

P/S/R INSTITUT Fachbeitrag

20/2013

## 7 P/S/R Thesen – Der richtige Weg in die Zukunft

**Herausgeber:** P/S/R INSTITUT  
**Autor:** P/S/R INSTITUT  
**Datum:** 16. Dezember 2013

Das Public Social Responsibility Institut tritt für 7 komprimierte Empfehlungen zur Neuorganisation der Daseinsvorsorge in den Mitgliedstaaten Europas ein. Diese 7 P/S/R Thesen stellen ein umfassendes Maßnahmenpaket dar, das der öffentlichen Hand als Anregung zur Neugestaltung von normativen Vorgaben dienen soll. Sie basieren auf wissenschaftlichen Erkenntnissen, die durch den Wissenschaftsbeirat des Instituts in seinem Positionspapier zur Daseinsvorsorge jüngst entwickelt worden sind. Folgend werden kurze Auszüge der in den letzten Wochen im Detail erörterten Inhalte gegeben.

## **These 1 | Daseinsvorsorge ist ein Menschenrecht**

*Jeder Mensch hat das Recht auf Wasser, Nahrung, Gesundheitsleistungen, Energie, Mobilität, Nahversorgung, Kommunikation, Postdienstleistungen und Abwasser- sowie Abfallentsorgung. Das Grundrecht auf Daseinsvorsorge muss in Entsprechung des gemeinsamen europäischen Binnenmarktes in den nationalen Verfassungen der Mitgliedstaaten verankert sein, um eine verfassungsrechtliche Garantieerklärung für die Versorgung der BürgerInnen zu formulieren.*

Der Wettbewerb, wie ihn die EU und ihre Mitgliedstaaten vorantreiben, scheint nicht ganz unproblematisch. Kritiker äußern Bedenken dahingehend, ob der freie Markt diese Leistungen stets flächendeckend, in gewünschter Quantität, Qualität und Verlässlichkeit und außerdem zuverlässig sowie erschwinglich erbringen kann. So stellt sich die Frage, ob in diesem Wettbewerb Leistungen der Daseinsvorsorge auch in weniger lukrativen Gebieten im selben Maße und zu erschwinglichen Preisen angeboten würden. Durch die Liberalisierungstendenzen kommen etwaige Risiken, die mit fehlendem positivem Recht verbunden sind, ans Tageslicht. Unabhängig vom ideologischen Standpunkt gilt es zu erwägen, dass Leistungen der Daseinsvorsorge gemeinwirtschaftlichen und nicht betriebswirtschaftlichen Gesetzen unterliegen, wodurch die Kriterien wirtschaftliche Effizienz, sozialer Zusammenhalt, Wettbewerbsfähigkeit und Sozialverträglichkeit in liberalisierten Märkten künftig miteinander in Einklang zu bringen sind.

## **These 2 | Mitgliedstaaten müssen ihre Gewährleistungsverantwortung konkretisieren**

*Die Mitgliedstaaten sind dazu angehalten, ihre gemäß Art 36 Charta der Grundrechte der Europäischen Union festgelegte Gewährleistungsverantwortung in den sektorspezifischen nationalen Materiengesetzen zumindest als Rahmenverpflichtung zu konkretisieren.*

Das Leitbild des Staates bzw. der öffentlichen Hand ist kein festes, sondern abhängig von den Anforderungen der Gesellschaft an den Staat. Heute spricht man oft vom Gewährleistungsstaat. Bei dieser Form ist die Architektur von Staatlichkeit wiederum eine andere. Im Gegensatz zur Erbringerrolle im Leistungsstaat, versucht die öffentliche Hand hierbei nicht alles eigenhändig bzw. allein zu bewirken, sie beschränkt sich jedoch auch nicht – wie beim Rechtsschutzmodell – nur auf die staatlichen Kernbereiche. Stattdessen stellt sie sicher, dass Leistungen zu bestimmten (politisch definierten) Standards

erbracht werden. Das kann so weit gehen, dass die öffentliche Hand sowohl die Vollzugsverantwortung als auch die Finanzierungsverantwortung (z. B. bei Konzessionen) auslagert. Durch die daraus resultierende, wachsende Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure in vormals staatlich dominierte Prozesse, ist die Steuerung solcher Aktivitäten eine immer größere Herausforderung. Besonders wichtig ist es in diesem neuen Gefüge, etwaige Aus- oder Verlagerungen von Leistungen gut zu planen und Infrastrukturen nachhaltig bereitzuhalten.

### **These 3 | Erstellung von Leitlinien im Stakeholderdialog zur Definition von KPI's**

*In Entsprechung dieser Materiengesetze sind Leitlinien von AufgabenträgerInnen, AuftragnehmerInnen, SozialpartnerInnen und weiteren Stakeholdern in Expertenkommissionen zu erarbeiten und als Key Performance Indicators (KPI's) in operative Kennzahlen zu gießen.*

Key Performance Indicators (KPI) machen die Daseinsvorsorge greifbar, messbar und vergleichbar und sind für Daseinsvorsorge insofern wichtig, da Daseinsvorsorge die Grundlage des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhaltes in Österreich und Europa bildet. KPI in der Daseinsvorsorge bezeichnen Kennzahlen oder Parameter, die sich auf die erfolgreiche und sektorenspezifische Durchführung, Darstellung und Leistung der Organisation von DAWI beziehen. Diese Kennzahlen sind quantitativ (d. h., sie können in Form von Zahlen dargestellt werden), praktisch (d. h., sie integrieren sich gut mit den derzeitigen Prozessen), direktional (d. h., sie helfen festzustellen, ob sich die Leistung verbessert) und aktional (d. h., sie können in die Praxis umgesetzt werden, um gewünschte Veränderungen zu bewirken) zu verstehen. Es wird deutlich, dass je Sektor bei Kontrolle, Messung und Bewertung verschiedene Größen herangezogen werden müssen, die weitreichende Erkenntnisse über die bisherigen Prozesse in der Daseinsvorsorge liefern können. Derzeit fehlt es an dieser notwendigen Vergleichbarkeit.

### **These 4 | Anwendung von Leitlinien in der öffentlichen Auftragsvergabe**

*Der/die AufgabenträgerIn hat diese in Leitlinien gefasst und den Materiengesetzvorgaben entsprechenden operativen Kennzahlen in der Bestellung seiner Leistung einzufordern. Bei öffentlichen Beschaffungsprozessen muss der/die AufgabenträgerIn auf die Einhaltung dieser Kennzahlen durch AuftragnehmerInnen achten.*

Auch wenn es in der Theorie bereits vielfältige Versuche gibt, Indikatoren (KPIs) zur Erfolgsmessung zu definieren, ist deren Anwendung in der Praxis noch eingeschränkt. Dies liegt nicht zuletzt an der Schwierigkeit 1) der Auffindung einer leistungsspezifisch-geeigneten Definition von Erfolgsindikatoren sowie 2) deren objektiven Wirkungsmessung. Eriksson/Westerberg heben hervor, dass es sich bei den „klassischen“ Erfolgskriterien um 1) Zeit, 2) Kosten und 3) Qualität handelt, weisen jedoch darauf hin, dass es einer Erweiterung dieser „veralteten“ Kriterien bedarf. Vielmehr sollten sie zeitgemäße interdisziplinäre Faktoren ergänzen. Zu diesen zählen nicht zuletzt Umwelteinflüsse, soziale Aspekte und

Innovation. Es gilt festzustellen, dass Leistungsbereiche für die Verankerung von Leitlinien in der öffentlichen Auftragserfüllung identifiziert und auf Vertragsebene verankert werden müssen.

## **These 5 | Implementierung von Steuerungs- und Controllingssystemen in der Kernverwaltung**

*Um einen fairen und sozial ausgewogenen Wettbewerb in der Daseinsvorsorge in der öffentlichen Beschaffungskette zu gewährleisten und der europäisch verankerten Gewährleistungsverantwortung nachzukommen, gilt es, als Ausfluss eines Public Management sowohl Qualitätscontrollingsysteme als auch interne Steuerungsinstrumente in die Kernverwaltung zu implementieren.*

Im Lichte der Europäisierung und neuer Konstellationen in der Erbringung der Daseinsvorsorge bedarf es einer Bewusstseinsklärung. War nämlich die Eigenerbringung der Leistung noch eine relativ unkomplizierte Form der staatlichen Steuerung mit klar geregelten Verantwortlichkeiten und einem geringen Marktdruck, verlangen neue mehrpolige Akteurskonstellationen einen höheren Bedarf an Überwachung und Kontrolle. Dies beginnt bei der Konzeption des Leistungsportfolios, das entweder in Partnerschaften erbracht oder temporär ausgelagert wird und umfasst den gesamten Erbringungsprozess, inklusive Sanktionsmöglichkeiten. Die Bedeutung von Controlling und Monitoring tritt vor dem Hintergrund enger Budgets bzw. wohl auch mangels besseren Wissens jedoch oft in den Hintergrund. Eine gut durchdachte Steuerung, die in der Kernverwaltung ansetzt, erhöht das Vertrauen der Bürger in die öffentliche Hand, die privaten Partner und in die zu erbringende Leistung. Nur Transparenz kann den Wettbewerb in einen Qualitätswettbewerb wandeln, indem Leistungen durch nachvollziehbare Prozesse und Kennzahlen miteinander verglichen werden.

## **These 6 | Einhaltung von Good Governance Prinzipien**

*Compliance Systeme sollen in der öffentlichen Verwaltung und bei ausgegliederten RechtsträgerInnen eine rechtmäßige und rechtssichere Durchführung der Kontrolle bei Vergabeprozessen sowie bei der Erfüllung von Leistungen durch AuftragnehmerInnen sicher stellen. Dazu sind die Prinzipien von Transparenz, Accountability, Legitimität und Compliance einzuhalten und organisatorisch in der Kernverwaltung sicher zu stellen.*

Die dem Vergaberecht inhärenten Qualitätsmanagementregeln alleine reichen für eine vernünftige Kontrolle und Governance nicht aus. Zu kontrollieren gilt es nicht nur die Fairness des Vergabeakts an sich, sondern auch dessen Output. Diese Kontrolle beginnt im Vergabeverfahren. Die dazu notwendigen Schritte sind operativ nicht festgelegt, sondern vom öffentlichen Auftraggeber zu setzen. Durch die Formulierung der Anforderungen (inkl. Qualität, Zeitrahmen etc.), sind sich beide Vertragsparteien darüber im Klaren, was / wann / wie zu liefern ist. Dies ist bereits Teil der Ausschreibung (Eignungs-, Zuschlags- und Ausführungskriterien). Soziopolitisch am interessantesten im Bereich der Daseinsvor-

sorge ist das Risikomanagement (vgl. dazu auch Theorien zur Auffangverantwortung). Dies betrifft nicht nur Fragen der Nicht-Erbringung vertraglicher Leistungen, sondern auch Haftungsfragen. Es ist im Interesse beider Vertragsparteien und der Gesellschaft, dass sie eine konstruktive Vertragsbeziehung leben.

## **These 7 | Stärkung der Regionen**

*Die Stärkung der Regionen muss auf Mitgliedstaaten-Ebene umgesetzt werden, um der fortschreitenden Ausdünnung der Nahversorgung in ländlichen und peripheren Gebieten entgegenzuwirken. Dazu sollten Kriterienkataloge für verbindliche Mindestversorgungsstandards entwickelt werden, um eine gezielte Konzentration wichtiger Versorgungseinrichtungen zu schaffen und neue Ansätze für die regionale Entwicklung und Nahversorgung zu konzipieren.*

Eine funktionierende Nahversorgung ist lebensnotwendig und Fundament der Daseinsvorsorge. Daher braucht es die Anwendung von Kriterienkatalogen für verbindliche Mindestversorgungsstandards. Ziel derartiger Maßnahmen muss es sein, Lebensqualität zu erhalten und eine Ausdünnung der Nahversorgung zu verhindern. Nur dadurch können für alle Bürger/innen gleichwertige Lebensbedingungen und eine Stärkung der Regionen geschaffen werden. Die Konzentration wichtiger Versorgungseinrichtungen und neue innovative Ansätze für die nachhaltige Entwicklung und Nahversorgung in ländlichen und peripheren Gebieten sind dabei grundlegend.