



STRATEGIE 115

Studie zur Einführung einer behördenübergreifenden
Servicerufnummer 115 in Deutschland

Wissenschaftliche Betreuung:

Prof. Dr. Jobst Fiedler (Hertie School of Governance, Berlin)

Prof. Dr. Ing. Dr. h. c. Radu Popescu-Zeletin (Fraunhofer FOKUS, Berlin)

Prof. Dr. Utz Schliesky (Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften an der Christian-Albrechts Universität, Kiel)

Prof. Dr. Dr. h. c. Jürgen Weber, (WHU - Otto Beisheim School of Management, Vallendar)

Herausgeber:

Harald Lemke (Staatssekretär und Bevollmächtigter für E-Government und Informationstechnik der hessischen Landesregierung)

Horst Westerfeld (ISPRAT, Geschäftsführer)

Geleitwort

Das Projekt der bundesweit einheitlichen behördenübergreifenden Servicrufnummer 115 muss schon allein deshalb gut sein, weil ich es in meiner fast 30-jährigen Berufslaufbahn noch niemals erlebt habe, dass eine Idee innerhalb eines Jahres so schnell ausschließlich positiv besetzt Furore macht. Ich habe es selten gehabt, dass Bund, Länder und Kommunen – nicht alle, aber viele – eine Grundtendenz verspüren, die sagt, jawohl, das ist etwas für uns.

Die Erwartungen in der Öffentlichkeit, aber auch in der Verwaltung und in der Wirtschaft richten sich dabei auf eine gründliche Verbesserung im Umgang mit dem Publikum. Die Zuständigkeiten von Behörden sind einem normal denkenden Bürger kaum noch zu vermitteln. Viele gute Dinge werden nicht erledigt, weil viele Bürger gar nicht wissen, an wen sie sich eigentlich wenden sollen.

Zwar sind in den letzten Jahren beträchtliche Anstrengungen unternommen worden, das Internet als Kommunikationskanal zwischen Bürger und Verwaltung auszubauen, aber das Problem der Zuständigkeit bleibt: Welche Seite soll ich aufrufen? Auch deshalb laufen mehr als 70% der Erstkontakte zwischen Bürger und Verwaltung über das Telefon.

Um die Idee 115 in die Praxis zu überführen, war es notwendig, vieles sehr gründlich zu durchdenken: Was muss man als Erstes machen, wie kriegt man das hin, was ist die rechtliche und finanzielle Situation? Wie mache ich den Workflow, nicht von der Kommune, sondern von der Servicrufnummer 115 her?

Die wissenschaftliche ISPRAT-Studie „Strategie 115“ gibt darauf detaillierte Antworten – für die Verwaltung, für die Politik, für die Industrie. Die Servicrufnummer 115 ist ein kommunales System. Jede Kommune entscheidet selbst, ob sie teilnimmt. Es wird kein 115-Servicecenter Deutschland geben, sondern wir setzen auf kommunale Servicecenter, von denen viele schon heute sehr gut arbeiten. Ihre Erfahrungen nutzen wir.

Wir werden deshalb die Servicrufnummer 115 nicht mit einem Paukenschlag einführen, sondern zunächst einmal mit Modellregionen gemeinsam die techni-

schen und konzeptionellen Probleme aufarbeiten und lösen, in Hamburg, in Berlin, im Rhein-Main-Gebiet und in Nordrhein-Westfalen. Wir müssen dafür sorgen, dass die unterschiedlichen Systeme, die angeboten werden, auch wirklich zueinander passen. An vielen Punkten ist dabei die IT-Industrie gefordert. Dazu braucht die Wirtschaft Informationen, dazu braucht sie vor allem die Ergebnisse der ISPRAT-Studie „Strategie 115“, in die das Wissen aus Wirtschaft, Verwaltung, Politik und Wissenschaft eingeflossen ist.

Harald Lemke

Staatssekretär

Bevollmächtigter für E-Government und Informationstechnik der hessischen Landesregierung

Inhalt

Seite

Geleitwort	III
Inhalt	V
0 Zielsetzung und Vorgehensweise	6
1 Ausgangssituation: Die Einführung einer behördenübergreifenden Servicerufnummer verspricht einen hohen Nutzen für alle	8
Internationale Erfahrungen	9
Nationale Erfahrungen	12
2 Serviceversprechen Bürgertelefon: Die 115 ist erste Anlaufstelle bei Fragen zur öffentlichen Verwaltung	15
Zugangskanal	16
Dienstleistungsbreite	17
Dienstleistungstiefe	17
Dienstleistungsabdeckung	18
Qualität des Dienstleistungsangebots	18
3 Erfolgsfaktoren: Für die Realisierung müssen fünf wichtige Voraussetzungen erfüllt sein	20
4 Umsetzungsmodell: Ein multizentrisches Modell eignet sich in föderalen Strukturen am besten	23
Organisation	27
Governance	29
Prozesse	30
Technik	31
5 Geschäfts- und Betreibermodelle: Kosten und Komplexität sind begrenzt	34
Vertretbare finanzielle Belastung für die Verwaltung	34
Verrechnung auf Basis des Gegenseitigkeitsmodells	38
Dezentrale Entscheidung über Betriebsform	40
6 Einführungsstrategie: Die Weichen für den Erfolg werden jetzt gestellt	42
Entscheidung über das Vorgehen bei der Umsetzung	42
Entwicklung einer zielgruppenspezifischen Kommunikation	43
Kurzfristige Implementierung weiterer Maßnahmen	45
Literaturverzeichnis	47
Autoren	48
Über ISPRAT e.V.	49

0 Zielsetzung und Vorgehensweise

Seit dem IT-Gipfel der Bundesregierung im Dezember 2006 wird in Deutschland konkret an der Einführung einer behördenübergreifenden Servicrufnummer 115 gearbeitet. Der IT-Gipfel hatte den Anstoß dazu geben, die Idee einer zentralen Hotline zu konkretisieren. Das Echo der Presse war groß, auch Verantwortliche in Politik und Verwaltung reagierten positiv. Nachdem sich die Ministerpräsidentenkonferenz und die E-Government-Staatssekretäre (des Bundes und der Länder) mit dem Bürgertelefon 115 befasst hatten, wurden 2007 das Bundesministerium des Inneren und das Land Hessen beauftragt, ein Projekt vorzubereiten und die Servicrufnummer 115 zu erproben und einzuführen. Mittlerweile sind Modellregionen ausgewählt, in denen die behördenübergreifende Servicrufnummer 115 ab 2008 pilotiert werden soll.

Die Idee des Bürgertelefons 115 ist bestechend einfach: Bürger und Unternehmen erhalten über eine einzige, leicht merkbare Rufnummer direkten Zugang zu allen öffentlichen Diensten – unabhängig von den Verwaltungsebenen und -zuständigkeiten. Die Umsetzung jedoch ist alles andere als einfach: In den föderalen Strukturen Deutschlands stellt eine einheitliche behördenübergreifende Servicrufnummer – bei allen damit verbundenen Vorteilen – einen „Systembruch“ dar. Allein eine Einigung darüber zu erzielen, wer für die behördenübergreifende Konzepterarbeitung, Finanzierung und Koordination des Bürgertelefons 115 zuständig sein soll, ist schwierig und mit potenziellen Konflikten verbunden.

Mit der vorliegenden Studie verfolgt ISPRAT e.V. das Ziel, eine umsetzungsorientierte Strategie für das Bürgertelefon 115 zu konkretisieren.¹ Im Kern geht es um das Abstecken eines Lösungskorridors, der eine (stufenweise) Verwirklichung der behördenübergreifenden Servicrufnummer 115 erlaubt – unter Berücksichtigung der besonderen Rahmenbedingungen in Deutschland. Damit versteht sich die Studie als Grundlage zur Unterstützung von Entscheidern in Bund, Ländern und Kommunen, die mit Konzepten und Einführungsprojekten zum Bürgertelefon 115 befasst sind bzw. dies sein werden. Gleichzeitig ist die Studie als Beitrag zur fachlich-wissenschaftlichen Diskussion gedacht.

Die Studie „Strategie 115“ wurde dem ISPRAT-Selbstverständnis entsprechend von einem interdisziplinären Wissenschaftlerteam durchgeführt. Der Bearbeitungszeitraum war von Juni bis November 2007. In einer empirischen Analyse wurden zunächst Bürgertelefon-Konzepte im In- und Ausland untersucht, eine Bürgerbefra-

¹ In der Studie wird durchgängig vom Bürgertelefon 115 gesprochen, das gleichzusetzen ist mit der behördenübergreifenden Servicrufnummer 115 für alle Zielgruppen der öffentlichen Verwaltung, auch für Unternehmen

gung gab Auskunft über die Bedarfssituation in Deutschland.² Es galt dann, die Erfolgsfaktoren für eine Einführung herauszuarbeiten und darauf aufbauend das so genannte multizentrische Modell als Umsetzungsoption zu entwickeln. Die Konkretisierung dieses Modells u.a. in organisatorischer, technischer und finanzieller Hinsicht ging einher mit einer rechtlichen Machbarkeitsprüfung. Abschließend wurden Vorschläge für die Einführungsstrategie und einzuleitenden kurzfristigen Maßnahmen entwickelt.

Das vorliegende Dokument fasst die wichtigsten Erkenntnisse der Studie zusammen. Eine ausführlichere Darstellung findet sich in der separat veröffentlichten Langfassung.

2 Goldau/Meyer/Weber 2008

1 Ausgangssituation: Die Einführung einer behördenübergreifenden Servicrufnummer verspricht einen hohen Nutzen für alle

In Deutschland gibt es mehr als 20.000 Gebietskörperschaften, Verbände von Gebietskörperschaften und Fachbehörden,³ die bei einer flächendeckenden Umsetzung des Bürgertelefons 115 eingebunden werden müssen. Derzeit gehen bei diesen Behörden allein in den Telefonzentralen/Callcentern im Jahr mehr als 120 Mio. Anrufe von Bürgern ein.⁴ Schon heute ist für Bürger und Unternehmen das Medium Telefon der meistgenutzte Kanal zur Kontaktaufnahme mit der Verwaltung.⁵ Der überwiegende Anteil der Bürgerkontakte entfällt dabei auf die lokale Ebene – also auf kommunale Gebietskörperschaften bzw. die entsprechenden Verbände sowie die örtlich zuständigen Fachbehörden wie Finanz- oder Schulämter.

Problematisch aus Sicht der Bürger sind die unklaren Zuständigkeiten.⁶ Jeder zweite Bürger weiß in der Regel nicht, welche Behörde für sein Anliegen der richtige Ansprechpartner ist.⁷ Versuche, Zuständigkeiten über die üblicherweise vorgeschalteten Telefonzentralen zu klären, die in der Regel reine Vermittlungsaufgaben haben, bleiben meist erfolglos. Bei komplexeren Anliegen sind so oft mehrere Anrufe nötig. Auch bei der Erreichbarkeit der zuständigen Stellen besteht häufig Verbesserungsbedarf: Die jeweiligen Sachbearbeiter stehen nur zu den üblichen Verwaltungsdienstzeiten zur Verfügung und dann auch nur eingeschränkt für die telefonischen Anfragen der Bürger.

Direkt danach gefragt, geben 83% der Bürger an, dass sie in einer behördenübergreifenden Servicrufnummer 115 einen Nutzen sehen: Sie erwarten vor allem eine bessere Erreichbarkeit der Behörden und eine qualitative Verbesserung des Verwal-

3 Diese hohe Zahl resultiert daraus, dass die rund 13.000 deutschen Kommunen ihre Aufgabenerledigung insbesondere auf kommunaler Ebene teilweise in Zweckverbänden, öffentlichen Betrieben oder öffentlichen Unternehmen ansiedeln, die jeweils selbständig sind. Ferner ist für einen 115-Verbund auch davon auszugehen, dass untere Bundes- und Landesbehörden jeweils als eigenständige Teilnehmer einzubinden sind

4 Derzeit gehen allein schon in den neun bestehenden kommunalen Servicecentern im Jahr 12 Mio. Anrufe von Bürgern ein (vgl. Goldau/Meyer/Weber 2008). Der Zahlenwert 120 Mio. Anrufe wurde extrapoliert (pro Einwohner \approx 1,5 Anrufe pro Jahr). Die tatsächliche Zahl von Behördenanrufen dürfte beträchtlich höher sein, da Direktanrufe in Sachbearbeitungsbereichen, anderen Verwaltungsstellen etc. nicht enthalten sind, denn statistisch liegen hierzu keine belastbaren empirischen Daten vor

5 BearingPoint 2006, Goldau/Meyer/Weber 2008

6 Dies gilt bereits bei der genannten Schwerpunktsetzung auf lokaler Ebene. Bei behördenübergreifendem Telefonzugang ist davon auszugehen, dass einer qualifizierten Zuständigkeitssuche eine noch größere Bedeutung zukommen wird

7 Goldau/Meyer/Weber 2008

tungszugangs.⁸ Diese positive Erwartungshaltung dürfte nicht zuletzt auf die in den letzten Jahren stark angestiegene Zahl von Callcentern in der Wirtschaft zurückzuführen sein. Die Bürger sind inzwischen mit vielfältigen und komfortablen Dienstleistungen via Telefon vertraut. Eine weitere Veränderung der Bedarfssituation resultiert aus den stark zugenommenen räumlichen Verflechtungen und der sich u.a. in hohen Pendlerzahlen niederschlagenden räumlichen Mobilität der Bürger.

Von verbesserten telefonischen Leistungsangeboten können jedoch nicht nur Bürger und Unternehmen, sondern auch die Verwaltungen profitieren. Internationale und nationale Erfahrungen zeigen, wo der Nutzen im Einzelnen liegen kann.

INTERNATIONALE ERFAHRUNGEN

In vielen anderen Ländern haben sich Bürgertelefon-Angebote bereits bewährt. In der vorliegenden Studie wurden u.a. Erfahrungen aus den USA, Großbritannien, Frankreich und Australien ausgewertet.

¶ *USA:* In den USA gibt es die einheitliche Servicerufnummer 311. Sie wurde im Rahmen einer Initiative des Office of Community Aided Policing des amerikanischen Justizministeriums nach 1997 eingeführt.⁹ Ziel war es zunächst, die Notrufnummer 911 von missbräuchlichen Anrufen zu entlasten. Die Umsetzung war und ist den lokalen bzw. regionalen Gebietskörperschaften freigestellt. Neben der Servicerufnummer 311 existiert seit dem Jahr 2000 zudem eine Servicerufnummer 211 für soziale und freiwillige Dienste.¹⁰

Mittlerweile sind über 70 verschiedene 311-Projekte¹¹ in Städten mit Einwohnerzahlen von 5.000 (Bethel, Alaska) bis hin zu 8 Mio. (New York) umgesetzt. Auch einzelne Counties (Landkreise) bieten die Servicerufnummer 311 an. In allen Verbreitungsbereichen wurde auf diese Weise die Notrufnummer 911 entlastet. Insgesamt hat sich so eine Vielfalt unterschiedlicher Bürgertelefon-Angebote entwickelt, die in der Regel nicht miteinander vernetzt sind. Die Akzeptanz der 311-Projekte ist inzwischen – gemessen an

8 Goldau/Meyer/Weber 2008

9 Da die Notrufnummer 911 durch eine große Anzahl von Fehlanrufen belastet wurde, sollte die Einrichtung eines zusätzlichen Angebots zu einer Entlastung führen. Nach einem Antrag bei der Federal Communications Commission (FCC) wurde im Frühjahr 1997 die Rufnummer 311 als nationale und kostenfreie Servicerufnummer reserviert. Vgl. <http://www.cops.usdoj.gov/>

10 Dies ist für die Einführung des Bürgertelefons 115 in Deutschland insofern interessant, da die FCC für die Rufnummer 211 – im Gegensatz zur 311 – die Vorgabe gemacht hat, dass eine möglichst flächendeckende Erreichbarkeit innerhalb von fünf Jahren gegeben sein muss. Eine unzureichende Umsetzung hätte zur Rücknahme der Rufnummer geführt. Um die Implementierung sicherzustellen, bildete sich deshalb eine Allianz aus Vertretern von Kommunen, Landkreisen, den Ländern und dem Bund sowie Vertretern von Non-Profit-Organisationen und Telekommunikationsunternehmen. Aus diesem Grund ist das 211-Serviceangebot heute weiter verbreitet als das Bürgertelefon 311, das sich vor allem auf Kommunen beschränkt; vgl. <http://www.211.org/>

11 Schellong 2008

den Anruferzahlen – hoch. In lokalen 311-Projekten zeigt sich außerdem, dass neben den Leistungs- und Qualitätsverbesserungen für die Bürger besondere verwaltungsinterne Nutzeneffekte entstehen.¹² Zu nennen sind hier vor allem die Einbindung systematischer Anrufauswertungen in Verwaltungssteuerungs- und Performance-Managementsysteme.¹³

- ¶ *Großbritannien:* Hier entstanden seit Mitte der 90er Jahre verstärkt öffentliche Callcenter, die den Bürgern den telefonischen Zugang zur öffentlichen Verwaltung erleichtern. Die meisten dieser Callcenter geben Auskünfte, einzelne wie z.B. CALM, das mit der Telefonseelsorge in Deutschland vergleichbar ist, decken auch spezielle Aufgaben ab. Im Rahmen der Reformstrategie „Transformational Government“ sollen die öffentlichen Callcenter künftig zusammengelegt werden und stärker verantwortungsübergreifende Funktionen im Sinne von „Shared Services“ übernehmen.¹⁴

Im Jahr 2006 haben England und Wales außerdem die Idee einer einheitlichen Servicerufnummer aufgegriffen. Unter der Rufnummer 101 können die Bürger Informationen erhalten und Probleme (z.B. Lärmbelästigungen oder verlassene Kraftfahrzeuge) melden. Der Fokus dieser Servicerufnummer liegt vor allem auf Themen, die im Bereich der öffentlichen Sicherheit liegen und keine Notfälle betreffen. Für eine Pilotphase wurden fünf Regionen in Großbritannien ausgewählt, die Umsetzung wird vom „Home Office“ und vom „Department for Government and Local Communities“ finanziert. Wird die Rufnummer 101 in Landesteilen angewählt, die nicht an der Umsetzung des Projekts teilnehmen, kommt derzeit noch eine automatische Ansage, die auf das Nicht-Vorhandensein des 101-Serviceangebots in der Region des Anrufers hinweist. Geplant ist jedoch, die Servicerufnummer 101 bis 2008 flächendeckend anzubieten.

- ¶ *Frankreich:* Im Rahmen der „Administration Électronique“, einer umfassenden Reform der öffentlichen Verwaltung, wurde im Jahr 2003 pilotweise in der Region Rhône-Alpes ein zentrales Servicecenter eingeführt.¹⁵ Das Servicecenter „Allô, service public“ ist unter der vierstelligen Rufnummer 3939 an sechs Tagen in der Woche erreichbar. Jeder Anruf kostet 0,12 EUR pro Minute und dauert durchschnittlich drei Minuten. In 2006 wurden ca. 1,2 Mio. Anrufe von den Mitarbeitern der Servicerufnummer 3939 bearbeitet. Rund 80% der Anfragen konnte das Servicecenter direkt beantworten.

12 Schellong 2008

13 Behn 2005

14 Cabinet Office 2005

15 Ministère de la fonction publique de la Réforme de L'état et de L'Aménagement du territoire (2005)

- ¶ *Australien:* Die australische Servicestelle „Centrelink“ geht wesentlich weiter als die entsprechenden Einrichtungen in den USA, Frankreich und Großbritannien. Es handelt sich dabei um eine neu eingerichtete Verwaltungseinheit, die als zentrale Anlaufstelle für verschiedene Verwaltungsdienstleistungen fungieren soll, vor allem in den Bereichen Soziales und Arbeitslosenbetreuung.¹⁶ Neben 289 Besuchercentern stehen auch 23 Callcenter und ein umfangreiches Internetangebot für die Interaktion mit den Bürgern zur Verfügung.¹⁷

Die Auswertung internationaler Erfahrungswerte zeigt bei aller Unterschiedlichkeit der Ansätze, dass die Angebote bei den Bürgern generell auf hohe Akzeptanz und Wertschätzung stoßen. Auch die missbräuchliche Inanspruchnahme von Notrufnummern konnte auf diese Weise reduziert werden. Dabei haben sich Bedarfs- und Nutzeneinschätzung im Zeitablauf weiterentwickelt. In den USA etwa wird die Servicrufnummer 311 inzwischen verstärkt als regulärer Zugang zur Verwaltung genutzt. Damit profitieren auch die Verwaltungen selbst von dem Angebot: Sie können Informationen aus den Anruferdaten systematisch für Verwaltungssteuerungssysteme und das Performance-Management nutzen.

Für die Einführungsstrategie lassen sich aus den internationalen Erfahrungen ebenfalls wichtige Erkenntnisse ableiten: So hat sich z.B. in New York gezeigt, dass die Einbettung des Bürgertelefons in einen „Political Case“ (Wahlkampfversprechen eines besseren Bürgerservice und verbesserter Erreichbarkeit) und der damit verbundene politische Rückhalt die Implementierung beschleunigen und die Akzeptanz bei den Bürgern fördern. Eine stufenweise Einführung – Bereitstellung eines Basisangebots mit dann zunehmender Differenzierung von Leistungsbreite und -tiefe – ermöglicht es den Verwaltungen, Lernkurven zu durchlaufen und die Erwartungen und Ansprüche der Bürger und der Wirtschaft zu steuern. Dazu trägt auch eine gezielte Kommunikation des Serviceversprechens inkl. der Leistungsgrenzen bei. Positive Rückmeldungen der Bürger wiederum, z.B. im Rahmen eines Anregungs-/Beschwerdemanagements, wirken sich positiv auf die Motivation der Behördenmitarbeiter aus. In den USA ist zudem zwischen den regionalen 311-Projekten eine Art Qualitäts- und Leistungswettbewerb entstanden, der u.a. durch Erfahrungsaustausch zu Entwicklungssprüngen geführt hat.

Die internationalen Beispiele geben allerdings nur vereinzelt Aufschluss über die Erfolgsfaktoren für eine behördenübergreifend vernetzte Rufnummer in föderalen Verwaltungsstrukturen¹⁸. Entsprechende Konzepte standen in den internationalen

16 Halligan 2004

17 Scott 1999a, Scott 1999b, Vardon 2000

18 Das Beispiel Centrelink/Australien scheint wegen der zu Deutschland sehr unterschiedlichen Rahmenbedingungen nur bedingt übertragbar

Projekten bei der Einführung nicht im Mittelpunkt. Stattdessen finden sich unvernetzte Modelle oder kleine vernetzte „Inselprojekte“ (Frankreich, Wales).

NATIONALE ERFAHRUNGEN

Auch in Deutschland gibt es bereits seit Mitte der 90er Jahre verschiedene Ansätze eines Bürgertelefons (z.B. den Ansatz der Auslandskrisen-Hotlines des Auswärtigen Amtes oder den der „doline“ in Dortmund). Dazu gehören vor allem die themenbezogenen Telefon-Hotlines der öffentlichen Dienste.¹⁹ In den Bundesbehörden etwa reicht das aktuelle Spektrum von ausschließlich vermittelnden Telefonzentralen über Telefon-Hotlines bis hin zu Servicecentern mit einem umfassenden Leistungsangebot.²⁰

Im Rahmen der Studie „Strategie 115“ wurde eine empirische Untersuchung²¹ zur Arbeit und zu den Erfahrungen bereits bestehender Einrichtungen für die (telefonische) Bürger-/Kundenbetreuung in der öffentlichen Verwaltung durchgeführt. Eine vertiefte Bestandsaufnahme in 15 bestehenden oder geplanten Servicecentern auf Kommunal- und Länderebene ergab ein differenziertes, überwiegend positives Bild:

- ¶ *Bessere Erreichbarkeit:* Die Einrichtung spezieller Telefon-Servicecenter kann die Erreichbarkeit einer Behörde für Bürgeranliegen von ca. 50% auf bis zu 90% verbessern.
- ¶ *Schnelle Bearbeitung:* Ein Großteil (bis zu 80%) der Anfragen kann bereits der erste Ansprechpartner am Telefon abschließend beantworten – wie hoch der Wert im Einzelnen ist, hängt von der Ausstattung der Telefonservicecenter und der Ausbildung der Mitarbeiter ab. Die Bearbeitungszeit und damit die Dauer eines Anrufs sind vergleichsweise kurz. Lassen sich Fragen nicht direkt beantworten, werden sie in der Regel weitergeleitet. Je nach Ausbaugrad der Servicecenter schwankt die Weiterleitungsrate zwischen 17% und 70%.²²
- ¶ *Signalwirkung und Akzeptanz:* Ein erfolgreiches Telefonservicecenter ist ein Aushängeschild für die Behörde, die es betreibt. Die Akzeptanz des neuen Telefonzugangs nimmt sukzessive zu, Bürgeranfragen werden von anderen Zugangskanälen – speziell vom Behördenbesuch – zunehmend auf das Medium Telefon umgelenkt.

19 Seiler/Tielsch/Müller 2002

20 BearingPoint 2006

21 Goldau/Meyer/Weber 2008

22 Die bestehenden Telefon-Servicecenter bieten überwiegend auch Rückrufservices an für den Fall, dass der zuständige Sachbearbeiter zum Zeitpunkt des Anrufs vorübergehend nicht verfügbar ist

- ¶ *Höhere Effizienz:* Die Bürgertelefon-Angebote realisieren Synergieeffekte und Effizienzgewinne – sie bündeln Verwaltungswissen, das die Mitarbeiter bei Anfragen unaufwendig abrufen können. Standardanfragen, Routineangelegenheiten und einfache Verwaltungsvorgänge lassen sich in den Servicecentern schnell und mit begrenztem Aufwand abarbeiten. Auch die Zahl der nicht erfolgreichen Suchanrufe oder Wiederholungsanrufe bei Nichterreichen der Behörde sinkt.
- ¶ *Marktübliche Systemlösungen:* Die eingesetzte Informations- und Kommunikationstechnik orientiert sich an bereits bestehenden kommunalen Lösungen – aufeinander abgestimmte Strukturen fehlen derzeit jedoch. Für die Annahme und das Management der Anrufe setzen die Telefon-Servicecenter marktübliche Systeme ein.
- ¶ *In der Regel zu kleine Einheiten:* Die Telefon-Servicecenter sind – gerade auch im Vergleich zu entsprechenden Callcentern in der Wirtschaft – recht klein.^{23, 24} Nur eins der 15 betrachteten Servicecenter hat über 100 Mitarbeiter; die Bandbreite reicht insgesamt von (nur) 12 bis zu maximal 120 Mitarbeitern. Der wirtschaftliche Betrieb eines Servicecenters hinsichtlich Kapazitätssteuerung und Auslastung der Infrastruktur ist daher schwierig.
- ¶ *Lediglich geringer Vernetzungsgrad:* Bislang sind die Servicecenter sowohl in technischer als auch in organisatorischer Hinsicht nur in Ausnahmefällen vernetzt. Ein koordinierter Erfahrungsaustausch oder eine systematische Weitergabe des gesammelten Wissens zwischen den Servicecentern findet praktisch nicht statt.²⁵

In der öffentlichen Verwaltung haben sich über einzelne kommunale Referenzbeispiele hinaus vorrangig dort Bürgertelefon-Angebote etabliert, wo eine Vielzahl an Bürgerkontakten entsteht – beispielsweise bei der Bundesagentur für Arbeit oder bei der Deutschen Rentenversicherung. Seit November 2003 gibt es z.B. bei der Bundesagentur für Arbeit 52 interne Servicecenter mit insgesamt rund 3.200 Mitarbeitern, die virtuell miteinander verbunden sind und dadurch Anfragenüberläufe auffangen können. Insgesamt bearbeitet die Bundesagentur für Arbeit nach eigenen Angaben jährlich 78 Mio. Telefonvorgänge.²⁶

Die Verwaltungsbefragung ergibt somit insgesamt eine durchgängig positive Nutzenbilanz, wobei Art und Umfang des Nutzens bei den einzelnen Servicecentern variieren. Für die von den befragten Behörden bestätigten Effizienzgewinne u.a. durch

23 Durchschnittlich beschäftigten Callcenter in Deutschland 95 Mitarbeiter

24 Ecmc GmbH 2003

25 Goldau/Meyer/Weber 2008

26 BearingPoint 2006

die Bündelung von Routineaufgaben liegen allerdings noch keine belastbaren quantitativen Angaben zum Ausmaß dieses Effekts vor.

Auch die Umsetzung des Bürgertelefons 115 wird, das machen die bisherigen Erfahrungen deutlich, zu Vorteilen für alle Beteiligten führen (Schaubild 1). Nicht nur Bürger und Unternehmen werden profitieren, sondern auch die Verwaltung und die Politik – Letztere vor allem durch ein verbessertes Steuerungs- und Performance-Management. Nutzen und Bedarf sind also gegeben – die Ausgangsbedingungen für die Einführung des Bürgertelefons 115 sind damit mehr als günstig.

Schaubild 1

WERTVERSPRECHEN FÜR DIE UNTERSCHIEDLICHEN ZIELGRUPPEN

Zielgruppe	Wertversprechen
Bürger und Wirtschaft	<ul style="list-style-type: none"> • Einfach zu merkende bundeseinheitliche Rufnummer • Verbesserte Schnittstelle für Verwaltungsleistungen • Höhere und möglichst "standardisierte" Servicelevel (Erreichbarkeit, Flächendeckung etc.)
Verwaltungen/Kommunen	<ul style="list-style-type: none"> • Veränderte/verbesserte Schnittstelle zu Bürgern/zur Wirtschaft • Systematischeres Beschwerde- und Fallmanagement • Verbesserte Steuerung der Services und Möglichkeit eines einheitlichen Performance-Managements • Arbeitsteilung, Bündelung und Konsolidierung • Mittelbare Kosteneinsparungen durch erhöhte Effizienz • Beitrag zur kontinuierlichen Verwaltungsmodernisierung • Indirekte Unterstützung für weitere Projekte, z.B. EU-Dienstleistungsrichtlinie, eGovernment-Projekte
Politik	<ul style="list-style-type: none"> • Erhöhte Transparenz und dadurch größere Bürgernähe • Instrument zur "politischen" Steuerung durch fortlaufend aktuelle Datenlage • Political Case/Political Currency

Ein weiterer positiver Effekt kommt möglicherweise hinzu: Ein bundesweit eingeführtes Bürgertelefon 115 lässt sich ggf. in die Umsetzung der europäischen Dienstleistungsrichtlinie einbinden. Bekanntlich fordert diese EU-Richtlinie die Gewährleistung einheitlicher Ansprechpartner für bestimmte Verwaltungsdienstleistungen, die mit allen zuständigen Behörden kommunizieren. Die konkreten rechtlichen Anforderungen und die Auswirkungen auf das deutsche Recht werden derzeit zwar noch diskutiert. Dennoch scheint es aus heutiger Sicht vorstellbar, dass ein bundeseinheitliches, gemäß gemeinsamem Serviceversprechen und übergreifenden Standards operierendes Bürgertelefon 115 einen substanziellen Beitrag zur Umsetzung dieser Richtlinie leisten kann.

2 Serviceversprechen Bürgertelefon: Die 115 ist erste Anlaufstelle bei Fragen zur öffentlichen Verwaltung

Die Servicerufnummer 115 soll den Bürgern und Unternehmen behördenübergreifend einen einfachen Zugang zur öffentlichen Verwaltung ermöglichen. Bereits eine solche einheitliche Rufnummer stellt ein Serviceversprechen und damit einen Mehrwert dar: Die Rufnummer ist leicht zu merken und kann unabhängig davon genutzt werden, in welcher Region sich der Anrufer befindet, um welches Verwaltungsthema es sich bei seiner Anfrage handelt und welche Behörde dafür im Einzelnen zuständig ist.

Dieses allgemeine Serviceversprechen muss im Rahmen der Strategieentwicklung weiter ausgestaltet werden.²⁷ Einen wichtigen Orientierungspunkt bilden dabei die national und international bereits gesammelten Erfahrungen mit ähnlichen Servicerufnummern. Da die Einführung des Bürgertelefons 115 stufenweise erfolgen wird, ist das Serviceversprechen zudem so auszugestalten, dass es den Bedürfnissen der Bürger sowie der Wirtschaft und den Möglichkeiten der teilnehmenden Verwaltungen gleichermaßen Rechnung trägt. Dazu gehört auch, von vornherein eine zukunfts offene Lösung vorzuschlagen: Mit dem Ausbau der 115-Infrastruktur und dem Vorliegen erster Erfahrungen aus den Modellprojekten lässt sich das Leistungsangebot dann sukzessive erweitern.

Das Serviceversprechen ist entlang von fünf Dimensionen zu präzisieren (Schaubild 2):

- ¶ Der *Zugangskanal* ist der Weg, auf dem Verwaltungsdienstleistungen verfügbar sind.
- ¶ Die *Dienstleistungsbreite* beschreibt das Spektrum der angebotenen Dienstleistungen.
- ¶ Die *Dienstleistungstiefe* definiert den Umfang der Bearbeitung eines Verwaltungsvorgangs.

²⁷ Ausgehend vom empirischen Bedarf ist in der Strategiediskussion zum Bürgertelefon 115 zu präzisieren, wie unter bundesdeutschen Rahmenbedingungen die behördenübergreifende Servicerufnummer auszugestaltet ist. Prinzipiell kann diese Präzisierung entweder aus der Ausgestaltung der Dienstleistung (Serviceversprechen gegenüber den Bürgern/Verwaltungsnutzen) oder aus dem Veränderungsbedarf der Verwaltung heraus erfolgen. Da das Bürgertelefon 115 im Kern eine Neuordnung einer bereits heute in allen Behörden wahrgenommenen Aufgabe „telefonischer Bürgerkontakt“ ist, erfolgt hier die Präzisierung aufgabenorientiert aus dem Serviceversprechen heraus. Der Veränderungsbedarf aus Sicht der Verwaltung – von der Telefonzentrale über das Callcenter bis hin zum 115-Servicecenter – ist in der detaillierten Fassung der Studienergebnisse ausführlich beschrieben

- ¶ Die *Dienstleistungsabdeckung* beantwortet die Frage nach der territorialen Erreichbarkeit – in welchen Orten und Regionen haben die Bürger Zugang zum Bürgertelefon 115?
- ¶ Zur *Qualität des Dienstleistungsversprechens* gehören u.a. die Servicelevel, z.B. als Grad der Erreichbarkeit und Kosten-Nutzen-Aspekte.

Schaubild 2

SERVICEVERSPRECHEN

	Kurzfristig	Mittelfristig	Langfristig	→ Zeit
Zugangskanal	• Telefon	• E-Mail, Brief, Fax, SMS (zusätzlich)	• Integrierter Mehrkanalansatz	
Dienstleistungsbreite	<ul style="list-style-type: none"> • Einfache Auskünfte (Öffnungszeiten, Ansprechpartner und Zuständigkeiten etc.) • Aufbau eines Dolmetscherdiensts im Verbund • Entgegennahme von Informationen, Beschwerdemanagement etc. 			
	<ul style="list-style-type: none"> • Alle Themen der öffentlichen Verwaltung • Deutsch, Englisch und regionale Sprachanforderungen • 06:00 - 22:00 Uhr an 6 Tagen; 24/7 in Krisensituationen 	<ul style="list-style-type: none"> • Regionalvernetzung • Weitere regionale Sprachanforderungen • Überlauf im Krisenfall • 24/7 	<ul style="list-style-type: none"> • Übergreifende Vernetzung • Mehrsprachigkeit • Überlauf im Krisenfall • Sonderfunktionen • 24/7 	
Dienstleistungstiefe	<ul style="list-style-type: none"> • Einfache Auskünfte/Information • Weiterleitung von Anfragen an zuständige Stellen 	<ul style="list-style-type: none"> • Anstoßen von Verwaltungsprozessen • Auskünfte zum Status der Anfragen • Terminvereinbarungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Wie beim kurz- und mittelfristigen Serviceversprechen, jedoch mit weitgehender Integration und fallabschließend (noch nicht endgültig festgelegt) 	
Dienstleistungsabdeckung	<ul style="list-style-type: none"> • Dezentral, möglichst auf kommunaler Ebene • Teilweise regional 	<ul style="list-style-type: none"> • Größere regionale Verbünde • Bestimmte Dienste bundesweit 	<ul style="list-style-type: none"> • Bundesweit und verwaltungsübergreifend 	
Qualität des Dienstleistungsangebots	<ul style="list-style-type: none"> • Branchenübliche Servicelevel (z.B. binnen 30 Sekunden Antwortzeit 80% Erreichbarkeit) • Erfüllung vereinbarter Mindestqualitätsniveaus 			

ZUGANGSKANAL

In der ersten Ausbaustufe des Bürgertelefons 115 wird das Angebot des Zugangskanals Telefon weiterentwickelt. Je nach Bedarf und Präferenzen der Bürger sind mittel- bis langfristig ggf. weitere Kanäle, z.B. das Internet, in das Serviceversprechen einzubeziehen.

DIENSTLEISTUNGSBREITE

Das Bürgertelefon 115 soll bei Fragen zu allen Themen der öffentlichen Verwaltung die erste Anlaufstelle sein.²⁸ Zu Beginn wird das Bürgertelefon 115 vor allem einfachere Auskünfte erteilen und Basisinformationen zur Verfügung stellen, z.B. zu Öffnungszeiten von Behörden, zu Ansprechpartnern und Zuständigkeiten, aber auch zu grundlegenden Abläufen und Verfahren in der Verwaltung.²⁹ Erfahrungen mit bereits bestehenden Bürgerservice-Angeboten zeigen, dass etwa 80% solcher Informationsanfragen direkt und abschließend telefonisch bearbeitet werden können. Kann das Servicecenter ein Anliegen nicht direkt bearbeiten, findet es die entsprechenden Zuständigkeiten heraus und vermittelt dann als eine Art Lotse³⁰ den Anrufer bei Bedarf weiter.

Entsprechende Angebote sollten bereits von Beginn an mehrsprachig zur Verfügung stehen (in Deutsch, in Englisch und – nach regionalen Anforderungen beispielsweise in Grenzregionen oder in Gebieten mit einem hohen Anteil ausländischer Bürger – in weiteren Sprachen).³¹ Ebenso sollte das Bürgertelefon 115 über die regulären Öffnungszeiten der öffentlichen Verwaltung hinaus erreichbar sein – die Verwaltungsbehörden können so ohne wesentliche Zusatzkosten die Bedürfnisse der Bürger besser erfüllen. Bestehende Servicecenter sind heute in der Regel wochentags 12 Stunden erreichbar, einzelne zusätzlich auch schon samstags.

DIENSTLEISTUNGSTIEFE

Während das Bürgertelefon 115 in einer ersten Ausbaustufe primär einfache Auskünfte erteilt und anspruchsvollere Anfragen weiterleitet, sollte es mittelfristig verstärkt auch komplexere Verwaltungsleistungen anbieten bzw. Verwaltungsprozesse anstoßen können (inkl. fallabschließender Bearbeitungen im Telefonat selbst). Dazu gehört es beispielsweise, Anfragen und Anträge telefonisch entgegenzunehmen und über elektronische Kommunikationswege oder über entsprechende Fachverfahren an die zuständigen Stellen weiterzuleiten. Das Bürgertelefon 115 kann hier als erster Ansprechpartner Verwaltungsleistungen bündeln, die Aufgaben den Verantwort-

28 Die Zielgruppe umfasst sämtliche Nutzer der öffentlichen Verwaltung, d.h. (ortsansässige) Bürger und (ausländische) Touristen. Zudem steht das Bürgertelefon 115 Unternehmen, Organisationen und Verbänden in gleichem Umfang wie privaten Bürgern zur Verfügung

29 „Breite“ spiegelt sich dabei einerseits in der fachthematischen Breite (Anzahl Verwaltungsprodukte) und andererseits in der Anzahl der zugänglichen Behörden wider

30 Anfragen, die nur von fachlich einschlägigen Stellen bearbeitet werden können und ggf. rechtsverbindliche Auskünfte erfordern, werden grundsätzlich an die dafür zuständigen Ansprechpartner (Sachbearbeiter) innerhalb der Verwaltung weitergeleitet

31 Weitere Sprachen könnten durch einen von allen Servicecentern gemeinsam genutzten Dolmetscherdienst angeboten werden. Damit ist mittel- und langfristig auch eine breitere Fremdsprachenabdeckung insbesondere in Regionen mit einem hohen Anteil an Bürgern mit Migrationshintergrund möglich

lichkeiten entsprechend zuteilen und die Erledigung überwachen – etwa um Auskünfte über den Bearbeitungsstatus von Anfragen geben zu können.

DIENSTLEISTUNGSABDECKUNG

Die Servicrufnummer 115 soll im gesamten Bundesgebiet gültig sein und wird dazu übergreifend reserviert. Eine flächendeckende Einlösung des Serviceversprechens wird sich allerdings erst mittel- bis langfristig erreichen lassen bei noch zu findender Differenzierung nach lokalen/regionalen Bedürfnissen. Denn zum einen bleibt es den Verwaltungen freigestellt, am 115-Verbund teilzunehmen. Zum anderen wird der Bedarf in den Regionen ggf. sehr unterschiedlich sein. Lediglich für Metropolen mit hohen Pendlerzahlen und Verflechtungen liegen gegenwärtig empirisch abgesicherte Bedarfsszenarien vor. Wie groß die Nachfrage der Bürger in dünner besiedelten Regionen und ländlichen Räumen sein wird, ist zum Teil noch ungeklärt. In puncto territoriale Abdeckung ist das Serviceversprechen derzeit daher noch offenzuhalten und stufenweise mit weiterer Ausbreitung zu konkretisieren.

QUALITÄT DES DIENSTLEISTUNGSANGEBOTS

In qualitativer Hinsicht erwarten die Bürger und Unternehmen vor allem die gute Erreichbarkeit der Verwaltung und eine zufriedenstellende Bearbeitung ihrer Anliegen. Die Erreichbarkeit des Bürgertelefons sollte branchenüblichen Standards entsprechen. Dazu gehört, dass in der Regel 80% der Anrufer innerhalb einer Wartezeit von 30 Sekunden einen persönlichen Ansprechpartner erreichen.³² Mittelfristiges Ziel sollte sein, einen Großteil (z.B. 80%) der einfachen Anfragen sofort fallabschließend beantworten zu können.³³

Die Bearbeitung der Anfragen stellt die Bürger zufrieden, wenn sich das 115-Servicecenter umgehend für zuständig erklärt und dem konkreten Bedarf entsprechend weiterhilft. Dazu kann auch eine „One Stop“-Bearbeitung thematisch verschiedener Anliegen, z.B. bei Umzügen oder bei Gewerbeerklärungen, gehören.

Ein weiteres Qualitätsmerkmal ist die Kosten-Nutzen-Relation von Anrufen beim Bürgertelefon 115. Das Bürgertelefon 115 verkürzt die Suchzeiten nach zuständigen Ansprechpartnern, beantwortet Anfragen direkt und schnell und schafft damit einen echten Mehrwert für die Bürger. Aus diesen Gründen scheint eine „ortsübliche“ Tarifierung grundsätzlich angemessen, sofern nicht z.B. aus Akzeptanzgründen ein ge-

32 Weitere gemeinsame Zielwerte der Serviceorientierung sind bedarfsorientiert im Rahmen eines gemeinsamen Qualitätsmanagements zu definieren und umzusetzen

33 Goldau/Meyer/Weber 2008

bührenfreies Angebot gewählt wird.³⁴ Der Anruf beim Bürgertelefon 115 wird dabei nicht mehr kosten als die Inanspruchnahme bereits bestehender und vergleichbarer Telefon-Serviceangebote der öffentlichen Verwaltung. Die untersuchten kommunalen Servicecenter bieten den Anruf in der Regel zum Ortstarif an.³⁵ Die Anteile des Gebührenaufkommens, die nicht von Telefondienstleistern beansprucht werden, könnten die (Weiter-)Vermittlungsgebühren und die Kosten für das Netzmanagement des Bürgertelefons 115 abdecken.

34 Ein weiteres Argument für die Umsetzung des Bürgertelefons 115 als gebührenfreie Rufnummer könnte ein vergleichsweise hoher Aufwand bei der Abrechnung von 115-Anrufen bzw. -Weiterleitungen sein

35 Goldau/Meyer/Weber 2008; ein kostenloser Zugang wird in der öffentlichen Verwaltung demgegenüber nur sehr selten angeboten. In der Bundesverwaltung bieten beispielsweise von 155 untersuchten Telefon-Serviceangeboten nur 12 einen kostenlosen Zugang an. Die untersuchten bereits bestehenden Servicecenter können diesen Servicelevel z.T. schon heute einhalten; BearingPoint 2006

3 Erfolgsfaktoren: Für die Realisierung müssen fünf wichtige Voraussetzungen erfüllt sein

Die Einführung des Bürgertelefons 115 stellt die Verantwortlichen in Politik und Verwaltung vor erhebliche Herausforderungen – die sich aber bewältigen lassen. Zum einen liegt die Aufgabe „telefonische Kundenschnittstelle“ jeweils in der Eigenverantwortung der einzelnen Behörde; ein einheitliches Konzept sehen die stark föderal geprägten Verwaltungsstrukturen in Deutschland nicht vor. Zum anderen bedeutet die Vernetzung hin zu einer ebenen- und behördenübergreifenden Service-rufnummer, dass Standards und Koordinationsmechanismen vereinbart werden müssen. Schließlich ist das Bürgertelefon 115 ein neues Dienstleistungsangebot – und muss vor dem Hintergrund nicht nur der angespannten Finanzlage insbesondere der Kommunen, sondern auch der Diskussion über die Modernisierung und Aufgabenentlastung der Verwaltungen realisiert werden.

Unter Berücksichtigung empirisch belegter Erfolgsfaktoren sind aus heutiger Sicht folgende Voraussetzungen zu schaffen, damit die Realisierung des Bürgertelefons 115 gelingt:

- ¶ *Entwicklung von „Political Cases“ für die Einführung:* Die Einführung des Bürgertelefons 115 setzt ein Zusammenwirken der Verwaltungsebenen Bund, Länder und Kommunen voraus. Zur Initialisierung und Realisierung eines entsprechenden Projekts bedarf es daher eines breiten Konsenses der politischen Gremien. Dazu ist es vor allem auch erforderlich, ein gemeinsames Verständnis zu den Rollen von Ländern und Bund herbeizuführen – etwa im Hinblick auf deren Verhältnis zu den lokalen Gebietskörperschaften, die die Dienstleistungen dezentral verantworten.
- ¶ *Differenzierte Kommunikation und Erwartungsmanagement:* Für die Ausgestaltung des Serviceversprechens und dessen Umsetzung durch die Verwaltungen besteht ein breiter Lösungskorridor. Da die Dienstleistung in dieser Form neu ist, fällt der Kommunikation³⁶ nach innen und nach außen eine wichtige Rolle zu. So sollte es von Beginn an erklärtes Ziel sein, bei allen beteiligten Gruppen eine realistische Erwartungshaltung und damit eine positive Einstellung zur Implementierung zu schaffen. Das Enttäuschen von

36 Kommunikation insbesondere hinsichtlich der konzeptionellen Ausgestaltung, des stufenweisen Einführungsprozesses, der Nutzeffekte etc.; dabei geht es gleichermaßen um die Ansprache der Bürger wie auch von Verwaltung und Politik als umsetzende Akteure

Erwartungen schmälert den wahrgenommen Mehrwert und kann bis zur Ablehnung des Konzepts bzw. zu einer Verweigerung der Mitwirkung führen.

- ¶ *Umsetzbarkeit im bestehenden Rechtsrahmen:* Da Gesetzesänderungen zeitaufwändig und ressourcenintensiv sind, sollte das Bürgertelefon 115 so geplant werden, dass es insbesondere in der Aufbauphase im bestehenden Rechtsrahmen realisiert werden kann.
- ¶ *Komplexitätsreduzierung:* Die behördenübergreifende Servicenummer 115 bringt erhebliche Verbesserungspotenziale mit sich. Die Erschließung sämtlicher – auch langfristiger – Potenziale setzt allerdings prozessuale und strukturelle Neuordnungen in nahezu allen beteiligten Behörden voraus. Damit die Umsetzungsrisiken jedoch nicht zu groß werden, ist die Komplexität zumindest anfänglich gezielt zu begrenzen (u.a. durch Konzentration primär auf den Telefonkanal). Die Einführung sollte stufenweise erfolgen. Modellprojekte können Bedenken hinsichtlich der Realisierbarkeit ausräumen, indem sie Erfolge und Gestaltungsspielräume sichtbar machen.
- ¶ *Reduzierung von Barrieren und Setzen von Anreizen:* Da der Lösungsansatz für das Bürgertelefon 115 auf Kooperation und Freiwilligkeit basiert, sind Anreize zur Teilnahme sinnvoll und notwendig. Dies gilt insbesondere für die Bereitschaft zur Vernetzung und behördenübergreifenden Kooperation. Mögliche Anreize können sein:
 - Förderung bzw. Überwachung hoher Qualitätsniveaus – je häufiger die Bürger die neue Servicenummer nutzen und je zufriedener sie mit der dort erhaltenen Serviceleistung sind, desto größer dürfte der Anreiz für die Behörden sein, sich daran zu beteiligen
 - Gezielter Erfahrungsaustausch sowie beratende Unterstützung der teilnehmenden Behörden, z.B. Einrichtung von Plattformen für den Erfahrungsaustausch zwischen Teilnehmern und Anwendern, Entwicklung von Standards und Richtlinien, Organisation von Anwendungspartnerschaften und Überlauf-/Spitzenlast-Verbänden
 - Bereitstellung von Ressourcen bzw. einer Anschubfinanzierung, um Infrastrukturen organisatorisch und technologisch hinreichend auszustatten. Dazu zählt auch, technisches Know-how zur Verfügung zu stellen, z.B. beim Aufbau des Wissensmanagements, bei der Vernetzung der Servicecenter und bei der Schaffung von Interoperabilität und Standards innerhalb des 115-Verbunds
 - Kommunikation von Erfolgen in den Modellregionen („Leuchttürme“)
 - Entwicklung einer Führungs- und Steuerungsstruktur (Governance), die einen kooperativen, von Gegenseitigkeit bestimmten Ausbau des Bür-

gertelefons 115 unterstützt. Dazu gehört, den 115-Verbund zu einer Plattform weiterzuentwickeln, auf der besonders leistungsfähige und erfahrene Teilnehmer andere Behörden bei der dezentralen Umsetzung unterstützen.

Diese Erfolgsfaktoren sind gleichermaßen bei der Wahl des Umsetzungsmodells wie auch bei der Konkretisierung der Einführungsstrategie zu berücksichtigen.

4 Umsetzungsmodell: Ein multizentrisches Modell eignet sich in föderalen Strukturen am besten

Kernelemente des Bürgertelefons 115 sind die lokalen und regionalen Servicecenter³⁷, die die Anrufe der Bürger und Unternehmen annehmen und bearbeiten. Um eine bundesweit einheitliche und behördenübergreifende Dienstleistung anbieten zu können, müssen die Servicecenter in einem Verbund kooperieren und z.B. Wissen austauschen oder Anrufe weiterleiten. Für die Gestaltung der 115-Servicecenter und des 115-Verbunds bieten sich fünf verschiedene Modelle an, die sich hinsichtlich Organisation, Führungs- und Steuerungsstruktur (Governance), Prozessen und Technik unterscheiden (Schaubild 3):

- ¶ *Zentralmodell:* Dieses Modell sieht organisatorisch nur ein einziges Servicecenter vor, das auf mehrere Standorte verteilt sein kann. Dieses Servicecenter erbringt die Dienstleistung für die gesamte Bundesrepublik. Ein Verbund ist nicht notwendig, sämtliche Führungs- und Steuerungsfunktionen sind zentral. Prozesse und Technik sind standortübergreifend einheitlich umgesetzt bzw. zentral nur an einem Ort vorhanden.
- ¶ *Unvernetztes Modell:* Zahlreiche lokale und regionale Servicecenter erbringen die Dienstleistungen jeweils in ihrem Einzugsgebiet. Die Servicecenter gehen individuelle Kooperationen mit der lokalen Verwaltung ein, sind untereinander aber nicht verbunden. Prozesse und Technik sind entsprechend den Anforderungen und dem Umfeld der einzelnen Servicecenter gestaltet – in Summe ergeben sie ein heterogenes Bild.
- ¶ *Sternmodell:* Dieses Modell ergänzt das unvernetzte Modell um eine gemeinsame koordinierende Stelle und ein System („Hub“) für den Austausch von Wissen und Vorgängen, an das alle Servicecenter angeschlossen sind. Ausgewählte Funktionen werden im Verbund übergreifend wahrgenommen, Prozesse und Technik sind teilweise vereinheitlicht oder zentral realisiert.

37 Ein lokales Servicecenter ist eine Organisationseinheit, die von einer Behörde (i.d.R. einer kommunalen Gebietskörperschaft) allein getragen wird. Ein regionales Servicecenter wird von mehreren Behörden gemeinsam getragen und/oder erbringt Dienstleistungen für mehrere Gebietskörperschaften bzw. Behörden

ZUR REALISIERUNG DES BÜRGERTELEFONS 115 KOMMEN 5 MODELLE IN FRAGE

	① Zentralmodell	② Unvernetztes Modell	③ Sternmodell	④ Netzmodell	⑤ Multizentrisches Modell
Organisation	<ul style="list-style-type: none"> • Ein einziges Servicecenter als eigenständige Organisationseinheit, die auf mehrere Standorte verteilt sein kann 	← Lokale und regionale Servicecenter als eigenständige Organisationseinheiten →	← 115-Verbund →		
Governance	<ul style="list-style-type: none"> • Partnermanagement zentral und Standardisierung durch eine einzige Organisationseinheit 	<ul style="list-style-type: none"> • Nur Mindestanforderungen seitens noch einer zu definierenden zentralen Stelle 	← Dezentrales Partnermanagement durch die Servicecenter in ihrem eigenen Einzugsgebiet →	← Übergreifendes Partnermanagement durch 115-Dach →	<ul style="list-style-type: none"> • Zusätzliches dezentrales Partnermanagement in den regionalen Zentren
Prozesse	<ul style="list-style-type: none"> • Management von ein- und ausgehenden Anrufen durch die Servicecenter, Überlauf individuell geregelt • Management von Ereignissen zentral für ganz Deutschland • Zentrales Qualitäts- und Wissensmanagement • Integration von überregionalen und lokalen Behörden mit dem zentralen Servicecenter 	<ul style="list-style-type: none"> • Management von Ereignissen im Einzugsbereich individuell durch das Servicecenter • Dezentrales Qualitäts- und Wissensmanagement • Integration von überregionalen Behörden mit jedem Servicecenter sowie von lokalen Behörden mit dem Servicecenter im Einzugsgebiet 	← Management von ein- und ausgehenden Anrufen durch die Servicecenter, Überlauf im Verbund geregelt →	← Überwiegend dezentrales Management von Ereignissen durch die Servicecenter, teilweise zentral im Verbund (z.B. in Krisensituationen) →	<ul style="list-style-type: none"> • Überwiegend dezentrales Qualitäts- und Wissensmanagement durch die Servicecenter, teilweise zentral im Verbund (z.B. Austausch von Erfahrungen und Generierung/Pflege von übergreifendem Wissen) • Integration von überregionalen Behörden mit einer zentralen Stelle des Verbunds oder den regionalen Zentren sowie Integration von lokalen Behörden mit dem Servicecenter im Einzugsgebiet
Technik	<ul style="list-style-type: none"> • Homogene Systeme • Zentrales Wissensmanagement 	<ul style="list-style-type: none"> • Heterogene Systeme • Dezentrales Wissensmanagement 	← Heterogene Systeme, ggf. Region bzw. regionale Zentren homogen →	← Dezentrales Wissensmanagement mit Vernetzung →	<ul style="list-style-type: none"> • Technik zur Integration mit den Behörden entspricht der Ausprägung bei den Prozessen • Routing im Verbund erfolgt nach noch festzulegenden Regeln

¶ *Netzmodell:* Alternativ zum zentralen Hub für den Austausch von Daten vernetzen sich die Servicecenter untereinander je nach Bedarf. Die Verbindungen etablieren sich in Abhängigkeit von regionalen Gemeinsamkeiten und werden – dort, wo dies sinnvoll und erforderlich ist – durch einheitliche Prozesse und Technik unterstützt. Das Netzmodell erleichtert nicht nur die Anbindung an die lokale Verwaltung, sondern auch die Kooperation mit Behörden auf regionaler Ebene.

¶ *Multizentrisches Modell:* Diese Lösung verbindet die Ansätze des Stern- und des Netzmodells. In einem regionalen Zentrum werden mehrere lokale und/oder regionale Servicecenter zusammengefasst, die über einen zentralen Knotenpunkt miteinander vernetzt sind. Die angeschlossenen Servicecenter nutzen gemeinsame Strukturen und erbringen untereinander Dienstleistungen, z.B. die Übernahme von Überlaufanrufen. Da zudem die Knotenpunkte der Zentren miteinander verbunden werden, ist ein einheitlicher Datenaustausch im gesamten Verbund möglich.

Anhand von sieben Kriterien wurde bewertet, inwieweit die einzelnen Modelle für das Bürgertelefon 115 geeignet sind (Schaubild 4).

KRITERIEN ZUR BEWERTUNG DER MODELLALTERNATIVEN

	Beschreibung
Serviceversprechen und Nutzen	Bis zu welchem Grad erfüllt das jeweilige Modell das definierte langfristige Serviceversprechen des Bürgertelefons 115?
Politische Durchsetzbarkeit	Wie groß ist die Unterstützung, die das jeweilige Modell von den verantwortlichen politischen Entscheidungsträgern auf kommunaler Ebene sowie auf Landes- und Bundesebene erhalten wird?
Geringe organisatorische Komplexität	Wie gering sind der Aufwand und die Risiken bei Gestaltung, Aufbau und Steuerung der für das jeweilige Modell neu erforderlichen oder bereits vorhandenen Organisationseinheiten?
Geringe technische Komplexität	Wie gering sind der Aufwand und die Risiken bei Gestaltung, Aufbau und Betrieb der neu erforderlichen oder bereits vorhandenen technischen Infrastruktur für die Unterstützung bzw. Umsetzung des jeweiligen Modells?
Nutzung vorhandener Infrastruktur	Wie hoch ist bei dem jeweiligen Modell der Grad der Nutzung bereits existierender Telefonservice-Einrichtungen, vorhandener IT-Infrastrukturen und verfügbarer Standards?
Berücksichtigung lokaler und regionaler Besonderheiten	Wie hoch ist bei dem jeweiligen Modell der Grad der Berücksichtigung von lokal und regional vorhandenen Erwartungen und Anforderungen sowie sich bietenden Optionen zur Kooperation mit dem Bürgertelefon 115 und zur Integration von Leistungsangeboten?
Schnelligkeit der Einführung	Wie schnell können die Umsetzung der ersten Stufe und der weitere Ausbau des jeweiligen Modells erfolgen?

Die Bewertung zeigt, dass das unvernetzte und das multizentrische Modell die Kriterien am besten erfüllen (Schaubild 5). Die übrigen Modelle weisen im Vergleich keine signifikanten Vorteile auf und werden daher im Folgenden nicht weiter betrachtet.

Sowohl beim unvernetzten als auch beim multizentrischen Modell wird die Leistung so dezentral wie möglich durch die lokalen und regionalen Servicecenter erbracht. Die Einbindung heute bereits vorhandener Servicecenter erlaubt zudem einen schnellen Start in den entsprechenden Regionen.

Für das multizentrische Modell spricht darüber hinaus, dass es den übergreifenden Austausch von Wissen und Erfahrungen unterstützt und eine einheitliche Servicequalität fördert. Mit den regionalen Zentren entsteht eine zusätzliche Ebene, auf der sich über Kooperationen weitere Synergien sowohl bei den Prozessen als auch bei der Technik erschließen lassen. Das multizentrische Modell hat damit erste Priorität.

Schaubild 5

BEWERTUNG ERGEBNISSE DER 5 ALTERNATIVEN MODELLE

	Zentralmodell	Unvernetztes Modell	Sternmodell	Netzmodell	Multizentrisches Modell
Serviceversprechen und Nutzen					
Politische Durchsetzbarkeit					
Geringe organisatorische Komplexität					
Geringe technische Komplexität					
Nutzung vorhandener Infrastruktur					
Berücksichtigung lokaler und regionaler Besonderheiten					
Schnelligkeit der Einführung					
Priorität	5	2	4	3	1

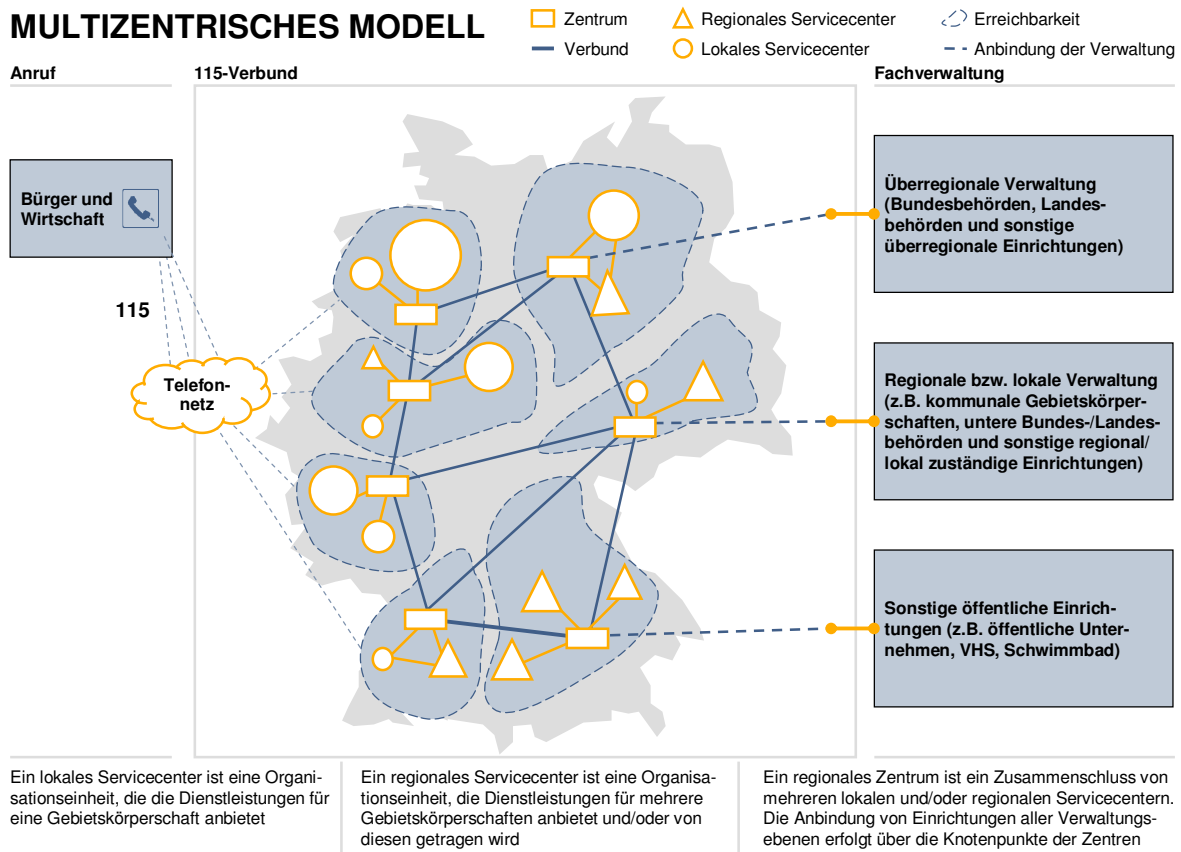
Die Realisierbarkeit des Bürgertelefons 115 hängt in besonderem Maße auch davon ab, ob diesem Projekt rechtliche Hindernisse entgegenstehen: Würde die Einführung Gesetzesänderungen erforderlich machen, wäre die politische Durchsetzbarkeit des Projekts stark beeinträchtigt. Die Komplexität würde sich deutlich erhöhen, eine rasche Umsetzung wäre kaum möglich. Deshalb wurde im Rahmen dieser Studie eine rechtliche Machbarkeitsprüfung für das ausgewählte multizentrische Modell vorgenommen.³⁸ Diese ergab, dass einer Umsetzung keine rechtlichen Hindernisse entgegenstehen. Im Gegenteil: Die im multizentrischen Modell vorgesehene dezentrale Ausgestaltung greift die verfassungsrechtlich verankerte differenzierte Zuständigkeits- und Verantwortlichkeitsverteilung auf. Das auf Gegenseitigkeit und Freiwilligkeit basierende Netzwerk lässt sich daher so umsetzen, dass eine Änderung der rechtlichen Rahmenbedingungen nicht nötig ist.

Im Folgenden wird das in Schaubild 6 dargestellte multizentrische Modell entlang der vier Gestaltungskriterien Organisation, Governance, Prozesse und Technik konkretisiert.

38 Eine ausführliche Darstellung der rechtlichen Rahmenbedingungen findet sich in der separat veröffentlichten detaillierten Studienfassung

Schaubild 6

MULTIZENTRISCHES MODELL



ORGANISATION

Die lokalen und regionalen Servicecenter sind als eigenständige Organisationseinheiten ausgelegt, die von einer (zumeist kommunalen) Gebietskörperschaft eigenverantwortlich getragen werden. Wesentlicher Bestandteil der Servicecenter-Organisation sind die Telefonarbeitsplätze zur Bearbeitung der eingehenden Anrufe. Diese Telefonarbeitsplätze sind in der Regel in zwei Gruppen unterteilt: Mitarbeiter im „First Level“ sind für die Annahme der Anrufe verantwortlich und erledigen die eintreffenden Anfragen nach Möglichkeit bereits im ersten Gespräch. Ist dies in einer vorgegebenen Zeitspanne nicht möglich, so leiten die „First Level“-Mitarbeiter die Anfrage an einen Spezialisten aus dem „Second Level“, der sie weiterbearbeitet und dazu ggf. eine umfassende Recherche vornimmt. Der Pool der „Second Level“-Mitarbeiter kann in fachlich unterschiedliche Bereiche aufgeteilt sein und neben Mitarbeitern aus dem Servicecenter auch Verwaltungsexperten aus den angebotenen Behörden umfassen.

Da die Servicequalität entscheidend von dem im Servicecenter verfügbaren Wissen abhängt, gibt es eine eigene Organisationseinheit, die ausschließlich für die Aktualisierung und kontinuierliche Ergänzung der genutzten Informationsquellen verantwortlich ist. Weitere unterstützende Funktionen sind Qualitätsmanagement, Schu-

lung, IT-/Infrastrukturmanagement, Marketing und Presseabteilung, sowie Personalverwaltung und die Leitung des Servicecenters.

Je nach Art der Einbettung des Servicecenters in die Verwaltung sind abweichende organisatorische Lösungen möglich. Insbesondere können einzelne Funktionen (z.B. IT-/Infrastrukturmanagement) oder auch die Personalverwaltung von anderen Fachbereichen wahrgenommen werden. Ebenso ist es vorstellbar, dass Organisationseinheiten mehrerer lokaler Gebietskörperschaften und/oder alternative Betreiber die Funktionen des Bürgertelefons 115 wahrnehmen (vgl. Kapitel 5). Die Bündelung gemeinsam genutzter Funktionen ist sowohl bei den regionalen Servicecentern als auch bei den regionalen Zentren möglich und ggf. aus Kosten- und Wirtschaftlichkeitsgründen sinnvoll.

Hinsichtlich der Übertragung der Verantwortung für die erforderlichen Dachfunktionen des 115-Verbunds gibt es grundsätzlich zwei Alternativen: Sie können einer "Zentrale 115" zugeordnet oder als Sonderaufgaben von einzelnen Mitgliedern (bzw. Gruppen), Arbeitskreisen oder z.B. Kooperationsplattformen übernommen werden. Grundsätzlich schließen sich zentrale und kooperative Verantwortung hierbei nicht aus. Eine Kombination ist ebenso möglich wie eine flexible Anpassung über die Zeit (z.B. im Zuge des weiteren Ausbaus). Schaubild 7 zeigt die Abgrenzung der Organisationseinheiten des Bürgertelefons 115.

Schaubild 7

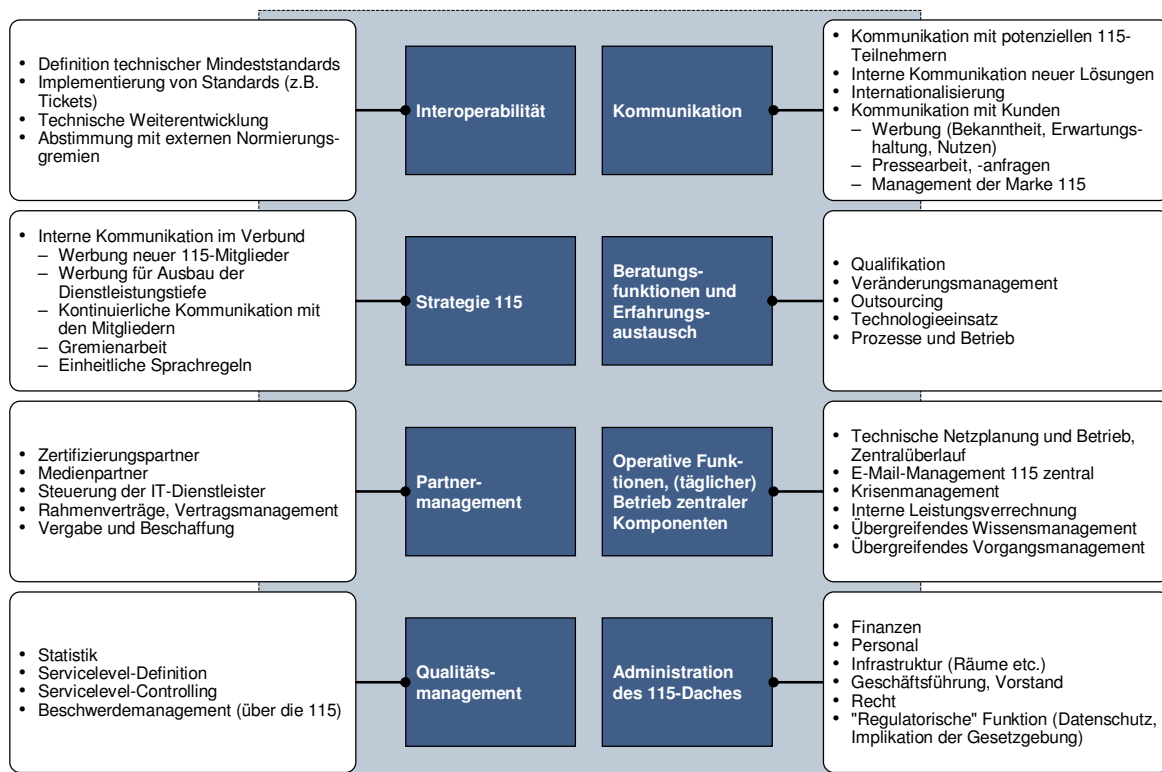
ABGRENZUNG DER ORGANISATIONSEINHEITEN BEIM BÜRGERTELEFON 115

115-Dachorganisation		115-Servicecenter		Regionale Zentren
Zentrale	Kooperativ	Lokales Servicecenter	Regionales Servicecenter	
<ul style="list-style-type: none"> • Zentrale Struktureinheit für das Bürgertelefon 115 <ul style="list-style-type: none"> – Anfangs als Projekt, perspektivisch ggf. als Verein oder Stiftung – Organisatorischer Gestaltungsbedarf (mittelfristig) <ul style="list-style-type: none"> • Rechtsform/Trägerschaft (im Zweifel als eigenständige Körperschaft) • Funktionale Ausgestaltung 	<ul style="list-style-type: none"> • Zentrale/übergreifende (v.a. Infrastruktur- und Betreiber-)Funktionen • Organisatorische Anbindung/Ausgestaltung flexibel und an unterschiedlichen Stellen realisierbar, z.B. mit Funktionsübernahme <ul style="list-style-type: none"> – Durch einzelne Mitglieder für alle Regionen/eine Region – Durch (Regional-)Verbünde – Durch Arbeitsgruppen – In Kooperationen mit z.B. gemeinsamen Geschäftsstellen – Durch Dritte 	<ul style="list-style-type: none"> • Eine kommunale/lokale Gebietskörperschaft nutzt bzw. betreibt für ihren Hoheitsbereich ein Servicecenter (bei unterschiedlich vorstellbaren Betreibermodellen – von einer Amtslösung bis hin zu PPP- und Outsourcing-Modellen) 	<ul style="list-style-type: none"> • Mehrere Kommunen/lokale Gebietskörperschaften nutzen bzw. betreiben gemeinsam ein Servicecenter (als gemeinsame Einheit, durch Aufgabenübertragung an einzelne oder mehrere Verbundmitglieder, durch Auftragsbeziehung oder Ähnliches) 	<ul style="list-style-type: none"> • Kooperation zwischen (ggf. auch mehreren) regionalen und lokalen Servicecentern • Funktionen <ul style="list-style-type: none"> – Erfahrungsaustausch zwischen den Servicecentern – Gemeinsamer Betrieb von Infrastrukturkomponenten (z.B. der Datenbank für und der Anbindung an das Wissensmanagement) – Kooperationen bei Überläufen – Gemeinsame Vertretung der in der Region kooperierenden Servicecenter im Gesamtverbund
Bereitstellung der 115-Infrastruktur und übergreifender Funktionen		Bereitstellung der 115-Dienstleistungen und dezentraler (Betriebs-)Funktionen		

Bei der Abgrenzung der wesentlichen übergreifenden Funktionen im 115-Verbund ist zu entscheiden, bis zu welchem Grad einzelne Funktionen (z.B. die Kommunikation nach außen und das Marketing) bestimmten Organisationsbereichen zugeordnet werden. Da zahlreiche Funktionen bereits in den Servicecentern vorhanden sind, spricht vieles für einen stärker dezentral ausgelegten Verbund. Die meisten der in Schaubild 8 dargestellten Funktionen können – als Gegenseitigkeits-Beiträge in einem Verbund – von Mitgliedern abgedeckt werden, so dass nur eine kleine Dachorganisation erforderlich ist.

Schaubild 8

ÜBERGREIFENDE FUNKTIONEN IM 115-VERBUND



GOVERNANCE

Die Übernahme von Verantwortung durch die Servicecenter wird auch die Bildung einer kooperativ ausgelegten Führungs- und Steuerungsstruktur (Governance) unterstützen. Eine solche Struktur ist zielführend, um ein 115-Verbundmanagement zu etablieren, das auf Freiwilligkeit basiert und den kommunalen Aspekt des Bürgertelefons 115 dauerhaft stärkt. Die Aufgabe der übergreifenden Führung besteht darin, die regionale Verbreitung des Bürgertelefons 115 sowie die angebotene Dienstleistungsbreite und -tiefe in einem Maße voranzutreiben, das für alle Mitglieder tragbar ist. Zudem ist sie für die Vereinbarung von Richtlinien und Mindeststandards bei der Servicequalität, den Prozessabläufen und der eingesetzten Technik verantwortlich.

Dies stellt sicher, dass das Bürgertelefon 115 bei Bürgern und Unternehmen ein konsistentes Image aufbaut. Gleichzeitig wird so die Aufnahme neuer Mitglieder erleichtert.

Für die Verteilung der übergreifenden Funktionen auf die Dachorganisation, die regionalen Zentren und die Servicecenter sind unterschiedliche Lösungen möglich. Beispielsweise kann die 115-Dachorganisation die Verantwortung für die Strategie 115, Teile des Partnermanagements und übergreifende Kommunikationsaufgaben tragen. Die regionalen Zentren unterstützen neue Mitglieder und fördern nicht nur den Erfahrungsaustausch zwischen den Servicecentern, sondern auch ein regional übergreifendes Qualitätsmanagement. Arbeitsgruppen mit Vertretern aus den Servicecentern entwickeln übergreifende Standards und Maßnahmen zur Erreichung der Interoperabilität. Die Verantwortung für das Management lokaler Partner und für lokale Kommunikationsaufgaben liegt in den einzelnen Servicecentern; zudem übernehmen diese aber auch operative Aufgaben für zentrale Komponenten, z.B. den Betrieb von Systemen des zentralen Wissensmanagementsystems.

Aus heutiger Sicht wird angestrebt, neben einer in einer kleinen institutionellen Dachorganisation angesiedelten Verbund-Geschäftsführung (mit zugeordneten Fachfunktionen) eine auf Gremien der Teilnehmer basierende Führungsstruktur einzurichten. Dabei ist es sinnvoll, funktions-/themenbezogene Arbeitskreise oder Fachgruppen (ggf. auch mit regionalen Unter-Arbeitskreisen) einzurichten, die grundsätzlich allen Teilnehmern am Bürgertelefon 115 offenstehen. In entsprechende Gremienstrukturen zu wählende Sprecher oder Vertreter werden dann mit Führungs- und Steuerungsaufgaben für den Gesamtverbund bevollmächtigt.

PROZESSE

Voraussetzung für weitgehend einheitliche Serviceprozesse in allen Servicecentern ist zum einen die grundlegende Übereinstimmung auf den oberen Prozessebenen. Zum anderen sind verbindliche Regelungen für die Schnittstellen zu treffen – für die Übergabe von Verantwortung, Anrufen und Informationen innerhalb des Verbunds bzw. an die angebundenen Verwaltungen. Bei der Bearbeitung der eingehenden Anrufe gewährleistet ein zweistufiger Prozess – Annahme und Bearbeitung von Anfragen zunächst von „First Level“-Mitarbeitern sowie anschließende Weiterleitung zeitintensiver Anliegen an „Second Level“-Spezialisten – eine hohe Erreichbarkeit des Servicecenters. Bei Anfragen, die das Servicecenter nicht direkt lösen kann, erfasst es die erforderlichen Informationen und leitet sie als Vorgang an die zuständige Stelle weiter. Der grundsätzliche Ablauf sowie die übermittelten Vorgangsdaten sind dabei in allen Servicecentern einheitlich. Bei den einzelnen Prozessschritten können sich jedoch Unterschiede ergeben, wenn z.B. verschiedene Informationsquellen oder -systeme genutzt werden oder die Einbindung der lokalen Verwaltung individuell geregelt ist.

Die grundsätzliche Übereinstimmung der Prozesse spielt eine besondere Rolle bei der Reaktion auf Ereignisse (z.B. Krisen), die häufig regional übergreifende Auswirkungen haben: Das Vorgehen bei der Aufnahme solcher Meldungen, bei der Verarbeitung und Aufbereitung der Informationen sowie bei deren Weiterleitung im Verbund und letztlich an die Anfrager muss einheitlich geregelt sein. Nur so lassen sich sowohl eine schnelle Reaktion als auch eine effektive und konsistente Informationsvermittlung sicherstellen.

Die unterstützenden Prozesse für das Qualitätsmanagement und das Wissensmanagement wirken sich direkt auf die Servicequalität des Bürgertelefons 115 aus, die jedoch bei allen Servicecentern möglichst einheitlich sein sollte. Dementsprechend gibt es große Gemeinsamkeiten bei Abläufen, verwalteten Daten und zu überwachenden Zielen. Ein Erfahrungsaustausch zwischen den Servicecentern über die Qualitätssicherungsmethoden und erreichten Ziele verspricht ein signifikantes Verbesserungspotenzial. Noch dringender ist jedoch die Zusammenarbeit beim Wissensmanagement:

Übergreifend relevantes Wissen muss gemeinsam nutzbar, die Verantwortung für die Aktualisierung und Pflege aufgeteilt sein.

Ein Unterstützungsprozess mit besonderer Bedeutung für das Bürgertelefon 115 ist die Integration der Servicecenter mit der nachgelagerten Verwaltung. Kooperationen fördern den Informationsaustausch und führen zu schnelleren und besseren Serviceleistungen für Bürger und Unternehmen. Zudem wird die Verwaltung durch die Verlagerung von Arbeiten auf die Servicecenter entlastet.

TECHNIK

Wesentliche Bestandteile der IT-Infrastruktur sind zum einen die verschiedenen Anwendungen sowie Systeme für die Verarbeitung von Daten und Sprache, zum anderen die Netzwerke und Schnittstellen zur Verbindung der Servicecenter untereinander und zur Kommunikation mit den Behörden. Die Herausforderung besteht darin, die definierten Anforderungen und Qualitätsstandards mit den heute und auch künftig heterogenen IT-Lösungen umzusetzen – dabei aber gleichzeitig die Kompatibilität zwischen den Servicecentern sicherzustellen. Die Vereinbarung von Standards für den Austausch von Daten innerhalb des 115-Verbunds sowie mit externen Partnern kann dazu einen Beitrag leisten. Das gilt ebenso für Maßnahmen, die die Interoperabilität sicherstellen. Neue Systemlösungen und Schnittstellen sollten – so weit dies möglich ist – gemeinsam und einheitlich umgesetzt werden.

In den Servicecentern umfasst die Infrastruktur das Wissensmanagementsystem mit Funktionen zur Suche in unterschiedlichen Informationsquellen, das Vorgangmanagementsystem zur Dokumentation von Anfragen und deren Weiterleitung an die verantwortlichen Stellen sowie die Telefonanlage für die Verteilung der Anrufe auf die Telefonmitarbeiter. Zudem werden dort, wo dies technisch realisierbar und

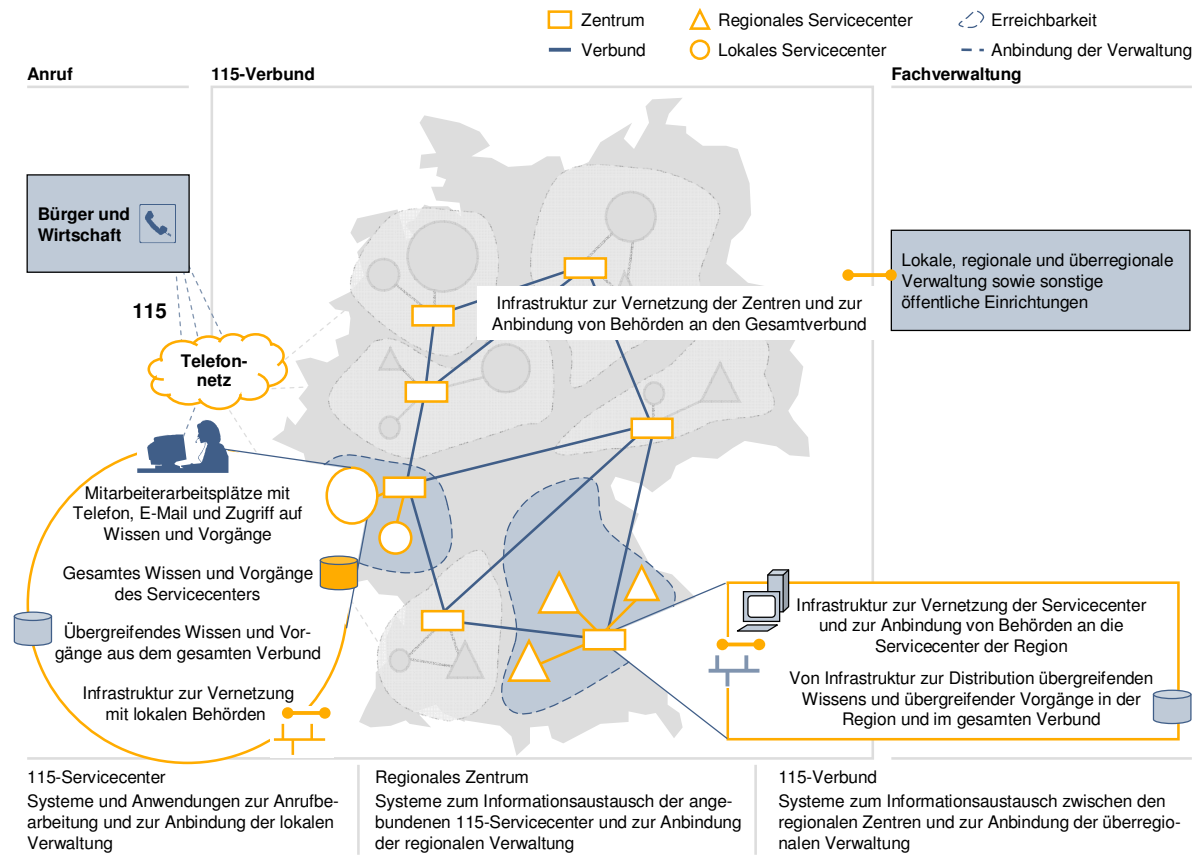
wirtschaftlich sinnvoll ist, Schnittstellen für die Integration mit den Fachverfahren der lokalen Behörden geschaffen.

- ¶ *Wissensmanagement:* Das Wissensmanagementsystem hat für das Bürgertelefon 115 einen sehr hohen Stellenwert. Einerseits müssen unterschiedliche Informationsarten und Datenquellen zusammengeführt werden. Andererseits ist der übergreifende Teil des Wissens über alle Servicecenter zu verteilen und zu synchronisieren. Zudem gilt es, das Wissensmanagement mit den in den Servicecentern lokal eingesetzten Anwendungen zu integrieren, die von den Telefonmitarbeitern genutzt werden. Das Wissensmanagementsystem muss Funktionen bieten, mit denen sich das Wissen in den Servicecentern und angebundene Behörden durch eine Vielzahl von verantwortlichen Autoren erfassen und pflegen lässt. Zusätzlich sind Schnittstellen für den wiederholten Austausch mit verschiedenen Datenquellen inkl. der Transformation von Bezeichnungen und Strukturierungen erforderlich. Ein effizienter Mechanismus zur Verteilung und Synchronisierung der Daten innerhalb des 115-Verbunds kann mit Hilfe der regionalen Zentren realisiert werden, die als „Daten-Hubs“ für ihre jeweilige Region agieren und untereinander vernetzt sind. Die wohl größte Herausforderung beim Wissensmanagement liegt in der Abbildung der vielfältigen Strukturen und unterschiedlichen Informationsarten des gesamten relevanten Verwaltungswissens in einer einheitlichen, aber dennoch flexiblen Form. Neben XML als Auszeichnungssprache sind hierzu effektive Methoden zur Abbildung von übergreifend vereinbarten Bezeichnungen und Relationen erforderlich.
- ¶ *Vorgangsmangement:* Die Anforderungen an das Vorgangsmangementssystem sind in puncto Integration mit den vorhandenen Systemen und Verteilung zwischen den Servicecentern mit dem Wissensmanagement vergleichbar. Einfacher stellt sich die Verwaltung der Datenstrukturen dar: Ein Vorgang lässt sich durch einige wenige standardisierte Felder beschreiben. Da auch die Anzahl der zu verteilenden Vorgänge nur einen Bruchteil des übergreifenden Wissens ausmacht, kann die Infrastruktur somit beide Bereiche abdecken.
- ¶ *Anrufoverteilung:* Anrufer werden anhand ihres Festnetzanschlusses oder des aktuellen Eingangs ihres Anrufs aus dem Mobilfunk-Netzwerk einer bestimmten Region zugeordnet und mit dem zuständigen Servicecenter verbunden. Ist ein Servicecenter nicht erreichbar – etwa weil alle Mitarbeiter im Gespräch sind – und überschreitet die Wartezeit einen vorab definierten Servicelevel, so wird der Anruf an ein anderes Servicecenter weitergeleitet. Dazu müssen entsprechende Regeln in den Telefonanlagen der Servicecenter definiert sein: Festzulegen sind die Bedingungen für die Weiterleitung (z.B. anhand der Wartezeit oder in Abhängigkeit von Wochentag und Uhrzeit) und die Servicecenter, an die ein Anruf weitergeleitet werden soll. Die-

se Überlaufregelung erfordert eine Verbindung zwischen den TK-Anlagen und ggf. zusätzliche technische Komponenten, was in einer homogenen Systemlandschaft einfacher realisierbar ist.

Schaubild 9 zeigt, wie die Bausteine der Infrastruktur Bürger und Unternehmen mit dem Bürgertelefon 115 verbinden und wie dieses wiederum mit den Einrichtungen der Verwaltung verbunden ist.

Schaubild 9



5 Geschäfts- und Betreibermodelle: Kosten und Komplexität sind begrenzt

Die Realisierung des Bürgertelefons 115 ist mit zusätzlichen Kosten für die Verwaltung verbunden. Der Mehraufwand bleibt jedoch begrenzt. Für die Verrechnung von Leistungen zwischen den 115-Servicecentern und der 115-Dachorganisation empfiehlt sich das Gegenseitigkeitsmodell, das sich durch geringe Komplexität auszeichnet. Welches Betreibermodell für ein Servicecenter am besten geeignet ist, hängt hingegen von den Gegebenheiten der jeweiligen Gebietskörperschaft ab – die Entscheidung darüber sollte und kann daher dezentral fallen.

VERTRETBARE FINANZIELLE BELASTUNG FÜR DIE VERWALTUNG

Wie hoch die Kosten für die Umsetzung des Bürgertelefons 115 in den einzelnen Mitgliedsbehörden sein werden, hängt – ausgehend von den bestehenden Strukturen – maßgeblich von drei Faktoren ab: der im Servicecenter angestrebten Dienstleistungsbreite und -tiefe, der Personalausstattung sowie der benötigten Infrastruktur. Die folgenden Abschnitte schätzen Ausgaben und Einnahmen sowohl für ein lokales bzw. regionales 115-Servicecenter als auch für die geplante 115-Dachorganisation ab. Als Grundlage der Berechnungen dienen neben der durchgeführten empirischen Studie nationale und internationale Erfahrungen mit vergleichbaren Servicenummern.

Aufbau und Betrieb lokales bzw. regionales Servicecenter

In der Aufbauphase fallen Investitionskosten für Konzeption, Hard- und Software, Systemintegration sowie Arbeitsplatzausstattung, Personalschulung und Räumlichkeiten an. Wie hoch diese Kosten im Einzelnen sind, hängt von zahlreichen Variablen ab: z.B. der Ist-Ausstattung, der geplanten Dienstleistungsbreite und -tiefe, der erforderlichen Qualität von Software und Hardware, dem Umfang der technischen Integration in die Verfahren der Fachbehörden und den benötigten Räumlichkeiten.

Nationalen und internationalen Erfahrungen zufolge liegt die Bandbreite der Investitionskosten schätzungsweise zwischen 100.000 bis 400.000 EUR je 100.000 Einwohner. Zahlen zu den tatsächlichen Kosten können erst die geplanten Modellprojekte liefern. Prozentual verteilen sich die Kosten wie folgt auf die einzelnen Kategorien:

- ¶ Konzeptionskosten inkl. externer Dienstleistungen: ca. 20%
- ¶ Hard- und Softwarekosten inkl. Integration und Arbeitsplatzausstattung: ca. 60%
- ¶ Personalschulungskosten: ca. 10%
- ¶ Raumkosten: ca. 10%.

Schaubild 10 zeigt den qualitativen Finanzierungsbedarf in Abhängigkeit vom Reifegrad der vorhandenen Infrastruktur.

Schaubild 10

FINANZIERUNGSBEDARF WÄHREND DER AUFBAUPHASE IN ABHÄNGIGKEIT VOM REIFEGRAD

○ Niedrig
● Hoch

Reifegrad	Bisherige Dienstleistungen	Finanzierungsbedarf
Ausgebaute Callcenter-/Bürger-telefon-Infrastruktur	<ul style="list-style-type: none"> • Weitervermittlung an angeschlossene Einheiten • Zahlreiche unterschiedliche Dienstleistungen • Auskunft in Ausnahmen auch über eigene Zuständigkeit hinaus 	
Bürgertelefon	<ul style="list-style-type: none"> • Umfassende Auskünfte zur eigenen Organisation • Weiterleitung, Auskünfte oder Tipps zu weiteren Ansprechpartnern 	
Telefonzentrale	<ul style="list-style-type: none"> • Weiterleitung von Anrufen innerhalb der eigenen Organisation • Einfache Auskünfte zur eigenen Organisation 	
Keine Infrastruktur	<ul style="list-style-type: none"> • Keine Dienstleistungen 	

Die Investitionskosten können durch Anschubfinanzierung sowie externe öffentliche und/oder private Finanzierung gedeckt werden. Dabei sind verschiedene Varianten denkbar, z.B. zentrale oder dezentrale Finanzierung und öffentlich-private Kooperation.

Ist das Servicecenter aufgebaut, fallen Kosten für den laufenden Betrieb an. Diese Betriebsausgaben setzen sich aus den Kosten für Personal, Hard- und Software, Datenhaltung und -aktualisierung, Netz und Telekommunikation, Räumlichkeiten und externe Dienstleistungen zusammen.

Zur Abschätzung der Betriebskosten wurden die Erfahrungen verschiedener öffentlicher Servicecenter im In- und Ausland ausgewertet, die mit dem geplanten Profil der 115-Servicecenter vergleichbar sind. Im Ergebnis zeigte sich: Die Kosten pro Anruf sind von der Dienstleistungsbreite und -tiefe, von der Personal- und Infrastrukturausstattung sowie von der Anzahl der Anrufe je Einwohner und Zeiteinheit abhängig.

Darauf aufbauend wurden zwei Szenarien³⁹ entwickelt, die die Bandbreite der Betriebskosten für ein 115-Servicecenter für 100.000 Einwohner darstellen:

- ¶ In *Szenario 1* beträgt das Volumen 1,0 Anrufe je Einwohner und Jahr. Die Kosten pro Anruf belaufen sich auf 3 EUR.
- ¶ *Szenario 2* sieht ein Volumen von 1,5 Anrufen je Einwohner und Jahr vor. Die Kosten pro Anruf betragen 5 EUR.

Auf Basis dieser Modellrechnung ergeben sich je 100.000 Einwohner Gesamtausgaben (ohne Abschreibungen und im „eingeschwungenen“ Zustand) in Höhe von 300.000 bis 750.000 EUR. Bei den Kosten ist Folgendes zu berücksichtigen:

- ¶ Eine Minimalausstattung je 115-Servicecenter kann nicht unterschritten werden, d.h., die Betriebskosten bei 50.000 Einwohnern halbieren sich nicht einfach.
- ¶ Bei Verbundlösungen bzw. größerem Einzugsgebiet treten Skaleneffekte ein.
- ¶ Die Verteilung der Kosten auf die einzelnen Positionen kann situationsspezifisch stark variieren.

Einnahmen während der Betriebsphase können durch zusätzliche Haushaltsmittel, Umschichtungen bisheriger Ausgaben bzw. aus anderen Ämtern, Umlagen/Anrufentgelte und Leistungen für Dritte/Sonderaktionen erzielt werden. Die Bürger bzw. Unternehmen sollten bei Inanspruchnahme der 115-Serviceleistungen aber keine Kosten tragen müssen, die ggf. über ein in der Höhe noch festzulegendes Anrufentgelt hinausgehen.

³⁹ Zur Abbildung der Bandbreite sind nur die Minimal- und Maximal-Szenarien dargestellt. Allen Szenarien liegen die folgenden drei Annahmen zur Betriebskostenstruktur zugrunde: 1.) Personalkosten: ca. 80%, 2.) Infrastrukturkosten: ca. 15% und 3.) Kosten für externe Dienstleistungen: ca. 5%

Aufbau und Betrieb der 115-Dachorganisation⁴⁰

Die 115-Dachorganisation spielt bei der Koordination zentraler Aktivitäten und dezentraler Servicecenter eine entscheidende Rolle. Beim Aufbau einer solchen Dachorganisation fallen Investitionskosten an für die Konzeption inkl. externer Dienstleistungen, Hard- und Software inkl. Integration und Arbeitsplatzausstattung, Personalschulung und Räumlichkeiten. Nach grober Schätzung belaufen sich diese Kosten auf 1,3 bis 2,3 Mio. EUR. Genauere Werte für die einzelnen Kategorien lassen sich ermitteln, sobald das Aufgabenprofil der 115-Dachorganisation im noch aufzustellenden Geschäftsplan festgelegt ist.

Für die Deckung der Investitionskosten kommen eine zentrale Anschubfinanzierung, eine öffentliche Anschubfinanzierung durch Umlage, eine externe private Anschubfinanzierung oder – was häufig der Fall ist – eine Kombination der Ansätze in Frage.

Die jährlichen Betriebskosten für die 115-Dachorganisation liegen nach grober Schätzung bei 2,7 bis 4,8 Mio. EUR. Werden die Aufgaben der 115-Dachorganisation dezentral wahrgenommen, fallen die entsprechenden Kosten in den dezentralen Einheiten an:

- ¶ Der Ressourcenbedarf liegt bei ca. 25 bis 35 Mitarbeitern. Sie erbringen qualifizierte Beratungsleistungen für die dezentralen 115-Servicecenter, übernehmen die Qualitätskontrolle, entwickeln Standards und sind für Kommunikation zuständig. Bei durchschnittlichen Kosten von jährlich ca. 80.000 bis 100.000 EUR je Mitarbeiter inkl. Arbeitgeberanteile ergeben sich für den laufenden Betrieb Kosten in Höhe von 2,0 bis 3,5 Mio. EUR im Jahr.
- ¶ Für Soft- und Hardwareausstattung, Telekommunikation, Sachmittel sowie Mieten fallen jährlich Kosten in Höhe von schätzungsweise 0,4 bis 0,7 Mio. EUR an.
- ¶ Durch die Inanspruchnahme von externem Know-how in Form von juristischer Beratung, Wirtschaftsprüfung, Jahresabschluss etc. entstehen weitere Kosten. Einzuplanen sind hier schätzungsweise 0,3 bis 0,6 Mio. EUR im Jahr.

Zur Deckung dieser Betriebskosten sind zusätzliche zentrale Haushaltsmittel, Umlagen von den lokalen 115-Servicecentern, Anrufentgelte (z.B. für die Überlaufübernahme) und Leistungen für Dritte bzw. Sonderaktionen denkbar.

⁴⁰ Im Anschluss an diese Strategiestudie und nach Festlegung der Aufgaben ist ein detaillierter Geschäftsplan für die 115-Dachorganisation zu entwickeln

Gesamtbetrachtung finanzieller Mehraufwand und Nutzeneffekte

Bei geschätzten Betriebskosten von maximal 750 Tsd. EUR je 100.000 Einwohner betragen die Ausgaben für ein über alle Gebietskörperschaften und Fachbehörden hinweg flächendeckend ausgebautes Bürgertelefon 115 ca. 600 Mio. EUR jährlich. Hierbei handelt es sich jedoch zum größten Teil nicht um zusätzliche Kosten – denn auch heute bieten Kommunen bereits telefonischen Zugang zu ihren Dienstleistungen an. Bei Berücksichtigung der entsprechenden Umschichtungen dürfte die zu erwartende – auch mittel- und langfristige – Bruttomehrbelastung schätzungsweise bei ca. 15 bis 20% der heutigen Betriebskosten für telefonische Zugänge liegen – verursacht vor allem durch das deutlich erweiterte Serviceversprechen. Damit beläuft sich der Mehraufwand auf insgesamt weniger als 125 Mio. EUR p.a. inkl. der Kosten für übergreifende Funktionen.

Diesem Mehraufwand stehen Nutzeneffekte gegenüber, die ggf. an anderer Stelle, z.B. in nachgelagerten Fachbehörden, zu Ausgabensenkungen führen. In welchem Umfang die Mehrausgaben durch Ausgabensenkungen kompensiert werden können, lässt sich auf Grund fehlender empirisch abgesicherter Werte kaum prognostizieren. Mittelfristig ist allerdings zu erwarten, dass ein 115-Servicecenter auch bei Leistungsausweitung bzw. Erhöhung des Serviceniveaus einen spürbaren Beitrag zu mehr Effizienz und weniger Kosten in Gebietskörperschaften und Behörden leisten wird. Zu den Nutzeneffekten gehören z.B.

- ¶ Einsparungen durch eine geringere Zahl von Anrufen und weniger Störzeiten in den Ämtern bzw. Fachbehörden (Vermeidung von Such- und Mehrfachanrufen durch Kombination von Leistungen)
- ¶ Einsparungen und Produktivitätssteigerungen in den Verwaltungsprozessen durch gebündelte Erledigung (z.B. einmalige Stammdatenerfassung)
- ¶ Indirekte Mehrwerte/Verbesserungspotenziale durch zeitnahe Einbindung von Bürgern in – vor allem lokale – Steuerungsprozesse (z.B. rechtzeitige Planung und Durchführung von Reparaturen).

VERRECHNUNG AUF BASIS DES GEGENSEITIGKEITSMODELLS

Für die Kosten- und Leistungsverrechnung zwischen den 115-Servicecentern untereinander sowie zwischen der 115-Dachorganisation und den 115-Servicecentern kommen verschiedene Möglichkeiten in Frage. Drei Modelle wurden näher untersucht. Nach Abwägung der Vor- und Nachteile empfiehlt sich das Gegenseitigkeitsmodell. Es ist am wenigsten komplex und minimiert die Budgetmittel, die die teilnehmenden Behörden in ihren Haushalten zusätzlich bereitstellen müssen.

- ¶ *Gegenseitigkeitsmodell (kleine Umlage)*: Jede Kommune mit eigenem 115-Servicecenter trägt die Grundlast selbst. 115-Mitglieder, die als Kommune oder Fachbehörde kein eigenes Servicecenter betreiben, müssen sich an den Kosten beteiligen und zahlen als Nutzer eines Verbund-Servicecenters entsprechend Kostenbeiträge und/oder eine Umlage (z.B. zur Finanzierung der 115-Dachorganisation). Auf eine differenzierte Leistungsverrechnung z.B. für die Annahme gebietsfremder Bürgeranliegen wird grundsätzlich verzichtet (Gegenseitigkeitsprinzip). Der große Vorteil dieses vergleichsweise einfachen Modells besteht darin, dass nur minimale Verrechnungen und Finanztransfers notwendig sind. Größere Haushaltsumschichtungen bei den 115-Mitgliedern sind nicht erforderlich, was die politische Umsetzbarkeit erleichtern dürfte. Gegen das Modell spricht, dass finanzielle Leistungsanreize fehlen und die Zuschlüsselung nicht verursachungsgerecht ist.
- ¶ *Umlagemodell (große Umlage)*: Jeder Teilnehmer ist verpflichtet, zusätzlich zu den eigenen Grundlastausgaben – z.B. an einen Fonds – einen Umlagebetrag abzuführen, dessen Höhe vom eigenen Status oder von der eigenen Größe abhängt. Die Fondsmittel werden dann zum Ausgleich von Belastungen durch gebietsfremde Anrufe oder die Wahrnehmung übergreifender Funktionen sowie zur Finanzierung der 115-Dachorganisation verwendet. Der Vorteil dieses Modells besteht zum einen in der Begrenzung der notwendigen Finanztransfers auf die Umlagezahlungen, zum anderen in den Leistungsanreizen, die aus der Koppelung der Mittelzuflüsse an die Performance resultieren. Allerdings ist die Festsetzung von Beitragshöhen und Verteilungsschlüsseln sehr aufwändig. Eine verursachergerechte Zuschlüsselung lässt sich bestenfalls teilweise erreichen.
- ¶ *Verrechnungspreismodell*: Alle Anrufe werden statistisch erfasst, für jeden Anruf ist ein Verrechnungspreis definiert. Die 115-Dachorganisation nimmt periodisch eine Abrechnung für alle Mitglieder im 115-Verbund vor, nach der differenziert die jeweils übergreifenden Leistungen einzelner Servicecenter bezahlt werden; die Finanzierung der Dachorganisation und übergreifender Funktionen erfolgt anteilig. Neben der Wahrung des Verursacherprinzips spricht für dieses Modell, dass es prinzipiell auch auf privatwirtschaftliche Organisationsmodelle und Partner angewendet werden kann. Allerdings ist diese Lösung nicht nur komplex und kostenintensiv, sondern stößt möglicherweise auch auf Akzeptanzprobleme bei den beteiligten Behörden.

DEZENTRALE ENTSCHEIDUNG ÜBER BETRIEBSFORM

Für den Betrieb der 115-Servicecenter kommen unterschiedliche Betriebsformen in Frage. Welche Form die beste ist, hängt von den spezifischen Rahmenbedingungen der jeweiligen Gebietskörperschaft ab. Den dezentralen Gebietskörperschaften wird es daher freigestellt, die für sie geeignete Betriebsform auszuwählen. Verlässlichkeit und Rechtssicherheit bleiben im 115-Verbund auch bei Herausbildung unterschiedlicher Betriebsformen gewährt – dafür sorgen das gemeinsam festgelegte Serviceversprechen und die vereinbarten Qualitätsstandards.

Grundsätzlich stehen vier Modelle zur Auswahl:

- ¶ *Vollständige Leistungserbringung in öffentlicher Eigenregie*: Die Leistungserbringung erfolgt entweder durch die Verwaltung (z.B. ein Amt) selbst oder durch eine noch zu gründende abgegrenzte öffentliche Einrichtung (Eigenbetrieb, AöR, öffentliche GmbH o.Ä.).
- ¶ *Öffentlich-öffentliche Kooperation (Public-Public Partnership)*: Die Aufgaben werden über Verwaltungsebenen, Bundesländer oder Kommunen hinweg in einer Public-Public Partnership gebündelt. In der Regel sind die Auftraggeber (Kommunen, Bundesbehörden, Bundesländer) eines 115-Servicecenters auch in der Trägerstruktur vertreten.
- ¶ *Öffentlich-private Kooperation (Public-Private Partnership)*: Eine oder mehrere öffentliche Stellen (Kommune, Land und/oder Bund) gründen zusammen mit einem privaten Partner (oder einem Konsortium) eine gemeinsame Gesellschaft, in die die 115-Serviceleistungen ausgelagert werden. Der private Partner stellt Kapital und Know-how zur Verfügung und übernimmt Teile des Risikos.
- ¶ *Vollständige Leistungserbringung durch Private*: Die 115-Serviceleistungen werden vollständig an ein privates Unternehmen vergeben. Die Steuerung des Anbieters erfolgt z.B. über Servicelevel-Agreements (Dienstleistungsvereinbarungen) im Rahmen eines umfassenden Vertrags.

Schaubild 11 zeigt die Vor- und Nachteile sowie die typischen Herausforderungen bei den Modellen aus Sicht der einzelnen Teilnehmer.

ÜBERSICHT ÜBER VOR- UND NACHTEILE SOWIE TYPISCHE HERAUSFORDERUNGEN DER BETREIBERMODELLE

	Vorteile	Nachteile	Typische Herausforderungen
1 Öffentliche Leistungserbringung	<ul style="list-style-type: none"> • Direkter Zugriff der öffentlichen Hand und damit vergleichsweise leicht steuerbar • Eindeutig geklärte Verantwortlichkeiten 	<ul style="list-style-type: none"> • Einführung von Innovationen unter Umständen erst mit Verzögerung • Vollständige Übernahme wirtschaftlicher Risiken 	<ul style="list-style-type: none"> • Gefährdung durch nicht ausreichende Qualifikation des Personals • Tatsächlich entstehende Kosten schwer zu ermitteln
2 Öffentlich-öffentliche Kooperation	<ul style="list-style-type: none"> • Skaleneffekte besser zu erzielen • Ähnliche "Arbeitskulturen" im öffentlichen Bereich 	<ul style="list-style-type: none"> • Konflikte durch Differenzierungsbestreben • Verzögerungen durch hohen Abstimmungsbedarf • Einführung von Innovationen unter Umständen erst mit Verzögerung 	<ul style="list-style-type: none"> • Implementieren von Mechanismen zum Interessenausgleich • Ausreichende Berücksichtigung der Standort-sensibilität/-politik • Vernetzung zwischen den beteiligten Einheiten • Teilweise mangelnde Flexibilität der Mitarbeiter
3 Öffentlich-private Kooperation	<ul style="list-style-type: none"> • Wissenstransfer • "Nur" präzise Formulierung Zielzustände • Besserer Umgang mit Veränderungen der Arbeitsschwerpunkte sowie der Ausübung von Aufsichts-/Überwachungsaufgaben • PPP sozialverträglicher als Outsourcing • Bessere Allokation und stringentes Management von Risiken 	<ul style="list-style-type: none"> • Komplexität der Governance und Steuerung • Komplexität der Verträge • Existierende Vorbehalte • Typischerweise größere Schwierigkeit der Ableitung von Geschäftsmodellen (Business Case) bei Rückabwicklung • Verwaltungsrechtliche und Datenschutzbedenken 	<ul style="list-style-type: none"> • Vergaberechtliche Hürden • Verhindern von Monopolstrukturen • Aufbau ausreichender interner Kompetenz • Wirtschaftlichkeit gegenüber Umsatzsteuer • Unterschiedliche "Arbeitskulturen" • Überzeugung des Personalrats
4 Private Leistungserbringung	<ul style="list-style-type: none"> • Fokus der öffentlichen und der privaten Seite auf Kernaufgaben • Schnelle Berücksichtigung von Innovationen 	<ul style="list-style-type: none"> • Verlust von Know-how • Komplexe Rückabwicklung • Verwaltungsrechtliche und Datenschutzbedenken 	<ul style="list-style-type: none"> • Vergaberechtliche Hürden • Verhindern von Monopolstrukturen • Aufbau ausreichender interner Kompetenz • Wirtschaftlichkeit vs. Umsatzsteuer • Unterschiedliche "Arbeitskulturen" • Überzeugung des Personalrats

6 Einführungsstrategie: Die Weichen für den Erfolg werden jetzt gestellt

Die Einführung des Bürgertelefons 115 wird mehrere Jahre dauern. Die Weichen dafür müssen die Verantwortlichen jedoch bereits jetzt stellen. Die empirisch ermittelten Erfolgsfaktoren geben den Rahmen vor. Vor allem von der Umsetzungsstrategie und der Kommunikation hängt es ab, wie gut die neue Servicenummer bei Bürgern und Wirtschaft, Verwaltung und Politik ankommen wird. Der Einführungspfad ist insgesamt zukunfts offen zu halten – die ersten Modellprojekte müssen jedoch in jedem Fall gelingen und zu Vorbildern werden.

ENTSCHEIDUNG ÜBER DAS VORGEHEN BEI DER UMSETZUNG

Für die Realisierung des Bürgertelefons 115 kommen grundsätzlich zwei Alternativen in Frage, wobei ein schrittweises Vorgehen im Zuge einer „Multiple-Nucleus-Strategie“ den größten Erfolg verspricht:

- ¶ *Multiple-Nucleus-Strategie*: Zunächst werden einige ausgewählte lokale und/oder regionale Servicecenter eingerichtet, die ein begrenztes Serviceangebot bieten. Sukzessive kommen dann weitere Servicecenter hinzu, bis die Flächendeckung erreicht ist. Das Mindestserviceangebot wird nach und nach erweitert. Für diesen Ansatz sprechen vor allem die bessere politische Durchsetzbarkeit und die geringere Komplexität. Die Teilnehmer sind motiviert, das Angebot lässt sich anhand von fundierten Erfahrungswerten ausbauen.
- ¶ *Big-Bang-Strategie*: Das Bürgertelefon 115 wird auf einen Schlag flächendeckend eingeführt und das Serviceversprechen von Anfang an vollständig erfüllt. Für diese Variante spricht, dass sich so weiße Flecken vermeiden lassen – es gibt von Anfang an keine Region ohne Zugang zum 115-Serviceangebot.

Im Rahmen der Multiple-Nucleus-Strategie wiederum können unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt werden:

- ¶ *„Flächendeckung vor Angebot“*: Hier liegt der Fokus auf dem schnellen Erreichen einer vollständigen Flächendeckung mit grundlegenden Services. Das Mindestserviceangebot wird anschließend schrittweise angepasst.

- ¶ „Angebot und Flächendeckung“: Bei dieser Variante wird das Serviceangebot proportional zur Ausweitung der Flächendeckung angepasst.
- ¶ „Angebot vor Flächendeckung“: In geeigneten Regionen wird ein möglichst umfassendes Serviceangebot eingeführt und weiterentwickelt. Gebietskörperschaften, die zu einem späteren Zeitpunkt einsteigen wollen, müssen dann das sich stetig erweiternde Serviceangebot erfüllen. Die Hürden für eine Teilnahme werden über Zeit immer höher.

Aus heutiger Sicht ist die Variante „Flächendeckung vor Angebot“ vorzuziehen, denn insbesondere die frühzeitige Flächendeckung und fallabschließende Bearbeitung wichtiger Bürgeranfragen werden die Akzeptanz des Bürgertelefons 115 erhöhen. Beim Ausbau des Serviceangebots lassen sich so zudem konkrete Erfahrungen und Bedarfsermittlungen berücksichtigen, was einen effizienten Ressourceneinsatz gewährleistet. Gleichzeitig bleiben die Hürden für die Teilnahme am Bürgertelefon 115 relativ niedrig. Maßnahmen wie Innovationspreise oder -wettbewerbe stellen – Stichwort: Zukunftsoffenheit – darüber hinaus eine beständige Weiterentwicklung des Serviceversprechens sicher.

ENTWICKLUNG EINER ZIELGRUPPENSPEZIFISCHEN KOMMUNIKATION

Das Bürgertelefon 115 ist ein öffentliches Großprojekt mit allen damit typischerweise einhergehenden Risiken. Eine von Anfang an stimmige Kommunikation der Ziele und des Vorgehens kann daher einen erheblichen Beitrag zum Gelingen des Projekts leisten. Dabei wird es insbesondere darauf ankommen, nur solche Erwartungen zu wecken, die das Bürgertelefon 115 tatsächlich auch erfüllen kann.

Die Unterschiedlichkeit der Beteiligten macht eine zielgruppenspezifische Ausgestaltung der Kommunikationsinhalte erforderlich:

- ¶ Bei der Zielgruppe *Bürger, Wirtschaft und Verbände* kommt es darauf an, das Serviceangebot transparent darzustellen und die Erwartungen abzugleichen.
- ¶ Die *Verwaltungen* (Bund, Länder und Kommunen) sind insbesondere über die Beteiligungsmöglichkeiten am 115-Serviceangebot sowie über geplante Meilensteine zu informieren.
- ¶ Die *Politik* muss über den Nutzen informiert und rechtzeitig auf Termine hingewiesen werden, an denen sie für das Projekt erfolgskritische Beschlüsse zu fassen bzw. Entscheidungen zu treffen hat.
- ¶ Im zu schaffenden *115-Verbund* müssen die Erwartungen der beteiligten Partner ausbalanciert werden. Verabredete Standards sind ebenfalls in geeigneter Form zu kommunizieren.

- ¶ Die *Medien* als wichtige Multiplikatoren müssen kontinuierlich über Meilensteine und Nutzeneffekte informiert werden. Zudem können besondere Aktivitäten/Ereignisse über die Medien öffentlichkeitswirksam kommuniziert werden.

Die Kommunikationsinhalte sind zusätzlich nach Realisierungsphasen – Konzeption, Planung, Pilotierung und Ausweitung – zu differenzieren (Schaubild 12).

Schaubild 12

DIE KOMMUNIKATIONSSCHritte MÜSSEN ENTLANG DER ENTWICKLUNGSSCHRITTE ZIELGRUPPENSPEZIFISCH ERARBEITET WERDEN

Zielgruppen	Entwicklungsschritte			
	Konzeption	Planung	Pilotierung	Ausweitung
Bürger/ Wirtschaft/ Verbände	<ul style="list-style-type: none"> Information über den Sachstand Abgleich Erwartungshaltung Kommunikation möglicher Mehrwerte Realistische Meilensteine 	<ul style="list-style-type: none"> Information über realistische nächste Meilensteine Abgleich von Erwartungshaltungen Ggf. Beteiligung an den Planungen 	<ul style="list-style-type: none"> Übergreifende und (in den Regionen) dezentrale Information über Erfolge und Erfahrungen sowie geplante Erweiterungen/Ausweitung Bekanntmachung des Servicespektrums in den Modellregionen 	<ul style="list-style-type: none"> Kontinuierliche Kommunikation erreichter Erfolge und Meilensteine sowie geplanter Aktionen etc.
Verwaltung (Bund, Länder und Kommunen)	<ul style="list-style-type: none"> Information über Sachstand Kommunikation der wesentlichen Meilensteine Mögliche Mehrwerte und erforderlicher Aufwand Ggf. Beteiligung an der Konzeption 	<ul style="list-style-type: none"> Information über Sachstand Kommunikation der Bearbeitungsschritte und wesentlichen Meilensteine Information über Funktionalitäten, Umsetzbarkeit und Finanzierungsmöglichkeiten Darstellung möglicher Betreiber- und Geschäftsmodelle Ggf. Beteiligung an den Planungen 	<ul style="list-style-type: none"> Information über einzugehende "Verpflichtungen" und eigene Leistungserfüllung Kommunikation von Erfolgen und Erfahrungen Information über das Leistungsspektrum in der Pilotphase und geplante Erweiterungen Information über Funktionalitäten, Umsetzbarkeit und Finanzierungsmöglichkeiten Kommunikation von Möglichkeiten der Beteiligung am Verbund Beteiligung an den Pilotierungen 	<ul style="list-style-type: none"> Kontinuierliche Information über den Sachstand Information über Leistungserfüllung, Qualität etc.
Politik (Bund, Länder und Kommunen)	<ul style="list-style-type: none"> Information über den Sachstand Kommunikation der Mehrwerte für Politik Ggf. Beteiligung an der Konzeption 	<ul style="list-style-type: none"> Information über den Sachstand Ggf. Information über geplante bzw. zu fassende Beschlüsse und zu treffende Entscheidungen Abgleich von Erwartungshaltungen Darstellung Geschäfts- und Betreibermodelle Beteiligung an Planungen 	<ul style="list-style-type: none"> Information über den Sachstand Abgleich von Erwartungen Kommunikation von Erfolgen und Erfahrungen Ggf. Information über zu fassende Beschlüsse und zu treffende Entscheidungen 	<ul style="list-style-type: none"> Kontinuierliche Information über den Sachstand Ggf. Information über zu fassende Beschlüsse und zu treffende Entscheidungen Kommunikation der Leistungskennzahlen
Partner im 115-Verbund	–	<ul style="list-style-type: none"> Abgleich von Erwartungshaltungen Aktive Beteiligung an den Planungen bzw. an der Ausarbeitung von Ideen 	<ul style="list-style-type: none"> Kommunikation von verabredeten Standards, Services etc. Aktive Beteiligung an den Planungen bzw. an der Ausarbeitung von Ideen 	<ul style="list-style-type: none"> Benchmarking-Besuche und Kommunikation über Best Practices Kontinuierliche Information über neue Mitglieder, zusätzliche Services, Qualifikationsmaßnahmen, Standards etc.
Medien	<ul style="list-style-type: none"> Kommunikation möglicher Mehrwerte Information über nationale und internationale Erfahrungen 	<ul style="list-style-type: none"> Kontinuierliche Kommunikation geplanter Meilensteine und Mehrwerte 	<ul style="list-style-type: none"> Kontinuierliche Kommunikation von Meilensteinen und Mehrwerten 	<ul style="list-style-type: none"> Kontinuierliche Information über wesentliche Erfolge, Erfahrungen und geplante Aktivitäten/Aktionen

In einem nächsten Schritt gilt es, eine detaillierte Kommunikationsstrategie zu erarbeiten und umzusetzen. Diese muss Antworten u.a. auf die folgenden Fragen geben:

- ¶ Was soll bei der jeweiligen Zielgruppe erreicht werden? Was soll sie im Anschluss an eine Kommunikationsmaßnahme denken bzw. tun?
- ¶ Welche Botschaften sind für die einzelnen Zielgruppen am besten geeignet? Welche Eigenschaften des Bürgertelefons 115 (z.B. Sammelstelle für Informationen sowie Beschwerden, Anlaufstelle für sämtliche Anfragen) sollen in der Kommunikation im Vordergrund stehen?
- ¶ Welche Kommunikationskanäle sollen wann zum Einsatz kommen?

- ¶ Wie sieht eine geeignete Erfolgskontrolle aus? Auf welche Weise lässt sich messen, welche Botschaften bei der Zielgruppe wie gut angekommen sind?

KURZFRISTIGE IMPLEMENTIERUNG WEITERER MASSNAHMEN

Um einen erfolgreichen Start des Bürgertelefons 115 sicherzustellen, müssen die Politik bzw. die verantwortlichen Projektträger über die Erarbeitung der Kommunikationsstrategie hinaus kurzfristig weitere Maßnahmen umsetzen. Diese leiten sich ab aus dem favorisierten multizentrischen Modell sowie der gewählten Einführungsstrategie.

- ¶ *Aufbau einer Projektorganisation:* Die Einführung des Bürgertelefons 115 geht mit vielfältigen regionalen bzw. lokalen, aber auch übergreifenden Aktivitäten einher. Für die Koordination dieser Aktivitäten sind kurzfristig die notwendigen organisatorischen Voraussetzungen zu schaffen. Hierzu empfiehlt es sich, schlagkräftige zentrale und dezentrale Projektorganisationen aufzubauen. Gleichzeitig sind die Rollen und Verantwortlichkeiten aller Beteiligten festzulegen. Dies gilt insbesondere für die Aufgaben der 115-Dachorganisation.
- ¶ *Klärung der Finanzierung:* Für die 115-Dachorganisation ist ein detaillierter Geschäftsplan zu entwickeln, der auch die finanziellen Rahmenbedingungen festlegt. Auf dieser Grundlage ist dann zunächst die Anschubfinanzierung sicherzustellen. Ferner ist zu prüfen, inwieweit ggf. zentrale Finanzmittel für die lokalen bzw. regionalen 115-Servicecenter bereitgestellt werden können.
- ¶ *Inhaltliche Detaillierung:* Damit die lokalen bzw. regionalen Verwaltungen zeitnah mit der Umsetzung des Bürgertelefons 115 beginnen können, müssen Standards zu Qualität, Prozessen und Infrastruktur rasch festgelegt werden. Dazu gilt es, Mindeststandards für das Serviceversprechen und die dafür benötigten Instrumente zu definieren. Zudem ist die Freischaltung bzw. Zuweisung der einheitlichen 115-Servicerufnummer vorzubereiten und mit den Telefondienstleistern abzustimmen. Ferner ist zu regeln, wie mit „weißen Flecken“ umzugehen ist – d.h. den Regionen, in denen es zunächst keine 115-Abdeckung geben wird.
- ¶ *Zeitplanung:* Das 115-Serviceangebot soll zunächst in einigen Modellregionen erprobt werden. Vom Erfolg dieser Modellprojekte wird es abhängen, wie schnell sich später eine Flächendeckung realisieren lässt. Daher sind als Modellregionen zunächst gezielt solche Regionen auszuwählen, die über eine gute „Start-Konfiguration“ verfügen (z.B. bestehende Infrastruktur, Investitionsbereitschaft oder regionaler Zusammenschluss von Kommunen).

Die gesammelten Erfahrungen sind dann systematisch auszuwerten. Interessierten Regionen/Kommunen, die für eine Teilnahme aber noch nicht reif sind, können so Unterstützungsleistungen angeboten werden.

Die ISPRAT-Studie „Strategie 115“ hat die Idee des Bürgertelefons 115 konkretisiert und Wege aufgezeigt, wie sich eine verwaltungseinheitenübergreifende Zusammenarbeit in einem föderalen System gestalten lässt. Die Umsetzung dieser Idee wird einen wesentlichen Beitrag zur Modernisierung der Verwaltung in Deutschland leisten.

Literaturverzeichnis

Bearing Point GmbH(2006), „Kundenmanagement in der Bundesverwaltung“, Frankfurt am Main

Behn, R. (2005), „The Core Drivers of CitiStat: It's Not Just About the Meetings and the Maps“, *International Journal of Public Management*, 8, 3, 295-319

Cabinet Office (2005), „Transformational Government“, London

Directgov (2006), „101 to be the new single non-emergency number“, http://www.direct.gov.uk/en/N11/Newsroom/DG_10034557, 09.15.2007

ecmc GmbH (2003), „Branchenreport: Call Center und Qualifizierung“, Marl

Goldau, T. / Meyer, M. / Weber, J. (2008), „Auf dem Weg zu einer einheitlichen Behördenrufnummer – Empirische Analyse des Status quo von Service Centern und der Bewertung durch Bürger und Wirtschaft“ (Arbeitstitel), WHU – Otto Beisheim School of Management, Lehrstuhl für Controlling und Telekommunikation – Prof. Dr. Dr. h.c. Jürgen Weber, Vallendar. (erscheint 2008)

Halligan, J. (2004), „The Quasi-Autonomous Agency in an Ambiguous Environment: The Centrelink Case“, *Public Administration and Development*, 24, 147-156

Ministère de la fonction publique de la Réforme de L'état et de L'Aménagement du territoire (2005), „Dossier d'informatoin 3939“, Paris

Schellong, A. (2008), „Citizen Relationship Management: A Study of Customer Relationship Management in Government“, Dissertation, Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt am Main. (erscheint 2008)

Seiler, K.; Tielsch, R.; Müller, B.H. (Hrsg.) (2002), „Handlungshilfe: Service Center der öffentlichen Verwaltung gesund und effizient gestalten!“, ASER Eigenverlag, Wuppertal

Scott, E. (1999a), „Centrelink: A Service Delivery Agency in Australia“, Case Study, C16-99-1524.0, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Cambridge, MA

Scott, E. (1999b), „Centrelink: A Service Delivery Agency in Australia Sequel“, Case Study, C16-99-1524.1, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Cambridge, MA

Vardon, S. (2000), „We're from the Government and We're Here to Help - Centrelink's Story“, *Australian Journal of Public Administration*, 28, 3, 63-71

Internetquellen

www.211.org

www.cops.usdoj.gov/

Autoren

Christian Bertmann (Accenture, München)

Dr. Christof Born (CSC, Wiesbaden)

Tina Goldau (WHU - Otto Beisheim School of Management, Vallendar)

Anika Luch (Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften an der Christian-Albrechts Universität, Kiel)

Dr.-Ing. Gamal Moukabary (McKinsey & Company, Berlin)

Dr. Johannes Peters (Hertie School of Governance, Berlin)

Alexander Schellong (Hertie School of Governance, Berlin / Johann Wolfgang Goethe - Universität, Frankfurt am Main)

Sönke Schulz (Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften an der Christian-Albrechts Universität, Kiel)

Jörg Siebert (BearingPoint GmbH, Berlin)

Jan-Henrik Ziesing (Fraunhofer FOKUS, Berlin)

Die Autoren danken:

Dr. Dirk Graudenz (ISPRAT, Sprecher des wissenschaftlichen Beirats;

McKinsey & Company, Hamburg)

Barbara Krug (ISPRAT)

Thomas Langkabel (CSC)

Karoline Rohweder (ISPRAT)

Ferner danken wir den Verantwortlichen der befragten Servicecenter für die offenen Gespräche

Über ISPRAT e.V.

ISPRAT ist eine Kooperation zwischen Wissenschaft und Praxis. Ziel der Forschungskooperation ist der Einsatz von Informationstechnologie zur Erleichterung der Kommunikation zwischen Bürger und der Verwaltung der öffentlichen Hand. Die Informationstechnologie soll dabei aufgrund ihrer Auswirkung auf Gesellschaft, Wirtschaft und Verwaltung nicht nur als technisch-organisatorische, sondern auch als politische Disziplin gesehen werden.

- **IT verändert die Welt. Gestalten Sie IT**

Informationstechnik verändert unsere Wirtschaft, unsere Gesellschaft, unser Leben. Täglich. Global. Umfassend.

Wer diesen Prozess gestalten will, braucht wissenschaftlichen Rat. Nicht nur aus technischer Sicht, sondern auch unter Berücksichtigung von Recht, Organisation und Wirtschaftlichkeit. ISPRAT bündelt Kompetenz und fokussiert dieses Wissen auf aktuelle Themen rund um den IT-Einsatz im öffentlichen Bereich.

- **ISPRAT arbeitet übergreifend, ...**

... weil es für *Interdisziplinäre Studien zu Politik, Recht, Administration und Technologie* steht. Der Name ist Programm, denn die Chancen der Informationstechnologie werden nur unter Berücksichtigung der rechtlichen und administrativen Rahmenbedingungen erschlossen.

Bei uns arbeiten Informatiker, Juristen, Betriebswirte, Organisatoren und Politiker zusammen, damit die Konzepte konsistent sind.

- **ISPRAT spezialisiert sich auf Politik und Verwaltung, ...**

... weil Globalisierung und Mobilität einer modernen Informationsgesellschaft eine Verwaltung erfordern, die verlässlich, effizient und agil ist.

Wir alle brauchen öffentliche Verwaltung. Sie ist kein Anhängsel unserer Gesellschaft, sondern sichert ihre Grundlagen.

ISPRAT konzentriert sich daher auf Forschungsprojekte, in denen renommierte Wissenschaftler gemeinsam mit Politikern, Verwaltung und Wirtschaft an Konzepten zur Modernisierung der öffentlichen Verwaltung mit Hilfe der Informationstechnik arbeiten.

- **ISPRAT kooperiert mit der Wirtschaft, ...**

... weil tragfähige Modernisierungskonzepte in Zusammenarbeit mit den Unternehmen der IT-Branche entwickelt werden müssen. Von dieser Kooperation profitieren Politik, Wirtschaft und Verwaltung.

- **ISPRAT arbeitet an praxisrelevanten Fragen, ...**

... weil der Input für die Projekte aus der Praxis kommt. Wesentlich für ISPRAT-Projekte ist die Interdisziplinarität. ISPRAT untersucht Fragestellungen, die nur durch einen übergreifenden Ansatz unter Berücksichtigung politischer, rechtlicher, administrativer, wirtschaftlicher und technischer Aspekte gelöst werden können.

Ein wissenschaftlicher Beirat stellt den interdisziplinären Ansatz sicher und berät den Vorstand bei der Entscheidung über Forschungsanträge.

- **ISPRAT-Mitglieder**

Die Mitgliedschaft im ISPRAT steht jedem Unternehmen offen, das unsere Ziele unterstützt.

Zurzeit sind die Unternehmen Accenture GmbH, BearingPoint GmbH, Bankhaus Metzler, Cisco Systems Deutschland GmbH, CSC Deutschland Solutions GmbH, Dataport AÖR, DB System GmbH, FinanzIT GmbH, Fujitsu-Siemens-Computer, Goetzfried AG, Hewlett-Packard GmbH, IBM Deutschland GmbH, McKinsey & Company, Inc., Microsoft Deutschland GmbH, SAP Deutschland AG & Co. KG, Siemens Enterprise Communications GmbH & Co. KG, Software AG, Taylor & Wessing, T-Systems Enterprise Services GmbH und der VDE Rhein-Main e.V. im ISPRAT engagiert.

Die wissenschaftlichen Mitglieder von ISPRAT stehen mit ihrem guten Namen für Transparenz und Neutralität der Arbeitsergebnisse ein.

Zurzeit sind Prof. Dr. Dr. h. c. Johannes Buchmann, Technische Universität Darmstadt, Prof. Dr. Jobst Fiedler, Hertie School of Governance, Prof. Dr. Wolfgang König, Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt, Institut für Wirtschaftsinformatik, Prof. Dr. Helmut Krcmar, Technische Universität München, Lehrstuhl für Wirtschaftsinformatik, Prof. Dr. Ing. Dr. h. c. Radu Popescu-Zeletin, Fraunhofer Institut für Offene Kommunikationssysteme, Prof. Dr. Utz Schliesky, Christian Albrechts Universität Kiel, Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften, Prof. Dr.-Ing. Ralf Steinmetz, Technische Universität Darmstadt, Multimedia Communications Lab (KOM) sowie Prof. Dr. Dr. h. c. Jürgen Weber, WHU Otto Beisheim School of Management, im ISPRAT engagiert.

Frankfurt am Main/Hamburg, im Dezember 2007