

Dr. Dirk Graudenz

Eine einheitliche Rufnummer 115 für Verwaltungsdienstleistungen: Chancen und Herausforderungen

“By introducing the 311 phone system, the City will end the frustrating bureaucracy New Yorkers encounter when they need help... I am confident that the new 311 system will vastly improve the way that New York City government functions.”

Mayor Michael R. Bloomberg

Per aspera ad astra: 311 in New York ist eine Erfolgsgeschichte für Politik und öffentliche Verwaltung

Die Verwaltungswirklichkeit in New York war bis zum Jahr 2003 ein gutes Beispiel für einen Realität gewordenen Bürgeralptraum. New Yorker Bürgern und Unternehmen präsentierte sich die öffentliche Verwaltung als ein Dickicht von mehr als 120 Behörden mit zum Teil unklaren Zuständigkeiten, mehr als 40 verschiedene Callcenter befassten sich mit der Beantwortung von Anfragen. Umfassende Orientierung erhielten die Bürger durch Einträge auf 14 Seiten im öffentlichen Telefonverzeichnis. Die Servicequalität stellte sich bei einer Erhebung als wesentlich verbesserungswürdig heraus – so brauchten mehr als 35% der Anrufer bei der Verwaltung mehr als 20 Minuten, um die richtige Ansprechstelle ausfindig zu machen – und die Mehrheit dieser Bürger gab an, dass sie nichts anderes von einer Regierungsstelle erwarten würde.

Inzwischen hat sich die Situation grundlegend gewandelt: New York hat eine einheitliche Rufnummer 311 für alle Behörden auf kommunaler, bundesstaatlicher und staatlicher Ebene mit einer Erreichbarkeit von 24 Stunden an 7 Tagen in der Woche. Ziel ist eine maximale Annahmezeit der Anrufe von 30 Sekunden. Der Service wird in 171 Sprachen angeboten, und das System ist mit der Notrufnummer 911 eng verzahnt.

Die einheitliche Rufnummer 311 war ein zentrales politisches Projekt des neu gewählten Bürgermeisters Michael R. Bloomberg. Es wurde Anfang 2003 angekündigt und nach Projektstart innerhalb kurzer Zeit umgesetzt.

Die Erfolgsbilanz ist beeindruckend: Inzwischen sind mehr als 2.000 Services verfügbar, von Meldungen betreffs fehlender Siededeckel, vorhandener Schlaglöcher und Lärmbelästigungen über Gewerbeanmeldungen bis hin zur Weiterleitung von Notrufen. Für das Gesamtjahr 2006 werden ca. 16 Mio. Anrufe erwartet, im Vergleich zu ca. 6 Mio. Anrufen bei den Behörden vor Einführung von 311. Mehr als 80% der Anrufe werden innerhalb von 30 Sekunden beantwortet. Zudem ist die Anzahl der 911-Anrufe pro Jahr von etwa 12 Mio. Anrufen um 500.000 innerhalb der ersten zwei Jahre zurückgegangen. Die Notrufannahme wurde damit spürbar entlastet und in die Lage versetzt, sich stärker auf ihre Kernaufgaben zu konzentrieren.

Eine ähnliche 311-Rufnummer gibt es in über 20 weiteren nordamerikanischen Städten. Und als Musterbeispiel für Bürgernähe und Servicequalität von Verwaltung hat das New Yorker 311-Projekt inzwischen in Europa bereits Nachahmer gefunden, z.B. mit Projekten in Amsterdam, Rom und Porto. In diesen Städten wird bereits an entsprechenden Konzepten gearbeitet. Zudem wird bis zum Jahr 2008 in England die Rufnummer 101 als "Single Non-Emergency Number" ausgerollt.

311 ist mehr als ein Callcenter: das umfassende Werteversprechen von Bürgernähe und Transparenz

Die einheitliche Behördenrufnummer 311 geht weit über die bloße Einrichtung eines Callcenters hinaus. Das New Yorker 311-Team hat den Anspruch, durch das Projekt die Arbeitsweise des Staates zu transformieren ("Not just a call center – A transforma-

tion of government"). Für alle wesentlichen betroffenen Gruppen gibt es daher ein attraktives Wertversprechen:

- Für den **Bürger** und für die **Wirtschaft** ergeben sich höhere Servicelevels durch eine verbesserte Kundenschnittstelle, ein systematisches Beschwerde- und Fallmanagement und eine höhere Prozesssicherheit
- Die **Verwaltung** hat die Möglichkeit einer verbesserten Steuerung der Services und ist in der Lage, ein einheitliches Performancemanagement einzuführen
- Die **Politik** bekommt ein Werkzeug in die Hand, mit dem sie erstmals ein direktes und fortlaufendes Datenbild von New York vermittelt bekommt. 311 in New York erhöht also die Transparenz, z.B. durch die Identifikation sozialer Brennpunkte auf Basis statistischer Analysen. Der Unternehmer und Bürgermeister Bloomberg meint dazu: "It's not just a citizen service hot line, it is the most powerful management tool ever developed for New York City government. I can't imagine running the city without it."

Durch seine Kopplung an die Notrufnummer 911 fungiert das 311-Callcenter außerdem als redundantes Überlaufsystem in Engpasssituationen. Auch für kommunale Sonderaktionen, wie zum Beispiel bei der Antiraucherkampagne in NYC (mit gleichzeitiger Ausgabe von kostenfreien Nikotinplastern) wird das Callcenter eingesetzt. In diesem Fall wurde das Callcenter sogar direkt in die Planung der Kampagne mit einbezogen.

Neben den beschriebenen Vorteilen ist 311 auch ein vielversprechender Ausgangspunkt für die Schaffung einer modernen Verwaltung. In Analogie zur Prozessoptimierung, wie sie bereits in der Privatwirtschaft gang und gebe ist, besitzt das Modell in New York einige Elemente des "Lean Management", wobei die drei wesentlichen Ansatzpunkte die strikte Kundenorientierung, eine von den Schnittstellen ausgehende Prozessanpassung und die Realisierung durchgängiger, medienbruchfreier Prozesse sind. Aus der Privatwirtschaft ist bekannt, dass Effizienzsteigerungen durch Lean Management in der Regel mit einer signifikanten Qualitätsverbesserung einhergehen. Für öffentlich erbrachte Dienstleistungen werden solche Qualitätszuwächse längst von den Bürgern gewünscht. Eine weitere Zukunftsperspektive könnte sein, einen Service 311 als Prozessintegrationsplattform auch für andere Verwaltungsdienstleistungen zu verwenden.

Bürgernähe hat einen Preis: Ohne Investitionen geht es nicht

Das Beispiel New York zeigt auch, dass deutliche Verbesserungen in der Regel nicht ohne Investitionen möglich sind. 311 erforderte zunächst Nettoinvestitionen und verursacht zusätzliche laufende Kosten, ohne dass umgehend signifikante direkte Einsparungen an anderer Stelle erfolgen. In New York betragen die Einmalinvestitionen 21 Mio. US\$.

Neben den erforderlichen Investitionen fallen auch laufende Kosten an. Da nur ca. 200 Mitarbeiter aus anderen Stellen für die neue Aufgabe abgeordnet werden konnten,

mussten einige hundert neue Mitarbeiter neu eingestellt werden. Die schichtweise tätigen ca. 800 Callcenter-Agenten verursachen inklusive Infrastruktur- und Gemeinkosten grob geschätzt einen Gesamtkostenblock von ca. 50 - 80 Mio. US\$ pro Jahr bei ca. 3 - 5 US\$ pro Anruf. Dies bedeutet, umgelegt auf ca. 8 Mio. erreichte Bürger einen Kostensatz von ca. 6 - 10 US\$ p.a. pro Bürger – soviel sind Kundenfreundlichkeit und verbesserte Steuerung der Verwaltung in New York City wert.

Während die Einführung von 311 auf der Aufwandsseite durch die neu geschaffenen Strukturen und Investitionen direkt sichtbar ist, ist das Nutzeninkasso hauptsächlich indirekt und vermutlich eher mittel- als kurzfristig möglich. Die wesentlichen Nutzen sind die folgenden:

- **Effiziente Prozesse:** Neu geschaffene Prozesse und IT-Infrastruktur ermöglichen Verwaltung durch effiziente bürgernahe Prozesse im Gegensatz zu Verwaltungslabyrinthen und der "Durchführung von Amtshandlungen"
- **"Wartung statt Reparatur":** Die erhöhte Transparenz sorgt dafür, dass strukturelle Probleme schneller erkannt werden und dadurch früher reagiert werden kann, mit der Konsequenz geringerer Kosten und erhöhter Qualität
- **Schaffung von Verwaltungsfabriken durch Lean Management:** Eine einheitliche Rufnummer mit entsprechend definierten, abgestimmten Prozessen ist ein erster Schritt zur Integration von Verwaltungen über einzelne Behörden und Kommunen hinweg.

Das 311-Projekt hat das Potenzial, Verwaltungsprozesse innerhalb kurzer Zeit signifikant zu verbessern. Allerdings erfordert dies Investitionen: 311 ist in diesem Sinne tatsächlich ein politisches Projekt im Bürgersinne.

311 ist mehr als ein IT-Projekt: Erfolgsfaktoren für Einführung und Betrieb

Oberflächlich betrachtet ist 311 die Etablierung eines Call-Centers aufbauend auf einer einheitlichen IT-Infrastruktur. In der Tiefe ist es jedoch wesentlich mehr —die Kunst, eine heterogene Verwaltungswirklichkeit einheitlich abzubilden ("311 is not a technology project – it is a business transformation opportunity"). Das 311-Projekt in New York zeigt dabei die auch in anderen Zusammenhängen häufig vorgefundenen wesentlichen Erfolgsfaktoren für Großprojekte im öffentlichen Sektor:

- **Politisches Commitment:** Ein Projekt der Größenordnung von 311 erfordert unbedingten politischen Rückhalt ("IT ist Chefsache"), auch weil faktisch alle Teile der öffentlichen Verwaltung betroffen sind. In New York war und ist 311 ein wesentlicher Teil des politischen Programms von Bürgermeister Bloomberg
- **Klares Zielbild:** Aufgrund der hohen Komplexität war eine klare Zielvision unabdingbar. Dies schließt insbesondere die Klärung der Frage ein, welche Services integriert sind und welche nicht. Ein Eckstein des Projek-

tes war die Entscheidung, an vorhandene "Best Practice"-Erfahrungen mit bereits bestehenden 311-Projekten in den USA anzuknüpfen. Dies führte beispielsweise zu der Entscheidung der Integration mit 911, zur Kanalin- tegration (Telefonie und Internet) sowie zur Berücksichtigung von Ele- menten, die dem Performance-Management dienen

- **Hoher Qualitätsanspruch und gutes Risikomanagement:** In New York wurde sichergestellt, dass insbesondere im sicherheitsrelevanten Bereich (d.h. in der Schnittstelle zu 911) keine Serviceverschlechterung auftritt: "No tolerance to interfere with ongoing operations."
- **Sichtbare Vermarktung:** Eine Vermarktungskampagne stellte die Ak- zeptanz bei den Kunden, d.h. bei den Bürgern und bei der Wirtschaft, si- cher: Das 311-Logo "Dial 311: Government Services and Information for NYC" findet sich auf Zügen, Bussen, öffentlichen Telefonen und Abfall- eimern der Stadt, zudem erfolgten Werbekampagnen in weiteren Medien wie z.B. in New Yorker Tageszeitungen. Entscheidend für die Akzeptanz war die Produktqualität. Bemerkenswert ist insbesondere der Service bei lokalen Katastrophen wie z.B. während des Stromausfalls im Nordosten der USA im Sommer 2003, des Kälteeinbruchs im Januar 2005 und des Streiks im Nahverkehr im Dezember 2005
- **Technologische Kompetenz:** 311 ist auch ein IT-Großprojekt. Es erfor- dert die anspruchsvolle Integration von Technologien (z.B. CRM, CMS, PBX, IVR) und die reibungslose Verknüpfung mit einer bestehenden, he- terogenen Infrastruktur einer Vielzahl von Behörden

New York setzte auf einen schrittweisen Ausbau. In einer ersten Stufe erfolgten zu- nächst nur einfache Auskünfte und Anrufweiterleitung. Mit zunehmendem Erfolg und Systemstabilität kamen dann auch Problemlösung und –verfolgung mit hinzu. Beson- derer Wert wurde schließlich auf Skalierbarkeit gelegt – eine kluge Entscheidung, wie das deutliche Wachstum in kurzer Zeit zeigt.

Nicht nur die Einführung von 311 war anspruchsvoll, auch der laufende Betrieb erfor- dert Aufmerksamkeit. Entscheidend ist insbesondere der durchgängige Informations- fluss zwischen dem 311-Callcenter und den existierenden Verwaltungsvorgängen der Behörden. Die Akzeptanz des Callcenters bei den Bürgern ist z.B. dann gefährdet, wenn das Callcenter über kommunale Entscheidungen und Programme nicht ausrei- chend informiert ist. Und auch andere Informationen sind nur kurzlebig: "Content is out of date as soon as it is published".

Zielvision für eine Rufnummer 115 in Deutschland: Nicht nur eine Blaupause des Projekts in New York

Die Ausgangssituation in deutschen Städten erscheint dem Zustand New Yorks vor Einführung der Rufnummer 311 vergleichbar: Bürger und Wirtschaft beklagen eine mangelnde Serviceorientierung und Ineffizienz, die Verwaltung ist in eine Vielzahl

von Einheiten zersplittert, und die unterstützende Infrastruktur ist als uneinheitliche, wenig vernetzte "Silos" organisiert.

Es gibt aber signifikante Unterschiede im Detail. Einer grundsätzlichen Übertragbarkeit steht zwar nichts entgegen. Dennoch legen die Differenzen eine andere Stoßrichtung nahe:

- Viele Leistungen der Daseinsvorsorge sind in Deutschland privatisiert oder werden nur mittelbar von der kommunalen Verwaltung wahrgenommen (z.B. Nahverkehr, Müllabfuhr, der "Grüne Punkt", Stadtgärtnereien, Stadtwerke), ohne dass dies den Bürger direkt bewusst ist. **Eine vollständige Integration** in einem Ausmaß, wie dies in New York geschehen ist, **wirft daher komplexe organisatorische, rechtliche und betriebswirtschaftliche Fragen auf**
- In Deutschland sind vermutlich **höhere Investitionen erforderlich**, da Callcenter, mit wenigen Ausnahmen wie z.B. den Städten Dortmund ("doline") und Duisburg ("Call Duisburg") und dem Land Nordrhein-Westfalen ("Call NRW"), in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland bisher nicht annähernd so verbreitet sind, wie dies im Ausgangszustand in New York der Fall war
- In den USA ist das Serviceniveau für öffentlich erbrachte Dienstleistungen im Durchschnitt deutlich geringer als in Deutschland. Qualitätsgewinne waren dort also vergleichsweise leicht zu realisieren. Umgekehrt wäre in Deutschland ein **höherer Aufwand erforderlich, um für Bürger spürbare Verbesserungen** zu erzielen
- Im Vergleich zu New York sind deutsche Großstädte kleiner, was wegen des hohen Fixkostenanteils eines solchen Projekts zu einer **höheren Kostenbasis je Bürger** führt

Neben den Unterschieden der deutschen Situation zu derjenigen in New York ist auch zu bedenken, in welcher Form ein solches Projekt zu realisieren wäre. Das Spektrum möglicher Lösungen reicht vom Einsatz vergleichsweise einfacher Technologien und wesentlichem Fokus auf die Integration einer kleinen Zahl von Kernprozessen bis hin zu einer tiefen, komplexen Integration von Prozessen und IT zwischen einem möglicherweise virtuellen 311-Callcenter und den Fachverwaltungen. Der Trade-off ist zwischen einem geringen Risiko bei schrittweisem Vorgehen und möglichen hohen Effizienzverbesserungen unter Einsatz modernster Technologien, aber großem Projektrisiko. Diese Entscheidung sollte bewußt getroffen werden.

Zusätzlich zu klären ist die wirtschaftliche Struktur im Sinne von Betreiber- und Geschäftsmodellen. Möglich ist das gesamte Spektrum von einem ausschließlichen Betrieb durch einen Betreiber des öffentlichen Sektors über PPP-Modelle bis hin zu vollständiger Privatisierung. Denkbar ist beispielsweise ein Modell, das hohe Initialinvestitionen der öffentlichen Hand vermeidet, indem die Infrastruktur und die zusätzlich erforderlichen Mitarbeiter durch einen privatwirtschaftlichen Betreiber gestellt werden und die Abrechnung auf Basis der Anzahl der erfolgten Anrufe erfolgt. Die

Darstellung von Fachkompetenz und Prozess-Know-how könnte durch den öffentlichen Sektor im Rahmen einer Personalbeistellung erfolgen.

Die Aufzählung der Unterschiede USA/Deutschland und der Hinweis auf Risiken ist keine Absage an das Projekt einer einheitlichen Rufnummer 115 in einer deutschen Großstadt oder in einem Ballungsraum, im Gegenteil! Eine sorgfältige Analyse sollte ergeben, dass auch hierzulande signifikante Vorteile zu erwarten wären. Anders als in den Vereinigten Staaten würde das primäre Wertversprechen allerdings nicht darauf abstellen, überhaupt erst eine funktionsfähige Schnittstelle zu Bürgern und Wirtschaft zu etablieren und die kommunale Verwaltung arbeitsfähig zu machen. Ziel sollte sein, eine im Kern gute Verwaltung grundlegend zu verändern. Anstelle kleinteiliger Reformen ("Play the game") könnten die Rahmenbedingungen für Verwaltungshandeln selbst transformiert werden ("Change the rules of the game").

Wesentliche Themen sind hier beispielsweise kommunenübergreifende Shared-Service-Center für Fachverfahren, einheitliche IT-Plattformen und moderne Kommunikationsnetze für die Verwaltung. Die Technik an sich ist zwar anspruchsvoll, aber nicht das Kernproblem – jedes privatwirtschaftliche Unternehmen beweist, dass dies alles möglich ist. Die eigentliche Herausforderung besteht darin, den Verantwortlichen in Politik und Verwaltung deutlich zu machen, dass moderne ITC-Technologien ein entscheidendes Mittel der politischen Gestaltung sind.

Dirk.Graudenz@isprat.net