

P/S/R INSTITUT Fachbeitrag

15/2013

Warum braucht es Leitlinien in der Daseinsvorsorge?

Herausgeber: P/S/R INSTITUT
Autor: Dr. Thorsten D. Barth
Datum: 08. November 2013

These 3 | Erstellung von Leitlinien im Stakeholderdialog zur Definition von KPI

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

Warum braucht es Leitlinien und Key Performance Indicators (KPI) in der Daseinsvorsorge?

In der Daseinsvorsorge geht es um marktbezogene als auch nicht-marktbezogene Leistungen¹, die allen Bürgerinnen und Bürgern gleichermaßen zur Verfügung stehen sollten² und die eine gemeinwohlorientierte Grundversorgung mit notwendig erachteten Gütern und Dienstleistungen für ein menschenwürdiges Dasein gewährleisten. Der Wandel von Staat, Ökonomie und Gesellschaft geht einher mit den Liberalisierungsprozessen bzw. Europäisierungsprozessen in den letzten Jahrzehnten: Die Europäisierung öffentlicher Güter und Dienstleistungen unter dem Paradigma des schlanken Staates hat die Qualität des Sozialstaates und das Modell zur Daseinsvorsorge in den letzten Jahrzehnten wesentlich beeinflusst. Besonders das staatlich dominierte Modell zur Daseinsvorsorge stand in den letzten Jahrzehnten stark in der Kritik.³ Jedoch zeigen bereits umgesetzte Beispiele der Liberalisierung (anhand der Implementierung von Privatisierung, Konzessionen oder PPP u. a. in Großbritannien, Frankreich, Deutschland und in den USA), dass besonders Einkommensschwache (beispielsweise im Bildungsbereich) benachteiligt werden, die Infrastruktur (im Bahnsektor) vernachlässigt wird, eine Verknappung des Angebots in manchen Sektoren eintritt, die Preise steigen oder die Qualität der Dienstleistungen abnimmt.⁴ Aufgrund dessen wird auch ein zunehmender Trend von der Privatisierung zur Rekommunalisierung in den letzten Jahren deutlich.⁵ Diese noch bestehenden Transformationsprozesse können daher sowohl positive als auch negative Auswirkungen auf die Versorgung der Bürgerinnen und Bürger Europas haben.⁶

¹ Marktbezogene und nicht-marktbezogene Leistungen der Daseinsvorsorge stellen sich u.a. in folgenden Sektoren dar: Wasser, Energie, Nahversorgung, Gesundheit, soziale Dienste, Bildung und Betreuung, ÖPNV/Verkehr, Abfall, Telekommunikation, Post, Finanzdienstleistungen.

² Vgl. dazu ABl. C 364 vom 18. Dezember 2000, Grundrechtecharta der Europäischen Union, Art- 36.

³ Vgl. u. a. *Cecchini, Paolo / Catinet, Michel / Jacquemin, Alexis* (1988): *The European Challenge 1992 – The Benefits of a Single Market*, Wildwood House: Aldershot: Kritische Argumente waren dabei u. a., dass die oftmals zu hohen Kosten und Aufwendungen, das staatliche Monopol, eine etwaige staatliche Ineffizienz, die geringe Qualität oder die Einschränkung der Wahlfreiheit bei Dienstleistungen zur Daseinsvorsorge nur mittels Liberalisierungsbestrebungen gelöst werden können.

⁴ Vgl. dazu *Lippert, Inge* (2005): *Öffentliche Dienstleistungen unter EU-Einfluss – Liberalisierung – Privatisierung – Restrukturierung – Regulierung, Modernisierung des öffentlichen Sektors*, Hans-Böckler-Stiftung, edition sigma: Berlin, 31-66.

⁵ Vgl. dazu *Bauer, Hartmut* (2012): *Von der Privatisierung zur Rekommunalisierung: Einführende Problemskizze*. In: *Bauer, Hartmut / Büchner, Christiane / Hajasch, Lydia* (Hrsg.): *Rekommunalisierung öffentlicher Daseinsvorsorge*, KWI Schriften 6, Potsdam, 11-32

⁶ Vgl. u. a. *Bieling, Hans-Jürgen / Deckwirth, Christina / Schmalz, Stefan* (Hrsg.) (2008): *Liberalisierung und Privatisierung in Europa – Die Reorganisation der öffentlichen Infrastruktur in der Europäischen Union*, Schriftenreihe Hans Böckler Stiftung, 1. Auflage, Münster.

Im Zuge des beschriebenen Wandels in Europa werden somit Leitlinien benötigt, die die Organisation der Daseinsvorsorge effektiv unterstützen können. Diese Leitlinien sollten im Stakeholderdialog in einer Expertenkommission erarbeitet werden, die aus Vertretungen von AufgabenträgerInnen, AuftragnehmerInnen, SozialpartnerInnen und Zivilgesellschaft sowie aus weiteren wichtigen AkteurInnen besteht. Bei der Erarbeitung von Leitlinien sollten Qualitäts-, Sicherheits- und Sozial-Kriterien berücksichtigt und Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) auf Basis der europäischen Gesetzgebung in folgender Weise grundlegend gekennzeichnet werden: Gewährleistung des universalen und gleichberechtigten Zugangs aller Bürgerinnen und Bürger, Versorgungssicherheit, soziale Erreichbarkeit, Arbeitnehmer- und Verbraucherschutz, Gesundheitsschutz, Nachhaltigkeit, Kontinuität, Verfügbarkeit und hohe Qualität zu erschwinglichen Preisen.⁷ Die Entwicklung von Leitlinien hat dabei eine besondere Bedeutung, denn sie geben einen Rahmen vor, der es ermöglicht, Key Performance Indicators (KPI) im Zuge des Wandels in Europa zu definieren und folglich die Organisation der Daseinsvorsorge zu messen und zu bewerten. Mittels KPI entsteht somit ein Instrument, das die Qualität der Versorgung von DAWI greifbar (= Transparenz), messbar (= Information) und vergleichbar (= Aufklärung/Status quo) macht.

Key Performance Indicators (KPI) machen die Daseinsvorsorge greifbar, messbar und vergleichbar. KPI für Daseinsvorsorge sind insofern wichtig, da Daseinsvorsorge die Grundlage des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhaltes in Österreich und Europa bildet. Leistungen der Daseinsvorsorge erzeugen ca. 26 % des europäischen BIP und rund 18 % der europäischen Wirtschaftsleistung ist auf Aufträge der öffentlichen Hand zurückzuführen.⁸ Gerade im Zuge der EU-Gesetzgebung zur Errichtung eines europäischen Binnenmarkts darf die Versorgungsqualität der Bürgerinnen und Bürger jedoch nicht verloren gehen. Versorgungsqualität bedeutet, dass Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) auch im liberalisierten Markt in einem ökonomischen Umfeld flächendeckend, ständig und in bestimmter Qualität und Güte angeboten und gewährleistet werden müssen. Aber auch der Zugang zu einer preislich erschwinglichen Grundversorgung muss weiterhin allen Bürgerinnen und Bürgern in einem Sozialstaat offen stehen.⁹ KPI in der Daseinsvorsorge bezeichnen daher 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

⁷ Vgl. dazu ABl. C 115/308 vom 9. Mai 2008, Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Zusatzprotokoll 26 Art. 1, und Artikel 14 AEUV.

⁸ Vgl. *European Centre of Employers and Enterprises providing Public (CEEP)* (2010): *Public Services – Supporting The Very Fabric of European Society*, 3.

⁹ Vgl. *Mitterlehner, Birgit* (2013): *Der Staat und seine Aufgaben*. In: *Mitterlehner B. / Leixnering S. / Barth T. D. / Polzer T.* (2013): *Der europäische Antagonismus – Binnenmarkt und Daseinsvorsorge*. Public Social Responsibility Institut (Hrsg.), P/S/R Schriftenreihe Daseinsvorsorge, Band 1, Wien; *Schroeder, Werner / Weber, Karl* (Hrsg.) (2004): *Daseinsvorsorge durch öffentliche Unternehmen und das Europäische Gemeinschaftsrecht*, Wien.

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.¹⁰ KPI stellen daher leistungsbezogene Kennzahlen dar und dienen den Controlling- oder Verwaltungs-Einheiten oder dem Management dazu, Projekte, Leitlinien, Maßnahmen oder Vorschriften zu kontrollieren, zu messen und zu bewerten. Daher lassen sich folgende Vorteile von KPI skizzieren:

- (1) Komparative Indikatoren zur Messung der Qualität von Daseinsvorsorge,
- (2) Schaffung von Transparenz zur Qualitätssicherung der DAWI,
- (3) Compliance,
- (4) Unterstützung von Verwaltung, Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Forschung,
- (5) Schaffung eines Bewusstseins für die Qualität der Daseinsvorsorge (= Reputationsgewinn für die öffentliche Hand),
- (6) Schaffung eines fairen Spielfeldes für Wettbewerb,
- (7) Aufzeigen der Qualitätsentwicklung in der Daseinsvorsorge,
- (8) Darstellung von Zusammenhängen zwischen einzelnen Qualitätsniveaus in der Daseinsvorsorge,
- (9) Anregung eines Dialoges zur ständigen Weiterentwicklung in der Organisation von Daseinsvorsorge.

Folglich wird deutlich, dass je Sektor bei Kontrolle, Messung und Bewertung verschiedene Größen herangezogen werden, die weitreichende Erkenntnisse über die bisherigen Prozesse in der Daseinsvorsorge liefern können. Derzeit fehlt es an dieser notwendigen Vergleichbarkeit.

¹⁰ Vgl. Lake, Laura, (2013): What are Key Performance Indicators (KPIs) and Why Are They Important? (<http://marketing.about.com/od/strategytutorials/a/what-are-key-performance-indicators.htm>).