

Modell zur Optimierung des ÖPP-Angebotsprozesses – Perspektive der privaten Bieter

Dr.-Ing. Florian Nitzsche

University of Applied Science Münster, Institut für Logistik und Facility Management,
Münster, Deutschland

Kurzfassung

In klassischen Vergabeprozessen von Öffentlich-Privaten-Partnerschaften (ÖPP/PPP) wurden die Professionalisierung und die Standardisierung der Bieter-/ Angebotsprozesse privater Unternehmen - im Gegensatz zur Perspektive der öffentlichen Hand - bislang nur sehr rudimentär fokussiert.

Ein neu entwickeltes, praxisnahes und wissenschaftlich fundiertes Vorgehensmodell bietet nun eine innovative Unterstützung bei der Umsetzung lebenszyklusorientierter Planungsprozesse aus Bietersicht und hilft, verstärkt auch den Mittelstand in ÖPP-Projekten einzubinden bzw. bei allen sonstigen integralen Planungsprozessen zu unterstützen.

Aufgrund der Umsetzung und Fortentwicklung nachhaltiger Standards für eine professionelle Angebotsbearbeitung können auf Basis des ablauforganisatorischen, modularen Ordnungsrahmens die Zuschlagschancen für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) signifikant gesteigert werden.

Das dargestellte Vorgehensmodell wird derzeit in der Facility Management- und ÖPP-Branche - insb. vor dem Hintergrund der Integration bei KMU - intensiv diskutiert. Der Nutzen wurde zudem vielfach im Rahmen von Praxisanwendungen getestet.

Keywords: Öffentlich Private Partnerschaften, Public Private Partnership, Angebotsprozess, Prozessmodell

1. Status quo ÖPP-Projekte und ÖPP-Anbieterseite in Deutschland

Öffentlich-Private-Partnerschaften-Vertragsmodelle - als optimaler Rahmen für einen lebenszyklusorientierten, Facility Management (FM)-gerechten Planungsprozess bei Infrastrukturprojekten – wird in vielen Ländern seit einigen Jahren als alternative, innovative Beschaffungsform der öffentlichen Hand praktiziert. Mittlerweile werden ca. 3-5% der gesamten öffentlichen Investitionen im Infrastrukturbereich als ÖPP-Beschaffung umgesetzt.

Die 141 vergebenen sowie die weiteren ca. 129 in Vorbereitung befindlichen ÖPP-Projekte in Deutschland (o.V. 2010) zeigen das ungebrochene Interesse an dieser Projektform, welche sich durch eine lange Vertragslaufzeit auszeichnen und damit den Weg zu einer lebenszyklusorientierten Bewirtschaftung ebnen. Auch die private Anbieterseite aus der Bauindustrie bzw. dem Dienstleistungssektor erkennt zunehmend die Potenziale dieses neuen, innovativen Geschäftsfeldes.

Während die öffentliche Hand als Nachfrager bzw. Auftraggeber bereits seit einigen Jahren von umfassenden Standardisierungsprozessen und damit verbundenen Handlungsleitfäden profitiert (FMK 2006) und dadurch die Effizienz des Vergabeverfahrens bereits signifikant steigern konnte, existieren solche Entwicklungen auf Bieterseite noch nicht in diesem Maße. Hier sind insbesondere bei mittelständischen Unternehmen sowie bei komplexen Bieterkonsortien umfangreiche Effizienzpotenziale zu erkennen, um wettbewerbsfähigere Angebote zu ermöglichen.

2. Chancen ÖPP-Anbieterseite

Gerade ÖPP-Angebote, als „hybride“ Verbindung zwischen Produkt (Gebäude) und Dienstleistung mit einem langen Planungshorizont (Bernhold et al. 2008), weisen eine hohe Komplexität auf. Für Bieter im ÖPP-Vergabeverfahren bedeutet die Ausrichtung auf eine Lebenszyklusorientierung häufig eine konkrete Anpassung ihrer Unternehmensstrategie (bspw. Geschäftsfeldentwicklung) sowie der operativen Prozessstrukturen, der Methodenkompetenz (Personalentwicklung, Investitionen) sowie der Ausgestaltung von Netzwerkpartnerschaften über das eigene Unternehmen hinaus. Vor allem große ÖPP-Ausschreibungen erfordern vom Bieter schnelle Bearbeitungszyklen, interdisziplinäre Kompetenzen und ein professionelles Schnittstellenmanagement, um den Kundenbedürfnissen zu entsprechen und ein bestmögliches Angebot abgeben zu können (Nitzsche 2009).

Die fehlende Standardisierung zeigt sich hier deutlich in einem erhöhten Ressourcenaufwand und damit verbundenen umfassenden Transaktionskosten. Gerade für kleine und mittelständische Unternehmen wird der Angebotsprozess, falls er von der Unternehmensleitung genehmigt wird, schnell zum „Hürdenlauf“, in dem die Aufwandsgrenze ohne eine konkrete Orientierungshilfe schnell erreicht wird.

Die großen Potenziale des häufig ausbaufähigen Kompetenzprofils vieler KMU offenbarten sich auch in einer aktuellen ÖPP-Studie „PPP und Mittelstand“, die vom Deutschen Institut

für Urbanistik und dem Autor durchgeführt wurde (Nitzsche 2008). Aber auch große Unternehmen können von standardisierten Abläufen nachhaltig profitieren.

3. Ablauforganisatorisches Vorgehensmodell für die ÖPP-Praxis

Dieser Standardisierung hat sich der Autor angenommen, der bereits in diversen ÖPP-Projekten beratend für große und kleine Bieterkonsortien tätig war und zudem umfassende Projektauswertungen durchgeführt hat. Im Rahmen der Forschungsaktivität „Instrumente zur Unterstützung und Umsetzung einer lebenszyklusorientierten Planung (Facility Management Integration) in Public Private Partnership aus Sicht der Bieter“ (Nitzsche 2009) wurde ein ganzheitliches Vorgehensmodell entwickelt, das ein Handlungsmuster hinsichtlich der Ablauforganisation für die Bieterseite bereitstellt. Ziel des Modells ist die Senkung von Transaktionskosten und gleichzeitig die Erhöhung von Zuschlagschancen durch marktfähige und ganzheitliche Angebote.

a. Entwicklung des Modells

Das Vorgehensmodell in Form eines Ordnungsrahmens wurde auf Basis einer umfangreichen Theorieanalyse zur Ableitung theoriebasierter Erfolgsfaktoren, Prozessansätze und Merkmale in Verbindung mit den Ergebnissen einer case-study (Analyse und Darstellung aktueller Projektabläufe) entwickelt.

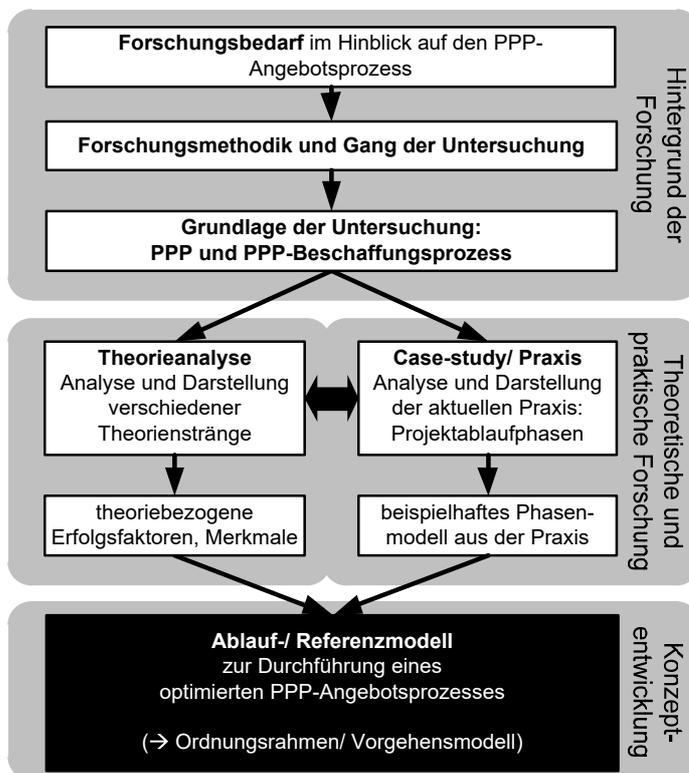


Abb. 1: Forschungsablauf in Anlehnung an (Nitzsche 2009)

Zur Ableitung der theoretischen Untersuchungseinheiten wurden die Transaktionskostentheorie und der Value-Management-Ansatz, analog der DIN EN 12973 (DIN 2002), vor dem Hintergrund von ÖPP-Projektierungen (FMK 2006) systematisiert:

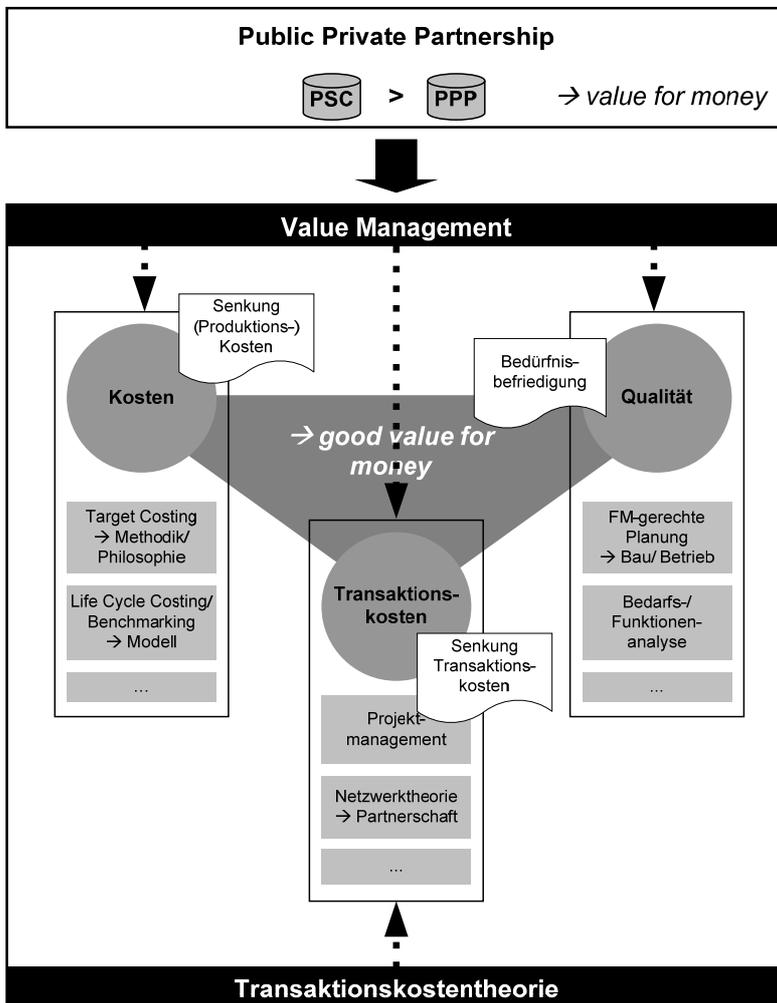


Abb. 2: Systematisierung und Eingrenzung von Betrachtungsfeldern (Nitzsche 2009)

Zur Ableitung einzelner Vorgehensmodule und die Einordnung dieser in einen ganzheitlichen Ordnungsrahmen wurde neben den klassischen Aufgabenbereichen im Bereich der Planung, bspw. HOAI-Leistungsphasen 1-9 (o.V. 2009), sowie im Bereich Facility Management/ Dienstleistungen (AHO 2004) zudem ein wissenschaftlich anerkannter Ordnungsrahmen für einen FM-gerechten Planungsprozess zu Grunde gelegt und anhand der beschriebenen Theorieanalyse ÖPP-spezifische Handlungsfelder abgeleitet und in den Gesamtzusammenhang integriert:

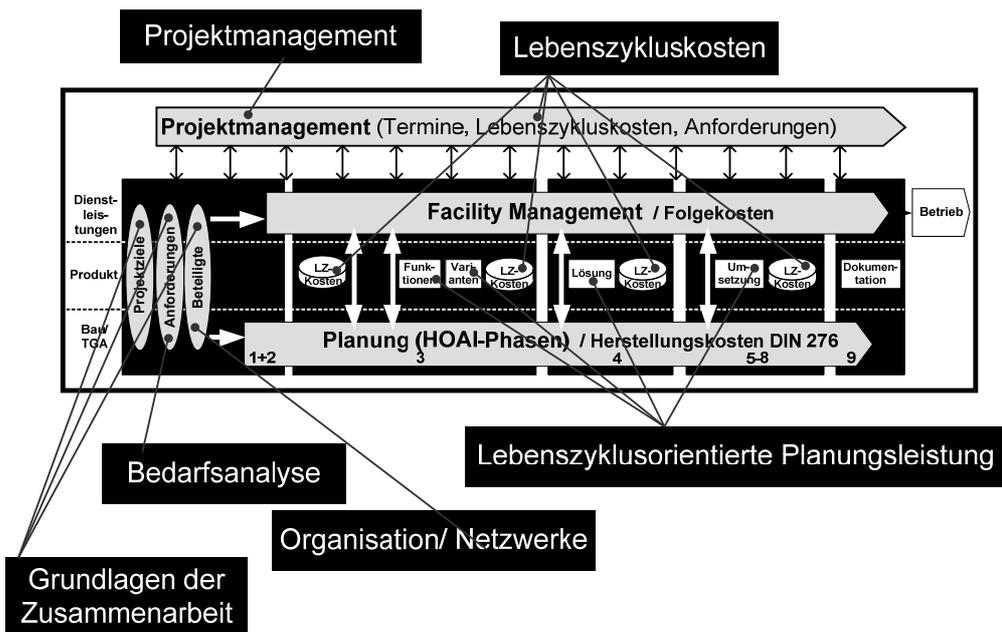


Abb. 3: Wesentliche Handlungsfelder im Rahmen eines FM-gerechten Planungsprozesses (in Anlehnung an Bernhold et al. 2008)

Grundlage des Modells ist zum einen der klassische ÖPP-Ausschreibungsprozess aus Sicht der öffentlichen Hand (FMK 2006, Nitzsche 2009), an dessen Fristen und Termine der Bieter gebunden ist und infolgedessen seine zahlreichen Arbeitspakete bis zur Finalisierung seines Angebotes auf diesen Prozess und die Inputs abstimmen muss sowie zum anderen der klassische Angebotsprozess der privaten Bauwirtschaft (Girmscheid 2005).

Aufgrund der Integration vielfältiger Forschungsergebnisse der FH Münster und der Universität Frankfurt zum Themenbereich „Lebenszyklusorientierte Planungsprozesse“ (Bernhold et al. 2008), diverser Studien im Bereich der Auswertung von PPP-Projekten (bspw. Studie des Autors gemeinsam mit dem Deutschen Institut für Urbanistik (Grabow et al 2008) in den Erarbeitungsprozess, gelten die Modellergebnisse bei Experten als wissenschaftlich fundiert und innovativ.

b. Ergebnis des Referenzmodells

Auf Basis der Analyse einzelner Arbeitspakete und der Fallstudie wurden die verschiedenen Handlungsfelder/ Module abgeleitet und prozessorientiert in einen Gesamtzusammenhang überführt. Die übergreifende zeitliche Einordnung der Module basiert auf den fest definierten Zeitpunkten der konkreten Inputs bzw. Anforderungen der ausschreibenden Stelle im Rahmen des öffentlichen Vergabeprozesses. Innerhalb der Modulschnittstellen wurden die

wesentlichen Erfolgsfaktoren eines iterativen Planungsprozesses (siehe Kap. 3b) berücksichtigt.

Alle Aufgaben von der vorgeschalteten, projektunabhängigen Phase, der Projektentscheidung über die FM-gerechte Planung, die Finanzierung bis hin zum endgültigen Angebot sind nachfolgend dargestellt und pro Modul detailliert ausgestaltet:

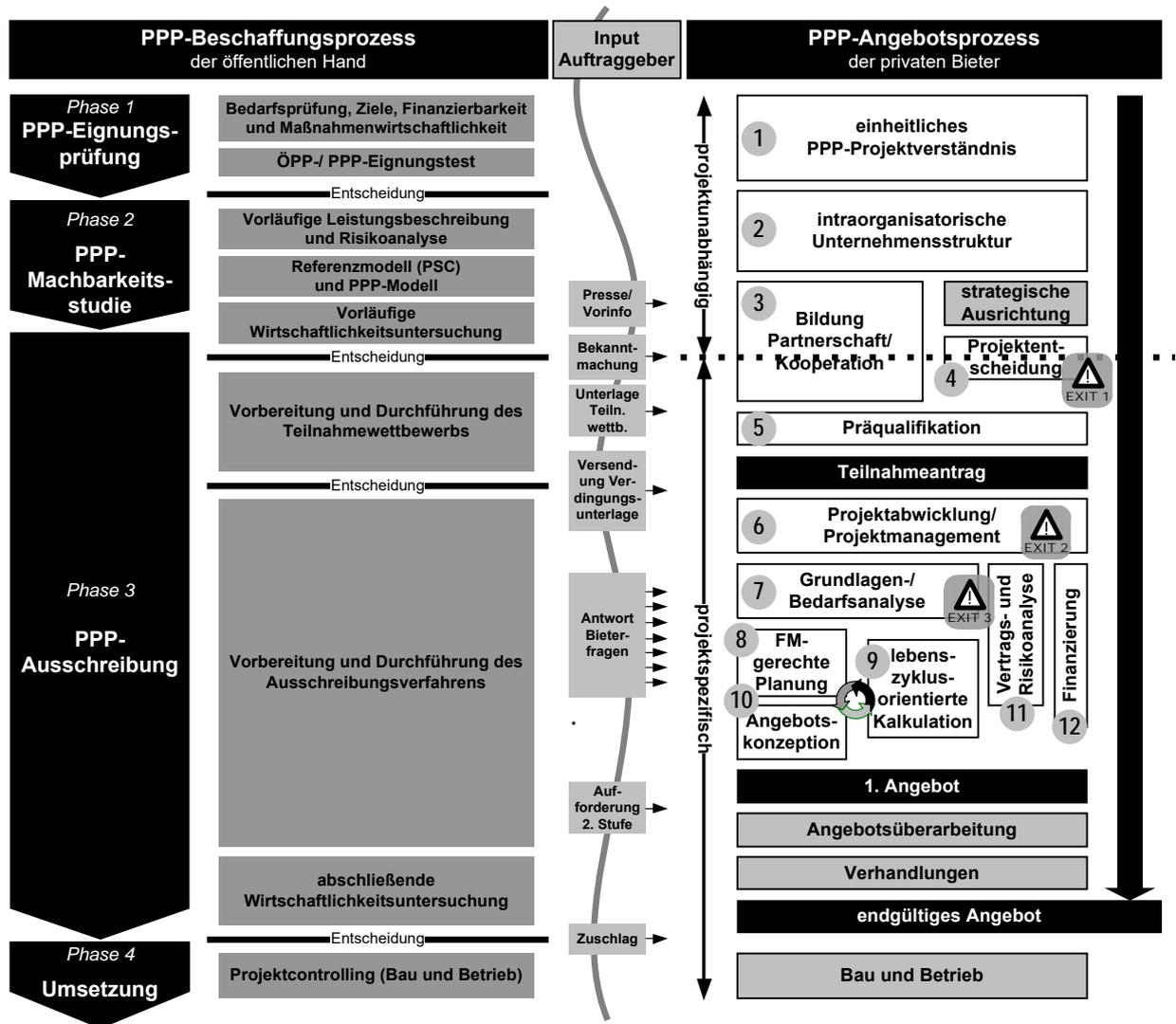


Abb. 4: Ordnungsrahmen eines PPP-Angebotsprozesses im Rahmen einer ÖPP-Beschaffung (Nitzsche, 2009)

Die im Rahmen des Angebotsprozesses anfallenden Aufgaben gliedert das Modell in zwölf Module und strukturiert somit das „To Do“ über den gesamten Angebotsprozess.

Neben konkreten ÖPP-spezifischen Fragestellungen sind im Rahmen des Modells insb. auch übergreifende lebenszyklusorientierte Aspekte (bspw. hybride Kombinationen aus

Bauprodukt und Dienstleistung) sowie Grundsätze und Potenziale einer langfristigen Kooperation (bspw. Partnering) von besonderer Bedeutung.

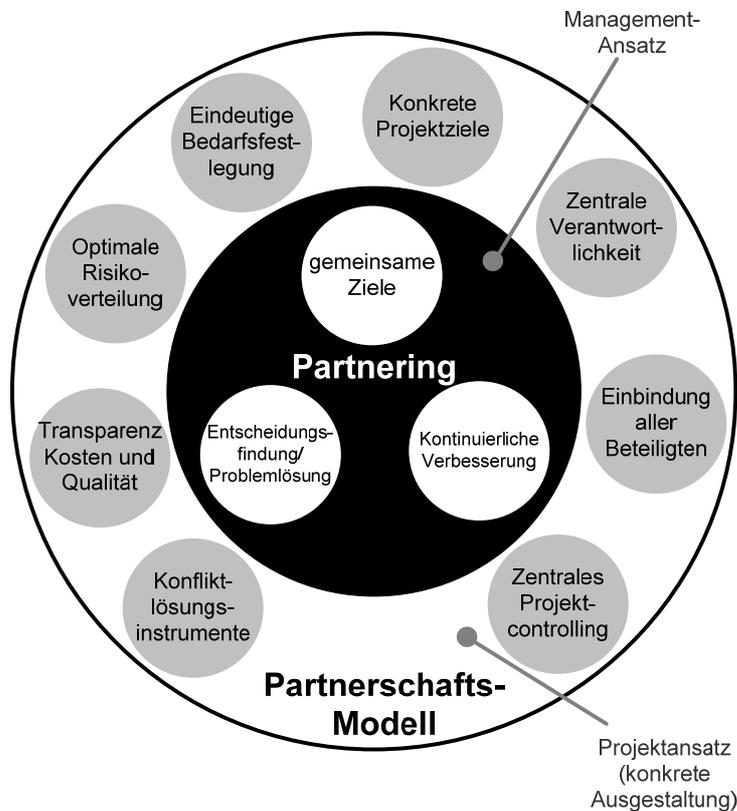


Abb. 5: Erfolgsfaktoren eines nachhaltigen Partnerschaftsmodells (Racky 2006, Nitzsche 2009)

4. Ausblick

Trotz der bereits durchgeführten Anwendung im Rahmen diverser ÖPP-Modelle in der Praxis sowie der Testierung eines signifikanten Zielerreichungsgrades bedarf das Referenzmodell darüber hinaus einer weiteren Prüfung und Weiterentwicklung. Insbesondere die Umsetzung der Professionalisierung von Unternehmenstrukturen (bspw. Optimierung der internen Unternehmenstrukturen und der Aufbauorganisation, Methodenkompetenz) kann hier weiterverfolgt und detailliert werden.

Die Übertragbarkeit des prozessorientierten Ordnungsrahmens in konkrete Prozessdarstellungen und Unterprozesse kann als Chance vieler KMU aber auch Großunternehmen im Bereich ÖPP betrachtet werden. Hierbei sind die unternehmens- bzw. kooperationspezifischen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen.

Das Modell zeigt die Grundlage für eine umfassende Professionalisierung von ÖPP-Angebotsprozessen auf und kann als Basis für eine konkrete Prozessunterstützung dienen.

5. Referenzen

- AHO, Ausschuss der Verbände und Kammern der Ingenieure und Architekten für die Honorarordnung e.V. (Hrsg.): *Untersuchungen zum Leistungsbild und zur Honorierung für das Facility Management Consulting*, erarbeitet von der VBI-Fachgruppe Projekt- und Facility Management in Zusammenarbeit des Ausschuss der Verbände und Kammern der Ingenieure und Architekten für die Honorarordnung e.V., Nr. 16, 3., vollst. überarb. u. erw. Aufl., Berlin: Bundesanzeiger Verlag, 2007.
- Bernhold, T., Nitzsche, F., Rosenkranz, C. (2008): Ein Ordnungsrahmen für lebenszyklusorientierte Planung im Facility Management. In: *Multikonferenz Wirtschaftsinformatik MKWI 2008*, Proceedings/ Tagungsband. Frankfurt, S. 1625-1636.
- DIN, Deutsches Institut für Normung e.V. (Hrsg.): *DIN EN 12973 – Value Management*, Richtlinie, Berlin: Beuth Verlag, 2002.
- FMK, Finanzministerkonferenz-Kommission (2006): *Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten*. PPP-Bundes Task Force und PPP-Task Force NRW. Freiburger Arbeitspapiere. Berlin.
- Girmscheid, G. (2005): *Angebots- und Ausführungsmanagement – Leitfaden für Bauunternehmen: Erfolgsorientierte Unternehmensführung vom Angebot bis zur Ausführung*. Berlin: Springer Verlag.
- Grabow, B. et al. (2008): *PPP und Mittelstand. Untersuchung von 30 ausgewählten PPP-Hochbauprojekten in Deutschland*. Deutsches Institut für Urbanistik in Zusammenarbeit mit dem Institut für Site und Facility Management GmbH. Berlin.
- Nitzsche, F. (2009): *Modell eines lebenszyklusorientierten PPP-Angebotsprozesses*. Peter Lang Verlag.
- Nitzsche, F. (2008): *Optimierung von Rahmenbedingungen zur Integration von KMU/ des Handwerks im Zuge von Public-Private-Partnership-Projekten anhand von konkreten Projektsimulationen*. Forschungsbericht. BBR-Forschungsprojekt gefördert durch das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung. Institut für Abfall, Abwasser, Site und Facility Management e.V. (Hrsg.). Ahlen.

- o. V. (2009): *Verordnung über die Honorare für Architekten und der Ingenieurleistungen (Honorarordnung für Architekten und Ingenieure – HOAI) vom 11. August 2009*, Bundesgesetzblatt Jg. 2009, Teil I Nr. 53, ausgegeben zu Bonn am 17.08.2009, S. 2732ff.
- o.V. (2010): *PPP-Projektübersicht in: Die deutsche Bauindustrie* (Hrsg.): PPP-Plattform/ Öffentlicher Hochbau: www.ppp-plattform.de/index.php?page=17. Letzter Aufruf: 21.07.2010, 10:15h.
- Racky, P. (2006): Die Umsetzung des Managementansatzes Partnering bei Construction at Risk und Public Private Partnership-Modellen. In: *IBW-Symposium 2006: Innovative Abwicklungsformen für Bauprojekte – Partnering und PPP*. 15.09.2006. Tagungsband. Institut für Bauwirtschaft. Kassel: Universität Kassel, S. 1-20.