

Empirische Untersuchung der Nutzenwirkungen von PPP Projekten auf den Schulbetrieb am Beispiel der Schulen im Kreis Offenbach



TECHNISCHE
UNIVERSITÄT
DARMSTADT

Ergebniszusammenfassung

Prof. Dr. Andreas Pfnür

Sonja Weiland



Gliederung



Zielsetzung und Methodik

Ergebnisse Schüler

Ergebnisse Lehrer

Ergebnisse Eltern

Resümee

Gliederung



Zielsetzung und Methodik

Ergebnisse Schüler

Ergebnisse Lehrer

Ergebnisse Eltern

Resümee

Haben PPP-Schulen für die Nutzer Vorteile?



Zielsetzung der Untersuchung

- Identifikation von Effekten auf die Nutzer durch Einsatz eines PPP-Modells im Schulbetrieb.
 - Kann PPP die Schulqualität verändern?
 - Sind erkennbare positive Effekte nachhaltig und stabil?
 - Erbringen Private Partner aufgrund von Kosteneinsparungen geringere Leistung, die sich an der Zufriedenheit der Nutzer bemerkbar macht?
 - Aufzeigen von „Problemstellen“, um den Entscheidungsträgern und Akteuren Verbesserungsmöglichkeiten aufzuzeigen.
- Die Untersuchung kann auch anderen Projektträgern im Schulbereich als „Blueprint“ für ein Kontrollinstrument zur Bewertung der Nutzerzufriedenheit dienen.

Erste positive Ergebnisse sind wissenschaftlich zu bestätigen



Methodik der Untersuchung

- Neuerhebung und Folgerhebungen per Fragebogen bei Schülern, Eltern und Lehrern an ausgewählten Schulen im Kreis Offenbach

Die Folgeuntersuchungen fußen auf Ergebnissen einer Diplomarbeit aus dem Jahr 2005/2006, die aufzeigte, dass die Nutzer einer PPP-Schule zufriedener waren, sich wohler fühlten und stärker mit ihrer Schule identifizierten, was das Schulklima eindeutig verbesserte.

- Differenziertes Untersuchungsdesign durch vier (Teil-)Studien:
 1. Auftreten von Effekten – Wirkung im Zeitablauf:
Zeitreihenanalyse der Nutzerbewertungen von im Jahr 2005/2006 zunächst unsanierten zu im Jahr 2008/2009 sanierten Schulen.
 2. Auftreten von Effekten – Wirkung zum Zeitpunkt:
Vergleich der Nutzerbewertungen von sanierten und unsanierten Schulen zum Zeitpunkt 2008/2009.
 3. Status quo – Bestätigung der Effekte:
Auswertung von Nutzerbewertungen von im Jahr 2008/2009 neu befragten sanierten Schulen.
 4. Stabilität – Nachhaltigkeit der Effekte:
Zeitreihenanalyse der Nutzerbewertungen der bereits 2005/2006 sanierten Schulen sowie deren Bewertungen drei Jahre später (2008/2009).

Repräsentativität durch Querschnitt



Die Auswahl der Schulen erfolgte teilweise gemäß der Vorgabe der Voruntersuchung aus dem Jahr 2005/2006 und teilweise frei. In der Neuerhebung wurden bisher nicht befragte Schulen befragt, um eine breitere Streuung und damit größere Validität zu erreichen.

Insgesamt wurden neun Schulen im Landkreis Offenbach untersucht.

- Drei Grundschulen
- Drei kooperative Gesamtschulen
- Zwei Gymnasien
- Eine Hauptschule

Stichprobenumfang und Rücklaufquote:

	Schüler	Eltern	Lehrer
Gesamtstichprobe	1001	1001	501
Rücklauf (verwertbar)	882	492	220
Rücklauf verwertbar (%)	88,1%	49,2%	43,9%

Gliederung



Zielsetzung und Methodik

Ergebnisse Schüler

Ergebnisse Lehrer

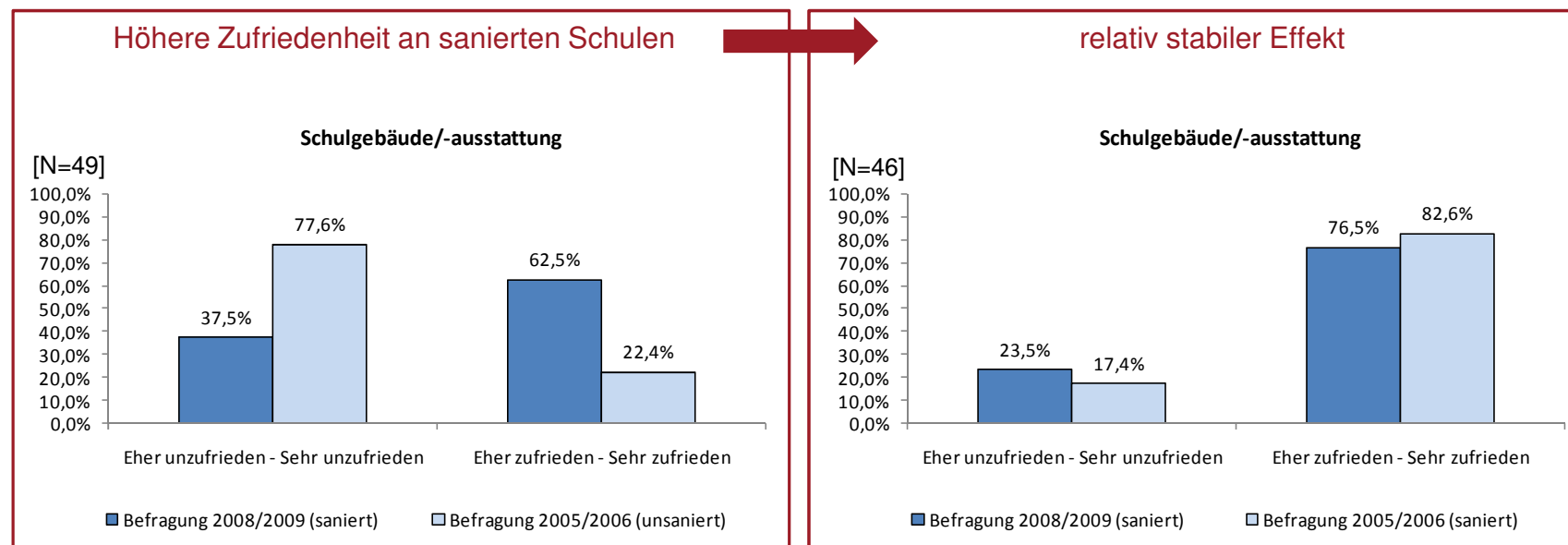
Ergebnisse Eltern

Resümee

Schüler an sanierten Schulen sind mit ihrem Schulgebäude nachhaltig zufriedener

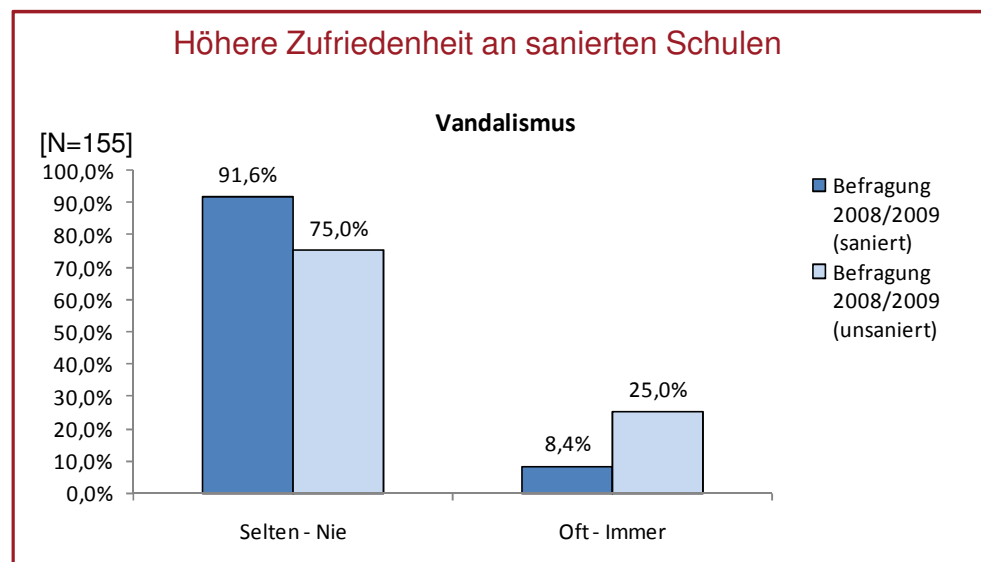
Schüler saniertener Schulen zeigten sich mit ihrem Schulgebäude und dessen Ausstattung zufriedener als Schüler unsanierter Schulen (+40,1%). Da die Gesamtzufriedenheit und das Wohlfühlen auch durch das bauliche Umfeld beeinflusst werden, ist eine durch PPP früher durchgeführte Sanierung des Schulgebäudes für die Zufriedenheit der Schüler mit ihrer Schule wichtig und eine das Schulklima verbessernde Maßnahme.

Dieser positive Effekt zeigt sich im Zeitverlauf zwischen den Erhebungszeitpunkten als relativ stabil, d.h. er bleibt auf einem hohen Zufriedenheitsniveau (82,6% zu 76,5%). Der leichte Rückgang kann auf psychologische Gewöhnungseffekte zurückzuführen sein.



Vandalismusprobleme gehen nach der Sanierung bemerkbar zurück

Die Schüler der sanierten PPP-Schulen gaben, befragt nach der Auftretenshäufigkeit vandalistischen Verhaltens an ihrer Schule, ein geringeres Vandalismuskommen an, als Schüler an unsanierten Schulen (-16,6%).



Dieses Ergebnis zeigte sich nicht nur bei der Befragung 2008/2009 sondern auch im Zeitverlauf an den gleichen Schulen:

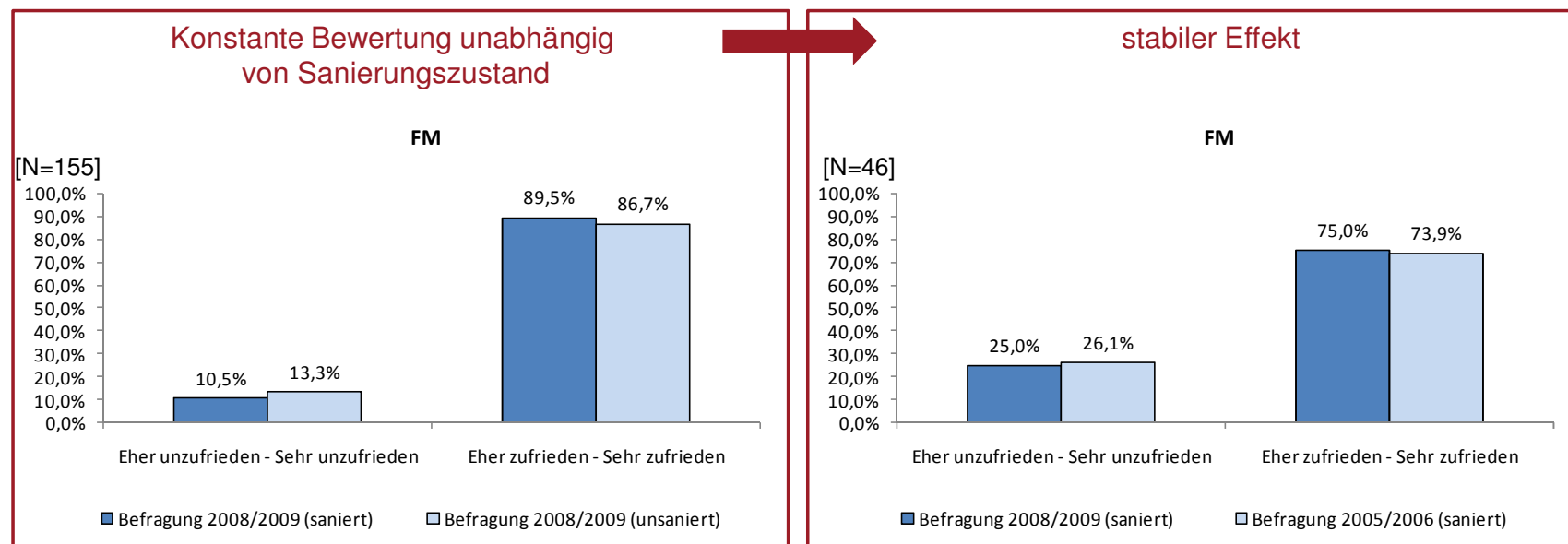
→ stabiler positiver Effekt

Diese Einschätzung wird durch die Lehrerbefragung bestätigt. Auch hier zeigte sich diese Einschätzung, dass mit der Sanierung der Schule das Vandalismuskommen rückläufig und stabil ist.

Schüler an PPP-Schulen bewerten das Facility Management durchweg sehr positiv

An allen befragten Schulen ist ein Privater Partner seit mehreren Jahren für das Facility Management zuständig.

- Aus diesem Grund zeigte sich zwischen den sanierten und unsanierten Schulen kaum ein Unterschied in der Bewertung der FM-Leistung durch die Schüler.
- Die positive Bewertung zeigte sich im Verhältnis der zwei Untersuchungsstudien im Zeitverlauf als stabil.



Einziges Auffälligkeit: Unzufriedenheit mit den Sanitäranlagen an einigen Schulen (1)



Eine Sonderauswertung der Fragen zu den Sanitäranlagen wurde nötig, da offene Fragen zum Nicht-Gefallen an den Schulen bei einigen Schulen eine Unzufriedenheit mit diesen offenbarte.

- Die detailliertere Auswertung kam zu dem Ergebnis,
 - dass an der Goetheschule (Neu Isenburg) die Sanierung dazu führte, dass die Schüler und Eltern, die vorher mehrheitlich unzufrieden waren, nun mehrheitlich zufrieden sind.
 - dass an der Weibelfeldschule (Dreieich) im Laufe der Zeit ein Rückgang der Zufriedenheit stattgefunden hat. Waren Schüler und Eltern bei der Befragung im Jahr 2005/2006 noch deutlich mehrheitlich zufrieden, hat dies bis 2008/2009 abgenommen.
 - dass im Direktvergleich unsanierter mit sanierter Schulen, d.h. der Hans-Christian-Andersen Schule (Neu Isenburg), der Ludwig-Erk-Schule (Langen) und der Schule am Bürgerhaus (Rodgau), sich kein Unterschied bei den Schülern zeigte. Beide Gruppen waren mehrheitlich unzufrieden. Die Eltern der sanierten Schulen waren hingegen mehrheitlich zufriedener mit den Sanitäranlagen.
 - dass die Neuerhebung an den Schulen Adolf-Reichwein-Schule (Langen), Heinrich-Heine-Schule (Dreieich) und Ricarda-Huch-Schule (Dreieich) sowohl bei den Schülern als auch Eltern eine mehrheitliche Unzufriedenheit vorhanden ist.

Diese Differenzen in den Angaben ließen keinen einheitlichen Schluss im Rahmen der Untersuchung bzgl. der Sanitäranlagen zu.

Einziges Auffälligkeit: Unzufriedenheit mit den Sanitäranlagen an einigen Schulen (2)



Klärende Gespräche mit den Projektbeteiligten sowie dem involvierten Lehrstuhl der pädagogischen Psychologie lassen folgende Auffälligkeiten in Rahmen der vorliegenden Studien und den erfolgten Erhebungen feststellen:

- Unterschiedliche Lage der Sanitäranlagen:
 - Tendenz zu erkennen, dass dezentrale Sanitäranlagen eher Unzufriedenheit auslösen.
 - Unterschiedliche Einsehbarkeit und Kontrollmöglichkeiten durch die aufsichtsführenden Lehrer.
- Unterschiedliches Schulniveau und unterschiedliches Alter.

→ Diese Faktoren liegen außerhalb des Einfluss- und Verantwortungsbereiches des privaten Partners.

Ein weiterer psychologischer Grund kann in der veränderten Erwartungshaltung nach einer erfolgten Sanierung liegen. Nutzer neigen dazu nach einem ersten Freudegefühl für das Neue, sich an den Zustand zu gewöhnen. Der Erhalt dieses Zustands trägt dann im Zeitverlauf zwar zur Verhinderung von Unzufriedenheit bei, kann aber die Zufriedenheit nicht steigern. In der Regel wird der Zustand dann als selbstverständlich erachtet, sodass im Verhältnis zur ersten Zufriedenheit mit dem schönen Umfeld immer eine Art Zufriedenheitsabnahme stattfindet.

Bei den eingerichteten Beschwerdesystemen des Landkreises und des privaten Partners ist diese Unzufriedenheit bis zum heutigen Tag nicht eingebracht worden.

→ Es wird dem Kreis Offenbach und dem privaten Partner angeraten eine individuelle Prüfung vorzunehmen!

Gliederung



Zielsetzung und Methodik

Ergebnisse Schüler

Ergebnisse Lehrer

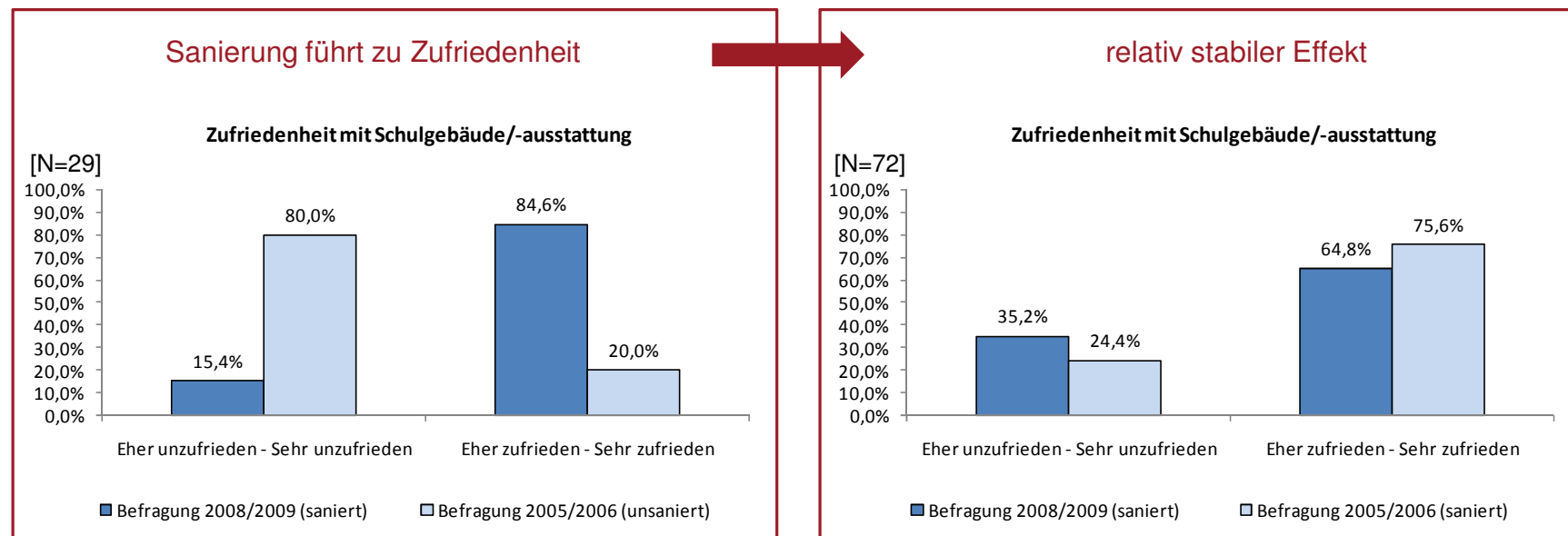
Ergebnisse Eltern

Resümee

Lehrer mit der Sanierung ihres Schulgebäudes sehr zufrieden

Die Zufriedenheit der Lehrer mit ihrem Schulgebäude und dessen Ausstattung nimmt durch eine Sanierung deutlich zu bzw. kehrt sich von großer Unzufriedenheit vor der Sanierung zu einer hohen Zufriedenheit nach der Sanierung um.

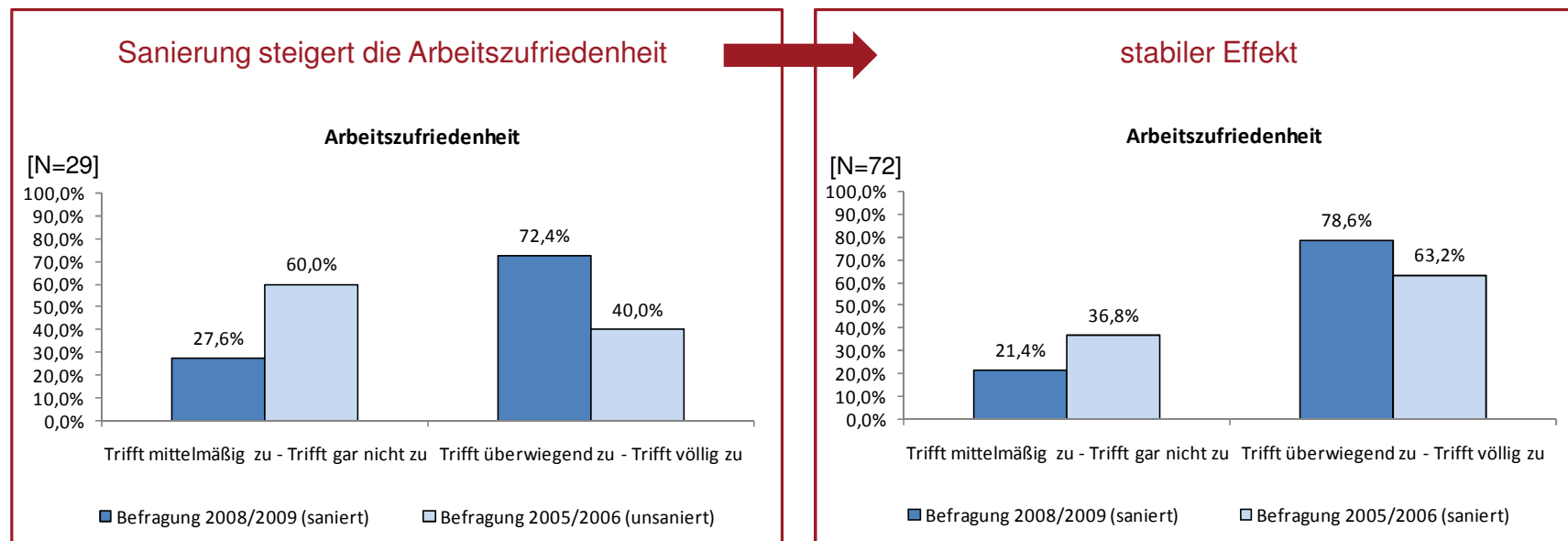
- Dieser Effekt zeigt sich in der Auswertung beider Erhebungszeitpunkte als relativ stabil. Die leichte Abnahme im Zeitverlauf kann auf Gewöhnungseffekte zurückzuführen sein.



Sanierte Schulen erhöhen insbesondere auch die Arbeitszufriedenheit der Lehrer

Die Auswertung der Fragebögen weist im Vergleich zwischen unsanierten Schulen und sanierten Schulen eine höhere Arbeitszufriedenheit von Lehrern an sanierten Schulen aus.

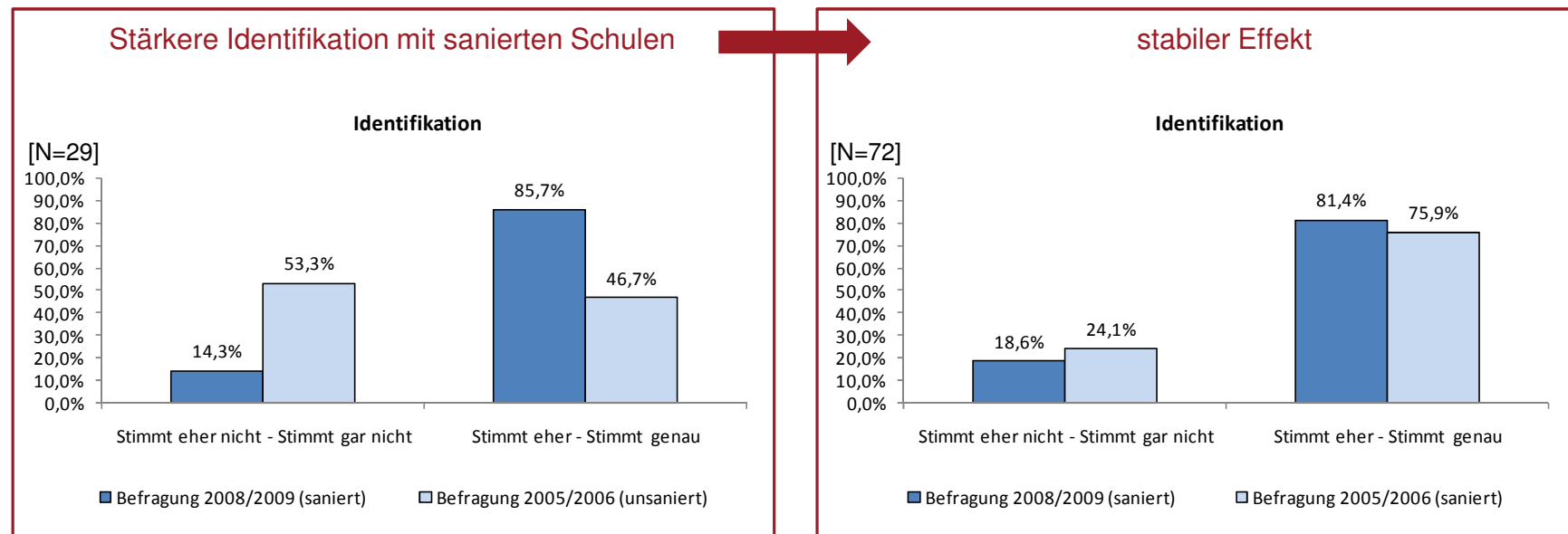
- Die Arbeitszufriedenheit an bereits zum Erhebungszeitpunkt 2005/2006 sanierten Schulen stieg bis 2008/2009 um rund 15% an.
 - Die Arbeitszufriedenheit an Schulen, die zwischen den Erhebungszeitpunkten saniert wurden stieg um rund 32%.
- Die Zufriedenheit mit dem baulichen Umfeld ist eine von vielen Faktoren, der auf die Arbeitszufriedenheit wirken kann. Arbeitszufriedenheit ist ein entscheidender Faktor, um eine gute Schulqualität bieten zu können.



Lehrer sanierter Schulen identifizieren sich stärker mit Ihrer Schule

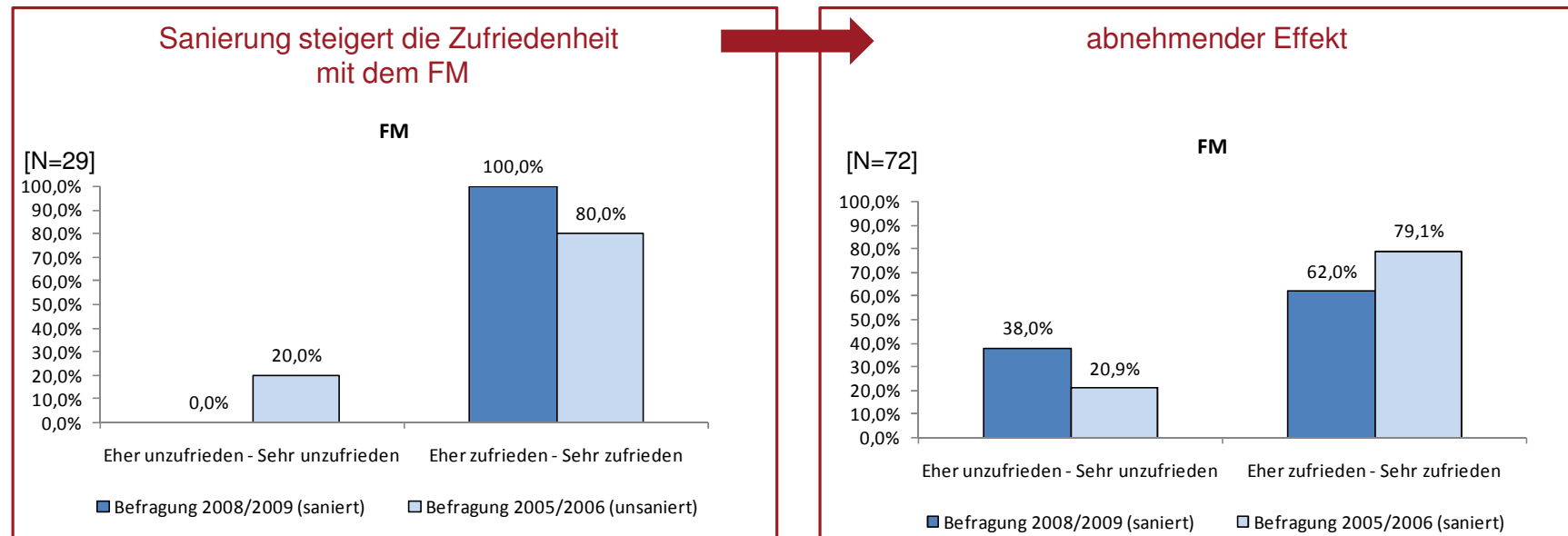
Die Auswertung der Fragebögen zeigt bei den Lehrern einen deutlichen Anstieg der Identifikation mit der Schule nach der Sanierung ihres Schulgebäudes (+39%).

Diese Entwicklung zeigt sich im Zeitverlauf zwischen den Erhebungszeitpunkten als stabil bzw. hat noch etwas zugenommen (von 75,9% zu 81,4%).



Lehrer der befragten Schulen generell mit der Facility Management Leistung zufrieden

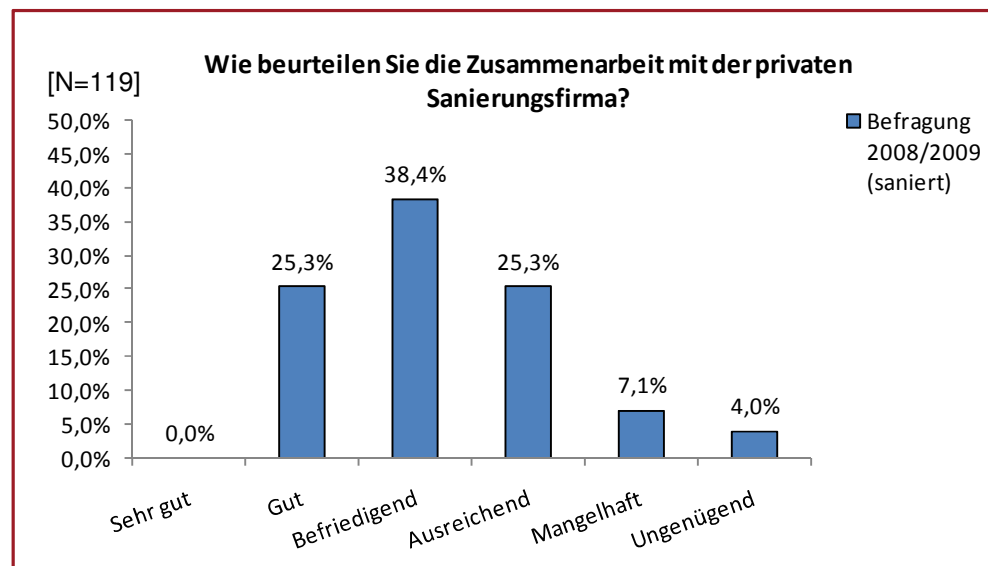
Zeigt sich bei den Lehrern mit durchgeführter Sanierung zuerst ein Anstieg der Zufriedenheit mit dem FM des Privaten Partners (von 80% zu 100%), so wies die Untersuchung auf Stabilität dieses Effektes aus, dass diese Zufriedenheit im Laufe der Zeit wieder abgenommen hat (-17,1%), wenngleich die Mehrheit von 62% der Lehrerschaft immer noch eher zufrieden mit der Leistung des FM-Dienstleisters ist.



Eine Klärung für diese den Schülerergebnissen entgegenstehende Einschätzung, dass die FM Leistung abgenommen hat, kann im Rahmen dieser Untersuchung nicht gegeben werden. Dem Projektträger wird empfohlen weitere Analysen durchzuführen, um der Zufriedenheitsabnahme der Lehrer rechtzeitig und zukünftig entgegen zu wirken.

Befriedigende Zusammenarbeit zwischen Privaten Partner und Lehrerschaft

- Befragt nach der Benotung der allgemeinen Zusammenarbeit mit dem Privaten Partner gaben die Lehrer der befragten Schulen ein weitestgehend befriedigendes Urteil ab.
- 63% bewerten die Zusammenarbeit mindestens mit der Note 3 und 36,3% mit der Note 4 und schlechter.
- Eine Untersuchung der Stabilität dieser Einschätzung konnte nicht vorgenommen werden, da diese Frage nur in die Neuerhebung aufgenommen werden konnte.



→ Der Projektträger sollte an diesem Punkt weitere Analysen durchführen, um Maßnahmen einleiten zu können, die einer Unzufriedenheit entgegenwirken bzw. die Zufriedenheit steigern.

Gliederung



Zielsetzung und Methodik

Ergebnisse Schüler

Ergebnisse Lehrer

Ergebnisse Eltern

Resümee

Eltern der befragten Schüler bewerten Ergebnisse des PPP weitestgehend sehr positiv



Viele Ergebnisse der Eltern zeigten sich im Zeitverlauf zwischen den Erhebungszeitpunkten als stabil:

- Die Kinder identifizieren sich nach der Sanierung gemäß der Einschätzung der Eltern stärker mit der Schule (von 25% auf 77,8%, N=18), was auch mit zeitlichem Abstand zum Sanierungszeitpunkt weiter anhält (> 69,2%, N=39).
- Die Zufriedenheit der Eltern mit dem FM stieg nach der Sanierung an (von 25% auf 100%, N=18) und zeigte sich als Effekt recht stabil (> 73%, N=39).
- Die Eltern gaben nach der Sanierung an, deutlich zufriedener mit dem Schulgebäude und dessen Ausstattung zu sein (von 20% auf 94,1%, N=18). Diese Zufriedenheit nahm im Zeitverlauf etwas ab, verblieb in einer überwiegenden Mehrheit aber auf hohem Zufriedenheitsniveau (>75,8%, N=39).

Gliederung

Zielsetzung und Methodik

Ergebnisse Schüler

Ergebnisse Lehrer

Ergebnisse Eltern

Resümee

Vorteile der Sanierung erweisen sich auf Seiten der Nutzer als dauerhaft (1/2)



Die Untersuchung konnte positive Effekte, die durch den Einsatz von PPP im Schulbetrieb entstehen, aufzeigen. Die früher mögliche Sanierung der Schulgebäude führte beispielsweise zu:

- Weniger vandalistischem Verhalten
- Einer höheren Zufriedenheit mit der baulichen Umwelt und deren Zustand und Betrieb
- Höherer Arbeitszufriedenheit

Viele dieser positiven Effekte zeigten sich im Zeitverlauf stabil:

- Das Vandalismusaufkommen blieb konstant niedriger
- Die Zufriedenheit mit dem FM-Dienstleister ist weitestgehend konstant
- Die Arbeitszufriedenheit lag nachhaltig höher

Leicht bis mäßig instabile Effekte, die einen Rückgang mit zunehmendem Abstand zur Sanierungsmaßnahme aufwiesen, sind vermutlich auf Gewöhnungseffekte und das Auftreten von Hygienefaktoren zurückzuführen, die auch bei einem konventionellen Schulbetrieb zu erwarten wären.

Vorteile der Sanierung erweisen sich auf Seiten der Nutzer als dauerhaft (2/2)



Das PPP Schulen zu einer Steigerung der Schulqualität beitragen können, ist zum einen in einer erhöhten Arbeitszufriedenheit der Lehrer begründet:

- Die Lehrerschaft identifiziert sich mit einer sanierten Schule stärker, zeigt sich mit dem baulichen Umfeld zufriedener und weist an sanierten Schulen eine höhere Arbeitszufriedenheit auf.
- Arbeitszufriedenheit wiederum hat viele positive Effekte: Sie hat Einfluss auf die Motivation und darüber auf viele weitere Bereiche, wie die Unterrichtsqualität, das Unterrichtsklima, das Engagement und die Loyalität zur Schule.
- Die Schulqualität, die durch die Lehrerschaft beeinflusst wird, kann durch PPP auf diese Weise positiv beeinflusst werden.

Zum anderen kann die relativ zufriedener Haltung der Schüler mit ihrer baulichen Schulumwelt, was sich in geringerem Vandalismus und gesteigener Zufriedenheit mit dem Schulgebäude und dessen Ausstattung widerspiegelt, zu einem positiverem Schulklima führen.

Wenngleich die Schüler mit zunehmendem Alter eher eine abnehmende Identifikation auswiesen, gaben deren Eltern an, dass die Identifikation ihres Kindes mit der Schule nach der Sanierung der Schule zugenommen hat. Unterstellt man, dass die Identifikation ohne Sanierung bei den Schülern noch geringer ausgefallen wäre, kann für PPP ein positiver nachhaltiger Effekt abgeleitet werden.

Arbeit der Privaten Partner wird durch die Nutzer insgesamt als gut bewertet



Die Abfrage der Leistung des FM-Dienstleisters an den PPP-Schulen zeigte, dass alle Nutzergruppen in der aktuellen Erhebung eine mehrheitliche Zufriedenheit mit den durch sie bewertbaren Leistungen und Tätigkeiten des FM-Dienstleisters auswiesen. Beobachtete Rückgänge bei der Zufriedenheit der Lehrer im Zeitverlauf sollten beachtet werden, um ein weiteres Absinken zu vermeiden.

- Der Kritik an PPP-Modellen, dass die Leistung der Privaten Partner aufgrund von Kosteneinsparungen geringer sein muss, kann mit den Ergebnissen dieser Erhebung nicht entsprochen werden.

Folgende Problemstelle kann durch PPP nicht gelöst werden:

- Verbesserungspotential bei den sanitären Anlagen!

Als Problemstelle erwiesen sich an einigen Schulen die Sanitäreanlagen. Mögliche Gründe für die geäußerte Unzufriedenheit liegen allerdings mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht im Verantwortungsbereich des privaten Partners. Eine individuelle Überprüfung der Situation an den betroffenen Schulen wird angeraten.

Ebenso wird empfohlen, den im Rahmen der Befragung geäußerten Wunsch der Schüler zur Mitgestaltung der sanitären Anlagen ernst zu nehmen, um möglicherweise ein stärkeres Verantwortungsbewußtsein zu initiieren.

PPP Projekte wirken nicht nur auf die Kosten sondern auch auf den Nutzen



- Die Untersuchungsergebnisse machen deutlich, dass PPP Projekte nicht nur die Kosten der Bereitstellung von Gebäuden beeinflussen, sondern darüber hinaus auch massive Auswirkungen auf die Qualität der Betriebsmittel und damit auf die Qualität der schulischen Leistungen und Prozesse haben.
- Die derzeit gegenüber PPPs vorgebrachte Kritik, der Private Partner würde im laufenden Projekt die Qualität der Leistungserbringung zugunsten seiner Selbstkosten verringern, bestätigt sich im untersuchten Fall „Schulen Offenbach“ keineswegs.
- Auch wenn die Qualität der Leistungen aus der Perspektive der Nutzer durchweg als hoch wahrgenommen wird, so zeigt die Evaluation des Projekts auf dem Weg der Nutzerbefragung an einzelnen Stellen Hinweise auf, wo die Leistungsqualität und die Zusammenarbeit weiter verbessert werden kann.
- Dem Projektträger der vorliegenden Maßnahmen wird empfohlen, die Projektevaluation zyklisch in Abständen von höchstens vier Jahren zu wiederholen. Insbesondere der Zeitreihenvergleich erbringt wichtige Steuerungsinformationen.
- Generell wird allen Projektträgern von größeren Schulbauinvestitionen empfohlen, der Vorreiterrolle des Kreises Offenbach zu folgen und die Nutzerzufriedenheit im Sinne eines laufenden Performance-Controllings nachzuhalten, gleichgültig, ob die Sanierungsmaßnahme mittels konventioneller oder PPP-Beschaffung erfolgt.
- Zukünftig könnten dann auch Vergleiche zwischen den Realisierungsvarianten erfolgen, die weitere Auskunft über die Vor- und Nachteile der jeweiligen Qualität in der Beschaffung und nicht nur über die Kosten geben.