibt an, dass die Kosten höher sind als kalkuliert.

Sofern das Vandalismusrisiko zwischen ÖPP-Geber und -Nehmer geteilt wird gibt die Hälfte der ÖPP-Geber an, dass die Risikoverteilung durch eine Deckelung mit Budget vorgenommen wurde. Einige ÖPP-Geber nennen die Budgetvereinbarung als Maßnahme, mit der die Risikoverteilung vorgenommen wurde.

Die zusammenfassenden Ergebnisse sind in Abbildung 12 dargestellt.

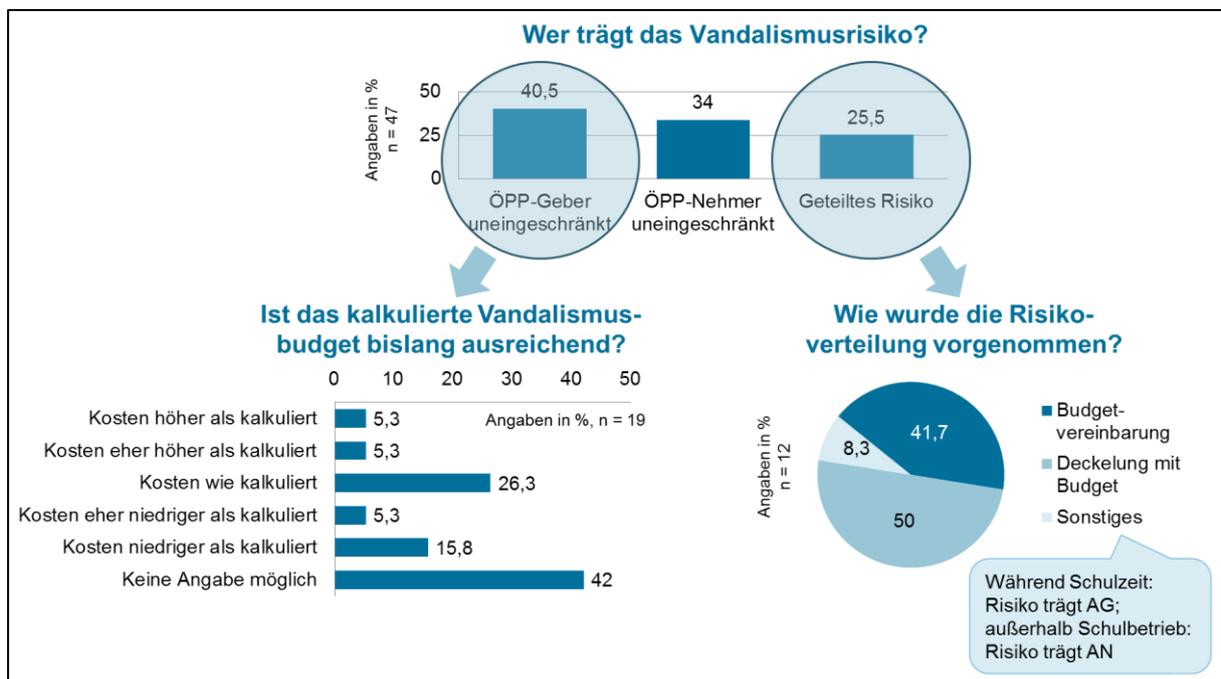


Abbildung 12: Regelungen zum Vandalismusrisiko (Befragung der ÖPP-Geber)

Vertragliche Vereinbarungen zum Vandalismus bestehen bei 87 % der untersuchten Projekte. Bei der Mehrheit der ÖPP-Geber herrscht Zufriedenheit mit den Vereinbarungen. Nur eine Minderheit gibt an, unzufrieden zu sein (siehe Abbildung 13).

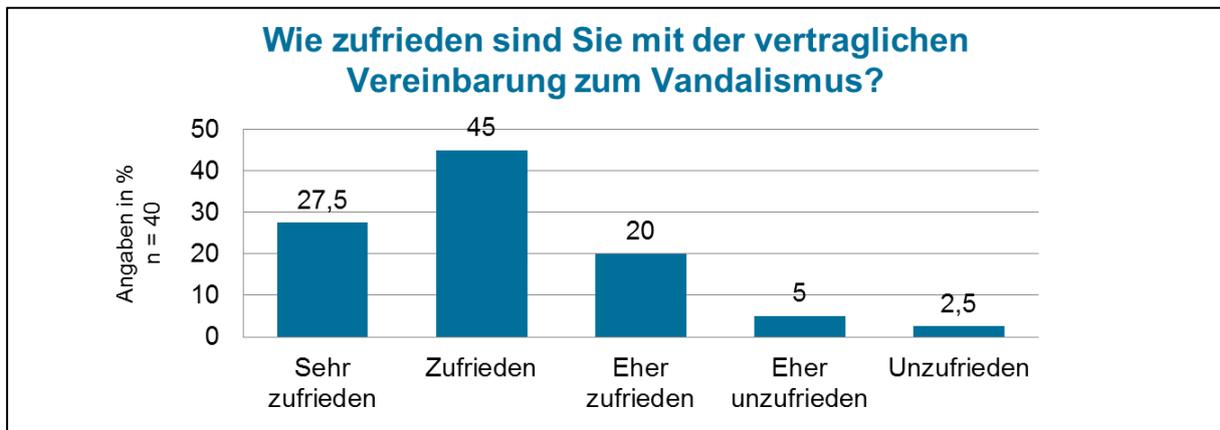


Abbildung 13: Zufriedenheit der ÖPP-Geber mit den Vereinbarungen zum Vandalismus

Als Grund für die Unzufriedenheit führen die ÖPP-Geber auf, dass der ÖPP-Nehmer mit nicht verbrauchten Budgets Gewinne macht. Die ÖPP-Geber geben als Verbesserungsmöglichkeiten u. a. an, dass mehr Transparenz in der Abwicklung von Vandalismusschäden zwischen ÖPP-Geber und ÖPP-Nehmer gewährleistet werden müsste. So sollten bspw. bessere vertragliche Regelungen mit genauerem Nachweis über Vandalismus eingeführt werden. Auch der vollständige Verbleib des Vandalismusrisikos beim ÖPP-Geber ist denkbar.

Das Vandalismusverhalten der Nutzer im ÖPP-Betrieb wird von den befragten ÖPP-Gebern größtenteils als unverändert eingestuft. Wenige Befragte geben an, dass die Anzahl der Vandalismusschäden gestiegen oder gesunken ist (siehe Abbildung 14).

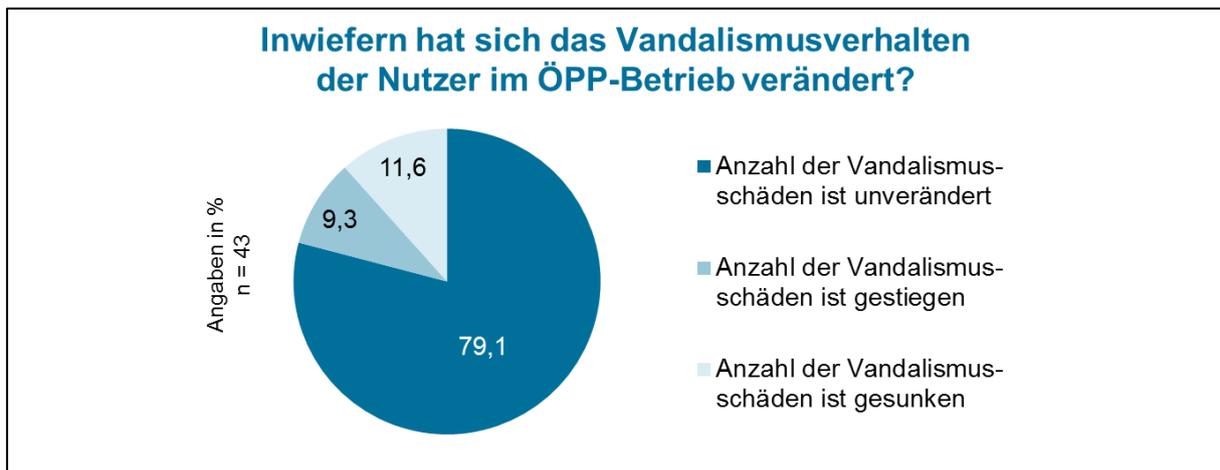


Abbildung 14: Veränderung des Vandalismusverhaltens (Befragung der ÖPP-Geber)

6 Untersuchungsergebnisse zum Gebäudemanagement

Gemäß DIN 32736 wird unter Gebäudemanagement die „Gesamtheit aller Leistungen zum Betreiben und Bewirtschaften von Gebäuden einschließlich der baulichen und technischen Anlagen [...]“ verstanden. Es wird zwischen Technischem Gebäudemanagement (TGM, z. B. Energiemanagement, Instandhaltung), Infrastrukturellem Gebäudemanagement (IGM, z. B. Ver- und Entsorgung, Reinigung, Winterdienst) und Kaufmännischem Gebäudemanagement (KGM, z. B. Vertragsmanagement, Kostenplanung und -kontrolle) unterschieden.

Alle befragten ÖPP-Geber geben an, dass sie dem ÖPP-Nehmer Leistungen des TGM übertragen haben. Bei knapp 90 % der untersuchten Projekte wurden dem ÖPP-Nehmer zudem Leistungen des IGM übertragen und bei rund der Hälfte der Projekte Leistungen des KGM (siehe Abbildung 15).

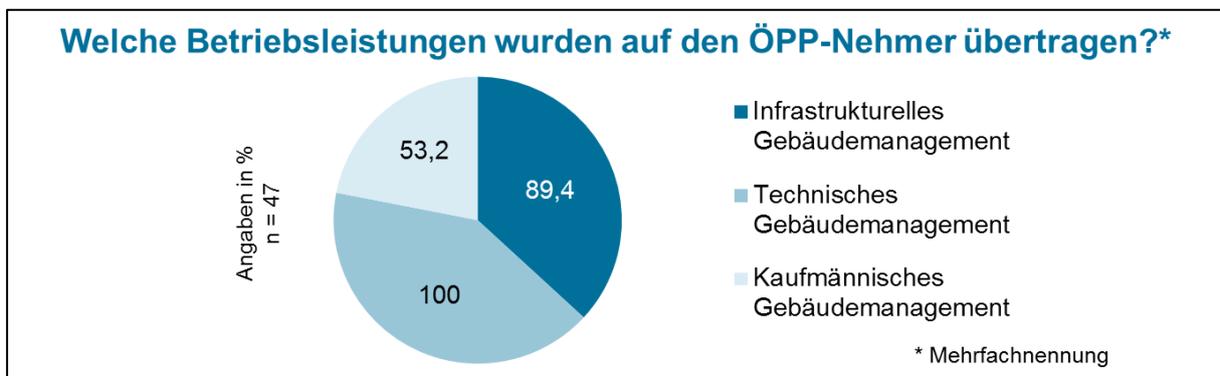


Abbildung 15: Übertragene Betriebsleistungen (Befragung der ÖPP-Geber)

6.1 Medienverbrauch

Mit einer Verbrauchsmengengarantie für Medien sichert der private ÖPP-Nehmer eine maximale Verbrauchsmenge an Wasser, Strom und/oder Heizenergie vertraglich zu. Bei einer Überschreitung bei gleichbleibendem Nutzungsprofil hat er die Mehrkosten zu tragen.

Die ÖPP-Geber geben an, dass es bei rund 60 % der untersuchten Projekte eine Verbrauchsmengengarantie für die Medien Strom, Heizung und/oder Wasser gibt. Diese wird bislang bei den meisten Projekten jeweils eingehalten oder gar unterschritten (siehe Abbildung 16). Bei mehreren Projekten konnte eine Einhaltung bzw. Unterschreitung insbesondere bei Heizenergie und eine Überschreitung insbesondere bei Strom festgestellt werden. Für Wasser wurde bei einer geringeren Projektanzahl eine Mengengarantie vereinbart. Speziell bei Sanierungsprojekten gibt es Unterschreitungen der Verbrauchsmengen.

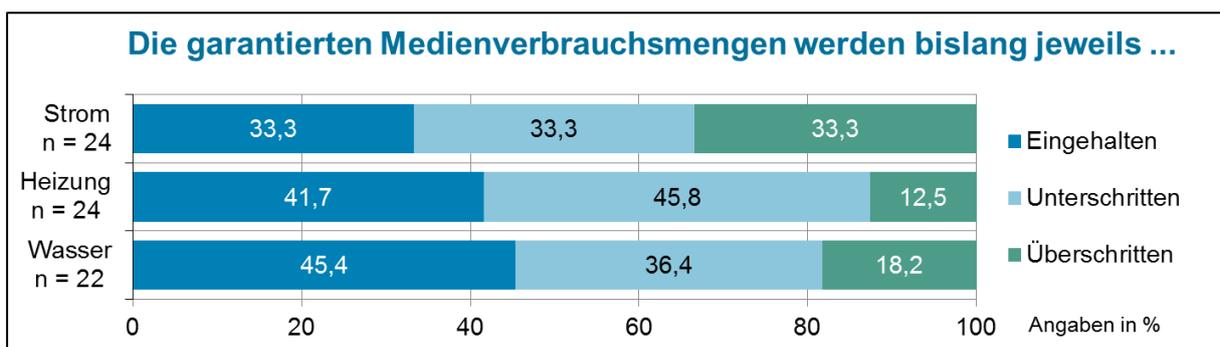


Abbildung 16: Verbrauchsmengengarantie für Medien (Befragung der ÖPP-Geber)

Gründe für die Unterschreitung der vertraglich vereinbarten Verbräuche sehen die ÖPP-Geber mehrheitlich in positiven Anreizsetzungen für die ÖPP-Geber, aber auch im Einsatz verbrauchsarmer Technologien, in Nutzerschulungen sowie in einem umfassenden Controlling.

Als positive Anreize für die Nutzer bzw. ÖPP-Geber zur Einhaltung oder Unterschreitung der Verbrauchsmengengarantie werden am häufigsten die Teilung der Einsparung zwischen ÖPP-Geber und ÖPP-Nehmer genannt. Bei einigen befragten ÖPP-Gebern wird die gesamte Einsparung erstattet. Nur ein geringer Anteil der ÖPP-Geber gibt an, dass für sie keine Anreize für eine Unterschreitung der garantierten Verbrauchsmengen bestehen.

Einige ÖPP-Geber merken jedoch negativ an, dass sich die Unterschreitungen dadurch ergeben, dass zu hohe Verbrauchsmengen im Angebot von den ÖPP-Nehmern angesetzt wurden.

Als häufige Ursachen für Überschreitungen werden Kalkulationsfehler, ggf. bedingt durch fehlende Kennzahlen vergleichbarer Projekte, sowie ein verändertes Nutzerverhalten eingeräumt. Zudem führen einige ÖPP-Geber die Überschreitungen auf Probleme mit der Gebäudeleittechnik, Wetterschwankungen sowie nutzungsspezifische bauliche Ergänzungs- und Anpassungsmaßnahmen aufgrund geänderter Rechtsvorschriften nach Vertragsabschluss zurück.

Die ÖPP-Nehmer geben an, dass die kalkulierten Kosten für Medienverbräuche bislang größtenteils eingehalten oder gar unterschritten wurden (siehe Abbildung 17). Sie begründen die Kostenunterschreitungen insbesondere mit dem Einsatz effizienter bzw. verbrauchsarmer Technologien und Nutzerschulungen. Als weitere Gründe werden das Controlling bzw. Risikomanagement, Kalkulationsfehler und ein verändertes Nutzerverhalten genannt.

Nur wenige befragte ÖPP-Nehmer geben eine Überschreitung der kalkulierten Kosten an, welche auf Kalkulationsfehler und ein verändertes Nutzerverhalten zurückgeführt werden.

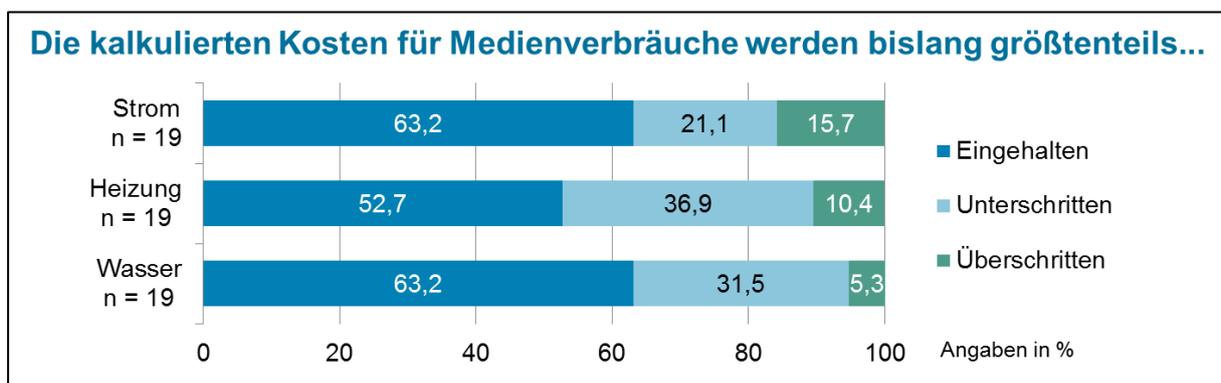


Abbildung 17: Kalkulierte Kosten für Medienverbräuche (Befragung der ÖPP-Nehmer)

6.2 Personal

6.2.1 Personalaufwand

Ein häufiges Argument für ÖPP-Projekte ist die verwaltungsseitige Personallastung während der Nutzungsphase. Diese wurde von einer großen Mehrheit der befragten ÖPP-Geber (76,6 %) so bestätigt (siehe Abbildung 18).

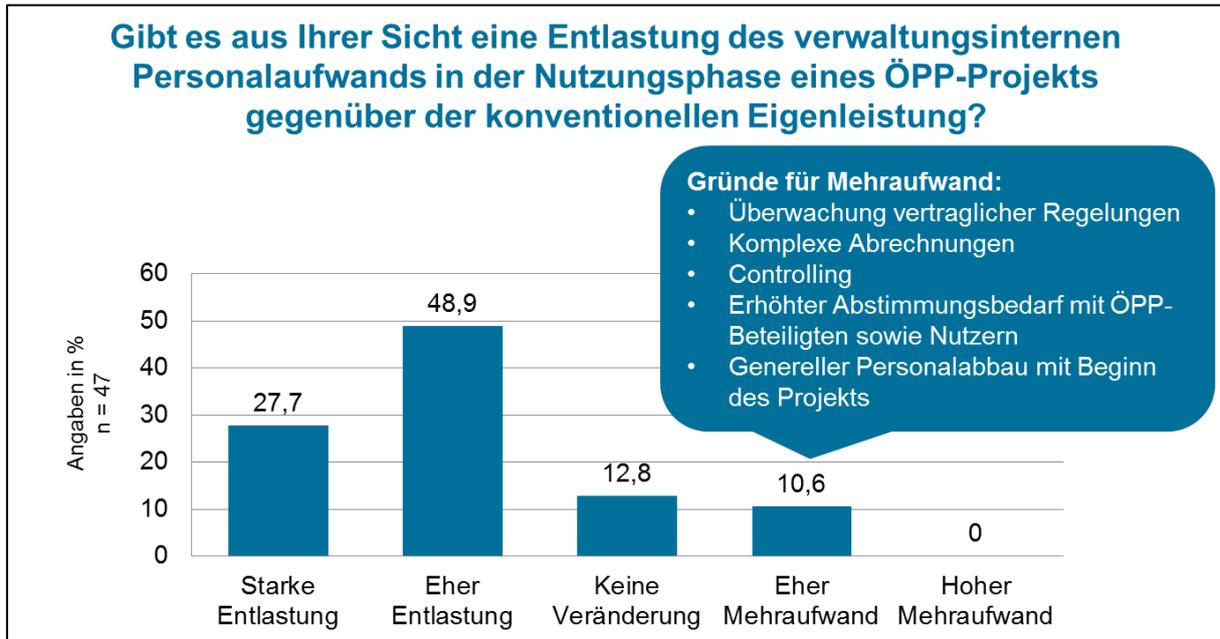


Abbildung 18: Verwaltungsinterner Personalaufwand (Befragung der ÖPP-Geber)

Über 1/4 der befragten ÖPP-Geber sehen eine starke Entlastung und knapp die Hälfte eher eine Entlastung. Wenige ÖPP-Geber sind der Meinung, dass ein ÖPP-Projekt in der Nutzungsphase Mehraufwand bezüglich des Personals mit sich bringt. Begründet wird der Mehraufwand z. B. mit der erforderlichen Überwachung vertraglicher Regelungen, komplexen Abrechnungsmechanismen, einem erhöhten Abstimmungsbedarf mit den Projektbeteiligten und Nutzern sowie einem generellen Personalabbau mit Beginn des Projekts da politisch argumentiert wurde, dass kein eigenes Personal notwendig sei.

6.2.2 Personalgestellung

Eine deutliche Minderheit der befragten ÖPP-Geber überlässt den ÖPP-Nehmern Personal durch Personalgestellung, insbesondere bei reinen Sanierungsprojekten. Dabei handelt es sich in allen Fällen um Hausmeister, aber auch weiteres Personal, wie Verwaltungspersonal und Technische Mitarbeiter, werden dem ÖPP-Nehmer überlassen. Die Personalgestellung erfolgt stets zu unveränderten Konditionen (siehe Abbildung 19).

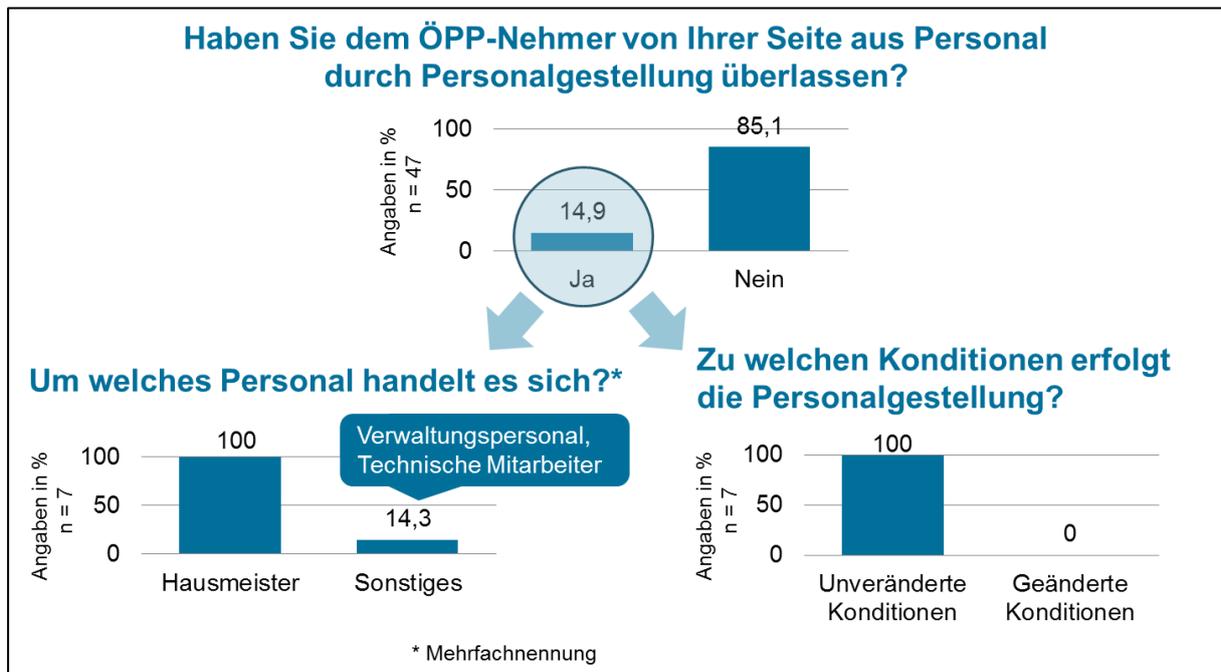


Abbildung 19: Personalgestellung (Befragung der ÖPP-Geber)

Die Zufriedenheit der ÖPP-Geber mit der Personalgestellung liegt bei 100 %, wie auch Abbildung 20 verdeutlicht.

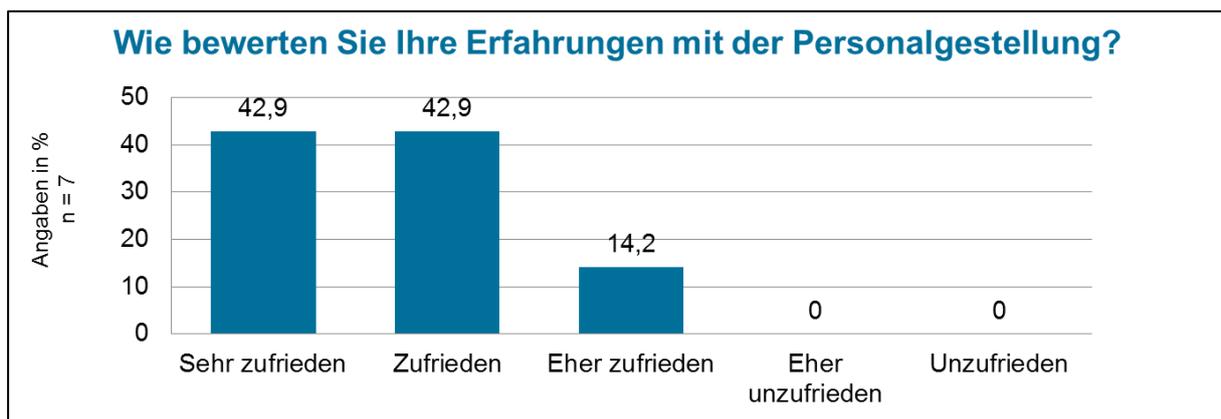


Abbildung 20: Zufriedenheit der ÖPP-Geber mit der Personalgestellung

6.3 Entgeltstruktur

Mit der Strukturierung der Entgelte in der Nutzungsphase ist die überwiegende Mehrheit der befragten ÖPP-Geber zufrieden. Nur ein geringer Anteil ist unzufrieden. Als Gründe für die Unzufriedenheit werden u. a. eine aufwendige Abrechnungsmethodik und Dokumentationspflicht sowie undetaillierte Verträge genannt (siehe Abbildung 21).

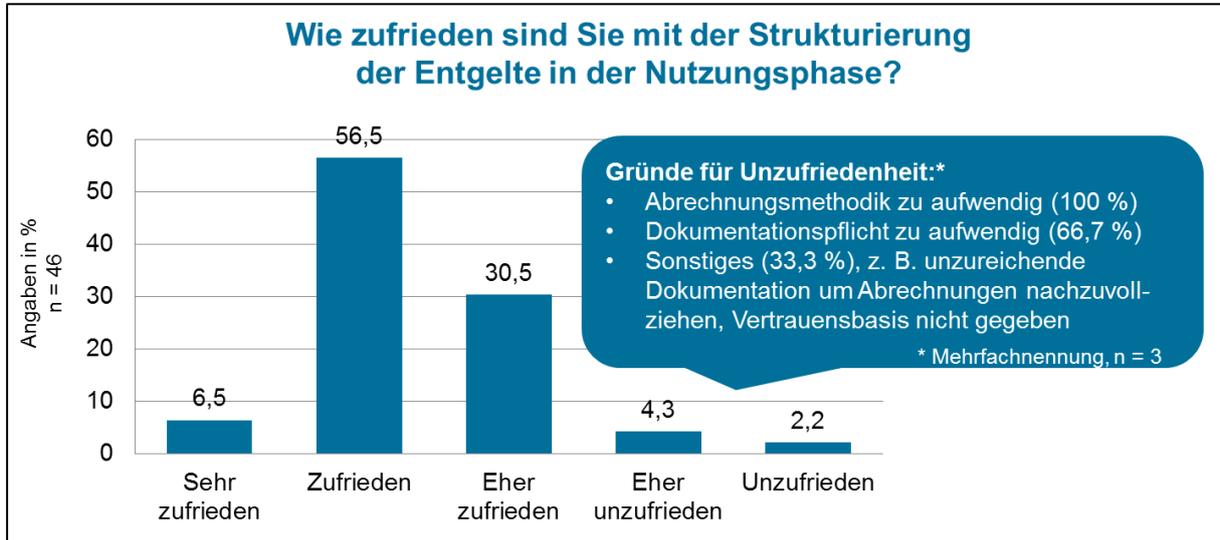


Abbildung 21: Zufriedenheit der ÖPP-Geber mit der Strukturierung der Entgelte

6.4 Reports

Über 85 % der befragten ÖPP-Geber und -Nehmer geben an, dass der ÖPP-Nehmer zur Erstellung von Reports vertraglich verpflichtet ist.

Hierbei handelt es sich u. a. um Reports für die Leistungsbereiche Energiemanagement und Instandhaltung, aber auch für Mängel- und Störungsfälle, Vandalismusschäden, Reinigungsleistungen und Hausmeisterdienste. Die Häufigkeit der Erstellung der Reports variiert zwischen monatlich, quartalsweise und jährlich (siehe Abbildung 22).

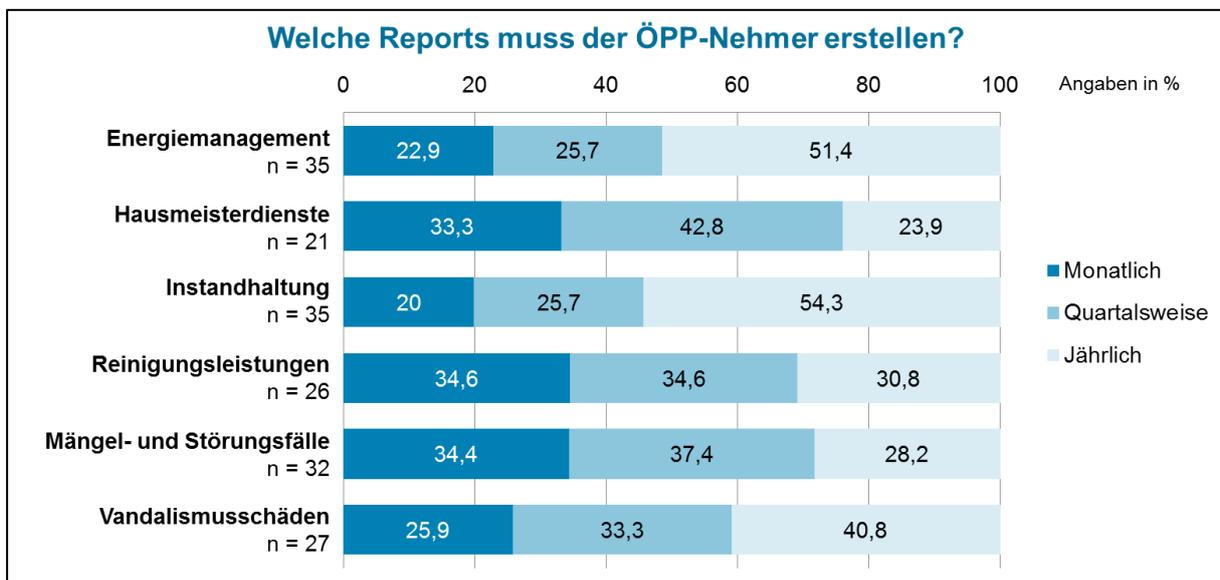


Abbildung 22: Erstellung von Reports (Befragung der ÖPP-Geber)

Die zeitlichen Abstände zwischen den Reports werden von den ÖPP-Gebern mehrheitlich als angemessen bewertet. Je nach Leistungsbereich sehen nur wenige Befragte die vertraglich vereinbarten Abstände als (zu) kurz (Hausmeisterdienste (~ 10 %), Energiemanagement (~ 9 %), Reinigungsleistungen, Instandhaltung, Vandalismusschäden (jeweils ~ 6 %), Mängel- und Störungsfälle (~ 3%)) oder (zu) lang (Vandalismusschäden, Mängel- und Störungsfälle (jeweils ~ 12 %), Instandhaltung, Reinigung, Energiemanagement (jeweils ~ 9 %), Hausmeisterdienste (~ 7 %)) an.

Der Aufwand zur Erstellung der Reports wird von 60 % der befragten ÖPP-Nehmer als angemessen eingestuft und 40 % bewerten den Aufwand als eher hoch. Den hohen Aufwand begründen die ÖPP-Nehmer hauptsächlich damit, dass die Reports zu umfangreich sind und die Detailtiefe zu hoch ist. Wenige ÖPP-Nehmer führen auf, dass die zeitlichen Abstände zwischen den Reports zu gering sind und dass zu viele verschiedene Reports zu erstellen sind (siehe Abbildung 23).

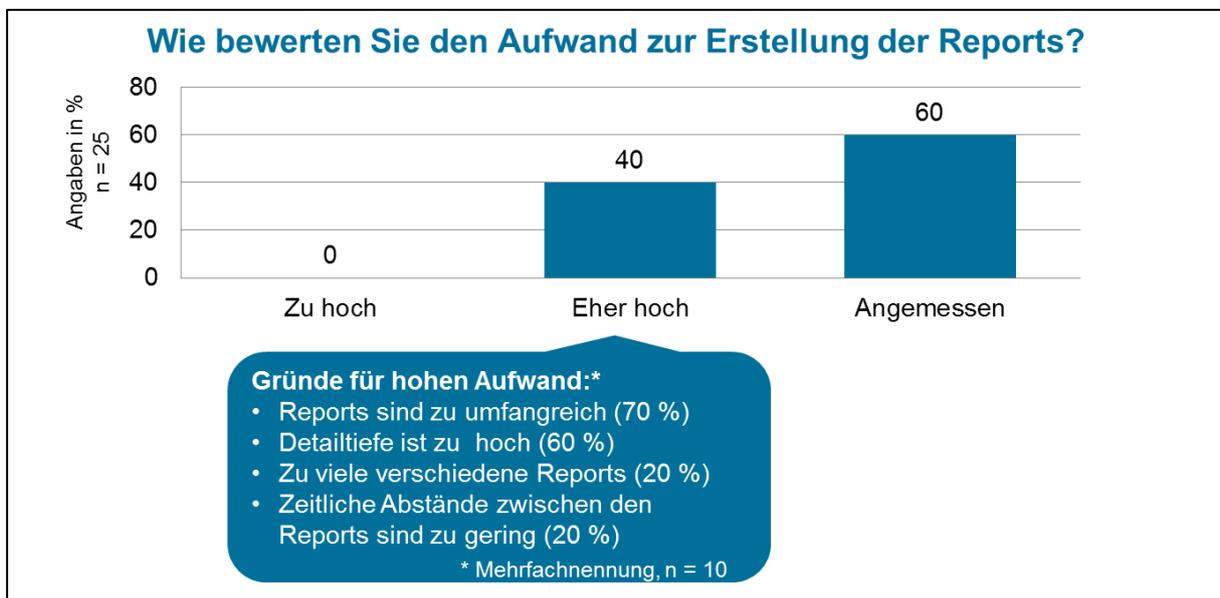


Abbildung 23: Aufwand zur Erstellung der Reports (Befragung der ÖPP-Nehmer)

Optimierungspotential bei den Vereinbarungen zu den Reports wird von den ÖPP-Nehmern daher u. a. in der Vorgabe von Formularen und Musterreports und der Ausarbeitung von Standards gesehen. Zudem sollten die Reports auf das Wesentliche reduziert werden bzw. nur Reports zu den wesentlichen und wichtigsten Leistungsbereichen angefertigt werden müssen, um den Aufwand zur Erstellung zu reduzieren. Derzeit würde viel dokumentiert, was nach Einschätzung der ÖPP-Nehmer kaum Relevanz hat. Auch ist für die ÖPP-Nehmer fraglich, ob tatsächlich alle Informationen benötigt werden, zumal das Betreiberisiko und die Verantwortung ohnehin beim privaten Partner liegen.

Die Beurteilung des inhaltlichen Umfangs der Reports durch die ÖPP-Geber zeigt jedoch, dass 2/3 der befragten ÖPP-Geber die Reports als umfangreich bewerten und 1/3 sogar als weniger umfangreich bzw. nicht umfangreich genug (siehe Abbildung 24).

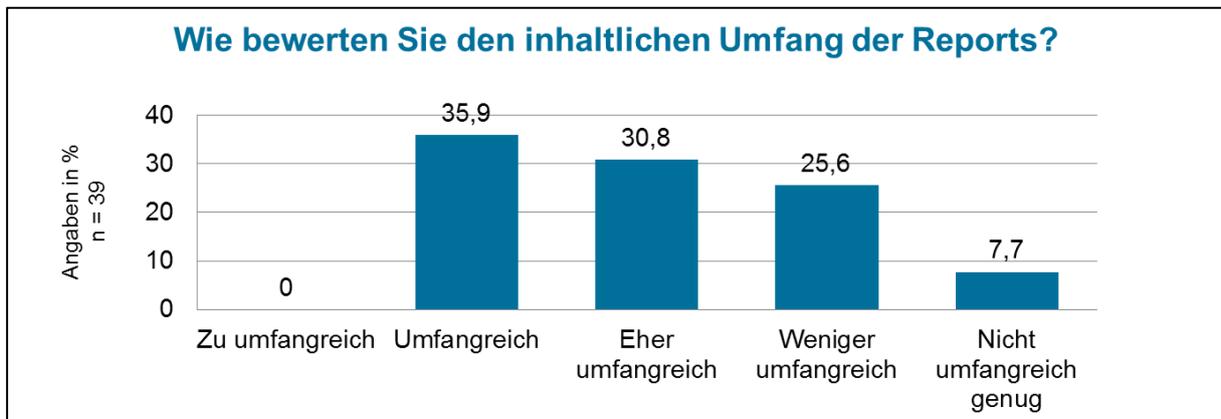


Abbildung 24: Umfang der Reports (Befragung der ÖPP-Geber)

Dies wird dadurch begründet, dass Positionen in den Reports fehlen, aber für das interne Controlling von Vorteil wären. Als fehlende Positionen nennen die ÖPP-Geber u. a. Kosten für Sonderaufträge, insbesondere im Bereich Instandhaltung und Verbesserung, Kosten für aufgewandte Instandhaltungen sowie gebildete Rückstellungen, Zählerstände, Gewinn- und Verlustrechnungen, Bilanzen, Nachunternehmerangaben und generell Abrechnungen für Medienverbräuche.

Knapp 2/3 der befragten ÖPP-Geber geben an, die Reports für die Verwaltungsarbeit zu nutzen, und zwar hauptsächlich für die Abrechnung des Bonus-Malus-Systems sowie für das interne Controlling (siehe Abbildung 25). Des Weiteren werden sie für den Vergleich mit konventionellen Projekten, für allgemeine Informationen, zur Fremdatrechnung, zur Abstimmung und Planung von Anpassungs- und Optimierungsmaßnahmen sowie zur Beantwortung von Anfragen der politischen Gremien genutzt.

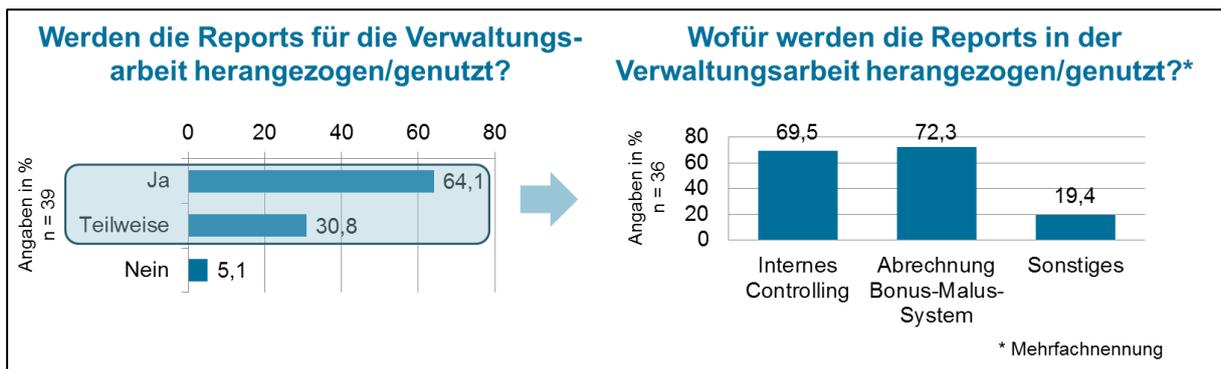


Abbildung 25: Nutzung von Reports (Befragung der ÖPP-Geber)

40 % der ÖPP-Geber geben an, dass ähnliche Reports bei konventionellen Projekten erstellt werden.

6.5 Leistungsqualität Technisches Gebäudemanagement

Für verschiedene Bereiche des Technischen Gebäudemanagements (TGM) wurde die Zufriedenheit der ÖPP-Geber mit den Leistungen des ÖPP-Nehmers abgefragt. Anzumerken sei hier, dass nicht bei allen Projekten die untersuchten Bereiche Vertragsbestandteil sind. Über 90 % der ÖPP-Geber sind mit den Leistungen des ÖPP-Nehmers zufrieden (siehe Abbildung 26).

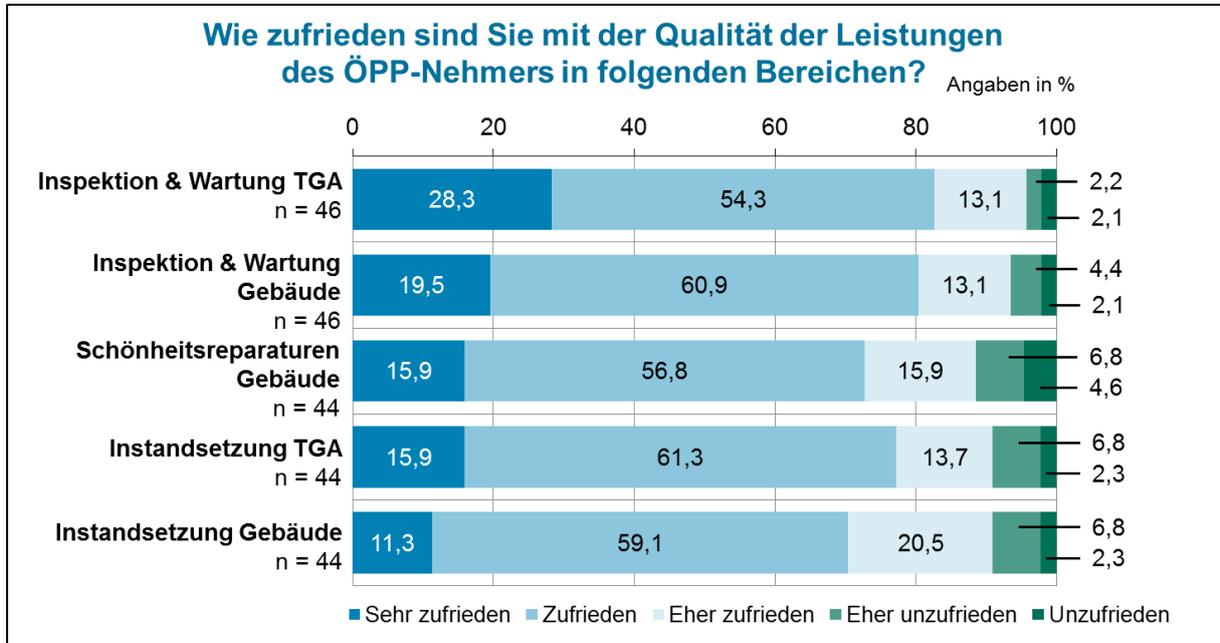


Abbildung 26: Zufriedenheit der ÖPP-Geber in den Bereichen des TGM

Eine besonders hohe Zufriedenheit weist die Inspektion und Wartung der TGA auf, gefolgt von der Inspektion und Wartung des Gebäudes, der Instandsetzung der TGA, der Instandsetzung des Gebäudes und den Schönheitsreparaturen am Gebäude.

Unzufrieden sind nur wenige ÖPP-Geber. Gründe für die Unzufriedenheit sind vor allem die subjektiv unterschiedliche Auslegung der vertraglich vereinbarten Leistungen und die Tatsache, dass die Qualität der Leistungen nicht den vertraglich vereinbarten Notwendigkeiten entspricht. Zudem wird angegeben, dass der zeitliche Rahmen für die Instandsetzung mit den vertraglichen Fristen divergiert.

Die hohe Zufriedenheit der ÖPP-Geber mit den Leistungen des ÖPP-Nehmers führt zu der zumeist als durch- bis überdurchschnittlichen Bewertung des Gesamtzustands der TGA und des Gebäudes (siehe Abbildung 27).

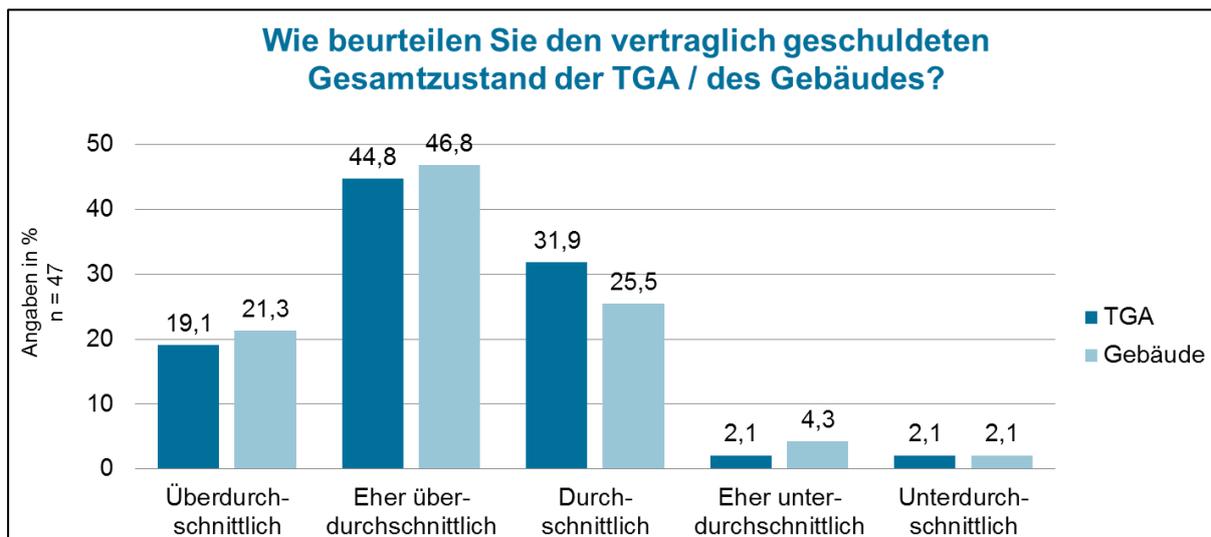


Abbildung 27: Gesamtzustandes von TGA und Gebäude (Befragung der ÖPP-Geber)

Die Unzufriedenheit begründen die ÖPP-Geber hauptsächlich mit der subjektiv unterschiedlichen Auslegung der vertraglich vereinbarten Leistungen von ÖPP-Geber und ÖPP-Nehmer, aber auch damit, dass die Qualität der Leistungen des ÖPP-Nehmers nicht den vereinbarten Notwendigkeiten entspricht.

Die ÖPP-Nehmer geben an, dass die kalkulierten Kosten für die Leistungen des TGM bislang größtenteils eingehalten wurden (siehe Abbildung 28). In den Bereichen Schönheitsreparaturen am Gebäude sowie Instandsetzung von Gebäude und TGA kommt es bei einigen Projekten sogar zur Unterschreitung der kalkulierten Kosten. Alle ÖPP-Nehmer der betroffenen Projekte geben an, dass der Differenzbetrag auf einem UND-/Reservekonto verbleibt und somit nicht in die Gewinnrechnung des ÖPP-Nehmers fällt.

Bei wenigen untersuchten Projekten geben die ÖPP-Nehmer jedoch auch Überschreitungen der kalkulierten Kosten an, welche hauptsächlich auf fehlerhafte Kalkulationen und zu wenig Datenquellen zurückgeführt werden.

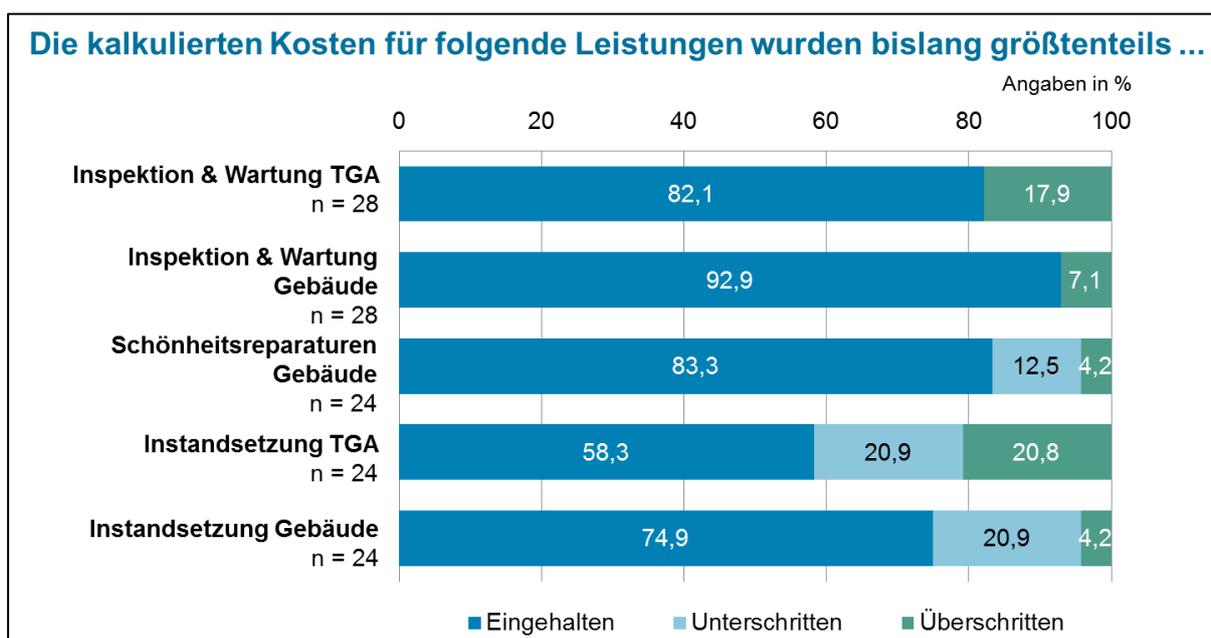


Abbildung 28: Kalkulierte Kosten für Leistungen des TGM (Befragung der ÖPP-Nehmer)

Das kalkulierte Budget wird von den ÖPP-Nehmern überwiegend wie geplant benötigt, insbesondere in den Bereichen Inspektion und Wartung von TGA und Gebäude. Die kalkulierten Budgets für Schönheitsreparaturen und Instandsetzungen werden teilweise erst später als geplant benötigt (siehe Abbildung 29).

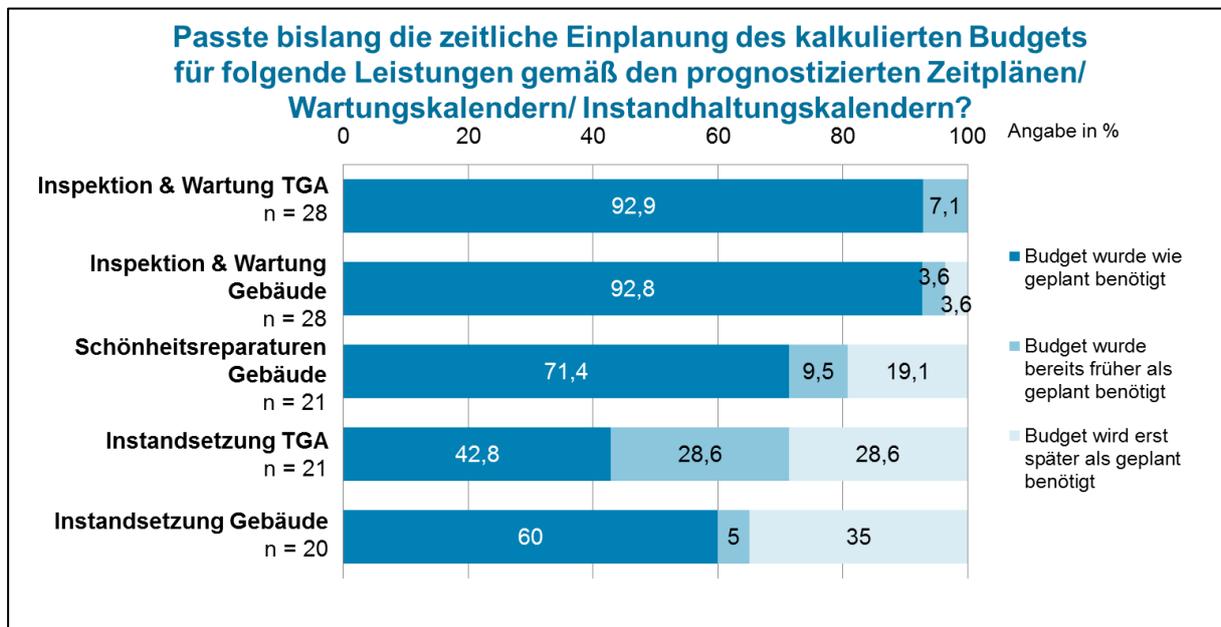


Abbildung 29: Zeitliche Einplanung des kalkulierten Budgets (Befragung der ÖPP-Nehmer)

Über die Hälfte der befragten ÖPP-Nehmer gibt an, dass Unterschiede in der Kostenkalkulation für die Leistungen des TGM zwischen Neubau- und Sanierungsmaßnahmen bestehen (siehe Abbildung 30).

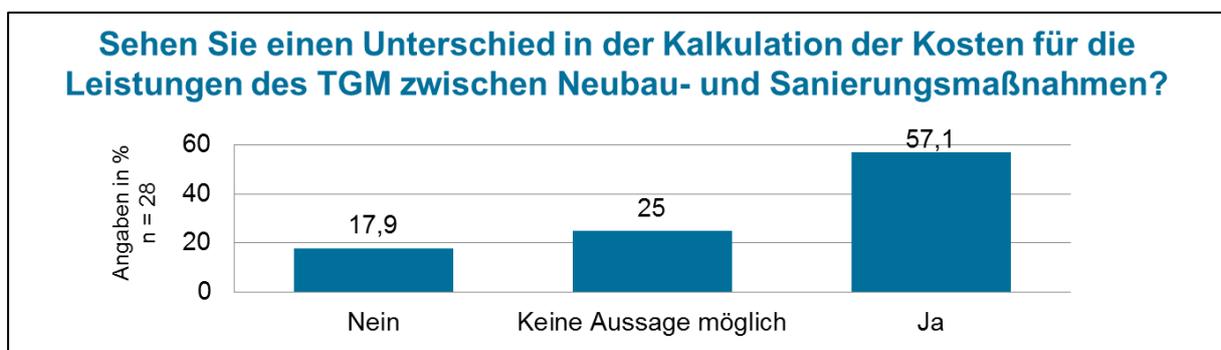


Abbildung 30: Unterschiede bei der Kalkulation (Befragung der ÖPP-Nehmer)

Dies begründen viele ÖPP-Nehmer damit, dass Sanierungsprojekte sowohl in der Bearbeitung, als auch in der Kalkulation aufwendiger sind als Neubauprojekte. Es können unvorhergesehene Kosten anfallen, die bei einem Neubau nicht anfallen würden, und es sind höhere Instandhaltungskosten einzuplanen. Außerdem bergen Sanierungsprojekte wesentlich höhere Risiken, welche in der Kalkulation zu berücksichtigen sind.

6.6 Leistungsqualität Infrastrukturelles Gebäudemanagement

Neben den Bereichen des TGM wurde für verschiedene Bereiche des Infrastrukturellen Gebäudemanagements (IGM) die Zufriedenheit der ÖPP-Geber mit den Leistungen des ÖPP-Nehmers abgefragt. Anzumerken sei hier, dass nicht bei allen Projekten die untersuchten Bereiche Vertragsbestandteil sind. Als Ergebnis ist ersichtlich, dass auch hier bei der Mehrheit der befragten ÖPP-Geber Zufriedenheit herrscht. Insbesondere im Bereich „Hausmeisterdienste“ liegt 100 % Zufriedenheit vor (siehe Abbildung 31).

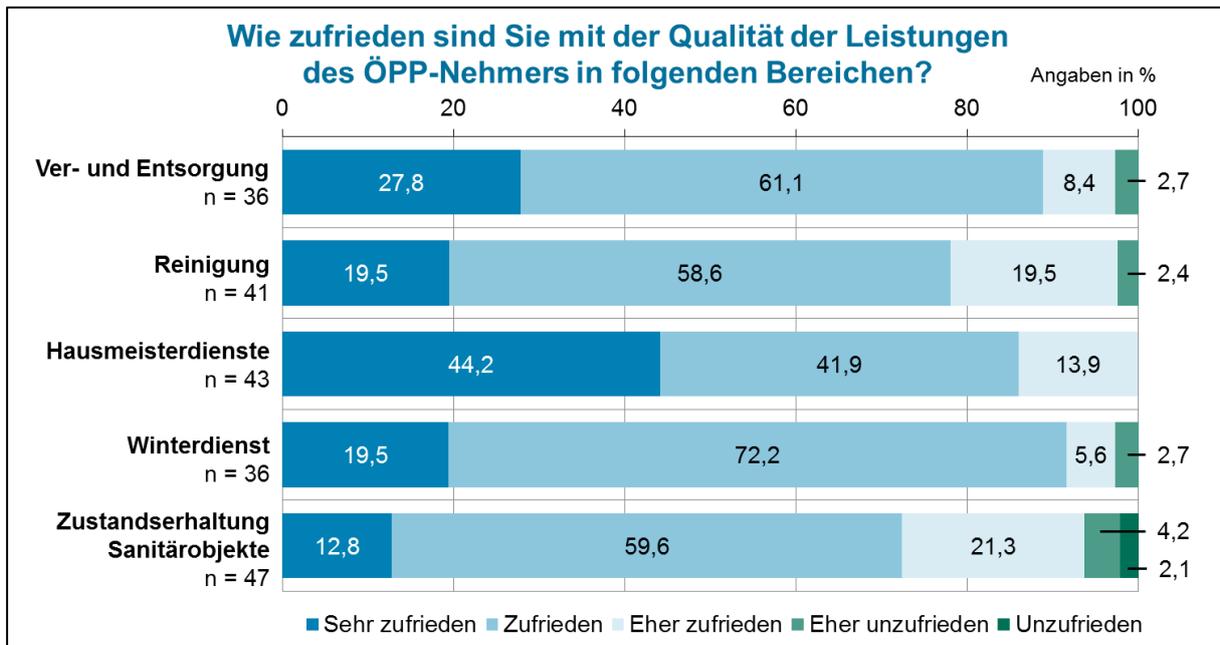


Abbildung 31: Zufriedenheit der ÖPP-Geber in den Bereichen des IGM

Eine geringe Unzufriedenheit besteht in den Bereichen Ver- und Entsorgung, Reinigung, Winterdienst und Zustandserhaltung Sanitäröbekte. Als Gründe für die Unzufriedenheit führen die ÖPP-Geber die subjektiv unterschiedliche Auslegung der vertraglich vereinbarten Leistungen auf und dass die Qualität der Leistungen nicht den vertraglich vereinbarten Notwendigkeiten entspricht.

6.6.1 Service Level Agreements

Die ÖPP-Geber und ÖPP-Nehmer bewerten die Service Level Agreements (SLA's) größtenteils als eindeutig und klar definiert (siehe Abbildung 32).

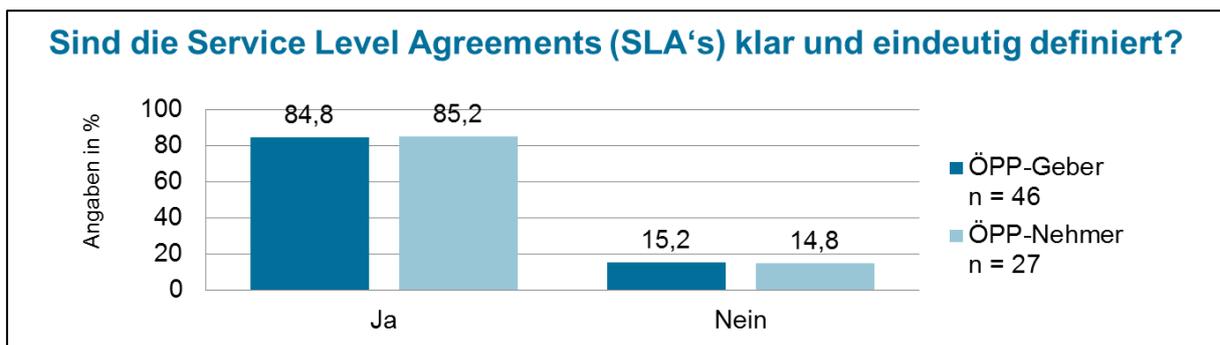


Abbildung 32: Definition von SLA's

Bei einer Minderheit der befragten ÖPP-Geber und ÖPP-Nehmer bestehen Unklarheiten bei der Definition der SLA's, welche am häufigsten auf die zwischen ÖPP-Geber und ÖPP-Nehmer subjektiv unterschiedliche Auslegung der vertraglich vereinbarten Leistung zurückgeführt werden. Als weitere Gründe werden von den ÖPP-Gebern unklare bzw. nicht eindeutige Aussagen innerhalb des Vertrags genannt.

Auch die Anwendbarkeit der vereinbarten SLA's wird von den ÖPP-Gebern und -Nehmern eindeutig als zufriedenstellend eingestuft (siehe Abbildung 33). Nur wenige Befragte sind unzufrieden. Dies wird mit der unangemessenen Festlegung der SLA's, indem z. B. ergebnisorientierte anstatt verrichtungsorientierte Vereinbarungen getroffen wurden, begründet. Die ÖPP-Nehmer führen ihre Unzufriedenheit zudem auf eine unangemessene Zustandsbeschreibung sowie teilweise unrealistische Behebungszeiten und zu hohe Mali zurück.

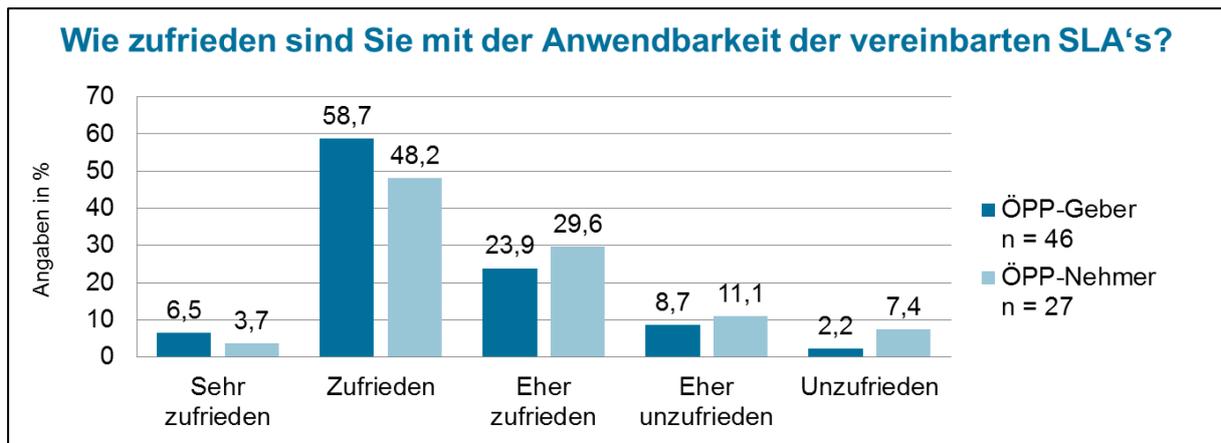


Abbildung 33: Zufriedenheit mit der Anwendbarkeit der SLA's

Der Detaillierungsgrad wird von den ÖPP-Gebern und ÖPP-Nehmern ebenfalls mehrheitlich als angemessen beurteilt. Nur wenige Befragte sehen ihn als hoch an (siehe Abbildung 34). Dies führen sie hauptsächlich auf eine zu kleinteilige Definition der Schadensklassen zurück. Zudem geben einige ÖPP-Geber an, dass jeder einzelne Mangel an einer Fassade bei verspäteter Beseitigung zum gleichen Malus führt wie eine gesamte schadhafte Fassade. Die ÖPP-Nehmer führen den hohen Detaillierungsgrad zudem auf eine zu hohe Kategorisierung der Räume zurück. Wenige Befragte stufen den Detaillierungsgrad als gering ein.

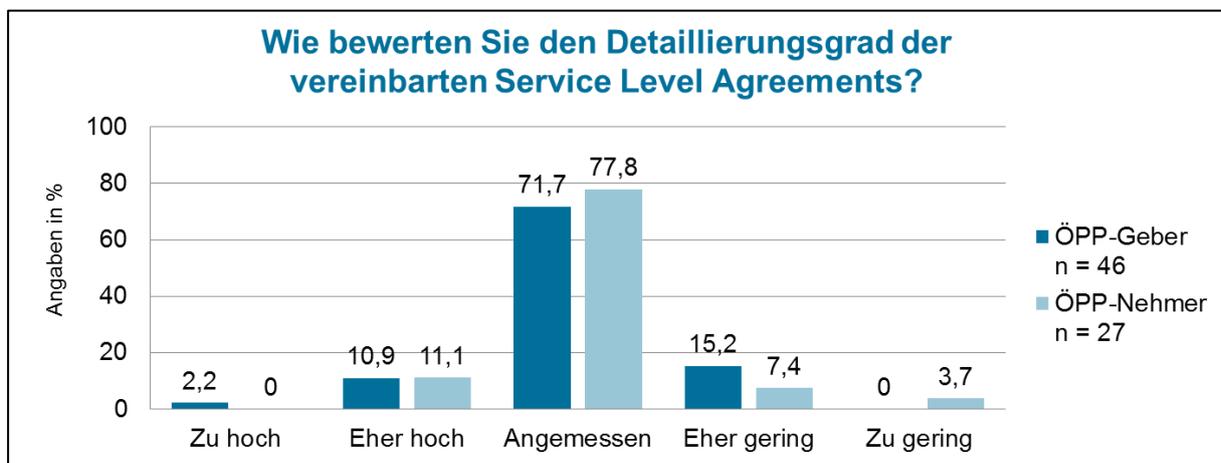


Abbildung 34: Detaillierungsgrad der SLA's

Optimierungspotentiale bei der Vereinbarung von SLA's bestehen laut den befragten ÖPP-Nehmern u. a. in der Ausarbeitung einheitlicher Standards für ÖPP-Projekte. Zudem sollten Leistungsinhalte zwar klar beschrieben werden, dennoch sollten die SLA's nicht zu kompliziert gestaltet und es sollte sich auf das Wesentliche konzentriert werden.

6.6.2 Störungen

Als die am häufigsten von Störungen betroffenen Bereiche lassen sich die Bereiche TGA, Gebäude, Sanitärobjekte und Reinigung identifizieren. Bei rund der Hälfte der betrachteten Projekte sind dort bereits Störungen aufgetreten (siehe Abbildung 35).

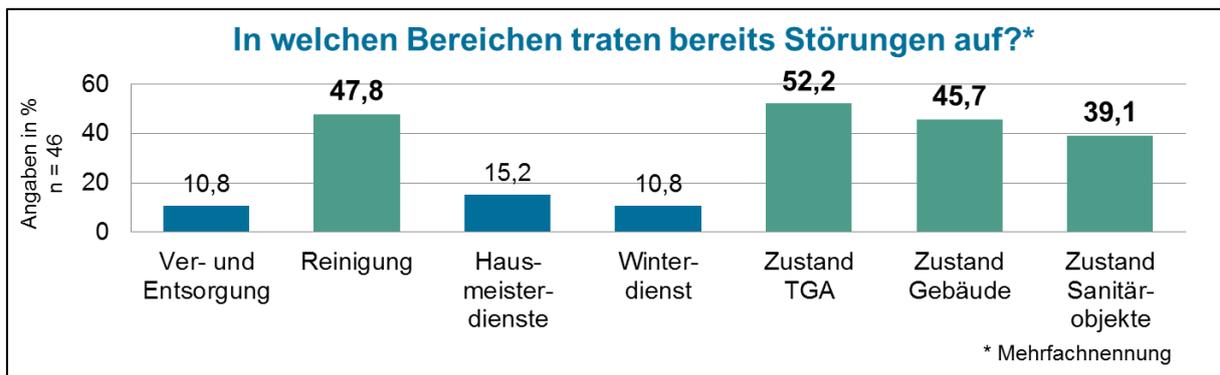


Abbildung 35: Störungsanfällige Bereiche (Befragung der ÖPP-Geber)

Die Störungen führen die ÖPP-Geber hauptsächlich auf eine mangelhafte Ausführung, unbeabsichtigte Schäden (z. B. ein unbeabsichtigt zerbrochener Toilettensitz) sowie die mangelhafte Qualität von verbauten Materialien, aber auch auf Vandalismus und Abnutzung zurück.

Die Reaktions- und Behebungszeiten zur Störungsbeseitigung werden von den ÖPP-Gebern mehrheitlich als passend oder wesentlich kürzer als vereinbart angesehen. So auch in den störungsanfälligen Bereichen Reinigung, Sanitärobjekte, TGA und Gebäude (siehe Abbildung 36). Anzumerken sei hier, dass nicht bei allen Projekten die untersuchten Bereiche Vertragsbestandteil sind.

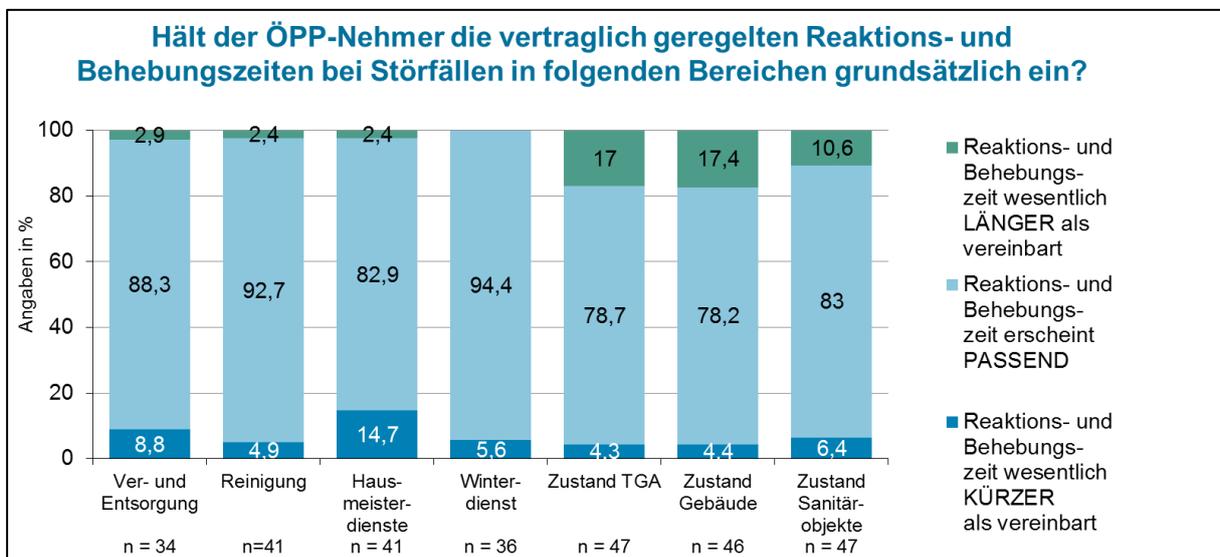


Abbildung 36: Reaktions- und Behebungszeiten (Befragung der ÖPP-Geber)

Ein ähnliches Ergebnis zeigt die Befragung der ÖPP-Nehmer (siehe Abbildung 37). Zwar bewerten auch sie die Reaktions- und Behebungszeiten überwiegend als passend, jedoch sehen sie die vertraglich geregelten Zeiten insbesondere in den Bereichen Zustand von TGA und Gebäude als zu kurz an.

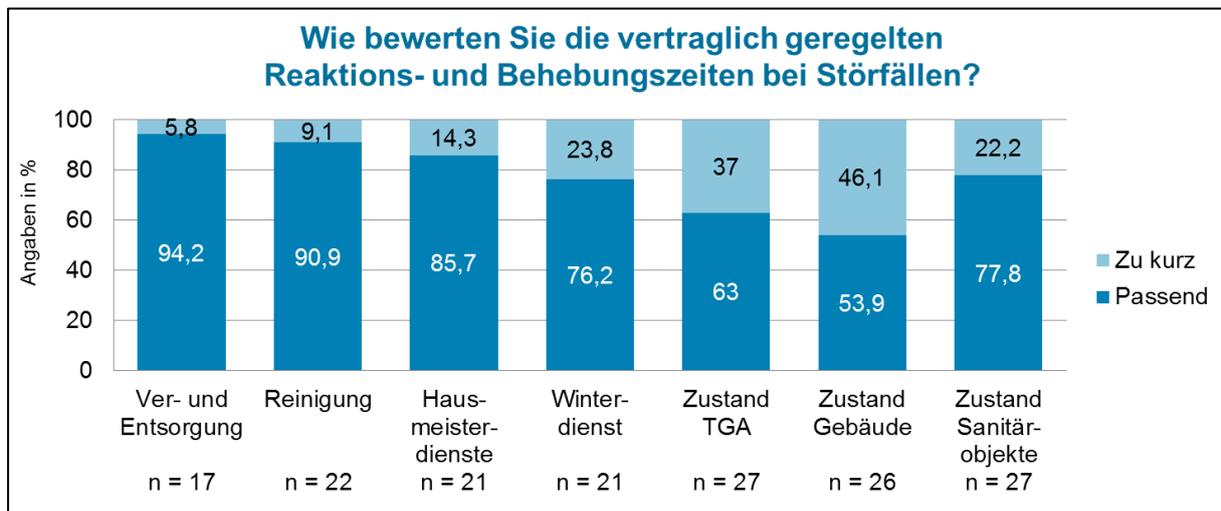


Abbildung 37: Reaktions- und Behebungszeiten (Befragung der ÖPP-Nehmer)

Schlussfolgernd lässt sich festhalten, dass obwohl die Bereiche Reinigung, Sanitär-objekte, TGA und Gebäude am häufigsten von Störungen betroffen sind (siehe Abbildung 35), in diesen Bereichen bei den befragten ÖPP-Gebern dennoch eine hohe Zufriedenheit mit der Qualität der Leistungen der ÖPP-Nehmer vorliegt (siehe Abbildung 26 und Abbildung 31). Zurückführen lässt sich dies u. a. auf eine Störungsbeseitigung in den vorgesehenen Reaktions- und Behebungszeiten.

Störungsmeldungen gehen laut der befragten ÖPP-Geber bei der Hälfte der untersuchten Projekte direkt beim ÖPP-Nehmer ein, bei knapp 40 % der Projekte sowohl beim ÖPP-Nehmer als auch beim ÖPP-Geber und nur bei rund 11 % ausschließlich beim ÖPP-Geber. Sofern die Störungsmeldungen beim ÖPP-Geber bzw. bei beiden eingehen, geben 3/4 der befragten ÖPP-Geber an, dass ihnen vom ÖPP-Nehmer ein Formular für Störungsmeldungen vorgegeben wurde (siehe Abbildung 38). Mehrheitlich geben die ÖPP-Geber an, mit diesem Formular zufrieden zu sein.

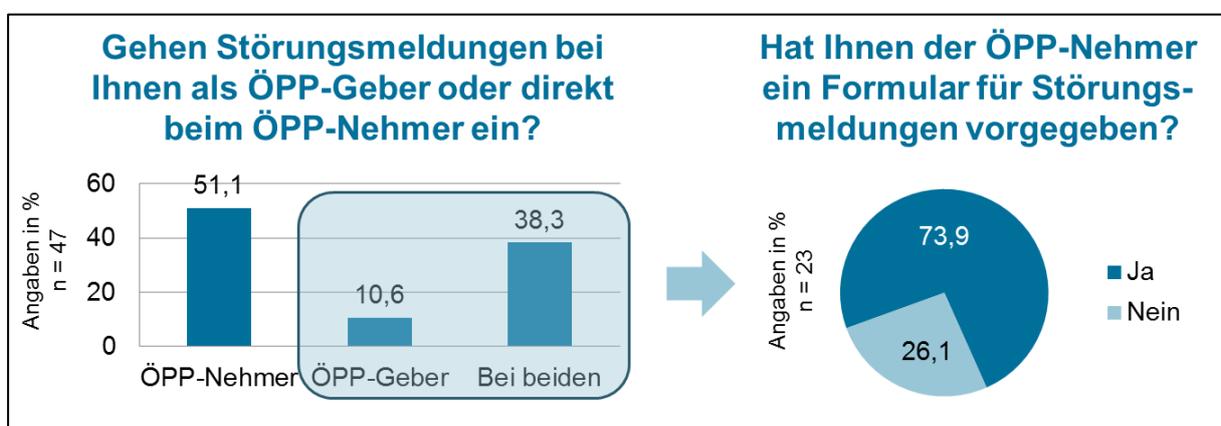


Abbildung 38: Eingang von Störungsmeldungen (Befragung der ÖPP-Geber)

Insgesamt sind 93,5 % der befragten ÖPP-Geber und 96,4 % der befragten ÖPP-Nehmer mit dem Ablauf des Störmeldesystems zufrieden (siehe Abbildung 39).

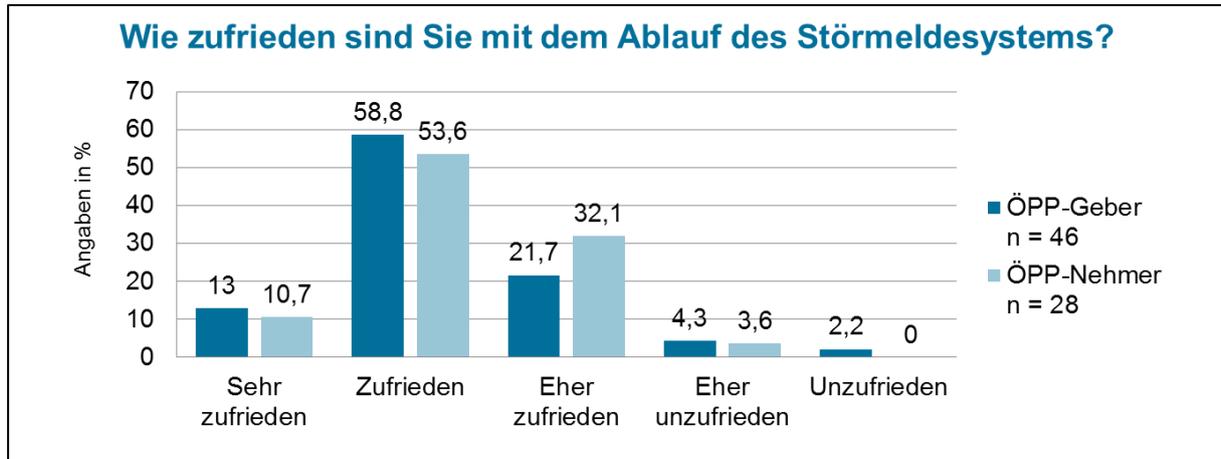


Abbildung 39: Zufriedenheit mit dem Ablauf des Störmeldesystems

Als Gründe für die Zufriedenheit wird von den ÖPP-Gebern genannt, dass durch das Störmeldesystem deutlich weniger Zeit- und Kostenaufwand für sie entsteht. Des Weiteren wird aufgeführt, dass das Störmeldesystem als übersichtliches internes Controllinginstrument dient und es eine angemessene Abarbeitungspflicht definiert, woraus die gute Qualität der Leistungen des ÖPP-Nehmers resultiert.

Die Unzufriedenheit begründen die ÖPP-Geber hingegen damit, dass sie nicht auf die Störungsmeldung Einfluss nehmen können. Auch führen einige ÖPP-Geber auf, dass das genutzte Störmeldesystem keine Auswertungsmöglichkeit zulässt, es von den Nutzern nicht akzeptiert wird und schlecht zu händeln ist.

Trotz der bestehenden hohen Zufriedenheit sehen die ÖPP-Geber Optimierungspotential im Störmeldesystem. So sprechen sich einige ÖPP-Geber für eine Vereinfachung des Störmeldesystems sowie für eine bedienerfreundlichere Oberfläche des Systems aus. Auch besteht Optimierungsbedarf bei der Dokumentation der Behebung, der Weiterleitung von Störungsmeldungen, Rückmeldungen und Statusmeldungen. Bemängelt wird auch, dass der ÖPP-Nehmer z. T. Störungen weitgehend selber aufnimmt und so unter Umständen seinen eigenen Malus generiert, z. B. wenn Reaktions- und Behebungszeiten überschritten sind. Besser wäre es daher, wenn die Nutzer die Mängel aufnehmen würden.

Die ÖPP-Nehmer wünschen sich eine höhere Akzeptanz der Störmeldeportale/Helpdesks seitens der Nutzer. Sie bemängeln, dass die ÖPP-Geber bzw. Nutzer nur selten bzw. gar nicht darauf zurückgreifen. Häufig werden nur E-Mails gesendet oder es wird angerufen, wodurch ein höherer Aufwand für das nachträgliche Einpflegen von Störungen besteht.

6.6.3 Qualitätskontrollen

Die ÖPP-Geber führen Qualitätskontrollen in den Bereichen TGA, Sanitärobjekte und Gebäude sowie Qualität der Betriebsleistungen durch (siehe Abbildung 40). Nur wenige ÖPP-Geber geben an, dass sie in den genannten Bereichen keine Kontrollen durchführen.

Die Kontrollen werden größtenteils jährlich durchgeführt. Nur die Qualität der Betriebsleistungen (z. B. Reinigungsleistungen, Hausmeisterdienste, Winterdienst) wird hauptsächlich quartalsweise kontrolliert.

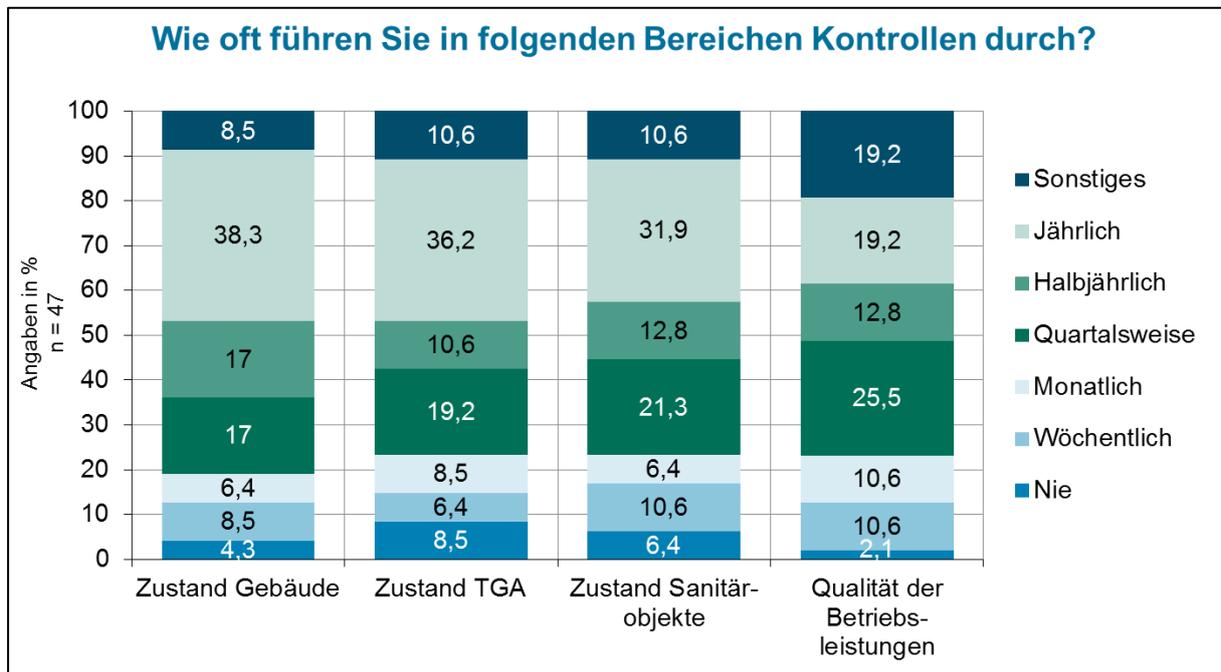


Abbildung 40: Durchführung von Qualitätskontrollen (Befragung der ÖPP-Geber)

1/3 der ÖPP-Geber geben an, dass sie die Kontrollen unangekündigt durchführen. 37 % kündigen die Kontrollen an, 28 % kündigen die Kontrollen nur teilweise an.

6.6.4 Malusregelungen

Die Befragung der ÖPP-Geber zeigt, dass Malusregelungen insgesamt bei fast 3/4 der untersuchten Projekte vertraglich vereinbart sind und davon bereits bei mehr als der Hälfte der Projekte zur Anwendung kamen (siehe Abbildung 41).

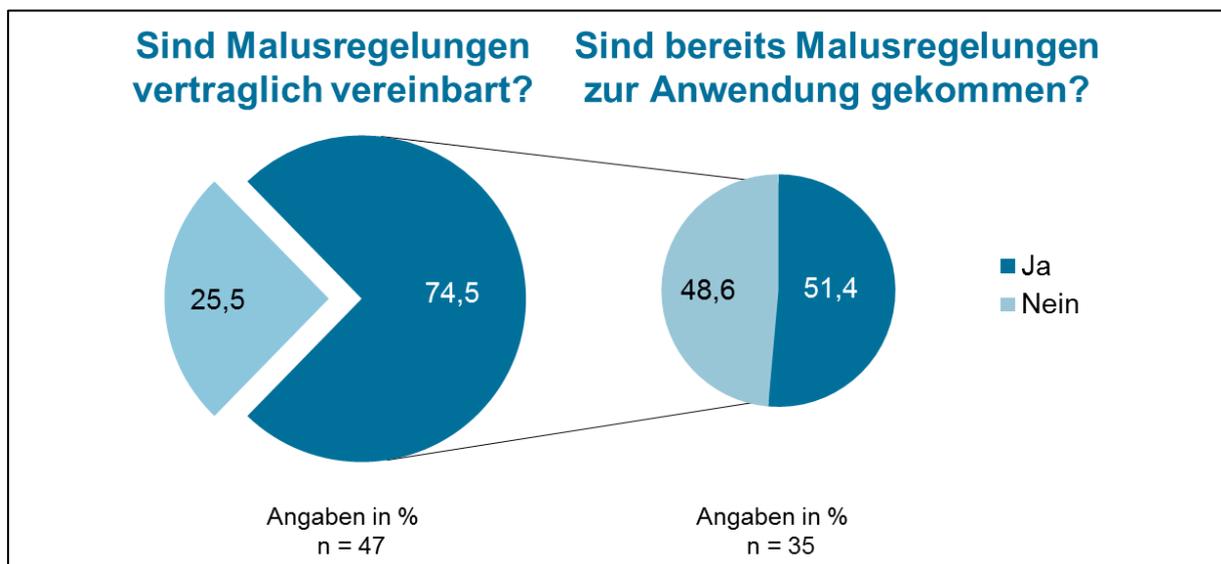


Abbildung 41: Malusregelungen (Befragung der ÖPP-Geber)

Hauptsächlich kommen Malusregelungen in den Bereichen TGA, Gebäude, Sanitärobjekte und Reinigung zur Anwendung. Dies korrespondiert mit den störungsanfälligen Bereichen (siehe Abbildung 35). Als hauptsächliche Ursachen werden, entgegen der vorherigen Aussage zur grundsätzlichen Einhaltung der Reaktions- und Behebungszeiten, die Nicht-Einhaltung von Reaktions- und Behebungszeiten, die Nicht-Einhaltung von Qualitäten sowie die Nicht-Verfügbarkeit von Räumen aufgeführt (siehe Abbildung 42).

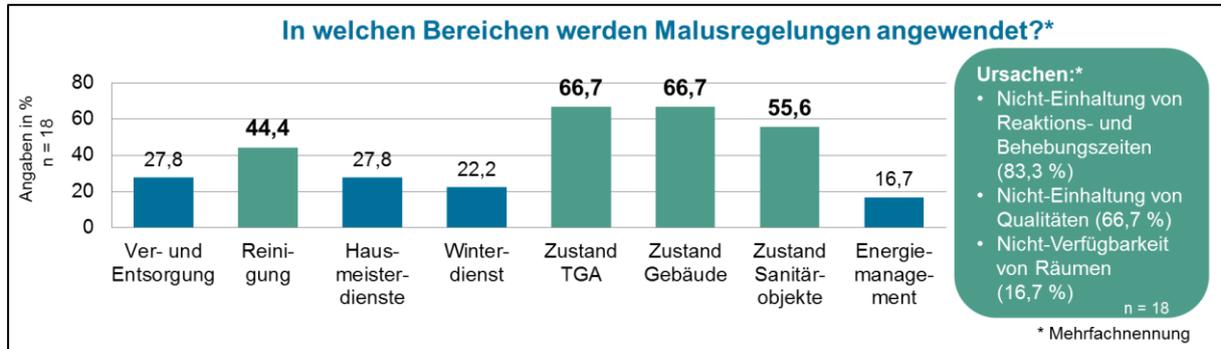


Abbildung 42: Anwendung von Malusregelungen (Befragung der ÖPP-Geber)

Als Vorteile der vereinbarten Malusregelungen wird von den ÖPP-Gebern hauptsächlich die Gewährleistung eines ordentlichen Projektbetriebs, gefolgt von einer einfacheren Realisierung der Projektziele und einer höheren Zufriedenheit mit Leistungen und Qualitäten des ÖPP-Nehmers genannt. Des Weiteren werden Malusregelungen als Ansporn für den ÖPP-Nehmer und als Instrument zur Durchsetzung von ÖPP-Geber-Interessen gesehen. Nur ein geringer Anteil der befragten ÖPP-Geber sieht keine Vorteile in Malusregelungen.

Als Nachteile nennen die ÖPP-Geber mehrfach die häufigen Diskussionen mit dem ÖPP-Nehmer und aufwendige Abrechnungsregelungen. Ferner werden teilweise unrealistische Behebungszeiten, z. B. aufgrund von Lieferzeiten, aufgeführt.

Insgesamt sehen rund 71 % der ÖPP-Geber die Vereinbarung von Malusregelungen als zwingendes Steuerungsinstrument an, um die Zufriedenheit mit den Leistungen des ÖPP-Nehmers sicherzustellen. Bei der ausschließlichen Betrachtung von Sanierungsprojekten sieht hier nur die Hälfte der befragten ÖPP-Geber die Malusregelungen als zwingend an.

Bei 62,6 % der befragten ÖPP-Nehmer herrscht Zufriedenheit mit den Vereinbarungen zu den Malusregelungen, bei 37,4 % Unzufriedenheit (siehe Abbildung 43). Die Unzufriedenheit wird mehrheitlich damit begründet, dass es zu schnell zu Maluszahlungen kommt. Des Weiteren wird von den ÖPP-Nehmern genannt, dass die Maluszahlungen zu hoch sind, ebenso wie der administrative Aufwand der Nachweisführung.

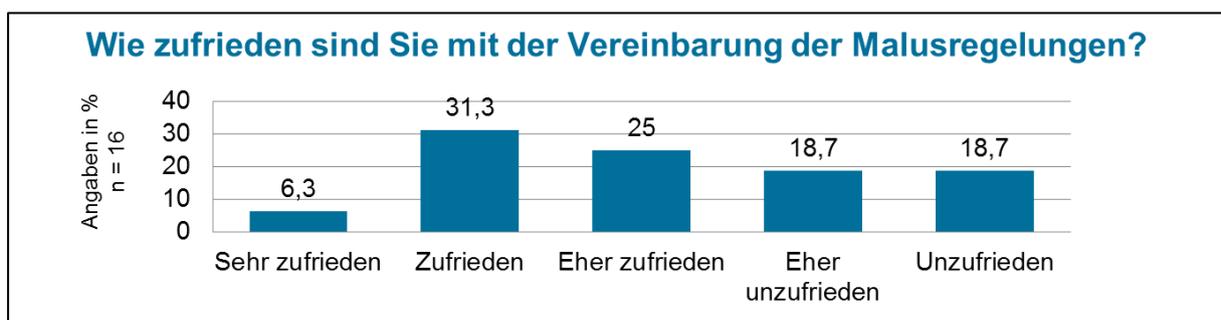


Abbildung 43: Zufriedenheit der ÖPP-Nehmer mit den Vereinbarungen der Malusregelungen

Optimierungspotential sehen die ÖPP-Nehmer z. B. bei Art, Umfang und grundsätzlicher Anwendung von Malusregelungen, Länge von Reaktionszeiten sowie Höhe der Maluszah- lungen. Es sollten keine komplizierten Berechnungsmethoden verwendet werden, sondern einfache, für alle Beteiligten nachvollziehbare Malusberechnungen wären wünschenswert.

Auch die ÖPP-Geber sehen Optimierungspotential bei den Malusregelungen. So wird auch von ihnen angegeben, dass die Malusregelungen vereinfacht und transparenter gestaltet werden sollten. Ebenso wäre eine konkrete Verfahrensweise wünschenswert und die Be- preisung sollte im Vorfeld eruiert werden.

87,9 % der befragten ÖPP-Geber halten die Malusregelungen nach, wobei der entstehende Aufwand von knapp 2/3 der Befragten als angemessen bewertet wird. Mehr als 1/3 bewerten den Aufwand als hoch. Als Begründung werden der hohe Aufwand zur Messung der Reak- tions- und Behebungszeiten, der hohe Detaillierungsgrad der Malusregelungen sowie das Nicht-Vorhandensein eines Ansprechpartners genannt (siehe Abbildung 44).

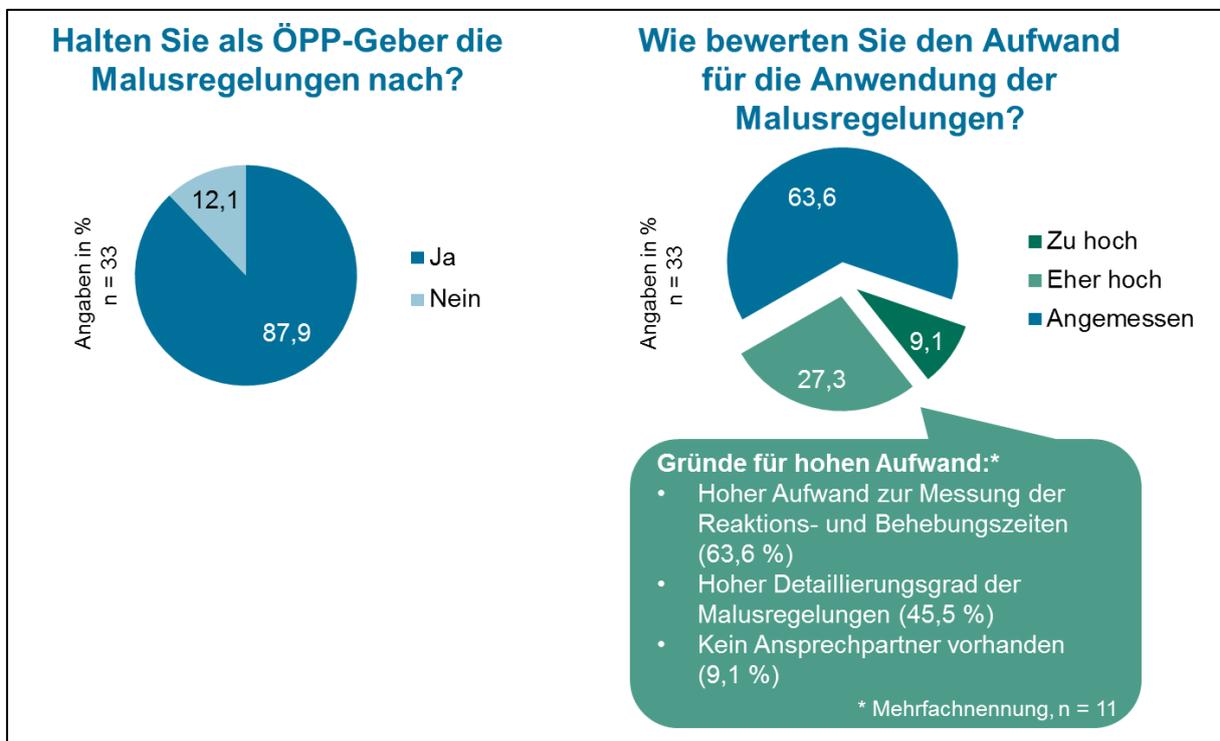


Abbildung 44: Nachhaltigkeit von Malusregelungen (Befragung der ÖPP-Geber)

6.6.5 Bonusregelungen

Die Befragung der ÖPP-Geber zeigt, dass Bonusregelungen insgesamt bei knapp 45 % der untersuchten Projekte vertraglich vereinbart sind und davon bereits bei mehr als der Hälfte der Projekte zur Anwendung kamen (siehe Abbildung 45).

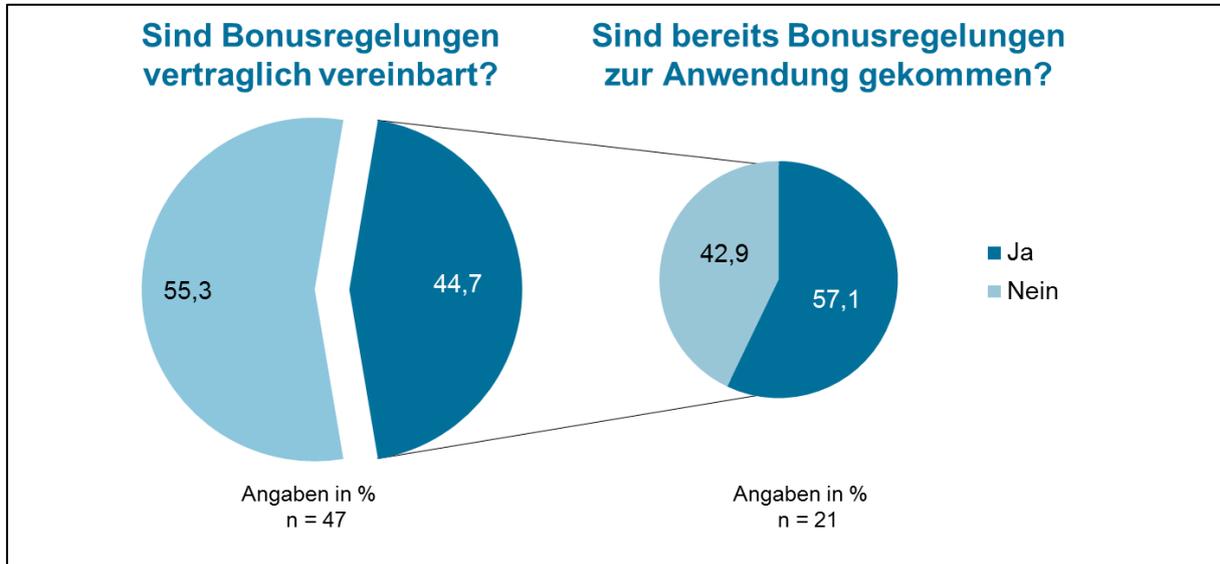


Abbildung 45: Bonusregelungen (Befragung der ÖPP-Geber)

Hauptsächlich kommen Bonusregelungen in den Bereichen Energiemanagement und Qualitätszustand des Gebäudes zur Anwendung (siehe Abbildung 46).

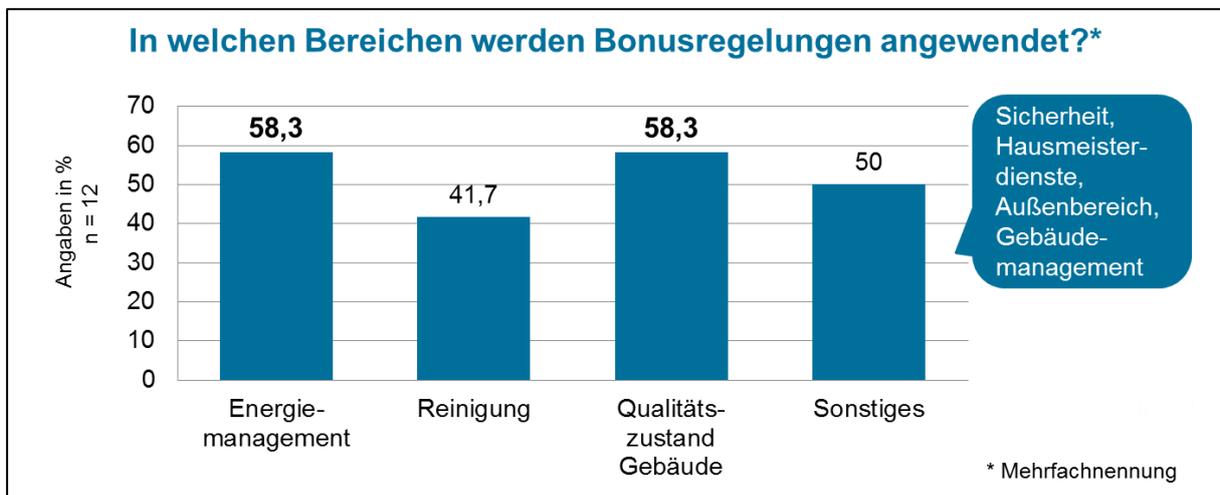


Abbildung 46: Anwendung von Bonusregelungen (Befragung der ÖPP-Geber)

Als Vorteil der vereinbarten Bonusregelungen wird von den ÖPP-Gebern hauptsächlich die Erzielung von Leistungen und Qualitäten über die vertraglichen Forderungen hinaus genannt. Außerdem werden Bonusregelungen als Motivation für den ÖPP-Nehmer gesehen. Nur ein geringer Anteil der befragten ÖPP-Geber sieht keine Vorteile in Bonusregelungen.

Als Nachteile nennen die ÖPP-Geber aufwendige Berechnungsregelungen sowie die häufige Anwendung von Bonusregelungen. Einige ÖPP-Geber bewerten die Bonuszahlungen auch als zu hoch. Rund 40 % der befragten ÖPP-Geber sehen keine Nachteile in den vereinbarten Bonusregelungen.

Insgesamt sehen nur 20 % der ÖPP-Geber die Vereinbarung von Bonusregelungen als zwingendes Steuerungsinstrument an, um die Zufriedenheit mit den Leistungen des ÖPP-Nehmers sicherzustellen. Für die ÖPP-Geber wäre eine transparente, flexible und detaillierte Definition der Bonusregelungen wünschenswert.

Bei 91,7 % der ÖPP-Nehmer herrscht Zufriedenheit mit den Vereinbarungen der Bonusregelungen. Nur eine Minderheit ist unzufrieden (siehe Abbildung 47). Die Unzufriedenheit wird damit begründet, dass es selten zu Bonuszahlungen kommt.

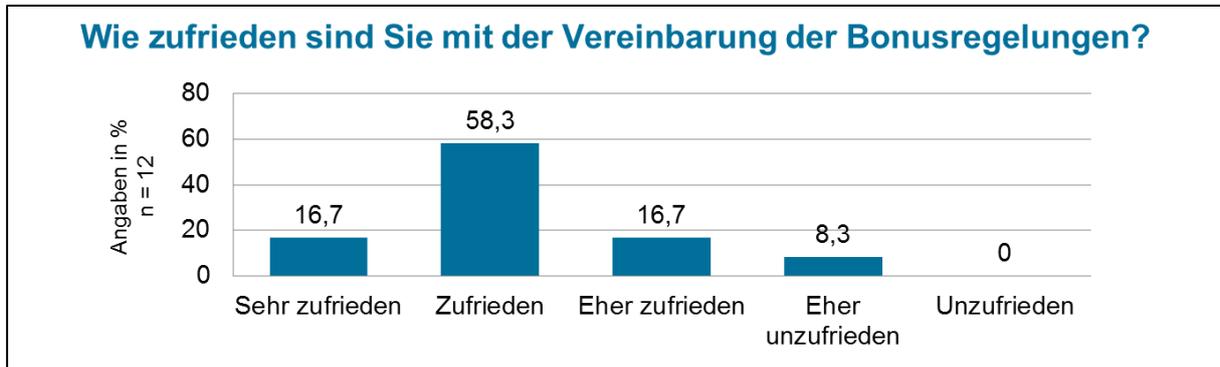


Abbildung 47: Zufriedenheit der ÖPP-Nehmer mit den Vereinbarungen der Bonusregelungen

Als Optimierungspotential wird seitens der ÖPP-Nehmer angemerkt, dass Bonusregelungen häufiger vertraglich vereinbart werden sollten.

6.6.6 Anreize zur Qualitätsverbesserung

8,5 % der befragten ÖPP-Geber und 28,6 % der befragten ÖPP-Nehmer geben an, dass es neben den Bonus-Malus-Regelungen noch weitere vertraglich geregelte Anreizsysteme zur Qualitätsverbesserung gibt (siehe Abbildung 48).

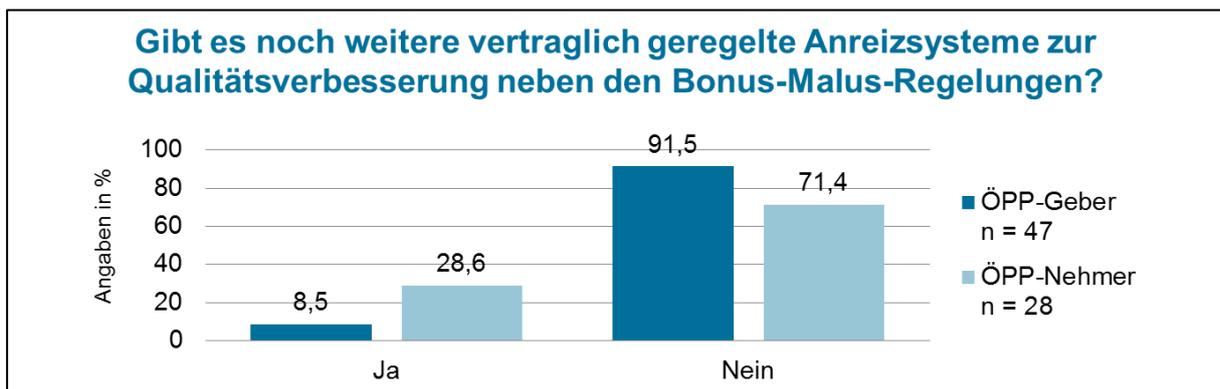


Abbildung 48: Anreizsysteme zur Qualitätsverbesserung

Als Anreizsysteme nennen die ÖPP-Geber u. a. die Beteiligung des ÖPP-Nehmers an Einsparungen, welche sich aus einem guten Instandhaltungsmanagement ergeben, und die gemeinsame Absprache über die Verwendung der Bauunterhaltungsmittel. Die befragten ÖPP-Nehmer nennen zudem Vertragsstrafen als Anreizsystem sowie die Beteiligung an Energieeinsparungen.

75 % der ÖPP-Geber geben an, mit diesen Anreizsystemen zur Qualitätsverbesserung zufrieden zu sein. Die Unzufriedenheit wird durch eine unzureichende Dokumentation und

Kommunikation begründet. Die Zufriedenheit der ÖPP-Nehmer ist mit 87,5 % sogar noch höher als die der ÖPP-Geber (siehe Abbildung 49).

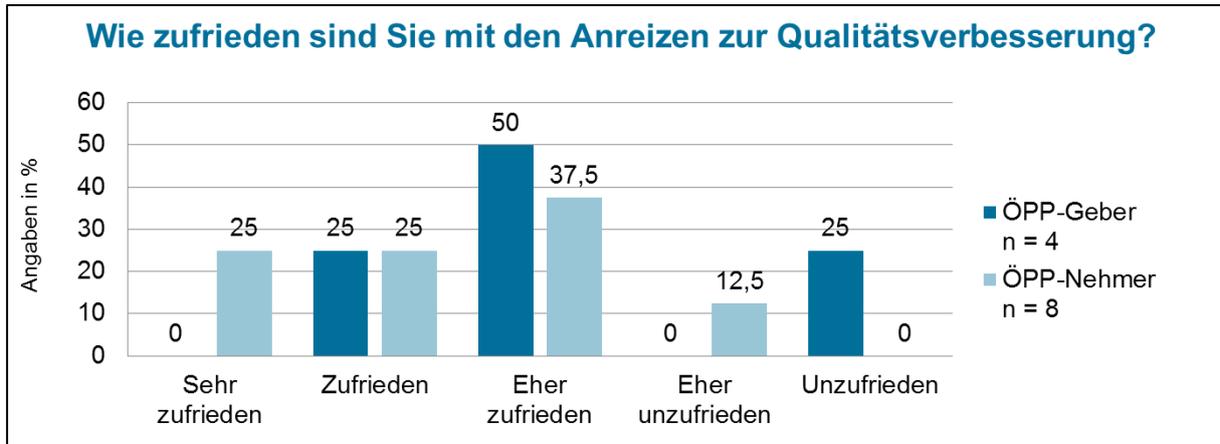


Abbildung 49: Zufriedenheit mit den Anreizen zur Qualitätsverbesserung

Die Befragung der ÖPP-Nehmer hat zudem ergeben, dass bei 60,7 % der untersuchten Projekte eine vertragliche Verpflichtung zur Optimierung von Betriebsleistungen besteht. Größtenteils besteht diese in den Bereichen Energiemanagement, Ver- und Entsorgung sowie Zustand von TGA. Einen Nutzen aus den Qualitätsverbesserungen ziehen die ÖPP-Nehmer mehrheitlich aus einer monetären Beteiligung. Nur wenige ÖPP-Nehmer geben an, dass sie keinen Nutzen aus Qualitätsverbesserungen ziehen.

Zusammengefasst sehen die ÖPP-Nehmer Anreize für Qualitätsverbesserungen zum einen in einer finanziellen Beteiligung, zum anderen aber auch in einem partnerschaftlichen Umgang zwischen ÖPP-Geber und ÖPP-Nehmer.

7 Untersuchungsergebnisse zum Änderungs- und Vertragsmanagement sowie zur Streitschlichtung

7.1 Änderungs- und Vertragsmanagement

Bei knapp der Hälfte der untersuchten Projekte geben die ÖPP-Geber an, dass es während der Nutzungsphase zu vertraglichen Änderungen kam (siehe Abbildung 50). Dabei handelt es sich vorwiegend um bauliche Änderungen gefolgt von Nutzungsänderungen, Leistungsänderungen und Änderungen aus der Bau- und Planungsphase. Als weitere Änderungen werden die Erweiterungen der IT-Ausstattung, eine nicht ausreichende Bauzustandsermittlung sowie die Änderung der Berechnung des Entgelts genannt. Gefordert wurden die Änderungen vorwiegend vom Nutzer, gefolgt vom ÖPP-Geber, durch geänderte gesetzliche bzw. politische Anforderungen und zu einem geringen Anteil vom ÖPP-Nehmer.

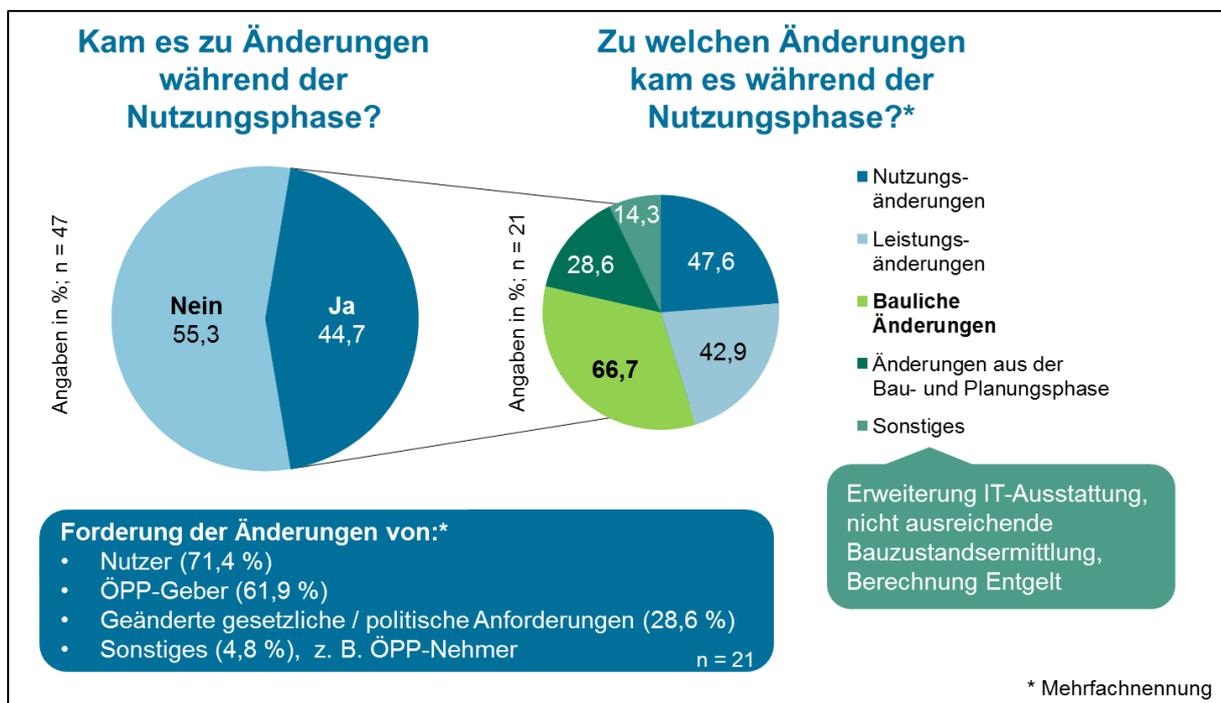


Abbildung 50: Änderungen in der Nutzungsphase (Befragung der ÖPP-Geber)

Die ÖPP-Geber führen an, dass der Vertrag bei 60 % der Projekte flexibel genug gestaltet ist, um Änderungen aufzunehmen, bei 40 % der Projekte hingegen nicht. Hier führten die Änderungen in der Nutzungsphase bei über der Hälfte der Projekte zu Vertragsanpassungen bzw. Nachträgen. Insbesondere bei der differenzierten Betrachtung von Sanierungsprojekten ist der Vertrag für alle ÖPP-Geber flexibel genug gestaltet.

Vertragliche Anpassungen wurden größtenteils partnerschaftlich ausgehandelt. Außervertragliche Streitbeteiligungsprozesse und vertraglich vereinbarte Eskalationsprozesse sind bislang nur selten angewendet worden. Die Ergebnisse sind in Abbildung 51 dargestellt.

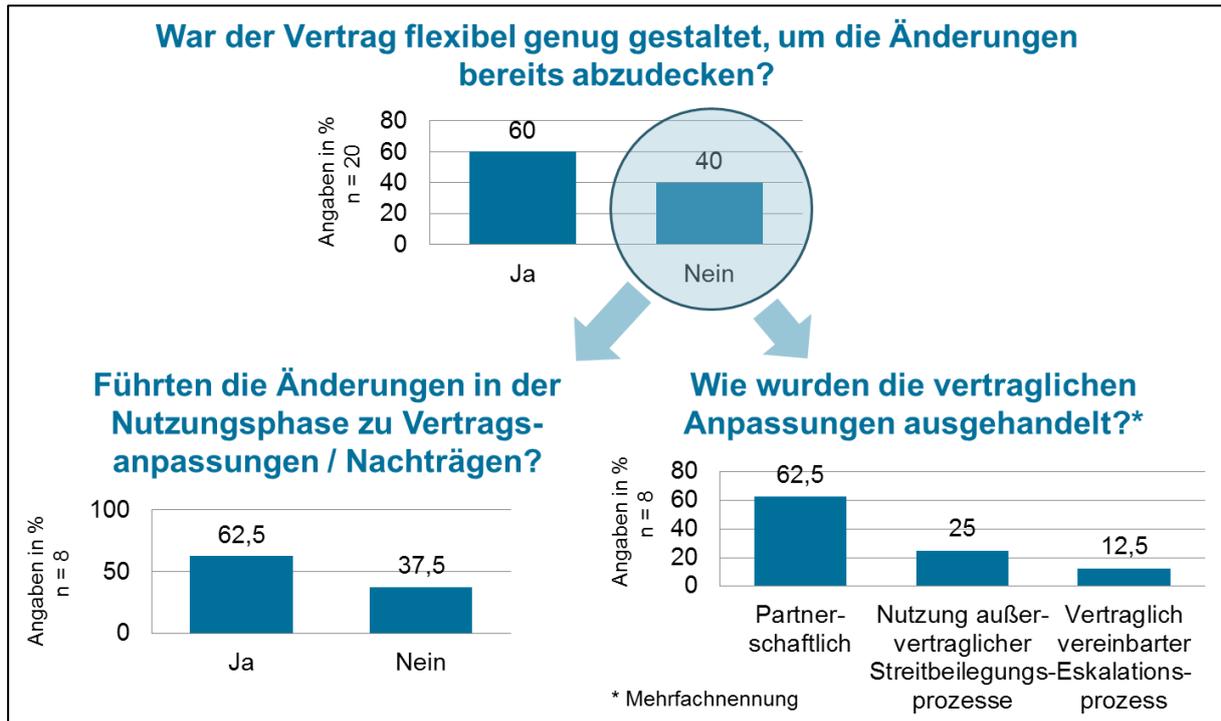


Abbildung 51: Flexibilität in der Vertragsgestaltung (Befragung der ÖPP-Geber)

80,9 % der ÖPP-Geber und 86,4 % der ÖPP-Nehmer sind mit der Flexibilität der Vertragsgestaltung, um auf Änderungen zu reagieren, zufrieden (siehe Abbildung 52). Als Hauptgründe für die geringe Unzufriedenheit, welche ausschließlich bei reinen Neubauprojekten auftritt, wird genannt, dass die Änderungen nicht im Vertrag vorgesehen sind und dass die Verträge nicht detailliert genug sind. Des Weiteren wird von den ÖPP-Gebern angegeben, dass eine Auslegung des Vertragstextes unterschiedlich gesehen wird und eine Transparenz in der Abrechnung der Entgelte nicht gegeben ist.

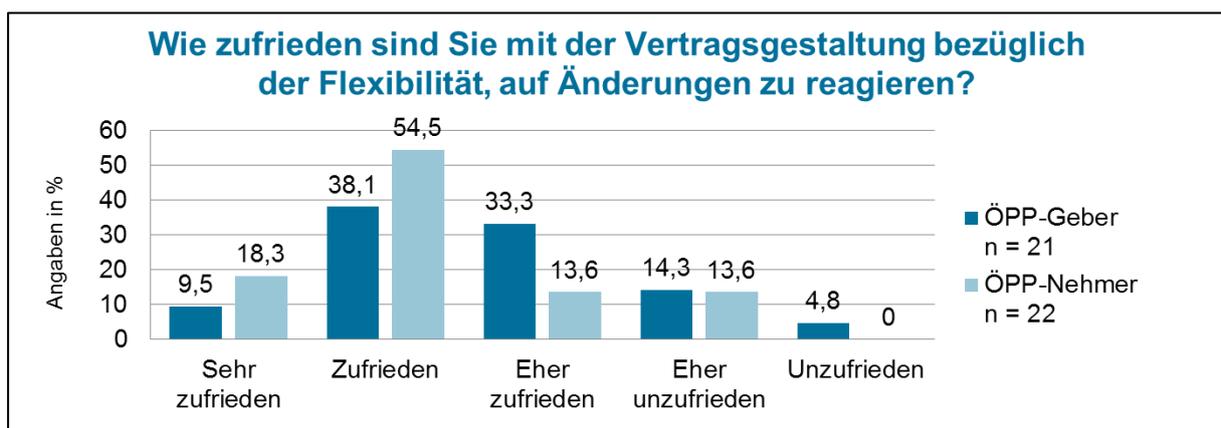


Abbildung 52: Zufriedenheit mit der Flexibilität der Vertragsgestaltung

Knapp 1/3 der befragten ÖPP-Geber schätzt die Vorbereitungs- bzw. Verwaltungskosten (inkl. juristischer Kosten) für die Vertragsanpassung als angemessen ein, knapp die Hälfte als hoch. Nur rund 20 % geben an, dass keine Kosten entstanden.

Wurden Vertragsanpassungen infolge von Änderungen vorgenommen, geben die ÖPP-Nehmer mehrheitlich an, dass sich das Entgelt erhöht hat. Nur bei wenigen ÖPP-Nehmern (~ 20 %) kam es zu keiner Änderung des Entgelts.

Sofern bauliche Maßnahmen in der Nutzungsphase erforderlich sind, geben die ÖPP-Geber an, dass die Leistungen bei ca. 1/3 der untersuchten Projekte ab einer bestimmten Bau-
 summe durch den ÖPP-Nehmer auszuschreiben sind. Rund 28 % der befragten ÖPP-Geber geben an, dass bei baulichen Maßnahmen einige Leistungen bereits im Vertrag mit Kosten-
 kennwerten geregelt sind. Darüber hinaus muss der ÖPP-Nehmer ausschreiben. Einige ÖPP-Geber geben an, dass Vergleichsangebote einzuholen sind oder Preisabfragen erforder-
 lich werden. Ebenso wird aufgeführt, dass keine Regelungen bestehen (siehe Abbildung 53). Gleiche Ergebnisse ergibt die Befragung der ÖPP-Nehmer.

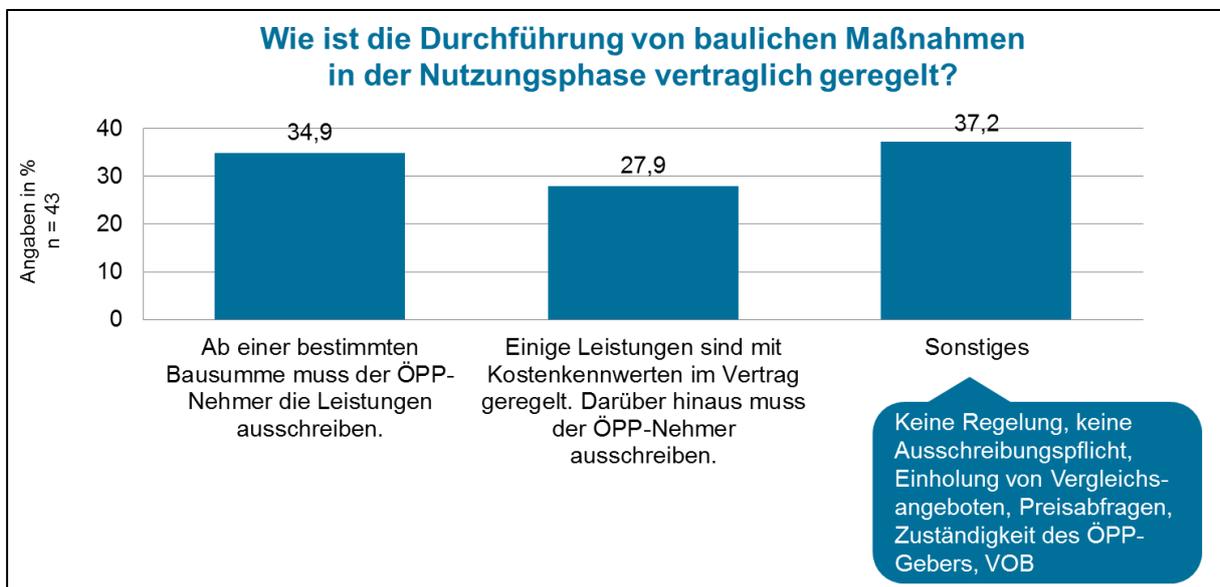


Abbildung 53: Durchführung von baulichen Maßnahmen (Befragung der ÖPP-Geber)

Mit den vertraglichen Regelungen zur Durchführung von baulichen Maßnahmen in der Nutzungsphase sind die befragten ÖPP-Geber mehrheitlich zufrieden. Nur eine Minderheit ist unzufrieden (siehe Abbildung 54). Als Verbesserungsmöglichkeit führen die ÖPP-Geber eine klarere Definition von Leistungen sowie eine höhere Flexibilität in der Vertragsgestaltung bezüglich Änderungsmöglichkeiten auf.

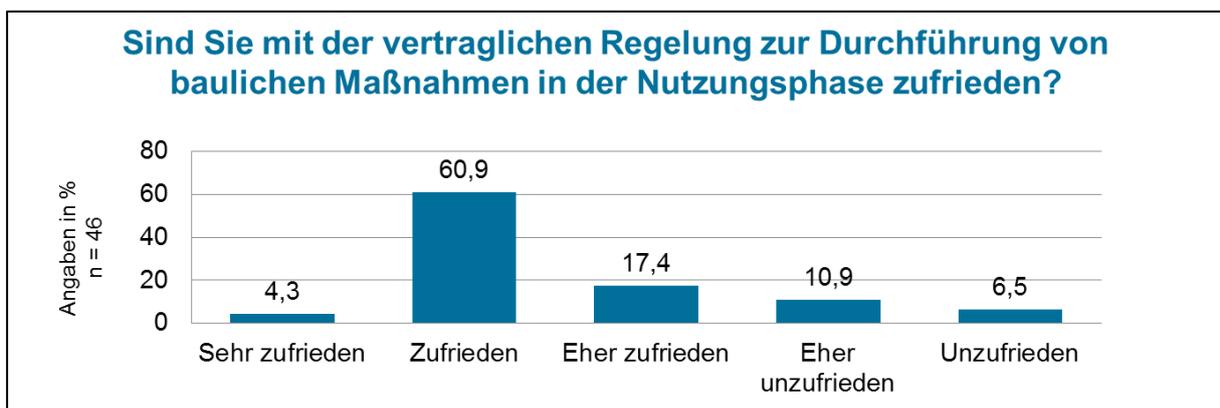


Abbildung 54: Zufriedenheit der ÖPP-Geber mit Regelungen zur Durchführung von baulichen Maßnahmen

Auch die ÖPP-Nehmer sind mit diesen Regelungen mehrheitlich zufrieden. Geringe Unzufriedenheiten werden mit dem hohen Aufwand einer erneuten Ausschreibung begründet.

Optimierungspotentiale im Änderungs- und Vertragsmanagement werden von den ÖPP-Nehmern dahingehend gesehen, dass die Verträge weniger komplex und eher kürzer, aber dennoch flexibler gestaltet werden sollten. Demgegenüber steht der Wunsch nach klaren Regelungen hinsichtlich Ausschreibungskosten, Koordinierungskosten, Zuschlägen und der Auswahl von Nachunternehmern.

7.2 Streitschlichtung

Die Befragung der ÖPP-Geber zeigt, dass in den Verträgen der meisten ÖPP-Projekte Streitschlichtungsverfahren vorgesehen sind, worauf bislang nur bei 1/4 der untersuchten Projekte zurückgegriffen wurde (siehe Abbildung 55).

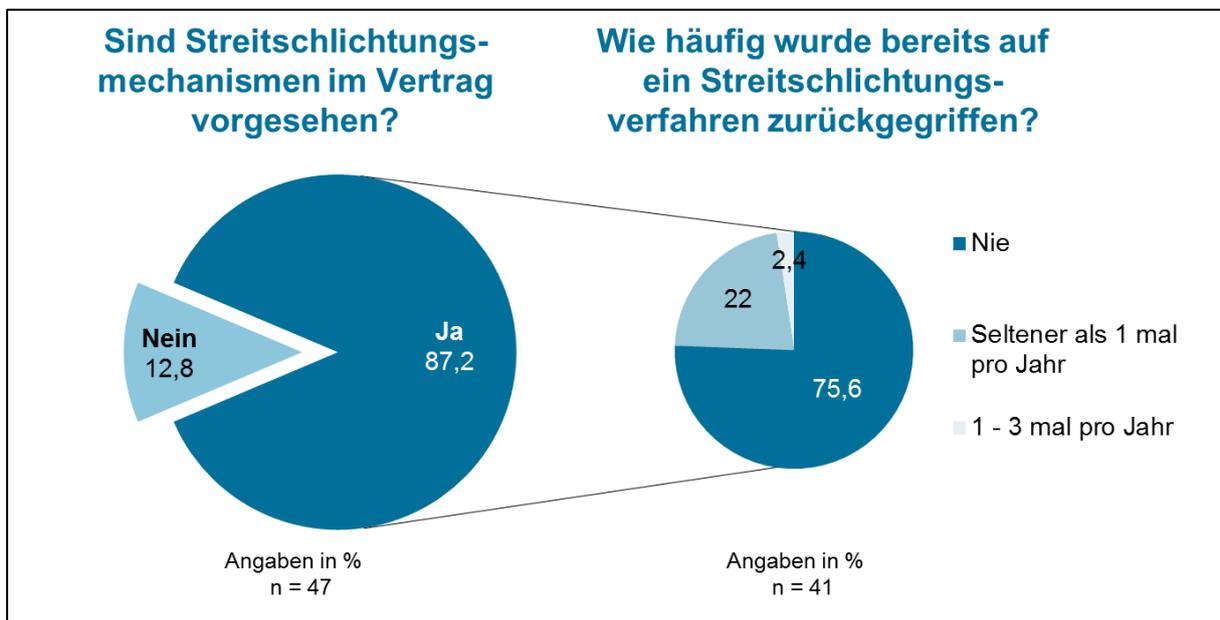


Abbildung 55: Streitschlichtungsverfahren (Befragung der ÖPP-Geber)

Vertraglich vereinbarte Streitschlichtungsmechanismen sind Eskalationsstufen, der Mediator, die Schlichtung, die Adjudikation und das Schiedsgericht.

Sofern in Projekten bereits auf Streitschlichtungsverfahren zurückgegriffen wurde, wurde sich nach Aussage der ÖPP-Geber der Eskalationsstufen, eines Mediators, der Schlichtung und dem Schiedsgericht bedient. Die Adjudikation kam noch nie zur Anwendung und ist auch nur bei wenigen Projekten vertraglich vereinbart.

Auf Eskalationsstufen und einen Mediator wurde zudem auch bei Projekten zurückgegriffen, bei welchen diese Verfahren nicht vertraglich festgeschrieben sind.

Als weitere vereinbarte Streitlichtungsmechanismen werden von den ÖPP-Gebern der Schiedsgutachter und das Gespräch auf Entscheidungsebene und von den ÖPP-Nehmern der Vertragsbeirat genannt.

Eine grafische Darstellung der Ergebnisse zeigt Abbildung 56.

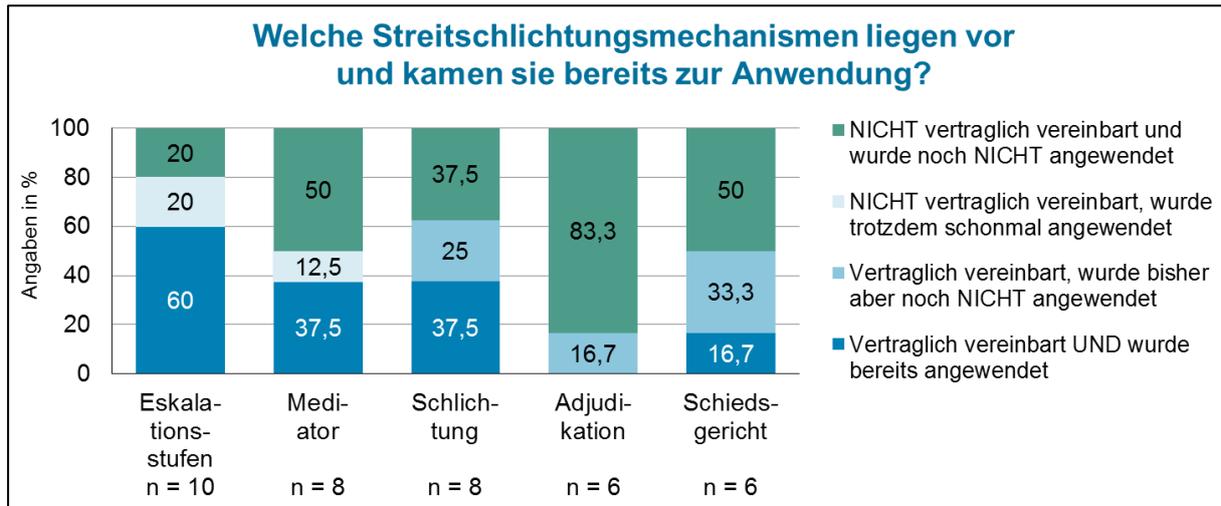


Abbildung 56: Anwendung von Streitschlichtungsmechanismen (Befragung der ÖPP-Geber)

80 % der befragten ÖPP-Geber geben an, dass Vorteile durch die vereinbarten Streitschlichtungsmechanismen im Vergleich zur ordentlichen Gerichtsbarkeit erzielt wurden. Hierbei werden zum einen Kostenvorteile, zum anderen zeitliche Vorteile genannt.

Trotz der genannten Vorteile ist insgesamt nur die Hälfte der ÖPP-Geber mit den vereinbarten Streitschlichtungsmechanismen zufrieden (siehe Abbildung 57). Als Gründe für die Unzufriedenheit werden die Nicht-Einhaltung des ÖPP-Nehmers an vertragliche Regelungen, die teilweise mangelnde Objektivität der gewählten Mediatoren oder Schlichter sowie das Desinteresse an der Einarbeitung in die Thematik aufgezählt. Als Verbesserungsmöglichkeit wird seitens der ÖPP-Geber genannt, das Verfahren der Mediation verpflichtend aufzunehmen.

Die Befragung der ÖPP-Nehmer hat hingegen ergeben, dass die Mehrheit (90,9 %) mit den vereinbarten Streitschlichtungsmechanismen zufrieden ist. Als Verbesserungsmöglichkeit geben sie an, die Mediation einem Schiedsgericht vorzuziehen.

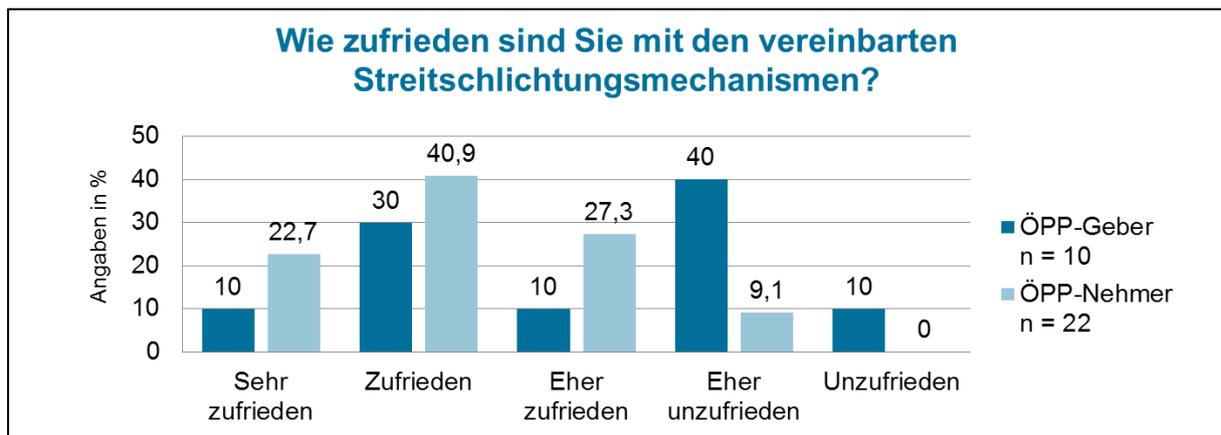


Abbildung 57: Zufriedenheit mit den Streitschlichtungsmechanismen

8 Nachunternehmer und Mittelstand

Über die Hälfte der befragten ÖPP-Geber führen auf, dass in der Ausschreibung Vorgaben zur Einbeziehung von mittelständischen Unternehmen während der Nutzungsphase gibt (siehe Abbildung 58).

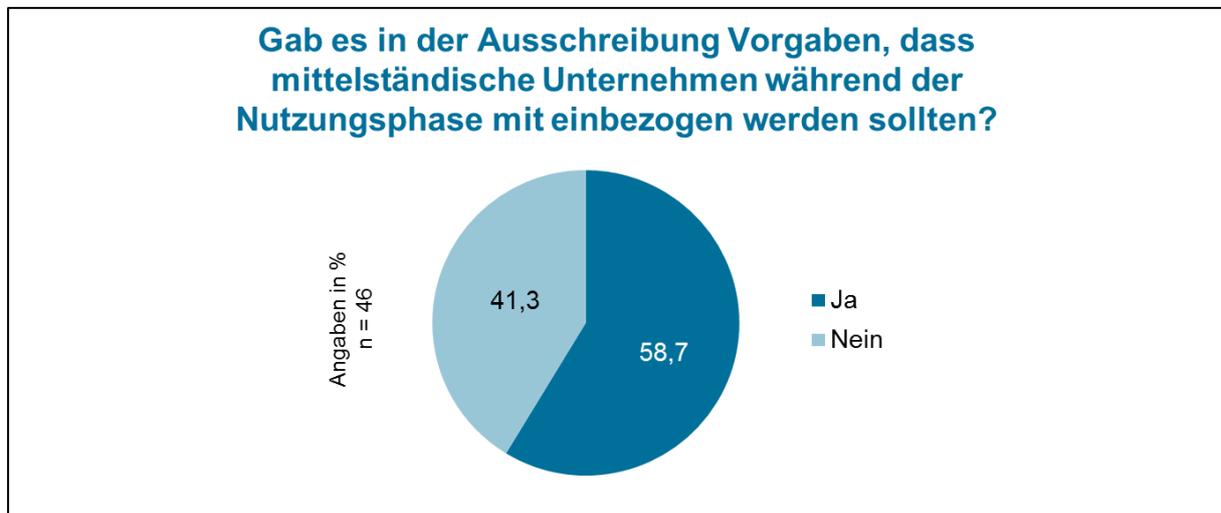


Abbildung 58: Einbeziehung mittelständischer Unternehmen (Befragung der ÖPP-Geber)

Insbesondere bei der differenzierten Betrachtung von Sanierungsprojekten geben alle befragten ÖPP-Geber an, dass es entsprechende Vorgaben gab, bei der reinen Betrachtung von Neubauprojekten hingegen nur die Hälfte der befragten ÖPP-Geber.

Während der Nutzungsphase setzen 89,3 % der befragten ÖPP-Nehmer mittelständische Nachunternehmer ein. Als Gründe für das Einbeziehen von Mittelständlern werden vom Großteil der Befragten die Entfernung zum Objekt, der Preis und die Qualität genannt. Einige ÖPP-Nehmer geben an, dass der Einsatz von Mittelständlern vertraglich gefordert ist. Als weitere Gründe werden das fachliche Knowhow, die Gewährleistung, die kurzen Reaktionszeiten, die Flexibilität und dass kleinere Aufträge nur für Mittelständler attraktiv seien genannt. Die Mittelständler sind zu 2/3 regionaler, knapp 1/3 überregionaler und wenige nationaler Herkunft (siehe Abbildung 59).

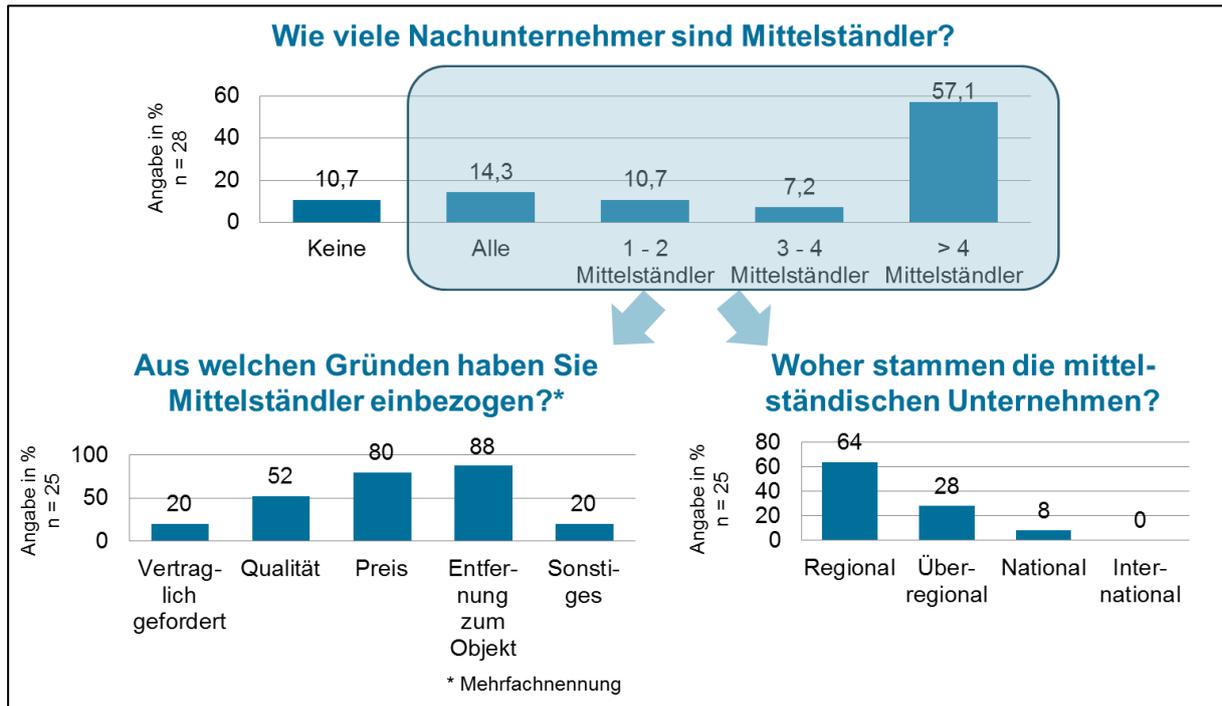


Abbildung 59: Mittelständische Nachunternehmer (Befragung der ÖPP-Nehmer)

Zu Insolvenzen während der Nutzungsphase kam es bislang größtenteils noch nie oder nur selten. Über die Hälfte der befragten ÖPP-Nehmer gibt an, dass Bonus- und Malusregelungen anteilig an die Nachunternehmer übertragen werden, wenige Befragte geben an, dass die Regelungen komplett übertragen werden und ca. 1/3 geben an, dass die Regelungen nicht übertragen werden.

Damit der Mittelstand zukünftig mehr einbezogen wird, wird seitens der ÖPP-Nehmer vorgeschlagen, bei der Wertung der Angebote einen Mittelstandsbonus einfließen zu lassen.

9 ÖPP-Impulse und Trends

9.1 Innovationen

Insgesamt geben knapp 30 % der befragten ÖPP-Geber an, Ansätze bzw. Erfahrungen aus ÖPP-Projekten, welche Abbildung 60 entnommen werden können, in die öffentliche Verwaltung zu übernehmen. Insbesondere können aus Sanierungsprojekten neue Erfahrungen übernommen werden.



Abbildung 60: Ansätze bzw. Erfahrungen aus ÖPP (Befragung der ÖPP-Geber)

Zudem sehen knapp 2/3 der ÖPP-Geber Innovationen und Ideen durch den ÖPP-Nehmer, die bei der konventionellen Beschaffung nicht aufgetreten wären. Diese sind in Abbildung 61 ersichtlich.



Abbildung 61: Innovationen und Ideen (Befragung der ÖPP-Geber)

9.2 Bisherige Erfahrungen mit ÖPP im Hochbau

Abbildung 62 zeigt, dass die Erwartungen der ÖPP-Geber an ÖPP in verschiedenen Bereichen, wie z. B. die zügige Realisierung sowie die partnerschaftliche Zusammenarbeit mit dem ÖPP-Nehmer, überwiegend erfüllt und teilweise sogar übertroffen wurden.

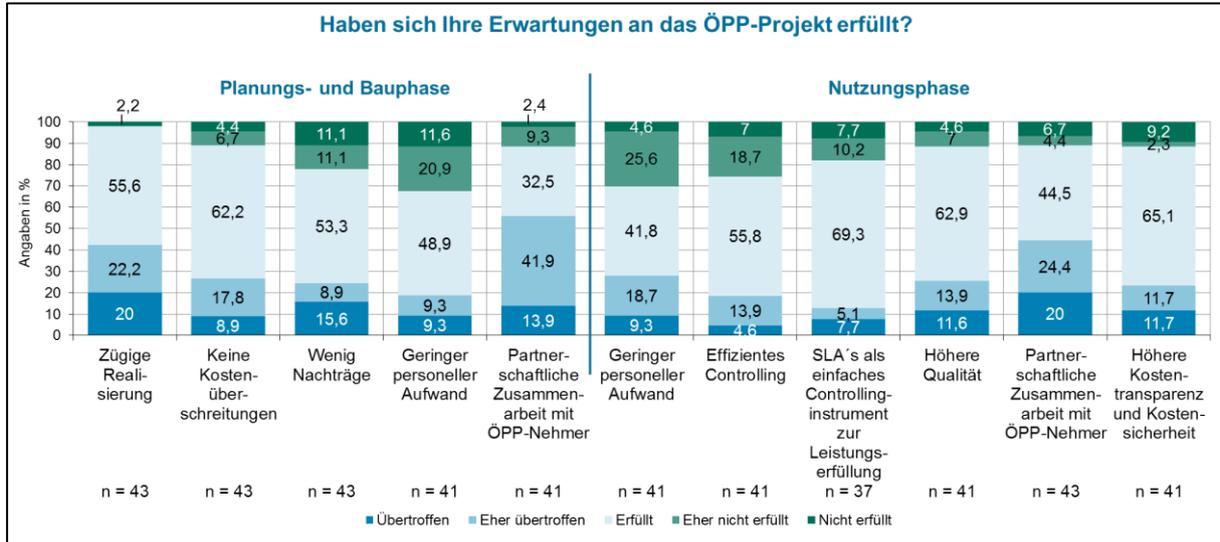


Abbildung 62: Erwartungen der ÖPP-Geber an ÖPP-Projekte

Auch die Mehrheit der ÖPP-Nehmer (85,2 %) bewerten die bisherigen Erfahrungen ihres Unternehmens mit ÖPP-Projekten im Hochbau als positiv und nur jeweils 7,4 % als neutral bzw. negativ (siehe Abbildung 63).

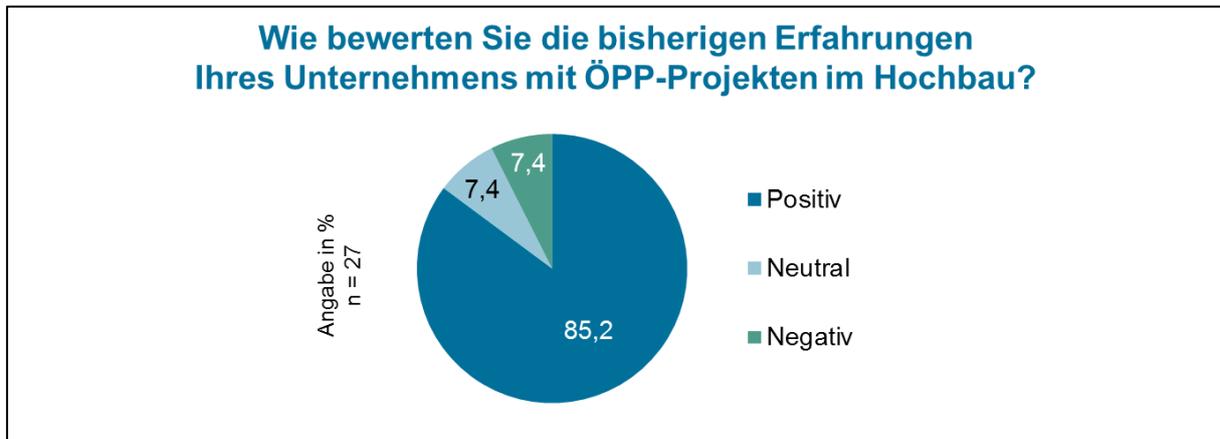


Abbildung 63: Erfahrungen der ÖPP-Nehmer mit ÖPP-Projekten

Folglich haben 75 % der ÖPP-Geber auf die Frage, ob sie in Zukunft noch einmal ein ÖPP-Projekt realisieren würden, mit „ja“ geantwortet. Bei den ÖPP-Nehmern sprechen sich sogar 89,3 % für eine erneute ÖPP-Realisierung aus (siehe Abbildung 64).

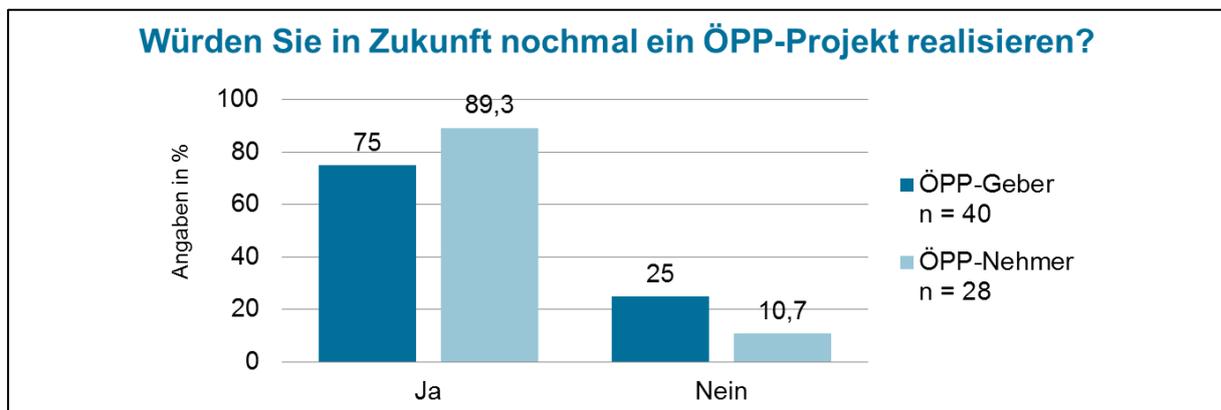


Abbildung 64: Erneute ÖPP-Realisierung

Als Grund für eine erneute Realisierung geben die ÖPP-Geber mehrheitlich an, dass ihre Erwartungen an ÖPP erfüllt wurden. Eine Minderheit führt den politischen Willen als Grund auf. Des Weiteren werden genannt, dass kaum Möglichkeit zur Bewältigung größerer Bauprojekte für Städte und Kommunen in konventioneller Beschaffung bestehen und dass ein bürokratisches Vergaberecht der Baupraxis nicht mehr gerecht wird.

Gegen eine erneute Realisierung wird von den ÖPP-Gebern hingegen ein hoher Aufwand, Unwirtschaftlichkeit, mangelnde Akzeptanz, politische Hürden und dass die Daseinsvorsorge zu den Aufgaben des Staates gehört genannt. Als weitere Gründe werden die nicht vorhandene Zustimmung der Politik, eine zu unterschiedliche Auslegung der Vergabesituation bei ÖPP, mangelnde Praxistauglichkeit, Ablehnung durch den Landesrechnungshof, hohe Finanzierungskosten sowie ein unkalkulierbares Risiko für ÖPP-Geber und ÖPP-Nehmer aufgrund des Lebenszyklusansatzes aufgezählt.

10 Fazit und Handlungsempfehlungen

Die vorliegenden Ergebnisse machen deutlich, dass sowohl in der Planungs- und Bauphase, als auch in der Nutzungsphase eine hohe Zufriedenheit mit ÖPP bei den ÖPP-Gebern und -Nehmern vorliegt. Dennoch können für ausgewählte Bereiche in der Nutzungsphase Handlungsempfehlungen identifiziert werden, welche nachfolgend im Rahmen dieses Fazits erörtert werden.

Planungs- und Bauphase

In der Planungs- und Bauphase wurde die Einhaltung bzw. Unterschreitung des Zeit- und Kostenplans bereits mit dem ÖPP-Praxistest 1.0 im Jahr 2014 eindrucksvoll bewiesen und mit den vorliegenden Erkenntnissen erneut bestätigt. Auch die Zufriedenheit der ÖPP-Geber mit der erbrachten Leistung des ÖPP-Nehmers in diesen Lebenszyklusphasen weist ähnliche Tendenzen auf wie der erste ÖPP-Praxistest.

Die Risikoverteilung in der Planungs- und Bauphase wird von den ÖPP-Gebern ebenfalls als sehr positiv beurteilt. Als besonders managementintensive Risiken, welche beim ÖPP-Geber verbleiben, können insbesondere das Risiko aus der Abstimmung mit dem Nutzer sowie das Baugrundrisiko identifiziert werden.

Vandalismus

Mit den Untersuchungen zum Vandalismus kann eine hohe Zufriedenheit bei den ÖPP-Gebern verzeichnet werden. Die meisten ÖPP-Geber geben an, dass sie das Vandalismusrisiko tragen und dass – sofern eine Aussage möglich war – die anfallenden Kosten zur Beseitigung von Vandalismusschäden überwiegend der ursprünglichen Kalkulation entsprechen. Sofern das Vandalismusrisiko zwischen ÖPP-Geber und ÖPP-Nehmer geteilt wurde, wurde die Risikoverteilung hauptsächlich durch eine Deckelung mit Budget bzw. Budgetvereinbarungen vorgenommen. Die Anzahl der Vandalismusschäden im ÖPP-Betrieb wird von den ÖPP-Gebern größtenteils als unverändert eingestuft.

Medienverbrauch

Die Untersuchung hat ergeben, dass die garantierten Medienverbrauchsmengen u. a. aufgrund des Einsatzes effizienter Technologien und Nutzerschulungen bislang größtenteils eingehalten oder gar unterschritten wurden, ebenso wie die seitens der ÖPP-Nehmer kalkulierten Kosten für Medienverbräuche. Dennoch wurden bei mehreren untersuchten Projekten Überschreitungen insbesondere bei Strom festgestellt. Als häufigste Ursachen hierfür geben die ÖPP-Geber und ÖPP-Nehmer Kalkulationsfehler, ggf. bedingt durch fehlende Kennzahlen vergleichbarer Projekte, und ein verändertes Nutzerverhalten an.

Handlungsempfehlung: Um einen entsprechenden Rückgriff auf Daten und Kennwerte bereits realisierter Projekte mit ähnlichen Rahmenbedingungen zu ermöglichen, könnte sich die Entwicklung einer Projektdatenbank speziell für ÖPP-Projekte, ergänzt um konventionelle Projekte, als hilfreich erweisen.

Ebenso ist das zukünftige Nutzerverhalten im Vorfeld dezidiert aufzunehmen. Aufgrund der langen Projektlaufzeit bei ÖPP-Projekten sind entsprechende Anpassungsklauseln im Ver-

trag vorzusehen, die bei auftretenden Nutzungsänderungen mit wenig Aufwand angewendet werden können.

Personal und Entgeltstruktur

Das häufige Argument einer verwaltungsseitigen Personalentlastung bei ÖPP-Projekten während der Nutzungsphase hat die Mehrheit der ÖPP-Geber so bestätigt.

Auch die Erfahrungen mit der Personalgestellung haben sich als positiv herausgestellt. Sofern Personalgestellung vereinbart wurde, was hauptsächlich bei Hausmeistern der Fall ist, sind die befragten ÖPP-Geber hiermit ausschließlich zufrieden.

Ebenso wird die Strukturierung der Entgelte in der Nutzungsphase von den ÖPP-Gebern überwiegend als zufriedenstellend beurteilt.

Reports

Die Untersuchung hat ergeben, dass die ÖPP-Nehmer in vielen Leistungsbereichen verpflichtet sind, Reports zu erstellen. Der Aufwand zur Erstellung der Reports wird jedoch nur von 60 % der befragten ÖPP-Nehmer als angemessen beurteilt. Häufige Kritikpunkte der ÖPP-Nehmer sind u. a. der hohe Umfang der Reports und die hohe Detailtiefe. Hingegen beurteilen nur 2/3 der befragten ÖPP-Geber die Reports als umfangreich und 1/3 als weniger umfangreich, da z. T. Positionen in den Reports fehlen, die aber für das interne Controlling von Vorteil wären. Die Mehrheit der ÖPP-Geber gibt diesbezüglich an, die Reports für die Verwaltungsarbeit zumindest teilweise zu nutzen.

Handlungsempfehlung: Die Erstellung von Musterreports bzw. standardisierten Formblättern würde sich als hilfreich erweisen, um einerseits den Aufwand zur Erstellung der Reports aus Sicht der ÖPP-Nehmer zu reduzieren und andererseits zu gewährleisten, dass die ÖPP-Geber über die für sie relevanten Informationen verfügen. Hierzu wäre zunächst zu evaluieren, welche Informationen für die Reports tatsächlich relevant sind und somit detailliert in die Reports einfließen sollten, um daraus einen Musterreport abzuleiten.

Qualität der Leistungen und Malusregelungen

Hohe Zufriedenheiten bei den ÖPP-Gebern konnten auch durch die Qualität der erbrachten Leistungen des ÖPP-Nehmers sowohl in den Bereichen des Technischen, als auch in den Bereichen des Infrastrukturellen Gebäudemanagements erzielt werden. Insbesondere die Zufriedenheit der ÖPP-Geber in den Bereichen des TGM führen zu einer durch- bis überdurchschnittlichen Zustandsbewertung von Gebäude und TGA. Die Befragung der ÖPP-Nehmer hat zudem ergeben, dass die kalkulierten Kosten für die Leistungen des TGM bislang überwiegend eingehalten oder gar unterschritten wurden und die zeitliche Einplanung des kalkulierten Budgets hauptsächlich gemäß prognostizierter Wartungs- und Instandhaltungskalender benötigt wurde.

Die hohe Zufriedenheit mit der Leistungsqualität kann u. a. auf größtenteils eindeutig und klar definierte Service Level Agreements zurückgeführt werden. Auch die Anwendbarkeit der SLA's bewirkt durch ihre nutzerfreundliche Gestaltung eine hohe Zufriedenheit sowohl bei den ÖPP-Gebern, als auch bei den ÖPP-Nehmern, ebenso wie die von beiden Parteien überwiegend als passend eingestuften Reaktions- und Behebungszeiten.

Demgegenüber steht allerdings die Aussage einiger ÖPP-Geber, dass eben diese Reaktions- und Behebungszeiten nicht realistisch eingestuft sind und somit als hauptsächliche Ursache für die Anwendung von Malusregelungen gesehen werden. Auch einige ÖPP-Nehmer beurteilen die Reaktions- und Behebungszeiten als zu kurz. Ebenso besteht bei einigen ÖPP-Gebern und -Nehmern Unzufriedenheit über die subjektiv unterschiedliche Auslegung der vertraglich vereinbarten Leistungen sowie der Service Level Agreements.

Malusregelungen sind laut dem Großteil der befragten ÖPP-Geber als zwingendes Steuerungselement einzusetzen, um die Zufriedenheit mit den Leistungen des ÖPP-Nehmers sicherzustellen. Dementsprechend halten die befragten ÖPP-Geber Malusregelungen größtenteils nach. 2/3 der Befragten sehen den Aufwand hierfür als angemessen an, 1/3 bewerten den Aufwand jedoch als zu hoch. Bei den ÖPP-Nehmern herrscht größtenteils Zufriedenheit mit den Vereinbarungen zu den Malusregelungen.

Der Umfrage zufolge kommen Malusregelungen hauptsächlich in den störungsanfälligen Bereichen TGA, Gebäude, Sanitärobjekte und Reinigung zur Anwendung. Die Störungen führen die ÖPP-Geber u. a. auf eine mangelhafte Ausführung sowie auf die mangelhafte Qualität von verbauten Materialien zurück.

Handlungsempfehlung: Um die Gefahr der subjektiv unterschiedlichen Auslegung von vertraglichen Leistungen und SLA's zu begrenzen, würde sich eine quantitative Analyse der SLA's als hilfreich erweisen. Im Rahmen dessen könnte untersucht werden, wie deren Aufbau gestaltet ist und wie realistisch die zugrunde gelegten Reaktions- und Behebungszeiten erscheinen, um daraus letztendlich Vergleichszahlen als Benchmarks abzuleiten.

Zudem wären die Entwicklung eines standardisierten Ablaufs sowie die Erarbeitung von Instrumenten zur einfachen Messung der Reaktions- und Behebungszeiten denkbar, um den Aufwand für die ÖPP-Geber zur Nachhaltung von Malusregelungen zu reduzieren. Die Berechnung auf Basis standardisierter Formblätter würde den Prozess ebenso unterstützen wie die Erstellung eines Handlungsleitfadens zur generellen Anwendung von Malusregelungen.

Eine weiterführende, dezidierte Ursachenanalyse sowie eine Analyse, inwiefern die Störungsregelungen nachgehalten werden, würden sich als nützlich erweisen, um daraus Instrumente und Mechanismen zur zukünftigen Minimierung von Störungen abzuleiten.

Störmeldesystem

Mit dem Ablauf des Störmeldesystems sind die ÖPP-Geber und -Nehmer mehrheitlich zufrieden. Dennoch wird von den ÖPP-Nehmern die geringe Akzeptanz zur Nutzung der Störmeldeportale bzw. Helpdesks seitens der Nutzer angemerkt. Durch die Störungsmeldungen via E-Mail oder Telefon entstünde ein erhöhter Aufwand auf Seiten der ÖPP-Nehmer für das nachträgliche Einpflegen von Störungen. Einige ÖPP-Geber merken dazu an, dass die Portale nicht anwenderfreundlich gestaltet seien und daher von den Nutzern nicht akzeptiert werden.

Handlungsempfehlung: Eine Prüfung und Anpassung der Störmeldeportale bzw. Helpdesks würde sich insofern als hilfreich erweisen, als dass die Anwenderfreundlichkeit erhöht und dadurch eine höhere Akzeptanz bei den Nutzern bewirkt werden könnte.

Bonusregelungen und Anreize zur Qualitätsverbesserung

Die Umfrage hat ergeben, dass Bonusregelungen hauptsächlich in den Bereichen Energiemanagement und Qualitätszustand des Gebäudes zur Anwendung kommen. Allerdings sehen nur eine Minderheit der befragten ÖPP-Geber Bonusregelungen als zwingendes Steuerungselement an, um die Zufriedenheit mit den Leistungen des ÖPP-Nehmers sicherzustellen. Bei den ÖPP-Nehmern herrscht insgesamt eine sehr hohe Zufriedenheit mit den Vereinbarungen zu den Bonusregelungen.

Neben den Bonus-Malus-Regelungen geben einige Befragte an, dass noch weitere Anreizsysteme zur Qualitätsverbesserung bestehen. Die ÖPP-Nehmer sehen Anreize zur Erzielung von Qualitätsverbesserungen zum einen in einer finanziellen Beteiligung, zum anderen aber auch in einem partnerschaftlichen Umgang zwischen ÖPP-Geber und ÖPP-Nehmer.

Vertragsgestaltung

Der Großteil der ÖPP-Geber und ÖPP-Nehmer ist zufrieden mit der Flexibilität in der Vertragsgestaltung, um auf Änderungen in der Nutzungsphase zu reagieren. Viele Verträge decken die erforderlichen Änderungen bereits ab, welche hauptsächlich vom Nutzer oder ÖPP-Geber gefordert werden. Sofern vertragliche Anpassungen notwendig wurden, wurden diese größtenteils partnerschaftlich ausgehandelt.

Auch mit den vertraglichen Regelungen zur Durchführung von baulichen Maßnahmen in der Nutzungsphase sind die befragten ÖPP-Geber und ÖPP-Nehmer mehrheitlich zufrieden. So sehen z. B. einige Verträge vor, dass der ÖPP-Nehmer ab einer bestimmten Bausumme die Leistungen ausschreiben muss und in anderen Verträgen sind einige Leistungen bereits mit Kostenkennwerten geregelt, worüber hinaus der ÖPP-Nehmer ausschreiben muss.

Streitschlichtungsmechanismen

Auf Streitschlichtungsmechanismen wurde zwar erst bei wenigen untersuchten Projekten zurückgegriffen, jedoch konnten bei den befragten ÖPP-Gebern bei dessen Anwendung Kostenvorteile und zeitliche Vorteile im Vergleich zur ordentlichen Gerichtsbarkeit erzielt werden. Dennoch ist nur die Hälfte der ÖPP-Geber mit den vereinbarten Streitschlichtungsmechanismen zufrieden. Bei den ÖPP-Nehmern besteht hingegen eine höhere Zufriedenheit.

Handlungsempfehlung: Um die konkrete Anwendung zu erleichtern und demnach die Zufriedenheit der ÖPP-Geber zu erhöhen, wäre die Erarbeitung eines Leitfadens zur Anwendung von Streitschlichtungsmechanismen aus öffentlicher bzw. kommunaler Sicht denkbar. In dem Leitfaden könnten die Vor- und Nachteile solcher Mechanismen, Abläufe, Kosten und mögliche Konsequenzen aufgeführt werden.

Nachunternehmer und Mittelstand

Die überwiegende Mehrheit der befragten ÖPP-Nehmer setzt mittelständische Nachunternehmer in der Nutzungsphase ein.

Literaturverzeichnis

DIN 32736 08/2000. Gebäudemanagement: Begriffe und Leistungen

BMWi (2015)

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: Schlaglichter der Wirtschaftspolitik.
Monatsbericht Mai. 2015

Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e.V. (2014)

Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e.V. (Hrsg.): ÖPP-Praxistest bestanden!
Ergebnisse einer Kurzumfrage bei öffentlichen Projektverantwortlichen von ÖPP-
Projekten im Hochbau. 2014

Hertie School of Governance (2015)

Hertie School of Governance (Hrsg.): Großprojekte in Deutschland – Zwischen Ambi-
tion und Realität. 2015

Institut für Demoskopie Allensbach (2011)

Institut für Demoskopie Allensbach (Hrsg.): Die Zufriedenheit mit ÖPP-Projekten im
Schulbereich aus Sicht von Auftraggebern, Schulleitern und Elternvertretern – Ergeb-
nisse einer repräsentativen Umfrage. 2011

KfW / ÖPP Deutschland AG (2015)

KfW Bankengruppe (Hrsg.); ÖPP Deutschland AG: Finanzierung kommunaler ÖPP-
Projekte - Erfolgsfaktoren kommunaler ÖPP-Projekte. 2015