ÖPP-SCHRIFTENREIHE

Transparenz bei ÖPP-Projekten

Langfassung

BAND

10

ÖPP-SCHRIFTENREIHE

Transparenz bei ÖPP-Projekten

Langfassung

BAND

10

Partnerschaften Deutschland
ÖPP Deutschland AG

Übersicht

Zusammenfassung 9

1 Einführung und Fragestellung 13

1.1 Bürgerbeteiligung und Informationsbedürfnisse 13
1.2 Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP) als Beschaffungsvariante 15
1.3 Informationsbedürfnisse im Rahmen von ÖPP-Prozessen 16
1.4 Fragestellung und Ziel der Untersuchung 17
1.5 Methodisches Vorgehen 18

2 Etappe 1: Sekundäranalyse exemplarischer ÖPP-Projekte 21

2.1 Definition des Untersuchungsgegenstandes für die Sekundäranalyse 21
2.2 ÖPP-Prozessbeteiligte 23
2.3 ÖPP-Projektphasen 23
2.4 Informations- und Meinungsbildungsprozesse 25
2.5 Rahmenbedingungen 28
2.6 Entwicklung eines Erhebungsbogens für die Sekundäranalyse 30
2.7 Darstellung der deskriptiven Ergebnisse 31
2.7.1 Kommunikationsprozesse in ausgewählten ÖPP-Projekten 31
2.7.2 Medienkommunikation 34
2.7.3 Gegenüberstellung von ÖPP-Projektphasen, Medienkommunikation und dem Recht auf Information 35

3 Etappe 2: Durchführung der Marktbefragung 37

3.1 Methodisches Vorgehen 37
3.2 Entwicklung eines Fragenkataloges 38
3.3 Erstellung eines Leitfadens für die moderierte Diskussion 39
3.4 Grundgesamtheit für die Online-Befragungsphase 41
3.4.1 Vorgehen zur Rekrutierung und Incentivierung 41
3.4.2 Aktivierung der Grundgesamtheit 42
3.5 Wer wurde befragt? 44
3.5.1 Akteure 45
3.5.2 Klassifizierung der Akteure nach Projektmerkmalen 46
3.5.3 Soziodemografische Struktur der Befragten 47
3.5.4 Erfahrungshorizont mit ÖPP 48
3.6 Determinanten des Meinungsbildungsprozesses bei ÖPP-Projekten 51
3.6.1 Subjektiver Kenntnisstand und sein Einfluss auf die Grundhaltung 53
3.6.2 Grundhaltung zu ÖPP und der Zusammenhang mit der Erfolgseinschätzung 58
3.6.3 Erfolgseinschätzung der Akteure von ÖPP-Projekten 62
3.6.4 Zufriedenheit der Akteure mit der ÖPP-Kommunikation 65
3.7 Wahrgenommene Kommunikationsdefizite 69
3.7.1 Defizite in Phase I: Bedarfsfeststellung und Konzeption 70
3.7.2 Defizite in Phase II: Ausschreibung und Vergabe 76

3.7.3 Defizite in Phase III + IV: Bau und Betrieb . . . 79
3.7.4 Allgemeine Defizite der Akteure bzw. des Kommunikationsstils . . . 81
3.8 Relevanz der Kommunikationsdefizite . . . 88
3.8.1 Relevanz für die jeweiligen Akteure . . . 94
3.8.2 Relevanz für die Kritiker und die Befürworter von ÖPP . . . 99

4 Zusammenführen der Erkenntnisse aus Etappe 1 und 2 . . . 103

4.1 Akteure im ÖPP-Prozess und deren Informationsbedürfnisse . . . 104
4.2 Die Erfüllung von Kommunikationsanforderungen aus der Sicht der Akteure . . . 105
4.3 Ableitung allgemeiner Handlungsmöglichkeiten zur Umsetzung von ÖPP-Kommunikationsanforderungen . . . 110

5 Fazit . . . 119

Anhang . . . 121

Literaturverzeichnis . . . 122
Abkürzungsverzeichnis . . . 124
Impressum . . . 126

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Phasen des ÖPP-Verfahrens aus Sicht der öffentlichen Hand. 24
Abbildung 2: Modell für die Hypothesenaufstellung zum Meinungsbildungsprozess; TNS Infratest 2011 27
Abbildung 3: Grundgesamtheit und Zeiträume der Evaluationsstufen 44
Abbildung 4: Die Zusammensetzung der ÖPP-Akteure im Rahmen der Befragung. 45
Abbildung 5: ÖPP-Anwendungsgebiete 47
Abbildung 6: Ebenen der öffentlichen Hand 47
Abbildung 7: Bildung der Befragten 48
Abbildung 8: In welchen ÖPP-Phasen kennen sich die Befragten aus?. 49
Abbildung 9: Aktuelle ÖPP-Phase, in der sich die Teilnehmer befinden 50
Abbildung 10: Die Ebenen des Meinungsbildungsprozesses bei ÖPP 52
Abbildung 11: Kenntnisstand zu ÖPP – Stichprobenvergleich 54
Abbildung 12: Informationsverhalten – Stichprobenvergleich 55
Abbildung 13: Zusammenhang von Kenntnisstand und Grundhaltung 56
Abbildung 14: Welche Werte dominieren je nach Grundhaltung? 58
Abbildung 15: Grundhaltung zu ÖPP – Stichprobenvergleich 59
Abbildung 16: Grundhaltung der Akteure zu ÖPP 60
Abbildung 17: Zusammenhang von Grundhaltung und Erfolgseinschätzung 61
Abbildung 18: Zusammenhang von Kenntnisstand und Erfolgseinschätzung 64
Abbildung 19: Zufriedenheit der Akteure mit der Kommunikation 66
Abbildung 20: Gefühlte Informiertheit der öffentlichen Hand 67
Abbildung 21: Gefühlte Informiertheit der Wirtschaft 67
Abbildung 22: Gefühlte Informiertheit der Betroffenen 68
Abbildung 23: Erfüllungsgrad der Kommunikationsanforderungen I 87
Abbildung 24: Erfüllungsgrad der Kommunikationsanforderungen II. 87
Abbildung 25: Erfüllungsgrad der Kommunikationsanforderungen III 88
Abbildung 26: Direkte Erfassung der Relevanz von Anforderungen 89
Abbildung 27: Der Einfluss der realen Bedeutung einer Kommunikationsanforderung auf die Bewertung der Gesamtzufriedenheit mit der Kommunikation. 90
Abbildung 28: Priorisierung und Stärken-Schwächen-Analyse 92
Abbildung 29: Akteursvergleich der Kommunikationsanforderungen zur Einbindung der Akteure 95
Abbildung 30: Akteursvergleich der Kommunikationsanforderungen zur Qualität von Informationen 96
Abbildung 31: Akteursvergleich der Kommunikationsanforderungen zur Veröffentlichung von Inhalten 97
Abbildung 32: Akteursvergleich der Kommunikationsanforderungen nach Vertragsunterzeichnung 98
Abbildung 33: Kommunikationsanforderungen der Kritiker vs. Befürworter zur Einbindung der Akteure 99
Abbildung 34: Kommunikationsanforderungen der Kritiker vs. Befürworter zur Qualität von Information 100

Abbildung 35: Kommunikationsanforderungen der Kritiker vs. Befürworter zur Veröffentlichung von Inhalten 101
Abbildung 36: Kommunikationsanforderungen der Kritiker vs. Befürworter nach Vertragsunterzeichnung 102
Abbildung 37: Interdependenzen zur Zufriedenheit mit der ÖPP-Kommunikation und Ableitung von Handlungsempfehlungen bei ÖPP-Projekten 111

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Für die Sekundäranalyse ausgewählte Projekte 22
Tabelle 2: Definierte Phasen des ÖPP-Verfahrens für die Arbeit „Transparenz bei ÖPP-Projekten“. Angepasste Darstellung, in Anlehnung an Phasen des ÖPP-Verfahrens aus Sicht der öffentlichen Hand 25
Tabelle 3: Zusätzlich untersuchte überregionale ÖPP-Berichterstattung (Auszug). 34
Tabelle 4: Gegenüberstellung von ÖPP-Projektphasen, Medienkommunikation und dem Recht auf Information 36
Tabelle 5: Übersicht über die im Online-Diskurs diskutierten Themen und deren Zielsetzungen 40
Tabelle 6: Gegenüberstellung von ÖPP-Projektphasen, Akteuren sowie identifizierten Kommunikationsanforderungen in den Phasen Bedarfsfeststellung bis Vergabe 107
Tabelle 7: Gegenüberstellung von ÖPP-Projektphasen, Akteuren sowie identifizierten Kommunikationsanforderungen in den Phasen Bau und Betrieb. 109
Tabelle 8: Maßnahmenvorschläge, um Vertrauen in Informationen und Entscheidungen herzustellen (Motivatoren) 113
Tabelle 9: Maßnahmenvorschläge, um das Wirkungsvermögen und die Legitimation der Akteure zu stärken (Motivatoren). 114
Tabelle 10: Maßnahmenvorschläge, die das Vertrauen der Akteure bestätigen, indem Transparenz geschaffen wird (versteckte Chancen) 116
Tabelle 11: Maßnahmenvorschläge, die die Mindestanforderungen erfüllen und eine politische Transparenz herstellen (Pflichtfaktoren). 117

Zusammenfassung

Die Untersuchung zu „Transparenz bei ÖPP-Projekten“ hatte die Erarbeitung eines Überblicks über existierende oder wahrgenommene Informationsdefizite im Rahmen eines ÖPP-Prozesses zum Ziel. Hierzu gehörten die Identifikation der an einem ÖPP-Projekt beteiligten Akteure, das Sammeln und Erfassen von Informations- und Kommunikationsanforderungen, die Erstellung eines Fragebogens, eine Marktbefragung, die Auswertung sowie die anschließende Systematisierung der Ergebnisse. Ausdrücklich nicht Gegenstand dieser Untersuchung ist eine Erörterung des Rahmens und seiner Reichweite im Einzelfall, in dem sich die Verwaltung nach gegenwärtiger Rechtslage (Haushaltsrecht, Vergaberecht, Informationsfreiheitsgesetze usw.) bei ihrer Kommunikation über ÖPP-Projekte bewegen muss.

In dem vorliegenden Bericht, der im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen zwischen Juli 2011 und April 2012 erstellt wurde, werden die Herleitung und Herangehensweise der Untersuchung beschrieben sowie die ermittelten Erkenntnisse ausgewertet und dargestellt.

Ausgehend von einem verstärkten Bürgerengagement und einem gleichzeitigen Ruf nach Transparenz in ÖPP-Projekten werden die Fragen entwickelt, wie die Beteiligten in einem ÖPP-Prozess ihre Informationsbedürfnisse artikulieren und welchen Einfluss dies auf eine Projektausgestaltung haben kann (Kapitel 1). Die beteiligten Akteure lassen sich dabei in drei Hauptgruppen unterteilen: öffentliche Hand (Verwaltung und Politik), Privatwirtschaft, Betroffene und Nutzer. Diese Akteure beteiligen sich unterschiedlich stark an der Kommunikation in den verschiedenen Phasen eines ÖPP-Prozesses (beginnend mit der Bedarfsfeststellung über die Vorbereitung bis hin zur Vergabe, anschließend mit der Bau- und Betriebsphase). Kommunikation und Informationsaustausch sind hierbei zwei wesentliche Faktoren für eine gefühlte bzw. tatsächliche Erfüllung des artikulierten Bedarfs nach Transparenz. Dieser Bedarf wird durch die Nutzung verschiedener Quellen zur Informationsbeschaffung wie auch durch rechtliche Einschränkungen der Verfügbarkeit von Informationen determiniert.

Die Arbeit wurde in zwei Etappen durchgeführt. In der ersten Etappe (Kapitel 2) stand in einer Sekundäranalyse die Identifikation der in einem ÖPP-Prozess relevanten Akteure, deren bisheriges Kommunikationsverhalten, der genutzten Medien und des rechtlichen Rahmens für die Informationsbereitstellung im Mittelpunkt. Aus den hierfür deskriptiv untersuchten Projekten wurden Erkenntnisse gewonnen, die nachfolgend in die Erstellung eines Fragebogens und eines Diskursleitfadens einflossen.

In der zweiten Etappe (Kapitel 3) wurde auf der Grundlage der identifizierten Informationsbedürfnisse und Transparenzforderungen eine Online-Befragung mit 134 Teilnehmern durchgeführt. Die Befragung hatte zum Ziel, die zuvor deskriptiv ermittelten Kommunikationsbedürfnisse zu bestätigen, ihre Erfüllung zu erfragen und die Einflussfaktoren auf die Zufriedenheit mit der ÖPP-Kommunikation und auf die Meinungsbildung zu ÖPP zu ermitteln. Die Befragung wurde im Auftrag von Partnerschaften Deutschland von TNS Infratest Sozialforschung durchgeführt und deckte im Ergebnis für die unterschiedlichen Akteursgruppen sehr verschiedene Einflussfaktoren auf ihre Einschätzung zur ÖPP-Kommunikation, die Zuweisung von Wichtigkeit zu einzelnen Anforderungserfüllungen und ihre Gesamtzufriedenheit mit der Kommunikation wie auch den ÖPP-Projekten auf. Im Detail konnten daraus nach Zusammenführen mit den Ergebnissen aus der ersten Untersuchungsphase Handlungspotenziale für die jeweiligen ÖPP-Prozessbeteiligten zusammengestellt werden (Kapitel 4.2). Diese sind differenziert hinsichtlich der erforderlichen Kommunikationsmaßnahmen zu betrachten, da nicht jede Gruppe einer Forderung nach Information, Kommunikation oder Transparenz die gleiche Bedeutung beimisst oder deren Erfüllung als bisher unzureichend betrachtet.

An die Online-Befragung schloss sich eine Online-Diskursphase an, in der die zuvor ermittelten Kommunikationsdefizite näher erörtert wurden. Ebenfalls wurde den 47 Teilnehmern die Möglichkeit gegeben, Vorschläge zur Behebung der empfundenen Intransparenz abzugeben.

Die Auswertung der Ergebnisse der Etappen 1 und 2 zeigt, dass die identifizierten Anforderungen an Transparenz in ÖPP-Projekten von den beteiligten Akteuren unterschiedlich stark gewichtet und als erfüllt bewertet werden. Unterstützt wird die Zufriedenheit der Akteure mit der Kommunikation zu ÖPP-Maßnahmen von der Grundhaltung zu ÖPP, der Wahrnehmung von Informationen, Werten und Zielen sowie einer Erfolgseinschätzung des ÖPP-Projektes. Bezogen auf alle drei betrachteten Gruppen lassen sich die Anforderungen an die Transparenz wie folgt systematisieren (Kapitel 4.3):

- → Einen hohen Einfluss auf die Gesamtzufriedenheit mit der ÖPP-Projektkommunikation und eine große geäußerte Wichtigkeit für die Akteure haben Maßnahmen, die eine Vertrauensbasis zwischen den sich informierenden Akteuren schaffen sowie die Kompetenz der Akteure stärken.
- → Einen geringeren Einfluss auf die Gesamtzufriedenheit mit der ÖPP-Projektkommunikation, aber eine große geäußerte Wichtigkeit für die Akteure haben Maßnahmen, die die Transparenz und Nachvollziehbarkeit der politischen Diskussionen und Entscheidungen in einem ÖPP-Projekt herstellen.
- → Einen hohen Einfluss auf die Gesamtzufriedenheit mit der ÖPP-Projektkommunikation, aber eine geringe geäußerte Wichtigkeit für die Akteure haben Maßnahmen zur regel-

mäßigen Information der Öffentlichkeit, um das bisher entgegengebrachte Vertrauen der Akteure zu bestätigen und zu festigen.

Bei allen Maßnahmen zur gewünschten Transparenz in ÖPP-Projekten kann neben den differenzierten Anforderungen in den verschiedenen Phasen des ÖPP-Prozesses auf diese Faktoren und ihren Einfluss geachtet werden. Die allgemeinen Handlungsvorschläge wurden im Online-Diskurs von den Teilnehmern weiter ausgearbeitet und mit konkreten Ausgestaltungsmöglichkeiten unterlegt.

Die Arbeit stellt damit keinen Anlass für die Änderungen von Rahmenbedingungen dar. Sie gibt jedoch Hinweise für die Informations- und Kommunikationsaktivitäten in ÖPP-Projekten und für die wachsende Relevanz der Berücksichtigung von gemachten Erfahrungen. Die breite Unterstützung der aufgezeigten Handlungsansätze kann dazu beitragen, der Beschaffungsvariante ÖPP einen vorurteilsfreien Platz neben den länger etablierten Beschaffungsweisen einzuräumen.

1 Einführung und Fragestellung

1.1 Bürgerbeteiligung und Informationsbedürfnisse

Neue Formen der Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an öffentlichen Entscheidungsprozessen erfahren in Deutschland in jüngster Zeit erhöhte Aufmerksamkeit. Bürgerinitiativen entstehen unabhängig von Parteizugehörigkeiten und verdichten thematisch orientierte Bürgerinteressen zu anlassbezogenen Aktivitäten. Durch den Einsatz neuer Kommunikationsformen – Stichwort Web 2.0 – gewinnen diese Initiativen rasch an Zulauf und damit an Schlagkraft: Ausgewählte Beispiele in Deutschland[1] zeigen, wie solche oft dezidiert partikularen Interessen dienende Initiativen Einfluss auf politische oder Verwaltungsentscheidungen gewinnen. Neue Formen der Bürgerbeteiligung sind zum einen Symptom der sinkenden Akzeptanz der etablierten politischen Verfahrensweisen,[2] die sich beispielsweise auch in der nachlassenden Wahlbeteiligung[3] manifestiert. Das Vertrauen in die Steuerungsfähigkeit und die Lösungskompetenz der politisch und administrativ Verantwortlichen hat deutlich nachgelassen. Dies manifestiert sich auch darin, dass knapp zwei Drittel (62 Prozent) der Bevölkerung in Deutschland der Meinung sind, dass Infrastrukturprojekte, obwohl sie bereits ein ordentliches Genehmigungsverfahren durchlaufen haben,

1 Beispiel 1: Der Baubeginn eines neuen Hauptbahnhofs in Stuttgart im Frühjahr 2011 wurde verzögert, und ein Mediator wurde zur Diskurssteuerung zwischen Gegnern des Projektes und der öffentlichen Hand sowie Bauunternehmen eingesetzt. / Beispiel 2: Die zahlreichen Demonstrationen von Bürgerinitiativen im Frühjahr und Sommer 2011 zum neuen Großflughafen Berlin-Brandenburg haben zur Überarbeitung der als bereits festgelegt geltenden Flugrouten geführt.

2 SAS: Open Data – Open Government Monitor 2010, 2010, S. 2

3 Der Bundeswahlleiter: Repräsentative Wahlergebnisse, 2009, 1.6 Wahlbeteiligung nach Geschlecht und Altersgruppen seit 1983, http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW_BUND_09/veroeffentlichungen/repraesentative/ueb1_06.xls: Rückgang der Wahlbeteiligung von 1983: 88,4 Prozent auf 2009: 71,4 Prozent.

bei einer mehrheitlichen Ablehnung in der Bevölkerung infrage gestellt werden sollten und rückgängig zu machen sind.[4] Das wirft die Frage auf, inwieweit etablierte Strukturen der Verwaltung und ordnungsgemäße Vergabeverfahren an dieser Stelle immer mehr mit dem öffentlichen Mitgestaltungswillen kollidieren werden. Die Akzeptanz von und die Bereitschaft zu Protest ist vorhanden: 68 Prozent der Bevölkerung haben Verständnis dafür, dass andere – selbst wenn sie eine Minderheit darstellen – gegen Bauprojekte protestieren.[5] Zum anderen aber wird das neue Interesse an Beteiligung auch als Chance zur Revitalisierung der Demokratie wahrgenommen. Elemente partizipativer Demokratie – von Bürgerdialogen und Stadtteilforen bis hin zu Bürgerbegehren oder Bürgerentscheiden – werden deswegen inzwischen auf allen staatlichen Ebenen seitens der etablierten Akteure selbst gefordert und befördert.

Aus der Sicht der Bürgerinnen und Bürger ist es zum einen die unmittelbare eigene Betroffenheit von politischen Entscheidungen und Vorhaben, die zum zivilgesellschaftlichen Engagement motiviert. Angesichts großer öffentlicher Infrastrukturvorhaben, die die Lebenssituation vieler Bürgerinnen und Bürger berühren werden – ein Stichwort ist hier die geplante Energiewende –, ist davon auszugehen, dass die Engagementbereitschaft aus unmittelbarer Betroffenheit – regelmäßig ex negativo – zunehmen wird. Zum anderen ist der grundsätzliche Wunsch von politisch interessierten und gebildeten Bürgern an Mitwirkung zu nennen: aktiver, auch über die eigenen Interessen hinausreichender Bürgersinn, der sich nicht in Partei- und Gremienarbeit, sondern an konkreten Vorhaben ausleben will.[6]

Ob, wie, aus welchem Motiv und mit welchem Ziel man sich engagiert, hängt nicht zuletzt auch davon ab, welche Informationen zur Verfügung stehen. Grundsätzlich ist davon auszugehen: Je mehr Berichte und Mitteilungen zu einem Sachverhalt verfügbar sind, desto größer dürfte die Chance auf den sachlichen Austausch von Perspektiven und Argumenten zwischen Bürgern und Staat sein. Wo Bürgerinnen und Bürger den Eindruck haben, dass ihnen Informationen vorenthalten werden oder bestimmte Kenntnisse den Entscheidungsträgern selbst nicht vorliegen, dürften sie wenig Vertrauen in öffentliche Entscheidungen entwickeln. Laut der Studie „Akzeptanzprobleme großer Infrastrukturprojekte“ des Instituts für Demoskopie Allensbach sind „lediglich 10 Prozent überzeugt, dass die Information und Beteiligung der Bürger im Allgemeinen ausreichend ist“.[7] Umgekehrt kann die Qualität des Verhältnisses zwischen Politik/Verwaltung einerseits und Bürgern andererseits durch offene Kommunikation durchaus gewinnen. So gaben beispielsweise bei einer von forsa – Gesellschaft für Sozialforschung und statistische Analyse mbH – im Juni 2010 durchgeführten repräsentativen Befragung von 1.018 Bundesbürgern 88 Prozent an,[8] dass sie die Veröffentlichung nicht-personenbezogener Informationen durch die Behörden befürworten würden.

---

4 Institut für Demoskopie Allensbach: Akzeptanzprobleme großer Infrastrukturprojekte (Vorabauswertung zur Pressemitteilung am 9.9.2011), 2011, S. 7 f.

5 Ebenda

6 Kehl, Konstantin et al.: Grenzen des Engagements. Herausforderungen für den gesellschaftlichen Zusammenhalt, Heidelberg: Centrum für Soziale Investitionen und Innovationen 2011, S. 3

7 Institut für Demoskopie Allensbach: Akzeptanzprobleme großer Infrastrukturprojekte (Vorabauswertung zur Pressemitteilung am 9.9.2011), 2011, S. 3

8 Die Studie wurde im Auftrag von SAS durchgeführt und im „Open Data – Open Government Monitor 2010“ (2010) veröffentlicht. S. 3

Sie erhoffen sich dadurch einerseits einen stärkeren Anreiz für die Behörden, effizienter zu arbeiten. Andererseits sehen auch 81 Prozent der Befragten, dass sie sich durch die generelle Veröffentlichung behördlicher Daten besser in Entscheidungsprozesse einbringen und diese auch eher beeinflussen können.

Wenn die Beteiligung der Bürger sowohl von ihnen selbst als auch von Politik und Verwaltung in weiter wachsendem Maße eingefordert und zum Erfolgsfaktor für öffentliche Vorhaben gemacht wird, ist eine gelingende Kommunikation zwischen diesen Partnern eine notwendige und zu gewährleistende Voraussetzung. Das gilt umso mehr für neue oder bisher unbekannte Formen öffentlichen Handelns wie dies z. B. bei Öffentlich-Privaten Partnerschaften (ÖPP) der Fall ist. ÖPPs sind einerseits mit dem Reiz des Neuen, Innovativen konnotiert, andererseits führt Unkenntnis über einen Sachverhalt erfahrungsgemäß auch schnell zu Misstrauen.

1.2 Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP) als Beschaffungsvariante

Im Rahmen öffentlicher Beschaffungsprozesse stellt die partnerschaftlich geregelte Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft (Öffentlich-Private Partnerschaft – ÖPP) eine relativ junge Alternative dar. Belegbar sind erste Projekte, die auf der Grundlage dieses Ansatzes im Hochbau seit 2002 initiiert wurden. Bis einschließlich Juli 2011 wurden im Hoch- und Tiefbau bisher 167 Projekte auf kommunaler, Landes- oder Bundesebene vertraglich als ÖPP abgeschlossen.[9] Hinzu kommen weitere Projekte in den Bereichen IT und Dienstleistungen, Medizintechnik, Beleuchtung und in anderen Sektoren. Gemessen an den gesamten Bauinvestitionen, die die öffentliche Hand jährlich tätigt, liegt der Anteil der als ÖPP umgesetzten Projekte jedoch derzeit um 4 Prozent.[10]

Als Öffentlich-Private Partnerschaften werden langfristige vertraglich geregelte Kooperationen zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft verstanden, die der wirtschaftlichen Erfüllung öffentlicher Aufgaben über den gesamten Lebenszyklus eines Projektes dienen. Der Lebenszyklus beschreibt dabei alle Phasen von der Planung und Finanzierung über die Errichtung bzw. Sanierung und den Betrieb bis hin zur Verwertung eines Projekts.

ÖPP-Projekte sollen eine optimale Risikoallokation, hohe Termintreue und Kostensicherheit gestatten. Der Lebenszyklusansatz befördert die Servicequalität und den Innovationsgrad; zugleich ermöglicht er der öffentlichen Hand die langfristige Planbarkeit von Ausgaben.

ÖPP kann daher in vielen Fällen große Chancen für die öffentliche Hand bieten: Die Erfahrung zeigt aber auch: Es gibt Projekte, in denen ÖPP als Beschaffungsvariante eher ungeeignet ist. Grundsätzlich wird deshalb die Wirtschaftlichkeit einer ÖPP-Maßnahme bis zur Zuschlagserteilung und Vertragsunterzeichnung mit entsprechenden Instrumenten (Machbarkeitsstudie, Eignungstest, vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, abschließende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung) kontinuierlich bewertet und überprüft.

9 ÖPP Deutschland AG: Öffentlich-Private Partnerschaften in Deutschland – 1. Halbjahr 2011, August 2011, S. 7

10 Ebenda

1.3 Informationsbedürfnisse im Rahmen von ÖPP-Prozessen

Der immer vielfältiger artikulierte Bedarf an Teilhabe, Mitbestimmung und Informationsbereitstellung ist auch bei öffentlichen Beschaffungsprozessen im Rahmen von Öffentlich-Privaten Partnerschaften vorhanden. Aus ersten Erfahrungen mit Kommunikationsprozessen im Rahmen von ÖPP-Projekten lässt sich schließen, dass das Informationsinteresse aller Beteiligten bei dieser – immer noch recht neuen – Beschaffungsvariante höher ist als das Interesse an Projekten der konventionellen – d. h. „eingeübten" – Beschaffung. Da deshalb auch mehr Raum für Fehlinterpretationen und Vorurteile besteht, die den Erfolg eines ÖPP-Projekts gefährden können, kommt den Kommunikationsprozessen eine entscheidende Rolle zu. Wie ein ÖPP-Projekt von den Beteiligten bewertet wird, hängt in hohem Maße davon ab, welche Informationen bereitstehen und wie sie rezipiert werden.

Dass die Kommunikation einen direkten Einfluss auf den Erfolg eines ÖPP-Projektes haben kann, zeigte schon die im Jahr 2008 veröffentlichte PPP-Projektanalyse[11] „Gründe und Motive für das Nichtzustandekommen und das Scheitern von PPP-Vorhaben der öffentlichen Hand".[12] So konnte bereits in der Frühphase der untersuchten 25 Projekte festgestellt werden, dass „bestehende Bedenken bzw. Vorbehalte in Verwaltung und Politik entweder auf eine fehlende bzw. mangelhafte Informationsbeschaffung zurück gehen [...] bzw. politisch motiviert sind."[13] Der politische Widerstand äußert sich dann öffentlichkeitswirksam und aufgrund nicht objektiver Informationen.[14] Bei Abbrüchen von geplanten ÖPP-Projekten nach der Machbarkeits- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung werden außerdem noch personengebundene Hintergründe für das Scheitern verantwortlich gemacht. Auch hier zeigt sich, dass „die mangelhafte Einbindung von Verfahrensbeteiligten / Entscheidungsträgern bzw. deren mangelhafte Informationslage"[15] Auslöser für den Abbruch des ÖPP-Projektes war.

Dabei können Beteiligte an dem ÖPP-Prozess auf ganz unterschiedlicher Ebene und zu unterschiedlichen Zeitpunkten miteinander in einen Interaktionsprozess eintreten. Während der Phase der Bedarfsfeststellung und in der Planungs- und Konzeptionsphase sind i. d. R. die Vertreter der öffentlichen Hand auf der Verwaltungsebene wie auf der politischen Ebene die aktiv Handelnden. Sie werden als potenzielle Auftraggeber zu diesem Zeitpunkt bereits von den allgemein am Projekt Interessierten befragt. Der Informationsbedarf besteht bei vom möglichen Projekt später Betroffenen (Nutzer der Leistung) sowie z. B. bei Medienvertretern oder Bürgerinitiativen. Wenn die Entscheidung zugunsten der Durchführung einer Beschaffungsmaßnahme als ÖPP erfolgt ist, treten in den folgenden Phasen der Vertragsvorbereitung, der Durchführung der ÖPP und des nachfolgenden Betriebs in diesen Beziehungskontext außerdem die Vertreter der Privatwirtschaft als Auftragnehmer ein.

Die Kommunikation zwischen öffentlicher Hand (Politik, Verwaltung) und Auftragnehmer (Privatwirtschaft) ist naturgemäß sehr umfassend und basiert auf der geschlossenen

11 PPP: Public Private Partnership (verwendet als Synonym zu ÖPP)

12 Initiativgruppe Partnerschaften Deutschland (PD) der Initiative Finanzstandort Deutschland (IFD) und weiterer Partner: PPP-Projektanalyse – Gründe und Motive für das Nichtzustandekommen und das Scheitern von PPP-Vorhaben der öffentlichen Hand, 2008.

13 Ebenda, S. 13

14 Ebenda, S. 14

15 Ebenda, S. 21

vertragsrechtlichen Beziehung. Der Austausch von Informationen zwischen diesen beiden Partnern erfolgt projektinhaltbezogen mit dem gemeinsam erarbeiteten Ziel einer erfolgreichen Umsetzung der geplanten Maßnahme. Die Kommunikationsinhalte beziehen sich dabei in vielfältiger Art und Weise auf unterschiedliche Aspekte der Planung, der Umsetzung, auf Zeitpläne, Kosten, Termine und sonstige Informationen im Zusammenhang mit einer Bau-/Sanierungsmaßnahme und dem anschließenden Betrieb. Die Bereitstellung von Informationen und der regelmäßige Austausch zwischen diesen beiden Partnern sind Bestandteil ihrer vertraglichen Beziehung.

Das aufgrund erster Beobachtungen identifizierte besondere Interesse an der Teilhabe an Beschaffungsprozessen durch die späteren Nutzer (Betroffene) wie auch andere – nur mittelbar – Betroffene (Medien, Bürgervertreter) wird dagegen nicht durch feststehende Informationsflüsse bedient. Die zwischen den (potenziellen) Auftragnehmern und der öffentlichen Hand ausgetauschten Projektdetails sind nur zum Teil für eine öffentliche Verbreitung bestimmt. Sie können z. B. den Einschränkungen zur Wahrung von Betriebsgeheimnissen des privaten Anbieters unterliegen. Andere Informationen sind dagegen frei für die Veröffentlichung, werden jedoch aus Unsicherheit über die Rechtslage häufig gar nicht oder nur zu Teilen kommuniziert. Aufgrund dieser teilweise vollständig fehlenden Kommunikation fühlen sich die weiteren Beteiligten und Interessenten an dem Projekt von allen Informationen ausgeschlossen. Die Chance wird häufig durch die Projektträger nicht genutzt, ÖPP-Projektzusammenhänge einfach und verständlich darzustellen. Vielmehr werden Informationen nicht ausreichend für Interessenten aufbereitet. Sie erhalten dann aufgrund der hohen Komplexität trotz Veröffentlichung das Stigma der bewussten Verkomplizierung. Auch wird aufgrund der fehlenden Nachvollziehbarkeit und Einordnungsmöglichkeit in das Gesamtprojekt unterstellt, dass Daten fehlen, geheim gehalten werden oder versteckt sind. Die so entstandenen absichtlichen oder unabsichtlichen Wissenslücken führen zur Entwicklung von eigenen Erklärungen, die jedoch vom tatsächlichen Projektgegenstand abweichen können. Vorbehalte, Gerüchte, Mutmaßungen und Annahmen zu dem fraglichen ÖPP-Projekt werden entwickelt. Im Zweifelsfall kann hieraus eine aktive Gegenbewegung entstehen, die auch mit später (noch zusätzlich) zur Verfügung gestellten Informationen durch die öffentliche Hand (Politik, Verwaltung) oder den Auftragnehmer nur noch schwer offen und dialogisch zu gestalten ist.

1.4 Fragestellung und Ziel der Untersuchung

Das Ziel der Untersuchung war es, exemplarisch die tatsächlichen bzw. wahrgenommenen Informationslücken der an einem ÖPP-Prozess beteiligten Gruppen in geplanten, laufenden und abgebrochenen ÖPP-Projekten zu erheben. Damit wird ein Überblick darüber gegeben, wann bei welchen Akteuren in welcher Projektphase „typische“ Vorurteile und Gegenargumente gegen das (angedachte oder geplante) Projekt entstehen und artikuliert werden. Um diese Aussagen zu systematisieren, werden sie in den Kontext eines Überblicks über Informationsprozesse und Kommunikationsaktivitäten innerhalb von ÖPP-Projekten gestellt.

Mit der hier angelegten Untersuchung sollen daher die folgenden Fragestellungen beantwortet werden:

↓ Akteure

- Wer sind die maßgeblich an einem Meinungsbildungsprozess während eines ÖPP-Projektes beteiligten Akteure?

↓ Einstellungen

- Welche Einstellungen werden von den maßgeblich an einem ÖPP-Projekt beteiligten Akteuren gegenüber dem Projekt artikuliert?
- Worauf beruhen diese Einstellungen?
- Sind diese Einstellungen beeinflussbar?

↓ Beteiligung

- Wie äußern die nur mittelbar am ÖPP-Projekt Beteiligten ihren Wunsch nach Teilhabe?
- Welche Kommunikationskanäle werden von allen Projektbeteiligten genutzt, um den Meinungsbildungsprozess zu beeinflussen?

↓ Information

- Welche Informationen können und sollen in welchen ÖPP-Projektphasen zur Meinungsbildung der Beteiligten beitragen?
- Wie entstehen Informationslücken und -defizite?
- In welcher Projektphase artikulieren welche Akteure im ÖPP-Prozess Informationsdefizite?
- Wie reagieren andere Akteure auf die formulierten Informationsbedürfnisse?
- Welche Informationen werden (subjektiv) von welchen Projektbeteiligten als wichtig wahrgenommen?
- Welche Informationen werden (subjektiv) von den Gruppen, die als „unmittelbar und mittelbar Betroffene“ bezeichnet werden können, als defizitär dargestellt?
- Aufgrund welcher Informationsabfolgen und Kommunikationsaktivitäten werden Informationsbedürfnisse der am ÖPP-Projekt Beteiligten als umfassend und frühzeitig wahrgenommen?
- Welche Informationen aus vorangegangenen Projekten (dabei aus den Phasen III bis V) haben die Meinungsbildung bei neueren Projekten (Phase I bis III) beeinflusst?

1.5 Methodisches Vorgehen

Die Untersuchung zur Beantwortung der vorgenannten Fragen wurde in zwei Etappen durchgeführt. In Etappe 1 wurde auf der Grundlage einer ersten Analyse bestehender In-

formationsprozesse in ÖPP-Projekten gemeinsam mit dem sozialwissenschaftlichen Forschungsinstitut TNS Infratest Sozialforschung GmbH – es wurde nach einer beschränkten Ausschreibung beauftragt –, ein Konzept für die Befragung von relevanten Zielgruppen in Form eines detaillierten und ausgearbeiteten Fragebogens und Diskursleitfadens entwickelt. In Etappe 2 wurde eine Befragung sowie ein Online-Diskurs durchgeführt, bei denen die ÖPP-Projektbeteiligten nach ihren Informationsbedürfnissen und Meinungsbildungsprozessen befragt und mit ihnen über ihre Erwartungen diskutiert wurde.

2 Etappe 1: Sekundäranalyse exemplarischer ÖPP-Projekte

In Etappe 1 wurden zunächst ein Fragebogen und ein Leitfaden für eine Befragung der Akteure zur Meinungsbildung und zum Informationsbedarf während eines ÖPP-Projektes erarbeitet. Dies erfolgte auf der Grundlage einer exemplarischen Analyse von ausgewählten ÖPP-Projekten.

↓ Die erste Etappe gliederte sich in folgende Arbeitsabschnitte:

- Analyse von Kommunikationsprozessen, Medien, Teilhabern in ausgewählten ÖPP-Projekten
- Vergleich der Informationsprozesse mit festgestellten Rahmenbedingungen (ÖPP)
- Entwicklung eines Fragenkataloges und eines Leitfadens für eine moderierte Diskussion
- Festlegung des Teilnehmerkreises

2.1 Definition des Untersuchungsgegenstandes für die Sekundäranalyse

Um im Rahmen der Untersuchung einen genauen Überblick über bestehende Informationsdefizite in allen ÖPP-Prozessphasen (vgl. 2.1.2) zu erhalten, sollten die für die exemplarische Untersuchung auszuwählenden Projekte eine nachvollziehbare, öffentliche, in allen Phasen durchgängige und möglichst von mehreren Projektbeteiligten oder -interessierten geführte Kommunikation aufweisen. Sie sollten außerdem Projekte in verschiedenen Sektoren repräsentieren sowie wenn möglich auch auf allen Gebietskörperschaftsebenen angesiedelt sein. Hinzu kommt, dass es Projekte sein sollten, die sich in unterschiedlichen Phasen befinden bzw. auch abgebrochen wurden.

Unter Berücksichtigung dieser Anforderungen wurde anhand interner Daten der ÖPP Deutschland AG zu den bekannten rund 160 ÖPP-Projekten mit Vertragsabschluss sowie zu ausgeschriebenen oder gescheiterten Projekten eine erste Eingrenzung der infrage kommenden Projekte vorgenommen. Weitere Unterstützung zur Auswahl geeigneter Projekte wurde auch von den Kompetenzeinheiten der Länder sowie Verbänden erbeten und in Form geeigneter Projekte und der jeweiligen Ansprechpartner geliefert.

Rund ein Drittel der Projekte schied aus dem Untersuchungskreis aus, da eine über die Pflichtbekanntmachung hinausgehende Kommunikation nicht stattfand, weder dokumentiert noch nachvollziehbar ist oder nur einseitig betrieben wurde. Häufig betraf dies Projekte, die in den frühen Jahren der ÖPP-Initiative (von 2002 bis ca. 2005) vertraglich abgeschlossen wurden. Weitere Projekte wurden von der Untersuchung aufgrund einer stark eingeschränkten oder nur in bestimmten Projektphasen betriebenen Kommunikation ausgeschlossen. Aufgrund einer erweiterten (Internet-)Recherche verblieben ca. 60 Projekte unterschiedlicher Sektoren, die als potenzieller Untersuchungsgegenstand in Betracht gezogen wurden. Die Projekte wurden in Sektoren analog der Erfassung in der PPP-Projektdatenbank des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)[16] unterteilt, d. h. in die Sektoren „Schulen, Kitas, Bildung“, „Freizeit, Sport, Kultur“, „Verwaltung“, „Sicherheit“, „Gesundheitswesen“ sowie „Sonstige“. Der Schwerpunkt liegt auf Hochbauprojekten sowie auf Kommunal- und Landesstraßen.

Um später Hinweise auf eventuelle Unterschiede der Kommunikation in Abhängigkeit des Projektinhalts zu erhalten, wurden jeweils vier bis fünf Projekte eines Sektors einer detaillierten Untersuchung unterzogen. Auch innerhalb dieser intensiven Recherche fielen Projekte aus dem Untersuchungskreis heraus, da sie die oben genannten Anforderungen nicht erfüllten.

Die ausgewählten Projekte wurden ausschließlich anhand der im Internet oder anderen Medien (z. B. Informationsbroschüren) verfügbaren Informationen untersucht.

Die folgende Tabelle zeigt die hinsichtlich der Informations- und Kommunikationswege und ihrer Beteiligten detailliert untersuchten Projekte. Sie wurde kategorisiert in den Status des Projektes – erfolgreich (z. B. bei erfolgtem Vertragsabschluss oder bestehender Bau-/Betriebsphase), gescheitert (z. B. bei einem abgebrochenen ÖPP-Projekt), offen (z. B. bei noch fehlender Vergabebekanntmachung) –, die Lebenszyklusphase, in dem sich das Projekt befindet (siehe hierzu ausführlich Kapitel 2.3), den Sektor, dem das Projekt zugeordnet werden kann, sowie der Gebietskörperschaft, d. h., ob der Projektträger dem Bund, Land oder der Kommune zuzuordnen ist.

PROJEKT	STATUS (ERFOLGREICH / GESCHEITERT / OFFEN)	LEBENSZYKLUS (BEFINDET SICH IN PHASE I, II, III, IV, V)	SEKTOR	GEBIETSKÖRPERSCHAFT (BUND, LAND, KOMMUNE)
Rettungswache des Kreises Soest	erfolgreich	IV	Hochbau / Sicherheit	Kommune
Schulen in Braunschweig	erfolgreich	II, Vergaberüge, Nachprüfung	Hochbau / Bildung	Kommune
Schulen und Kitas in Halle	erfolgreich	IV	Hochbau / Bildung	Kommune

16 www.ppp-projektdatenbank.de

PROJEKT	STATUS (ERFOLGREICH / GESCHEITERT / OFFEN)	LEBENSZYKLUS (BEFINDET SICH IN PHASE I, II, III, IV, V)	SEKTOR	GEBIETSKÖRPERSCHAFT (BUND, LAND, KOMMUNE)
Schulen in Bergneustadt	erfolgreich	IV	Hochbau / Bildung	Kommune
Gymnasium in Northeim	erfolgreich	III	Hochbau / Bildung	Kommune
Straßen des Kreises Lippe	erfolgreich	IV	Verkehr	Kommune
Vital Ressort in Winterberg	erfolgreich	III	Hochbau / Freizeit	Kommune
Schulen in Wilhelmshaven	gescheitert	II, Beschlussvorlage zu ÖPP abgelehnt	Hochbau / Bildung	Kommune
Platz der Dt. Einheit in Wiesbaden	gescheitert	III, Rat lehnt Verhandlungsergebnis aus Wettbewerblichem Dialog ab	Hochbau / Freizeit	Kommune
BBS in Kaiserslautern	gescheitert	II, Eigenrealisierung wegen übergeordneten Gründen	Hochbau / Bildung	Kommune
Theater in Trier	offen	I	Hochbau / Kultur	Kommune
Schulen in Potsdam	offen	II	Hochbau / Bildung	Kommune

Tabelle 1: Für die Sekundäranalyse ausgewählte Projekte

2.2 ÖPP-Prozessbeteiligte

Zu Beginn wurden die beobachteten Gruppen des ÖPP-Prozesses anhand ihrer Stellung innerhalb des Projektes in die Gruppen der öffentliche Hand (Politik und Verwaltung), Auftragnehmer, Nutzer und andere Betroffene eingeteilt. Dabei umfasst die Gruppe der öffentliche Hand (Politik und Verwaltung) nicht nur die entscheidenden Verwaltungseinheiten, sondern z. B. auch die politisch am Prozess Beteiligten. Die Gruppe der Auftragnehmer enthält neben dem Hauptauftragnehmer ebenfalls Nachunternehmer sowie eventuell unterlegene Marktteilnehmer. Die Nutzer beinhalten auch ihre eventuell vorhandenen Interessenvertreter und Dachorganisationen. Diese Gruppen sind hinsichtlich ihrer Einstellung zum Projekt nicht immer homogen, sondern können Befürworter, Gegner und Neutrale enthalten. Im Rahmen der Dokumentation wurde – wenn möglich – anhand eines Kommunikationsstranges untersucht, welches Gruppenmitglied eine Äußerung aus welchem Grund wie und wann und an welche Gruppe gerichtet hat.

2.3 ÖPP-Projektphasen

Die in der folgenden Grafik dargestellte Gliederung der ÖPP-Phasen entspricht der allgemein angewandten Terminologie.[17] Sie visualisiert die Phasen eines ÖPP-Projektes. Im Falle dieser Untersuchung erfolgte jedoch eine Differenzierung dahingehend, dass die Phase

17 In Anlehnung an: Finanzministerium Nordrhein-Westfalen: Public Private Partnership im Hochbau, Wirtschaftlichkeitsvergleich, Düsseldorf, November 2003

„Implementierung & Vertragscontrolling“ in zwei weitere Phasen aufgespalten wurde. Damit wird dem Leistungsspektrum aus Sicht des privaten ÖPP-Partners Rechnung getragen, welches auch in der Öffentlichkeit wahrnehmbar ist. Die Phase „Implementierung & Vertragscontrolling“ (Sichtweise der öffentlichen Hand) beinhaltet für den privaten Partner die zwei Phasen „Bau / Sanierung des ÖPP-Projektes“ und „Betrieb“. Die Phase „Verwertung“ ist in Deutschland noch bei keinem ÖPP-Projekt erreicht und wird daher in dieser Arbeit in den nachfolgenden Darstellungen nicht berücksichtigt.

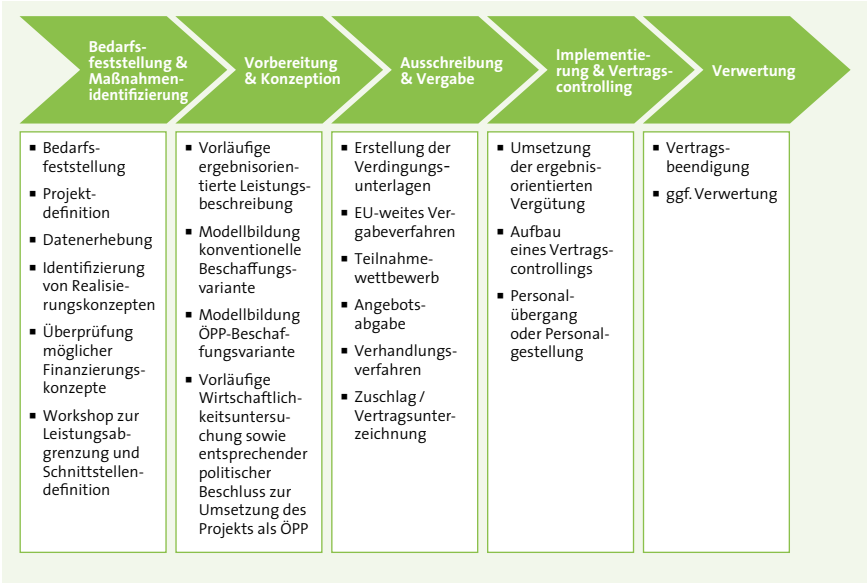


Abbildung 1: Phasen des ÖPP-Verfahrens aus Sicht der öffentlichen Hand[18]

Die Phase der Bedarfsfeststellung und Maßnahmenidentifizierung endet mit der Aussage über eine grundsätzliche Eignung des Infrastrukturvorhabens als ÖPP-Projekt und ist eine qualitative Einschätzung. Die anschließende Phase der Vorbereitung und Konzeption beinhaltet als quantitative Größe eine Prognose der Wirtschaftlichkeit in Form einer vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Hierbei wird die Wirtschaftlichkeit des Projektes als ÖPP-Modell der konventionellen Beschaffung (Public Sector Comparator, PSC) gegenüber gestellt. Dies ist die Grundlage für die Entscheidungsfindung der politischen Gremien. Die abschließende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Sinne eines Nachweises der Wirtschaftlichkeit eines ÖPP-Projektes ist als Ergebnis der Verhandlungsverfahren in der Phase „Ausschreibung und Vergabe“ Grundlage einer Vergabe des Auftrags. Die Phase Implementierung und Vertragscontrolling enthält im Wesentlichen die Kontrolle der Leistungen des privaten Partners während der Bau- und Betriebsphase sowie die Anwendung vereinbarter

18 Ebenda

Vergütungsmechanismen und Bonus- und Malussysteme. Hinsichtlich der erwarteten Informationen und der gewünschten Kommunikationswege wird diese Phase differenziert in die Phasen Bau / Sanierung sowie Betrieb. Die Verwertung kann sowohl das im Vertrag festgelegte Ende der Vertragsbeziehungen mit vereinbarten Endschaftsregelungen bedeuten, wie auch eine darüber hinausgehende andere Verwendung zum Inhalt haben.

ÖPP-PROJEKTPHASEN FÜR DIE ARBEIT „TRANSPARENZ BEI ÖPP-PROJEKTEN“	KURZBESCHREIBUNG
I. Bedarfsfeststellung & Maßnahmenidentifizierung	▪ Bedarfsfeststellung ▪ Projektdefinition ▪ Datenerhebung ▪ Identifizierung von Realisierungskonzepten ▪ Überprüfung möglicher Finanzierungskonzepte
II. Vorbereitung & Konzeption	▪ Vorläufige ergebnisorientierte Leistungsbeschreibung ▪ Modellbildung konventionelle Beschaffungsvariante ▪ Modellbildung ÖPP-Beschaffungsvariante ▪ Politischer Beschluss zur Umsetzung ÖPP
III. Ausschreibung & Vergabe	▪ Erstellung Verdingungsunterlagen ▪ EU-weites Vergabeverfahren ▪ Teilnahmewettbewerb ▪ Angebotsabgabe ▪ Verhandlungsverfahren ▪ Zuschlag / Vertragsunterzeichnung
IV. Bauphase	▪ Umsetzung der ergebnisorientierten Vergütung ▪ Aufbau eines Vertragscontrollings
V. Betriebsphase	▪ Personalübergang oder Personalgestellung ▪ Umsetzung der ergebnisorientierten Vergütung ▪ Vertragscontrolling
VI. Verwertung	▪ Vertragsbeendigung ggf. Verwertung

Tabelle 2: Definierte Phasen des ÖPP-Verfahrens für die Arbeit „Transparenz bei ÖPP-Projekten“. Angepasste Darstellung, in Anlehnung an Phasen des ÖPP-Verfahrens aus Sicht der öffentlichen Hand[19]
Quelle: PD

2.4 Informations- und Meinungsbildungsprozesse

Informationsprozesse

Informationen werden von verschiedenen Akteuren aufgrund unterschiedlicher Ambitionen ausgetauscht. Da Bestandteil dieser Arbeit das Auffinden von subjektiv wahrgenommenen fehlenden Informationen oder die Identifikation der Art der vermissten Information bzw. des Zeitpunktes der Artikulation darüber ist, müssen die Akteure und Anlässe des Informationsaustausches genauso wie die gewählten Kommunikationskanäle untersucht werden.

19 Ebenda

Informationsprozesse werden dabei abhängig von den Akteuren (siehe 2.1.2) sowie deren Intentionen gestaltet. Der Anlass der Kommunikation kann eine zugrunde liegende Informationspflicht der öffentlichen Hand (Politik und Verwaltung) sein (beispielsweise eine Bekanntmachung einer Ausschreibung oder einer Vergabe – Phase III – IV). Es kann aber auch die Veröffentlichung des potenziellen Auftraggebers (öffentliche Hand) über eine mögliche Projektidee in Phase I oder II sein, d. h. eine neutrale und freiwillige Informationsbereitstellung beinhalten. Auf der Seite der öffentlichen Hand können jedoch auch andere Beteiligte (z. B. andere Verwaltungsbereiche oder andere politische Fraktionen) ihrerseits neben den amtlichen Veröffentlichungen Kommunikationswege nutzen. Hierbei sind sie gleichermaßen auf ausreichende und qualitativ hochwertige Informationen angewiesen, um ihre Themen neutral oder vorurteilsbehaftet zu inszenieren.

Der bezuschlagte Auftragnehmer kann ab Phase III freiwillig über den Fortgang des Projektes berichten. Zu erwarten ist, dass er sich dabei auf die Vorteile seines Projektes bezieht.

Die mittelbar und unmittelbar Betroffenen sind eher von subjektiven Ambitionen in der Kommunikation geprägt. Sie verteidigen häufig Einzel- oder Gruppeninteressen und argumentieren – zum Teil aufgrund fehlender Informationen – mit bereits bekannten Argumenten anderer Betroffenenvertretungen. Diese können dann neutral, mit Vorurteilen belastet, aufgrund von Informationsdefiziten bzw. bewusst falsch eingesetzt sein.

Wichtig bei der Untersuchung war auch, eine mögliche Wirkung der Kommunikation der Akteure auf die – soweit identifizierbar – Adressaten abzubilden. Aufgrund der deskriptiven Herangehensweise stellt dies jedoch eine Herausforderung dar, da die für die Untersuchung zugänglichen Materialien nur sehr eingeschränkt Rückschlüsse auf die Rezeption der gesendeten Information auf Empfängerseite zuließen.

Der Informationsprozess kann durch die Nutzung unterschiedlicher Kommunikationskanäle gestaltet werden. Hierzu zählen die Mittel der direkten (beispielsweise Bürgerversammlungen) und der indirekten (beispielsweise Pressemitteilungen oder Internetplattformen) Kommunikation.

Meinungsbildung

Bei der öffentlichen Diskussion, ob Infrastrukturprojekte mit einem ÖPP-Beschaffungsmodell oder konventionell durchgeführt werden sollen, wird zunächst ein Meinungsbildungsprozess angestoßen – in politischen Gremien, in der Verwaltung und bei den betroffenen Mitarbeitern und Nutzern. Jeder einzelne Akteur bzw. Betroffene wird sich dazu unterschiedlich intensiv mit dem Thema auseinandersetzen und sein Verhalten bzw. seine Kommunikation (aktive oder passive Zustimmung bzw. Ablehnung oder Neutralität) im weiteren Projektverlauf danach ausrichten. Neben dieser Ausbildung der primären Grundhaltung „pro oder contra ÖPP“ lassen sich aber auch (Un-)Zufriedenheiten mit den eher operativen Kommunikationsprozessen im Verlauf eines ÖPP-Projektes beobachten und analysieren.

Die Verwendung von Verhaltensmodellen kann dabei helfen, im Vorfeld einer empirischen Untersuchung Hypothesen zu potenziellen Einflussfaktoren aufzustellen. Diese haben in erster Linie den Zweck, dass keine wichtigen Fragen und Merkmale im Erhebungsinstrument vergessen werden.

Die Literatur bietet eine Vielzahl von Modellen zur Erklärung von Meinungsbildung und Verhaltensänderung,[20] deren Elemente häufig Überschneidungen aufweisen. Die häufigste Verwendung bei empirischen Untersuchungen von Individuen ist das KAB-Modell von Ajzen und Fishbein.[21] Andere Modelle basieren i. d. R. auf diesem Grundmodell und ergänzen es um weitere Variablen je nach Aufgabenstellung.

↓ Auch für die vorliegende Aufgabenstellung scheint das Modell eine plausible Ausgangsbasis für die Aufstellung von Hypothesen über die Zusammenhänge von:

- persönlichen Werten und Motiven der Akteure,
- ihrer Ansichten zu ÖPP,
- ihrer Zufriedenheit mit der Kommunikation als Zielformulierung des angestrebten Kommunikationsverhaltens zu sein.

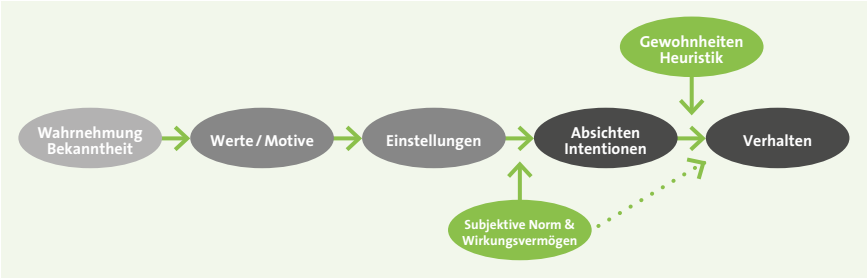


Abbildung 2: Modell für die Hypothesenaufstellung zum Meinungsbildungsprozess; TNS Infratest 2011[22]

Zusätzlich lässt sich das Modell durch weitere potenzielle Einflussfaktoren ergänzen, die erst in letzter Zeit durch die neueren Erkenntnisse der Verhaltensökonomie (Behavioural Economics) an Bedeutung gewonnen haben und in Erhebungsinstrumenten berücksichtigt werden. Ein bislang oft vernachlässigter Faktor in der formativen Forschung ist die Rolle der Heuristik im Prozess der menschlichen Entscheidungsfindung. Heuristiken sind eine Art gedanklicher Abkürzungsweg oder „Daumenregeln", um sich die Bewertung und Entscheidungsfindung bei komplexen Fragestellungen zu erleichtern. Dies kann für den Einzelnen sehr hilfreich sein, allerdings besteht die Gefahr einer systematischen Verzerrung von Entscheidungen, die nicht im eigenen Interesse sind. Je höher der Entscheidungsdruck, umso häufiger greifen Menschen auf diese gedankliche Abkürzung zurück. Wenn z. B. eine Person nicht die Zeit hat, eine Entscheidung zu treffen, indem Vor- und Nachteile der verschiede-

20 Darnton: Practical Guide: An overview of behaviour change models and their uses: Government Social Research (GSR) Behaviour Change Knowledge review, 2008. Hier werden über 60 Modelle genannt, von denen mindestens die Hälfte als empirisch ausreichend gesichert gelten können.

21 Vgl. Fishbein, Martin / Ajzen, Icek: Belief, Attitude, Intention, and Behaviour: An Introduction to Theory and Research. Reading, MA: Addison-Wesley 1975; KAB = Knowledge–Attitude–Behaviour-Modelle wurden entwickelt zur Erklärung des Einflusses von Einstellungen auf Kaufentscheidungen und basieren auf der Annahme, dass die Wertvorstellungen eines Individuums die Einstellung zu einem Thema / Objekt / Person / Institution mitprägen und diese wiederum die Absicht beeinflusst, sich in einer bestimmten Weise zu verhalten.

22 Das Grundmodell basiert auf Ajzen / Fishbein: Theorie des geplanten bzw. überlegten Handelns, in: Ebenda.

nen Handlungsoptionen gründlich abgewogen werden, wird sie oftmals auf eine „wohl begründete Vermutung“ zurückgreifen.

↓ Die häufigsten Formen der Heuristik sind im Folgenden zusammengefasst:[23]

- Die Verlustangst erklärt, dass Menschen dazu neigen, mehr Energie aufzuwenden, um einen Verlust zu vermeiden, als einen Gewinn zu sichern. Die Kommunikation zu potenziellen Verlusten ist deutlich motivierender als die Kommunikation über potenzielle Gewinne.
- Die Trägheit ist ein Synonym für die Macht der Gewohnheit bzw. die Tendenz zur Beibehaltung des Status quo. Neue, ungeübte Verfahrensweisen werden als unbequem oder gar risikoreich wahrgenommen. Entsprechend groß ist die Kommunikationsenergie, die vor Maßnahmenentscheidungen zur Überwindung der Kräfte des Bewahrens aufgebracht werden muss.
- Die Anker- bzw. Anpassungsheuristik ist eine Erklärung dafür, wie ein Ausgangspunkt oder ein willkürlich definierter Anker die Bewertung einer Sache unbewusst beeinflusst. Im Rahmen einer Preisverhandlung setzt das Eröffnungsgebot den Anker für die spätere Zufriedenheit mit dem Verhandlungsergebnis. Im Kontext einer Verhaltensänderung sollte für Kommunikationsprozesse ein geeigneter Ausgangspunkt bzw. passender Rahmen („Framing“) gewählt werden, an dem die Denkprozesse der Personen ihren Anfang nehmen können.
- Die Verfügbarkeitsheuristik beschreibt den Vorgang, wenn die Beurteilung der Wichtigkeit oder Wahrscheinlichkeit eines Ereignisses höher gewichtet wird, wenn man sich an ähnliche Ereignisse erinnert bzw. sie aktuell beobachtet. Die Entscheidung, schnell zu fahren, wird z. B. davon beeinflusst, ob ein Freund Ihnen gerade erzählt hat, dass er am Tag zuvor wegen zu schnellen Fahrens angehalten wurde. Die Abrufbarkeit von Ereignissen bestimmt die Beurteilung der Wahrscheinlichkeit, mit der diese dann auch eintreten.
- Die Repräsentativitätsheuristik zeigt an, welche subjektiven Einschätzungen bis hin zu stereotypen Vorurteilen bei der Beurteilung der Wahrscheinlichkeit einer Nachricht oder Information vorherrschend sind. Menschen treffen Entscheidungen in Abhängigkeit davon, ob das Ergebnis einem anderen gleicht, das schon mal eingetreten ist – unabhängig von der tatsächlichen Wahrscheinlichkeit. Auf dieser Grundlage beruht z. B. der Fehlschluss, dass beim Wurf einer Münze nach mehreren Malen „Zahl“ beim nächsten Wurf „Kopf“ kommt.

2.5 Rahmenbedingungen

ÖPP-Vorhaben sind trotz aller Standardisierungsfortschritte durch die zum Teil sehr umfangreichen Vertragswerke rechtlich anspruchsvoll. Zudem setzt das Vergaberecht der Pro-

23 Vgl. TNS Infratest, Die wichtigsten Heuristiken, 2011, zit. nach: Tversky, Amos / Kahneman, Daniel: Loss Aversion in Riskless Choice: A Reference Dependent Model, in: Quarterly Journal of Economics 107(1991)4, S. 1039 – 1061, sowie: Kahneman / Tversky: Choices, Values and Frames. American Psychologist 39(1984), S. 341 – 350.)

jektkommunikation **bei konventionellen und bei ÖPP-Projekten** in der Ausschreibungs- und Vergabephase gewisse Grenzen. Diese beruhen auf dem Wettbewerbsgrundsatz und der damit einhergehenden Gleichbehandlung aller Bieter in einem Verfahren. Aufgrund dessen werden beispielsweise Informationen über die Teilnahme an einem Ausschreibungsverfahren oder die Höhe des Angebots von der ausschreibenden Stelle vertraulich behandelt.[24]

↓ Im Wesentlichen lassen sich hierbei drei Zyklen unterscheiden:

- In der **behördeninternen Phase der Bedarfsfestsetzung, Vorbereitung und Konzeption** (siehe ÖPP-Projektphasen I und II) eines Projekts bestehen weder in konventionellen noch in ÖPP-Verfahren besondere Geheimhaltungs- und Vertraulichkeitspflichten der Verwaltung. Ausnahmen gelten aber für besonders schutzwürdige Informationen etwa aufgrund staatlicher Sicherheitsbedürfnisse (vgl. etwa § 3 IFG), wegen personenbezogener Daten (vgl. etwa § 5 IFG), fiskalischer Interessen des öffentlichen Auftraggebers (vgl. § 3 Nr. 6 IFG) oder Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen (vgl. etwa § 6 IFG). Eine gewisse Besonderheit stellen in diesem Zusammenhang aber auch nicht normierte Opportunitätserwägungen der Exekutive dar: So kann es im Interesse eines funktionierenden Wettbewerbs und damit zur Erzielung wirtschaftlicher Angebote (§ 7 BHO) aus vergabetaktischen Gründen geboten sein, die Höhe des PSC gegenüber potentiellen Wettbewerbern zu verschweigen.
- In der eigentlichen **Ausschreibungs- und Vergabephase** (siehe ÖPP-Projektphase III) gilt sowohl in konventionellen als auch in ÖPP-Verfahren der elementare vergaberechtliche **Transparenzgrundsatz** (§ 97 Abs. 1 GWB), der im Wesentlichen übersichtliche, nachvollziehbare Verfahren und vorhersehbare Entscheidungskriterien verlangt. Dieses allgemeine vergaberechtliche Transparenzprinzip wird durch den vergaberechtlichen **Wettbewerbsgrundsatz** ergänzt, wonach prinzipiell jedes Unternehmen, ganz gleich in welchem Mitgliedstaat der EU es ansässig ist, unter den gleichen Voraussetzungen Zugang zur öffentlichen Auftragsvergabe haben muss. Ein wesentliches Kennzeichen der Auftragsvergabe im (fairen) Wettbewerb ist die staatliche Gewährleistung eines an Vertraulichkeits- und Geheimhaltungspflichten orientieren Wettbewerbs zwischen den an der Ausschreibung beteiligten Bietern. Die Ausprägungen dieser Vertraulichkeits- und Geheimhaltungspflichten sind vielfältig und reichen von der Vertraulichkeit der Teilnahmeanträge (§§ 11 a Abs. 1, 13 Abs. 1 Nr. 2 VOB/A) bis zur Geheimhaltung der Angebote selbst nach § 14 Abs. 8 VOB/A.
- In den nachfolgenden **Bau-, Betriebs- und Verwertungsphasen eines ÖPP-Projekts** (siehe ÖPP-Projektphasen IV, V und VI) gelten wieder die allgemeinen Regeln zum Schutz von personenbezogenen Daten sowie von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen. Allerdings kann sich auch hier die Verwaltung nicht auf ihre

24 Dieser Umstand führt zum Teil zu der Bezeichnung des Vergabeverfahrens als „Geheimwettbewerb". Um einen Wettbewerb zu gewährleisten, d. h. die Einreichung von verschiedenen Angeboten hinsichtlich Qualität und Preis, verschafft sich der Auftraggeber mit der vertraulichen Behandlung der Angebote die Sicherheit, keinen Preisabsprachen der Anbieter zu unterliegen. Das Ziel des öffentlichen Auftraggebers ist es mit diesem Vorgehen, die bestmögliche Qualität zu dem günstigsten Preis für das Projekt zu erlangen.

pauschalen Schutzpflichten gegenüber diesen Rechtsgütern zurückziehen, sondern muss diese in jedem Einzelfall gegen die berechtigten Informationsbedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger abwägen. Der gesellschaftliche Wandel und die zunehmenden Partizipationsbedürfnisse der Öffentlichkeit spielen hierbei eine wichtige Rolle.

Exkurs: Die Transparenzinitiative des Hauptverbandes der deutschen Bauindustrie

Der Hauptverband der deutschen Bauindustrie hat bereits im November 2010 einen umfangreichen Katalog von Vorschlägen für die Information und Kommunikation auf den verschiedenen Ebenen des Verfahrens vorgelegt. Dieser Maßnahmenkatalog dient gleichermaßen der öffentlichen Hand wie den privaten Unternehmen, die in einen ÖPP-Prozess eingebunden sind. Hierzu gehören Vorschläge wie die umfassende Einbindung der Politik und der Aufsichtsbehörden wie auch die Durchführung von Informationsveranstaltungen.

Im August 2011 ist nun der Hauptverband der Deutschen Bauindustrie mit seinem selbst gesetzten Anspruch einen Schritt weiter gegangen: Er zeigt sich bereit, ÖPP-Verträge grundsätzlich der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. „Zur Verbesserung der Transparenz sollten nach Vertragsabschluss sowohl die Vertragsurkunde als auch die ÖPP-Einzelverträge (Rahmenvertrag, Bauvertrag, Betreibervertrag etc.), die zugehörige Leistungsbeschreibung für Planung, Bau und Betrieb sowie ergänzende Verdingungsunterlagen des Auftraggebers, die Bestandteil des ÖPP-Vertrages geworden seien, offengelegt werden.“ Im März 2012 wurde der erste ÖPP-Vertrag der Stadt Celle veröffentlicht, gefolgt von der Vertragsveröffentlichung des Landes Hessen zum ÖPP-Projekt „Behördenzentrum Heppenheim“ im Mai 2012. Eingeschränkt wird bei der Veröffentlichung, dass das geistige Eigentum und das Know-how, die den Wettbewerbsvorteil ausmachen, dabei geschützt bleiben.[25]

2.6 Entwicklung eines Erhebungsbogens für die Sekundäranalyse

Für die deskriptive Materialanalyse wurde ein tabellarischer Erhebungsbogen entwickelt. Dieser sollte die systematische Betrachtung der Phasen und Akteursperspektiven in einem ÖPP-Prozess ermöglichen. Dabei wurde innerhalb der Phasen eines ÖPP-Projektes untersucht, welcher Prozessbeteiligte welche Information wie bereitgestellt oder nachgefragt hat und welche Botschaft oder Wirkung enthalten ist. Weitere Untersuchungsgegenstände waren die Zielgruppe (z. B. öffentliche Hand, Auftragnehmer, Planer, Nutzer, Interessierte, Bürger), der Anlass und die Quelle der Information.

Die Recherche fand im Wesentlichen anhand des Internets statt. Daneben wurden bereits vorhandene Informationen aus der Arbeit mit der PPP-Projektdatenbank des BMVBS sowie bestehende Informationen in Form von Flyern, Veranstaltungsdokumentationen und Firmenpräsentationen genutzt.

25 http://www.oepp-plattform.de/infocenter/news/_/artikel/opp-mehr-akzeptanz-durch-transparenz/ am 22.8.2011

↓ Anhand dieser Dokumentationen wurden die Äußerungen der Prozessbeteiligten in Abhängigkeit folgender Kategorien klassifiziert und zusammengefasst:[26]

- Projektphase
  - 5 Prozessphasen mit definierten Teilschritten
- Herkunft der Information
  - Welcher Prozessbeteiligte oder -betroffene ist aktiv geworden?
- Zeitpunkt
  - Wann bzw. über welchen Zeitraum wurde die Äußerung kommuniziert?
- Medium zur Informationsverbreitung
  - Über welche Medien bzw. mit welchen Aktivitäten wurde kommuniziert?
- Botschaft
  - Was wurde kommuniziert (Wahrnehmung, Äußerung, Inhalt)?
- Zielgruppe
  - An wen richtete sich die Kommunikation?
- Anlass
  - Aus welchem Grund wurde kommuniziert (Informationspflicht; Falschinterpretation, Vorurteil, Informationsdefizit)?

2.7 Darstellung der deskriptiven Ergebnisse

2.7.1 Kommunikationsprozesse in ausgewählten ÖPP-Projekten

Die zwölf bezüglich ihrer Kommunikation untersuchten Projekte sind alle im kommunalen Raum verankert. Bei Landes- oder Bundesprojekten konnte eine Kommunikation mit der gleichen Stärke und Lebhaftigkeit wie bei einigen kommunalen Projekten zwischen den Betroffenen und weiteren Interessierten bisher kaum festgestellt werden. Ein Grund hierfür liegt jedoch sicherlich in der geringeren Fallzahl der Bundesprojekte gegenüber der auf kommunaler Ebene. Grundsätzlich scheint die Intensität der Kommunikation positiv mit der Anzahl und Art der organisierten Akteure und unmittelbar Betroffenen am Ort des Projektes zusammenzuhängen. Besonders deutlich wird dies bei vielen Bildungsprojekten, wenn neben dem Schulträger z. B. Elternvertreter, Schülervertreter, Lehrerverband, Gewerkschaften sowie eventuelle Zweitnutzer betroffen sind. Ob sich hier Aktionen und Unterstützungen zur Steigerung des Engagements der Bürger wie z. B. aus dem „Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement“[27] oder von anderen Initiativen auswirken, konnte nicht nachgewiesen werden.

Aufgrund der für die Systematisierung der zwölf Falluntersuchungen angelegten Kategorien wurde der Informationsprozess anhand der beteiligten Akteure, der Zielgruppen, der Medien, des Zeitpunktes der Kommunikation sowie des Anlasses untersucht. Durch die jeweils fallgenaue Abbildung aller zum Zeitpunkt der Analyse (Juni bis August 2011) im Internet und in Pressebeiträgen verfügbaren Informationen war es möglich, besondere Akti-

26 Vgl. Anhang 1: Mustererhebungsbogen, auf der CD-ROM

27 Vgl.: http://www.b-b-e.de/

vitäten einzelner Akteure im Prozessverlauf einer geplanten und zum Teil auch umgesetzten ÖPP-Maßnahme abzubilden.

Es ist festzustellen, dass alle Projektbeteiligten sich unterschiedlicher Medien und Kommunikationskanäle bedienen, wozu auf der Seite der direkten Kommunikation beispielsweise Veranstaltungen – sowohl öffentliche Hand (Politik und Verwaltung) als auch mittelbar/unmittelbar Betroffene – und Demonstrationen (mittelbar/unmittelbar Betroffene) zählen. Indirekt wird im Wesentlichen über das Internet, die (Lokal-)Presse, amtliche Bekanntmachungen oder Bürgerbegehren von der Informationsmöglichkeit bzw. dem Wunsch nach Entscheidungsteilhabe Gebrauch gemacht. Vor allem die direkten Kommunikationskanäle dienen in den Phasen der Maßnahmenidentifizierung (I) sowie Planung und Konzeption (II) der breiten Publikation von eigenen Informationen (öffentliche Hand – Politik und Verwaltung) bzw. auch bereits Meinungen (Betroffene).

Mittel der indirekten Kommunikation werden dagegen von der öffentlichen Hand häufiger eingesetzt, wenn es zur Kommunikation geschlossener Verträge und über den Verlauf der Maßnahme (Bau/Sanierung, Betrieb) kommt. Der öffentliche Diskurs wird ab Phase III/IV nicht mehr von der Seite der öffentlichen Hand gesucht. Einzig Veranstaltungen mit pressewirksamem politischem Gewicht wie Grundsteinlegungen oder Einweihungen bieten dann wieder einer breiteren Öffentlichkeit die Möglichkeit, mit dieser Gruppe in das direkte Gespräch zu treten. Ziel dieser Auftritte ist dann jedoch nicht mehr ein Diskurs mit allen Beteiligten, sondern die öffentliche Bestätigung der erfüllten Zielvorgaben.

Die indirekte Ansprache der aus der Perspektive der unterschiedlichen Akteure heraus verschiedenen Zielgruppen ist in allen Phasen eines ÖPP-Projektes ein wichtiges Werkzeug. Sie wird jedoch in der aktiven Kommunikation über ein Projekt in den Phasen I und II eher von der Seite der öffentlichen Hand genutzt, um über amtliche Mitteilungen beispielsweise Planungsstände oder Ausschussbeschlüsse zu kommunizieren. Das Internet stellt in ausgewählten Fällen für die öffentliche Hand eine Möglichkeit dar, sämtliche aktuelle Projektinformationen an einer Stelle zu bündeln und zum Teil auch Fortschrittsverläufe abzubilden. Dies wird jedoch erst ab Phase III (Vertragsschluss) für die öffentliche Hand relevant. Zum Teil wird jedoch auch schon vorher die Möglichkeit genutzt, die den Bürgern aufgrund des Informationsfreiheitsgesetzes zustehenden Informationen formalisiert zur Verfügung zu stellen. Zu diesem Zeitpunkt wird auch der Auftragnehmer aktiv, der über Pressemitteilungen und eigene Projektseiten im Internet den Erfolgsfortschritt darstellt.

Seitens der Betroffen werden häufig auf zum Teil bereits bestehenden Internetplattformen Aktionsbündnisse vorgestellt, die Erfahrungen aus anderen Projekten nunmehr in das aktuell vorliegende Projekt einfließen lassen können. Hierbei geht es oft auch um die Veröffentlichung gesammelter Informationen und von Aktionsterminen. Vorhandene und bereits an anderer Stelle veröffentlichte Vorurteile und Fehlinformationen werden auf diesem Weg in die u. U. vor Ort aufgrund differierender Gegebenheiten anders zu führende Diskussion übernommen und oft vorbehaltlos weiter genutzt. Der inhaltliche und fachliche Austausch sowie die Anregung zum offen kritischen und fairen Dialog mit anderen Projektbeteiligten konnte dabei nur selten identifiziert werden.

Die Kommunikation über die Medien, vor allem in der Lokalpresse, wird in allen Phasen von allen Projektbeteiligten genutzt. Dabei ist kein einheitliches Stimmungsbild zu beobachten, sondern vielmehr eine den Gegebenheiten vor Ort entsprechende Färbung

der vermittelten Nachrichten. Aufgrund der großen Nähe und lokalen Verbundenheit der Berichtenden mit den Akteuren auf der politischen und Verwaltungsebene zu einem ÖPP-Vorhaben sind vor allem die Berichte in der Phase I und II (Identifizierung und Konzeption einer ÖPP-Maßnahme) oft subjektiv positiv oder negativ konnotiert. Das vorherrschende Interesse der Lokalmedien nimmt jedoch nach Vertragsabschluss ab und wird nur noch bei Meilensteinen (Grundsteinlegung etc.) als Medienereignis aktiviert.

Anders verhält es sich mit der überregionalen Presse. Diese ist vor allem aufgrund der praxisnahen und beispielhaft zu erläuternden Allgemeinthemen wie der Verschuldung der öffentlichen Haushalte oder der Angst vor dem Ausverkauf der öffentlichen Hand an zu verallgemeinernden Einzelthemen interessiert. Diese werden häufig ohne den Sachzusammenhang zu erläutern mit anderen Projekten verglichen. Festzustellen war aufgrund der Projektanalyse, dass bei der überregionalen Kommunikation, die vorrangig ab Phase III startet, fast ausschließlich kritische Aussagen zu ÖPP-Projekten zu finden waren. Aufgrund dessen wurde der Auswertung von exemplarischen Medienberichten jenseits der Lokalpresse ein gesondertes Augenmerk gewidmet.

Die Anteilnahme dieser kritischen Gruppen im Prozessverlauf erfolgt vorrangig in der Phase der Maßnahmenidentifizierung (Phase I) und Konzeption (Phase II). Hierbei werden häufig bereits existierende Vorurteile und Falschinformationen wiedergegeben und auf die konkrete Projektkonstellation pauschal angewendet.

↓ Die häufigsten Argumente sind beispielsweise:

- Verlust der Einflussnahme / Selbststeuerung,
- Verlust von Flexibilität in der Nutzung von Objekten (z. B. Nachmittagsbetrieb an Schulen etc.),
- Einfluss des privaten Auftragnehmers auf die inhaltliche Konzeption / Arbeit der öffentlichen Hand (Politik und Verwaltung) / des Nutzers (Lehrbetrieb, Theater etc.),
- Arbeitsplatzverlust,
- Qualitätsverlust z. B. wegen Verlängerung von Reaktionszeiten bei Mängeln,
- ÖPP ist Privatisierung.

Die Befürworter der Umsetzung eines ÖPP-Projektes auf der Seite der öffentlichen Hand agieren oft reaktiv, selten proaktiv, obwohl in den ersten beiden Phasen sehr viele Möglichkeiten (auch aus vergaberechtlicher Sicht, weil noch nicht relevant) zur Information und zum Kommunikationsaustausch bestehen.

Die Meinungen beider Seiten verfestigen sich bis zur Phase III (Ausschreibung und Vergabe), danach wird deutlich weniger Interesse an mehr Information und Kommunikation seitens der späteren Nutzer und der weiteren Öffentlichkeit beobachtet. Ab dieser Phase werden vor allem die Auftragnehmer aktiv und kommunizieren häufig über Fortschritte im ÖPP-Projektablauf. Eine Reaktion von ÖPP-kritischer Seite auf lokaler oder regionaler Ebene mit Bezug zur Betroffenheit konnte auf diese Darstellungen nur selten beobachtet werden.

Generell kann festgestellt werden, dass die Manifestation einer Person oder Gruppe auf der Seite der öffentlichen Hand als Identifikationszentrum im Gesamtprozess eines ÖPP-Verfahrens den Verlauf des Projektes positiv beeinflusst. Mit der fortlaufenden Steuerung der Informationsmaßnahmen und auch persönlichen medialen Vertretung verläuft die Kom-

munikation insgesamt stringenter. Es werden regelmäßiger und aktiv Informationen weitergegeben, wodurch es zu weniger Nachfragen aufgrund von Informationslücken kommt. Insgesamt kann somit eher ein Gefühl der umfassenden Informationsbereitstellung erzeugt werden, was die Wahrnehmung des Ausschlusses an der Teilhabe von Entscheidungsprozessen minimiert. Zusätzlich werden damit auch die nötigen Grundlagen für eine – wenn gewollt – kritische Auseinandersetzung mit dem Thema gegeben, die zu einem fundierten und fruchtbaren Diskurs zwischen den Projektbeteiligten führen können.

2.7.2 Medienkommunikation

Neben den projektbezogenen Informationen wurden auch allgemeine Informationen unterschiedlicher Medien gesondert erfasst. Vor allem den Massenmedien wurde besonderes Augenmerk geschenkt (vgl. nachfolgende Tabelle). Lokale Medien wurden in den betrachteten Projekten häufig nur aufgrund der Aktivitäten von Interessenvertretern (lokal oder überregional) aktiv. Es gab auch positive Berichterstattungen, die immer dann auftraten, wenn das ÖPP-Projekt keine aktiven Gegner hatte. In beiden Fällen zeigte sich jedoch eine genaue Orts- und Personenkenntnis und wurden konkrete Sachverhalte aus den Projekten vor Ort diskutiert.

Bei der Untersuchung von überregionalen und Massenmedien konnte festgestellt werden, dass der Großteil der Kritik häufig überhaupt nicht oder kaum von direkt betroffenen Akteuren verbreiten würden. In den Berichten wurden Projekte zusammen dargestellt, die wenige Gemeinsamkeiten aufwiesen, zum Teil keine ÖPP-Projekte sind oder waren und sich somit in der Vergleichbarkeit wenig eigneten.

TITEL	KANAL (PRINT, TV, RADIO)	GENANNTE PROJEKTE	TENOR DER AUSSAGE (SUBJEKTIV, NEUTRAL, KRITISCH, OBJEKTIV ...)
Schulen zu verkaufen. Wenn der Hausmeister zum Facility Manager wird	Spiegel online	Schulen in Frankfurt	Entlassungen von bisher Beschäftigten, Auftragnehmerinteressen nicht passend zu Schulen
Prachtbau für die Provinz	Spiegel online	Leuphana Universität Lüneburg	Private Partner machen das Projekt zu kompliziert; ÖPP nicht wirtschaftlich
Der private Staat	Spiegel online	Offenbacher Projekte, A8, NRoCK Kiel, Britische Projekte, Gladbeck und weitere	Generalkritik sowie Warnungen der Rechnungshöfe
Die Privatwirtschaft wird glorifiziert	Süddeutsche Zeitung	keine	ÖPP kann kurzfristig helfen, aber ist ein weiterer Schritt Richtung Privatisierung
Neue Autobahn schon wieder durchlöchert	Stern.de	A1	ÖPP senkt die Qualität
Privat statt Staat. Kommunen zahlen drauf	ZDF. Frontal 21	Dorsten, Grundschule Hannover	Qualität sinkt, teuer, „Trickserei" bei PSC, PPP-Finanzierung grundsätzlich negativ
Privat statt Staat. Kommunen zahlen drauf	ZDF. Frontal 21	Medienhaus Mülheim, Bildungszentrum Ostend, Herrentunnel	Teuer, Nutzer zahlen drauf, Risiko
Privatisierte Autobahn – Teuer und gefährlich	ZDF. Frontal 21	A1	ÖPP macht unsicher, es geht nur ums Geld

TITEL	KANAL (PRINT, TV, RADIO)	GENANNTE PROJEKTE	TENOR DER AUSSAGE (SUBJEKTIV, NEUTRAL, KRITISCH, OBJEKTIV ...)
Revisionsamt rät von Leasinggeschäft für Behördenneubau ab	FAZ	Geplanter Neubau in Frankfurt	Wirtschaftlichkeit nicht nachvollziehbar, ÖPP ist hoch riskant, Kommune wird abhängig, Qualität der Architektur sinkt
Deutschlands gefährlichste Straße	Zeit.de	A1	Gefährlich, Profitgier zulasten der Nutzer, Steuerzahler müssen draufzahlen, geheim
Geheimnisverrat ist Bürgerpflicht	Antifa.sfa	Allgemein, Berliner Wasserbetriebe	Teuer, geheim, Risiko zulasten der öffentlichen Hand, hohe Nachträge
Heuschrecken im öffentlichen Raum (und weitere)	Schattenblick.de, transcript Verlag	Generell sowie Londoner U-Bahn, Frankfurter Schulen, Berliner Wasser u.a.	Generalkritik: alle bisher genannten Kritikpunkte

Tabelle 3: Zusätzlich untersuchte überregionale ÖPP-Berichterstattung (Auszug)

Die Auswertung der allgemeinen, nicht nur projektbezogenen kritischen Berichterstattung hat gezeigt, dass diese sich in ihrer Argumentation vor allem auf die Phasen IV (Bauphase) und V (Betriebsphase) beziehen. Häufig werden dabei wiederkehrende Argumente genutzt, die auch in anderen Medienberichterstattungen bereits zitiert wurden. Die Argumentation wird von der allgemeinen kritischen Auseinandersetzung mit ÖPP zu den konkreten Projekten hingeführt. Zu den sinngemäß sich wiederholenden Zitaten zählen beispielsweise: „Die privaten Baukonsortien orientieren sich häufig nur an Mindeststandards“,[28] „Privat statt Staat – Kommunen zahlen drauf“,[29] „Der neue Trend ‚Rekommunalisierung‘: Städtisch statt privat und trotzdem erfolgreich“,[30] „Öffentlich-private Partnerschaften, auch Public Private Partnership (PPP) genannt, ermöglichen überschuldeten Gemeinden Bauvorhaben mit privatem Geld, die sie sich eigentlich nicht leisten können“.[31]

Eine überregionale Medienberichterstattung, die auf Äußerungen von ÖPP-Befürwortern zurückgehen, konnte in den für diese Arbeit untersuchten Radio- und Fernsehberichten nicht gefunden werden. Die beobachteten Medienaktivitäten seitens der Projektbetreiber beschränken sich meist auf die Darstellung von Inhalten auf ihren eigenen Homepages (beispielsweise einer Projektseite des öffentlichen Auftraggebers oder der Firmenseite eines beauftragten Unternehmens). Darüber hinaus werden die Daten des Projektes auf den ÖPP-Internetplattformen des BMVBS (www.ppp-projektdatenbank.de) und des Hauptverbandes der Deutschen Bauindustrie (www.ppp-plattform.de) eingepflegt.

2.7.3 Gegenüberstellung von ÖPP-Projektphasen, Medienkommunikation und dem Recht auf Information

Aufgrund der analysierten Projekte und der lokalen wie überregionalen Medienkommunikation konnte ein erstes Bild über die Möglichkeiten der Information und Kommunikation innerhalb von ÖPP-Projekten sowie der Aktivitäten der Beteiligten sowie ihrer Sichtweisen

28 Frontal 21, 21.6.2011

29 Sendung Frontal 21, 26.4.2011

30 Ebenda

31 Ebenda

gezeichnet werden. Dieser Überblick stellt für die nachfolgende Entwicklung des Fragebogens und den Diskursansatz eine Grundlage dar.

	PHASE I	PHASE II	PHASE III	PHASE IV–V
ÖPP-Projekt-Aktivität	Bedarfsfeststellung & Maßnahmenidentifizierung	Vorbereitung & Konzeption	Ausschreibung & Vergabe	Implementierung & Vertragscontrolling / Verwertung
Unmittelbare Projektakteure (öH, AN)	Öffentliche Hand (öH)	Öffentliche Hand (öH); Auftragnehmer (AN)	Öffentliche Hand (öH); Auftragnehmer (AN)	Öffentliche Hand (öH); Auftragnehmer (AN)
Mittelbare Projektakteure (Nutzer / Betroffene, weitere Interessierte, Medien)	Nutzer / Betroffene, Interessierte	Nutzer / Betroffene, Interessierte	Nutzer / Betroffene, Interessierte, Medien	Medien
Ursprung der kritischen Argumentation	Bezug zu eigener Betroffenheit	Bezug zu eigener Betroffenheit	Bezug zu eigener Betroffenheit; Generalisierung, Pauschalisierung	Generalisierung, Pauschalisierung
Negative Bilder	Verlust von Einflussnahme; Arbeitsplatzverlust; Qualitätsverlust; ÖPP = Privatisierung	Verlust von Einflussnahme; Arbeitsplatzverlust; Qualitätsverlust; ÖPP = Privatisierung	Geheimverträge; Intransparenz; Ausverkauf der öffentlichen Daseinsvorsorge	Geheimverträge; Intransparenz; Ausverkauf der öffentlichen Daseinsvorsorge; Vergleich mit „falschen" ÖPPs
Kommunikationskanal	Pressemitteilungen; Informationsveranstaltungen; Interviews; Sitzungsprotokolle, Print- und Online-Artikel	Pressemitteilungen; Informationsveranstaltungen; Interviews; Sitzungsprotokolle, Print- und Online-Artikel; Protestaktionen	Pressemitteilungen; Informationsveranstaltungen; Interviews; Sitzungsprotokolle, Print- und Online-Artikel; Protestaktionen	Informationsveranstaltungen; Interviews; Print- und Online-Artikel; Broschüren
Rechtlicher Rahmen	Informationen frei verfügbar (Einschränkungen nur zum Schutz von personenbezogenen Daten sowie von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen)	Informationen frei verfügbar (Einschränkungen nur zum Schutz von personenbezogenen Daten sowie von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen)	Nur eingeschränkte Informationen, z. B aufgrund Informationsfreiheitsgesetz oder Vergaberecht (u.a.)	Informationen frei verfügbar (Einschränkungen nur zum Schutz von personenbezogenen Daten sowie von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen)

Tabelle 4: Gegenüberstellung von ÖPP-Projektphasen, Medienkommunikation und dem Recht auf Information

3 Etappe 2: Durchführung der Marktbefragung

Ziel der zweiten Etappe ist die Durchführung einer quantitativen und qualitativen Untersuchung in drei Phasen, bei der die für ein ÖPP-Projekt relevanten Marktteilnehmer nach ihren Informationsbedürfnissen und Kommunikationserfahrungen in ÖPP-Projekten befragt werden.

3.1 Methodisches Vorgehen

Die im Folgenden beschriebene dreistufige Projektanlage basiert auf dem „Deliberative Polling"-Ansatz von Professor James Fishkin.[32] Hierbei werden qualitative Gruppendiskussionen mit repräsentativen Meinungsumfragen kombiniert, so dass die Teilnehmer die Möglichkeit erhalten, auch untereinander zu diskutieren, also nicht nur ihre Meinung darstellen, sondern auch zuhören/lesen, welche anderen Meinungen und Perspektiven es gibt. Für die Teilnehmenden bedeutet ein deliberatives Verfahren i. d. R. mehr Zeitaufwand als bei einer Einmalbefragung. Sie erhalten dafür einen tieferen Einblick nicht nur in das Thema, sondern auch in den Prozess einer Deliberation (Beratschlagung). Sie sehen, was mit ihrer

32 Professor James Fishkin entwickelte in den 1990er Jahren einen methodischen Ansatz, der repräsentative Meinungsumfragen mit Rahmenbedingungen aus der deliberativen Demokratietheorie ausstattete. „Deliberative Polling" wurde bereits in mehreren Ländern als repräsentative Bürgerkonsultation bei kontroversen politischen Themen in die Praxis umgesetzt – siehe http://cdd.stanford.edu/ – mit dem Ergebnis, dass die Umfragewerte nach dem deliberativen Diskurs i. d. R. einen besseren Kenntnisstand zum Thema anzeigen, ein besseres Verständnis für Andersdenkende sowie einen höheren Konsens für das Gemeinwohlinteresse erzielen.
Für die öffentliche Hand ermöglichen deliberative Verfahren das Streben nach einer höheren Qualität von Entscheidungen auf Grundlage von diskursiv validierten Präferenzen. Diese können außerdem dazu beitragen, dass zumindest die „gefühlte" Legitimation und Akzeptanz bei Akteuren und Betroffenen höher ist.

Meinung passiert, und erhalten im Idealfall den Eindruck, an einem sinnvollen Projekt beteiligt zu sein und dabei für sich selbst etwas zu lernen.

↓ Eine möglichst repräsentative Ausgangsstichprobe wird nacheinander durch folgende drei Erhebungsphasen geführt:[33]

- erste quantitative Online-Befragung zur Transparenz bei ÖPP–Projekten (mit eher instinktiven Antworten),
- Information und Diskussion im Rahmen einer moderierten Online-Community (asynchrone Gruppendiskussion auf einer eigens eingerichteten Webseite mit Zugangsbeschränkung),
- zweite quantitative Online-Befragung mit überwiegend identischen Fragen (reflektierte Antworten).

↓ Dieser Projektansatz eignet sich auch für die vorliegenden Projektanforderungen, denn er

- setzt das Thema „Transparenz bei ÖPP-Projekten“ bereits im Projektdesign um – durch die Einbindung der Befragten in die Ergänzung und Interpretation von ersten Umfrageergebnissen und Lösungsvorschlägen;
- bietet den Teilnehmenden die Möglichkeit zur Reflektion des eigenen Kommunikationsverhaltens und dadurch nicht nur vertiefte Erkenntnisse für den Untersuchungsbericht, sondern auch für ein bewussteres Kommunikationsverhalten bei den eigenen bzw. künftigen ÖPP-Projekten;
- ermöglicht ggf. die Beobachtung von Kommunikationsstilen oder eines typischen Diskursverlaufs zwischen den Akteuren, der auf Kommunikationsprobleme hinweisen könnte;
- ermöglicht eine Längsschnittanalyse über den Prozess der Meinungsbildung der Teilnehmer mit der Analyse, welche Einstellungen und Urteile eher stabil und welche eher volatil sind;
- beantwortet sowohl die qualitativen Fragestellungen nach dem Wie und Warum, als auch die quantitativen Fragen nach der Relevanz.

3.2 Entwicklung eines Fragenkataloges

Die Entwicklung des Fragenkatalogs basierte im Wesentlichen auf den Ergebnissen der Material- und Medienauswertung (siehe Kapitel 2.7). Der Fragebogen[34] wurde durch das For-

33 Im vorliegenden Forschungsprojekt wurde für alle Stufen „Online“ als Erhebungsformat gewählt, da die Zielgruppen per E-Mail grundsätzlich gut erreichbar sind und diese Durchführung den kostengünstigsten Weg darstellt. Je nach Projektanforderung lassen sich deliberative Verfahren auch offline durchführen, z.B. durch telefonische Befragungen und Offline-Gruppendiskussionen, welche eine noch intensivere Steuerung der Stichproben (Motivation der Teilnehmer) in den einzelnen Phasen erlauben.

34 Vgl. Anhang 2: vollständiger Fragenkatalog, auf der CD-ROM

schungsinstitut TNS Infratest Sozialforschung GmbH im Rahmen dieses Auftrags entwickelt und mit der ÖPP Deutschland AG abgestimmt.

Der Fragebogen sollte die Quantifizierung der Informationsbedürfnisse und Kommunikationserfahrungen der ÖPP-Akteure ermöglichen. Soweit möglich, wurden in der Befragung und im anschließenden Diskurs die relevanten Einflussfaktoren auf die Zufriedenheit mit der Kommunikation bei ÖPP-Projekten erfasst.

Im Fragebogen wurden die dargestellten Phasen eines ÖPP-Projektes aufgrund der identifizierten Bedürfnisstrukturen in zwei Phasengruppen folgendermaßen zusammengefasst: Die Gruppe I „Anfangsphase bis zur Vertragsunterzeichnung" entspricht den Phasen I bis III (Bedarfsfeststellung, Vorbereitung, Ausschreibung, Vergabe). Die Gruppe II „Nach der Vertragsunterzeichnung" entspricht den Phasen IV und V (Bau/Sanierung, Betrieb). Auf diese Weise wird eine Beschränkung der Fragenzahl erreicht und möglichst den differenziert darzustellenden Informations- und Kommunikationsbedürfnissen in einer für die Teilnehmer reduzierten Komplexität Rechnung getragen. Fragen zur ÖPP-Projektphase VI wurden nicht gestellt, da sich noch keines der für die Sekundäranalyse ausgewählten Projekte in der Verwertungsphase befindet.

Der Fragebogen umfasste insgesamt 37 Fragen, wobei die Beantwortung nach der Rolle der Teilnehmer bei ÖPP-Projekten (öffentliche Hand, Privatwirtschaft, Nutzer/Betroffener) unterschieden wurde.

↓ Er bestand aus folgenden Abschnitten, die im Anhang 2 ausführlich nachlesbar sind:

- Erfahrungen
- Einstellungen zu ÖPP
- Bedürfnisse und Erwartungen an die Akteure
- Wissenstand und Informationsquellen
- Werte, Motive, soziale Normen
- Internetnutzung und Demografie

Für die zweite Befragungswelle im Anschluss an die moderierte Diskussion (siehe Kapitel 3.3) wurde der Fragebogen gekürzt und nur mit den Fragen wiederholt, zu denen sich aufgrund der durchgeführten Diskursphase eine Einstellungsentwicklung ergeben haben könnte. Der Fragebogen der zweiten Welle ist im Anhang 4 angefügt.

3.3 Erstellung eines Leitfadens für die moderierte Diskussion

Der Diskurs gab den Teilnehmern die Möglichkeit, die in der Befragung thematisierten Informationsbedürfnisse und Erfahrungen mit ÖPP zu diskutieren. Bei der Gestaltung des Leitfadens kamen gleichermaßen die Erkenntnisse der Voruntersuchung, das theoretische Wissen wie auch maßgeblich die Erkenntnisse aus der ersten Befragungswelle zum Tragen. Der von TNS Infratest entwickelte und mit der PD abgestimmte Diskursleitfaden[35] ermöglichte es dem neutralen Moderator von TNS Infratest, je nach der Bereitschaft zum Diskurs

35 Vgl. Anhang 3: Diskursleitfaden, auf der CD-ROM

mehrere Fragen zu stellen, auf Zusatzmaterial zu verweisen oder Informationen zu bereits diskutierten Themenkomplexen auszutauschen. Den Teilnehmern sollte außerdem die Möglichkeit gegeben werden, sich nur als Beobachter zu beteiligen und selbst die Tage der aktiven Teilnahme zu wählen. Die Themen sind zum Teil über mehrere Tage angelegt, um eine möglichst umfangreiche und entsprechend der Beteiligung auch vertiefte Diskussion zu ermöglichen.

Der zu Beginn der Untersuchung entworfene Leitfaden für die moderierte Diskussion wurde während der Diskussion an die Entwicklung der Themen und unter Berücksichtigung der Teilnehmerzahlen angepasst. Hierzu standen die Projektmitarbeiter der PD und von TNS Infratest im stetigen Austausch und verfolgten die laufenden Diskussionen im Online-Portal, um danach die weitere Fragestellung abzustimmen. Nachfolgend ist der Moderationsleitfaden abgebildet, der die Grundlage für die Begleitung der 16 Tage währenden Diskursphase gebildet hat.

TAG	THEMA	ANALYSEZIEL
1	Vorstellungen zu ÖPP	▪ Teilnehmer und Standpunkte kennenlernen, Ankerheuristik
2	Konkrete Kommunikationserfahrungen (aktiv – passiv, positiv – negativ, alle Phasen, wie kam das an)	▪ Kommunikationsbeispiele, konkrete Erfahrungen in eigene Worte fassen, Kategorien der Kommunikationsdefizite überprüfen
3	Transparente Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	▪ Relevanz und Kontext von Transparenz-, Beteiligungszielen eruieren, Pro- und Contra-Argumente sammeln, Konsenswillen
4	Informationsquellen (Nutzung, Relevanz, Beurteilungskriterien)	▪ Selektive Wahrnehmung: „wem hört man (nicht) zu und warum", Selbstwirksamkeit
5	Informationsquellen (Nutzung, Relevanz, Beurteilungskriterien)	▪ Selektive Wahrnehmung: „wem hört man (nicht) zu und warum", Selbstwirksamkeit
6	Informationsquellen (Nutzung, Relevanz, Beurteilungskriterien)	▪ Selektive Wahrnehmung: „wem hört man (nicht) zu und warum", Selbstwirksamkeit
7	Einbindung der Mitarbeiter und Nutzer	▪ Barrieren und Erfolgsfaktoren
8	Einbindung der Mitarbeiter und Nutzer	▪ Barrieren und Erfolgsfaktoren
9	Kommunikation in der Bau- und Betriebsphase	▪ Validierung und Komplettierung der Kommunikationsdefizite in der Phase III + IV
10	Kommunikation in der Bau- und Betriebsphase	▪ Validierung und Komplettierung der Kommunikationsdefizite in der Phase III + IV
11	Kommunikation in der Bau- und Betriebsphase	▪ Validierung und Komplettierung der Kommunikationsdefizite in der Phase III + IV
12	Kommunikation in der Bau- und Betriebsphase	▪ Validierung und Komplettierung der Kommunikationsdefizite in der Phase III + IV
13	Wer sagt die Wahrheit?	▪ Selektive Wahrnehmung: „wem hört man (nicht) zu und warum", Selbstwirksamkeit, Informationsquellen
14	Wer sagt die Wahrheit?	▪ Selektive Wahrnehmung: „wem hört man (nicht) zu und warum", Selbstwirksamkeit, Informationsquellen
15	Ihr größter Wunsch bzw. Ihre wichtigste Empfehlung	▪ Priorisierung der Kommunikationsdefizite, Handlungsempfehlungen
16	Ausblick und nächste Schritte (Anmerkungen, Botschaft an PD)	▪ Raum für weitere Ideen, noch fehlende Aspekte und Feedback
17	Ausblick und nächste Schritte (Anmerkungen, Botschaft an PD)	▪ Raum für weitere Ideen, noch fehlende Aspekte und Feedback
18	(Nur noch Lesemodus)	▪ Hinweis auf 2. Welle der quantitativen Befragung

Tabelle 5: Übersicht über die im Online-Diskurs diskutierten Themen und deren Zielsetzungen

Der vollständige Moderationsleitfaden des durchgeführten Diskurses kann im Anhang 3 auf der CD-ROM eingesehen werden.

3.4 Grundgesamtheit für die Online-Befragungsphase

3.4.1 Vorgehen zur Rekrutierung und Incentivierung

Für die Befragung wurde eine Grundgesamtheit von mehr als 750 direkten Ansprechpartnern, die bereits mit ÖPP-Projekten im Kontakt waren, gewählt. Es wurden zuerst die Ansprechpartner der Projekte ermittelt, die in der Sekundäranalyse untersucht wurden. Daran anschließend wurden die aktuellen Projektansprechpartner, die in der PPP-Projektdatenbank öffentlich zur Verfügung stehen, systematisch zusammengestellt sowie Projektansprechpartner um Unterstützung und Weiterleitung des Studienanliegens zur Einwerbung weiterer ÖPP-Projekt-Erfahrenen gebeten. Die Kontaktdaten decken die Auftraggeberseite (Politik und Verwaltung) und die Auftragnehmerseite (Wirtschaft) von ÖPP-Projekten ab. Darüber hinaus wurden auch betroffene Mitarbeiter und Nutzer bzw. deren Vertreter (z. B. Personalrat, Gewerkschaften, Schulleitung) einbezogen.

Die ermittelten potenziellen Teilnehmer an der Befragung wurden telefonisch oder per E-Mail auf die bevorstehende, von TNS Infratest anonym durchzuführende Untersuchung aufmerksam gemacht und zur Mitarbeit gebeten. Auf diese Weise wurde gleichfalls eine Prüfung der ermittelten E-Mail-Adressen ermöglicht. Vor Beginn der Befragung (ca. 1 – 2 Wochen im Vorlauf) wurde von TNS Infratest die Einladung zur Teilnahme an der Befragung an die möglichen Teilnehmer verschickt. Nach Registrierung auf der Online-Plattform von TNS Infratest konnte die Online-Befragung ausgefüllt werden. Die unterschiedlichen Zielgruppen erhielten dabei ein auf sie zugeschnittenes – differenziertes – Fragenprogramm, was durch eine entsprechende Filterführung in der Programmierung ermöglicht wurde. Am Ende der ersten Befragung wurde die Möglichkeit eröffnet, an der nachfolgenden Diskussion teilzunehmen.

Die Teilnehmer, die sich für den qualitativen Diskurs (Teil II) angemeldet hatten, wurden direkt vor dessen Beginn auf die Eröffnung der Diskursplattform von TNS Infratest hingewiesen. Die Diskursphase wurde komplett von zwei Moderatoren von TNS Infratest in Absprache mit der PD moderiert. Der Leitfaden diente hierbei als Vorlage. Für den Online-Diskurs war ursprünglich geplant gewesen, die betroffenen Mitarbeiter, Nutzer und deren Vertreter in einem separaten Forum miteinander diskutieren zu lassen, da hier weniger Expertenwissen zu ÖPP vermutet wurde. Da jedoch die Adressbasis und die Teilnahmebereitschaft geringer ausfielen als bei den übrigen Akteuren, wurden die Zielgruppen für die Online-Diskussion zusammengelegt. Als Anreiz zur Teilnahme am Diskurs wurde den Teilnehmern, die sich auf der Diskursplattform anmelden, ein erster Einblick in Einzelauswertungen aus der ersten Befragungswelle gegeben. Auf diese Weise wurden ihnen exklusiv und zu einem frühest möglichen Zeitpunkt ausgewählte Informationen über die Studie und ihre Ergebnisse zur Verfügung gestellt. Dies ist bei Befragungen und Online-Diskursen vor allem im betrieblichen Umfeld oft der wirksamste Anreiz bei vertretbarem Kostenaufwand.

Nach Abschluss der Diskursphase wurde nochmals eine quantitative Befragung durchgeführt. Dazu wurde der vorherige Fragebogen zunächst gekürzt, so dass vor allem die Ein-

stellungsfragen beibehalten wurden, um eventuelle Meinungsänderungen festzustellen. Außerdem wurden neue Aspekte aus dem Diskurs aufgenommen, um dazu ein quantifizierbares Meinungsbild zu erhalten. Als Motivation und Dankeschön für die Teilnahme an der zweiten Befragungswelle wurde die Vorabzusendung eines Exklusivberichts zugesichert.

3.4.2 Aktivierung der Grundgesamtheit

Partnerschaften Deutschland hat TNS Infratest Sozialforschung für diese Untersuchung die Kontaktdaten (E-Mail-Adressen) der beschriebenen relevanten Akteure zur Verfügung gestellt. Diese waren zuvor durch die Information zum Studienzweck geprüft worden und um Kontakte der Personen gekürzt, die sich zurückgemeldet hatten und nicht an der Untersuchung teilnehmen wollten.

↓ Die Grundgesamtheit verteilt sich auf die Akteursgruppen wie folgt:

Parlamentarische Vertreter:	115
Vertreter der Verwaltung:[36]	196
Vertreter der Wirtschaft:	197
Vertreter der Betroffenen:[37]	28
Betroffene Mitarbeiter/Nutzer:[38]	230
Gesamt:	766

TNS Infratest Sozialforschung hat alle 766 Personen zu einer ersten Online-Befragung eingeladen. Die Laufzeit der Untersuchung (Feldzeit) für diese erste Befragungswelle dauerte vom 31. Oktober bis zum 11. November 2011 (mit nachträglicher Verlängerung bis zum 18. November 2011, um noch zwei Nachzügler aufzunehmen). Es haben insgesamt 134 Personen an der ersten Welle teilgenommen. Dies entspricht einem Rücklauf von 17,5 Prozent. Die Angaben dieser 134 Teilnehmer sind die Basis für die nachfolgend durchgeführten statistischen Auswertungen und die sich daran anknüpfenden Darstellungen.

Von den 134 Teilnehmern der ersten Befragung haben 93 Personen angegeben, dass sie bereit wären, die Ergebnisse aus der ersten Umfrage im Rahmen eines Online-Diskurses mit anderen Teilnehmern zu vertiefen. Diese 93 Personen wurden daraufhin zum moderierten Online-Diskurs eingeladen, der vom 16. November bis zum 3. Dezember 2011 dauerte (ge-

36 Mit der Beschaffungsentscheidung auf Verwaltungsseite befasste Vertreter der Verwaltung

37 Organisierte Vertreter der Nutzer und Betroffenen, wie Elternvertreter oder Arbeitnehmervertreter

38 Von der Beschaffungsentscheidung unmittelbar arbeitsrechtlich (z. B. Hausmeister) oder persönlich (z. B. Schüler) Betroffene

plant war der moderierte Diskurs bis zum 29. November – auf Wunsch der Teilnehmer[39] wurde die Phase um drei Tage verlängert). Von den 93 Eingeladenen haben 18 aktiv und 29 passiv (zusammen 47 Personen) am Diskurs teilgenommen. Dies entspricht einer Teilnahmequote von 50,5 Prozent. Während des Diskurses haben zwei Personen ihre Teilnahmebereitschaft widerrufen.

Die verbleibenden 91 Personen wurden nach dem Diskurs zu einer abschließenden Online-Befragung eingeladen. Die Feldzeit dauerte vom vom 5. bis zum 15. Dezember 2011. Es haben 31 Personen an der zweiten Befragungswelle teilgenommen (Rücklauf: 34 Prozent). Während der Feldzeit standen die Diskursergebnisse den 91 Eingeladenen im Lesemodus zur Verfügung. Auf Wunsch einzelner Teilnehmer wurde dieser Lesemodus über das Ende der Befragung hinaus bis zum 23. Dezember 2011 verlängert.

Um das Interesse der Teilnehmer zu steigern, wurde in jeder Phase eine Erinnerungsmail an diejenigen versendet, die noch nicht teilgenommen hatten. Während des Online-Diskurses wurden insgesamt vier Newsletter zu aktuellen Diskussionen an alle 93 Diskursbereiten gesendet. Außerdem wurde ein Exklusivbericht zu den Ergebnissen der Studie an besonders aktive Teilnehmer versprochen, d. h. wer im Diskurs mindestens einen Kommentar geschrieben hat und/oder an der Abschlussbefragung teilgenommen hat. Dafür haben sich 36 der insgesamt 134 Teilnehmer qualifiziert. Diese haben am 23. Dezember 2011 eine kurze Dankesmail für ihre Teilnahme erhalten mit der Aussicht auf den angekündigten Kurzbericht zur Untersuchung (vor einer eventuellen Veröffentlichung). Dieser wurde den Teilnehmern nach Abnahme des Abschlussberichtes durch die Auftraggeberin (BMF) zur Verfügung gestellt.

39 „Ich würde es sehr begrüßen, wenn der Online-Diskurs nicht morgen Abend ‚abgeschaltet' werden wird, sondern bis zum Abschluss des Forschungsprojektes zugänglich bleibt. Auch wenn leider nur eine geringe Anzahl der am Forschungsprojekt Beteiligten hier Beiträge eingebracht hat, bin ich doch der Meinung, dass hiermit ein guter Raum geschaffen wurde, Beiträge zum Forschungsprojekt aus unterschiedlichster Sichtweise heraus einstellen zu können. Wird diese Anregung von den anderen Teilnehmern unterstützt?"

„Da ich leider erst jetzt an der Kommunikation teilnehmen kann, plädiere auch ich für eine Fristverlängerung".

„Vielen Dank für die Verlängerung des Online-Diskurses. [...] Wir würden es sehr begrüßen, wenn das Online-Forum auch noch mindestens bis Ende diesen Jahres – besser wäre bis zum Abschluss des Forschungsprojektes – aktiv geschaltet bliebe und die Erkenntnisse aus den Diskussionsbeiträgen noch in die Auswertung einfließen könnten. Vielen Dank."

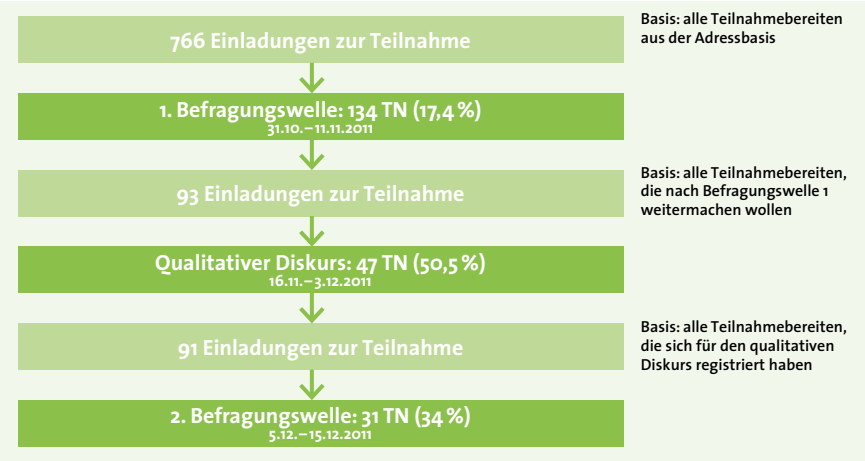


Abbildung 3: Grundgesamtheit und Zeiträume der Evaluationsstufen

TNS Infratest Sozialforschung gibt an, dass trotz der eher niedrigen Fallzahlen die Ergebnisse eine hohe Plausibilität und Signifikanz u. a. auch bei den durchgeführten Korrelations-[40] und Regressionsanalysen[41] auf Basis der ersten Befragungswelle zeigen. Die 134 Teilnehmer der ersten Befragungswelle geben eine ausreichende Basis für die angestellten Auswertungen an. Um die Antwortmöglichkeiten der Teilnehmer inhaltlich noch weiter ausgestalten zu können, wurde die Befragung mit einer offenen Diskursphase fortgesetzt. Die quantitativen Analysen aus den Antworten der 134 Teilnehmer konnten damit im Anschluss sowohl um qualitative Erkenntnisse aus dem Diskurs als auch um Tendenzaussagen aus der Abschlussbefragung ergänzt werden.

3.5 Wer wurde befragt?

Vor der Beantwortung der Hauptfragestellung wird zunächst ermittelt, wer die Befragten sind, welche Rolle sie einnehmen und welche Erfahrungen sie mitbringen, die für den Meinungsbildungsprozess und die Zufriedenheit mit der ÖPP-Kommunikation relevant sein können. Der Vergleich der Akteure über die verschiedenen Erhebungsphasen gibt Auf-

40 Die Korrelationsanalyse untersucht Zusammenhänge zwischen Zufallsvariablen. Sie ermittelt dabei die Strenge des Zusammenhangs und nicht die Abhängigkeit im Sinne von Ursache und Wirkung.

41 Mit Hilfe der Regressionsanalyse wird der Zusammenhang zwischen einer abhängigen (zu erklärenden) und einer oder mehreren unabhängigen (erklärenden) Variablen untersucht. Damit lassen sich Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge beschreiben. Der Regressionskoeffizient Beta gibt an, wie stark der Einfluss der zugehörigen Variable ist. Die Ausprägung bewegt sich wie beim Korrelationskoeffizient zwischen +1 und –1. Die T-Werte der Koeffizienten geben die statistische Irrtumswahrscheinlichkeit (Signifikanztest) an. Je niedriger der T-Wert, umso signifikanter der errechnete Einflussgrad. Zusätzlich zeigt der „adjusted R square“ an, wie gut alle untersuchten Variablen zusammen die abhängige Variable erklären.

schluss darüber, welche Zielgruppen am Thema fortlaufend interessiert sind, wer sich auf einen Online-Diskurs einlässt bzw. wer nach der ersten Umfrage kein Interesse mehr zeigt.

3.5.1 Akteure

In der Grundgesamtheit der Untersuchung wurden fünf verschiedene Akteure definiert, die in der Adressvorlage bereits gekennzeichnet waren: Parlamentarische Vertreter, Vertreter der Verwaltung, Wirtschaftsvertreter, Vertreter der Betroffenen, betroffene Mitarbeiter oder Nutzer. Dadurch lässt sich auch nachvollziehen welche Ausschöpfung die einzelnen Gruppen in der ersten Welle aufweisen.

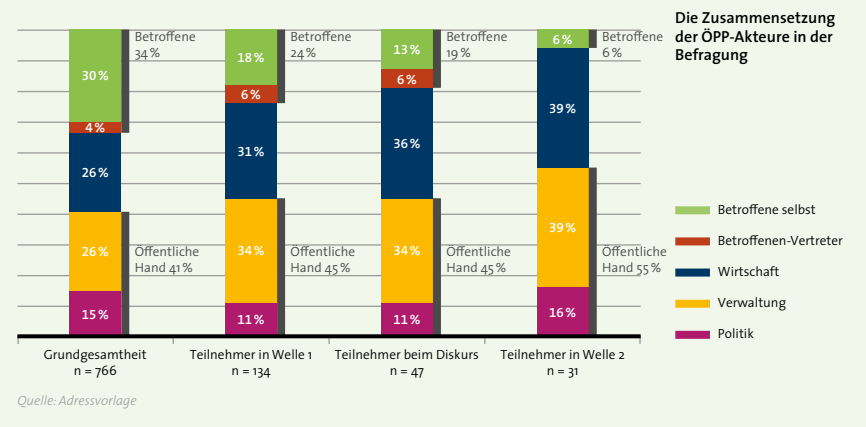


Abbildung 4: Die Zusammensetzung der ÖPP-Akteure im Rahmen der Befragung

Während die Vertreter der Verwaltung und der Wirtschaft eine überdurchschnittliche Teilnahme – auch in den folgenden Phasen – erkennen lassen, steht dem eine unterdurchschnittliche und rückläufige Teilnahme der Betroffenen gegenüber.

Über die Gründe der Nichtteilnehmer lässt sich nur spekulieren. In der Abschlussbefragung (Welle 2) wurde gefragt, warum sich jemand nicht am Diskurs beteiligt hat. Es wurde fast ausschließlich Zeitmangel (z. B. wegen Vorweihnachtszeit, Jahresendgeschäft) angegeben. Insgesamt zeigt sich bei Online-Befragungen immer wieder, dass vor allem diejenigen teilnehmen, denen das Thema wichtig ist und die zu dem Thema auch etwas zu sagen haben. Daher könnte die niedrige Ausschöpfungsquote der Betroffenen auch ein Hinweis darauf sein, dass entweder das Thema ÖPP bei diesen Akteuren eine geringere Rolle spielt oder dass man sich von der Teilnahme an der Untersuchung keinen persönlichen Nutzen versprach.

In den folgenden Analysen werden die betroffenen Mitarbeiter/Nutzer und ihre Vertreter als „Betroffene“ aufgrund der geringen und abnehmenden Teilnehmerzahl zusammengefasst. Auch die Anzahl der teilnehmenden Politiker ist insgesamt eher niedrig, weshalb die folgenden Analysen i. d. R. das Aggregat „öffentliche Hand“ für Politik und Verwaltung verwenden.

Zusammengenommen stellen die Vertreter der öffentlichen Hand jeweils die größte Gruppe in allen Erhebungsphasen.

3.5.2 Klassifizierung der Akteure nach Projektmerkmalen

Die Befragten wurden in der Adressvorlage – so weit wie möglich – konkreten ÖPP-Projekten zugeordnet, die sich a) nach Anwendungsgebiet und b) nach der zuständigen Ebene der öffentlichen Hand einordnen lassen.

In der Grundgesamtheit dominierten Bildungsprojekte (60 Prozent), d. h. Kindertagesstätten, Schulen oder Hochschulen sowie Projekte auf kommunaler Ebene (79 Prozent).

Bei beiden Merkmalen fiel im Rahmen der Untersuchung ein sukzessiv abnehmender Stichprobenanteil auf, d. h., immer weniger Akteure an kommunalen Projekten und Bildungsprojekten nahmen an der Erhebung teil. Dies lässt sich vor allem durch eine hohe Überschneidung mit der Zielgruppe der Betroffenen erklären: 91 Prozent der Betroffenen lassen sich kommunalen ÖPP-Projekten zuordnen, und zwei Drittel aller Betroffenen sind Mitarbeiter und Nutzer von Bildungsprojekten.

Umgekehrt zeigt sich eine überproportionale Beteiligung von Akteuren bei Projekten des Bundes. Vor allem Vertreter der Verwaltung weisen diese Zuständigkeitsebene auf.

Ebenfalls überdurchschnittlich oft beteiligen sich die Akteure, die keinen Einzelprojekten zuzuordnen sind, sondern oft in mehrere Projekte gleichzeitig involviert sind („Sonstige, diverse, k. A.“). Dies trifft besonders häufig auf Verwaltungsvertreter (41 Prozent) sowie auf Wirtschaftsvertreter (20 Prozent) zu.

Die Stichproben decken auf der Zuständigkeitsebene der öffentlichen Hand in erster Linie kommunale und Bundesprojekte ab. Bei den Anwendungsgebieten gibt es analog zur Verteilung in der Grundgesamtheit nur wenige Akteure von Projekten im Straßenbau, bei Verwaltungsgebäuden sowie bei Freizeit-, Kultur-, Sportstätten.

Die nachfolgenden Abbildungen stellen die beschriebenen Merkmale der Befragung grafisch dar.

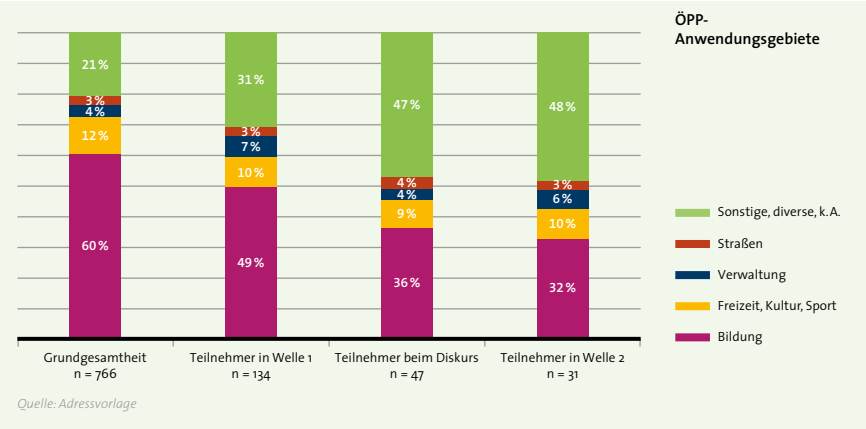


Abbildung 5: ÖPP-Anwendungsgebiete

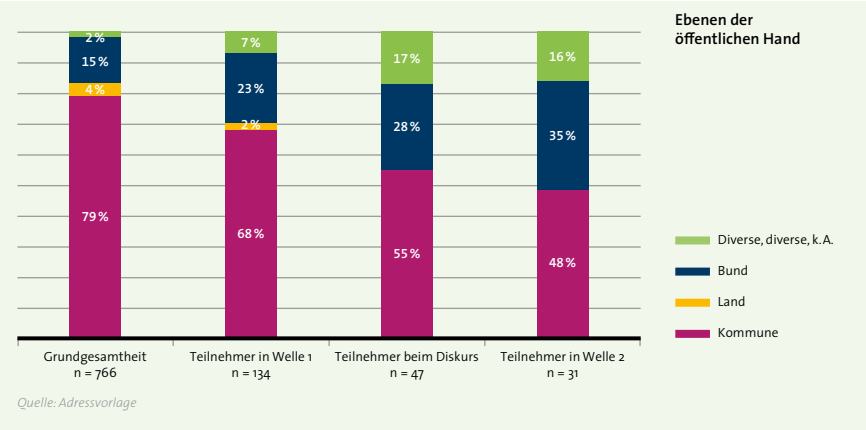


Abbildung 6: Ebenen der öffentlichen Hand

3.5.3 Soziodemografische Struktur der Befragten

In der ersten Befragungswelle haben uns 134 Teilnehmer ausführlich Auskunft gegeben, u. a. auch über ihren Erfahrungsumfang mit ÖPP-Projekten und ihre soziodemografischen Merkmale.

Die Altersangaben streuen zwischen 26 und 64 Jahren (beide Extreme sind Wirtschaftsvertretern zuzuordnen). Das bedeutet, dass in der Stichprobe z. B. keine Schüler oder Schülervertreter bei den Betroffenen enthalten sein können. Es dominieren in den Stichproben die mittleren Altersklassen zwischen 40 und 60 Jahren, wobei am Online-Diskurs etwas mehr jüngere Teilnehmer beteiligt waren.

Am jüngsten sind im Durchschnitt die Wirtschaftsvertreter (44 Jahre), gefolgt von Vertretern der öffentlichen Hand (49 Jahre). Die betroffenen Mitarbeiter und Nutzer unter den Befragten sind im Schnitt 10 Jahre älter als die Wirtschaftsvertreter (54 Jahre).

Teilnehmende Frauen sind am ehesten unter den Betroffenen (22 Prozent) und in der Wirtschaft (19 Prozent) zu finden. Die Verweigerung der Angabe zum Geschlecht trat vor allem bei der öffentlichen Hand (15 Prozent) auf.

Das formale Bildungsniveau der befragten Akteure liegt sehr weit über dem Bevölkerungsschnitt und spiegelt damit gewissermaßen auch die Komplexität des Themas wider, mit dem sich in erster Linie Akademiker beschäftigen.

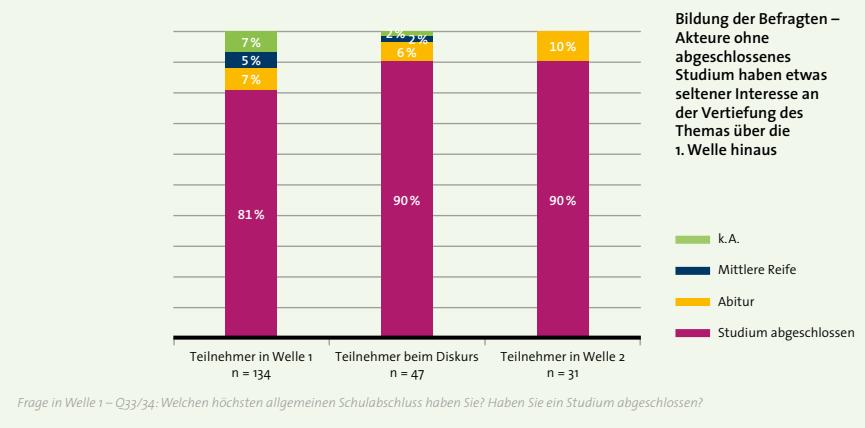


Abbildung 7: Bildung der Befragten

Insgesamt gibt es keine signifikanten Bildungsunterschiede zwischen den Akteursegmenten. Die öffentliche Hand weist einen etwas niedrigeren Anteil von Akademikern auf. Dies liegt allerdings an dem relativ hohen „k. A.“-Anteil bei dieser Fragestellung (13 Prozent).

3.5.4 Erfahrungshorizont mit ÖPP

Die Frage nach der Erfahrungsdauer und dem zeitlichen Abstand zum letzten, umgesetzten (bzw. involvierten) ÖPP-Projekt gibt Aufschluss darüber, wie präsent das Thema bei den Befragten ist.

Am längsten und intensivsten beschäftigen sich die Wirtschaftsvertreter mit ÖPP-Projekten. Insgesamt 85 Prozent haben sich länger als fünf Jahre mit dem Thema beschäftigt, 95 Prozent zuletzt in der Woche, in der die Befragung[42] stattfand.

Die Betroffenen unter den Befragten haben sich tendenziell weniger mit dem Thema beschäftigt (nur 47 Prozent haben Erfahrung seit mehr als fünf Jahren).

42 Die Befragung fand im November und Dezember 2011 statt.

Bei den Vertretern der öffentlichen Hand zählen ÖPP-Projekte deutlich seltener zum Tagesgeschäft, d. h., nur 38 Prozent geben an, zuletzt in der Woche der Befragung damit zu tun gehabt zu haben. Dies trifft auch auf die Akteure zu (29 Prozent), die in Bundesprojekten involviert sind / waren.

Wie verteilt sich diese Erfahrung über die verschiedenen ÖPP-Projektphasen?

↓ In der Befragung haben wir folgende vier Phasen unterschieden, die für möglichst alle Zielgruppen feststellbar sein sollten:

- Phase I: Bedarfsfeststellung bis zur politischen Entscheidung, ob ÖPP oder nicht
- Phase II: Ausschreibungs- und Vergabephase bis zur Vertragsunterschrift
- Phase III: Bau- bzw. Sanierungsphase bis zur Fertigstellung
- Phase IV: Betriebsphase von der Fertigstellung bis Vertragsende

Das nachfolgende Schaubild zeigt dazu, dass insgesamt hohe Erfahrungswerte in allen Phasen vorliegen.

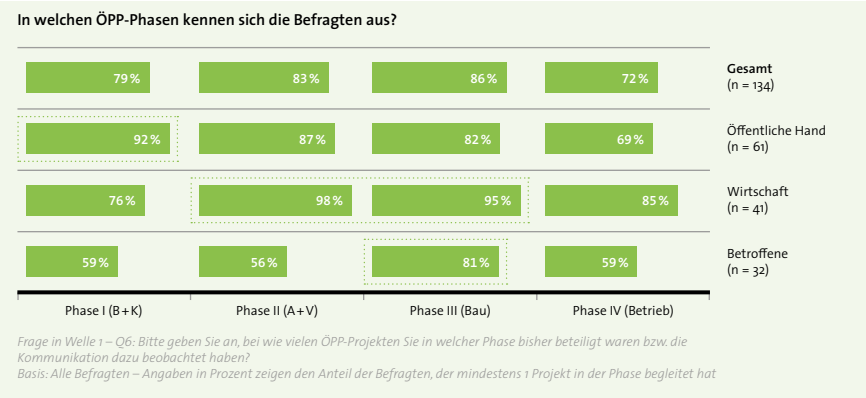


Abbildung 8: In welchen ÖPP-Phasen kennen sich die Befragten aus?

In der ersten Phase ist die öffentliche Hand als Auftraggeber federführend, sodass der überproportionale Erfahrungswert dort auch nachvollziehbar ist.

Die Phasen, die bei fast keinem Wirtschaftsvertreter fehlen, sind die beiden mittleren, d. h. von der Ausschreibung über die Vergabe bis zur Fertigstellung des Baus / der Sanierung.

Bei den Betroffenen ist die Bau-/Sanierungsphase, die mit Abstand vertrauteste Phase, während die Erfahrung in allen anderen Phasen deutlich niedriger ausfällt. Dies ist ein erstes Indiz dafür, dass die Betroffenen in anderen Phasen auch seltener involviert waren.

Die Teilnehmer am Online-Diskurs und an der Abschlussbefragung weisen ein durchgängig höheres Erfahrungsniveau in den einzelnen Projektphasen auf.

Die Betriebsphase wird sowohl von den Betroffenen als auch von der öffentlichen Hand am häufigsten als aktuelle Phase angegeben. Nur sehr wenige Betroffene befinden sich aktuell in einer Anfangsphase mit Gestaltungsspielraum.

Die aktuelle Projektphase gibt u. a. Aufschluss darüber, ob die Akteure sich zurzeit in einem Umfeld mit Gestaltungsspielraum befinden oder ob sie gerade von den Folgen früherer Entscheidungen profitieren bzw. diese korrigieren müssen.

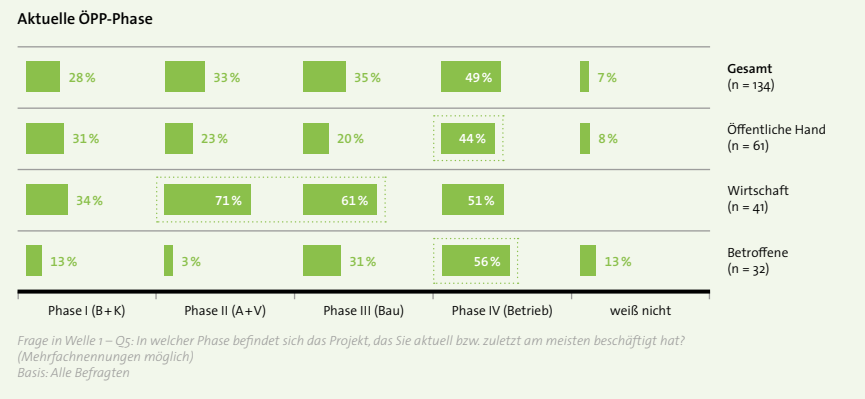


Abbildung 9: Aktuelle ÖPP-Phase, in der sich die Teilnehmer befinden

Der fehlende, aktuelle Gestaltungsspielraum der Beteiligten könnte eine weitere Erklärungsmöglichkeit für die niedrige Teilnahmebereitschaft an der Studie sein. Wer sich als Betroffener in der Betriebsphase eines ÖPP-Projektes befindet, kann i. d. R. nicht mehr viel bewegen, sondern lebt und arbeitet bereits in einem ÖPP-Alltag. Die Wahrscheinlichkeit, dass ein Betroffener seine ÖPP-Erfahrungen in neue ÖPP-Projekte einbringen kann, ist deutlich geringer als bei den anderen Akteuren.

Bei den Wirtschaftsvertretern dominieren wiederum die Phasen von der Ausschreibung bis zur Fertigstellung des Baus / der Sanierung. Auch die Zahl der Mehrfachnennungen (Parallelprojekte) ist in der Wirtschaft am höchsten.

Zusammenfassung

↓ Die Stichproben in den einzelnen Erhebungswellen repräsentieren:

- Vertreter der öffentlichen Hand (überdurchschnittlich), der Wirtschaft (überdurchschnittlich), Betroffene und deren Vertreter (unterdurchschnittlich),
- Projekte auf kommunaler Ebene (unterdurchschnittlich), auf Bundesebene (überdurchschnittlich),
- Projekte in den Sektoren Bildung (unterdurchschnittlich), sonstige, diverse Anwendungsgebiete (überdurchschnittlich),
- Überwiegend männliche Akteure im Alter zwischen 26 bis 64 Jahren (Durchschnittsalter 48 Jahre), die ein Hochschulstudium abgeschlossen haben,

- Akteure mit einer überwiegenden ÖPP-Erfahrung von fünf Jahren und länger, die den letzten ÖPP-Kontakt überwiegend in der letzten Woche hatten,
- Akteure aus der Gruppe der Betroffenen, die sich überwiegend in der ÖPP-Phase des Betriebs befinden und sich am ehesten mit der Bau-/Sanierungsphase auskennen,
- Akteure aus der Gruppe der öffentlichen Hand, die sich überwiegend in der ÖPP-Phase des Betriebs befinden und sich am besten in der Bedarfs- und Konzeptionsphase auskennen,
- Akteure aus der Gruppe der Wirtschaftsvertreter, die sich in den Phasen von der Ausschreibung bis zur Fertigstellung befinden und viel Erfahrung in allen Phasen aufweisen.

3.6 Determinanten des Meinungsbildungsprozesses bei ÖPP-Projekten

Mit der vorliegenden Untersuchung sollte herausgefunden werden, wie Informationen während eines ÖPP-Projektes wahrgenommen und ob sie als ausreichend empfunden werden sowie zu welchen Meinungen und Aktivitäten diese führen. Wie bereits in Kapitel 2.4 als Hypothese dargestellt, führen nicht nur die wahrgenommenen Informationen, sondern auch die ausgebildeten ÖPP-Grundhaltungen von den am ÖPP-Prozess beteiligten Personen zu positiven, negativen oder neutralen Verhaltensweisen. Um zu klären, inwiefern die zur Verfügung gestellten Informationen die Meinungsbildung zu ÖPP beeinflussen oder verändern können und welche Faktoren bei der Herausbildung der Grundhaltung zu ÖPP eine Rolle spielen, werden anhand der bisherigen Untersuchungsergebnisse die Einflussfaktoren (Determinanten) des Meinungsbildungsprozesses bei ÖPP-Projekten erarbeitet.

Insbesondere in den ersten Planungs- und Entscheidungsphasen bei ÖPP-Projekten geht es darum, die Eignung und Vorteilhaftigkeit der ÖPP-Konstruktion zu prüfen, den geeigneten Partner auszuwählen sowie eine möglichst optimale Aufteilung von Rechten und Pflichten über die gesamte Vertragslaufzeit zu definieren.

Der entscheidende Meinungsbildungsprozess bei den beteiligten Interessengruppen hat seinen Schwerpunkt in dieser Anfangsphase eines ÖPP-Projektes.

↓ Hier müssen die unmittelbar Betroffenen Stellung beziehen, d. h.

- die Auftraggeber der öffentlichen Hand festlegen, ob sie eine Öffentlich-Private Partnerschaft eingehen wollen, mit wem und zu welchen Bedingungen;
- die Auftragnehmer der privaten Wirtschaft festlegen, ob sie den Auftrag annehmen wollen und zu welchen Bedingungen;
- die Mitarbeiter, Nutzer, Kunden, Anwohner, betroffenen Bürger bzw. ihre jeweilige Interessenvertretung festlegen, ob sie die damit einhergehenden Veränderungen mittragen wollen bzw. zu welchen Bedingungen.

Die der Befragung vorgelagerte Sekundäranalyse (siehe Kapitel 2) wies darauf hin, dass kontroverse Debatten unter den unmittelbar Beteiligten und Betroffenen vor allem in der Phase der Bedarfsplanung stattfinden und dass sich die Meinungen bis zur politischen Ent-

scheidung „ÖPP ja oder nein" verfestigen und ggf. eine Entscheidung gegen das ÖPP-Projekt getroffen wird. Allein die Chancen zur Veröffentlichung von Informationen oder zur Anregung zur Kommunikation wurden vor allem von der öffentlichen Hand nur in sehr geringem Maße genutzt. Hier wird offenkundig, dass allein durch die Bekanntmachung von Informationen oft nicht die gewünschte Akzeptanz erzielt wird.

In der Literatur zur Verhaltenspsychologie gibt es dazu zahlreiche Erklärungsmodelle wie der Prozess von der Wahrnehmung bis zum tatsächlichen Verhalten verläuft und welche Faktoren das Verhalten mit beeinflussen. Nur das Wissen über diese Einflussfaktoren ermöglicht eine effektive Kommunikationsstrategie mit den geeigneten Maßnahmen. Welche Motivatoren und Barrieren auf der Ebene von Werten, Einstellungen und Kenntnisstand bei ÖPP-Entscheidungen in der entsprechenden Zielgruppe relevant sind, wird im Folgenden untersucht.

Das in Kapitel 2.4 dargestellte Modell für die Hypothesenaufstellung zum Meinungsbildungsprozess diente als Gerüst für das Fragenprogramm und wurde aufgrund der nun vorliegenden Daten leicht modifiziert.

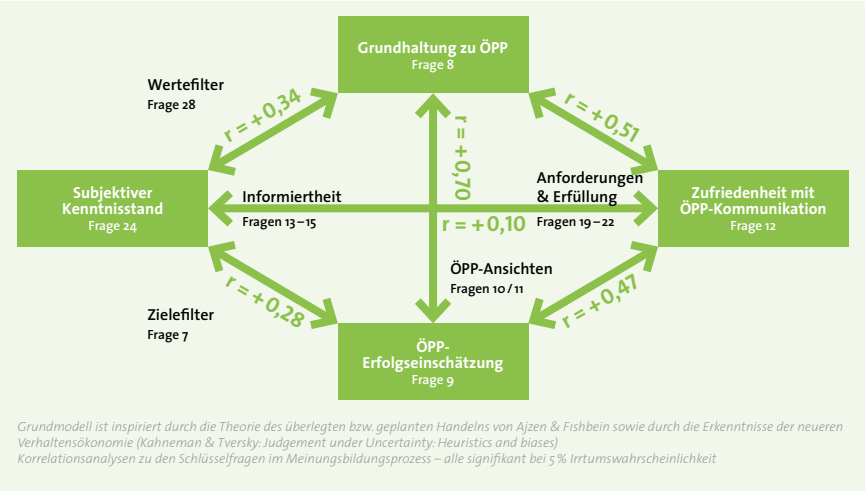


Abbildung 10: Die Ebenen des Meinungsbildungsprozesses bei ÖPP[43]

Da die befragten Akteure alle seit Längerem in ÖPP-Projekte involviert sind, beginnt dieses Modell nicht – wie sonst – mit dem Bekanntheitsgrad, sondern mit einer Selbsteinschätzung des Kenntnisstands zum Thema ÖPP. Jede neue wahrgenommene Botschaft wird über einen Filter mit den individuellen Grundwerten aufgenommen und formt eine Grund-

43 Der Korrelationskoeffizient „r" misst die Stärke des Zusammenhangs zwischen zwei Variablen auf einer Skala zwischen +1 und –1. Je näher der Wert bei 0 liegt, umso schwächer ist der Zusammenhang. Je näher der Wert bei +1 liegt, umso stärker ist die positive (gleichgerichtete) Korrelation, d. h., je höher der Kenntnisstand, umso positiver die Grundhaltung. Je näher der Wert bei –1 liegt, umso stärker ist die negative (gegenläufige) Korrelation, z. B. je negativer die Grundhaltung, umso höher die Unzufriedenheit mit der Kommunikation.

haltung zu ÖPP. Der Wertefilter steuert die subjektive und selektive Wahrnehmung, sodass die gleiche Botschaft unterschiedlich aufgenommen werden kann. Beispielsweise nimmt ein ÖPP-Kritiker oft nur negative Bilder wahr, während ein ÖPP-Verfechter nur die positiven Argumente hört.[44]

Die eher dauerhafte Grundhaltung zu ÖPP bestimmt in hohem Maße auch die Erfolgseinschätzung, d. h., wer eine positive Grundhaltung hat, glaubt auch eher, dass die meisten ÖPP-Projekte in Deutschland insgesamt positiv zu bewerten sind.[45] Die sehr enge Wechselwirkung zwischen Grundhaltung und Erfolgseinschätzung lässt sich wiederum beschreiben über konkrete Ansichten zur Legitimation und Wirksamkeit von ÖPP. Weitere Einflussfaktoren auf die Erfolgseinschätzung sind der Kenntnisstand und die persönlichen Ziele bei den eigenen ÖPP-Projekten, denn diese geben i. d. R. Aufschluss darüber, woran man den ÖPP-Erfolg misst.

Die Zufriedenheit mit der ÖPP-Kommunikation wird insbesondere von der Grundeinstellung und der Erfolgsheuristik beeinflusst. Nur ein kleiner Anteil basiert auch auf dem Kenntnisstand.

3.6.1 Subjektiver Kenntnisstand und sein Einfluss auf die Grundhaltung

Das Thema ÖPP ist für die befragte Grundgesamtheit nicht neu, wie man im früheren Kapitel zum Erfahrungshorizont sehen konnte. Dazu passt auch, dass die große Mehrheit der Befragten angibt, dass sie sich gut oder sehr gut auskennt. Dies trifft in besonderem Maße auf die Wirtschaftsvertreter zu. Hier halten sich 63 Prozent für Experten.

Nur etwa jeder sechste Befragte hat das Gefühl, sich nicht gut (genug) auszukennen. Dies sagen insbesondere die betroffenen Mitarbeiter und Nutzer bzw. deren Vertreter (34 Prozent), Frauen (32 Prozent) sowie Personen ohne Studienabschluss (29 Prozent). Der subjektive Kenntnisstand ist auch ein Indikator für die persönliche Relevanz des Themas. Deshalb verwundert es nicht, dass sowohl am Diskurs als auch an der Abschlussbefragung eher diejenigen teilgenommen haben, die sich besonders gut auszukennen glauben.

44 Dieser Effekt (Ankerheuristik – siehe Erläuterung in Kapitel 2.4) zeigte sich z. B. bei der Nennung von spontanen Assoziationen.

45 Dieser Effekt (Repräsentativitätsheuristik – siehe Erläuterung in Kapitel 2.4) wird in Abbildung 17 genauer beschrieben.

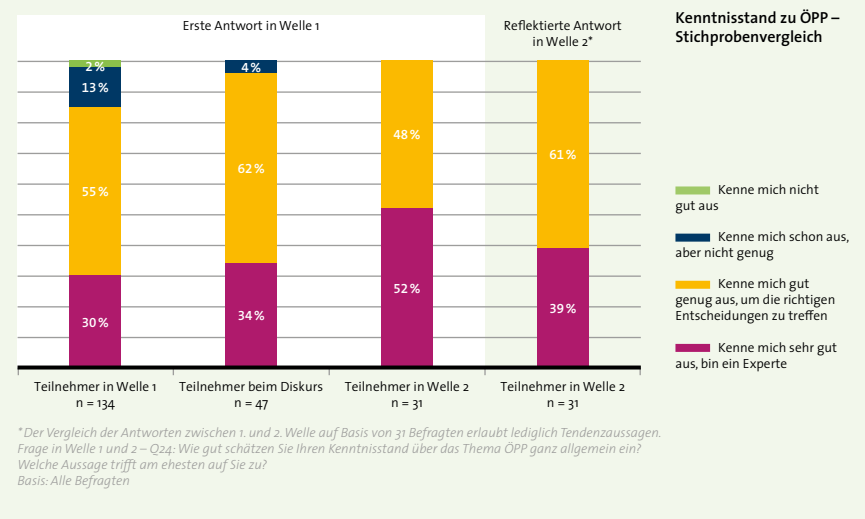


Abbildung 11: Kenntnisstand zu ÖPP – Stichprobenvergleich

Die Frage nach dem eigenen Kenntnisstand wurde in der zweiten (Abschluss-)Befragung noch einmal gestellt und führt zu einem etwas abweichenden Antwortverhalten bei den Diskursteilnehmern. Während einer der aktivsten Diskutanten seinen Kenntnisstand auf Expertenniveau anhob, haben fünf andere Teilnehmer (überwiegend aus der Verwaltung) ihren Kenntnisstand von sehr gut auf gut herabgestuft. Dies zeigt zumindest, dass die subjektive Selbsteinstufung des Kenntnisstandes variieren kann – je nachdem welche Vergleichsmaßstäbe einem dabei zur Verfügung stehen.

Der insgesamt hohe Kenntnisstand der Teilnehmer lässt sich zusätzlich untermauern durch die Vielzahl der genutzten Informationsquellen. Während die Befragten in Welle 1 im Durchschnitt fünf verschiedene Quellen direkt und persönlich genutzt haben, sind es bei den Diskursteilnehmern und bei der Wiederholungsbefragung sechs verschiedene Quellen. Auch hier sind es wieder die gleichen Zielgruppen, wie beim subjektiven Kenntnisstand, die sich bei deutlich weniger verschiedenen Quellen direkt informieren.

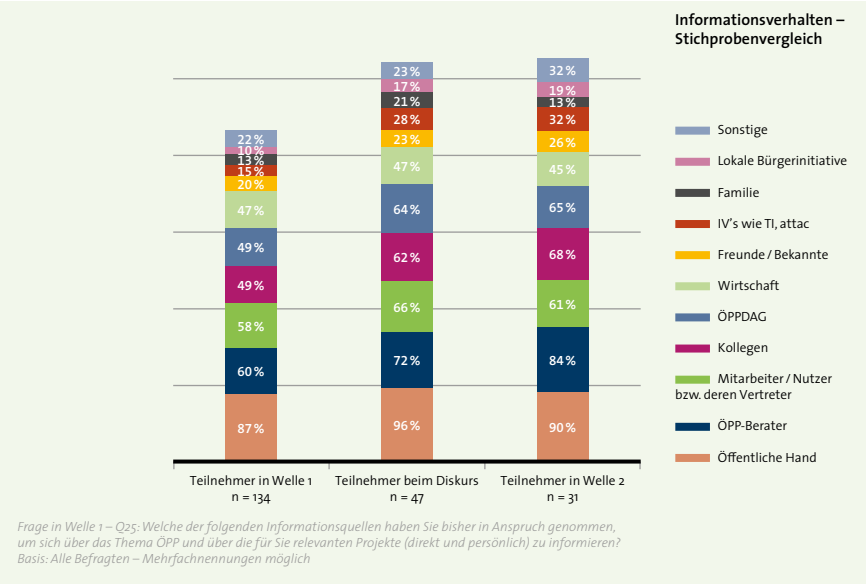


Abbildung 12: Informationsverhalten – Stichprobenvergleich

Bei den betroffenen Mitarbeitern und Nutzern werden vor allem die ÖPP-Berater deutlich seltener als Informationsquelle angegeben (16 Prozent), wohingegen diese bei den anderen Akteuren eine wesentliche Rolle einnehmen (Wirtschaft 88 Prozent, öffentliche Hand 66 Prozent). Ähnlich verhält es sich bei der Nutzung von Partnerschaften Deutschland (PD) als Informationsquelle (Wirtschaft 76 Prozent, öffentliche Hand 41 Prozent, Betroffene 28 Prozent) sowie bei der Informationsbeschaffung durch erfahrene Kollegen in anderen Kommunen, Einrichtungen bzw. im eigenen Haus/Bieterkonsortium (Wirtschaft 71 Prozent, öffentliche Hand 46 Prozent, Betroffene 28 Prozent).

Ein ähnliches Bild zeigt sich auch bei der Nutzung unterschiedlicher Medienarten, wie Internet, Veranstaltungen und Printmedien. Die Betroffenen weisen lediglich bei der Tagespresse eine durchschnittliche Nutzung für ÖPP-Themen auf. Alle anderen Medien werden im Vergleich zu anderen Akteuren deutlich seltener in Anspruch genommen.

Insgesamt festigt sich das Bild, dass die betroffenen Mitarbeiter und Nutzer sich im Vergleich zu den anderen Akteuren am wenigsten in der Thematik auskennen und weniger Informationsquellen nutzen (können).

↓ Die am häufigsten genutzten Informationsquellen der Betroffenen sind:

- 84 Prozent – direkter persönlicher Kontakt zu Vertretern der Verwaltung
- 66 Prozent – Internet
- 59 Prozent – Tagespresse
- 59 Prozent – direkter persönlicher Kontakt zu Wirtschaftsvertretern

↓ Bei den Wirtschaftsvertretern lauten die am häufigsten genutzten Informationsquellen:

- 93 Prozent – Fachvorträge, Seminare, Tagungen
- 88 Prozent – direkter persönlicher Kontakt zu anderen ÖPP-Beratern
- 83 Prozent – direkter persönlicher Kontakt zu Vertretern der Verwaltung
- 83 Prozent – Internet

↓ Die Vertreter der öffentlichen Hand informieren sich am häufigsten über folgende Quellen:

- 90 Prozent – direkter persönlicher Kontakt zu (anderen) Vertretern der Verwaltung
- 79 Prozent – Fachvorträge, Seminare, Tagungen
- 74 Prozent – Internet
- 72 Prozent – direkter persönlicher Kontakt zu Vertretern der Wirtschaft

Der subjektive Kenntnisstand hat einen signifikanten Einfluss darauf, welche Grundhaltung man zu ÖPP einnimmt. Allerdings spielt hier auch die Rolle der Akteure hinein. Die positiv eingestellten Wirtschaftsvertreter befassen sich fast ausschließlich mit ÖPP-Projekten und stufen sich daher überwiegend auf Expertenniveau ein. Wer eine negative Grundhaltung hat, ist sich seiner Sache ebenfalls sicher, d. h., 80 Prozent der ÖPP-Gegner meinen, dass sie sich sehr gut oder gut genug in dem Thema auskennen. Ein ungenügender Kenntnisstand trifft i. d. R. auf eine noch offene Grundhaltung (teils / teils oder weiß nicht).

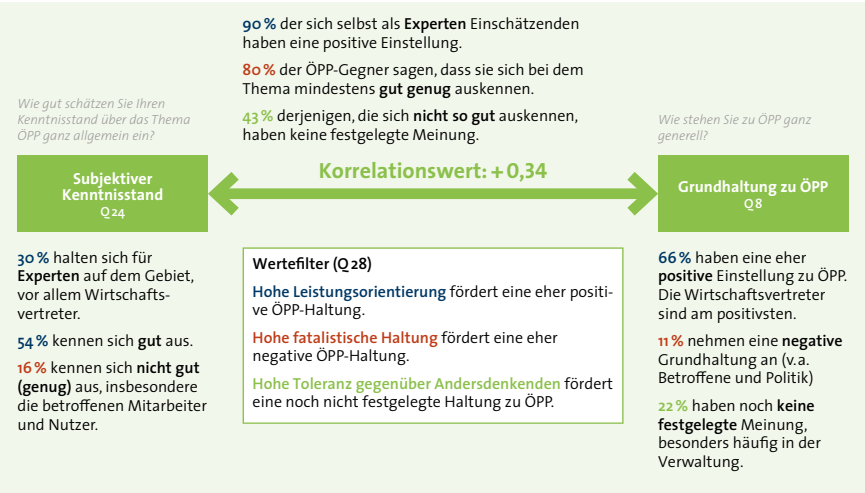


Abbildung 13: Zusammenhang von Kenntnisstand und Grundhaltung

Ein subjektiv hoher Kenntnisstand erklärt also nicht allein, welche Grundhaltung eingenommen wird. Hier bietet eine Analyse der allgemeinen Wertvorstellungen (Wertefilter)

zusätzliche Erklärungen an. In der ersten Erhebungswelle wurden den Befragten einige Meinungen und Statements über unsere Gesellschaft vorgelegt, denen sie zustimmen bzw. nicht zustimmen konnten.

Insgesamt weisen die Befragten sowohl für zivilgesellschaftliches Engagement als auch für die Ausübung/Wahrnehmung der Staatsaufgabe, für Bildungseinrichtungen aufzukommen, eine sehr hohe Zustimmung auf. Dies gilt für Befürworter und Kritiker von ÖPP-Projekten gleichermaßen.

Die stärkste Differenzierung und damit den deutlichsten Einfluss auf eine positive oder negative Grundhaltung übt die Aussage „Wer viel leistet, bringt es bei uns zu etwas" aus. Wer dieser Meinung zustimmt, ist auch gegenüber ÖPP eher positiv gestimmt. Wer diese Meinung ablehnt, ist auch gegenüber ÖPP eher negativ gestimmt. Die Vertreter der Wirtschaft weisen mit 63 Prozent die höchste Leistungsorientierung im Vergleich zu den anderen Akteuren auf, während die öffentliche Hand und Betroffene ein niedrigeres Zustimmungsniveau (38/39 Prozent) haben.

Als Gegenpart zu dieser Einstellung kann man die Aussage „Es ist doch so, die einen bleiben oben, die anderen unten" einordnen. Diese eher fatalistische Grundhaltung trifft man häufiger bei ÖPP-Kritikern und auch bei betroffenen Mitarbeitern und Nutzern (28 Prozent).

Und schließlich differenziert auch die Aussage „Menschen, deren Ansichten von meinen abweichen, haben oftmals gute Gründe dafür, auch wenn sie falsch liegen" recht deutlich. Dem stimmen vor allem die Personen zu, die noch keine festgelegte Meinung zu ÖPP haben.[46]

46 Diese Aussagen wurden mit weiterführenden statistischen Analysen noch erhärtet. Eine Regressionsanalyse mit der Grundhaltung zu ÖPP als abhängiger Variable und den oben genannten sechs Aussagen sowie der Selbsteinstufung zur Veränderungsbereitschaft und zur Risikobereitschaft als unabhängige Variablen bestätigte mit hohen Beta-Werten und niedrigen Sigma-Werten die überdurchschnittliche Relevanz der zuvor hervorgehobenen drei Kernsätze. Mithilfe der Regressionsanalyse wird der Zusammenhang zwischen einer abhängigen (zu erklärenden) und den unabhängigen (erklärenden) Variablen untersucht. Damit lassen sich Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge beschreiben. Der Regressionskoeffizient Beta gibt an, wie stark der Einfluss der zugehörigen Variable ist. Die Ausprägung bewegt sich wie beim Korrelationskoeffizient zwischen +1 und −1.

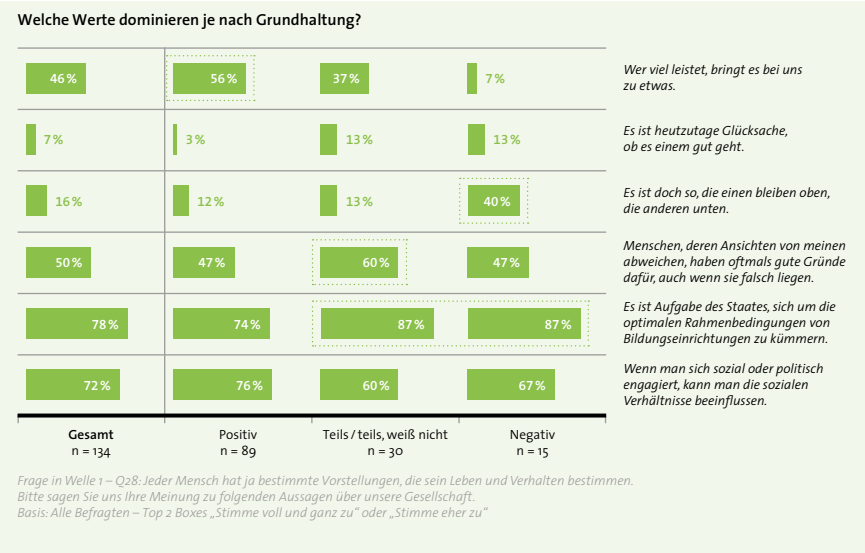


Abbildung 14: Welche Werte dominieren je nach Grundhaltung?

Zusätzlich wurden die Aussagen mithilfe einer Faktorenanalyse inhaltlich gruppiert. Der stärkste Faktor fasst drei Aussagen zusammen, die man mit „Leistungsorientierung vs. Fatalismus“ überschreiben kann. Hierzu zählt auch die Überzeugung „Es ist heutzutage Glücksache, ob es einem gut geht“, die eher einen ÖPP-fördernden Einfluss ausübt, also im Sinne von „das Glück geht mit dem Tüchtigen“. Der zweitstärkste Faktor „Toleranz“ besteht aus einer ganz eigenständigen Aussage, die keinen Zusammenhang mit den anderen Ansichten aufweist. Der dritte Faktor „staatliches und privates Engagement“ ist relativ schwach, da die dazugehörigen Ansichten von einer großen Mehrheit geteilt werden. Wer der Aussage zur Staatsaufgabe mehr zustimmt, entwickelt tendenziell eher eine negative Grundhaltung, während die Zustimmung zum privaten Engagement letztlich keine Wirkung ausübt.

3.6.2 Grundhaltung zu ÖPP und der Zusammenhang mit der Erfolgseinschätzung

Die positive Grundhaltung zu ÖPP überwiegt in allen Erhebungswellen. Dieser Bias[47] ist bereits in der Grundgesamtheit (der Adressbasis) enthalten, obwohl versucht wurde, möglichst viele Kritiker und Akteure von schwierigen oder abgebrochenen Projekten aufzunehmen.

47 Statistische Verzerrung

↓ In der Adressbasis ergab die vermutete Grundhaltung (Annahme durch PD) folgende Verteilung:

- Pro ÖPP: 54 Prozent
- Neutral / k. A.: 38 Prozent
- Contra ÖPP: 8 Prozent

Dadurch wird deutlich, dass Personen mit positiver Grundhaltung weit überdurchschnittlich an dem Forschungsprojekt teilgenommen haben, aber auch Personen mit negativer Grundhaltung sind in den einzelnen Erhebungswellen stärker vertreten als in der Grundgesamtheit. Besonders für den Online-Diskurs war dies eine wichtige Voraussetzung, um auch aufzuzeigen, wie kontroverse Debatten zu ÖPP ablaufen können.

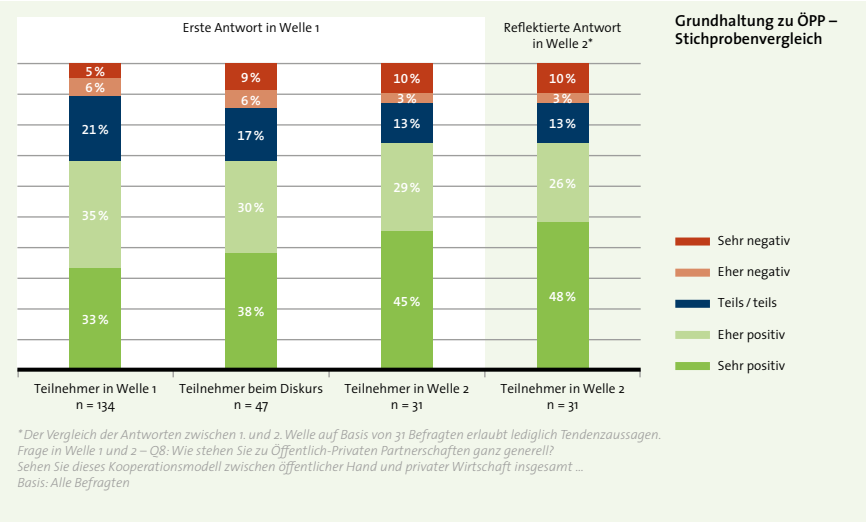


Abbildung 15: Grundhaltung zu ÖPP – Stichprobenvergleich

Bei der Wiederholungsbefragung nach dem Diskurs wird deutlich, dass die Grundhaltung zu ÖPP eine eher stabile Einstellung ist, die sich nicht so schnell verändert. Es lassen sich hier keine signifikanten Verschiebungen feststellen.

Die Wirtschaftsvertreter sind durch ihre Rolle als Auftragnehmer mit hoher ÖPP-Expertise und Leistungsorientierung naturgemäß Befürworter von ÖPP-Projekten.

Die Betroffenen sind in ihrer Grundhaltung zu ÖPP am heterogensten und weisen im Vergleich zu den anderen Akteuren den höchsten Kritikeranteil auf. Wie man der Abbildung entnehmen kann, ist jeder zweite Betroffene grundsätzlich positiv gestimmt, doch die andere Hälfte fühlt sich nicht mitgenommen von den Initiatoren. Hier überwiegt entweder ein zu geringes Wissen und/oder ein eher gemeinwohlorientiertes als leistungsorientiertes Weltbild.

Bei der öffentlichen Hand fällt auf, dass überproportional viele Befragte noch keine feste Meinung zu ÖPP gebildet haben, insbesondere in der Verwaltung.

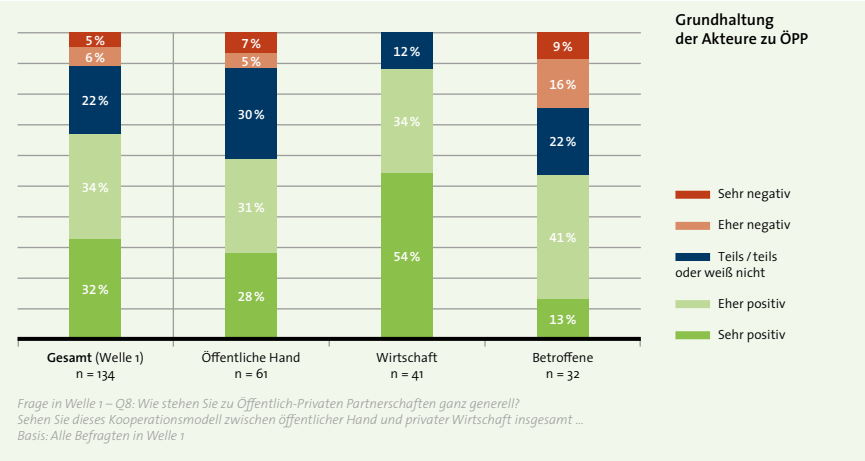


Abbildung 16: Grundhaltung der Akteure zu ÖPP

Die Grundhaltung zu ÖPP hängt wiederum sehr eng zusammen mit der Erfolgseinschätzung von ÖPP-Projekten. Die Korrelationsanalyse[48] misst einen Zusammenhang von R = + 0,7. Dies ist ein äußerst starker Wert, der zeigt, dass eine positive Grundhaltung sehr oft mit einer positiven Erfolgseinschätzung einhergeht. Auch in der Zielgruppenanalyse lassen sich zwischen beiden Merkmalen große Ähnlichkeiten bzw. Überschneidungen feststellen.

Allerdings fällt auch auf, dass die **Erfolgseinschätzung** eine breitere Streuung aufweist, mehr Einflussfaktoren hat und leichter veränderbar ist als die Grundhaltung.

48 Der Korrelationskoeffizient „r“ misst die Stärke des Zusammenhangs zwischen zwei Variablen auf einer Skala zwischen +1 bis –1. Je näher der Wert bei 0 liegt, umso schwächer ist der Zusammenhang. Je näher der Wert bei +1 liegt, umso stärker ist die positive (= gleichgerichtete) Korrelation, d. h. je höher der Kenntnisstand, umso positiver die Grundhaltung. Je näher der Wert bei –1 liegt, umso stärker ist die negative (gegenläufige) Korrelation, z. B. je negativer die Grundhaltung, umso höher die Unzufriedenheit mit der Kommunikation.

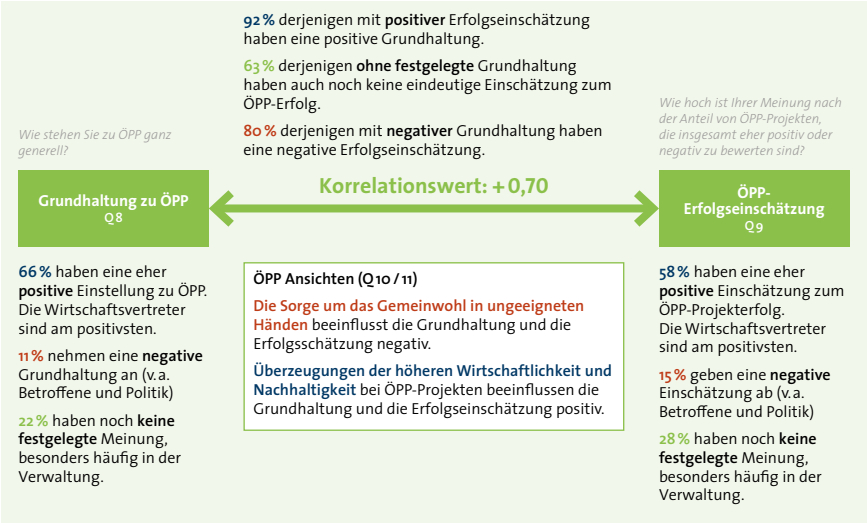


Abbildung 17: Zusammenhang von Grundhaltung und Erfolgseinschätzung

Für die Untersuchung der Gemeinsamkeiten zwischen Grundhaltung und Erfolgseinschätzung bietet sich eine ähnliche Analyse wie beim Wertefilter an, nur mit den spezifischeren ÖPP-Ansichten auf Basis der größeren Stichprobe in Welle 1. Den Teilnehmern wurden insgesamt zwölf positive bzw. negative Aussagen zu ÖPP vorgelegt, denen sie zustimmen bzw. nicht zustimmen konnten.

Da die Mehrheit eine positive Grundhaltung aufweist, wurden die negativen Aussagen weitgehend abgelehnt und den positiven Aussagen größtenteils zugestimmt – mit einer Ausnahme: „Das ganze Thema wird viel zu kompliziert dargestellt". Diese Aussage wird eher von Personen mit positiver Grundhaltung vertreten. Sie separiert sich auch bei einer Faktorenanalyse als Einzige von den anderen Ansichten. Interessanterweise finden vor allem diejenigen, die sich sehr gut auskennen, und die Wirtschaftsvertreter, dass ÖPP zu kompliziert dargestellt wird, während die Betroffenen und diejenigen, die sich weniger gut auskennen, dem seltener zustimmen.

Um zu sehen, welche Einzelansichten den größten Einfluss ausüben, wurde jeweils eine Regressionsanalyse sowohl mit der Grundhaltung als auch mit der Erfolgseinschätzung als abhängige Variable vorgenommen.

↓ Drei der zwölf Ansichten ragen besonders hervor, weil sie einen großen Einfluss auf beide Parameter haben:

1. Die Überzeugung, „dass der Staat durch ÖPP seine Sorge für das Gemeinwohl in ungeeignete Hände gibt", fördert eine negative Grundhaltung und die Einschätzung, dass die meisten oder alle Projekte negativ sind.

2. Die Überzeugung, „dass ÖPP Kostenvorteile erwirtschaftet und damit letztlich mehr Bürgerwünsche realisiert werden als ohne ÖPP“, fördert eine positive Grundhaltung und etwas schwächer die Einschätzung, dass die meisten Projekte positiv sind.
3. Die Überzeugung, „dass spätere Generationen eher von ÖPP profitieren als von konventionellen Projekten“, fördert in erster Linie eine positive Erfolgseinschätzung und etwas schwächer auch eine positive Grundhaltung.

Alle drei Aussagen beschreiben vor allem den klassischen Zielkonflikt (Wirtschaftlichkeit vs. Gemeinwohl) mit besonders hoher Relevanz für eine dauerhafte Grundhaltung und mit einer etwas niedrigeren Relevanz für die Erfolgseinschätzung.

↓ Neben diesen Gemeinsamkeiten fallen jedoch auch Unterschiede auf und zwar bei den Ansichten, die eher operative Teilaspekte behandeln:

4. Wer überzeugt ist bzw. die Erfahrung gemacht hat, dass bei ÖPP-Projekten auch die Meinung der betroffenen Mitarbeiter und Nutzer berücksichtigt wurden, der schätzt auch den Anteil erfolgreicher Projekte in Deutschland positiver ein. Auf die Grundhaltung hat dieses Merkmal jedoch keinen direkten Einfluss.
5. Die bereits angesprochene Aussage zur komplexen Darstellung des Themas weist nur einen Zusammenhang zur eigenen Grundhaltung auf und hat keinen Einfluss auf die Erfolgseinschätzung von ÖPP-Projekten. Vielmehr scheint dies eine Sorge von erfahrenen ÖPP-Befürwortern zu sein, um die Akzeptanz von ÖPP bei noch Unerfahrenen zu verbessern.

6./7. Einen eher schwachen Einfluss auf die negative Erfolgseinschätzung haben Aussagen über Fairness bzw. Augenhöhe und Transparenz. Die Befürchtung, dass der erfahrenere private Partner die unerfahrene öffentliche Hand über den Tisch zieht, wirkt sich ebenso negativ auf die Erfolgserwartung aus wie die Überzeugung, dass die demokratische Kontrolle bei ÖPP eingeschränkt wird.

Die Erfolgseinschätzung wird demnach stark von der Grundhaltung geprägt, die den klassischen Zielkonflikt zwischen Gemeinwohl / Staatsaufgabe auf der einen und Leistungsorientierung / Wirtschaftlichkeit auf der anderen Seite in sich trägt. Darüber hinaus beeinflussen positive und negative Ansichten zu Umsetzungskriterien, wie Nachhaltigkeit, Nutzerorientierung, Fairness und Transparenz ausschließlich die Erfolgseinschätzung.

3.6.3 Erfolgseinschätzung der Akteure von ÖPP-Projekten

Die Frage nach der Einschätzung, wie viele ÖPP-Projekte in Deutschland positiv oder negativ zu bewerten sind, gibt einen Hinweis darauf, wie die Befragten mit einer komplexen Urteilsfindung bei ÖPP umgehen. Wenn Menschen vor einer Entscheidung stehen, die in gewisser Weise unsicher ist, verwenden sie meist unbewusst eine Heuristik, d. h. eine Strategie

zur Reduktion der Komplexität, die eine schnelle, ökonomische Entscheidung ermöglicht, aber auch zu Verzerrungen führen kann.[49]

Für die Beantwortung der Frage nach der Erfolgseinschätzung aller bisherigen ÖPP-Projekte gibt es letztlich keine objektive Antwort, da schon allein der Maßstab für Erfolg individuell verschieden ist. Man würde jedoch von einem rationalen Meinungsbildungsprozess erwarten, dass die Erfolgseinschätzung eins zu eins übereinstimmt mit der Grundhaltung. Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, dass dies auch für eine große Mehrheit der Befragten zutrifft. Es gibt allerdings auch Personen mit divergierenden Einstellungen zu beiden Parametern. Die auffälligste Gruppe stellen die ÖPP-Befürworter dar, die trotz positiver Grundhaltung nur einen gleich hohen Anteil von positiven und negativen Projekten in Deutschland sehen. Ihr Anteil beträgt 12 Prozent in der ersten Gesamtstichprobe und 23 Prozent in der zweiten Befragungswelle, d. h., diese Divergenz hat sich in der Befragung nach dem Diskurs tendenziell vergrößert: 5 der 31 Befragten haben ihre Erfolgseinschätzung von positiv auf „gleich viele" heruntergestuft, während 2 Befragte eine umgekehrte Änderung vorgenommen haben. Demnach ist die Erfolgseinschätzung von ÖPP-Projekten eine Meinung, die sich leichter ändern kann als die Grundhaltung zu ÖPP.

Zu dieser Volatilität tragen u. a. die spezifischen ÖPP-Ansichten bei, die sich ebenfalls durch bzw. nach dem Diskurs tendenziell verändert haben, und zwar in einigen Fällen in Richtung Neutralität „teils / teils" (demokratische Kontrolle, komplizierte Darstellung, Wiederwahl), in Richtung moderat ÖPP-positiv (Gemeinwohl, Arbeits- und Nutzungsbedingungen, Projektrealisierung), in Richtung deutlich ÖPP-positiv (Nachhaltigkeit, Fairness), in Richtung ÖPP-negativ (Einbindung der Mitarbeiter und Nutzer, Kostenvorteile) sowie in moderat polarisierender Richtung (Aufteilung von Aufgaben, Chancen für den Mittelstand).

Die Gruppe mit positiver Grundhaltung und neutraler Erfolgseinschätzung streut recht breit über alle Akteure, Kenntnisstand, Soziodemografie und weist eine sehr unterschiedliche Gesamtzufriedenheit mit der Kommunikation auf. Die Gemeinsamkeit besteht vor allem in der positiven Grundüberzeugung, dass ÖPP ein sinnvolles und zu förderndes Konstrukt ist, welches aber auch seine Nachteile hat und nicht immer optimal umgesetzt wird.

Ein weiterer Einflussfaktor auf die Erfolgseinschätzung ist der bereits erwähnte Kenntnisstand. Der Zusammenhang ist vergleichsweise niedrig (Korrelationskoeffizient = + 0,28) aber dennoch signifikant. Wer sich mindestens gut genug auskennt, hat i. d. R. auch eine positive oder negative Erfolgseinschätzung, und wer sich nicht so gut auskennt, ist auch hier noch nicht richtig festgelegt. Von daher ist die Tendenz zur Herunterstufung nach dem Diskurs sowohl beim Kenntnisstand als auch bei der Erfolgseinschätzung auf die neutrale Mitte durchaus konsistent.

49 Eine typische Urteilsheuristik bzw. Vereinfachungsstrategie ist die Repräsentativitätsheuristik (Halo-Effekt). Hierbei lässt man sich von konkreten Einzelfallinformationen im eigenen Urteil stärker beeinflussen als durch abstrakte Basiswahrscheinlichkeiten. Siehe Kapitel 2.4.

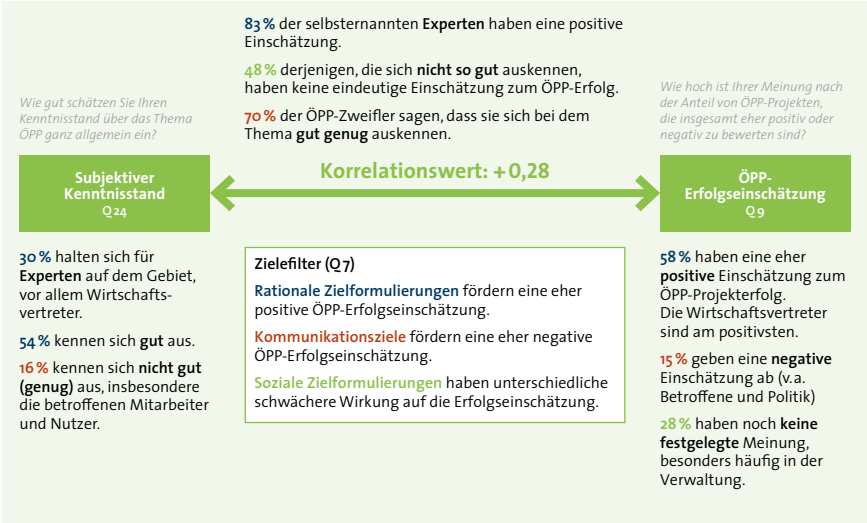


Abbildung 18: Zusammenhang von Kenntnisstand und Erfolgseinschätzung

Bei einer Analyse der Einflussfaktoren der Meinungsbildung sollten immer auch die persönlichen Ziele berücksichtigt werden. In der ersten Befragungswelle haben die Teilnehmer Auskunft darüber gegeben, was sie bei ihren ÖPP-Projekten für sich oder andere erreichen wollen. Auch hier wurde wiederum eine Regressionsanalyse durchgeführt, um die Ziele zu ermitteln, die den stärksten Einfluss auf die Erfolgsschätzung ausüben.

Am stärksten beeinflussen die rationalen (leistungsorientierten) Ziele die Erfolgseinschätzung positiv. Das bedeutet, Personen, denen bei ihren ÖPP-Projekten Wirtschaftlichkeit, Effizienz, Schnelligkeit und Gewinnorientierung besonders wichtig sind, messen letztlich auch den Erfolg daran und urteilen i. d. R. positiv über die bisherigen ÖPP-Projekte in Deutschland.

Der Gegenpart zu den rationalen Zielen sind die Kommunikationsziele, die entweder direkt das Verhindern von ÖPP-Projekten beinhalten oder mehr Transparenz bei Kosten, Verträgen und Zielen anstreben. Auch die nicht eindeutig zuzuordnenden Antworten der sonstigen Ziele laden signifikant negativ.

Die dritte Gruppe der sozialen Projektziele polarisiert je nach Formulierung, allerdings deutlich schwächer als die zuvor genannten Ziele. Akteure, die das Leistungs- und Qualitätsniveau verbessern möchten, weisen eine positive Erfolgsschätzung auf, während Akteure, die auf eine nachhaltige Planung und Partnerschaft zielen, die ÖPP-Landschaft eher negativer einschätzen.

Einige der genannten Ziele haben ganz offensichtlich einen starken Akteurs-Bias[50]. Das Gewinnen von Aufträgen und Projekten wird ausschließlich von Wirtschaftsvertretern genannt und rangiert dort an erster Stelle, gefolgt von Wirtschaftlichkeit und Kunden-/

50 Statistische Verzerrung

Nutzerzufriedenheit. Eine hohe Wirtschaftlichkeit wird auch von den anderen Akteuren als Hauptziel genannt. Für die öffentliche Hand sind zusätzliche Planungssicherheit und Nutzerzufriedenheit besonders wichtig, während für die Betroffenen neben der Nutzerzufriedenheit auch die Transparenz zu den Topzielen zählt.

Alle bisher genannten Faktoren der Meinungsbildung wirken in unterschiedlicher Stärke auch auf die Zufriedenheit mit der Kommunikation im aktuellen ÖPP-Projekt ein. Sie sind außerdem oftmals Teil der Ursache und der Lösung von wahrgenommenen Kommunikationsdefiziten.

3.6.4 Zufriedenheit der Akteure mit der ÖPP-Kommunikation

Noch vor der Konkretisierung von Kommunikationsanforderungen und -defiziten wurden die Teilnehmer in der ersten Welle gefragt, wie zufrieden sie mit der Informationslage und Kommunikation zwischen den Akteuren bei ihrem aktuellsten ÖPP-Projekt sind.

Nur jeder vierte Befragte gab an, unzufrieden zu sein. Vergleicht man dieses Antwortverhalten mit der späteren Frage nach Kommunikationsdefiziten, so zeigt sich aber auch, dass 62 Prozent der Zufriedenen durchaus Probleme und Verbesserungsbedarf sehen, und zwar überwiegend in der generellen Kommunikation und bei den Medien.

Die Beantwortung der Frage nach der Zufriedenheit mit der Kommunikation beruht ganz offensichtlich auf einem Einfluss aus der Grundhaltung zu ÖPP (Korrelationskoeffizient: +0,51). Das könnte bedeuten, wer eine positive Grundhaltung hat, ist eher zufrieden bzw. misst den wahrgenommenen Problemen kein hohes Gewicht bei. Es bedeutet aber auch umgekehrt, dass jemand, der überwiegend schlechte Kommunikationserfahrungen gemacht hat, daraus auch eine negative Grundhaltung entwickelt.

Sowohl unzufriedene als auch besonders zufriedene Befragte haben eher am Online-Diskurs teilgenommen. Das ist ein ähnliches Bild wie bei der Grundhaltung und Erfolgseinschätzung zu ÖPP. Interessant ist jedoch, dass nach der ausführlichen Diskussion um Kommunikationsdefizite die Zufriedenheit mit der Kommunikation in den eigenen Projekten tendenziell eher besser ausfällt. Insgesamt fünf Teilnehmer aus Wirtschaft und Verwaltung mit positiver Grundhaltung geben in der Abschlussbefragung eine deutlich zufriedenere Bewertung der Kommunikation bei ihren Projekten an. Dies zeigt, dass auch dieser Parameter der Meinungsbildung eher leicht beeinflussbar sein kann, z. B. durch eine Diskussion der Kommunikationsprobleme.

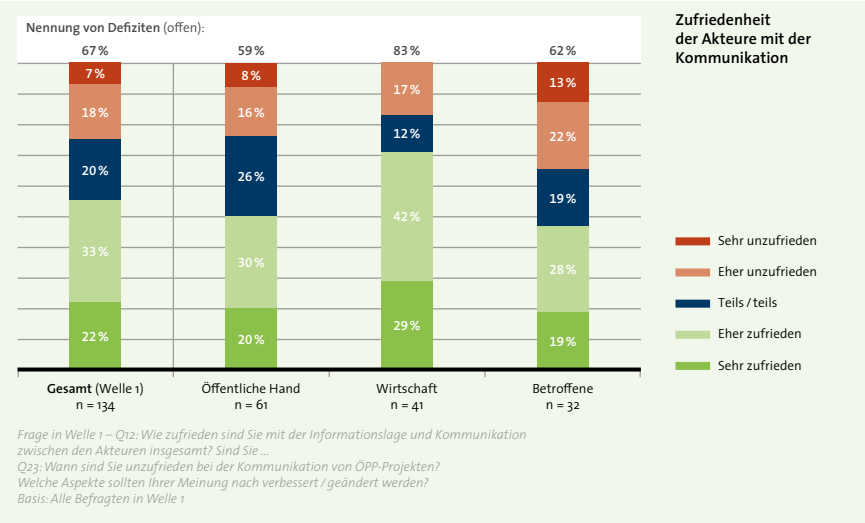


Abbildung 19: Zufriedenheit der Akteure mit der Kommunikation

Analog zur Grundhaltung zu ÖPP zeigen sich auch die Unterschiede der Zufriedenheit mit der Kommunikation zwischen den Rollen der Befragten. Allerdings ist der Grad der Unzufriedenheit deutlich höher als eine negative Einstellung zu ÖPP.

Eine Asymmetrie zeigt sich auch bei der spontanen Nennung von Defiziten: Die zufriedeneren Wirtschaftsvertreter sind hier besonders fleißig, während die unzufriedeneren Betroffenen eher durchschnittlich viele verschiedene Themen aufzählen. Auch dies ist ein Hinweis darauf, dass einige Defizite eine höhere Relevanz für die Gesamtzufriedenheit haben als andere.

Vor der detaillierten Analyse der Kommunikationsdefizite lohnt an dieser Stelle noch ein Blick auf die gefühlte Informiertheit. Dies ist ein wichtiges Bindeglied sowohl zum subjektiven Kenntnisstand als auch zur Beurteilung der Akteure als glaubwürdige Informationsquellen.

Fragt man danach, wie gut sich der Einzelne von den jeweiligen Akteuren informiert fühlt, so erhält man zunächst ein sehr heterogenes Bild, je nachdem wer urteilt und wer beurteilt wird. Die folgenden Abbildungen zeigen daher die separaten Beurteilungen der drei Hauptakteursgruppen. Für die Vertreter der öffentlichen Hand sind Wirtschaft, Verwaltung, Nutzervertreter und die Betroffenen selbst die wichtigsten Quellen, von denen Informationen erwartet werden und die auch überwiegend positiv beurteilt werden. Am schlechtesten fühlt sich diese Zielgruppe von den Medien und von der Politik informiert, wobei hier aber auch die Erwartungen deutlich niedriger sind. Mitarbeitervertreter sind ebenfalls nur selten Informationsquelle und polarisieren in ihrer Bewertung durch die öffentliche Hand.

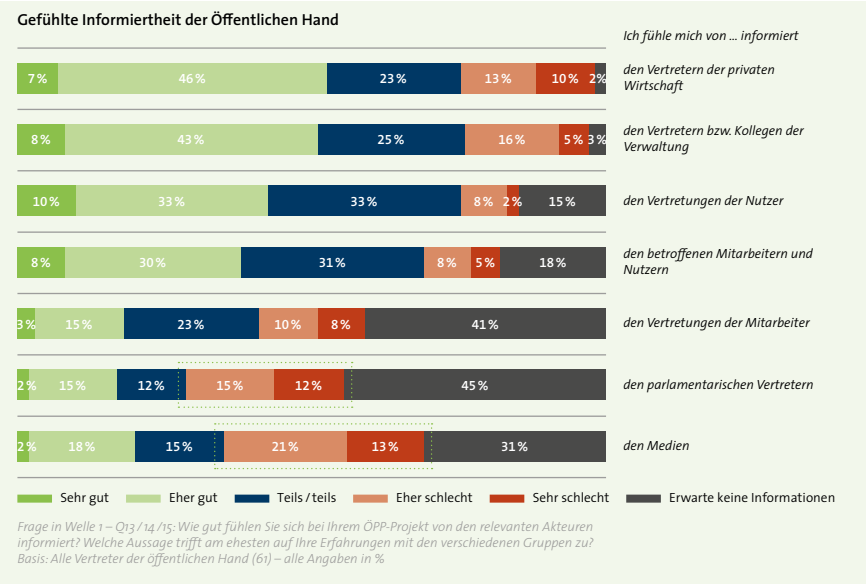


Abbildung 20: Gefühlte Informiertheit der öffentlichen Hand

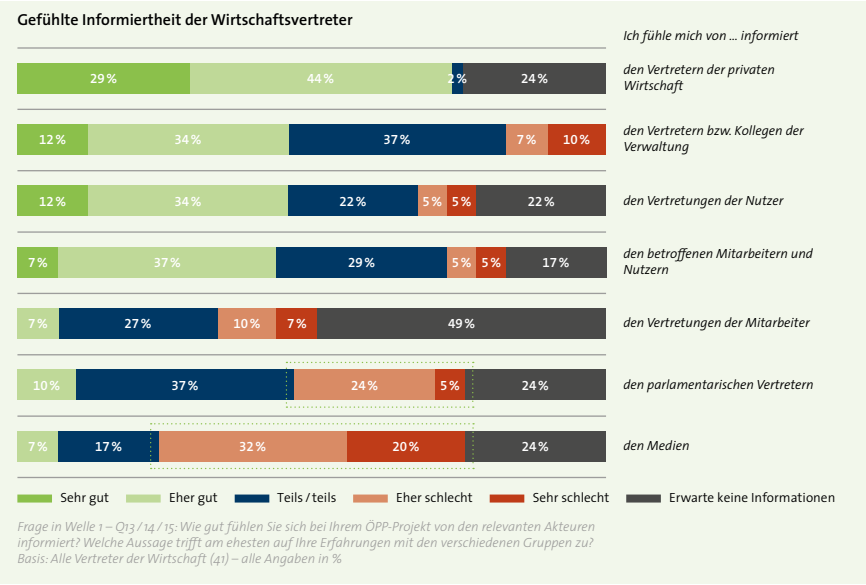


Abbildung 21: Gefühlte Informiertheit der Wirtschaft

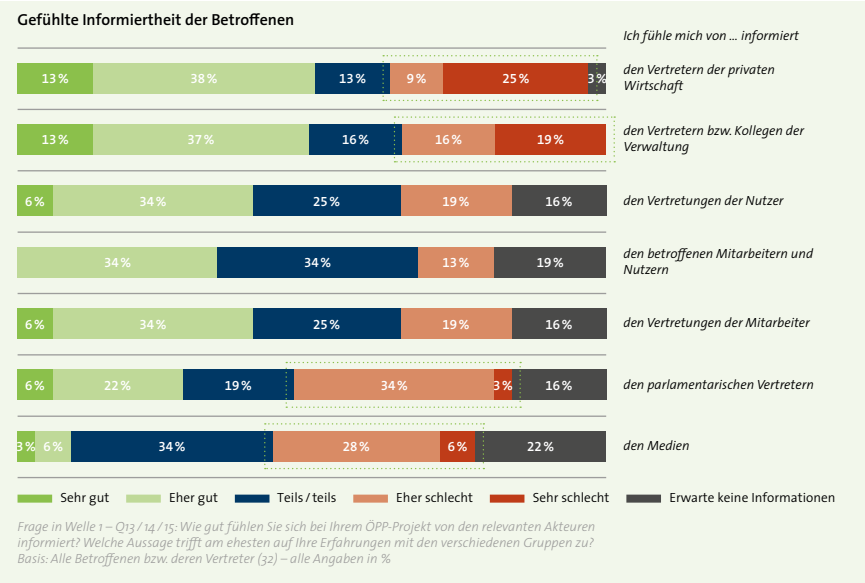


Abbildung 22: Gefühlte Informiertheit der Betroffenen

Die Wirtschaftsvertreter sind mit deutlichem Abstand am unzufriedensten sowohl mit den zur Verfügung gestellten Informationen der Medien als auch der Information von den parlamentarischen Vertretern. Sie haben an diese beiden Akteure auch höhere Erwartungen als die Verwaltung.

Bei den Betroffenen fällt auf, dass sie generell von allen genannten Akteuren eher Informationen erwarten, d. h. nicht nur von den Hauptinitiatoren (Verwaltung und Wirtschaft) sondern auch von den Medien bis zu den Mitarbeitervertretern. Besonders unzufriedenen sind die Betroffenen dann auch mit den Informationen der Hauptinitiatoren sowie der bereits genannten Medien und Politiker.

Zusammenfassung

Ein niedriger subjektiver Kenntnisstand und die Nutzung weniger verschiedener Informationsquellen führen eher dazu, dass man noch keine festgelegte Grundhaltung zu ÖPP hat und die Erfolgsaussichten nicht gut einschätzen kann.

Die Grundhaltung zu ÖPP wird vor allem durch folgende Überzeugungen beeinflusst:

GRUNDHALTUNG:	POSITIV	NEGATIV	NEUTRAL
Kenntnisstand	Hoch	Hoch	Niedrig
Erfolgseinschätzung	Positiv	Negativ	Neutral
Zufriedenheit mit der Kommunikation	Eher zufrieden	Eher unzufrieden	Eher unzufrieden

GRUNDHALTUNG:	POSITIV	NEGATIV	NEUTRAL
Werte / Motive	Hohe Leistungsorientierung und Veränderungsbereitschaft	Hohe fatalistische Haltung und Gemeinwohlorientierung	Hohe Toleranz und Offenheit
ÖPP-Ansichten	Höhere Wirtschaftlichkeit, d.h. mehr Kostenvorteile auch für spätere Generationen; Thema wird zu kompliziert dargestellt	Sorge um das Gemeinwohl in ungeeigneten Händen	
Akteure	Eher Wirtschaft	Eher Politik und Betroffene	Eher Verwaltung

Die Erfolgseinschätzung zu ÖPP wird vor allem durch folgende Überzeugungen beeinflusst:

ERFOLGSEINSCHÄTZUNG:	POSITIV	NEGATIV	NEUTRAL
Kenntnisstand	Hoch	Hoch	Niedrig
Grundhaltung	Positiv	Negativ	Neutral
Zufriedenheit mit der Kommunikation	Eher zufrieden	Eher unzufrieden	Eher teils / teils
Ziele	Eher rationale, leistungsorientierte Ziele	Eher Kommunikationsziele: mehr Transparenz oder ÖPP verhindern	Vor allem rationale und soziale Ziele
ÖPP-Ansichten	Höhere Wirtschaftlichkeit, d.h. mehr Kostenvorteile auch für spätere Generationen; gute Nutzereinbindung	Sorge um das Gemeinwohl in ungeeigneten Händen, die demokratische Kontrolle und die Augenhöhe bei Vertragsverhandlungen	Eher Skepsis bei Kostenvorteilen und geglückter Nutzereinbindung, aber keine Sorge um das Gemeinwohl und die Augenhöhe
Akteure	Eher Wirtschaft	Eher Politik und Betroffene	Eher Verwaltung

Die Zufriedenheit mit der Kommunikation, welche Erwartungen und Probleme in welcher Phase auftreten können, wird vor allem in den folgenden Kapiteln erläutert. Dabei spielen sowohl die Grundhaltung als auch die Erfolgseinschätzung zu ÖPP eine wichtige Rolle bei der Analyse, wer was aus welchem Antrieb heraus sagt und damit letztlich auch zur Entstehung von Kommunikationsproblemen beiträgt.

3.7 Wahrgenommene Kommunikationsdefizite

Die im Folgenden beschriebenen Defizite in den jeweiligen Phasen stammen zum Teil aus einer offenen und direkten Frage nach Kommunikationsaspekten, die verbessert werden sollten, sowie aus der gestützten Beurteilung von insgesamt 15 Kommunikationsaspekten in der ersten Befragungswelle. Die daraus gewonnene Liste von Defiziten wurde weiter ergänzt und durch die Beiträge und das Diskussionsverhalten während des zweieinhalbwöchigen Online-Diskurses beschrieben, wobei Auszüge aus den Ergebnissen der ersten Welle diskutiert wurden.

3.7.1 Defizite in Phase I: Bedarfsfeststellung und Konzeption

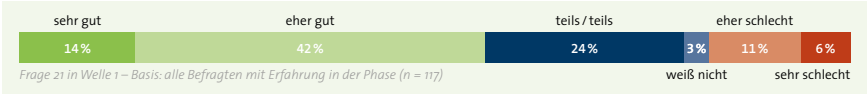
Dem Start einer ÖPP-Diskussion wird eine wichtige Schlüsselrolle zugeschrieben, da hier der Grundstein gelegt wird, ob ein Projekt aus Sicht der Akteure gut oder schlecht verläuft. In dieser ersten Phase können verschiedene Kommunikationsprobleme auftreten, die sich zwei Hauptthemen zuordnen lassen:

Unter der Überschrift „Mangelnde Aufklärung / Qualifizierung / Unterstützung der relevanten Akteure“ werden Fallstricke rund um die Kommunikation und Einbindung der Interessengruppen in den Entscheidungsprozess beleuchtet. Bei der „Intransparenz der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung“ geht es darum, die Kennzahlen für die Entscheidungsgrundlage pro/contra ÖPP nachvollziehbar zu machen und zu kommunizieren.

Mangelnde Aufklärung / Qualifizierung / Unterstützung der relevanten Akteure

→ **Erfüllungsgrad:** frühzeitiges Erfahren, dass die öffentliche Hand über ÖPP nachdenkt

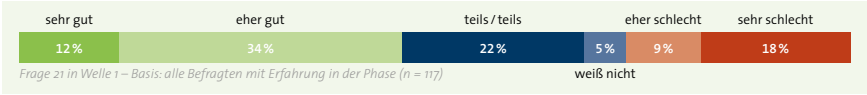
Im Rahmen der gestützten Abfrage nach dem Erfüllungsgrad der Anforderungen[51] sahen 17 Prozent der Befragten ein klares Defizit bei der frühzeitigen Information (sehr / eher schlecht erfüllt). Weitere 24 Prozent antworteten mit „teils / teils“ und wiesen damit ebenfalls auf Verbesserungsbedarf hin.



Dieser Aspekt wurde zwar von keinem Teilnehmer spontan genannt oder im Diskurs thematisiert. Allerdings gaben bei der gestützten Abfrage vor allem Betroffene, ÖPP-Gegner und diejenigen, die mit der Kommunikation insgesamt unzufriedenen sind, an, dass sie bei ihrem aktuellen Projekt nicht frühzeitig informiert und eingebunden wurden. Auch wenn der Begriff „frühzeitig“ zu unkonkret ist, um einen für alle Akteure optimalen Termin zu definieren, so beschreibt er doch das subjektive Gefühl einer zu späten Information und in einigen Fällen wohl auch den Eindruck einer Ausgrenzung von Anfang an.

Für die betroffenen Mitarbeiter und Nutzer bedeutet ein frühzeitiges Erfahren vor allem auch die Möglichkeit, ihr Wissen und ihre Bedürfnisse bereits bei der Bedarfsfeststellung mit einzubringen. Doch viele der befragten Mitarbeiter und Nutzer gaben an, dass sie keine Erfahrungen in den beiden ersten Phasen ihrer ÖPP-Projekte haben, sondern lediglich in der Bau- und Betriebsphase eingebunden sind (siehe Kapitel 1.4 Erfahrungshorizont).

→ **Erfüllungsgrad:** ausgewogene, objektive Informationen darüber, was ÖPP ist und welche Vor- und Nachteile es gibt



51 Wie würden Sie Ihr ÖPP-Projekt hinsichtlich der Erfüllung der folgenden Aspekte beurteilen? → Die Anforderungen wurden im Fragenprogramm positiv formuliert, z. B. „Frühzeitiges Erfahren, dass die öffentliche Hand über ÖPP nachdenkt“.

Die Beschaffungsform ÖPP ist ein noch relativ neues, komplexes und erklärungsbedürftiges Modell, das von weiten Teilen der Bevölkerung im Alltag nicht wahrgenommen wird. Das macht die Aufklärung und Information der relevanten Akteure über ÖPP nicht einfach.

Hinzu kommt jedoch auch das Aufeinandertreffen unterschiedlicher Kommunikationskulturen und Partikularinteressen, welche eine ausgewogene und objektive Information oftmals erschweren. Während Akteure, die bei der Durchführung von ÖPP-Projekten etwas zu gewinnen haben (z. B. Aufträge, Arbeitsplätze, Realisierung von Bürger-/Nutzerbedürfnissen), bevorzugt Vorteile und positive Bilder wahrnehmen und kommunizieren, fokussieren Akteure, die bei ÖPP eher etwas zu verlieren haben / glauben (z. B. Arbeitsplätze, Kompetenzen, Einfluss, Kontrolle, Wähler), sich auf die Nachteile und negativen Bilder.[52]

So führt eine einseitig positive Marketingkommunikation zuweilen dazu, dass positive Vorstellungen erzeugt werden, z. B. „die öffentliche Hand kann ein Wohlfühlpaket erwerben und braucht sich selbst um nichts mehr kümmern", „Bauen ohne eigenes Geld wird ermöglicht", „Partnerschaft ermöglicht nachträgliche Wünsche der öffentlichen Hand ohne Mehrkosten umsetzen zu können",[53] welche im späteren Projektverlauf für Enttäuschungen sorgen. Die daraus entstehenden Negativbeispiele dienen wiederum als Beleg für die Berechtigung der skeptischen Haltung kritischer Akteure. In einem Umfeld, das ausschließlich Vorteile und positive Bilder kommuniziert, ist es auch nachvollziehbar, wenn ein Vertreter der Verwaltung kommentiert: „Kritische Akteure sind einem Prozess eher dienlich. Sicher gibt es einen Zielkonflikt zwischen Gewinnstreben und sozialer Verantwortung der öffentlichen Hand, derer sich die Vertragspartner bewusst sein müssen."[54] Aus diesem Kommentar lässt sich auch die Erfahrung herauslesen, dass erst durch die kritische Diskussion und das Hinterfragen der Ziele der Informationsgeber eine ausgewogene Informationsbasis für die eigene Meinungsbildung entstehen kann.

Umgekehrt werden auch Akteure wahrgenommen, die ausschließlich negative Vorstellungen mit ÖPP verbinden, ohne sich auf eine konstruktive Diskussion einzulassen, welche Vorstellungen irrig sind und welche tatsächliche Nachteile darstellen. Im Online-Diskurs fiel auf, dass Akteure mit negativer Grundhaltung zu ÖPP ausschließlich negative Bilder genannt haben und auf Gegenargumente oder Rückfragen anderer Teilnehmer nicht reagiert haben.

So gab es diverse Diskussionsanfänge zu Themen, wie „Benachteiligung des lokalen Mittelstands", „Qualität der Baukultur / Architektur / Stadtplanung leidet häufig", „Effizienzvorteil durch Dumpinglöhne", die seitens der ÖPP-Kritiker nicht fortgeführt wurden. Die Ursachen dafür können vielfältig sein: Die Teilnehmer hatten vielleicht keine Zeit mehr, die Gegenargumente zu lesen, oder sie sahen für sich keinen Nutzen in der Fortführung der Diskussion.

Auffällig sind bei diesen Diskussionen die unterschiedlichen Argumentationslinien der Akteure. Die eher kritischen Mandatsträger adressierten vor allem ihre soziale Verantwor-

52 In der Frage Q 2 nach spontanen Assoziationen der ersten Befragungswelle nennen 80 Prozent der ÖPP-Kritiker negative Bilder und 71 Prozent der Wirtschaftsvertreter und 66 Prozent der ÖPP-Befürworter positive Bilder.

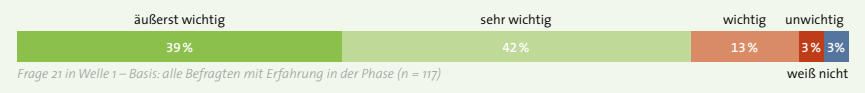
53 Siehe Diskussion zum Thema 1A „Was sind Ihre positiven Bilder bzw. Vorstellungen, wenn Sie an ÖPP denken?"

54 Siehe Diskussion zum Thema 1B: „Was sind Ihre negativen Bilder bzw. Vorstellungen, wenn Sie an ÖPP denken?"

tung und das mangelnde Vertrauen in die versprochenen Vorteile einer Neuerung wie ÖPP. Die Wirtschaftsvertreter argumentierten häufig mit Zahlen, Studien und ausgewählten Fakten als Gegenbeweis zu irrigen Negativbildern. Einige Verwaltungsvertreter versuchten hin und wieder die Verknüpfung der emotionalen und rationalen Argumentation, durch Anerkennung und Verständnis für das Hinterfragen und durch die Feststellung mangelnder Transparenz im ÖPP-Prozess als Hauptursache für die anhaltende Kritik.[55]

Die Möglichkeit einer objektiven Meinungsbildung ist der Schlüssel zu einer höheren Akzeptanz von ÖPP-Entscheidungen. Dazu braucht es einen ergebnisoffenen Rahmen, der möglichst glaubwürdig die Vor- und Nachteile aus den verschiedenen Perspektiven ÖPP-erfahrener Akteure vermitteln kann, sowie die Bereitschaft der Teilnehmer, sich das Thema auch wirklich von allen Seiten anzuschauen.

→ **Einschätzung:** signifikanter Abstimmungs- und Kontrollaufwand durch die öffentliche Hand über die gesamte Laufzeit des Projekts



Dieser Punkt wurde erst im Online-Diskurs thematisiert und von den Teilnehmern in der Abschlussbefragung als besonders wichtig eingestuft.

↓ Er liegt vor allem den ÖPP-erfahreneren Vertretern der öffentlichen Hand am Herzen und weist auf drei Aspekte hin:

1. Die Konzeption und Planung eines Projektes über den gesamten Lebenszyklus erfordert einen deutlich höheren Abstimmungsaufwand und Zeitbedarf in der Anfangsphase als bei der konventionellen Beschaffung, die den Auftraggebern geläufiger ist. Hier werden die benötigten Ressourcen gern unterschätzt.[56]
2. Die zielgerichtete Planung unter Einbezug der Interessen bzw. Akzeptanz aller relevanten Akteure ist bei größeren und lang laufenden ÖPP-Projekten kein einfaches Unterfangen. Auftraggeber ohne entsprechende Erfahrung bzw. ohne professionelles Projektmanagement und Moderation machen eher die Erfahrung, dass es schwer ist, einen Konsens zu erzielen, und reduzieren in der Folge die Einbindung der Nutzer und Mitarbeiter. Eine solche Einsparung in der Anfangsphase führt jedoch in vielen Fällen zu späteren Akzeptanzproblemen mit höheren Kosten durch nachträgliche Änderungen in der Bau-/Betriebsphase.[57]

---

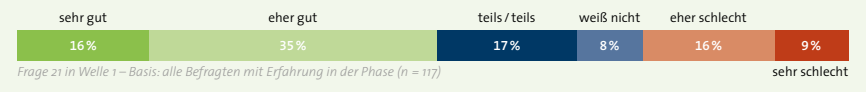
55 Siehe Diskussionen zum Thema 1B und 3A: „Was spricht für eine Veröffentlichung des Effizienzvorteils vor Vertragsabschluss?“

56 Siehe Thema 2A: verw04: „Abholung der Bedarfsträger bei ihren bisherigen Erfahrungen: […] durch eine zielgerichtete Kommunikation den hohen Aufwand und den hohen Zeitbedarf in der ersten Projektphase zu erklären.“

57 Siehe Thema 2A: mns10: „Schwieriger Konsens zum Paketumfang (nur Bau, inklusive Unterhalt, auch Energieversorgung etc.).“ – verw03: „Hier bedarf es immer eines erfahrenen Moderators, der (auch als Mediator bei widerstreitenden Interessen) mit baufachlichem und betriebswirtschaftlichem Sachverstand unterstützend tätig ist.“

3. Die Verwaltung gibt bei ÖPP nicht alle Aufgaben an den privaten Partner ab, sondern behält die Kontrollaufgabe als Eigentümer der Objekte. Der Aufwand dafür wurde offenbar nicht immer einkalkuliert oder viel zu niedrig angesetzt.[58]

→ **Erfüllungsgrad:** Einbindung betroffener Mitarbeiter und Nutzer in die Zielformulierung sowie Beschreibung von Umfang und Qualität der Leistungen



Frage 21 in Welle 1 – Basis: alle Befragten mit Erfahrung in der Phase (n = 117)

Wie im vorherigen Punkt bereits angesprochen, ist der Abstimmungsaufwand in der Anfangsphase eher hoch und wird daher gern auf ein möglichst überschaubares Projektteam begrenzt, das die wichtigsten Akteure beinhaltet. Die betroffenen Mitarbeiter und Nutzer sind allerdings nicht immer Teil eines solchen Kernteams, sondern werden oftmals nur sporadisch in dieser Phase informiert oder eingebunden, was aus Sicht vieler Teilnehmer nicht ausreicht bzw. den Projekterfolg gefährden kann.[59]

Die Einbindung der Nutzer ist allerdings kein Selbstläufer, sondern erfordert Aufklärung und Beratung derselben, damit sie ihr Wissen und ihre Bedürfnisse konstruktiv einbringen können. Nicht jedem fällt es leicht, eine detaillierte Nutzungsplanung für die nächsten 30 Jahre zu antizipieren. Ein Betroffener berichtete, dass nicht alle Mitarbeiter dabei den Spagat zwischen Anspruchsdenken und Realität geschafft haben und bei der Fertigstellung negative Überraschungen erlebten. In solchen Fällen fehlte ein erfahrener Moderator, der in der Anfangsphase auch den Nutzern erläutert, welche Konsequenzen ihre (nicht) formulierten Forderungen haben.[60]

Die Aktivierung des Nutzerwissens sollte nicht als Kosten- oder Störfaktor gesehen werden, sondern als wichtige Wertschöpfung für effizienz- und akzeptanzsteigernde Ideen eingesetzt werden. Diese Grundhaltung seitens der Auftraggeber bzw. der ÖPP-Projektleitung wird von den Betroffenen nicht immer wahrgenommen. Diese sehen die Ursache der man-

58 Siehe Thema 1A: verw19: „Der Glaube, dass der ÖPP-Partner die Arbeit zu 100 Prozent übernimmt. De facto müssen 30 Prozent der bisherigen Zeit für Kontrollen, usw. einkalkuliert werden." – Thema 1B: pol01: „Dabei vergisst man als Auftraggeber, dass man eigentlich zumindest eine Kontrollfunktion wahrnehmen müsste." – pol01: „Das wurde auch bei uns in der Verwaltung unterschätzt. Wir haben eine sog. Stelle eingerichtet, die 50.000 € im Jahr kostet und nichts anderes macht als Kontrolle […] 50.000 pro Jahr über 30 Jahre hinweg, ist eine Menge Geld."

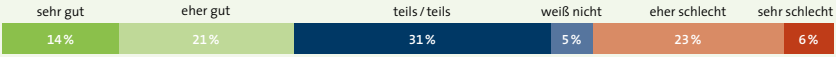
59 Siehe Thema 7B: verw03: „Notwendigkeit der Einbindung als Erfolgsfaktor: Es ist unabdingbar, dass Mitarbeiter und Nutzer nicht nur in der Anfangsphase eines Projektes (und das nicht nur bei ÖPP), sondern über den gesamten Projektverlauf eingebunden werden. Meist sind es die Mitarbeiter / Nutzer, die das beste Wissen zum Betriebsablauf und dessen Schwachstellen kennen."

60 Offene Nennung in Welle 1 Q 23: „In der Anlaufphase muss den Nutzern, wenn sie mit beteiligt werden sollen, das Planungs- und Ausschreibungsverfahren genau erläutert werden." – Siehe auch Diskussionen zum Thema 2A: „Welche Kommunikationsprobleme haben Sie in der Phase der Bedarfsfeststellung erlebt?", und Thema 7A: „Was sind die Barrieren bei der Einbindung der Nutzer und Mitarbeiter?"

gelnden Einbindung vor allem in der geringen Wertschätzung seitens der Projektverantwortlichen.[61]

Aus Sicht der Verwaltung werden die starren Zuständigkeitsverteilungen und Kompetenzabgrenzungen durch Verwaltungsvorschriften und Gesetze als Grund für die mangelhafte Nutzereinbindung genannt.[62]

→ **Erfüllungsgrad:** regelmäßige Information über den Stand der Diskussion bis zur politischen Entscheidung, ob ÖPP oder nicht



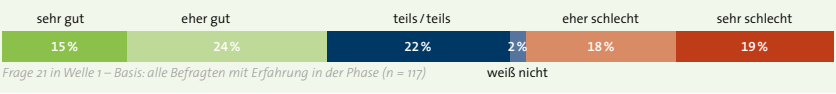
Frage 21 in Welle 1 – Basis: alle Befragten mit Erfahrung in der Phase (n = 117)

Vor allem die Wirtschaftsvertreter und die ÖPP-Gegner beschreiben die mangelnde Transparenz der politischen Entscheidungsfindung als ein Problem. Für beide Seiten ist die regelmäßige Information über den Stand des Meinungsbildungsprozesses ein wichtiger Indikator für die eigene Zielerreichung (ÖPP verhindern bzw. Aufträge gewinnen).[63]

Intransparenz der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

In der Konzeptionsphase eines ÖPP-Projekts findet i. d. R. eine vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung statt. Dabei soll überprüft werden, ob die Beschaffung via ÖPP vorteilhafter ist als eine konventionelle Beschaffungsart und in welcher Höhe der voraussichtliche Effizienzvorteil eingeschätzt wird. Die Befragten beschreiben hierzu zwei Problembereiche.

→ **Erfüllungsgrad:** transparente Herleitung der Annahmen zur Kalkulation der Wirtschaftlichkeit zu ÖPP



Frage 21 in Welle 1 – Basis: alle Befragten mit Erfahrung in der Phase (n = 117)

Eines der am häufigsten genannten Ziele und Vorteile von ÖPP ist die Wirtschaftlichkeit. Dementsprechend wichtig sollte auch die Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Wirtschaftlichkeitsprüfung für die Akteure sein.

---

61 Siehe Thema 7: mns12: „Die Projektverantwortlichen zeigen zu wenig Interesse an den Bedürfnissen und Wünschen der Nutzer bei PPP an den Schulen; teilweise kennen sie auch nicht die Rahmenbedingungen." – mns12: „Die Bereitschaft für ÖPP Akzeptanz bei den Nutzern zu schaffen, scheitert oftmals an der fehlenden Bereitschaft, sich Zeit für Gespräche zu nehmen. Im konkreten Fall beschränkt man sich auf eine Jahresveranstaltung mit mehreren Dutzend Schulen."

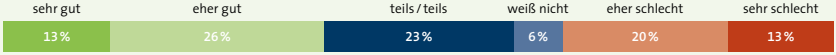
62 Siehe Thema 7A: verw03: „Hauptursache für die Nichteinbindung der Mitarbeiter / Nutzer ist häufig leider noch die politisch und in den Gesetzen und Verwaltungsvorschriften festgelegte starre Zuständigkeitsverteilung und Kompetenzabgrenzung."

63 Siehe offene Nennungen in Welle 1 Q 23: „Die Beratung in den politischen Gremien sollte weitestgehend im öffentlichen Teil erfolgen." – „Mehr Transparenz während der Entschließungsphase".

↓ Je nach Interessen- und Ausbildungslage variieren hier die Bedürfnisse und Fragestellungen:

1. Grundsätzlich müssen bei jeder Kalkulation langfristiger Projekte Annahmen über die Entwicklung von Kosten, Risiken, Nutzungsparameter etc. der alternativen Varianten getroffen werden. Dazu werden objektive Vorlagen für die Annahmen und Eingangswerte benötigt.[64]
2. Wenn in der Verwaltung keine ausreichende Expertise oder Kapazität vorhanden sind, erfolgen die Berechnungen des PSC (Public Sector Comparator) und/oder der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durch Berater. In solchen Fällen scheint die Verwaltung nicht immer in der Lage zu sein, den PSC vollständig nachzuvollziehen oder kritisch zu überprüfen.[65]
3. Die Transparenz bei der Herleitung der Annahmen ist auch für die ÖPP-Kritiker eine wesentliche Forderung, wenn es um die Frage geht, woher eigentlich die Effizienzvorteile bei ÖPP kommen.[66] Dies erfordert eine systematischere Darstellung der Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, die aufzeigt, bei welchen Einzelleistungen Vorteile gegenüber einer konventionellen Beschaffung generiert werden können.

→ **Erfüllungsgrad:** Veröffentlichung der Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsprüfung



Frage 21 in Welle 1 – Basis: alle Befragten mit Erfahrung in der Phase (n = 117)

Die Kommunikation der Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erfüllt oft nicht die Transparenzbedürfnisse vieler Akteure und der Öffentlichkeit. Dadurch fühlen sich ÖPP-Kritiker in ihren Vorbehalten bestätigt. Dies finden einige Teilnehmer unnötig und

---

64 Siehe offene Nennung in Welle 1 Q 23: „Bei ÖPP-Projekten wird oft kritisiert, dass die der Vorteilhaftigkeitsrechnung zugrunde liegenden Annahmen tendenziös gewählt werden. Ob dies durch den jüngst durch die PD AG veröffentlichten Vergleichsrechner objektiviert wird, bezweifle ich. Dennoch liegt in der Veröffentlichung und Diskussion dieses Vergleichs die größte Wichtigkeit, ÖPP zum Durchbruch zu verhelfen." – Siehe Thema 2A: verw03: „Problematisch ist jedoch die bisherige Intransparenz bzw. Nicht-Belegbarkeit der gewählten Eingangswerte. Hierzu verweise ich auf den gemeinsamen Erfahrungsbericht der Rechnungshöfe." – Thema 3B: mns10: „... Vergleichsobjekte gibt es de facto nicht, da häufig laufende Projekte aufgrund von Sanierungsstau eher billiger und erst zum Schluss teuer werden. Hier fehlen eindeutige Kennzahlen oder Maßstäbe".

65 Siehe Thema 4: verw03: „... Insbesondere bei der PSC-Erstellung durch Berater ist die Nachvollziehbarkeit gelieferter Beträge in der Regel nicht gegeben. Fragen, wie der Berater zu konkreten Zahlen gekommen ist, werden meist mit ‚das sind unsere gesammelten Erfahrungen' ausweichend beantwortet. Dies stellt insbesondere die Rechnungshöfe vor ein nahezu unlösbares Problem. [...] Nachfragen der RH zu der PSC-Ermittlung können durch die Verwaltung insbesondere dann nicht geleistet werden, wenn die PSC-Ermittlung durch einen Berater erfolgte, der zum Prüfungszeitraum nicht mehr vertraglich gebunden ist." – pol01: „Leider habe ich das Gefühl, dass die Verwaltung eher nicht auf Augenhöhe mit den Beratern ist und teilweise auch nicht in der Lage oder sogar gewillt ist (aufgrund politischer Einflussnahme), das Verfahren kritisch zu hinterfragen."

66 Siehe Thema 3A: pol08: „Wodurch sollte ÖPP effizienter sein als ein öffentliches Projekt? Durch Dumpinglöhne? Durch die Nicht-Einhaltung von Arbeitsvorschriften? Die öffentlichen Auftraggeber sind oftmals genauso effizient wie Private – nur sie zahlen ihren Mitarbeitern Tariflöhne."

fordern eine konsequente Veröffentlichung der Ergebnisse, um dem Eindruck der Verschleierung entgegenzuwirken.[67]

Doch es gibt auch Bedenken bei der Veröffentlichung des vorläufigen Effizienzvorteils: „Eine einmal veröffentlichte Zahl kann einen länger verfolgen als gewollt." Die Verbreitung erzeugt Erwartungsdruck, dass alle geschätzten Annahmen auch eintreten, und kann zu Missverständnissen führen, wenn Details aus dem Zusammenhang gerissen werden.[68]

Die Diskutanten aus der Verwaltung waren sich einig, dass der monetäre Vorteil als absoluter Betrag nur zum Zeitpunkt der Betrachtung gültig sein kann und dass sich diverse Annahmen danach verändern, was die Fortschreibung und Vergleichbarkeit späterer Soll-Ist-Vergleiche erschwert.

Uneinig war man sich jedoch über die daraus folgenden Konsequenzen: Die eine Seite plädiert dafür, den Effizienzvorteil in verdichteter Form dem Entscheidungsgremium zu präsentieren und nur eine qualitative Begründung für oder gegen ÖPP zu veröffentlichen. Die andere Seite empfiehlt die Veröffentlichung einer Bandbreite des voraussichtlichen Effizienzvorteils, die zusätzliche Darstellung eines Nutzwertvorteils und die sukzessive Fortschreibung des rechnerischen Wirtschaftlichkeitsnachweises nicht nur als interne Erfolgskontrolle, sondern auch zum Aufbau einer transparenten Datengrundlage, die für künftige Untersuchungen eine objektivere Basis gewährleisten kann.[69]

3.7.2 Defizite in Phase II: Ausschreibung und Vergabe

Wenn in der vorherigen Phase entschieden wurde, dass ein ÖPP-Projekt ausgeschrieben werden soll, tritt die Grundsatzdebatte über Vor- und Nachteile der Beschaffungsart zunächst zwar in den Hintergrund, spielt jedoch am Ende der Phase bei der Transparenz der Verträge wieder eine wichtige Rolle. Die Phase II beginnt zunächst mit der Schwierigkeit einer klaren Definition der zu beauftragenden Leistungen und der Kommunikation zwischen öffentlicher Hand und Wirtschaft.

Eine klare, funktionale, vollständige und nutzerorientiert formulierte Leistungsbeschreibung wird von allen Teilnehmern als sehr wichtig, aber auch nicht einfach angesehen. Ungenaue, interpretationsbedürftige Ausschreibungsunterlagen führen zu schwer vergleichbaren Angeboten oder – wenn sie erst nach Beauftragung auffallen – zu Neuverhandlungen und Nachzahlungen. Aus Sicht der öffentlichen Hand fehlt oftmals den zuständigen

---

67 Siehe Thema 3A: verw03: „Allein die Frage nach ‚Wodurch sollte ÖPP effizienter sein als ein öffentliches Projekt?' bestätigt die derzeit leider immer noch fehlende Transparenz. Ein auf Basis einer vorläufigen Output-Spezifikation gut und systematisch aufgestellter PSC ermöglicht nicht nur den Entscheidungsträgern schnell zu erkennen, bei welchen Einzelleistungen die Vorteile generiert werden sollen."

68 Siehe Thema 3B: verw13: „Grundsätzlich ist ein Effizienzvorteil als Relation zwischen zwei möglichen Bedarfsdeckungsalternativen eine Größe, die nur zum Entscheidungszeitpunkt relevant sein kann. […] Durch eine Veröffentlichung wird jedoch regelmäßig ein gewisser Druck erzeugt, dieses ‚Versprechen' auch einzuhalten. Damit besteht das Erfordernis, die Größe ‚Effizienzvorteil' auch während der Laufzeit […] zu ermitteln. Dies ist jedoch konzeptionell nicht möglich, da kein geeigneter Vergleichsmaßstab gegeben ist. […] Aufgrund der Komplexität und des Umfangs von ÖPP-Projekten ist eine (umfangreiche) Veröffentlichung von vorläufigen Ergebnissen aus meiner Sicht problematisch. Es besteht die Gefahr, dass Teilaspekte herausgegriffen werden und somit keine ganzheitliche Darstellung erfolgt."

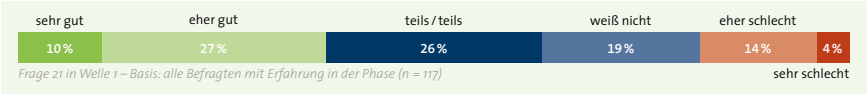
69 Siehe Diskussion zum Thema 3: „Was spricht für eine Veröffentlichung des Effizienzvorteils?"

Projektteilnehmern die Erfahrung bzw. eine gute Beratung, um ihre Anforderungen möglichst optimal in eine funktionale Beschreibung zu übersetzen.[70]

Die Wirtschaftsvertreter äußern zusätzlich noch Optimierungsbedarf im Hinblick auf einen transparenteren Vergabeprozess mit klareren Kriterien, koordinierten Frage-Antwort-Runden und frühzeitigen Vorinformationen.[71]

Die Leistungsbeschreibung kann sich während des Ausschreibungs- und Verhandlungsprozesses durchaus noch ändern, wenn manche Wünsche sich als nicht realisierbar oder zu teuer herausstellen. Nicht immer sind auch die Mitarbeiter und Nutzer in diesem Entscheidungsprozess involviert. [72] Dies fällt spätestens bei der Bauphase negativ auf und erschwert den Nutzern die Nachvollziehbarkeit, was beauftragt wurde, und beeinträchtigt damit die Kommunikation in dieser Phase. Zwei Drittel der Teilnehmer der Abschlussbefragung waren der Meinung, dass die Nutzer auch bei letzten signifikanten Planänderungen in die Entscheidung einbezogen werden sollten.

→ **Erfüllungsgrad:** Kommunikation zur Einbindung des regionalen Mittelstands



Eine mangelhafte Kommunikation zur Einbindung des lokalen Mittelstands bei ÖPP-Projekten sehen nicht alle, aber doch einige Teilnehmer der Befragung sowohl auf der Seite der öffentlichen Hand als auch auf der Wirtschaftsseite. Im Diskurs wurde das Thema von einem ÖPP-kritischen Politiker eingeworfen: „Benachteiligung für lokale Akteure: Lokale mittelständische Unternehmen haben bei den meisten PPP keine Chance – Aufträge gehen an Großunternehmen.“[73] Vertreter der Wirtschaft nannten daraufhin als Gegenbeweis Studien und Zahlen, die eine hohe Beteiligung des lokalen Mittelstands für ausgewählte Bereiche ausweisen. Ein Verwaltungsvertreter lieferte einen aus seiner Sicht möglichen Erklärungsversuch, um zu beschreiben, wie es zu dem Eindruck einer Benachteiligung kommen kann und dass diese keine spezifische Ausprägung bei ÖPP ist: „In den Verhandlungen kann man auf eine Einbindung der heimischen Wirtschaft einwirken. Deren ‚Aus‘ resultiert u. U.

70 Siehe Thema 1B: verw04: „Projektdefinition ist die Schwachstelle der öffentlichen Hand: Für die Festlegung der Bau- und Betriebsstandards und die Beschreibung der Output-Spezifikation liegen in der öffentlichen Verwaltung noch zu wenig Erfahrungen vor. Auch an Kennwerten mangelt es.“ – polo3: „Ebenso fallen ‚Lücken‘ in der Funktionalausschreibung ggf. in der Betriebsphase negativ ins Gewicht.“ – Thema 2B: mns10: „Das größte Problem bei komplexen Gebilden ist die funktionale Beschreibung. Hier ist die Güte der Beratung enorm wichtig.“

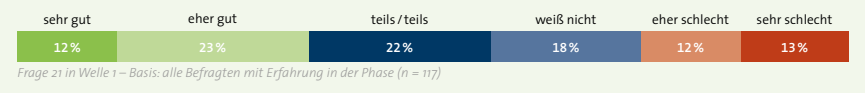
71 Siehe offene Nennungen in Welle 1 Q23: „umfassende Informationen über die Vergabekriterien und deren Bewertung fehlen. Frage/Antworten-Problematik in Bieterphase oftmals unkoordiniert“. – „Transparenz der Vergabe sollte tlw. erhöht werden.“ – „Häufigerer Einsatz von ‚Vorinformationen‘ (zur besseren Kapazitätsplanung)“.

72 Siehe Thema 4: mns10: „Nach der Planung und noch vor Baubeginn kam es zu Änderungen der Projektinhalte mit dem Zweck der Kostenreduktion. Dies betraf z. B. die Größe des umgebauten Raumes, Ausstattung und Umfang des späteren Facility-Managements. Dies geschah leider auch nur auf Ebene Geschäftsführung und nicht in Absprache Nutzer / Planer.“

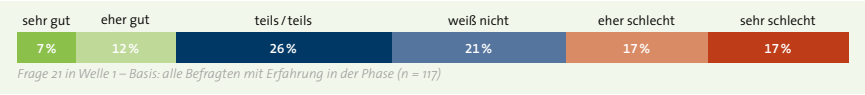
73 Siehe Diskussion zum Thema 1B: „Was sind Ihre negativen Bilder bzw. Vorstellungen, wenn Sie an ÖPP denken?“

daraus, dass sie die Leistungen in dem Umfang nicht erbringen können. Das wäre bei einer öffentlichen Ausschreibung aber genauso."[74]

→ **Erfüllungsgrad:** Offenlegung der relevanten Vertragsdetails und Angebote gegenüber den politischen Gremien vor Vertragsunterzeichnung



→ **Erfüllungsgrad:** Veröffentlichung der relevanten Vertragsinhalte vor Vertragsunterzeichnung



Bei der Diskussion um die Veröffentlichung von Verträgen wird leider nicht immer klar unterschieden, welcher Inhalt gegenüber welchem Publikum zu welchem Zeitpunkt zugänglich gemacht werden soll. Hier scheint es durchaus unterschiedliche Bedürfnisse bzw. Zugeständnisse zu geben.

Gemäß der Antworten in der ersten Befragungswelle scheinen vor allem Politiker, Betroffene und Wirtschaftsvertreter für eine umfassende Veröffentlichung der Verträge zu sein.[75] Doch während des Online-Diskurses gab es auch hierzu einen beispielhaften Schlagabtausch.[76] Demnach ist die Unterstützung für mehr Transparenz seitens der Wirtschaft entweder zu wenig bekannt oder wird mangels Umsetzung nicht geglaubt.

Die parlamentarischen Vertreter und ÖPP-Kritiker erwarten i. d. R. eine vollumfängliche Information aller Details, um eine Entscheidungsgrundlage zu erhalten, die sie auch mit Experten ihres Vertrauens gemeinsam beurteilen können, bevor die Verträge unterzeichnet werden.

---

74 verw19 in der Diskussion zum Thema 1B: „Was sind Ihre negativen Bilder bzw. Vorstellungen, wenn Sie an ÖPP denken?"

75 Siehe offene Nennungen in Welle 1 Q 23: „Wenn nicht sämtliche betroffenen Bürger, Abgeordneten, Pressevertreter und unabhängigen Fachleute 100 Prozent vollständige Verträge in jeweils angemessener Zeit zu lesen bekommen." – „Verträge müssen vor Vertragsunterzeichnung veröffentlicht werden." – „Von Seiten der Auftraggeber wird i. d. R. Geheimhaltung bezüglich der Vertragsunterlagen verlangt, obwohl die Verträge keine „Betriebsgeheimnisse" beinhalten. Dies öffnet den Gegnern Tür und Tor für abstruse Spekulationen" – „Abbau von Widerständen der juristischen Berater gegen Veröffentlichung von ÖPP-Vertragsklauseln und -inhalten."

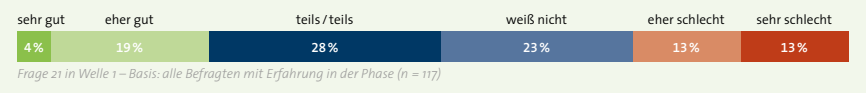
76 Siehe Thema 1B: wirt28: „Die Offenlegung der Verträge, zumindest der Kernbestandteile, das sehe ich auch als wichtig an, um den ÖPP-Prozess zukunftsweisend weiterzuentwickeln." – pol01: „Ich sehe allerdings nicht, dass sich die Wirtschaft (Lobby) und die Betriebe darauf einlassen. Nach meiner Erfahrung ist die Verwaltungsebene auch immer bemüht, dem sozusagen mit vorauseilendem Gehorsam entgegenzukommen. Das ist mein Gefühl als juristischer Laie und politisch Aktiver." – wirt28: „Gerade die Wirtschaft kann sich eine solche Offenlegung vorstellen. Siehe Pressemitteilung der Bauindustrie."

3.7.3 Defizite in Phase III + IV: Bau und Betrieb

Wenn die Entscheidung gefallen ist, dass und wer das ÖPP-Projekt durchführt, sind bereits die wichtigsten Stellschrauben über den Grad der Akzeptanz und des wirtschaftlichen Erfolgs gestellt. Was in den vorherigen Phasen versäumt wurde (objektive Aufklärung, kontinuierliche Nutzereinbindung, klare Leistungsbeschreibung, transparente Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und Vergabeprozess), wird in der Bau- und Betriebsphase weiterhin ein Thema für Kritik bleiben.

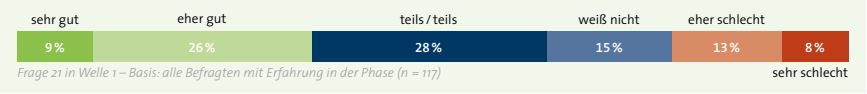
In dieser Umsetzungsphase geht es deshalb wieder um die optimale Nutzereinbindung sowie die Überprüfung, ob die ursprünglichen Ziele erreicht wurden. Einen besonderen Raum nehmen auch hier die Forderungen nach mehr Transparenz ein, denn positive wie negative Erfahrungen werden von den Akteuren gern als Referenz für künftige Projektentscheidungen herangezogen.

→ **Erfüllungsgrad:** Veröffentlichung der relevanten Vertragsdetails nach Unterzeichnung



Auch nach Vertragsunterzeichnung ist es nicht immer üblich, Vertragsdetails zu veröffentlichen. Am seltensten beschweren sich darüber die Verwaltungsvertreter,[77] obwohl auch für sie durch die Veröffentlichung ein Zusatznutzen entstehen könnte, z. B. um daraus zu lernen, sodass gelungene Vertragsbausteine sich schneller auch bei anderen Projekten durchsetzen.

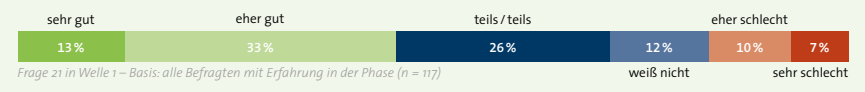
→ **Erfüllungsgrad:** regelmäßige Information der Öffentlichkeit über die Bauplanung und den Baufortschritt inkl. Abweichungen von der Planung



Von allen Akteuren ist es besonders den betroffenen Mitarbeitern und Nutzern ein großes Bedürfnis, über den Baufortschritt regelmäßig informiert zu werden. Dem wird offensichtlich nicht immer ausreichend Rechnung getragen. In der Regel sind dies die gleichen Akteure, bei denen die Kommunikation auch zuvor schon als problematisch bewertet wurde.

77 Siehe Thema 1B: verw03: „Aber auch gelungene oder weniger gelungene vertragliche Regelungen werden hinsichtlich ihrer Auswirkungen in Bau und Betrieb bisher geheim gehalten."

→ **Erfüllungsgrad:** Einbindung der Mitarbeiter / Nutzer in die Evaluation der Bau-/Betriebsmängel

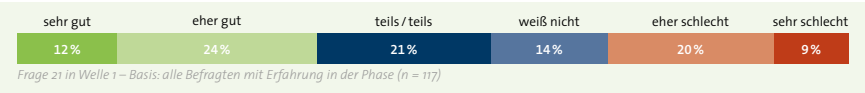


Spätestens in der Betriebsphase sind die Nutzer die Hauptakteure des ÖPP-Projekts, deren Akzeptanz und Nutzungsverhalten auch Einfluss auf die wirtschaftliche Kalkulation haben. Umso wichtiger ist es, dass diese Zielgruppe auch in der Bau- und Betriebsphase adäquat eingebunden wird, was oft, aber nicht immer der Fall ist.

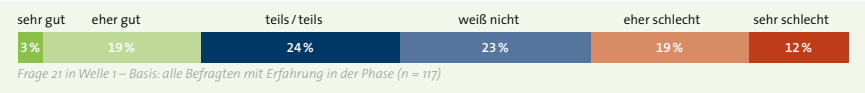
↓ Als typische Mängel wurden genannt:[78]

- Kein regelmäßiger Austausch zwischen Betreiber und Mitarbeitern / Nutzern
- Keine kompetente Vertretung der Geschäftsleitung als Ansprechpartner für Mitarbeiter / Nutzer
- Keine Klarheit des Prozesses für die nachträgliche Berücksichtigung der Nutzeranforderungen

→ **Erfüllungsgrad:** ehrlicher Abgleich der gemachten Erfahrungen mit den ursprünglichen Zielen



→ **Erfüllungsgrad:** regelmäßige Information der Öffentlichkeit über die Kennzahlen der Zielerreichung (Soll vs. Ist)



78 Offene Nennungen in Welle 1 Q 23: „Die Aspekte der Nutzer müssen auch nach Vertragsunterzeichnung begleitend berücksichtigt werden, da oft erst im Verlauf der Baumaßnahme Problemstellungen zu erkennen sind, die im Zweifel kostenrelevante Auswirkungen haben. Hier auf die ‚geschuldete Leistung' zu pochen trägt nicht zur Akzeptanz bei den späteren Nutzern bei, die dann mit Mängeln über die Vertragslaufzeit zu leben haben oder die Folgekosten aus ihrem laufenden Budget zu tragen haben." – „Vor Beginn des Betriebs / der Nutzung muss das Verfahren der Fehlermeldung (Betriebshandbuch) durch den Nutzer und Behebung der Fehler durch den Investor (priv. Betreiber) genau klar sein." – Siehe Diskussion zum Thema 4: mns12: „Gute Kommunikation = regelmäßiger Austausch über anstehende konkrete Arbeitsaufgaben zwischen der Geschäftsleitung des ÖPP und den verantwortlichen Nutzern. Leider verbirgt sich die Geschäftsleitung oftmals hinter ihren Mitarbeitern, die i. d. R. weder umfassende Informationen noch Entscheidungskompetenz besitzen."

Sowohl betroffene Mitarbeiter und Nutzer als auch kritische Akteure bemängeln besonders häufig, dass in ihren Projekten keine ehrliche Erfolgskontrolle stattfindet bzw. dass man nicht davon erfährt.[79]

Je ungenauer und intransparenter der Maßstab für die Zielformulierung (Soll) bisher definiert wurde, umso schwerer ist es für die jeweils Verantwortlichen, den Abgleich durchzuführen. Hinzu kommt, dass bei der Dokumentation der Ist-Kosten oft keine Unterscheidung gemacht wird zwischen: „gemäß Plan realisiert", „zusätzlich durch eingetretene Risiken realisiert" und „durch nachträgliche Nutzerforderungen entstanden".[80] In einem solchen Fall können die Ursachen einer Kostenabweichung nicht klar nachvollzogen werden.

Außerdem können bei einer ungenauen und intransparenten Erfolgskontrolle keine wertvollen Erfahrungen für künftige ähnliche Projekte dokumentiert und nutzbar gemacht werden.

3.7.4 Allgemeine Defizite der Akteure bzw. des Kommunikationsstils

Die Teilnehmer nannten bei offenen Fragen und in der Online-Diskussion auch Themen, die weniger einer konkreten Projektphase zuzuordnen sind, sondern sowohl mit dem Kommunikationsstil als auch mit unerfüllten Erwartungen an die Akteure zu tun haben. Einige der hier genannten Punkte sind Ausdruck einer bestimmten Grundhaltung bzw. haben ihren Ursprung im Zielkonflikt der Akteure. Es gibt aber auch Aspekte, die darauf basieren, dass ÖPP ein für viele Akteure neues Verfahren ist, welches sich noch an den vorherrschenden Strukturen, Regeln und Gewohnheiten reibt.

Nicht erfüllte Erwartungen an die Akteure

→ Einseitig kritisch berichtende Medien

Die Medien werden von den meisten Befragten als schlechteste Informationsquelle zum Thema ÖPP beurteilt (siehe auch Kapitel 2.4). Vor allem die ÖPP-Befürworter aus der Wirtschaft schätzen den Einfluss der negativen Berichterstattung als hoch ein und sind entsprechend verärgert. Als Ursache für die einseitige Berichterstattung vermuten die Teilnehmer

79 Offene Nennungen in Welle 1 Q23: „Fehlende Offenlegung von Nachträgen und deren Auswirkung auf die Wirtschaftlichkeit. Fehlende Erfolgskontrolle und Veröffentlichung der Ergebnisse." – „Umfang der erforderlichen Arbeiten und Kosten insbes. Kostensteigerungen sollten stets auf aktuellem Stand veröffentlicht werden." – „Konsequente Darstellung der Soll-Ist-Situation. Abweichungen von der Planung müssen begründet werden und sollten grundsätzlich nicht zu zusätzlichen Belastungen der öffentlichen Hand führen."

80 Siehe Thema 1B: verw03: „So könnten bspw. die Baukosten bei BKI, PLAKODA etc. zukünftig in ‚gemäß Plan realisierte', ‚zusätzlich durch eingetretene Risiken realisierte' und ‚nachträgliche Nutzerforderungen entstandene' Kosten unterteilt dargestellt werden. Projektkosten könnten ebenfalls besser in Planungskosten, regelmäßigen Betriebskosten und im jeweiligen Betriebsjahr entstandenen Instandsetzungskosten bis hin zu den Abrisskosten untergliedert werden."

entweder Unwissenheit oder „ideologisch geleitete Absicht".[81] Hier spielt zum Teil auch die Überzeugung mit hinein, dass das Thema ÖPP viel zu kompliziert dargestellt würde, sodass es auch über die Medien nicht leicht vermittelbar sei.

Letztlich gilt der in Kapitel 2 beschriebene Meinungsbildungsprozess auch für die berichtenden Journalisten. Inwieweit diese in den Aufklärungs- und Diskussionsprozess bei den einzelnen ÖPP-Projekten mit eingebunden waren, lässt sich mit dieser Untersuchung nicht beantworten, da Journalisten nicht zur definierten Grundgesamtheit gehörten. Allerdings weist die überwiegend negative Beurteilung der Medien bei allen Akteursgruppen darauf hin, dass es vermutlich eher selten eine enge bzw. strategische Zusammenarbeit mit den lokalen Medien gab.

→ Unklare Positionierung der öffentlichen Hand

Verwaltung und Politik wurden in der gestützten Abfrage zur gefühlten Informiertheit sehr unterschiedlich als Informationsquellen bewertet. Die Verwaltung ist für alle Akteure ein wichtiger Informationslieferant für das eigene ÖPP-Projekt und wird deutlich besser beurteilt als die Politik.

Doch bei den spontanen Nennungen zu Kommunikationsdefiziten fällt auf, dass sowohl von der Politik als auch von der Verwaltung als Auftraggeber erwartet wird, klarer Stellung zu beziehen, wie sie zu ÖPP insgesamt stehen.[82] Wenn man sich vor Augen führt, dass in der vorliegenden Stichprobe die Verwaltung oft noch keine festgelegte Grundhaltung hat und dass in der Politik letztlich alle Meinungen vorkommen, dann ist diese Wahrnehmung nachvollziehbar.

Nicht nur aus Sicht der Wirtschaft ist die unklare Positionierung der Auftraggeberseite ein Thema. Eine kritische Diskussion dazu findet auch innerhalb der Verwaltung bzw. zwischen Politik und Verwaltung statt, wobei die Verwaltung eher auf die fehlende Zielvorgabe und Legitimation durch die Politik verweist, während die Politik sich zuweilen durch die Verwaltung nicht ausreichend informiert fühlt.[83]

---

81 Offene Nennungen in Welle 1 Q 23: „Öffentliche Darstellung in der Presse ist oft unsachlich und ideologisch geprägt." – „Wenn Journalisten bei Problemen im Zusammenhang mit einem ÖPP-Projekt auf die Beschaffungsvariante hinweisen. Bei Erfolgsmeldungen zu einem (ÖPP-)Projekt aber verschweigen, dass es sich um ein solches handelt." – „Die Presse sucht nur nach gescheiterten Projekten – positive Erfahrungen werden nur selten kommuniziert." – „Wenn Medien über etwas berichten, von dem sie nichts verstehen, oder Quellen zitieren, die sich polemisch gegenüber ideologisch unliebsamem Verwaltungshandeln äußern!" – „Schlechte Berichterstattung der Medien vor dem Hintergrund, dass die Berichterstatter das PPP-Thema noch nicht verstanden haben. Bessere Vorbereitung, z. B. mit Pressenotizen." – Diskussion zum Thema 1B: „Bei den kritischen Akteuren müssten in jedem Fall auch die Medien aufgeführt werden, da die Medien derzeit wesentlich die öffentliche Meinung negativ in Bezug auf ÖPP beeinflussen."

82 Offene Nennungen in Welle 1 Q 23: „Politik und Verwaltung müssen offen Ihren Standpunkt zu ÖPP kommunizieren." – „Wenn trotz zu erwartender Vorteile von ÖPP die öffentliche Hand (Politik oder/und Verwaltung) sich gegen diese Form der Beschaffung aussprechen. Wenn Landespolitiker schöne Reden halten, die Länder selbst aber kaum ÖPP-Projekte realisieren."

83 Offene Nennungen in Welle 1 Q 23: „Die Bundestagsabgeordneten sollten sich klarer zur Unterstützung von ÖPP äußern." – „Unzureichende Informationspolitik von ÖPP-skeptischen Verwaltungen." – Diskussion zum Thema 1B: verw05: „Derzeit fehlt der politische Durchsetzungswille für eine Förderung der ÖPP-Beschaffungsform; erkannte Hemmnisse werden nicht aktiv abgebaut, Diffamierungen wird nicht entschieden genug seitens der Politik entgegengetreten. […] Durch fehlenden Umsetzungswillen gewinnen Kritiker Oberhand, und es gehen zunehmend vorhandene ÖPP-Kompetenzen verloren."

An verschiedenen Stellen weisen vor allem die Vertreter der Verwaltung immer wieder darauf hin, dass ÖPP-Projekte mehr Flexibilität in der Kommunikation und den Prozessen erfordern, als dies mit den bestehenden Strukturen und Regeln der Verwaltung derzeit möglich sei. Für einige Kommentatoren ist es jedoch eher eine Frage der Veränderungsbereitschaft und des persönlichen Empfindens.[84] Hier wird ein typisch menschliches Verhalten beschrieben, das bei der Adaption von Neuerungen regelmäßig eine Rolle spielt und in der Verhaltenstheorie als „Status-quo-Bias" beschrieben wird. Die Macht der gewohnten Routinen ist oft stärker als die wahrgenommenen Vorteile einer Veränderung. So wurde in der Diskussion darauf hingewiesen, dass für die Mitarbeiter auf Auftraggeberseite z. B. die Umstellung von der Kameralistik hin zur Doppik (Lebenszyklusbetrachtung) eine wesentliche Veränderung[85] ist. Bezogen auf die Phasen eines Projektes geht es dabei darum, nicht nur die Kosten beispielsweise für den Bau eins Objektes zu betrachten, sondern darüber hinaus auch die Kosten für den späteren Betrieb zu planen. Diese Überlegungen könnten bei entsprechender Berücksichtigung in die qualitative Ausgestaltung in der Bauphase einfließen, um später z. B. durch eine bessere Wärmedämmung Betriebskosten zu sparen (Betrachtung des gesamten Lebenszyklus eines Projektes). Einige Diskutanten forderten, dass diese Herangehensweise von der Leitungsebene gezielt unterstützt werden sollte.

Als ungeeignet empfundene Kommunikationsstile

→ Kein professionelles Projektmanagement mit klarer Kommunikation

Jedes Projekt, das Veränderungen für viele Beteiligte mit sich bringt, erfordert ein professionelles Projektmanagement mit klarer Kommunikation. Dies trifft auch auf ÖPP-Projekte zu und schließt alle beteiligten und betroffenen Akteure ein. Bei der offenen Frage nach Kommunikationsdefiziten nannten vor allem Betroffene, Verwaltungs- und Wirtschaftsver-

84 Offene Nennungen in Welle 1 Q 23: „Die Strukturen in den Verwaltungen lassen eine transparente Kommunikation nicht immer zu." – Siehe Diskussion zum Thema 1B: verw05: „Die klassische Kameralistik empfindet ÖPP wegen der mit ihr verbundenen Festlegung bzw. Veranschlagung der für die Infrastrukturbeschaffung und deren Betrieb erforderlichen Haushaltsmittel in den zukünftigen Haushaltsjahren als Einschränkung der Flexibilität." – verw19: „Der öffentlichen Hand sind die Prozesse nicht zwingend geläufig, so dass ein Höchstmaß an Flexibilität erforderlich ist." – verw04: „Sowohl die Verwaltung als auch die Unternehmen sind immer noch zu sehr in konventionellen Verfahren verhaftet. ÖPP stellt sehr hohe Anforderungen an die Innovationsbereitschaft aller Beteiligten. Sie müssten sich auf veränderte Vorgehensweisen einlassen. Das ist eine hohe Hürde, die oft mit den geringen Kräften des Auftraggebers nicht zu überspringen sind. Da erhoffe ich mir von der PD AG noch einige Anstöße, damit auch die negativen Erfahrungen ausgewertet werden und offensiv kommuniziert werden, um daraus zu lernen. Denn die Innovationen von ÖPP können vielfach auch in konventionellen Projekten genutzt werden."

85 Siehe Thema 1B: verw05: „Die klassische Kameralistik empfindet ÖPP wegen der mit ihr verbundenen Festlegung bzw. Veranschlagung der für die Infrastrukturbeschaffung und deren Betrieb erforderlichen Haushaltsmittel in den zukünftigen Haushaltsjahren als Einschränkung der Flexibilität. […] Die klassische Kameralistik behindert eine projektbezogene und vollständige Veranschlagung durch Töpfchendenken, Novemberfieber, Eh-da-Kosten-Denken etc."

treter Mängel, die sich in diese Kategorie einordnen lassen.[86] Dabei geht es in erster Linie um mangelnde Klarheit und Verbindlichkeit in der internen Kommunikation, also Anforderungen, die sich insbesondere an die ÖPP-Projektleitung und an deren interne Auftraggeber richten.

Als eine der Ursachen dazu wurden im Online-Diskurs die unterschiedlichen Fachsprachen der beratenden Experten (Juristen, Ingenieure, Steuerberater, Volkswirte) im Zusammenhang mit einer eher „Klarheit vermeidenden" Sprache der Politik als Hindernis bzw. Ursache für Kommunikationsprobleme genannt.[87]

→ Zu wenig Transparenz, Aufklärung, Versachlichung, Glaubwürdigkeit, Objektivität

Eigentlich sind sich alle Akteure (ob Kritiker oder Befürworter) einig, dass die Debatten um ÖPP sachlicher und mit mehr Glaubwürdigkeit geführt werden sollten.

„ÖPP sollte kein Politikum sein, sondern eine unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten zu prüfende Beschaffungsvariante – nicht mehr und nicht weniger!",[88] sagte ein Befürworter aus der Verwaltung in der ersten Befragungswelle.

Und doch hat die Untersuchung auch gezeigt, dass es etliche positive und negative Bilder zu ÖPP mit unterschiedlichen Ansichten darüber gibt, welche davon zutreffend sind. Dies zeigt zum einen den immer noch hohen Aufklärungsbedarf unter den bereits erfahrenen Akteuren. Zum anderen ist dies auch ein Indiz dafür, dass die Wahrheit bei diesen Bildern oft nicht in ein Schwarz-Weiß-Schema passt, sondern differenzierter beschrieben werden sollte.[89]

Sowohl einseitige Darstellungen als auch eine zurückhaltende Kommunikationspolitik verstärken das Misstrauen und führen dazu, dass jede Einzelinformation hinterfragt wird.[90]

Ob man einer Information glaubt oder nicht, hängt nicht nur davon ab, wie sie kommuniziert wird, sondern auch davon, wer sie kommuniziert. Fast alle Kommentatoren würden

---

86 Offene Nennungen in Welle 1 Q 23: „Es sollte ein professionelles Kommunikationsmanagement geben, was generell bei Projekten der öffentlichen Hand stark zu wünschen übrig lässt, völlig unabhängig von ÖPP." – „Erfolge und Misserfolge müssen der Leitung (z. B. bei einem Jour fixe) kommuniziert werden. Nur dann entsteht bei allen Beteiligten ein Handlungs- und Erfolgsdruck. Projektziele definieren und z. B. durch begleitende Erfolgskontrollen überprüfen. Konsequenzen bei Nichterreichen der Ziele / Kennzahlen durchsetzen." – „Veränderungsmanagement sollte intensiver betrieben werden." – „Klare Richtlinien zur Kommunikation (wer redet mit wem?). Festlegung des Schriftverkehrs in Papier- und elektronischer Form. Festlegung der Adressaten (Anschreiben nur an die Org-Briefkästen, cc für die Personen selbst)." – „Auswahl notwendiger und geeigneter Akteure. Gutes Projektmanagement. Durchsetzungsfähige Steuerung und Koordinierung."

87 Siehe Diskussion zum Thema 2D: „Finden Sie Ihre konkreten Themen bzw. Erlebnisse in der Übersicht zu Akteuren und Kommunikationsstil wieder? Welche davon sind Ihnen besonders wichtig? Welche fehlen und sollten ergänzt werden?"

88 Offene Nennung in Welle 1 Q 23

89 Z. B. wurde die Aussage „Bei ÖPP gilt ein Festpreis über die gesamte Vertragsdauer" im Online-Diskurs als irrige positive Annahme vorgestellt. In der Abschlussbefragung fanden jedoch 68 Prozent diese Aussage zutreffend, insbesondere die Wirtschaftsvertreter. Vertreter der Verwaltung stimmen dem eher seltener zu.

90 Offene Nennungen in Welle 1 Q 23: „Nicht nur Hochglanzbroschüren und Idealisierung. Keine so extremen Geheimhaltungen, mehr Offenheit, um Vor- und Nachteile darzustellen." – „Wenn keine offene Kommunikation. Keine parteiischen Gutachten. Glaubwürdige Erfolgskontrolle." – „Ich bin unzufrieden, wenn die Kommunikation lediglich beeinflussen soll, aber 1. Transparenz nicht wirklich hergestellt wird, 2. die wirklichen Kosten ‚schöngerechnet' werden." – „Ehrliche Darstellung der finanziellen Auswirkungen. Keine subjektiven Auswahlkriterien, über die die Entscheidungen (ggf. nicht objektiv nachvollziehbar) manipuliert werden können."

als glaubwürdige Ratgeber am ehesten jemand empfehlen, der bereits Erfahrung mit ÖPP aus der gleichen Akteurssicht hat und zumindest ähnliche Werte und Ziele aufweist.[91]

Die Empfehlung eines Befürworters aus der Politik ist eine interessante Zusammenfassung dazu: „Die Menschen – gerade auch in gewählten Gremien – vertrauen Zahlen nur bedingt. Darum muss im Vorfeld die Stimmung bereitet werden. Dies geschieht zum einen durch eine offene Kommunikation, in der man – im Unterschied zu uns – einen vertraulichen Beirat einbinden sollte. Das Herz der Menschen – und das entscheidet gerade bei nicht bekannten Verfahren in einem hohen Maße mit – erreicht man aber wahrscheinlich nur, wenn man vor Ort geht. Ein funktionierendes Projekt mit in der Sache überzeugten – aber dennoch zu Reflektion bereiten – lokal Verantwortlichen kann da Wunder wirken."[92]

Zusammenfassung

Folgende Kommunikationsdefizite wurden wahrgenommen und thematisiert:

↓ Defizite in Phase I: Bedarfsfeststellung und Konzeption

- Mangelnde Aufklärung / Qualifizierung / Unterstützung der relevanten Akteure
  - Kein frühzeitiges Erfahren, dass die öffentliche Hand über ÖPP nachdenkt
  - Keine ausgewogenen, objektiven Informationen darüber, was ÖPP ist und welche Vor- und Nachteile es gibt
  - Unterschätzung des signifikanten Abstimmungs- und Kontrollaufwands durch die öffentliche Hand über die gesamte Laufzeit des Projekts
  - Keine oder ungenügende Einbindung betroffener Mitarbeiter und Nutzer in die Zielformulierung sowie Beschreibung von Umfang und Qualität der Leistungen
  - Keine regelmäßige Information über den Stand der Diskussion bis zur politischen Entscheidung, ob ÖPP durchgeführt wird oder nicht
- Intransparenz der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung
  - Keine transparente Herleitung der Annahmen zur Kalkulation der Wirtschaftlichkeit zu ÖPP
  - Keine Veröffentlichung der Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

↓ Defizite in Phase II: Ausschreibung und Vergabe

- Unklare Information über die Leistungsbeschreibung, Projektziele und Wettbewerbsbedingungen
- Mangelnde Kommunikation zur Einbindung des regionalen Mittelstands
- Keine Offenlegung der relevanten Vertragsdetails und Angebote gegenüber den politischen Gremien vor Vertragsunterzeichnung
- Keine Veröffentlichung der relevanten Vertragsinhalte vor Vertragsunterzeichnung

91 Siehe Diskussion zum Thema 13: „Wer sagt die Wahrheit? Welche Akteure stehen am ehesten für mehr Transparenz und Glaubwürdigkeit?"

92 Siehe Diskussion zum Thema 15: „Ihr größter Wunsch / Ihre wichtigste Empfehlung?"

↓ Defizite in Phase III + IV: Bau und Betrieb

- Keine Veröffentlichung der relevanten Vertragsdetails nach Unterzeichnung
- Fehlende regelmäßige Information der Öffentlichkeit über die Bauplanung und den Baufortschritt inkl. Abweichungen von der Planung
- Mangelnde Einbindung der Mitarbeiter/Nutzer in die Evaluation der Bau-/Betriebsmängel
- Kein ehrlicher Abgleich der gemachten Erfahrungen mit den ursprünglichen Zielen
- Keine regelmäßige Information der Öffentlichkeit über die Kennzahlen der Zielerreichung (Soll vs. Ist)

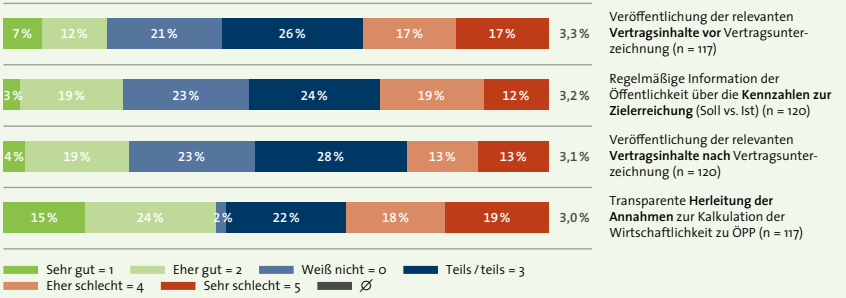
↓ Allgemeine Defizite der Akteure bzw. des Kommunikationsstils

- Nicht erfüllte Erwartungen an die Akteure
  - Einseitig kritisch berichtende Medien
  - Unklare Positionierung der öffentlichen Hand
- Als ungeeignet empfundene Kommunikationsstile
  - Kein professionelles Projektmanagement mit klarer Kommunikation
  - Zu wenig Transparenz, Aufklärung, Versachlichung, Klarheit, Glaubwürdigkeit, Objektivität

Nicht alle untersuchten Kommunikationsanforderungen stellen für alle Befragten ein Defizit dar. Die meisten dieser Aspekte lassen sich auf Basis der Bewertungen in der ersten Befragungswelle quantifizieren. Legt man den arithmetischen Durchschnittswert als Maßstab an, dann ergibt sich über alle Anforderungen und alle Befragten ein Durchschnitt von 2,87. Anforderungen, deren Erfüllungsgrad mit 3,0 bzw. noch höher/schlechter beurteilt wurden, werden demnach häufiger als Defizite wahrgenommen. Anforderungen, deren Erfüllungsgrad mit 2,7 bzw. noch niedriger/besser beurteilt wurden, werden seltener als Defizite wahrgenommen.

Die folgenden Schaubilder zeigen die zuvor einzeln ausführlich dargestellten Kommunikationsanforderungen in einem Ranking hinsichtlich des von den 134 Teilnehmern der Befragung wahrgenommenen Erfüllungsgrades. Dabei beginnt die Darstellung mit dem höchsten Durchschnittswert, d. h. dem durchschnittlich am schlechtesten wahrgenommenen Erfüllungsgrad:

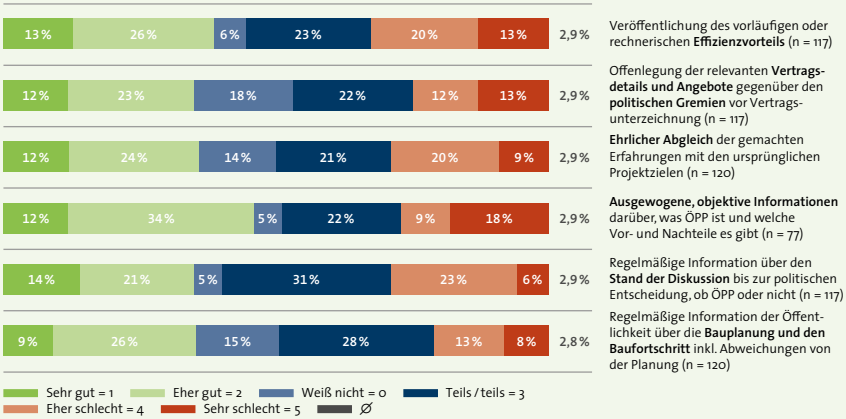
Erfüllungsgrad der Kommunikationsanforderungen I – Die schlechteste Ø-Bewertung geben die Akteure bei der Veröffentlichung von Erfolgskennzahlen und Vertragsinhalten an



Frage in Welle 1 – Q20 / 21: Wie würden Sie Ihr ÖPP-Projekt hinsichtlich der Erfüllung der folgenden Aspekte beurteilen?
Basis: Alle Befragten mit Erfahrung in der jeweiligen Projektphase – sortiert nach arithmetischem Durchschnittswert

Abbildung 23: Erfüllungsgrad der Kommunikationsanforderungen I

Erfüllungsgrad der Kommunikationsanforderungen II – Eher durchschnittlich erfüllt werden die Aspekte rund um Ehrlichkeit, Objektivität und Transparenz zwischen den Akteuren



Frage in Welle 1 – Q20 / 21: Wie würden Sie Ihr ÖPP-Projekt hinsichtlich der Erfüllung der folgenden Aspekte beurteilen?
Basis: Alle Befragten mit Erfahrung in der jeweiligen Projektphase

Abbildung 24: Erfüllungsgrad der Kommunikationsanforderungen II

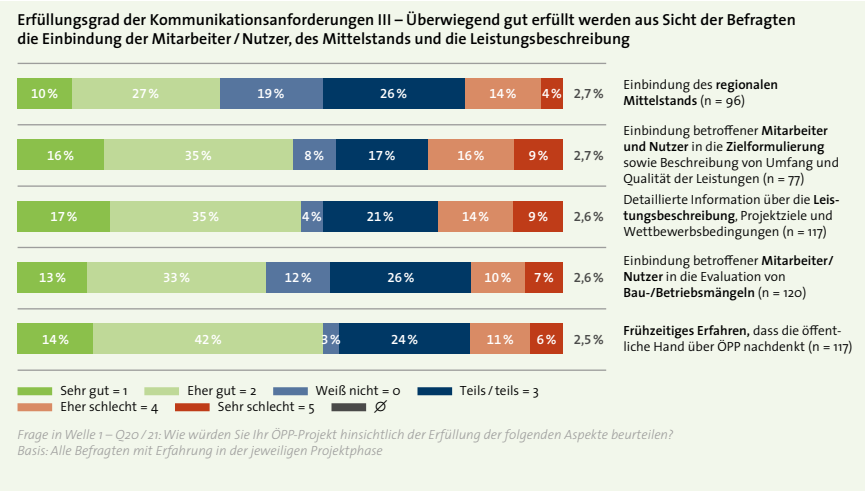


Abbildung 25: Erfüllungsgrad der Kommunikationsanforderungen III

3.8 Relevanz der Kommunikationsdefizite

Im letzten Kapitel (3.7) wurden die Beurteilungen von den 134 Teilnehmern der in der ersten Befragung genannten Kommunikationsanforderungen nach ihrem wahrgenommenen Erfüllungsgrad hin aufgezeigt. Diese Darstellung orientierte sich an der durchschnittlichen Erfüllung der Anforderungen, ließ jedoch die Erwartungen der Befragungsteilnehmer hinsichtlich dieser Anforderungen außer Acht. So kann beispielsweise die Anforderung nach der Veröffentlichung des vorläufigen Effizienzvorteils für den Befragungsteilnehmer als eher schlecht erfüllt beurteilt werden. Befragt, ob dieser Aspekt für ihn wichtig sei, kann er jedoch mit „eher weniger“ antworten. Die Bedeutung einer Kommunikationsanforderung aus Sicht der einzelnen Akteure muss damit also nicht unbedingt mit seiner Einschätzung der Erfüllung der Anforderung übereinstimmen.

Dieser Aspekt ist wichtig für die Beantwortung einer der Ausgangsfragen dieser Untersuchung: Zum einen ging es darum zu identifizieren, welche Informationen von wem in welchen Phasen des Projektes als fehlend angesehen werden. Weiterhin soll die Befragung aber auch Antworten darauf geben, welche Informationen als wichtig wahrgenommen werden. Dies ist für die praktische Anwendung der hier erlangten Untersuchungsergebnisse ein wichtiger Hinweis darauf, wie die Erfüllung von Kommunikationsanforderungen bei eventuell beschränkten Ressourcen priorisiert werden könnte.

Die folgende Tabelle stellt die formulierte Relevanz einer Kommunikationsanforderung dem Durchschnittswert der bereits vorgestellten wahrgenommen Erfüllung dieser Anforderung gegenüber. Sie beginnt mit der Anforderung, die im Durchschnitt über alle Befragten der Welle 1 die höchste „verbale Wichtigkeit“ erhält nach einer 5er Skala (1 = Äußerst wichtig und 5 = unwichtig). Dies ist die „Transparente Herleitung der Annahmen zur Kalkulation

der Wirtschaftlichkeit zu ÖPP“ (A03) (Durchschnittswert 1,67). Die wahrgenommene Erfüllung der Befragungsteilnehmer liegt für diese Anforderung bei einem Durchschnittswert von 3,01. Rot markierte Anforderungen zeichnen sich durch eine **unterdurchschnittliche** und blau markierte durch eine *überdurchschnittliche* Erfüllung aus – ebenfalls auf einer 5er Skala (1 = sehr gut und 5 = sehr schlecht).[93]

MITTELWERTE IN WELLE 1	WICHTIGKEIT	ERFÜLLUNG
A03 – Transparente Herleitung der Annahmen zur Kalkulation der Wirtschaftlichkeit zu ÖPP	1,67	3,01
A07 – Einbindung betroffener Mitarbeiter und Nutzer in die Zielformulierung sowie Beschreibung von Umfang und Qualität der Leistungen	1,68	2,65
B05 – Ehrlicher Abgleich der gemachten Erfahrungen mit den ursprünglichen Projektzielen	1,75	2,89
A02 – Ausgewogene, objektive Informationen darüber, was ÖPP ist und welche Vor- und Nachteile es gibt	1,78	2,88
A08 – Detaillierte Information über die Leistungsbeschreibung, Projektziele und Wettbewerbsbedingungen	1,87	2,60
A01 – Frühzeitiges Erfahren, dass die öffentliche Hand über ÖPP nachdenkt	2,03	2,52
B03 – Einbindung betroffener Mitarbeiter / Nutzer in die Evaluation von Bau-/Betriebsmängeln	2,03	2,59
A05 – Regelmäßige Information über den Stand der Diskussion bis zur politischen Entscheidung, ob ÖPP oder nicht	2,04	2,86
A04 – Veröffentlichung des vorläufigen oder rechnerischen Effizienzvorteils	2,15	2,94
A09 – Offenlegung der relevanten Vertragsdetails und Angebote gegenüber den politischen Gremien vor Vertragsunterzeichnung	2,16	2,89
B02 – Regelmäßige Information der Öffentlichkeit über die Bauplanung und den Baufortschritt inkl. Abweichungen von der Planung	2,49	2,83
A06 – Einbindung des regionalen Mittelstands	2,73	2,68
B01 – Veröffentlichung der relevanten Vertragsinhalte nach Vertragsunterzeichnung	2,82	3,14
B04 – Regelmäßige Information der Öffentlichkeit über die Kennzahlen zur Zielerreichung (Soll vs. Ist)	2,85	3,24
A10 – Veröffentlichung der relevanten Vertragsinhalte vor Vertragsunterzeichnung	2,88	3,33
Mittelwert über alle Anforderungen	**2,20**	**2,87**

Abbildung 26: Direkte Erfassung der Relevanz von Anforderungen

Basierend auf den Erkenntnissen von Professor Noriaki Kano, der Ende der 1970er Jahre mit seinem Kano-Modell die Zwei-Faktoren-Theorie (auch Motivator-Hygiene-Theorie genannt) von Frederick Herzberg weiter entwickelte, hat TNS Infratest in den 1990er Jahren eine Matrix entwickelt, welche mittlerweile bei vielen Evaluationen in der klassischen Marktforschung umgesetzt wird. Kano entdeckte unterschiedliche Anforderungsarten (Basisanforderungen, Leistungsanforderungen, Begeisterungsanforderungen und unerhebliche Anforderungen), die den Befragten in unterschiedlichem Maße bewusst sind und daher einen differenzierten Einfluss auf die Gesamtzufriedenheit ausüben.[94]

Um auch die impliziten bzw. unbewussten Erwartungen abzubilden, lohnt es sich, noch eine dritte Dimension hinzuzunehmen, welche eine Unterscheidung von verschiedenen

93 Auch hier gilt der Hinweis, dass Durchschnittswerte ein heterogenes Meinungsbild stark vereinfachen, allerdings ermöglichen sie eine schnellere Übersicht mit leichteren Vergleichen. Die anschließende Zielgruppenanalyse verdeutlicht dann wieder die Unterschiede in der Beurteilung.

94 Mehr zum Kano-Modell: http://walden-family.com/public/cqm-journal/2-4-Whole-Issue.pdf

Anforderungstypen zum Ergebnis hat und damit eine handlungsorientierte Strukturierung der Ergebnisse ermöglicht.

↓ Die dritte Dimension besteht nicht aus einer direkten Antwort, sondern wird auf analytischem Wege mit Hilfe einer Regressionsanalyse ermittelt:

- Wenn Befragte mit hoher Zufriedenheit bspw. bei der Erfüllung von Anforderung A01 auch insgesamt hoch zufrieden mit der Kommunikation sind oder eine hohe Unzufriedenheit der Erfüllung von Anforderung A01 einhergeht mit insgesamt hoher Unzufriedenheit, dann kann ein großer Einfluss von A01 auf die Gesamtzufriedenheit angenommen werden (linker Teil der Abbildung 27).
- Wenn das Urteil der Befragten zur Erfüllung der Anforderung A01 jedoch sehr heterogen und unabhängig von der Gesamtzufriedenheit mit der ÖPP-Kommunikation ist, dann kann kein großer Einfluss von A01 auf die Gesamtzufriedenheit unterstellt werden (rechter Teil der Abbildung 27).

Bezogen auf die vorliegende Untersuchung wird auf diese Weise ein Zusammenhang hergestellt zwischen der Bewertung einer Kommunikationsanforderung (Relevanz) und der Gesamtzufriedenheit mit der Kommunikation in einem ÖPP-Projekt.

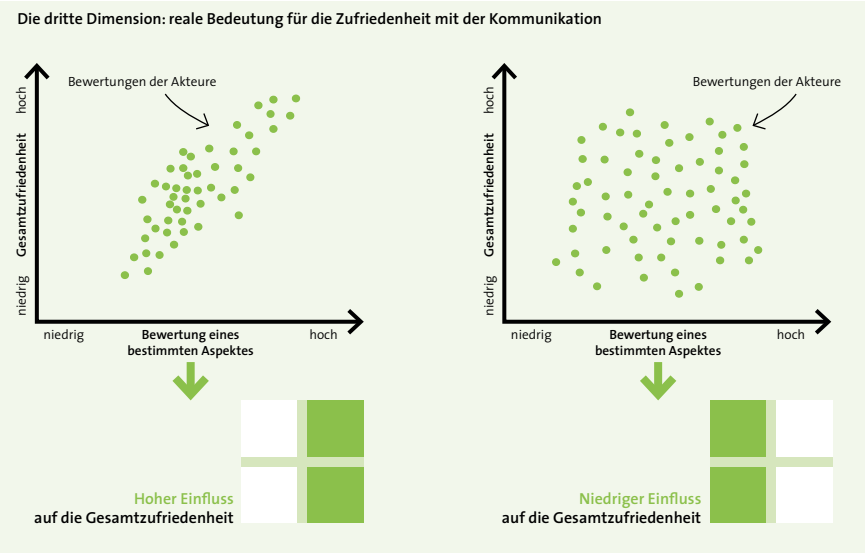


Abbildung 27: Der Einfluss der realen Bedeutung einer Kommunikationsanforderung auf die Bewertung der Gesamtzufriedenheit mit der Kommunikation.

↓ Um bestimmen zu können,

a) welche Kommunikationsanforderungen eine besondere Relevanz für die Gesamtzufriedenheit mit der Kommunikation bei ÖPP-Projekten haben,

b) welche der genannten Anforderungen überwiegend gut erfüllt und welche besonders häufig schlecht erfüllt sind und
c) was für welche Zielgruppe die effektivsten Ansatzpunkte zur Steigerung der Gesamtzufriedenheit bei ÖPP-Projekten sind,

wurde aus einer Portfolio-Analyse eine Matrix (Vier-Felder-Quadrat) entwickelt. In grafischer Form werden die Ergebnisse der zwei Beurteilungsdimensionen mit der analytischen dritten Dimension verknüpft.

↓ Die beiden Beurteilungsdimensionen:

- subjektive, verbale Wichtigkeit von Kommunikationsanforderungen aus Sicht der Befragten (Lage der Symbole auf der y-Achse basierend auf den Fragen Q19/20) und
- wahrgenommene Erfüllung dieser Kommunikationsanforderungen (Symbole für Stärken/Schwächen basierend auf den Fragen Q21/22)

↓ Die analytische dritte Dimension:

- tatsächlicher Einfluss der Kommunikationsanforderungen auf die Gesamtzufriedenheit mit der Kommunikation (Lage der Symbole auf der x-Achse)[95]

Auf diese Weise können die von den Befragungsteilnehmern wahrgenommene Erfüllung der Kommunikationsanforderungen, die reale Bedeutung dieser Kommunikationsanforderungen (mit Einfluss auf die Gesamtzufriedenheit) sowie die verbale Wichtigkeit (wahrgenommene Bedeutung) gemeinsam dargestellt werden. Am Beispiel der Kommunikationsanforderung A10 „Veröffentlichung der relevanten Vertragsinhalte vor Vertragsunterzeichnung“ wird die grafische Darstellung dieses Ergebnisses im Folgenden beschrieben.

95 Wie weiter oben bereits dargestellt, wurde dieser Wert mittels einer Regressionsanalyse ermittelt.

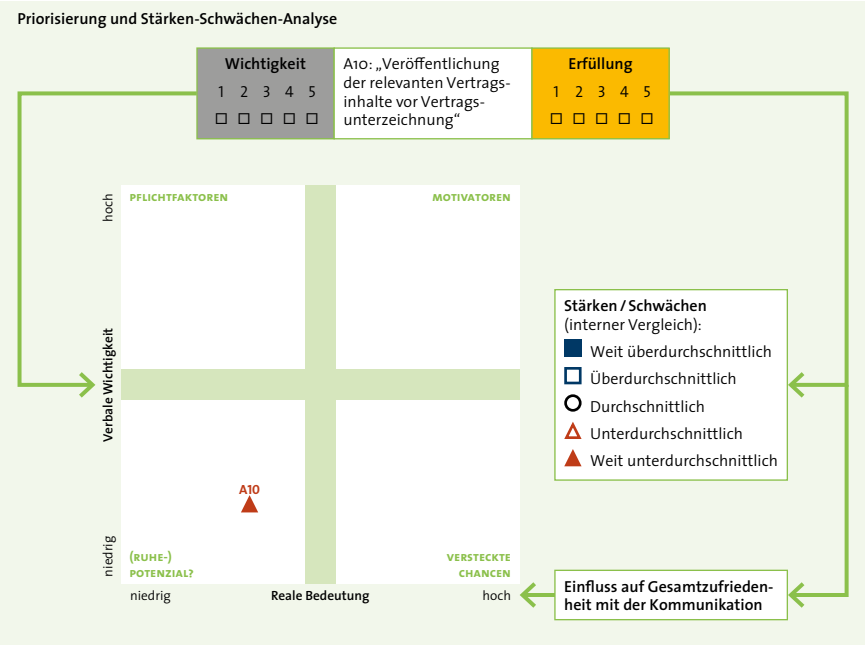


Abbildung 28: Priorisierung und Stärken-Schwächen-Analyse

Auf der x-Achse „reale Bedeutung“ wird der ermittelte Wert der Regressionsanalyse abgetragen, der sich aus der Kombination des Erfüllungsgrades einer Anforderung und der Gesamtzufriedenheit mit der ÖPP-Kommunikation ergibt. Die Befragten gaben in dem hier gezeigten Beispiel auf einer Skala von 1 bis 5 an, ob sie die Kommunikationsanforderung (Auszug aus den Fragen 21/22) „Veröffentlichung der relevanten Vertragsinhalte vor Vertragsunterzeichnung“ als sehr gut bis sehr schlecht erfüllt beurteilen (die Skala wird im gelben Feld oben gezeigt). Unabhängig von einzelnen Kommunikationsanforderungen wurden die Teilnehmer nach ihrer Gesamtzufriedenheit mit der ÖPP-Kommunikation (Frage 12) gefragt und gaben auch hier auf einer Skala von 1 bis 5 an, ob sie sehr zufrieden bis sehr unzufrieden sind. Beide Werte ergeben nach dem zuvor beschriebenen Vorgehen für das hier angezeigte Beispiel A10 „Veröffentlichung der relevanten Vertragsinhalte vor Vertragsunterzeichnung“ einen Wert, der sich auf der x-Achse in der linken Hälfte der Matrix befindet. Dieser Wert drückt die reale Bedeutung der bezeichneten Kommunikationsanforderung für die Befragten aus. In diesem Fall bedeutet es, dass die Vertragsveröffentlichung vor Unterzeichnung für die 134 Befragungsteilnehmer im Durchschnitt eine geringe reale Bedeutung hat, d. h., dass sie auch nur einen geringen Einfluss auf die Gesamtzufriedenheit mit der ÖPP-Kommunikation in einem Projekt hat.

Auf der y-Achse „verbale Wichtigkeit“ wird dem gegenüber der von den Befragten selbst angegebene Wert wiedergegeben, welche subjektive Bedeutung sie der Erfüllung einzelner Kommunikationsanforderungen beimessen (Fragen 19/20). Auch hier konnten die Befra-

gungsteilnehmer zwischen den Werten 1 (äußerst wichtig) bis 5 (unwichtig) wählen (diese Auswahl ist durch das graue Skalenfeld oben links symbolisiert). Auch auf dieser Achse erhält die Kommunikationsanforderung „Veröffentlichung der relevanten Vertragsinhalte vor Vertragsunterzeichnung“ eine niedrige Bewertung. Dieser Aspekt wird auch bei der direkt geäußerten Einschätzung der Wichtigkeit als wenig wichtig von den Teilnehmern benannt.

Die Form und Farbe des Symbols, mit dem der Wert gekennzeichnet ist, gibt die bereits erwähnte Werteskala „Erfüllung der Kommunikationsanforderung“ wieder. Sie zeigt die Skalierung 1 bis 5 (sehr gut bis sehr schlecht erfüllt) anhand der Symbole (blau ausgefülltes Quadrat bis rot ausgefülltes Dreieck) an. In dem Beispiel A10 „Veröffentlichung der relevanten Vertragsinhalte vor Vertragsunterzeichnung“ ist das Dreieck rot ausgefüllt. Das bedeutet, dass diese Anforderung von den Befragungsteilnehmern als weit unterdurchschnittlich erfüllt angesehen wird.

Das Beispiel A10 „Veröffentlichung der relevanten Vertragsinhalte vor Vertragsunterzeichnung“ zeigt, dass diese Kommunikationsanforderung im Rahmen von ÖPP-Prozessen als weit unterdurchschnittlich erfüllt angesehen werden kann und von den Befragten gleichzeitig als wenig wichtig bewertet wird. Außerdem hat die Erfüllung dieser Anforderung wenig Einfluss auf die Gesamtzufriedenheit im ÖPP-Kommunikationsprozess.

Hieraus können zum einen Handlungsmöglichkeiten abgelesen werden, die sich durch die Kombination der vier Felder der Matrix ergeben. Dies wird im nächsten Schritt zuerst untersucht, und die Ergebnisse der Bewertung der Kommunikationsanforderungen werden differenziert nach den Akteuren im ÖPP-Prozess dargestellt. Zum anderen stellen sich die Fragen, warum bestimmte Anforderungen von den 134 Befragungsteilnehmern als weniger wichtig angesehen werden und worin die Ursachen für die unterdurchschnittliche Erfüllung von Anforderungen liegen können. Dieser Analyseschritt wurde mit der zweiten, der qualitativen Befragungsphase ermöglicht. Die Ergebnisse des Diskurses, an dem sich 47 Personen aktiv oder passiv beteiligten, werden im Anschluss ergänzend dargestellt.

Die aus den Ausprägungen der Skalen (niedrig bis hoch) entstehenden vier Felder der Matrix vergleichen „Wunsch“ (verbale Wichtigkeit) mit „Relevanz“ (Einfluss auf die Gesamtzufriedenheit) der Anforderungen und führen, je nach Benotung durch den Befragten, zu unterschiedlichen Handlungsempfehlungen. Als relevant werden solche Anforderungen verstanden, die die Gesamtzufriedenheit der Akteure steigern. So kann eine fokussierte Kommunikationsstrategie bei ÖPP-Projekten definiert werden.

Die Portfolio-Analyse, d. h. die Einzelbetrachtung der vier Felder der Matrix, weist Ansatzpunkte für eine Verbesserung der Akteurszufriedenheit auf, indem sie zwischen Kommunikationsanforderungen unterscheidet, die für die Akteure „nur“ selbstverständlich sind bzw. deren Erfüllung sie einfach erwarten, und solchen, die ihnen tatsächlich wichtig sind und deren gute Erfüllung sie durch Loyalität honorieren. Verdeutlicht wird in der Matrix, wo Handlungsbedarf und Handlungsmöglichkeiten bestehen und in welche Richtung Maßnahmen zur Steigerung der Zufriedenheit mit der ÖPP-Kommunikation gehen sollten.

Der Quadrant oben rechts – Motivatoren: Dies ist der wichtigste Quadrant in dieser Übersicht. Hier positionierte Kommunikationsanforderungen werden von den Befragten als (sehr) wichtig angesehen und haben außerdem einen starken Einfluss auf die Gesamtzufriedenheit (sowohl auf der x- als auch auf der y-Achse wird der Wert „hoch“ vergeben).

Der Quadrant unten rechts – Versteckte Chancen: Kommunikationsanforderungen, die hier positioniert sind, haben ein hohes Potenzial zur Steigerung der Gesamtzufriedenheit bei Anforderungen, die verbal jedoch kaum geäußert werden (auf der x-Achse wird der Wert „hoch“ vergeben, auf der y-Achse der Wert „niedrig“).

Der Quadrant oben links – Pflichtfaktoren: Diese Anforderungen werden zwar von den Befragten subjektiv als sehr wichtig bewertet, haben aber nur geringen Einfluss auf die Gesamtzufriedenheit (Wert auf der x-Achse „niedrig“, auf der y-Achse „hoch“).

Der Quadrant unten links – Ruhepotenzial: Diese Kommunikationsanforderungen werden im Vergleich zu den anderen Anforderungen kaum thematisiert und haben auch keinen aktuellen Einfluss auf die Gesamtzufriedenheit (sowohl auf der x- als auch auf der y-Achse wird der Wert „niedrig“ vergeben).

3.8.1 Relevanz für die jeweiligen Akteure

Im Folgenden werden die drei Akteursgruppen mit ihren spezifischen Kommunikationsbedürfnissen miteinander verglichen. Zur besseren Übersicht wurden die Anforderungen der ersten beiden Projektphasen inhaltlich gruppiert. Die erste Matrix zeigt die Aspekte rund um die Einbindung der Akteure.

„Das frühzeitige Erfahren, dass die öffentliche Hand über ÖPP nachdenkt“ (A01) wird von allen Akteuren eher positiv erfüllt gesehen. Besonders relevant ist dieses Merkmal für die Zufriedenheit der Wirtschaftsvertreter (siehe blaues Leuchten um das Symbol). Die Betroffenen (grünes Leuchten) messen dieser Anforderung keine besondere Bedeutung zu, während die Vertreter der öffentlichen Hand (gelbes Leuchten) darin einen Pflichtfaktor sehen.

Akteursvergleich der Kommunikationsanforderungen bei ÖPP-Projekten in Phase I + II

Anforderungen in Phase I + II zur Einbindung der Akteure:

A01 – Frühzeitiges Erfahren, dass die öffentliche Hand über ÖPP nachdenkt

→ Für die Wirtschaft ein besonders relevanter Motivator

A05 – Regelmäßige Information über den Stand der Diskussion bis zur politischen Entscheidung, ob ÖPP oder nicht

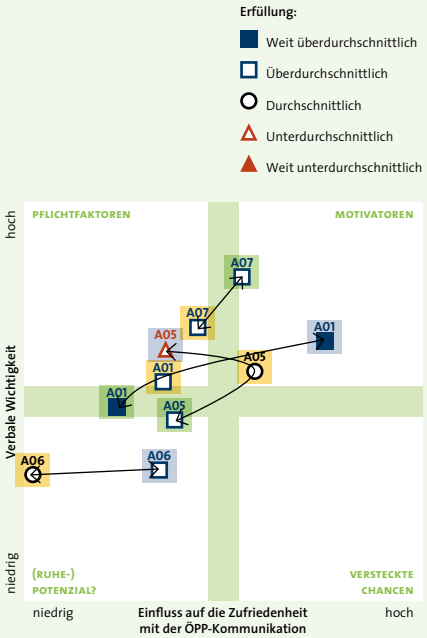
→ Für die öffentliche Hand ein nur durchschnittlich erfüllter Motivator, für die Wirtschaft ein schlecht erfüllter Pflichtfaktor

A06 – Einbindung des regionalen Mittelstands

→ Für die Wirtschaft besser erfüllt als für die Verwaltung, insgesamt niedrige Relevanz

A07 – Einbindung betroffener Mitarbeiter und Nutzer in die Zielformulierung sowie Beschreibung von Umfang und Qualität der Leistungen

→ Für Betroffene einer der wichtigsten Motivatoren, der am häufigsten thematisiert wird, für die Verwaltung ein Pflichtfaktor



*TRI*M-Analyse basierend auf den Fragen Q19 / 21 (Wichtigkeit und Erfüllung) mit Regressionsanalyse zur Q12 (Zufriedenheit mit der ÖPP-Kommunikation)*
Basis: Alle Befragten der Welle 1 mit Erfahrung in den jeweiligen ÖPP-Phasen
Segmente: Öffentliche Hand (61), Wirtschaft (41), Betroffene (32)

Abbildung 29: Akteursvergleich der Kommunikationsanforderungen zur Einbindung der Akteure

„Die regelmäßige Information über den Stand der Diskussion bis zur politischen Entscheidung“ (A05) hat die höchste Relevanz für die Vertreter der öffentlichen Hand bei nur durchschnittlicher Erfüllung. Für die Wirtschaft ist dies dagegen ein schlecht erfüllter Pflichtfaktor, also oft beklagter Wunsch, der aber relativ wenig Gewicht für die Gesamtzufriedenheit hat. Für die Betroffenen ist dies kein Thema, sie fühlen sich hier ausreichend informiert.

„Die Einbindung des Mittelstands bei ÖPP-Projekten“ (A06) wird in der Verwaltung kritischer gesehen als von den teilnehmenden Wirtschaftsvertretern. Bei beiden Zielgruppen spielt das Thema jedoch keine besondere Rolle für die eigene Zufriedenheit. Den Betroffenen wurde dieser Aspekt nicht zur Bewertung vorgelegt, da auch hier eine geringe Relevanz angenommen wird.

„Die Einbindung der betroffenen Mitarbeiter und Nutzer bei der Zielformulierung etc.“ (A07) wird sowohl von der öffentlichen Verwaltung als auch von den Betroffenen als eher gut bewertet und subjektiv als sehr wichtig eingestuft. Für die Betroffenen hat dieser Punkt verständlicherweise eine größere Relevanz und fungiert als Motivator, während dies für die öffentliche Hand eher ein Pflichtfaktor darstellt. Den Wirtschaftsvertretern wurde dieser Aspekt nicht zur Bewertung vorgelegt, da sie ihn i. d. R. nicht beurteilen können.

Die nächste Abbildung zeigt die Anforderungen zur Qualität von Informationen im Urteilsvergleich der Akteure. Alle drei Aspekte sind für fast alle Akteure wichtige Motivatoren.

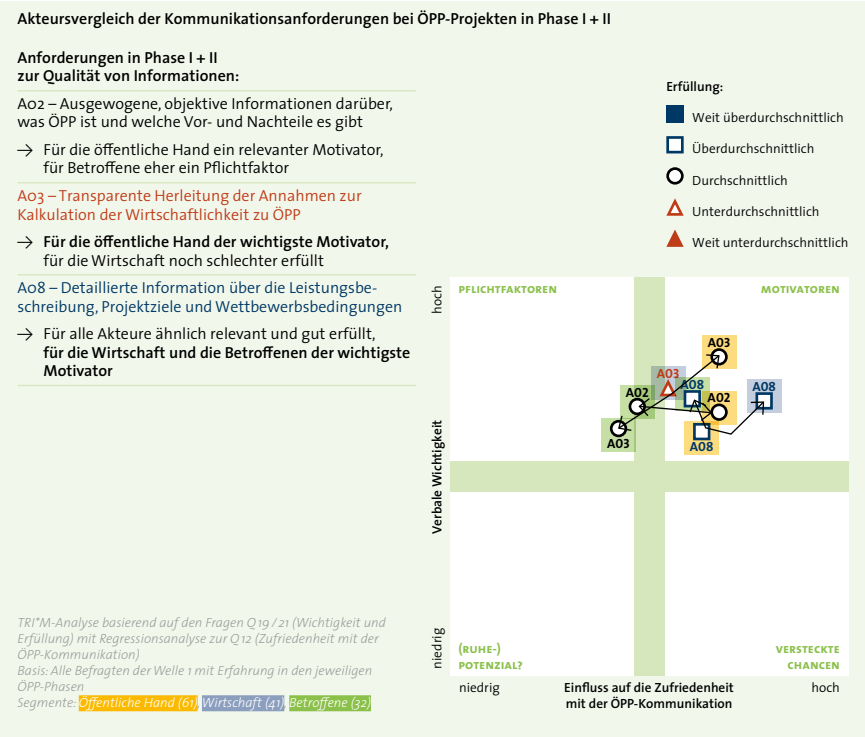


Abbildung 30: Akteursvergleich der Kommunikationsanforderungen zur Qualität von Informationen

„Ausgewogene, objektive Informationen darüber, was ÖPP ist“ (A02) sowie die „transparente Herleitung der Annahmen zur Wirtschaftlichkeitsrechnung“ (A03) sind für die Betroffenen nur teils/teils erfüllt und zählen eher zu den Pflichtfaktoren. Dies ist ein Indiz dafür, dass sich die befragten Mitarbeiter und Nutzer weniger in einer aktiven (Mit-)Entscheiderrolle sehen, sondern vor allem aus einer konstruktiven und operativen Beteiligung ihre (Un-)Zufriedenheit generieren. Für die öffentliche Hand sind dies jedoch die wichtigsten Erfolgsfaktoren, sofern sie besser erfüllt wären. Der Wirtschaft wurde das Thema „ausgewogene, objektive Information“ nicht vorgelegt, weil man davon ausgehen konnte, dass sie sich bereits gut auskennen. Doch die Intransparenz der Kalkulation des Effizienzvorteils ist ein aktueller Demotivator für die Wirtschaftsvertreter.

„Die detaillierte Information über die Leistungsbeschreibung etc.“ (A08) ist für alle Akteure ein gut erfüllter Motivator, der vor allem für die Wirtschaftsvertreter die höchste Relevanz unter allen 15 Anforderungen hat.

Die breite Information der Öffentlichkeit in den beiden Anfangsphasen spielt im Vergleich zu den übrigen Anforderungen eine eher untergeordnete Rolle für alle Akteure – mit zwei Ausnahmen:

„Die Offenlegung der Vertragsdetails gegenüber politischen Gremien“ (A09) ist für die öffentliche Hand ein unverzichtbarer Motivator, der aus Sicht der Befragten auch nur leidlich gut erfüllt wurde.

„Die Veröffentlichung der Vertragsinhalte vor Vertragsunterzeichnung“ (A10) scheint fast nie vorzukommen, hat aber für die öffentliche Hand das Potenzial einer versteckten Chance. Vielleicht wäre eine zunächst verwaltungsinterne Publikation ein erster Schritt?

Akteursvergleich der Kommunikationsanforderungen bei ÖPP-Projekten in Phase I + II

Anforderungen in Phase I + II zur Veröffentlichung von Inhalten:

A04 – Veröffentlichung der Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (Höhe des Effizienzvorteils)

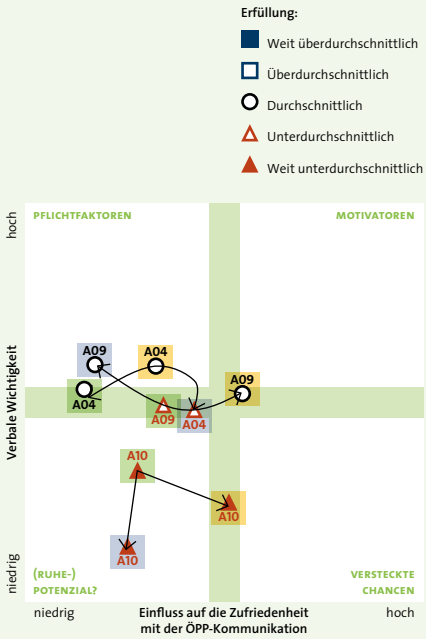
→ Für die Wirtschaft am schlechtesten erfüllt, aber auch ohne Relevanz, für die öffentliche Hand am ehesten ein Pflichtthema

A09 – Offenlegung der relevanten Vertragsdetails und Angebote gegenüber den politischen Gremien vor Vertragsunterzeichnung

→ Für öffentliche Hand am relevantesten und für Betroffene am schlechtesten erfüllt, allerdings ohne Relevanz, aus Sicht der Wirtschaft ein Pflichtthema

A10 – Veröffentlichung der relevanten Vertragsinhalte vor Vertragsunterzeichnung

→ Nur für die öffentliche Hand eine versteckte Chance, die zur Zeit kaum erfüllt wird



*TRI*M-Analyse basierend auf den Fragen Q19 / 21 (Wichtigkeit und Erfüllung) mit Regressionsanalyse zur Q12 (Zufriedenheit mit der ÖPP-Kommunikation)*
Basis: Alle Befragten der Welle 1 mit Erfahrung in den jeweiligen ÖPP-Phasen
Segmente: Öffentliche Hand (61), Wirtschaft (41), Betroffene (32)

Abbildung 31: Akteursvergleich der Kommunikationsanforderungen zur Veröffentlichung von Inhalten

Auch nach der Vertragsunterzeichnung zeigen sich interessante Unterschiede in der Beurteilung der Kommunikationsdefizite durch die Akteure:

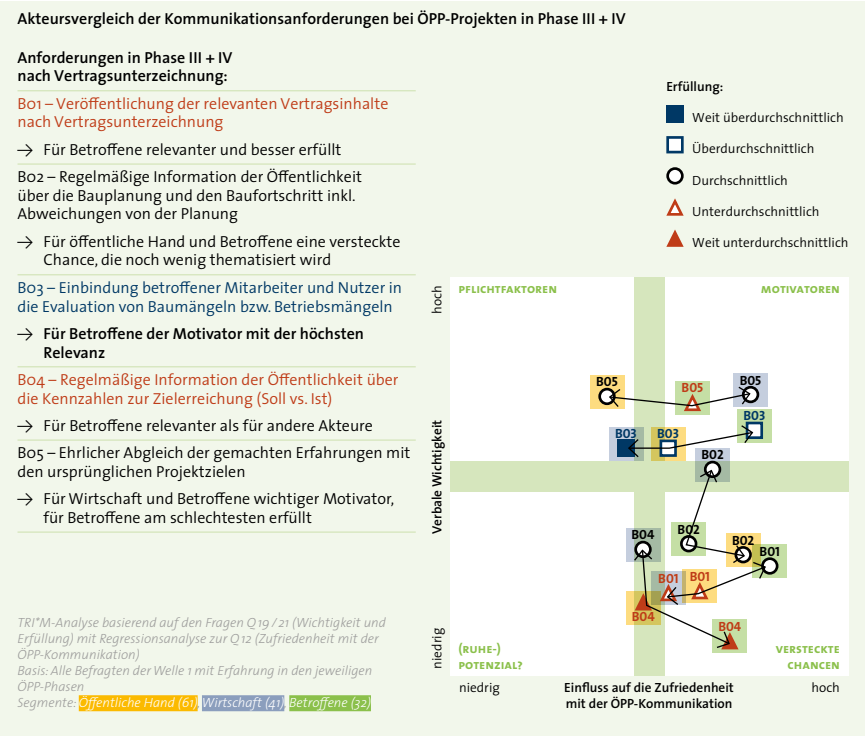


Abbildung 32: Akteursvergleich der Kommunikationsanforderungen nach Vertragsunterzeichnung

Die beste Beurteilung in dieser Phase erhält die „Einbindung der Mitarbeiter und Nutzer in die Evaluation der Bau- und Betriebsmängel" (B03) von allen Akteuren. Plausibel sind dabei auch die Unterschiede in der Relevanz: Für die Betroffenen ist dies der relevanteste Motivator insgesamt von allen Anforderungen und für die Wirtschaft eher ein Pflichtfaktor.

Der „ehrliche Abgleich der gemachten Erfahrungen mit den ursprünglichen Zielen" (B05) ist aus Sicht der Betroffenen zu selten erfüllt und trägt damit besonders gewichtig zur Unzufriedenheit bei. Wirtschaft und öffentliche Hand sehen hier auch Verbesserungsbedarf, wobei letztere darin eher eine „Pflicht" sehen.

Die Transparenzanforderungen (B01/B02/B04) in der Umsetzungsphase stellen bei fast allen Akteuren verbesserungswürdige versteckte Chancen dar. Lediglich die „regelmäßige Information der Öffentlichkeit über die Bauplanung und den Baufortschritt" (B02) zählt für die Wirtschaftsvertreter zu den nur durchschnittlich erfüllten Motivatoren.

3.8.2 Relevanz für die Kritiker und die Befürworter von ÖPP

Um zu sehen, welchen Einfluss die Grundhaltung zu ÖPP auf Kommunikationsbedürfnisse hat, werden abschließend die Beurteilungen der Befürworter denen der Kritiker bzw. noch nicht Festgelegten gegenübergestellt.

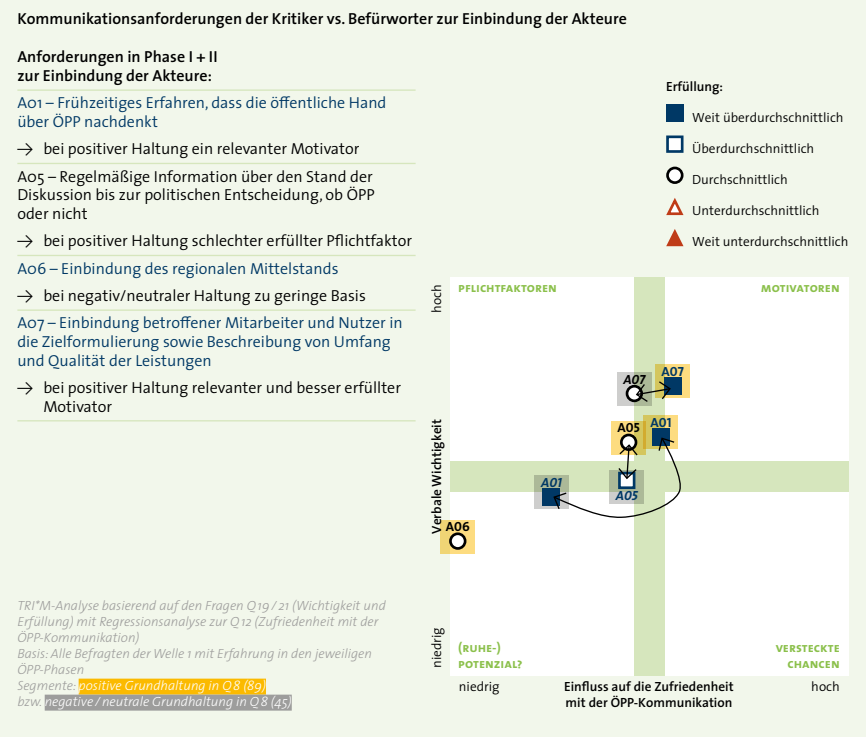


Abbildung 33: Kommunikationsanforderungen der Kritiker vs. Befürworter zur Einbindung der Akteure

Wenn es um die Einbindung der Akteure in den beiden Anfangsphasen geht, zeigen sich deutliche, aber auch nachvollziehbare Unterschiede bei der Relevanz und Erfüllung der Anforderungen. Für die Befürworter von ÖPP ist die Einbindung in das Projekt motivierender als für andere Befragte, die sich quasi gezwungenermaßen mit dem Thema auseinandersetzen müssen.

„Das frühzeitige Erfahren, dass man über ÖPP nachdenkt“ (A01) wird zwar generell erfüllt, hat aber lediglich für die Befürworter einen motivierenden Effekt.

„Die Einbindung der Betroffenen in die Zielformulierung etc.“ (A07) stellt für Kritiker und neutral Eingestellte eher einen durchschnittlich erfüllten Pflichtfaktor dar, während die Befürworter darin einen bestens erfüllten Motivator sehen.

Über den „Stand der Diskussion bis zur politischen Entscheidung“ (A05) fühlen sich die Kritiker und neutral Eingestellten besser informiert als die Befürworter, messen dem allerdings weniger Bedeutung bei.

Zur „Einbindung des Mittelstands“ (A06) lagen zu wenige Bewertungen von Kritikern/Neutralen vor, weshalb hier kein Vergleich möglich ist.

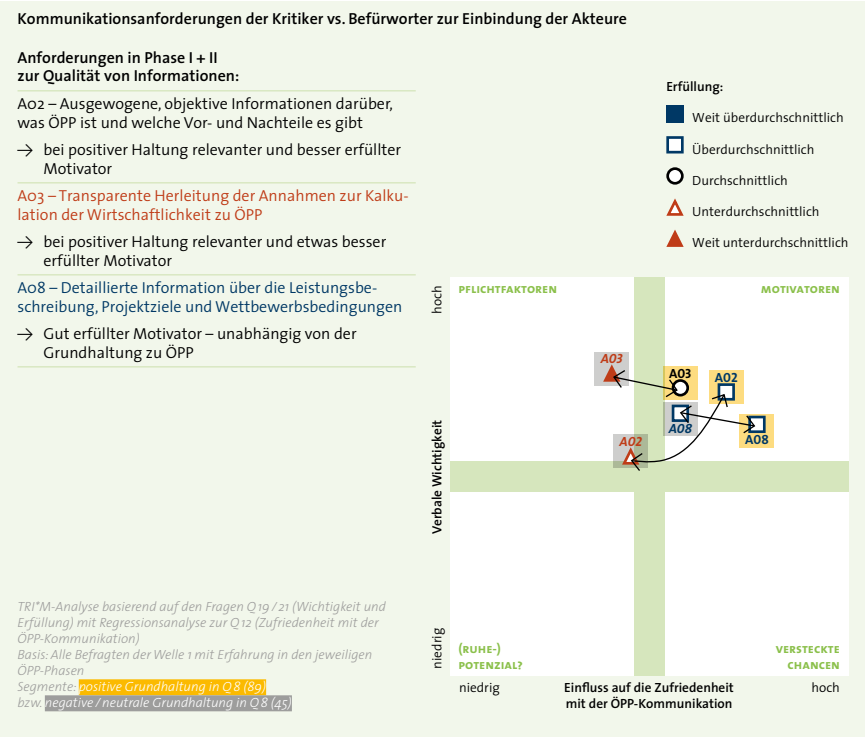


Abbildung 34: Kommunikationsanforderungen der Kritiker vs. Befürworter zur Qualität von Information

Auch bei den Aspekten der Qualität von Informationen fällt auf, dass diese eine höhere Relevanz für die Zufriedenheit der Befürworter aufweisen. Dies hat allerdings auch mit einer wesentlich besseren Beurteilung im Vergleich zu den Kritikern zu tun.

Extreme Beurteilungsunterschiede gibt es bei der „Ausgewogenheit und Objektivität der Informationen über ÖPP“ (A02) sowie bei der „transparenten Herleitung der Annahmen zur Kalkulation des Effizienzvorteils“ (A03). Hier kann man davon ausgehen, dass die „Mindeststandards“ aus Sicht der Kritiker und neutral Eingestellten als nicht erfüllt betrachtet werden. Diejenigen, die dagegen positive Erfahrungen gemacht haben, geben diesen Aspekten auch ein größeres Gewicht bei ihrer Gesamtzufriedenheit.

„Die detaillierte Information über die Leistungsbeschreibung etc.“ (A08) wird unabhängig von der Grundhaltung zu ÖPP als gut erfüllter Motivator gesehen.

Kommunikationsanforderungen der Kritiker vs. Befürworter zur Einbindung der Akteure

Anforderungen in Phase I + II zur Veröffentlichung von Inhalten:

A04 – Veröffentlichung der Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (Höhe des Effizienzvorteils)

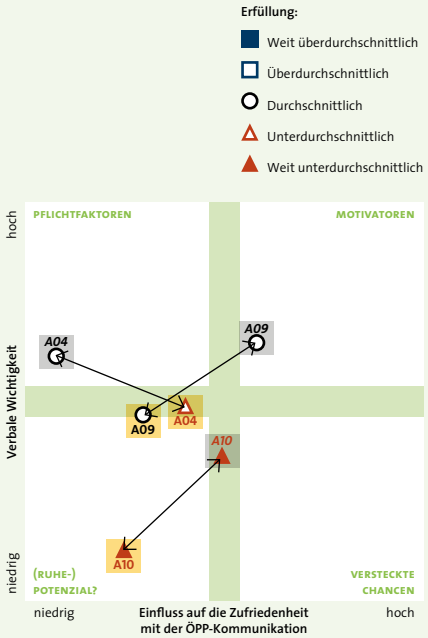
→ bei positiver Haltung schlechter erfüllt, bei negativer / neutraler Haltung höhere verbale Wichtigkeit (Pflichtfaktor)

A09 – Offenlegung der relevanten Vertragsdetails und Angebote gegenüber den politischen Gremien vor Vertragsunterzeichnung

→ bei positiver Haltung weniger relevant, bei negativer / neutraler Haltung eine wichtige, relevante Anforderung, die nur durchschnittlich erfüllt wird

A10 – Veröffentlichung der relevanten Vertragsinhalte vor Vertragsunterzeichnung

→ bei positiver Haltung weniger relevant



*TRI*M-Analyse basierend auf den Fragen Q19 / 21 (Wichtigkeit und Erfüllung) mit Regressionsanalyse zur Q12 (Zufriedenheit mit der ÖPP-Kommunikation)*
Basis: Alle Befragten der Welle 1 mit Erfahrung in den jeweiligen ÖPP-Phasen
Segmente: positive Grundhaltung in Q8 (89)
bzw. negative / neutrale Grundhaltung in Q8 (45)

Abbildung 35: Kommunikationsanforderungen der Kritiker vs. Befürworter zur Veröffentlichung von Inhalten

Bei den Anforderungen an mehr Transparenz und Veröffentlichungen in den ersten beiden Projektphasen zeigt sich eine deutlich höhere Relevanz für die Kritiker und nicht Festgelegten.

„Die Offenlegung der Vertragsdetails gegenüber den politischen Gremien“ (A09) sowie die „Veröffentlichung vor Vertragsunterzeichnung“ (A10) haben einen deutlich stärkeren Einfluss auf die Gesamtzufriedenheit der kritisch bzw. neutral Eingestellten.

Die „Veröffentlichung des Effizienzvorteils“ (A04) beurteilen die Kritiker zwar in absoluten Zahlen schlechter als die Befürworter, allerdings erhält dieser Aspekt in Relation zur Beurteilung der anderen Aspekte bei den Kritikern eine vergleichsweise durchschnittlich (schlechte) Bewertung ohne besondere Relevanz für die Gesamtzufriedenheit.[96] Bei den Befürwortern zählt das Thema dagegen zu den am schlechtesten bewerteten Merkmalen, hat aber auch hier eine eher untergeordnete Bedeutung.

96 Die Symbole basieren auf dem Mittelwert der Antworten (Skala von 1 = sehr gut bis 5 = sehr schlecht). Bei diesem Merkmal beträgt der Mittelwert bei den Befürwortern 2,7 und bei den Kritikern / Neutralen 3,5. Bei den Befürwortern gibt es nur drei Merkmale, die noch schlechter bewertet wurden, daher symbolisiert das Dreieck, dass dieser Aspekt überdurchschnittlich schlecht bewertet wurde. Bei den Kritikern / Neutralen gibt es acht Merkmale, die noch schlechter bewertet wurden, außerdem liegt der Wert nahe der Durchschnittsbeurteilung aller Merkmale durch diese Zielgruppe.

Bei den Anforderungen in der Bau- und Betriebsphase sind folgende Unterschiede augenfällig:

„Der ehrliche Abgleich der gemachten Erfahrungen mit den ursprünglichen Zielen“ (B05) ist für die Kritiker und noch nicht Festgelegten der wichtigste Motivator überhaupt – mit durchschnittlich (schlechter) Erfüllung. Hier erwartet man, ob sich die Versprechungen bzw. die Vorurteile bewahrheiten. Die ÖPP-Befürworter halten dies dagegen eher für eine Pflichtübung, die zwar wichtig ist, aber nur wenig an der Gesamtzufriedenheit ändert.

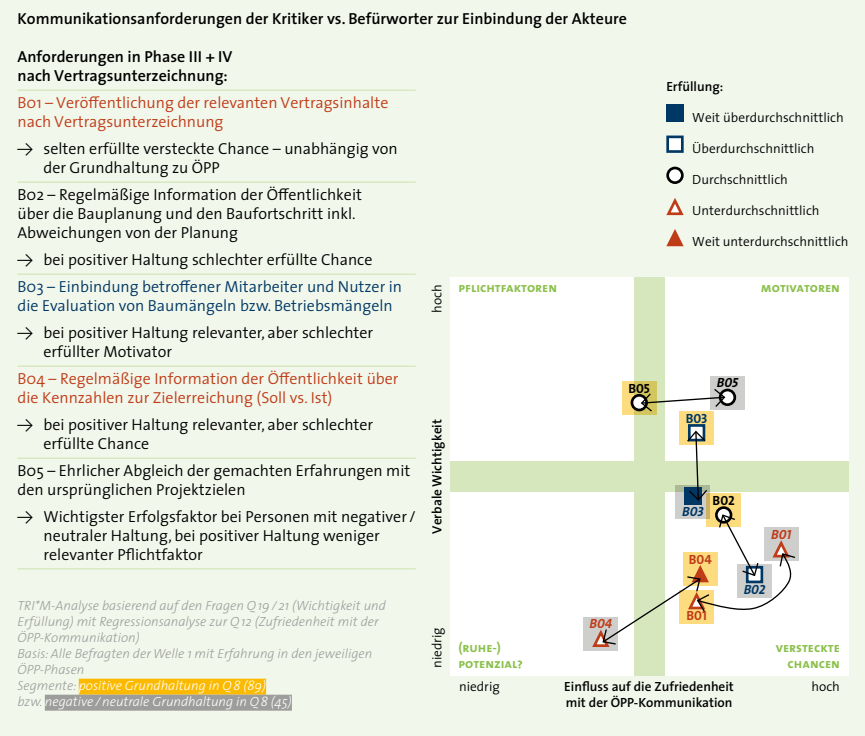


Abbildung 36: Kommunikationsanforderungen der Kritiker vs. Befürworter nach Vertragsunterzeichnung

„Die Einbindung der Mitarbeiter / Nutzer in die Evaluation der Bau- und Betriebsmängel“ (B03) wird unabhängig von der Grundhaltung gut beurteilt und ist in beiden Segmenten von hoher Relevanz. Der Unterschied besteht hier lediglich darin, dass die Befürworter öfter darüber reden als die Kritiker.

Die aus Sicht der Befragten mangelnde „Information der Öffentlichkeit über die Kennzahlen der Zielerreichung“ (B04) stört die Befürworter mehr als die Kritiker. Dies lässt sich ggf. dadurch erklären, dass die Kritiker einer schlichten Publikation von Zahlen eher kritisch gegenüber stehen und generell mehr Gewicht auf Attribute wie Ehrlichkeit, Transparenz und Glaubwürdigkeit legen.

4 Zusammenführen der Erkenntnisse aus Etappe 1 und 2

In der Etappe 1 wurde deskriptiv eine Gegenüberstellung von ÖPP-Projektphasen, Medienkommunikation und dem Recht auf Information erarbeitet. Die Untersuchung wurde in Etappe 2 mit einer Befragung von 766 Personen fortgesetzt. Diese waren als ÖPP-erfahrene Akteure identifiziert worden, d. h., sie waren bereits selbst in einem Projekt aktiv oder darin involviert gewesen. Von den angeschriebenen Personen nahmen 134 an der ersten Befragungswelle mit einem Online-Fragebogen teil, was einer Rücklaufquote von 17,5 Prozent entspricht.

Die in Etappe 1 aus der deskriptiven Betrachtung ermittelten Grundeinstellungen der verschiedenen Akteure wurden nun durch die Datenerhebung versucht zu belegen. Es ging darum, die artikulierten Kommunikationsdefizite der Befragten zu ermitteln sowie einen Bezug zu deren Einstellungen und der beigemessenen Relevanz der Kommunikationsanforderungen festzustellen.

Die Einstellungen, die die Meinungsbildung zu ÖPP beeinflussen, können jetzt plausibel dargestellt werden. Sie führen zu unterschiedlichen Forderungen nach Information und beeinflussen gleichfalls die Zufriedenheit mit der bereits bestehenden Kommunikation und im Weiteren mit den ÖPP-Projekten in den jeweiligen Projektphasen. Dies wird im nachfolgenden Abschnitt 4.1 dargestellt.

Welche konkreten Aktivitäten für die ÖPP-Akteure noch verbessert werden sollten, wo Handlungsansätze zu identifizieren sind, wird in der Gegenüberstellung in Abschnitt 4.2 deutlich. Hier werden die in Kapitel 3 dargestellten, erfüllten oder noch nicht erfüllten Kommunikationsanforderungen den ÖPP-Gruppen zugeordnet und im Rahmen der ÖPP-Projektphasen als Handlungsansätze erkennbar.

Nach der ersten Befragungswelle wurden die festgestellten Kommunikations- und Informationsansprüche in einem Diskurs vertieft. Mit 47 Teilnehmern, die sich für diese Befragung bereit erklärten, wurden einzelne Anforderungen und deren Erfüllungsmöglichkeiten

konkret analysiert. Im Abschnitt 4.3 werden die Ergebnisse der zweiten Befragungswelle mit der quantitativen Befragung verknüpft. Es lassen sich allgemeine Handlungsfelder für die ÖPP-Kommunikation ableiten, die in Motivatoren, Pflichtfaktoren und versteckte Chancen unterteilt werden. Die von den Betroffenen selbst artikulierten Handlungsvorschläge werden außerdem hier zusammengefasst dargestellt und den zuvor ermittelten Handlungsfeldern zugeordnet.

4.1 Akteure im ÖPP-Prozess und deren Informationsbedürfnisse

Einstellungen, Wissen und Erfahrungen beeinflussen das Kommunikationsempfinden der Teilnehmer im ÖPP-Prozess. Der wachsende Wunsch von Bürgern nach Beteiligung an der Umsetzung von Infrastrukturprojekten geht einher mit einem vermehrten Wissenserwerb der sich aktivierenden Bürger. Dieser Umstand trifft sicherlich nicht auf alle *von einem ÖPP-Projekt Betroffenen* zu. So wurde in der Erhebung der Daten unterschieden zwischen späteren Nutzern (z. B. Lehrer einer Schule), Betroffenen (z. B. Hausmeister), Interessenvertretungen (z. B. Gewerkschaft) sowie auch Bürgervertretungen allgemein. Deren Kenntnisstand wurde in der Auswertung jedoch zusammengefasst, da in den einzelnen Untergruppen nicht ausreichend Teilnehmer für eine valide Analyse vorhanden waren. Im Vergleich mit den Vertretern der öffentlichen Hand (über 86 Prozent) und der Wirtschaft (95 Prozent) gibt diese Gruppe der Betroffenen für sich selbst den geringsten Kenntnisstand zum Thema ÖPP an (65 Prozent).

Vertreter dieser Gruppe weisen den höchsten Kritikeranteil auf. Dieser resultiert jedoch nicht aus dem angezeigten Kenntnisstand. Er geht vielmehr auf die starke Gemeinwohlorientierung der Vertreter dieser Gruppe und deren Sorge um die geeignete Durchsetzung zurück. Sie sind mit der Kommunikation eher unzufrieden und fordern mehr Transparenz. Als Informationsquellen für den Wissenserwerb oder zu konkreten ÖPP-Projekten gibt diese Gruppe am häufigsten Vertreter der Verwaltung, der Privatwirtschaft und Interessenvertreter der Betroffenen oder Nutzer an. Sie fühlt sich jedoch am schlechtesten von den parlamentarischen Vertretern, den Medien, der Wirtschaft und der Verwaltung informiert.

Die *Vertreter der Verwaltung und der Politik* beurteilen ihren eigenen Kenntnisstand demgegenüber höher. Die befragten Vertreter der öffentlichen Hand stehen ÖPP-Projekten eher bis sehr positiv gegenüber. Ihre Grundüberzeugung zielt auf die Erfüllung rationaler und sozialer Ziele. Dies veranlasst sie zur Skepsis, ob bei ÖPP-Projekten tatsächlich Kostenziele und eine umfängliche Nutzereinbindung realisierbar seien. Andererseits haben die Verwaltungsvertreter jedoch deutlich seltener Sorgen, dass das Gemeinwohl vernachlässigt wird durch diese Projekte. Ihr Kommunikationsbedürfnis sehen sie eher als unerfüllt an, vor allem von den Medien und der Politik. Verwaltungsmitarbeiter erwarten in einem ÖPP-Projekt vor allem Informationen von der Wirtschaft, den eigenen Kollegen in der Verwaltung und den Nutzern und Betroffenen. Politiker nutzen dieselben Informationsquellen, fragen jedoch auch doppelt so häufig ihre parlamentarischen Kollegen. Von diesen und den Medien fühlen sie und die Vertreter der Verwaltung sich jedoch nicht ausreichend mit Wissen versorgt. Die Politiker hoffen außerdem auf mehr Informationen durch die Wirtschaftsvertreter.

Die beiden Gruppen der Vertreter der Verwaltung sowie der Politik sind die Hauptaktiven in den Phasen I (Bedarfsfeststellung und Maßnahmenidentifizierung) und II (Vorbereitung und Konzeption). Sie agieren hier als Initiatoren eines potenziellen Projektes. Ebenfalls relativ früh aktiv sind die möglichen späteren Nutzer und Betroffenen, die durch die anstehende Veränderung beeinflusst werden.

In der Phase der Vorbereitung und Konzeption werden auch erstmals die *Wirtschaftsvertreter* aktiv, sobald sie von der Idee zu einer Projektrealisierung hören. Sie sind durch ihre primär wirtschaftlichen Interessen mit einer hohen Leistungsorientierung und Veränderungsbereitschaft mit den ÖPP-Themen sehr vertraut. Sie schätzen sich selbst als sehr gute Kenner der Materie ein. Sie bemängeln in der Kommunikation, mit der sie im Großen und Ganzen aber zufrieden sind, eine Verkomplizierung des Sachverhaltes. Sie befürchten, dass eine komplexe Darstellung von ÖPP-Vorhaben das Verständnis nicht verbessert, sondern im Gegenteil eher zu einer Ablehnung dieser Beschaffungsvariante führt. Als die am häufigsten genutzte Informationsquelle nennt die Privatwirtschaft die Vertreter der Verwaltung. Diese erfüllen die Erwartungen an Informationen für gut die Hälfte der Wirtschaftsvertreter sehr gut oder gut. Von den Medien und der Politik fühlen sich die Wirtschaftsvertreter am wenigsten gut informiert.

4.2 Die Erfüllung von Kommunikationsanforderungen aus der Sicht der Akteure

Diese Arbeit hatte sich zum Ziel gesetzt, mögliche Informations- und Kommunikationsdefizite der an einem ÖPP-Projekt beteiligten Akteure zu identifizieren. Hierfür wurde neben der Charakterisierung der Akteure erarbeitet, mit welchen Werten und Zielen sie sich identifizieren und wie diese ihre Grundhaltung zu ÖPP, ihre ÖPP-Erfolgseinschätzung und letztlich ihre Zufriedenheit mit der ÖPP-Kommunikation beeinflussen.

Um beantworten zu können, in welchem Maße die in der Befragung formulierten Kommunikationsbedürfnisse für die einzelnen Akteure hinsichtlich ihrer Gesamtzufriedenheit mit der Kommunikation eine Bedeutung haben, wurde die subjektive Wichtigkeit der geäußerten Anforderung der Wahrnehmung des Befragten zur Erfüllung dieser Anforderungen gegenübergestellt.

↓ Hieraus ergab sich eine Vier-Feld-Matrix, die entsprechend den Ausprägungen der Dimensionen „Verbale Wichtigkeit“ und „Reale Bedeutung“ vier Handlungsoptionen kennzeichnen:

- Eine von den Akteuren geäußerte *hohe Wichtigkeit* und eine für die Akteure *hohe reale Bedeutung* bei der Erfüllung der Informationsbedürfnisse definieren die in diesem Quadranten eingefügten Kommunikationsanforderungen als *Motivatoren.* Diese gilt es als absolute Treiber einer positiven Kommunikationszusammenarbeit zu stärken und auszubauen.
- Eine von den Akteuren geäußerte *geringe Wichtigkeit* und eine für die Akteure *hohe reale Bedeutung* bei der Erfüllung der Informationsbedürfnisse definieren die in diesem Quadranten eingefügten Kommunikationsanforderungen als *versteckte*

Chancen. Hier liegt Potenzial in der kommunikativen Zusammenarbeit, das bisher als noch gering wichtig beurteilt wird, bei einer Bedienung der Bedürfnisse aber zum Erfolg führen kann.

- Eine von den Akteuren geäußerte *hohe Wichtigkeit* und eine für die Akteure *geringe reale Bedeutung* bei der Erfüllung der Informationsbedürfnisse definieren die in diesem Quadranten eingefügten Kommunikationsanforderungen als *Pflichtfaktoren.* Diese Mindestanforderungen der Kommunikation gilt es zu erfüllen.
- Eine von den Akteuren geäußerte *geringe Wichtigkeit* und eine für die Akteure *geringe reale Bedeutung* bei der Erfüllung der Informationsbedürfnisse definieren die in diesem Quadranten eingefügten Kommunikationsanforderungen als *mögliches Ruhepotenzial.* Die hier eingeordneten Kommunikationsanforderungen wurden als nicht wichtig und derzeit ohne Einfluss auf die Gesamtzufriedenheit mit der Kommunikation bewertet und können daher im Moment in der Erfüllung zurückgestellt werden. Sie sollten regelmäßig überprüft werden.

In der nachfolgenden Darstellung sind die Akteure in den ÖPP-Prozessphasen mit ihren Grundeinstellungen, Erwartungen, bisherigen Aktivitäten und Informationsbedürfnissen sowie Anforderungen an die Kommunikation einander gegenübergestellt. Im Bereich der Kommunikationsanforderungen sind diejenigen Aspekte **fett** markiert, die bisher als nur schwach erfüllt gelten, durchschnittlich erfüllte Aspekte sind nicht markiert und überdurchschnittlich erfüllte Anforderungen *kursiv*. Bei der Beurteilung dieser Aspekte ist jedoch auch die Relevanz für die jeweilige Bezugsgruppe zu beachten, die sich in die Einordnung als Motivator, Pflichtfaktor, versteckte Chance oder Ruhepotenzial niederschlägt.

Phase I bis II: Bedarfsfeststellung und Maßnahmenidentifizierung / Vorbereitung und Konzeption / Ausschreibung und Vergabe

	PHASE I (DESKRIPTIV PHASE 1 UND 2)			PHASE II (DESKRIPTIV PHASE 3)		
ÖPP-PROJEKT-AKTIVITÄT	BEDARFSFESTSTELLUNG & MASSNAHMENIDENTIFIZIERUNG SOWIE VORBEREITUNG & KONZEPTION			AUSSCHREIBUNG UND VERGABE		
Akteure	**Unmittelbare Projektakteure**		**Mittelbare Projektakteure**	**Unmittelbare Projektakteure**		**Mittelbare Projektakteure**
	Öffentliche Hand (öH) (Verwaltung)		Nutzer / Betroffene, weitere Interessierte, Medien, Politik (öH)	Öffentliche Hand (öH) (Verwaltung)	Auftragnehmer (AN)	Nutzer / Betroffene, weitere Interessierte, Medien, Politik (öH)
Grundhaltung zu ÖPP	Grundsätzlich positiv		Grundsätzlich positiv	Grundsätzlich positiv	Grundsätzlich positiv	Grundsätzlich positiv
Erfolgseinschätzung zu ÖPP	Eher positiv bis neutral		Eher neutral	Eher positiv bis neutral	Eher positiv	Eher neutral
ÖPP-Ansichten	Eher Skepsis bei Kostenvorteilen und geglückter Nutzereinbindung, aber keine Sorge um das Gemeinwohl und die Augenhöhe		Sorge um das Gemeinwohl in ungeeigneten Händen, die demokratische Kontrolle und die Augenhöhe bei Vertragsverhandlungen	Eher Skepsis bei Kostenvorteilen und geglückter Nutzereinbindung, aber keine Sorge um das Gemeinwohl und die Augenhöhe	Höhere Wirtschaftlichkeit, d. h. mehr Kostenvorteile auch für spätere Generationen; gute Nutzereinbindung	Sorge um das Gemeinwohl in ungeeigneten Händen, die demokratische Kontrolle und die Augenhöhe bei Vertragsverhandlungen
Zufriedenheit mit der Kommunikation	eher teils / teils zufrieden	eher zufrieden	eher unzufrieden	eher teils / teils zufrieden		eher unzufrieden
Ursprung der kritischen Argumentation (deskriptiv)			Bezogen auf eigene Betroffenheit			Bezogen auf eigene Betroffenheit; Generalisierung, Pauschalisierung
Negative Bilder (deskriptiv)	Verlust von Einflussnahme; Arbeitsplatzverlust; Qualitätsverlust; ÖPP = Privatisierung			Geheimverträge; Intransparenz; Ausverkauf der öffentlichen Daseinsvorsorge		
Kommunikationskanal	Pressemitteilungen; Informationsveranstaltungen; Interviews; Sitzungsprotokolle, Print- und Online-Artikel			Pressemitteilungen; Informationsveranstaltungen; Interviews; Sitzungsprotokolle, Print- und Online-Artikel; Protestaktionen		
Rechtlicher Rahmen	Informationen frei verfügbar (Einschränkungen nur zum Schutz von personenbezogenen Daten sowie von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen)			Nur eingeschränkte Informationen, z. B. aufgrund Informationsfreiheitsgesetz oder Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (u. a.)		

Informationsquellen (bezogen auf alle vier Phasen)	**Öffentliche Hand**	**Betroffene**	**Privatwirtschaft**
	▪ 90 Prozent – direkter persönlicher Kontakt zu (anderen) Vertretern der Verwaltung ▪ 79 Prozent – Fachvorträge, Seminare, Tagungen ▪ 74 Prozent – Internet ▪ 72 Prozent – direkter persönlicher Kontakt zu Vertretern der Wirtschaft	▪ 84 Prozent – direkter persönlicher Kontakt zu Vertretern der Verwaltung ▪ 66 Prozent – Internet ▪ 59 Prozent – Tagespresse ▪ 59 Prozent – direkter persönlicher Kontakt zu Wirtschaftsvertretern	▪ 93 Prozent – Fachvorträge, Seminare, Tagungen ▪ 88 Prozent – direkter persönlicher Kontakt zu anderen ÖPP-Beratern ▪ 83 Prozent – direkter persönlicher Kontakt zu Vertretern der Verwaltung ▪ 83 Prozent – Internet

Kommunikations-anforderungen	Öffentliche Hand	Betroffene	Privatwirtschaft
Motivatoren	▪ Regelmäßige Information über den Stand der Diskussion bis zur politischen Entscheidung (durchschnittlich erfüllt) ▪ Ausgewogene, objektive Informationen darüber, was ÖPP ist (durchschnittlich erfüllt) ▪ Transparente Herleitung der Annahmen zur Wirtschaftlichkeitsrechnung (durchschnittlich erfüllt) ▪ Detaillierte Information über die Leistungsbeschreibung *(überdurchschnittlich erfüllt)* ▪ Offenlegung der Vertragsdetails gegenüber politischen Gremien (durchschnittlich erfüllt)	▪ Einbindung der betroffenen Mitarbeiter und Nutzer bei der Zielformulierung etc. *(überdurchschnittlich erfüllt)* ▪ Detaillierte Information über die Leistungsbeschreibung *(überdurchschnittlich erfüllt)*	▪ Frühzeitige Erfahren, dass die öffentliche Hand über ÖPP nachdenkt *(weit überdurchschnittlich gut erfüllt)* ▪ Transparente Herleitung der Annahmen zur Wirtschaftlichkeitsrechnung **(unterdurchschnittlich erfüllt)** ▪ Detaillierte Information über die Leistungsbeschreibung *(überdurchschnittlich erfüllt, höchste Relevanz unter allen 15 Kriterien)*
Pflichtfaktoren	▪ Frühzeitige Erfahren, dass die öffentliche Hand über ÖPP nachdenkt *(überdurchschnittlich erfüllt)* ▪ Einbindung der betroffenen Mitarbeiter und Nutzer bei der Zielformulierung *(überdurchschnittlich erfüllt)* ▪ Veröffentlichung der Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsprüfung (durchschnittlich erfüllt)	▪ Ausgewogene, objektive Informationen darüber, was ÖPP ist (durchschnittlich erfüllt) ▪ Transparente Herleitung der Annahmen zur Wirtschaftlichkeitsrechnung (durchschnittlich erfüllt) ▪ Veröffentlichung der Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsprüfung (durchschnittlich erfüllt)	▪ Regelmäßige Information über den Stand der Diskussion bis zur politischen Entscheidung **(unterdurchschnittlich erfüllt)** ▪ Offenlegung der Vertragsdetails gegenüber politischen Gremien (durchschnittlich erfüllt)
Versteckte Chancen	▪ Veröffentlichung der Vertragsinhalte vor Vertragsunterzeichnung **(weit unterdurchschnittlich erfüllt)**		
Ruhepotenzial (geringe Relevanz)	▪ Kommunikation zur Einbindung des Mittelstands bei ÖPP-Projekten (durchschnittlich erfüllt)	▪ Regelmäßige Information über den Stand der Diskussion bis zur politischen Entscheidung *(überdurchschnittlich erfüllt)* ▪ Frühzeitige Erfahren, dass die öffentliche Hand über ÖPP nachdenkt *(weit überdurchschnittlich erfüllt)* ▪ Offenlegung der Vertragsdetails gegenüber politischen Gremien **(unterdurchschnittlich erfüllt)** ▪ Veröffentlichung der Vertragsinhalte vor Vertragsunterzeichnung **(weit unterdurchschnittlich erfüllt)**	▪ Veröffentlichung der Vertragsinhalte vor Vertragsunterzeichnung **(weit unterdurchschnittlich erfüllt)** ▪ Veröffentlichung der Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsprüfung **(unterdurchschnittlich erfüllt)** ▪ Kommunikation zur Einbindung des Mittelstands bei ÖPP-Projekten *(überdurchschnittlich erfüllt)*

Tabelle 6: Gegenüberstellung von ÖPP-Projektphasen, Akteuren sowie identifizierten Kommunikationsanforderungen in den Phasen Bedarfsfeststellung bis Vergabe

Phase III bis IV: Bau und Betrieb

	PHASE III (DESKRIPTIV PHASE 4)			PHASE IV (DESKRIPTIV PHASE 4–5)		
ÖPP-PROJEKT-AKTIVITÄT	BAUPHASE			BETRIEBSPHASE		
Akteure	**Unmittelbare Projektakteure**		**Mittelbare Projektakteure**	**Unmittelbare Projektakteure**		**Mittelbare Projektakteure**
	Öffentliche Hand (öH) (Verwaltung)	Auftrag-nehmer (AN)	Nutzer / Betroffene, weitere Interessierte, Medien, Politik (öH)	Öffentliche Hand (öH) (Verwaltung)	Auftrag-nehmer (AN)	Nutzer / Betroffene, weitere Interessierte, Medien, Politik (öH)
Ursprung der kritischen Argumentation (deskriptiv)			Bezogen auf eigene Betroffenheit; Generalisierung, Pauschalisierung			Bezogen auf eigene Betroffenheit; Generalisierung, Pauschalisierung
Negative Bilder (deskriptiv)	Geheimverträge; Intransparenz; Ausverkauf der öffentlichen Daseinsvorsorge; Vergleich mit „falschen“ ÖPPs			Geheimverträge; Intransparenz; Ausverkauf der öffentlichen Daseinsvorsorge; Vergleich mit „falschen“ ÖPPs		
Kommunikationskanal	Informationsveranstaltungen; Interviews; Print- und Online-Artikel; Broschüren			Informationsveranstaltungen; Interviews; Print- und Online-Artikel; Broschüren		
Recht	Informationen frei verfügbar (Einschränkungen nur zum Schutz von personenbezogenen Daten sowie von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen)			Informationen frei verfügbar (Einschränkungen nur zum Schutz von personenbezogenen Daten sowie von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen)		

Kommunikations-anforderungen	Öffentliche Hand	Betroffene	Privatwirtschaft
Motivatoren	▪ Einbindung der Mitarbeiter und Nutzer in die Evaluation der Bau- und Betriebsmängel *(überdurchschnittlich erfüllt)*	▪ Einbindung der Mitarbeiter und Nutzer in die Evaluation der Bau- und Betriebsmängel *(überdurchschnittlich erfüllt, höchste Relevanz unter allen Kriterien)* ▪ Ehrlicher Abgleich der gemachten Erfahrungen mit den ursprünglichen Zielen **(unterdurchschnittlich erfüllt)**	▪ Ehrlicher Abgleich der gemachten Erfahrungen mit den ursprünglichen Zielen (durchschnittlich erfüllt) ▪ Regelmäßige Information der Öffentlichkeit über die Bauplanung und den Baufortschritt (durchschnittlich erfüllt)
Pflichtfaktoren	▪ Ehrlicher Abgleich der gemachten Erfahrungen mit den ursprünglichen Zielen **(unterdurchschnittlich erfüllt)**		▪ Einbindung der Mitarbeiter und Nutzer in die Evaluation der Bau- und Betriebsmängel *(weit überdurchschnittlich erfüllt)*

Kommunikationsanforderungen	Öffentliche Hand	Betroffene	Privatwirtschaft
Versteckte Chancen	▪ Regelmäßige Information der Öffentlichkeit über die Bauplanung und den Baufortschritt (durchschnittlich erfüllt) ▪ Veröffentlichung relevanter Vertragsinhalte nach Vertragsunterzeichnung **(unterdurchschnittlich erfüllt)** ▪ Regelmäßige Information der Öffentlichkeit über die Kennzahlen zur Zielerreichung (Soll/Ist) **(weit unterdurchschnittlich erfüllt)**	▪ Regelmäßige Information der Öffentlichkeit über die Bauplanung und den Baufortschritt (durchschnittlich erfüllt) ▪ Veröffentlichung relevanter Vertragsinhalte nach Vertragsunterzeichnung (durchschnittlich erfüllt) ▪ Regelmäßige Information der Öffentlichkeit über die Kennzahlen zur Zielerreichung (Soll/Ist) **(weit unterdurchschnittlich erfüllt)**	▪ Veröffentlichung relevanter Vertragsinhalte nach Vertragsunterzeichnung **(unterdurchschnittlich erfüllt)**
Ruhepotenzial (geringe Relevanz)			Regelmäßige Information der Öffentlichkeit über die Kennzahlen zur Zielerreichung (Soll/Ist) (durchschnittlich erfüllt)

Tabelle 7: Gegenüberstellung von ÖPP-Projektphasen, Akteuren sowie identifizierten Kommunikationsanforderungen in den Phasen Bau und Betrieb

Die unterschiedlichen Erwartungen der Akteure an die Kommunikation im ÖPP-Prozess werden in der Gegenüberstellung in den Tabellen 6 und 7 erkennbar. Für die öffentliche Hand maßgebliche Erfolgsfaktoren (Motivatoren) wie beispielsweise „ausgewogene, objektive Informationen darüber, was ÖPP ist“ werden von anderen Akteuren (Betroffene) nur als zu erfüllende (Pflicht-)Aufgabe betrachtet, haben jedoch einen eher geringen Einfluss auf die Zufriedenheit der Gesamtkommunikation. Hingegen sind „detaillierte Informationen über die Leistungsbeschreibung“ für alle drei Akteursgruppen eine äußerst wichtige Anforderung mit einer hohen Einflussnahme auf die Bewertung des ÖPP-Projektes.

4.3 Ableitung allgemeiner Handlungsmöglichkeiten zur Umsetzung von ÖPP-Kommunikationsanforderungen

Die im Kapitel 4.2 in den Tabellen 6 und 7 aufgezeigten Handlungsmöglichkeiten für die Gruppen „öffentliche Hand, Betroffene und Privatwirtschaft“ resultieren aus der statistischen Erhebung von 134 Befragten in der ersten Befragungswelle. Sie zeigen an, für welche Gruppe „versteckte Chancen“ für eine erfolgreiche Kommunikation existieren und welche Anforderungen mit hoher Gesamtrelevanz (Motivatoren) bereits gut erfüllt sind. Die Überprüfung der rechtlichen Zulässigkeit der aufgezeigten Handlungsoptionen konnte naturgemäß nicht Gegenstand der Befragung sein. Die Handlungsoptionen müssen daher vor einer Implementierung auf ihre rechtliche Zulässigkeit (Haushaltsrecht, Vergaberecht, Informationsfreiheitsgesetze usw.) überprüft werden.

Unabhängig vom Erfüllungsgrad der Anforderungen für die unterschiedlichen Akteursgruppen können allgemeine Handlungsoptionen abgeleitet werden. Diese beziehen sich nicht auf die für jede Gruppe (öffentliche Hand, Betroffene, Privatwirtschaft) relevante Maßnahmenerfüllung, sondern geben eine Art Empfehlung ab, wo bezogen auf das gesamte Be-

fragungsergebnis die Erfüllung von Motivatoren, Pflichtfaktoren und versteckten Chancen die ÖPP-Kommunikation bereichern können.

Die Wahrnehmung von Informationen wird von Werten und Zielvorstellungen beeinflusst. Im Falle der in ÖPP-Projekten Aktiven sind dies zum einen die Werte Leistungsorientierung und Schutz des Gemeinwohls sowie die Ziele Wirtschaftlichkeit und Transparenz. Um eine möglichst unverzerrte bzw. objektive Wahrnehmung von Informationen zu erreichen, ist der maßgebliche Motivator die Herstellung einer Vertrauensbasis. Ein Pflichtfaktor ist die politische Transparenz der Arbeit der Beteiligten.

Die Wahrnehmung der Informationen steht in einer Wechselwirkung mit der Grundhaltung zu ÖPP, die wiederum auch von den Werten („Leistungsorientierung vs. Fatalismus"; siehe 3.6.1) der Beteiligten beeinflusst wird, sowie der ÖPP-Erfolgseinschätzung, auf die die Zielvorstellungen der Akteure wirken. Um sowohl eine positive Grundhaltung als auch eine positive Erfolgseinschätzung zu entwickeln oder zu fördern, ist als Motivator die Kompetenzstärkung und Aufklärung über das Modell ÖPP aus den Befragungsphasen identifiziert worden.

Die Zufriedenheit mit der ÖPP-Kommunikation interagiert mit der Grundhaltung zu ÖPP und der ÖPP-Erfolgseinschätzung. Bisher noch nicht ausreichend genutzt ist die Chance, den am ÖPP-Prozess beteiligten Akteuren die Richtigkeit ihres Agierens zu bestätigen. Dieser Tatsache wird eine hohe Bedeutung beigemessen.

Wer das Ziel hat, eine möglichst hohe Zufriedenheit mit der Kommunikation bei ÖPP-Projekten zu erreichen, der sollte eine konsistente Kommunikationsstrategie entwickeln, die diese Aspekte und deren Zusammenhänge berücksichtigt. In der folgenden Grafik ist dies veranschaulicht:

Abbildung 37: Interdependenzen zur Zufriedenheit mit der ÖPP-Kommunikation und Ableitung von Handlungsempfehlungen bei ÖPP-Projekten

Nachfolgend werden die herausgearbeiteten, allgemeinen Handlungsmöglichkeiten vorgestellt. Sie werden ergänzt von Kommentaren, die in der Diskursphase (zweite Befragungswelle) mit 18 aktiven Teilnehmern erarbeitet wurden. Passiv (nur lesend, nicht selbst schreibend) haben den Diskurs weitere 29 Teilnehmer mit verfolgt. Die nachfolgenden Vorschläge stellen mithin zum großen Teil Einzelmeinungen dar, die für die konkrete Umsetzung der Erfolgsfaktoren jedoch Anregungen bieten können.

Motivatoren: Vertrauen herstellen und Kompetenzen stärken

Die wichtigsten Aktivitäten zur Steigerung der Zufriedenheit sehen die Befragungsteilnehmer in Maßnahmen, die von Anfang an eine Vertrauensbasis zwischen den sich informierenden Akteuren ermöglichen. Maßnahmen dieser Art sind im Moment nach Aussage der Befragten noch nicht ausreichend umgesetzt, haben jedoch eine hohe Relevanz für die Akteure und sind dementsprechend als Motivator klassifiziert. Die Umsetzung dieser Aktivitäten kann bewirken, dass sich eine Grundhaltung zu ÖPP entwickelt, die möglichst wenig auf verzerrten Wahrnehmungen wie Vorurteilen und Falschinformationen beruhen.

Vorschläge der Teilnehmer aus der Diskursphase, wie diese Misserfolgsfaktoren identifiziert und vermieden werden könnten, werden in der nachfolgenden Tabelle 8 vorgestellt. Dabei werden den Kommunikationsanforderungen aus der quantitativen Befragung die Vorschläge (hell unterlegt) aus der Diskursphase zugeordnet.

Ausgewogene, objektive Informationen darüber, was ÖPP ist und welche Vor- und Nachteile es gibt,[97] z. B.
▪ Klare Definition von ÖPP mit Klärung typischer Missverständnisse, z. B.: Was ist der Unterschied zur Privatisierung? Worin liegen die Unterschiede zu den üblichen Beschaffungsmodellen?
▪ Wann ist ÖPP geeignet? Welche Rahmenbedingungen sind erforderlich?
▪ Welche Ziele verfolgt die öffentliche Hand bei dem konkreten ÖPP-Projekt?
▪ Welche Erfahrungen gibt es bisher zu vergleichbaren ÖPP-Projekten?
Glaubwürdige Informationsquellen,[98] d. h.
▪ Aufklärung möglichst durch jemanden mit ÖPP-Erfahrung, der keinen Nutzen aus einer Entscheidung für bzw. gegen ÖPP zieht oder
▪ durch eine Zusammenstellung verschiedener ÖPP-Erfahrenen, die ihre unterschiedlichen Rollen und Interessen bezüglich ÖPP offenlegen.
Transparente, nachvollziehbare Entscheidungen bzw. Vorlagen, insbesondere bei der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und bei der Erfolgskontrolle:
▪ Die Annahmen zur Kalkulation der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (WU) lassen sich nicht immer und nie vollständig durch hausinterne Vergleiche belegen. Für eine objektivere Datengrundlage sollten bundesweite Projektvergleiche ermöglicht werden. Dies erfordert wiederum konsequente Standardisierung und Transparenz der WU sowie bei der späteren Erfolgskontrolle.[99]
▪ Um einen ehrlichen Abgleich der gemachten Erfahrungen mit den ursprünglichen Zielen zu ermöglichen, ist eine differenziertere Kostenkontrolle erforderlich. Nur wenn man aufzeigen kann, worauf Abweichungen von den Plankosten zurückzuführen sind, kann man diese bei einer Veröffentlichung offen und ehrlich diskutieren und für künftige Projekte daraus lernen.[100]
Vertrauensbildendes Umfeld schaffen,[101] z. B. durch
▪ eine konsistente Kommunikationsstrategie, die regelmäßig und vollständig alle interessierten Akteure informiert,
▪ in einer für alle verständlichen Sprache und
▪ unter Berücksichtigung der subjektiven Realität der Akteure bei der Vorstellung und Verankerung des Themas, d. h. nicht nur Aufzeigen von Chancen und Vorteilen, sondern auch Adressieren von Ängsten um den Arbeitsplatz, Nutzungseinschränkungen, mehr Arbeit, Kontrollverlust etc.

Tabelle 8: Maßnahmenvorschläge, um Vertrauen in Informationen und Entscheidungen herzustellen (Motivatoren)

Weiterhin wünschen sich die Befragten in der ersten und zweiten Befragungsphase, dass bereits gut und überdurchschnittlich erfüllte Kommunikationsaktivitäten identifiziert und anderen Projektinhabern mitgeteilt, verbreitet und weiter ausgebaut werden sollten. Die

---

97 Siehe Diskussion zu Thema 1B: verw05: „ÖPP wird oft fälschlicherweise als Privatisierung von Bereichen und Leistungen der öffentlichen Hand verstanden [...] ÖPP wird oft durch unechte ÖPP verfälscht [...] ÖPP ist keine Finanzierungsalternative nach dem Motto ‚Bauen ohne Geld'. [...] ÖPP-Eignung ist nur für 10–15 Prozent aller Infrastrukturmaßnahmen gegeben." – Thema 2D: verw03: „Klare Definition, welche Teilleistungen in einem Projekt mindestens enthalten sein müssen, damit es als ÖPP bezeichnet werden darf."

98 Siehe Diskussion zu Thema 13: werw03: „Diese Multiplikatoren können aber nur gefunden werden, wenn diese auch über ihre Erfahrungen (öffentlich zugänglich) berichten und nähere Projektinformationen bekannt sind."

99 Siehe Diskussion zu Thema 15: wirt24: „Vereinfachung und Standardisierung der WU, damit sie transparenter wird" – Thema 2B: verw03: „Standardisierungen für Darstellung, Fragesystematik, Langfristigkeitsbetrachtung im Eignungstest der Beschaffungsvarianten – Standardisierungen für Darstellung, Veranschlagungssystematik, Langfristigkeitsbetrachtung nebst Sensitivitätsanalyse bei der PSC-Erstellung – Sukzessive Aktualisierung der Wirtschaftlichkeitsprüfung bis zur abschließenden Erfolgskontrolle"

100 Siehe Diskussion zu Thema 1B: verw03: „Baukosten bei BKI, PLAKODA etc. künftig aufteilen in: ‚gemäß Plan realisiert', ‚zusätzlich durch eingetretene Risiken realisiert' und ‚durch nachträgliche Nutzerforderungen entstanden', sowie Projektkosten unterteilen in Planungskosten, regelmäßigen Betriebskosten und im jeweiligen Betriebsjahr entstandene Instandsetzungskosten bis hin zu Abrisskosten."

101 Siehe Diskussion zu Thema 3: verw03 und verw04: „Vollständige und regelmäßige Information durch den Projektträger" – Thema 13: verw04: „Gesamtkonzept zur Kommunikationsstrategie mit zusammengefassten Meilensteininformationen für mehr Transparenz." – Thema 2D: verw03: „Einfordern einer für alle verständlichen, bürgernahen Sprache von Beginn an."

Stärkung der Kompetenzen der Akteure gehört zu diesen Maßnahmen, die in der Wichtigkeit als auch Bedeutung hoch eingeschätzt werden. Sie haben damit sowohl Einfluss auf das Wirkungsvermögen der Teilnehmer sowie auf die Legitimation und Erfolgseinschätzung des Projekts. Die Erfüllung dieser Anforderungen gehört zu den Motivatoren.

Nachfolgend sind Beispiele (hell unterlegt) vorgestellt, die die Teilnehmer an der Diskursphase zur konkreten Umsetzung dieser Motivatoren gemacht haben:

Stärkung des subjektiven Wirkungsvermögens der Betroffenen durch Einbindung der Mitarbeiter und Nutzer von der Zielformulierung über die Leistungsbeschreibung bis zur Evaluation der Bau- und Betriebsmängel:[102]
▪ Generelles Interesse an und Wertschätzung der Nutzerbedürfnisse seitens der Projektverantwortlichen zeigen.
▪ Bestmögliche Aufklärung, Unterstützung und Beratung bei der Erstellung der Bedarfsplanung und der funktionalen Leistungsbeschreibung, damit diese klar, funktional, vollständig und nutzerorientiert ist.
▪ Standardisierung bzw. einheitliche Vorgaben für eine vollständige und genaue Bedarfsbeschreibung, Ausschreibungsunterlagen (Gliederung, Begriffe und Tiefe der Output-Spezifikation).
▪ Einen regelmäßigen Austausch zwischen Betreiber und Mitarbeitern / Nutzern in der Betriebsphase mit kompetenter Vertretung der Geschäftsleitung institutionalisieren.
▪ Kontinuierliche Einbindung der Betroffenen und Nutzer in einer Arbeitsgruppe zusammen mit den übrigen Akteuren aus Verwaltung, Politik, mit professioneller Moderation zur Koordination von widerstreitenden Zielen und Interessen.
Stärkung der Legitimation und des Wirkungsvermögens durch den Ausbau von ÖPP-Kompetenzen in der Verwaltung, z. B. bei der PSC-Ermittlung und der Kontrolle des Auftragnehmers, sowie die Kommunikation darüber, wie bei ÖPP dennoch die Sorge um das Gemeinwohl und eine demokratische Kontrolle gewahrt werden kann.[103]
Stärkung der Legitimation und des Wirkungsvermögens durch Reduktion von verwaltungstechnischen Hürden und Gewohnheiten, damit ÖPP als neuere Beschaffungsalternative eine gleichberechtigte Chance hat.[104]
▪ Anpassung von Verordnungen und Richtlinien an die Lebenszyklusbetrachtung und zur Erleichterung von mehr Transparenz und Einbindung der Mitarbeiter und Nutzer, wie z. B. RBBau (Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes), Reformierung des Haushaltsrechts.

Tabelle 9: Maßnahmenvorschläge, um das Wirkungsvermögen und die Legitimation der Akteure zu stärken (Motivatoren)

---

102 Siehe Diskussion zu Thema 7: polo1: „Die beteiligten Nutzer müssen über eine Projektgruppe / Arbeitsgruppe, die verwaltungsintern aus Beteiligten der Ämter und der politischen Entscheider zusammengestellt wird, mit eingebunden werden. Dabei bedarf es natürlich auch Nutzer wie z. B. Schulleiter, Lehrer, Personalrat, Eltern oder Schüler." – Alle weiteren Vorschläge von verwo3 in Diskussion zu Thema 2A / 2D

103 Siehe Diskussion zu Thema 4: verwo3: „Daher ist es erforderlich, dass die PSC-Ermittlung und die WU unmittelbar durch die Verwaltung erfolgt. Soweit die Verwaltung selbst nicht (mehr) über die erforderlichen Kapazitäten verfügt, müssen die von den beauftragten Beratern erbrachten Leistungen in allen Einzelheiten geprüft und bei Unklarheiten so lange hinterfragt werden, bis die Verwaltung selbst über alle für die Nachvollziehbarkeit und Offenlegung erforderlichen Annahmen verfügt und Fragen der Rechnungshöfe unmittelbar beantwortet werden können."

104 Siehe Diskussion zu Thema 1B: verwo5: „Die RBBau als Haushaltsmittelveranschlagungsvorschrift des Bundes muss dringend auf eine am Lebenszyklus orientierte Betrachtung aller mit der Infrastrukturbeschaffung verbundenen Kosten angepasst werden. Hierbei ist ÖPP stets neben allen anderen Beschaffungsalternativen auf Eignung und Wirtschaftlichkeit zu überprüfen." – verwo3: „M.E. ist auch das Haushaltsrecht zu reformieren. Insbesondere müssten alle Immobilien hinsichtlich ihrer Gesamtkosten (und nicht nur jeweils als Investition) im Haushalt abgebildet werden. Nur so werden die langfristig eingegangenen direkten und indirekten Verpflichtungen durch den Bau und anschließenden Betrieb einer Immobilie transparent." – Thema 7: verwo3: „Schaffung von Öffnungsmöglichkeiten bei Verwaltungsrichtlinien, die einer Kreativität durch Standard- oder Flächenbegrenzungen entgegenstehen." – Thema 2B: verwo3: „Die derzeitigen Regelungen der RPW 2008 verhindern die Mitwirkungsmöglichkeit der privaten ÖPP-Partner bei einem Architekturwettbewerb; […] diese Konstellation kann dazu führen, dass Vorgaben des Wettbewerbssiegers […] zu nachträglichen Mehrkosten führen können."

Versteckte Chance: Vertrauen bestätigen

Viele Maßnahmen dienen, wenn sie öffentlich gemacht werden und damit Transparenz erlangen, dazu, das Vertrauen in die Maßnahmen zu entwickeln und zu bestätigen. Versteckte Chancen definieren hier jene Maßnahmen, die als weniger wichtig von den Befragten eingestuft wurden, jedoch andererseits eine hohe Bedeutung für sie aufwiesen. Diese Aktivitäten werden vor allem dann entscheidend, wenn die Planung abgeschlossen und der Vertrag unterschrieben ist. Die Medien und die breitere Öffentlichkeit sollten nun regelmäßig und umfassend über den Projektstand bei der Umsetzung des ÖPP-Projekts informiert werden, um das bisher entgegengebrachte Vertrauen der Akteure zu bestätigen und für künftige Projekte zu festigen.[105]

Ergänzend zu den mit der Befragung identifizierten versteckten Chancen haben die Diskursteilnehmer nachfolgende Maßnahmen zur konkreten Umsetzung vorgeschlagen:

105 Siehe Diskussion zum Thema 15: pol01: „Das bedeutet, dass alle Informationen und Daten inklusive Vertragsinformationen öffentlich im Internet für jeden abrufbar sind." – pol02: „Jede Bemühung um politische Öffentlichkeit wird konterkariert, wenn die Berater mauern. Man sollte Berater aber auch als Berater begreifen, deren Rat man zwar hören, aber nicht zwangsläufig befolgen muss." – verw04: „Einer der größten Vorteile von ÖPP ist die Transparenz der ganzheitlichen Kosten. Dies sollte man maximal nutzen und (soweit vergaberechtlich zulässig) frei zugänglich machen für alle Interessierten."

Veröffentlichung der relevanten Vertragsinhalte nach Vertragsunterzeichnung.
Regelmäßige Information der Öffentlichkeit über die Bauplanung und den Baufortschritt inkl. Abweichungen von der Planung.
Regelmäßige Information der Öffentlichkeit über die Kennzahlen zur Zielerreichung (Soll vs. Ist).
Für ein leichteres Auffinden von vergleichbaren Projektinformationen und Ansprechpartnern könnte eine zentrale Projektdatenbank eingerichtet werden, die im Unterschied zu den bestehenden Datenbanken[106]
▪ unabhängig ist, d.h. frei von Verkaufsinteressen der Bauindustrie,
▪ Vollständigkeit anstrebt im Sinne von „möglichst alle Projekte mit allen relevanten Projektinformationen, Vertragsdetails, Ansprechpartnern etc.“,
▪ im Internet für alle Interessierten frei zugängig ist.
Für eine langfristige Evaluation der Beschaffungsarten könnte eine PSC-Fortführung durchgeführt werden, und zwar[107]
▪ möglichst durch eine unabhängige Institution, die diese Aufgabe auch langfristig durchführen kann,
▪ welche die ursprünglich fiktiven Werte etwa alle fünf Jahre ergänzt durch tatsächliche Werte (z.B. Preissteigerungen, Zinsentwicklungen).[108]
Entwicklung geeigneter Parameter für die Beurteilung des Erfolgs bei ÖPP-Projekten.[109]
▪ Wie kann Wirtschaftlichkeit am besten gemessen werden, und was ist dabei zu berücksichtigen?
▪ Wie kann Nachhaltigkeit im Sinne von Nutzen vs. Belastung späterer Generationen am ehesten festgestellt werden?
▪ Gibt es weitere sinnvolle Erfolgskriterien bzw. Ziele, eventuell analog zu einer Balanced Scorecard mit Blick auf Wirtschaftlichkeit, Zufriedenheit der Akteure, Prozesse, Lernen und Weiterentwicklung?
Den gewählten Maßstab der Erfolgskontrolle in der Umsetzungsphase regelmäßig mit Zahlen aktualisieren und mit dem ursprünglichen Ziel vergleichen.

Tabelle 10: Maßnahmenvorschläge, die das Vertrauen der Akteure bestätigen, indem Transparenz geschaffen wird (versteckte Chancen)

Pflichtfaktor: Politische Transparenz

Zu einem vertrauensbildenden Rahmen gehört auch ein Mindestmaß an Transparenz und Nachvollziehbarkeit politischer Diskussionen und Entscheidungen rund um ÖPP. Von der öffentlichen Hand wird einerseits erwartet, dass sie die oft im Konflikt stehenden Ziele „Wirtschaftlichkeit und Sorge um das Gemeinwohl“ in Einklang bringt. Andererseits wird auch erwartet, dass sie ihren Standpunkt zu ÖPP klar kommuniziert und auch danach handelt.

Da auch die öffentliche Hand aus mehreren Institutionen, Personen und damit unzähligen Meinungen besteht, ist dies ein ständiges Ringen mit unterschiedlichem Ausgang. Je transparenter und fairer dieses „Ringen“ um die Gewichtung der Ziele und Maßnahmen bei

---

106 Siehe Diskussion zum Thema 4: verw03: Die Art der Umsetzung zum Erreichen einer höheren Vollständigkeit und Qualität wurde kontrovers diskutiert mit wirt27 (möchte nur bestätigte Informationen veröffentlichen lassen) und verw03 (Annahme, dass Richtigstellungen schneller erfolgen werden als die Einholung von Zustimmungen sowie Hinweis auf hohen Aufwand, die Zustimmungen zu erhalten – wegen Vertraulichkeitserklärungen).

107 Siehe Diskussion zum Thema 3 von verw03 – dies wurde kontrovers diskutiert mit verw13 (plädierte dafür, keinen Vergleich mehr mit der unterlegenen Beschaffungsart vorzunehmen).

108 Siehe Diskussion zum Thema „Letzte Anregungen“ von verw03.

109 Siehe Diskussion zum Thema 13: pol01: „Was ist Erfolg? Die Frage ist immer, an was man den Erfolg festmacht. An den tatsächlichen oder nicht eintreffenden Einsparungen? Am Nutzen für die Nutzer? An der Art der Umsetzung und dem Betrieb durch den Investor / Betreiber? [...] Wen soll/kann man fragen? [...] Für mich ist entscheidend, dass eine echte Erfolgsmessung für mich nicht möglich ist. Denn eine Prüfung durch unabhängige Dritte, von denen ich weiß, dass sie politisch und wirtschaftlich unabhängig sind, ist aufgrund der nicht öffentlichen Informationen unmöglich.“

ÖPP-Projekten ausgetragen wird, umso besser können die Akteure Entscheidungen nachvollziehen und an einem gemeinsamen Ziel mitarbeiten.

Die nachfolgend von den Diskursteilnehmern erörterten Maßnahmen sind geeignet, politische Transparenz herzustellen und damit von den Akteuren identifizierte Pflichtfaktoren zu erfüllen.

Frühzeitiges Erfahren, dass die öffentliche Hand über ÖPP nachdenkt.
Regelmäßige Information über den Stand der Diskussion bis zur politischen Entscheidung, ob ÖPP durchgeführt werden soll oder nicht.
Veröffentlichung der Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.
Offenlegung der relevanten Vertragsdetails und Angebote gegenüber den politischen Gremien vor Vertragsunterzeichnung.[110]
Zum Begegnen der Sorge, dass das Gemeinwohl bei ÖPP an Bedeutung verliert: Überwachung und Kontrolle der Umsetzung (z. B. Lohndumping, Schwarzarbeit) durch die öffentliche Hand einplanen, durchführen und kommunizieren.[111]

Tabelle 11: Maßnahmenvorschläge, die die Mindestanforderungen erfüllen und eine politische Transparenz herstellen (Pflichtfaktoren)

110 Siehe Diskussion zu Thema 1B: verw03: „Inkl. Nachtragsvereinbarungen und deren Gründe und Auswirkungen in der Umsetzungsphase – zumindest innerhalb der Institutionen der öffentlichen Hand –, um daraus durchsetzbare Vertragsstandards weiterzuentwickeln und Lücken in künftigen Ausschreibungen zu vermeiden."

111 Siehe Diskussion zu Thema 3A: verw03: „Ohne diese Überwachung werden wir immer wieder (auch bei konventionell erstellten Gebäuden) von Schwarzarbeit, Lohndumping, Steuer- und Sozialabgabenhinterziehung, Verstoß gegen Unfallschutzvorgaben etc. (wohl leider auch mit steigender Tendenz) in der Tagespresse lesen müssen." – wirt28: „Wäre bspw. ein gemeinsames Statement beider Partner sinnvoll, in welchem die privaten Entlohnungsstrukturen ganz allgemein offengelegt werden und der öffentliche Partner sich zu einer regelmäßigen Prüfung verpflichtet."

5 Fazit

Das Modell der Öffentlich-Privaten Partnerschaften ist für viele Beteiligte der öffentlichen Hand und für die Öffentlichkeit sowie die späteren Nutzer und andere Betroffene ein nach wie vor erklärungsbedürftiges Konzept. Doch dies erklärt nicht allein, weshalb in mehreren Projektphasen immer wieder Grundsatzdiskussionen über die Legitimation und Erfolgskontrolle von ÖPP stattfinden. Dies ist vor allem ein Indiz für mangelndes Vertrauen in die Informationen, die Entscheidungen und die dahinter liegenden politischen Absichten.

Aufgezeigt wurde in dieser Arbeit, dass verschiedene Parameter die Einschätzung der Kommunikation zu ÖPP und die Einschätzung des Erfolgs eines ÖPP-Projektes beeinflussen. Dies spiegelt sich in dem artikulierten Vertrauen in Informationen, Entscheidungen und Akteure wider. So haben ÖPP-Akteure, die sich gut informiert fühlen oder sich selbst einen hohen Kenntnisstand zuweisen, eine ausgeprägt positive oder negative Haltung zu ÖPP. Dagegen sind Akteure mit wenig Wissen eher neutral gegenüber ÖPP eingestellt. Eine Rolle spielt hier aber auch, welche persönlichen Werte bei den Akteuren vorherrschend sind. Leistungsorientierung fördert eine positive Haltung gegenüber ÖPP, eher fatalistische Ansichten und die Einstellung, dass der Staat alle Aufgaben selbst zu erledigen habe, eine eher negative Haltung. Diese Grundhaltungen, so wurde festgestellt, sind relativ stabil und hängen sehr eng mit der Erfolgseinschätzung von ÖPP-Projekten zusammen. Eine positive Grundhaltung zu ÖPP geht sehr oft mit einer positiven Erfolgseinschätzung einher.

Eine positive oder negative Grundhaltung zu ÖPP hat außerdem einen Einfluss auf die Zufriedenheit mit der ÖPP-Kommunikation. So ist in dieser Arbeit gezeigt worden, dass unterschiedliche Kommunikationsanforderungen von den drei in dieser Arbeit unterschiedenen Akteursgruppen als unterschiedlich erfüllt und als unterschiedlich wichtig angesehen werden. Es gibt z. B. Aktivitäten, die von einer Gruppe als subjektiv sehr wichtig und mit einem hohen Einfluss auf die Zufriedenheit mit der Gesamtkommunikation eingeschätzt

werden (z. B. die Offenlegung von Vertragsdetails gegenüber politischen Gremien: Motivator für die öffentliche Hand). Für die beiden anderen Gruppen (Betroffene: Ruhepotenzial, und Privatwirtschaft: Pflichtfaktor) hat diese Anforderung jedoch nur einen geringen Einfluss auf die Zufriedenheit mit der Gesamtkommunikation.

Festzustellen ist insgesamt, dass die unterschiedlichen Akteure in den ÖPP-Projekten zum Teil sehr heterogene Anforderungen stellen. Diese Anforderungen sind für die verschiedenen Akteure zum einen unterschiedlich in ihrer Art, ihrem Ausmaß aber auch in der Bedeutung, die die Akteure deren Erfüllung zuweisen. Basierend auf den hierzu zusammengestellten Ergebnissen kann sich die Kommunikationsstrategie und Informationsbereitstellung bei künftigen ÖPP-Projekten orientieren und ihre Maßnahmen entsprechend detailliert an den verschiedenen Akteuren und den unterschiedlichen Kommunikationsanforderungen ausrichten.

Generell für alle ÖPP-Projekte kann jedoch das Resümee gezogen werden, dass es wichtig ist, für alle Akteure die relevanten Informationen bereit zu stellen. Damit ist weniger die Menge an Informationen gemeint. Vielmehr sind ein leichter Zugang zu Informationen, deren Klarheit und Übersichtlichkeit sowie ihre Glaubwürdigkeit und Relevanz ausschlaggebend. Weiterhin sind Kommunikationsmaßnahmen zu initiieren, so dass eine Vertrauensbasis zwischen den sich informierenden Projektteilhabern geschaffen wird. Hierzu gehören neben der öffentlichen Hand mit ihren Verwaltungsvertretern und der Politik sowie der Privatwirtschaft genauso die betroffenen Mitarbeiter und späteren Nutzer der Projekte, die Medien und die allgemeine Öffentlichkeit.

Durch eine daran anschließende, breite und regelmäßige Kommunikation über das Projekt und den Projektfortschritt wird gleichermaßen diese Vertrauensbasis gestärkt sowie auch die Legitimität der Akteure und ihrer Handlungen bestätigt. Das Vertrauen zwischen den unterschiedlichen ÖPP-Beteiligten kann sich auf einer breiten Wissensbasis entwickeln. Gleichermaßen werden die politischen Entscheidungen damit nachvollziehbar und sichern dem Gesamtprojekt die eingeforderte Transparenz.

Wenn in allen öffentlichen Beschaffungsprojekten mehr Transparenz gewagt wird, steht auch mehr Raum für konstruktive Diskussionen über das Lernen aus Fehlern zur Verfügung. Die Erfahrungen aus jedem Beschaffungsvorgang der öffentlichen Hand stärken die demokratische Auseinandersetzung um die wirtschaftlichste und qualitätsreichste Realisierung von öffentlichen Vorhaben. Öffentlich-Private Partnerschaften stellen hierfür eine Möglichkeit der Umsetzung dar, die gleichermaßen wie andere Beschaffungsformen zu prüfen und zu validieren ist. Der Anspruch an Transparenz und Information ist dabei gleichermaßen hoch anzusetzen wie bei allen anderen Beschaffungen auch.

Die Chancen für eine positive und erfolgreiche ÖPP-Kommunikation sind aufgezeigt und können anhand der vorgelegten Systematik als Handhabung nunmehr umgesetzt werden. Sie bieten gleichermaßen den Akteuren in allen anderen Beschaffungsvarianten die Chance, ihr Agieren zu prüfen und die hier aufgezeigten Möglichkeiten einer transparenten Information und Kommunikation aufzugreifen und umzusetzen.

Anhang

Literaturverzeichnis

Ajzen / Fishbein
Theorie des geplanten bzw. überlegten Handelns
In: Fishbein, Martin / Ajzen, Icek: Belief, Attitude, Intention, and Behavior: An Introduction to Theory and Research. Reading, MA: Addison-Wesley 1975

Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement
http://www.b-b-e.de/

Darnton
Practical Guide: An overview of behaviour change models and their uses: Government Social Research (GSR) Behaviour Change Knowledge review
2008

Der Bundeswahlleiter
Repräsentative Wahlergebnisse, 2009, 1.6 Wahlbeteiligung nach Geschlecht und Altersgruppen seit 1983
http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW_BUND_09/veroeffentlichungen/repraesentative/ueb1_06.xls

Finanzministerium Nordrhein-Westfalen
Public Private Partnership im Hochbau, Wirtschaftlichkeitsvergleich
Düsseldorf, November 2003

Fishbein / Ajzen
Belief, Attitude, Intention, and Behavior: An Introduction to Theory and Research
Reading, MA: Addison-Wesley 1975

Frontal 21
Sendung, Beitrag: Privat statt Staat – Kommunen zahlen drauf, von Steffen Judzikowski und Ulrich Stoll
Sendung vom 26.04.2011, http://frontal21.zdf.de/ZDFde/inhalt/29/0,1872,8235005,00.html

Hofreiter, Anton
Bundestagsabgeordneter Anton Hofreiter (B'90/Grüne) im Interview mit Journalisten, Sendung: Frontal21, Beitrag: Teuer und gefährlich? Privatisierte Autobahn, von Andreas Halbach und Steffen Judzikowski
Sendung vom 21.06.2011, http://frontal21.zdf.de/ZDFde/inhalt/15/0,1872,8246063,00.html

Initiativgruppe Partnerschaften Deutschland (PD) der Initiative Finanzstandort Deutschland (IFD) und weiterer Partner
PPP-Projektanalyse – Gründe und Motive für das Nichtzustandekommen und das Scheitern von PPP-Vorhaben der öffentlichen Hand
2008

Institut für Demoskopie Allensbach
Akzeptanzprobleme großer Infrastrukturprojekte
(Vorabauswertung zur Pressemitteilung am 9.9.2011), 2011

Kahneman / Tversky
Judgement under Uncertainty: Heuristics and Biases
Cambridge 1984

Kahneman / Tversky
Choice, Values and Frames
In: American Psychologist 39(1984), S. 341 – 350

Kehl et. al.
Grenzen des Engagements. Herausforderungen für den gesellschaftlichen Zusammenhalt
Heidelberg: Centrum für Soziale Investitionen und Innovationen 2011

ÖPP Deutschland AG
Öffentlich-Private Partnerschaften in Deutschland – 1. Halbjahr 2011
August 2011

ÖPP-Plattform
http://www.oepp-plattform.de/infocenter/news/_/artikel/opp-mehr-akzeptanz-durch-transparenz/
am 22.8.2011

Projektdatenbank des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
www.ppp-projektdatenbank.de

SAS
Open Data – Open Government Monitor 2010
2010

TNS Infratest
Die wichtigsten Heuristiken
2011

Tversky / Kahneman
Loss Aversion in Riskless Choice. A Reference Dependent Model
In: Quarterl Journal of Economics 107(1991)4, S. 1039 – 1061

Abkürzungsverzeichnis

AG	Auftraggeber
AN	Auftragnehmer
BKI	Baukosteninformationszentrum Deutscher Architektenkammern
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
EU	Europäische Union
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
IFG	Informationsfreiheitsgesetz
IV	Interessenvertretung
KAB	Knowledge-Attitude-Behaviour-Modell
öH	öffentliche Hand
ÖPP	Öffentlich-Private Partnerschaften (synonym verwendet für PPP)
PD	Partnerschaften Deutschland – ÖPP Deutschland AG
PLAKODA	PLAnungs- und KOsten-DAten - Nutzungskosten
PPP	Public Private Partnership (synonym verwendet für ÖPP)
PSC	Public Sector Comparator
RPW	Richtlinie für Planungswettbewerbe
TI	Transparency International
TN	Teilnehmer
TNS	TNS Infratest Sozialforschung
VOB/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen / Teil A
WU	Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Impressum

Herausgeber
ÖPP Deutschland AG
(Partnerschaften Deutschland)
Alexanderstr. 3
10178 Berlin
www.partnerschaften-deutschland.de

Ansprechpartner
Für weitere Informationen nehmen Sie gern Kontakt mit uns auf:

Dr. Johannes Schuy
Vorstand

Tel: +49 30 257679-0
Fax: +49 30 257679-199
johannes.schuy@
partnerschaften-deutschland.de

Anja Tannhäuser
Projektleitung

Tel: +49 30 257679-139
Fax: +49 30 257679-4139
anja.tannhaeuser@
partnerschaften-deutschland.de

Auftraggeber
Bundesministerium der Finanzen (BMF)

Die hier publizierte Schriftenreihe wurde im Rahmen einer vom Bundesministerium der Finanzen (BMF) beauftragten Grundlagenarbeit erstellt und veröffentlicht.

Grafik & Satz
FGS Kommunikation, Berlin

© 2013
Bund vertreten durch BMF – alle Rechte vorbehalten

Vervielfältigung und Nachdruck nur mit Einverständnis des Herausgebers.