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

Management Summary



TECHNISCHE
UNIVERSITÄT
DARMSTADT

Den vollständigen Bericht finden Sie online unter
www.immobilien-forschung.de
in der Arbeitspapiere zur immobilienwirtschaftlichen Forschung
und Praxis, Band Nr. 16, Juni 2009

Prof. Dr. Andreas Pfnür (Hrsg.)
Institut für Betriebswirtschaftslehre
Fachgebiet Immobilienwirtschaft
und Baubetriebswirtschaftslehre
www.immobilien-forschung.de

Forschungcenter Betriebliche
Immobilienwirtschaft



1. Management Summary

Die Untersuchung verfolgt das Ziel, Effekte des Einsatzes eines PPP-Modells im Schulbetrieb auf die Nutzer am Beispiel ausgewählter Offenbacher Schulen zu identifizieren. Zu diesem Zweck musste eine über die rein wirtschaftliche Nutzenperspektive des PPP-Modells, wie sie in der bisherigen PPP-Praxis in Deutschland fokussiert wird, hinaus gehende ganzheitliche Betrachtung vorgenommen und der pädagogisch psychologische Einfluss des PPP-Modells auf die Nutzer untersucht werden. Mit Hilfe von empirischen Studien bei den Nutzern wurde die Hypothese überprüft, dass Public Private Partnerships durch frühzeitigere Sanierung und professionellen Betrieb der Schulen durch den privaten Partner bei den Nutzern einen zusätzlichen positiven Nutzen stiftet.

Ziel der Studie ist die Aufklärung der Zusammenhänge zwischen immobilienwirtschaftlichen Aktivitäten und deren Effekten bei den Nutzern. Um kurzfristige Einmaleffekte, wie sie bei Neuinvestitionen oft auftreten, auszuschließen, werden Zeitreihenanalysen bei ausgewählten Nutzern durchgeführt. Hierzu konnten die Verfasser auf Vergleichsdaten, basierend auf einer im Jahr 2005/2006 als Diplomarbeit durchgeführten Erhebung, zurückgreifen.

Das Untersuchungsdesign erstreckt sich über folgende vier (Teil-)Studien:

1. Zeitreihenanalyse der Nutzerbewertung von zunächst in 2005/2006 unsanierten und in 2008/2009 sanierten Schulen zwecks Identifikation des Mehrwerts
2. Zeitreihenanalyse der Nutzerbewertung der in 2005/2006 sanierten Schulen sowie deren Bewertungen drei Jahre später in 2008/2009 zwecks Identifikation der Nachhaltigkeit des Mehrwerts
3. Vergleich der Nutzerbewertungen von sanierten und unsanierten Schulen zum Zeitpunkt 2008/2009
4. Auswertung der Nutzerbewertung der im Jahr 2008/2009 sanierten Schulen

Die Bewertungen wurden für jede Nutzergruppe, d.h. Schüler, Lehrer und Eltern, getrennt erhoben. Die Erhebung erfolgte per Fragebogen an neun ausgewählten Schulen im Kreis Offenbach.

Die Untersuchung wurde zudem genutzt, um durch gezielte Fragen mögliches Verbesserungspotential für die Public Private Partnership aufzudecken. Hierbei lag der Fokus auf der an PPP-Modellen geäußerten Kritik, dass die privaten Partner aufgrund von Kosteneinsparungen eine geringere Leistung erbringen. An den Beispielen der Offenbacher Schulen sollte diese Aussage überprüft werden.

Die vorliegende Untersuchung weist in der Gesamtbetrachtung der Auswertungsergebnisse für die PPP-Schulmodelle des Landkreises Offenbach positive Effekte auf die Nutzer aus. Diese zeigen sich in der Regel über einen Zeitraum von mindestens drei Jahren seit der Sanierung des Schulgebäudes als nachhaltig.

Negative Effekte durch die Public Private Partnership zeigen sich in den Auswertungsergebnissen der befragten Nutzergruppen nicht. Vereinzelt instabile Effekte, die einen Rückgang mit zunehmendem Abstand zur Sanierungsmaßnahme aufweisen, können auf Gewöhnungseffekte und das Auftreten von

Hygienefaktoren¹ zurückzuführen sein, die auch bei einem konventionellen Schulbetrieb zu erwarten wären.

Die immobilienwirtschaftlichen Effekte der Sanierungsmaßnahmen mittels PPP werden durch die Schüler eindeutig positiv bewertet. Mit Hilfe der Befragungsergebnisse kann bestätigt werden, dass eine Sanierung des Gebäudes bei den befragten Schülern zu einer Steigerung der Zufriedenheit mit dem Schulgebäude und dessen Ausstattung geführt hat. Schüler saniertter Schulen nehmen den Erfolg der Sanierung grundsätzlich als positiv war. Schüler saniertter Schulen waren darüber hinaus deutlich zufriedener, als Schüler unsaniertter Schulen. Bei der Untersuchung der Stabilität dieses Zusammenhangs weisen die Ergebnisse einen leichten Rückgang der Zufriedenheit eines im Zeitablauf wiederholt befragten Schülers mit dem Schulgebäude und dessen Ausstattung auf. Dieser geringe Rückgang kann psychologisch auf das Auftreten eines Hygieneeffektes zurückführbar sein. Das Vorhandensein eines positiven Zustands, wie ein saniertes Schulgebäude, verhindert zwar die Entstehung von Unzufriedenheit, trägt aber nicht zu weiterer Zufriedenheit bei. Zudem setzt über die Zeit ein Gewöhnungseffekt ein. Die sanierte Schule wird nach einer gewissen Gewöhnungsphase als Normalzustand empfunden. Unter Berücksichtigung dieses psychologischen Einflusses kann die Stabilität der Beziehung zwischen Sanierung und Zufriedenheit mit dem Schulgebäude und dessen Ausstattung aufgrund des immer noch hohen Niveaus der Zufriedenheit als gegeben betrachtet werden. Bestätigt werden kann durch die hier durchgeführten Erhebungen zudem der Zusammenhang, dass Zufriedenheit mit der baulichen Schulumwelt zu deutlich weniger Vandalismus bei den Schülern führt.

Das Facility Management ist in allen Schulen seit längerer Zeit in der Hand privater Partner. In der Gesamtheit ist die wahrgenommene Qualität von den Schülern aller Studien sehr positiv bewertet worden. Dies ist sowohl an sanierten, als auch an unsanierten Schulen der Fall, bei denen das FM durch den privaten Partner übernommen wurde. Im Zeitablauf zeigt sich sogar eine leichte Zunahme der Zufriedenheit, was darauf hindeutet, dass die Kooperation mit dem Betreiber nach einer Zeit des Einspielens weitere Früchte trägt.

Weniger eindeutige Ergebnisse bringt die Untersuchung der Wirkung der immobilienwirtschaftlichen Maßnahmen auf die Identifikation der Schüler mit ihrer Schule und ihre Leistungsfähigkeit. Im Hinblick auf die Identifikation zeigt sich zwischen sanierten und unsanierten Schulen nur ein geringfügiger Unterschied. Von besonderem Interesse ist die Veränderung der Identifikation der Schüler mit ihrer Schule im Zeitverlauf. Hier zeigen die Ergebnisse je Schüler nahezu stabile Identifikationswerte. Unterstellt man, dass die Identifikation aufgrund sozialer Einflüsse und des Maturationseffekts mit voranschreitendem Alter normalerweise abnimmt, so kann vermutet werden, dass die Sanierungsmaßnahmen diesen Prozess wahrscheinlich abgemildert haben.

Als eines der wichtigsten Ergebnisse innerhalb dieser Untersuchung kann die deutlich gestiegene Arbeitszufriedenheit der Lehrer mit der Schule nach der Schulsanierung genannt werden. Dieser positive Effekt zeigt sich bei der Untersuchung auf Stabilität als nachhaltig. Da die Arbeitszufriedenheit direkt auf die Motivation wirkt, ist davon auszugehen, dass die Unterrichtsqualität zunimmt, das Unterrichtsklima verbessert wird, das Engagement der Lehrer sowie deren Loyalität gegenüber der Schule ansteigt und dies im Gesamten zu einer besseren Schulqualität, die insbesondere den Schülern zu Gute kommt, führt. Gleichzeitig zeigen die Ergebnisse, dass die Lehrer sich nach einer Sanierung

¹ Hygienefaktoren führen bei positiver Ausprägung dazu, dass das Vorhandensein eines positiven Zustandes, wie beispielsweise eines sanierten Schulgebäudes, die Entstehung von Unzufriedenheit verhindert, aber nicht zu weiterer Zufriedenheit beiträgt.

des Schulgebäudes stärker mit ihrer Schule identifizieren. Wenngleich auch andere Faktoren auf die Identifikation der Lehrer mit ihrer Schule wirken, kann aufgrund des deutlichen Ergebnisses der baulichen Veränderung bzw. Verbesserung der Schule ein positiver Beitrag zur stärkeren Identifikation zugeschrieben werden.

Bei der Abfrage der Zufriedenheit über die Leistung des FM-Dienstleiters an den PPP-Schulen weisen alle Nutzergruppen (Schüler, Lehrer und Eltern) eine mehrheitliche Zufriedenheit mit den durch sie bewertbaren Leitungen und Tätigkeiten des Facility Management Dienstleisters auf. Der Kritik an PPP-Modellen, dass die Leistung der privaten Partner aufgrund von Kosteneinsparungen geringer sein muss, kann mit diesen Ergebnissen nicht belegt werden. Von den Eltern wurde die Leistung des FM-Dienstleisters im Zeitverlauf über die drei Jahre zwischen den Erhebungszeitpunkten sogar als zufriedenstellender empfunden. Die Schüler zeigten eine gleichbleibende Zufriedenheit während sich diese bei den Lehrern abschwächt, aber noch immer ein hohes Zufriedenheitsniveau aufzeigt.

Bei der Identifikation von Verbesserungspotentialen wiesen die Auswertungsergebnisse der Schüler und Eltern in einigen aber nicht allen Schulen ein Potential bei den Sanitäranlagen auf. In einigen Schulen wurde für diesen Bereich ein Nicht-Gefallen geäußert. In anderen nahm die Zufriedenheit durch die Sanierung zu. Eine Sonderauswertung dieser Ergebnisse sowie eine weitergehende Analyse der Umstände kam zu dem Ergebnis, dass kein Rückschluss auf die Sanierungs- bzw. Reinigungsleistung möglich ist. Die Gründe der Unzufriedenheit mit den sanitären Anlagen an einigen Schulen sind individuell zu prüfen und waren im Rahmen dieser Studie nicht abschließend zu klären. Es liegt die Vermutung nahe, dass hier die Lage der Toiletten, das Alter der Schüler, die Kontrolle der Lehrer sowie psychologische Effekte eine stärkere Rolle für die Zufriedenheit spielen, als der Sanierungszustand. Den Schulprojektbeteiligten wird eine weitergehende Analyse der Gründe empfohlen.

Weiteres Verbesserungspotential scheint zudem in der Kommunikation des privaten Partners mit der Lehrerschaft an den jeweiligen Schulen zu liegen, die aktuell als nicht zufriedenstellend empfunden wird. Desweiteren wird anhand der Ergebnisauswertung empfohlen, die deutlich geäußerten Mitgestaltungswünsche der Nutzer bei zukünftigen PPP-Projekten zu berücksichtigen, um eine höhere Zufriedenheit herbeiführen sowie eine stärkere positive Einstellung zur Schule und das Verantwortungsbewusstsein zu fördern. Gemäß den Angaben der Nutzergruppen bieten sich Mitgestaltungsmöglichkeiten im Bereich der Raumausstattung und Innengestaltung sowie dem Schulhof bzw. der bisher negativ auffälligen Bereiche besonders an.

Es ist abschließend festzustellen, dass eine durch die Public Private Partnership schnellere Sanierung der gebauten Schulumwelt gemäß dieser Untersuchung positive und nachhaltige Auswirkungen auf die Dimensionen der Schulqualität hat. Es kann folglich bestätigt werden, dass der Kreis Offenbach durch die PPP-Schulmodelle eine höhere Schulqualität in kürzerer Zeit garantieren und diese mittelfristig erhalten kann.

Die Erfahrungen mit Handhabbarkeit und Robustheit der Ergebnisse der vorliegenden Studie sind eindeutig positiv. Nach Einschätzung der Verfasser sollte zukünftig turnusmäßig revolvierend über die gesamte Nutzungsphase eines jeden Immobilieninvestitionsprojekts, gleichgültig ob als PPP realisiert oder nicht, eine solche qualitative Bewertung durch die Nutzer erfolgen. Die Ergebnisse dienen einerseits als Baustein eines wirksamen Projektcontrollings und andererseits im Rahmen von Projekt- und Dienstleisterbenchmarks zur kontinuierlichen Weiterentwicklung und Verbesserung von Immobilieninvestitionsprojekten und der Vergabeentscheidung im öffentlichen Sektor.