

Dr. Wolfgang Müller

# Das australische Beispiel einer Multi-Service-Agentur – ein Modell auch für Deutschland?!

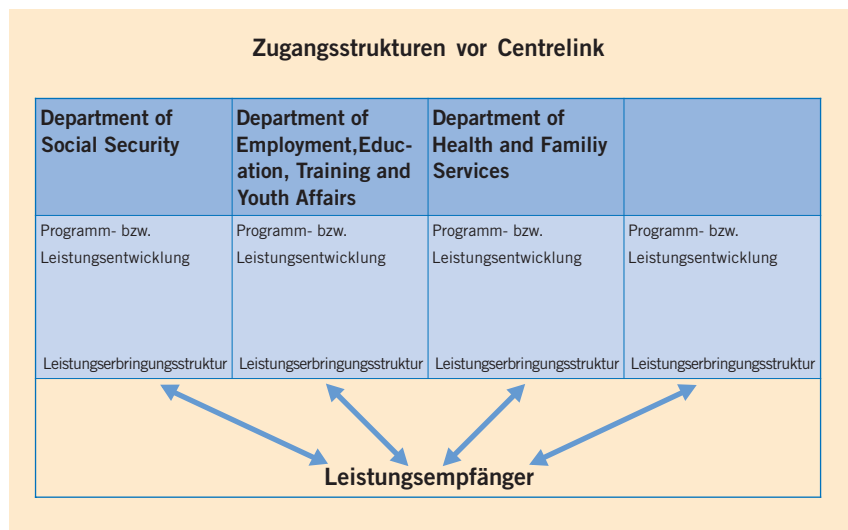
In den letzten Jahren hat es in Deutschland eine Vielzahl von erfolgsversprechenden Initiativen im Bereich der Verwaltungsmodernisierung gegeben, die in einigen Fällen auch erfolgreich umgesetzt werden konnten (bspw. das Bundesverwaltungsamt). Dennoch besteht vor allem im Bereich der Schnittstelle Verwaltung/Leistungsempfänger (Bürger/Unternehmen) noch erheblicher Verbesserungsbedarf, der durch die weiterhin hohe Unzufriedenheit eben dieser Leistungsempfänger mit der öffentlichen Verwaltung dokumentiert wird.

Da mit eigenen „hausgemachten“ Modellen offensichtlich der gewünschte Effekt nicht eingetreten ist, wäre zu fragen, ob man sich nicht einmal über den nationalen „Tellerrand“ herausbewegen kann und muss, um innovative – vielleicht sogar radikale – Verbesserungsvorschläge zu identifizieren und zu prüfen, wie sie auf nationale Gegebenheiten hin erfolgreich anzupassen sein könnten. Der vorliegende Beitrag versucht einen solchen Blick zu wagen; dabei wird in einem ersten Teil eine ausgesprochen innovative Verwaltungsorganisation in ihren Grundlagen vorgestellt, um dann in einem zweiten Beitrag die konkrete Vorgangs- bzw. Sachbearbeitung zu betrachten.

Wie auch in allen anderen Verwaltungen hochentwickelter Industrienationen hat sich in Australien durch den politischen Anspruch des Wohlfahrtsstaates ein immer verzweigteres und komplizierteres Struktur- und Leistungsgeflecht entwickelt. Der Anteil der Sozialleistungen am Gesamtbudget des

„Commonwealth“ (also der Bundesebene) beträgt ca. 42 Prozent bzw. ca. acht Prozent des Brutto-sozialproduktes von Australien. Mitte der 90er Jahre umfassten

chenden Folgen mehrfacher Wegstrecken, Mehrfachangaben bei der Antragsstellung und dem daraus resultierenden zeitlichen und finanziellen Mehraufwand):



die staatlichen Leistungen einen Anteil von ungefähr 12 Prozent des Gesamteinkommens einer Durchschnittsfamilie. Neuere Zahlen gehen davon aus, dass soziale Leistungen für 30 Prozent der australischen Bevölkerung bis zu einem Drittel ihres Einkommens ausmachen. Vor allem durch redundante und uneinheitliche Zuständigkeiten hat dies zum einen auf der Seite der Leistungsempfänger (Bürger, Wirtschaft) zu Unmut, zum anderen auf Seiten der Verwaltung zu kostenaufwändigen und ineffizienten Prozessen geführt. Der Zugang der Bürger zu öffentlichen Leistungen hat über die jeweiligen Strukturen des zuständigen Fachministeriums stattgefunden, so dass bei Eintritt des gleichen Ereignisses (z. B. die Geburt eines Kindes oder aber eine Heirat) unterschiedliche Ämter aufgesucht werden mussten (mit den entspre-

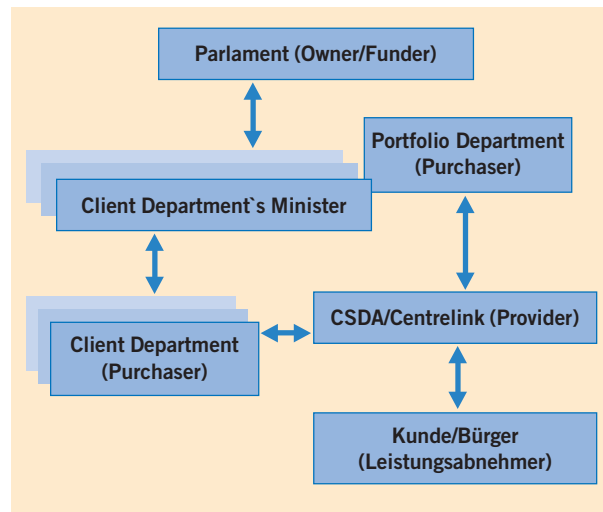
Ein derartiges – nur zu bekanntes – Geflecht an Strukturen und Zuständigkeiten führte zu einer erheblichen Unzufriedenheit der Bevölkerung gegenüber der öffentlichen Verwaltung. Der Zwang zum Handeln ist dabei durch die zunehmende Globalisierung, der sich natürlich auch Australien nicht entziehen kann, verstärkt worden. Die öffentliche Verwaltung mit ihrem erheblichen Anteil am Brutto-sozialprodukt hat dabei einen eigenen Beitrag zu leisten, um die nationale Wettbewerbsfähigkeit im Sinne einer gesamtgesellschaftlichen allokativen Effizienz zu verbessern. Die im Zuge des Wohlfahrtsstaates entstandene wachsende Finanzierungsnotwendigkeit für umfangreiche Sozialprogramme sowie der Kosten für die Strukturen ihrer Erbringung haben allerdings zu immer höheren Ausgaben geführt, die diesem

Ziel entgegenwirkten und einen entsprechenden Handlungsbedarf notwendig machten.

Im Jahre 1997 ist es dann in Australien als Reaktion bzw. Antwort auf die Unzufriedenheit der Bevölkerung zu der in der weltweiten Verwaltungslandschaft bis dahin einmaligen Aufstellung einer Multi-Service-Agentur gekommen. Die australische Regierung ist dabei ganz bewusst einen Weg gegangen, der normalerweise von Seiten der verantwortlichen Politik nicht gegangen wird: Denn entweder versucht man zur Verbesserung der Finanzierungsnotwendigkeit die Einnahmenseite zu verbessern, indem man zusätzliche Einnahmen generiert (Steuererhöhung, verstärkte Kreditaufnahme); oder man verringert die Ausgabenseite, indem man Leistungen aus den Sozialprogrammen herausnimmt oder kürzt. Beide Wege werden zwar nur ungern von Regierungen beschritten, stellen jedoch üblicherweise – vor allem in Deutschland – die hauptsächlichen Problemlösungsansätze dar. Dabei wirkt eine höhere Abgabenlast der Bürger an sich sogar noch verstärkend auf die Unzufriedenheit mit der aktuellen Regierung und gefährdet die Wiederwahlchancen; eine Verringerung der Leistungen hat den gleichen Effekt zur Folge.

Die australische Regierung wollte sich diesem Dilemma nicht aussetzen, und versuchte ohne Veränderung der Einnahme- oder Ausgabenseite die Produktivität der Verwaltungsstrukturen der Sozialprogramme wesentlich zu verbessern. Mit der Aufstellung einer Multi-Service-Agentur wird genau dieses Ziel verfolgt. Die „Commonwealth Service Delivery Agency“ – gemeinhin als „Centrelink“ bekannt – ist eine Verwaltungsorganisation auf der Bundesebene, die durch einen Errichtungserlass mit einer eigenen Rechtsgrundlage ausgestattet worden ist. Ihre einzige Aufgabe ist die effektive und effiziente Bereitstellung öffentlicher

Leistungen gegenüber den Bürgern; die Programm- bzw. Leistungsentwicklung ist dagegen den Fachministerien vorbehalten. Die Fachministerien entwickeln also weiterhin ihre sozialpolitischen Programme, beauftragen jedoch eine andere Organisation – eben Centrelink – mit der Leistungserbringung (Purchaser-Provider-Split); begonnen hat Centrelink mit 19 Auftraggebern, momentan sind es 25.



Mit Centrelink wird somit der Aufwand und die Notwendigkeit des Leistungsempfängers, sich direkt mit den jeweiligen Strukturen der zuständigen Fachministerien auseinander zu setzen, aufgehoben und durch Centrelink selber vorgenommen.

Betrachtet man nun die Höhe der Leistungstransfers, die durch Centrelink erbracht werden, so betrug diese anfänglich durchschnittlich 25–27 Milliarden Euro, inzwischen sogar über 35 Milliarden Euro pro Jahr. Bei einem Gesamtbudget des australischen Bundeshaushalts von ca. 95 Milliarden Euro machen alleine die Sozialausgaben, die durch Centrelink transferiert werden, ungefähr ein Drittel aus; mit den plakativen Leistungs-

daten wird die Bedeutung und das Ausmaß dieses Transformations-schrittes besonders hervorgehoben.

Centrelink wird von einem CEO (Chief Executive Officer) geführt, der über einen Zeitraum von fünf Jahren vertraglich verpflichtet wird; der CEO hat eine mit einem Minister vergleichbare Stellung bzw. Kompetenz. Der CEO hat mit Blick auf das Personal die Möglichkeit, einen organisations-spezifischen Tarifvertrag – also quasi einen Haustarifvertrag – auszuhandeln. Dabei ist er nicht an Verhandlungen mit der Gewerkschaft gebunden, sondern kann ein sogenanntes „Development Agreement“ auch direkt mit den Beschäftigten von Centrelink selber abschließen. Über die Jahre hinweg hat Centrelink ständig zwischen 22.000 und 27.000 Mitarbeiter beschäftigt, um die in Auftrag ge-

Leistungsdaten von Centrelink im Überblick	2004
Kundenanzahl	6,5 Millionen (bei einer Gesamtbevölkerung Australiens von 19 Millionen sind ca. 33 Prozent Kunden von Centrelink; bezogen auf die Familie sind es sogar 85 Prozent der Einwohner)
Persönliche Gespräche mit Kunden	6,5 Millionen
Getätigte Hausbesuche	9280
Erteilte Leistungsanspruchsberechtigungen	9,7 Millionen
Ausgezahltes Leistungsvolumen	51,7 Milliarden A\$
Beantwortete Telefonanfragen	28 Millionen
Versendete Briefsendungen	90,6 Millionen
Getätigte Onlinetransaktionen	4,4 Milliarden
Gezählte Onlinezugriffe auf der Homepage von Centrelink	32,6 Millionen

genommenen Leistungen bereitzustellen; damit ist Centrelink die Verwaltungseinheit mit den meis-

ten Mitarbeitern (mehr noch als das Verteidigungsministerium) in der gesamten australischen Verwaltungslandschaft. Die Mitarbeiter arbeiten dabei überwiegend in permanenten Beschäftigungsverhältnissen, die durch einen relativ großen Anteil von temporär beschäftigten Mitarbeitern (ca. 2.000) ergänzt werden; auf diese Weise ist Centrelink sehr gut in der Lage, die ständig auftretenden Schwankungen der Leistungsempfänger (man denke nur an wechselnde Arbeitslosenzahlen) auch mit entsprechenden Fluktuationen im eigenen Personalbestand kapazitäts-, qualitäts- und kostenmäßig in den Griff zu bekommen.

Finanziert wird Centrelink über das Aushandeln von Ressourcen-Leistungsumfängen mit den – zunächst noch potenziellen – Auftraggebern; da Centrelink rechtlich selbstständig ist, tritt es mit dem CEO als gleichberechtigter Verhandlungspartner auf, der mit einer eigenen Kosten- und Preiskalkulation den Fachministerien mit ihren eigenen Budgetvorstellungen gegenüber tritt. Centrelink hat von daher auch die Möglichkeit, einen Auftrag abzulehnen, wenn sich keine Einigung über den Preis für eine konkrete Leistungsbereitstellung erzielen lässt. Die einzige Auflage bzw. Eingriff von Seiten der australischen Regierung ist die Erbringung einer jährlichen zehnpromzentigen Effizienzdividende, die allerdings nicht als singuläre Abgabe an den Zentralhaushalt gezahlt wird, sondern in die jeweiligen Preise der Leistungserbringung einfließen muss. Damit wird automatisch ein angenommener Rationalisierungsgewinn, der bei Abschaffung der jeweiligen Vertriebsstrukturen der einzelnen Fachministerien durch die Vermeidung redundanter Strukturen, Prozesse und auch von Personal entsteht, eingepreist. Davon abgesehen findet die gesamte Finanzwirtschaft von Centrelink vollkommen autonom statt: im Rahmen

des „Cash-Flow-Management“ kann Centrelink als Kreditnehmer auftreten bzw. eingegangene Gelder mit Zinsgewinn zwischenlagern wie auch mit einem eventuell erwirtschafteten Überschuss nach eigenem Ermessen – also ohne eine Rückführung in den Zentralhaushalt – verfahren.

Für die Leistungserbringung unterhält Centrelink eine Organisation, die lediglich mit drei Hierarchieebenen auskommt. Zum einen gibt es ein zentrales nationales Hauptquartier mit allen Stabs- und Managementfunktionen (National Support Office); hier findet auch zentral die Kommunikation mit den Programmentwicklern in den Fachministerien statt. Eine zweite Ebene stellen die sogenannten „Area Support Offices“ (15 Stück) dar, welche die Managementebene regionaler Zuständigkeitsbereiche darstellen. Als letzte Ebene fungieren die Strukturen der eigentlichen Leistungserbringung (Schnittstelle Verwaltung/Leistungsempfänger). Die Leistungserbringung erfolgt durch ein gestaffeltes System organisatorisch und medial differenzierter Zugangs- und Vertriebskanäle. Die wesentlichen Organisationselemente von Centrelink umfassen das „Customer Service Centre“ (321 Stück), das „Call Centre“ (26 Stück) und die „Agents“ (349 Stück).

Ein „Customer Service Centre“ stellt vergleichbar ein Amt dar, wo es zum interpersonalen Austausch zwischen Verwaltung und Leistungsempfänger kommt. Die „Call Centre“ stellen im Prinzip ebenfalls ein Amt dar, welches jedoch nur auf telefonischer Ebene agiert. Die „Agents“ stellen Einzelpersonen dar, die sich entweder im stationären oder mobilen Einsatz befinden. Die Entscheidung, ob in einem bestimmten Raum ein „Customer Service Centre“ oder ein „Agent“ eingesetzt wird, hängt im wesentlichen davon ab, wie sich die Leistungsempfän-

ger zahlenmäßig in dem Gebiet verteilen und mit welchem finanziellen Aufwand ihre qualitätsgerechte Bedienung möglich sein kann. Derartige Überlegungen stellen sich bei den „Call Centre“ von Centrelink nicht, da sie keinerlei räumliche Zuständigkeiten haben. Alle diese Organisationselemente sind gleichermaßen in der Lage, Leistungsbescheide zu erstellen; sie dienen also nicht als Informationsplattformen, sondern stellen entscheidungsberechtigte Instanzen dar. Centrelink hat darüber hinaus eine Multi-Kanal-Umgebung realisiert.

Neben den bereits erwähnten „Customer Service Centre“ als personengebundener und den „Call Centre“ als nicht präsenzgebundener – aber zeitlich begrenzter – Kanal kommen noch das Internet als nicht präsenz- und zeitgebundener Kanal sowie sogenannte „Basic Access Points“ (Multi-Media-Kiosk mit Telefon- und Fax-Zugang, einem Video-Konferenzsystem und internetbasiertem PC-Zugang) zum Einsatz (159 Stück). Der Leistungsempfänger kann auf diese Weise seinen persönlichen und zeitlichen Präferenzen nach entscheiden, auf welche Art und Weise er auf ein weitgehend identisches und vollständiges Leistungsprogramm zurückgreifen möchte.

In einem nachfolgenden Beitrag in den AWW-Informationen werden die Einzelheiten der Vorgangsbearbeitung, also die internen Strukturen und Prozesse von Centrelink, dargestellt.

*Dr. Wolfgang Müller, Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Helmut-Schmidt-Universität – Universität der Bundeswehr Hamburg, Institut für Verwaltungswissenschaft. E-Mail: wolfgang.mueller@hsu-hh.de. Dr. Müller ist Mitglied des AWW-Arbeitskreises 1.3 „Verwaltungshandeln durch flexibles Organisationsmanagement“.*

*Eine vollständige Abhandlung über das australische Model „Centrelink“ ist über das Internet einsehbar: <http://www.hsu-bibliothek.de/emedien/index.html>; eine Buchpublikation ist demnächst verfügbar.*