



Strategie 115

Studie zur Einführung einer behördenübergreifenden
Servicerufnummer 115 in Deutschland

Ausführlichere Studienfassung (Langfassung)

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)

Veröffentlichung der ausführlichen Studienfassung (Langfassung): Februar 2008

Zur Studie liegt auch eine kürzere Kommunikationsfassung vor (Dezember 2007)

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 Prozent 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 technischen 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

Einführung

In Deutschland finden sich bereits heute eindrucksvolle Beispiele, wie durch professionell ausgestaltete Bürgertelefon-Angebote die Verwaltungen einzelner Städte oder auch Bundesländer ihren Bürgern den Zugang zu öffentlichen Diensten erleichtern. Die Idee des Bürgertelefons 115 reicht jedoch über die bisherigen Anwendungsbeispiele hinaus, da mit der Umsetzung dieses Konzepts der Anspruch verfolgt wird, ein echtes behördenübergreifendes Angebot zu realisieren. Dieser Anspruch reagiert auf die spezielle Situation des föderal gegliederten deutschen Staates, in dem Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten nach dem Subsidiaritätsprinzip auf eine sehr große Zahl öffentlicher Körperschaften bzw. Behörden verteilt sind.

Für den Bürger und die Unternehmen würde das Bürgertelefon 115 den großen Vorteil bieten, dass sich durch den übergreifenden Zugangskanal die oft aufwändige Suche nach richtigen Ansprechpartnern, Zuständigkeiten und Informationen stark vereinfacht. Perspektivisch handelt es sich um einen Baustein, der im Zusammenspiel mit weiteren Zugangskanälen (z.B. Online-Diensten) sowie eGovernment-Anwendungen erhebliches Innovationspotenzial für die öffentlichen Dienste entwickelt. Denn auch für die öffentliche Verwaltung wäre die Einführung der behördenübergreifenden Service-Rufnummer 115 von erheblichem Nutzen.

Über den Weg, die Servicequalität für die Bürger substanziell zu verbessern, ergeben sich mittel- und langfristig interessante Möglichkeiten zur Wirtschaftlichkeitsverbesserung der Verwaltung. So könnten z.B. Informationsabfrage-Anrufe gebündelt, Unterbrechungen von Sachbearbeitungsprozessen vermieden und lebenslagenorientierte Auskunftsdienste von einer zentralen Service-Stelle übernommen werden. Ferner erscheint es möglich, die Potenziale des Mediums Telefon besser auszuschöpfen. So werden in den US-amerikanischen Beispielen die Anrufe gezielt ausgewertet, um aus den Anregungen und Beschwerden der Bürger unmittelbar entsprechende Handlungsnotwendigkeiten und -schwerpunkte für Politik und Verwaltung ableiten zu können. Das Bürgertelefon 115 könnte

ferner die einheitlichen Notrufnummern (110/112) von Nicht-Notrufern entlasten und im Falle gesellschaftlicher Notlagen und Krisen als besonderer Informationskanal genutzt werden.

Allerdings ist die Realisierung der behördenübergreifenden Service-Rufnummer 115 für die öffentliche Verwaltung aus verschiedenen Gründen ein sehr anspruchsvolles Vorhaben. Von diesen Barrieren soll an dieser Stelle nur eine wichtige genannt werden: Aus der föderalen Struktur in Deutschland ergibt sich für jede einzelne Behörde – sei es eine kommunale Behörde, ein Bundes- oder Landesministerium oder eine nachgeordnete Behörde – eine nicht abdingbare Verantwortlichkeit für ihre Aufgaben und Aufgabenerfüllung. Diese Verantwortlichkeit ist in der Regel verbunden mit einer – im Rahmen der rechtlichen Vorgaben – gewissen Autonomie bei der Organisation der Behörde sowie bei der Aufgabendurchführung. Diese relativ klaren Verantwortlichkeits- und Zuständigkeitsabgrenzungen setzen bundeseinheitlich ausgerichteten Konzepten bestimmte Grenzen, insbesondere Projekten, bei denen übergreifend (und ggf. durch dritte Stellen) Verwaltungsaufgaben gegenüber Bürgern wahrgenommen werden sollen. Dies gilt im Zweifel natürlich auch für das Bürgertelefon 115.

Die vorliegende ISPRAT-Studie „Strategie 115“ verfolgt den Anspruch, einen Lösungsraum aufzuzeigen, in dem die Potenziale eines Bürgertelefons 115 für Deutschland erschlossen werden können und zugleich deutlich wird, dass die Realisierung eines solchen Konzepts in den föderalen Strukturen des deutschen Verwaltungssystems möglich ist. Es wird ein strategisches Umsetzungsszenario entwickelt, das die Einführung der behördenübergreifenden Service-Rufnummer 115 kurzfristig erfolgreich gewährleisten kann und gleichzeitig dazu geeignet ist, die erwarteten qualitativen und wirtschaftlichen Zielsetzungen mittel- und langfristig zu erreichen.

Wir erhoffen uns, mit den Ergebnissen der Studie zu der bereits begonnen Projektarbeit am Bürgertelefon 115 einen Beitrag leisten zu können. Wesentliche Schritte sind hier bereits erfolgt. So erfolgte im Oktober 2007 die Auswahl der Modellregionen für eine erste Umsetzungsstufe (Modellregionen sind Berlin, Hamburg, Regionen aus Nordrhein-Westfalen (Aachen, Arnsberg, Bielefeld, Dortmund, Duisburg, Düsseldorf, Köln, Mülheim/Ruhr, Kreis Lippe, Märkischer Kreis, Kreis Paderborn, Staatskanzlei NRW) und das gesamte Rhein-Main-Gebiet). Am 10. Dezember 2007 wurde die Einführung des Bürgertelefons 115 auf dem IT-Gipfel der Bundesregierung (wieder) als wesentliches Vorhaben zur Modernisierung der deutschen Verwaltung eingeordnet. Inzwischen wurde auch dem Bundesinnenministerium von der Bundesnetzagentur die Rufnummer 115 zugeteilt und im Dezember 2007 eine Ausschreibung „Netzbetrieb D115 – Verbund“ vorgenommen.

Insoweit sind wesentliche Schritte einer ersten Realisierungsstufe begonnen. Die eigentliche Herausforderung liegt jedoch sicherlich mittel- und langfristig darin, den begonnenen Weg der Modellprojekte in eine zweite und dritte Stufe zu lenken, die tatsächlich die Vision einer bundesweiten behördenübergreifenden Servicrufnummer Bürgertelefon 115 realisieren.

Die ISPRAT-Studie ist das Ergebnis einer unabhängigen Initiative und wurde ohne öffentliche Mittel erstellt.

Prof. Dr. Jobst Fiedler

Associate Dean der Hertie School of Governance, Berlin, und Mitglied des wissenschaftlichen Beirats ISPRAT

Inhalt

Geleitwort	III
Einführung	V
Inhalt	VIII
0 Zielsetzung und Vorgehensweise	10
1 Ausgangssituation: Die Einführung einer behördenübergreifenden Servicrufnummer verspricht einen hohen Nutzen für alle.....	12
1.1 Internationale Erfahrungen.....	13
1.2 Nationale Erfahrungen	18
2 Serviceversprechen Bürgertelefon 115: Die 115 ist erste Anlaufstelle bei Fragen zur öffentlichen Verwaltung	25
Zugangskanal	27
Dienstleistungsbreite	27
Dienstleistungstiefe	28
Dienstleistungsabdeckung.....	28
Qualität des Dienstleistungsangebots.....	29
Verwaltungsinnovation	30
Bürgertelefon 115 als Krisen-/Lageninstrument	31
3 Erfolgsfaktoren: Für die Realisierung müssen fünf wichtige Voraussetzungen erfüllt sein	33
4 Umsetzungsmodell: Ein multizentrisches Modell eignet sich in föderalen Strukturen am besten	36
4.1 Organisation	41
4.2 Governance	44
4.3 Prozesse.....	45
4.4 Technik.....	47
5 Geschäfts- und Betreibermodelle: Kosten und Komplexität sind begrenzt.....	50
5.1 Vertretbare finanzielle Belastung für die Verwaltung	50
5.2 Verrechnung auf Basis des Gegenseitigkeitsmodells.....	54
5.3 Dezentrale Entscheidung über Betriebsform.....	56
6 Einführungsstrategie: Die Weichen für den Erfolg werden jetzt gestellt	58
6.1 Berücksichtigung der Ausgangssituation	58
6.2 Entscheidung über das Vorgehen bei der Umsetzung	61
6.3 Konsequentes Umsetzungsmanagement	64
6.4 Zielgruppenspezifische Kommunikation	71
6.5 Mittelfristige Entwicklungsperspektive / Ausblick.....	72
Anhang – Verzeichnis der Anlagen.....	78
Anlage 1 - Regulatorische Rahmenbedingungen für das Bürgertelefon 115	79
2. Rechtlich relevante Einzelaspekte der Errichtung und Governance	86
Anlage 2 – Ergänzungen zu Empirie (international).....	99
Zu 311 und öffentliche ServiceCenter in den USA.....	99
Zu 101 und öffentlichen Servicecentern in Großbritannien.....	102
Zu Allô, service public in Frankreich	103
Fazit der internationalen Erfahrungen und Übertragbarkeit.....	104
Anlage 3 – Ergänzungen Empirie (national).....	105

Ausgangslage/Bedarfssituation	105
Status-Quo-Analyse	106
Bürgerbefragung	112
Anlage 4 – Betriebsformen für 115-Servicecenter	121
Gestaltungsalternativen der 115-Realisierung in unterschiedlichen Trägerschaften	121
Der Lösungsraum	124
Anlage 5 – Serviceprozesse des Bürgertelefons 115	131
Anlage 6 – Grundlegende Infrastruktur im 115-Servicecenter	135
Anforderungen an das Wissensmanagement.....	136
Anforderungen an das Vorgangsmanagement	138
Literaturverzeichnis	140
Autoren	142
Über ISPRAT e. V.	143

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. Mittel- und langfristig könnte das System um weitere Zugangskanäle erweitert werden, zum Beispiel mit E-Mail, SMS-Diensten oder internetbasierten Online-Angeboten. 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.

Eine wichtige Voraussetzung bei der Etablierung und des Ausbaus des telefonischen Zugangs Bürgertelefon 115 ist, dass dieser mit anderen Zugangsformen abgestimmt und auch in die sich dynamisch entwickelnde eGovernment-Welt der bundesdeutschen Verwaltung integriert ist. Der in der Literatur als Mehrkanalmanagement diskutierte Ansatz sieht vor, dass z.B. elektronische und

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

telefonische Zugangskanäle sich ergänzen oder ein gleiches Angebot bereitstellen, so dass Bürger wählen können, wie sie öffentliche Leistungen in Anspruch nehmen. In der Praxis wurde bisher eine solche bewusst gestaltete Mehrkanalstrategie kaum realisiert, da es zunächst meist darum geht, ein minimales Leistungsspektrum für jeden einzelnen Kanal bereitzustellen. Auch wenn eine Mehrkanalstrategie wünschenswert ist, so dürfte es schwer sein, sie in der Praxis insbesondere in der Aufbauphase von neuen Zugangskanälen umzusetzen. So ist vielfach nicht vorab bestimmbar, welche Leistungen über welchen Kanal nachgefragt werden, sondern dies kann sich erst aus Modellversuchen und dem praktischen Betrieb heraus ergeben. Erfahrungsgemäß ist zudem geboten, die Komplexität entsprechender Projekte und Einführungsstrategien so weit wie möglich zu begrenzen und deshalb auch bei der Entwicklung von Zugangskanalinnovationen sukzessive vorzugehen. Wichtiger ist es, von vornherein bei dem Aufbau eines Bürgertelefons 115 die Kompatibilität mit Mehrkanalstrategien und eGovernment-Strategien zu beachten, als eine ggf. unrealisierbare Gesamtstrategie zu verfolgen. 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 Bürgerbefragung 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.

Die mit diesem Dokument vorliegende ausführlichere Darstellung der Studie richtet sich u.a. an wissenschaftliche Adressaten sowie an Personen und Institutionen, die unmittelbar mit der Einführung des Bürgertelefons 115 befasst sind. Sie umfasst auch konzeptionelle Überlegungen, die im Laufe des Forschungsprojekts auf der Suche nach einer in der Bundesrepublik Deutschland umsetzbaren und zukunftsweisenden Lösungen entstanden sind, sowie eine ausführlichere juristische Betrachtung. In einem separaten Dokument als kürzere Kommunikationsfassung sind die wichtigsten Erkenntnisse der Studie zusammengefasst veröffentlicht.

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 einzubinden sind. Derzeit gehen bei diesen Behörden allein in den Telefonzentralen/Callcentern im Jahr wesentlich 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 und Versorgungsämter.

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 Prozent 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

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 \varnothing 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

Verbesserung des Verwaltungszugangs.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.

1.1 INTERNATIONALE ERFAHRUNGEN

In vielen anderen Ländern haben sich Bürgertelefon-Angebote bereits bewährt. Im internationalen Bereich gibt es verschiedenste Beispiele entsprechender Angebote, die ein fester Bestandteil des Bürgerservices der Verwaltung geworden sind. Sie unterscheiden sich nicht nur durch die Form der öffentlichen Trägerschaft, sondern auch durch die Leistungstiefe und die Struktur der Zugangsnummern.

In der vorliegenden Studie wurden u.a. Erfahrungen aus den USA, Großbritannien, Frankreich und Australien ausgewertet.

- ¶ *USA 311:* In den USA gibt es in verschiedenen Städten und z.T. auch auf Countyebene die einheitliche Servicerufnummer 311. Diese einheitliche Servicerufnummer wurde im Rahmen einer Initiative des "Office of Community Aided Policing" des amerikanischen Justizministeriums nach 1997 eingeführt und steht flächendeckend zur Freischaltung zur Verfügung.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 (s. u.).

Mittlerweile sind über 70 verschiedene 311-Projekte¹⁰ 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 Notruf-

8 Goldau/Meyer/Weber 2008

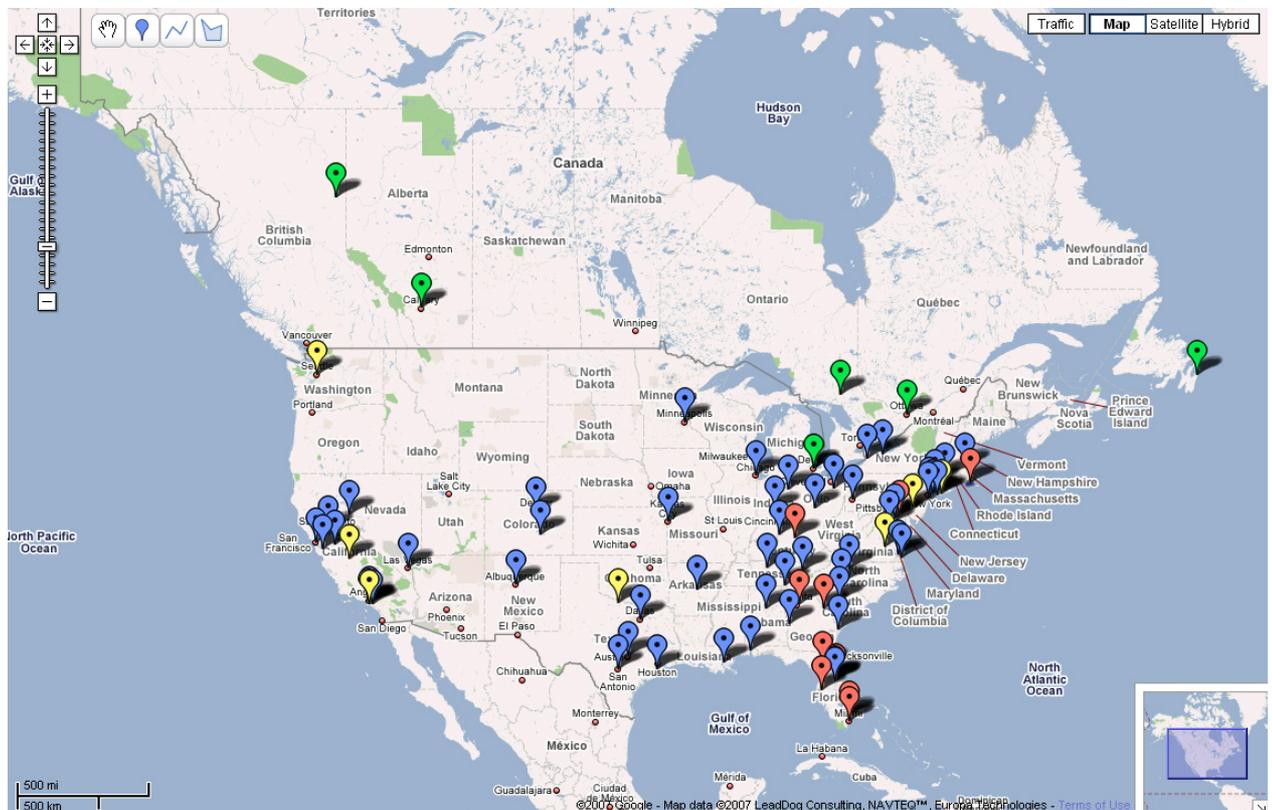
9 Da die Notrufnummer 911 durch eine große Anzahl von Fehlanrufen belastet wurde, sollte die Einrichtung eines zusätzlichen Angebots zu einer Entlastung führen. Nach einem Antrag bei der Federal Communications Commission (FCC) wurde im Frühjahr 1997 die Rufnummer 311 als nationale und kostenfreie Servicerufnummer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

10 Schellong 2008

nummer 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 den Anruferzahlen – hoch. In lokalen 311-Projekten zeigt sich außerdem, dass neben den Leistungs- und Qualitätsverbesserungen für die Bürger besondere verwaltungsinterne Nutzeneffekte entstehen.¹¹ Zu nennen sind hier vor allem die Einbindung systematischer Anrufauswertungen in Verwaltungssteuerungs- und Performance-Managementsysteme.¹²

Schaubild 1:

ÜBERBLICK ÜBER GEPLANTE UND UMGESetzte 311 PROJEKTE IN DEN USA UND KANADA¹³



Das erste 311-Pilotprojekt wurde in Baltimore, MD durch einen Fonds des COPS Office finanziert.¹⁴ Die Einführung von 311 führte zu einer Entlastung der Notrufnummer 911 und einem Rückgang unpassender Anrufe um 50

11 Schellong 2008

12 Behn 2005; darüber hinaus ist v.a. die teilweise Integration des Systems in eGovernment-Plattformen zu nennen (u.a. zum Anstoßen und zur Statusverfolgung von Verwaltungsvorgängen)

13 Schellong 2007a; Google Maps

14 <http://www.cops.usdoj.gov/mime/open.pdf?Item=314>

Prozent. Das Dienstleistungsangebot der neuen Servicenummer beschränkte sich allerdings auf Themen im Verantwortungsbereich der Polizei außerhalb von Notfällen (z.B. Ruhestörungen). Erst die Stadt Chicago, IL nutzte die Nummer umfassender. Im Rahmen einer Erneuerung der Informations- und Kommunikationssysteme als Vorbereitung auf das Jahr 2000 („Y2K bug“) wurde 311 als zentraler, zu jeder Zeit erreichbarer, telefonischer Zugang zu öffentlichen Informationen und Dienstleistungen eingerichtet. Das Wissensmanagementsystem umfasst vor allem kommunale Informationen, deckt aber auch viele Fragen ab, die in die Verantwortung anderer Zuständigkeiten (Bezirk, Bundesstaat) fallen. Anrufer, deren Fragen nicht abschließend beantwortet werden können, werden an die zuständigen Stellen weitervermittelt. Im ersten Jahr nach der Einführung wurden in Chicago bereits 2,9 Millionen abgewickelte Anrufe registriert. Das jährliche Anrufvolumen des vermutlich bekanntesten Anwendungsbeispiels liegt heute bei rund 4 Millionen.

Bei dem vermutlich bekanntesten Bürgertelefon-Beispiel der Stadt New York wurde 311 zunächst dazu genutzt, den Bürgern den Zugang zur Verwaltung zu erleichtern und sie zugleich durch die Komplexität der Verantwortlichkeiten einzelner Behörden und Abteilungen zu lotsen. Darüber hinaus werden auch die Themen der Bürgeranfragen ausgewertet.¹⁵ Ab 2001 wurde durch eine umfangreiche 311-Initiative das Angebot massiv ausgebaut, so dass das Anrufvolumen auf heute durchschnittlich 1,3 Millionen Anrufe pro Monat anstieg.¹⁶ Bürger können Informationen aus ihrer Region erfragen, der Verwaltung ihre Meinungen oder Informationen mitteilen, aber auch Verwaltungsprozesse anstoßen. Über die Verknüpfung mit einem externen Dienstleister besteht dieses Angebot in 171 Sprachen. Außerhalb der Stadtgrenzen ist 311 durch Anwahl von 212-NEW-YORK erreichbar.

- ¶ *USA 211:* Die einheitliche US-Servicenummer 211 wurde im Jahr 2000 eingerichtet und gilt für Sozial- und Freiwilligendienste, d.h. Anfragen der Bürger, zum Thema Arbeit, Wohnen, Familie, Kinder, Gesundheit und Soziale Sicherheit. Diese Aufgaben werden in den USA traditionell von vielen staatlichen und nicht-staatlichen Organisationen übernommen. Von daher ist das System hochgradig fragmentiert. Hauptaufgaben und Dienstleistungen sind Informations- und Wissensvermittlung sowie die Weiterleitung von (Bürger-) Anfragen an staatliche Stellen und Non-Government-/Non-Profit-Organisationen.

15 z.B. Anzahl der Anrufe, Art der Anfragen, Themen, Bearbeitungszeiten der verantwortlichen Behörden, Anliegen der Bürger, Ort des Anliegens, Sonstige Kommentare der Bürger.

16 http://www.nyc.gov/html/doitt/html/about/about_311.shtml

Das US-amerikanische 211-System ist unter einführungsstrategischen Aspekten auch für Deutschland interessant, weil es auf Freiwilligkeit basierend mit dem Anspruch einer flächendeckenden Verfügbarkeit implementiert wurde. Die federführende FCC hatte für die Umsetzung der Rufnummer 211 – im Gegensatz zur 311 – die Vorgabe gemacht, 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 genannten Gründen ist das 211-Serviceangebot heute weiter verbreitet als das Bürgertelefon 311, das sich vor allem auf Kommunen beschränkt.¹⁷ Nach 5 Jahren gab es 171 Callcenter in 32 amerikanischen Bundesstaaten und 5 Callcenter in Kanada.

- ¶ *Großbritannien:* Hier entstanden seit Mitte der 90er Jahre verstärkt 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 diese Callcenter künftig zusammengelegt werden und stärker verantwortungsübergreifende Funktionen im Sinne von „Shared Services“ übernehmen.¹⁸

Im Jahr 2006 haben England und Wales außerdem die Idee einer einheitlichen Servicrufnummer aufgegriffen. Unter der Rufnummer 101 können die Bürger Informationen erhalten und Probleme (z.B. Lärmbelästigungen oder verlassene Kraftfahrzeuge) melden. Der Fokus dieser Servicrufnummer 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 Servicrufnummer 101 bis 2008 flächendeckend anzubieten.

- ¶ *Frankreich:* Im Rahmen der „Administration Électronique“, einer umfassenden Reform der öffentlichen Verwaltung, wurde im Jahr 2003

17 <http://www.211.org/>

18 Cabinet Office 2005

pilotweise in der Region Rhône-Alpes ein zentrales Servicecenter eingeführt.¹⁹ 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. 2006 wurden ca. 1,2 Mio. Anrufe von den Mitarbeitern der Servicrufnummer 3939 bearbeitet. Rund 80 Prozent der Anfragen konnte das Servicecenter direkt beantworten.

- ¶ *Australien:* Die australische Servicestelle „Centrelink“ geht wesentlich weiter als die entsprechenden Lösungen 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.²⁰

Centrelink wurde 1997 durch das australische Department for Social Security (DSS) als im föderalen System ebenenübergreifender One-Stop-Zugangskanal für rund 150 öffentliche Dienstleistungen mit Schwerpunkt auf den Aufgabenfeldern Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie begründet. Integriert wurden der Geschäftsbereich und die Servicenetzwerke des Department for Education, Employment, Training and Youth Affairs (DEETYA). Centrelink ist mittlerweile als bundesweiter Multi-Channel-Dienst mit Präsenzadressen (289 Besuchercenter), Webportal mit umfangreichem Internetangebot, 24 Callcentern, Kiosks (IT) sowie (mobilen) Servicemitarbeitern organisiert und umfasst 22.000 Mitarbeiterstellen.²¹ Betreut werden ca. 6 Mio. Bürger. Die heutzutage 12 Stunden täglich verfügbaren Telefonkanäle decken ein jährliches Anrufvolumen von über 22 Mio. Kontakten ab, 95 Prozent der Anrufe werden sofort weitgehend abschließend bearbeitet. Centrelink steht dabei in über 20 Sprachen (sowie 10 weiteren Sprachen auf Rückruf) zur Verfügung.

Implementiert wurde Centrelink unter den australischen föderalen Strukturen als Bundesbehörde. Die Beziehungen zwischen Centrelink und den eingebundenen Organisationen werden durch Business Partnership Agreements (BPA) geregelt. Jede eingebundene Organisation gestaltet in diesem Rahmen individuell ihre Fachaufgaben und Dienstleistungsangebote.

Die Auswertung internationaler Erfahrungswerte zeigt bei aller Unterschiedlichkeit

19 Ministère de la fonction publique de la Réforme de L`état et de L`Aménagement du territoire (2005)

20 Halligan 2004

21 Scott 1999a, Scott 1999b, Vardon 2000

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 sowie der Wirtschaft zu steuern. Dazu trägt insbesondere die 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 begrenzt Aufschluss über die Erfolgsfaktoren für eine behördenübergreifend vernetzte Rufnummer in föderalen Verwaltungsstrukturen.²² Entsprechende Konzepte standen in den internationalen Projekten bei der Einführung nicht im Mittelpunkt. Es gibt keine internationalen Erfahrungen zur Einführung eines ebenenübergreifenden und fachlich breiten Systems, welches den Zugang zu Bund-, Länder- und Kommunalebene integriert. Stattdessen finden sich unvernetzte Modelle oder kleine vernetzte „Inselprojekte“ (Frankreich, Wales).

1.2 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 der „doline“ in Dortmund). Dazu gehören vor allem die

²² Das Beispiel Centrelink/Australien scheint wegen der zu Deutschland sehr unterschiedlichen Rahmenbedingungen nur bedingt übertragbar.

themenbezogenen Telefon-Hotlines der öffentlichen Dienste.²³ In den Bundesbehörden etwa reicht das aktuelle Spektrum von ausschließlich vermittelnden Telefonzentralen über Telefon-Hotlines bis hin zu Servicecentern mit einem umfassenden Leistungsangebot.²⁴

Im Rahmen der Studie „Strategie 115“ wurde eine empirische Untersuchung²⁵ zur Leistung und zu den Erfahrungen bereits bestehender Einrichtungen für die (telefonische) Betreuung der Bürger in der öffentlichen Verwaltung durchgeführt.

Dabei wurden auf repräsentativer Basis Fragen zur Erfahrung der Bürger mit telefonischen Kontakten zu Behörden sowie zu Erwartungen der Bürger an einen telefonischen Zugang zur Verwaltung gestellt.

Schaubild 2

ECKDATEN DER STATUS-QUO-ANALYSE – BÜRGER

<p>Ziel</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ermittlung der Einschätzungen und Zufriedenheit von Bürgern zur telefonischen Interaktion mit der öffentlichen Verwaltung • Empirische Validierung von Hypothesen hinsichtlich der Bedarfslage und der Erwartungshaltung zu einer behördenübergreifenden Servicrufnummer • Hinweise zum erforderlichen Dienstleistungsangebot des Bürgertelefon 115 und seiner Charakteristiken <p>Vorgehen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Entwicklung eines Fragebogens • Durchführung einer repräsentativen Telefonumfrage von 1.002 Bürgern durch ein Marktforschungsinstitut im August/September 2007 • Auswertung der Datenbasis <p>Untersuchungsfelder</p> <ul style="list-style-type: none"> • Erfahrungen der Bürger zum telefonischen Kontakt zu Behörden • Erwartungen und Einschätzungen hinsichtlich einer bundesweiten und behördenübergreifenden Servicrufnummer 	<p>Ergebnisse der Erhebung (Auszug)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 41 Prozent der Bürger bevorzugen das Telefon als Zugangskanal zu Behörden und Ämtern • Lediglich 19 Prozent der Bürger bewerten verschiedene vorgegebene Aspekte des Telefonzugangs zur Verwaltung positiv • Das Informationsangebot zur Identifikation von Zuständigkeiten bewerten nur 19 Prozent der Bürger als zufriedenstellend • Bürgern ist es wichtig, dass mehr Informationen zur Bearbeitungsdauer von Vorgängen und Prozessen sowie zum Verwaltungs- und Dienstleistungsangebot von Ämtern und Behörden angeboten werden • 67 Prozent der Bürger bewerten den Einsatz von Call-Centerstrukturen in der Verwaltung als sehr sinnvoll, sinnvoll und eher sinnvoll • Über eine behördenübergreifende Servicrufnummer wünschen Bürger sich insbesondere Informationen zu erforderlichen Unterlagen, zuständigen Ansprechpartnern und Öffnungszeiten von Ämtern und Behörden • 83 Prozent der Bürger sehen in einer einheitlichen behördenübergreifenden Servicrufnummer durchaus einen wesentlichen Fortschritt bei der Kommunikation und Kontaktaufnahme zur öffentlichen Verwaltung
--	---

Im Ergebnis zeigt sich eine klare Bedarfslage und Präferenz für eine behördenübergreifende Servicrufnummer: Viele Befragte (41 Prozent) bevorzugen das Telefon als Zugangskanal zur öffentlichen Verwaltung. Die Zufriedenheit der Bürger mit den heute vorhandenen telefonischen Zugängen zu Behörden ist jedoch

23 Seiler/Tielsch/Müller 2002

24 BearingPoint 2006

25 Goldau/Meyer/Weber 2008

gering (nur 19 Prozent). Beurteilt wurden die Aspekte (Servicezeiten, Erreichbarkeit von zuständigen Mitarbeitern, Anzahl der Weitervermittlungen, Entscheidungsbefugnis der Mitarbeiter, Qualität der Informationen und Freundlichkeit der Mitarbeiter. Entsprechend würde eine deutliche Mehrheit der Bürger (83 Prozent) die Einrichtung einer behördenübergreifenden Servicrufnummer 115 als einen wesentlichen Fortschritt in Bezug auf die Kommunikation und Interaktion mit der Verwaltung betrachten.²⁶ Erwartet werden vor allem eine bessere Erreichbarkeit der Behörde, eine Lotsenfunktion zu Fachstellen/Sachbearbeitern bzw. unkomplizierte Terminvereinbarungen und Rückrufangebote. Ferner besteht bei den Befragten die Vorstellung, dass über das Angebot Bürgertelefon 115 ein guter Service zur Beantwortung einfacher Fragen mit einem Anruf realisiert werden kann.

Der Gedanke einer behördenübergreifenden Ausgestaltung des Bürgertelefons 115 findet auch deshalb breite Resonanz, weil nur ca. 40 Prozent der Bürger bei Behördenanfragen überhaupt wissen, welche Behörde für ihr jeweiliges Anliegen zuständig ist. Insoweit vermuten oder erhoffen die Bürger offenbar einen substanziellen Mehrwert, wenn das Bürgertelefon 115 Hilfestellungen bei der Bewältigung föderaler Zuständigkeitsvielfalt und Orientierung im „Behördenalltag“ bietet.

Ebenfalls positiv bewerten die Bürger das Dienstleistungsangebot des Bürgertelefons 115, den telefonischen Zugangskanal zu Behörden für Ideen, Anregungen und „Problemmeldungen“ nutzen zu können (z.B. Hinweise auf Straßenschäden, Ampeldefekte, potenzielle Gefahrenherde). 83 Prozent der Bürger würden diese Möglichkeit nutzen und entsprechende Anregungen aktiv an die öffentliche Verwaltung weitergeben.

Insgesamt zeigen die empirischen Befunde der Bürgerbefragung, dass die Bürger telefonische Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltung wünschen, jedoch die heute bestehenden Angebote die gestellten Anforderungen meistens nicht erfüllen können. Insbesondere ist die Erreichbarkeit eingeschränkt, der Anrufer wird oft weiterverbunden und ein Großteil der Bürgeranliegen kann nicht sofort am Telefon beantwortet bzw. bearbeitet werden. Insoweit wird die Idee einer behördenübergreifenden Servicrufnummer 115 von den potenziellen Nutzern positiv bewertet.

Eine vertiefte Bestandsaufnahme in 15 bestehenden oder geplanten Servicecentern auf Kommunal- und Länderebene ergab unter verschiedenen Aspekten ein überwiegend positives Bild:

26 Goldau/Meyer/Weber 2008

- ¶ *Bessere Erreichbarkeit:* Die Einrichtung spezieller Telefon-Servicecenter kann die Erreichbarkeit einer Behörde für Bürgeranliegen von ca. 50 Prozent auf bis zu 90 Prozent verbessern.
- ¶ *Schnelle Bearbeitung:* Den Großteil (bis zu 80 Prozent) 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 begrenzt. Lassen sich Fragen nicht direkt beantworten, werden sie an zuständige Fachbereiche bzw. Sachbearbeiter weitergeleitet. Je nach Ausbaugrad der Servicecenter schwankt die Weiterleitungsrate zwischen 17 und 70 Prozent.²⁷
- ¶ *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.
- ¶ *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 in Summe geringerem Aufwand als in einzelnen Behörden bearbeiten. 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 Telefonservicecenter sind – gerade auch im Vergleich zu entsprechenden Callcentern in der Wirtschaft – recht klein.^{28,29} Nur eines 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

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

28 Durchschnittlich beschäftigten Callcenter in Deutschland 95 Mitarbeiter

29 Ecmc GmbH 2003

hinsichtlich Kapazitätssteuerung und Auslastung der Infrastruktur ist in diesen Größenordnungen nur schwer zu realisieren.

- ¶ *Lediglich geringer Vernetzungsgrad:* Bislang sind die Servicecenter sowohl in technischer als auch in organisatorischer Hinsicht nur in Ausnahmefällen untereinander oder mit den lokalen Behörden vernetzt. Ein koordinierter Erfahrungsaustausch oder eine systematische Weitergabe des gesammelten Wissens zwischen den Servicecentern aber auch zur Verwaltung findet praktisch nicht statt.³⁰

Schaubild 3

IN DIE STATUS-QUO-ANALYSE EINBEZOGENE SERVICECENTER

	Stadt	Name des Servicecenters	Einwohnerzahl	Bundesland
Ausgebaute Servicecenter	Aachen	Call Aachen	258.770	Nordrhein-Westfalen
	Berlin	Berlin-Telefon	3.405.259	Berlin
	Dortmund	Doline	585.045	Nordrhein-Westfalen
	Düsseldorf	Info Line Düsseldorf	577.505	Nordrhein-Westfalen
	Duisburg	Call Duisburg	499.111	Nordrhein-Westfalen
	Hagen	Hagen direkt	197.111	Nordrhein-Westfalen
	Hamburg	Hamburg Service	1.754.317	Hamburg
	Köln (Integration Bonn & Leverkusen)	Call-Center der Stadt Köln	989.766	Nordrhein-Westfalen
In Vorbereitung befindliche Servicecenter	Mülheim	Kommunikationscenter	169.414	Nordrhein-Westfalen
	Bielefeld	Nicht bekannt	325.846	Nordrhein-Westfalen
	Wuppertal	Nicht bekannt	358.0473	Nordrhein-Westfalen
	Leipzig*	Nicht bekannt	507.360	Sachsen
Telefonische Bürgerberatung	Magdeburg*	Nicht bekannt	229.826	Sachsen-Anhalt
	Frankfurt am Main	Römertelefon	663.567	Nordrhein-Westfalen
Auf Unternehmen ausgerichtete Servicecenter	Hagen	Servicezentrum Wirtschaft	197.111	Nordrhein-Westfalen
Servicecenter auf Landesebene		Bayern Direkt	12.492.658	Bayern
		Servicecenter NRW (Call NRW)	18.028.745	Nordrhein-Westfalen

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.³¹

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 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 4). 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 4

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, denn bei der Betrachtung der Ausgangssituation

ist auf die Parallelen des Vorhabens Bürgertelefon 115 zu den Anforderungen der EU-Dienstleistungsrichtlinie (2006/123/EG) hinzuweisen. Diese statuiert für sämtliche Mitgliedstaaten die Verpflichtung, „einheitliche Ansprechpartner“ für die Dienstleistungswirtschaft zu errichten. Gemeint ist hiermit eine einheitliche Anlaufstelle, über die ein Dienstleistungserbringer grundsätzlich alle Verfahren abwickeln kann, die die Aufnahme oder Ausübung seiner Tätigkeit betreffen. Die Richtlinie bezieht sich zwar ausschließlich auf den Dienstleistungssektor, wohingegen das Bürgertelefon 115 gerade auch an Privatpersonen adressiert sein wird. Mit der europarechtlichen Verpflichtung wird jedoch ein unumgänglicher Anreiz geschaffen, der Errichtung verbandsebenenübergreifender einheitlicher Anlaufstellen einen höheren Stellenwert einzuräumen. Parallel werden auch für das Bürgertelefon 115 nutzbare Instrumentarien wie Zuständigkeitsfinder und Wissensmanagementsysteme zu entwickeln sein.

Darüber hinaus enthält die Richtlinie eine Verpflichtung, neben den klassischen Zugängen zur Verwaltung im Bereich der Dienstleistungswirtschaft eine elektronische Verfahrensabwicklung zu ermöglichen. Auch die Umsetzung dieser Pflicht bietet Synergien für das Bürgertelefon 115. Der Kontakt zwischen den 115-Servicecentern und den zuständigen Behörden kann effektiver gestaltet werden, indem auf die im Zuge der Richtlinienumsetzung zu schaffenden elektronischen Kommunikationskanäle zurückgegriffen wird.

Die konkreten rechtlichen Anforderungen und die Auswirkungen der EU-Dienstleistungsrichtlinie auf das deutsche Recht werden derzeit zwar noch diskutiert. Dennoch scheint es aus heutiger Sicht nahe liegend, dass ein bundeseinheitliches, gemäß gemeinsamem Serviceversprechen und übergreifenden Standards operierendes Bürgertelefon 115 einen substanziellen Beitrag zur Umsetzung dieser Richtlinie leisten kann.³²

32 Dabei ist sicherlich das Bürgertelefon 115 nur als ein Baustein unter Verschiedenen einzuordnen, die Beiträge zur Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie leisten. In diesem Sinne kann man sich bspw. langfristig das Bürgertelefon 115 als Teilelement einer integrierten eGovernment-Plattform vorstellen, mit der die Anfragen an die Verwaltung von Bürgern und (Dienstleistungs-)Wirtschaft über verschiedene Zugangskanäle abgedeckt werden

2 Serviceversprechen Bürgertelefon 115: 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 die Einheitlichkeit der 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.³³ Einen wichtigen Orientierungspunkt bilden dabei die national und international bereits gesammelten Erfahrungen mit ähnlichen Servicerufnummern. Diese Erfahrungen aufgreifend, orientiert sich die Ausgestaltung vor allem an drei Zielsetzungen:

- Ausbau/Weiterentwicklung des Bürgerservices,
- Verbesserung der Verwaltungsabläufe (Effizienz) und
- Schaffung einer besseren Transparenz der Bürgerwünsche (Steuerungsinstrument).

Diese Ziele existieren nicht unabhängig voneinander. Bspw. bestehen Interdependenzen zwischen besserem Bürgerservice und höherer Verwaltungseffizienz, ebenso wie bei Verbesserungen von Beteiligungsmöglichkeiten für Bürger und höherer Transparenz von Bürgerwünschen³⁴. Grundsätzlich erscheinen Verbesserungen von Dienstleistungsumfängen und -qualitäten des Bürgerservices bereits kurz- bis

33 Ausgehend vom empirischen Bedarf ist in der Strategiediskussion zum Bürgertelefon 115 zu präzisieren, wie unter föderalen Rahmenbedingungen die behördenübergreifende Servicerufnummer auszugestalten 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

34 Höhere Komfortniveaus im Bürgerservice verursachen bspw. höhere Kosten. Gleichzeitig können für den Bürger optimierte einfachere, ggf. systemunterstützte Vorgangsbearbeitungen zu (kostensenkenden und zeitsparenden) Prozessvereinfachungen und -beschleunigungen in der Verwaltung beitragen. Die stärkere – auch proaktive – Einbindung von Bürgern ermöglicht ggf. bedarfsorientierte Prozessveränderungen und kann in diesem Sinne zu verbessertem Bürgerservice und höherer Effizienz beitragen

mittelfristig umsetzbar, da viele Dienstleistungen in gleicher oder ähnlicher Form schon erbracht werden und das Bürgertelefon 115 im ersten Schritt nur einen weiteren Zugangskanal darstellt. Dagegen lassen sich Verwaltungsabläufe zumeist nur mittel- bis langfristig optimieren, da Umstrukturierungen in Verantwortlichkeiten, Prozessabläufen und insb. beim Personal in der Verwaltung nur mit größerer Vorlaufzeit möglich sind. Bei der Schaffung von Daten-/ Informationsbasen zu besserer Transparenz von Bürgerbedarfslagen sind Instrumente kurzfristig implementierbar, ein Wirkbetrieb jedoch eher mittelfristig, da für viele Auswertungen erst Daten gewonnen werden müssen.

Bei der Ausgestaltung und Entwicklung des Serviceversprechens sind alle drei genannten Ziele zu berücksichtigen. 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 5):

- ¶ 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.
- ¶ 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 5

SERVICEVERSPRECHEN

	Kurzfristig	Mittelfristig	Langfristig	→ Zeit
Zugangskanal	<ul style="list-style-type: none"> • Telefon 	<ul style="list-style-type: none"> • E-Mail, Brief, Fax, SMS (zusätzlich) 	<ul style="list-style-type: none"> • 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.³⁵ 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.³⁶ Erfahrungen mit

35 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

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

bereits bestehenden Bürgerservice-Angeboten zeigen, dass etwa 80 Prozent 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 „Lotse“³⁷ den Anrufer 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).³⁸ 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 Verantwortlichkeiten 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

37 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

38 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

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 offen zu halten 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 zufrieden stellende Bearbeitung ihrer Anliegen. Die Erreichbarkeit des Bürgertelefons 115 sollte branchenüblichen Standards entsprechen. Dazu gehört, dass in der Regel 80 Prozent der Anrufer innerhalb einer Wartezeit von 30 Sekunden einen persönlichen Ansprechpartner erreichen.³⁹ Mittelfristiges Ziel sollte sein, einen Großteil (z.B. 80 Prozent) der einfachen Anfragen sofort fallabschließend beantworten zu können.⁴⁰

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 Gewerbebegründungen, 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 gebührenfreies Angebot gewählt wird.⁴¹ 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.⁴² Die Anteile des Gebührenaufkommens, die nicht von Telefondienstleistern beansprucht werden, könnten die (Weiter-)Vermittlungsgebühren und die Kosten für das Netzmanagement des Bürgertelefons 115 abdecken.

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

40 Goldau/Meyer/Weber 2008

41 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

42 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

VERWALTUNGSINNOVATION

Die Einführung des Bürgertelefons 115 bietet auch für die Verwaltung eindeutige Vorteile. Grundsätzlich lassen sich aus den internationalen und deutschen Erfahrungen Nutzeneffekte für die folgenden drei Bereiche ableiten: (1) bessere Transparenz und Steuerbarkeit der Verwaltung, (2) höhere Wirtschaftlichkeit und (3) die Unterstützung von Verwaltungsmodernisierungsstrategien, insbesondere in den Bereichen Prozessoptimierung und eGovernment. In diesem Sinne weist das Bürgertelefon 115 weitergehendes Potenzial zur Verwirklichung von Verwaltungsinnovationen auf.

Das Bürgertelefon 115 kann als direkte Schnittstelle zum Bürger bzw. zur Wirtschaft wichtige Informationen sowie Meinungen erfassen und dokumentieren. Qualitative und quantitative Auswertungen erlauben z.B. Aussagen darüber, ob die von der Behörde angebotenen Dienstleistungen die Erwartungen der Bürger erfüllen. Die entsprechende systematische Auswertung von 115-Anrufdaten⁴³ ermöglicht die Realisierung innovativer Formen der Verwaltungssteuerung bis hin zu einem auf Bedarfsauswertungen basierenden Performance-Management.⁴⁴ Entsprechende Analysen erscheinen klassischen Erhebungsmethoden (wie Befragungen, Fokusgruppen usw.) aus qualitativen und auch Kostengründen deutlich überlegen. Werden die 115-Anrufdaten mit anderen in der Verwaltung vorliegenden Daten verknüpft und soweit möglich auch geographisch aufgearbeitet, können sie die Entscheidungsgrundlagen in der Verwaltung deutlich erweitern.

Wirtschaftlichkeitsverbesserungen verspricht ein Bürgertelefon 115 vor allem durch eine Bündelung und effizientere Bearbeitung von Routine- und (ggf. wiederholten) Suchanrufen im 115-Servicecenter. Teure Kapazitäten in Fachbehörden können dadurch entlastet werden. Gegebenenfalls kann mit zunehmender Akzeptanz des Bürgertelefons 115 sogar erreicht werden, dass es in nennenswertem Umfang zu Umorientierungen der Bürgernachfrage von Präsenzzugängen (z.B. Bürgeramt) hin zum kostengünstigeren 115-Telefonzugang kommt.

Schließlich unterstützt das Bürgertelefon 115 auch grundlegende Modernisierungsstrategien. Dies gilt vor allem für eGovernment-Entwicklungen. Um Bürgeranfragen am Telefon schnell bearbeiten und lösen zu können, bedarf es leistungsfähiger eGovernment-Anwendungen bis hin zu Servicecenter-fähigen Fachapplikationen, in denen Vorgangs- und Wissensmanagementsysteme integriert werden. Der verwaltungsebenen- und behördenübergreifende Ansatz des Bürgertelefons 115 erfordert ferner die Vernetzung und die Vereinbarung von Standards zwischen den 115-Servicecentern und den angebundenen Behörden.

43 Z.B. quantitative Auswertung der Anruftanzahlen nach Themen / Dienstleistungen, Art und Ort der angestoßenen Dienstleistungen sowie qualitative Auswertung von aktuellen Bedarfs- und Lebenslagen

44 Behn 2005

BÜRGERTELEFON 115 ALS KRISEN-/LAGENINSTRUMENT

Die mittel- bzw. langfristig im 115-Verbund bereitgestellten Kapazitäten und technologischen Instrumente bieten Möglichkeiten, um das Potenzial des Mediums Telefon zur Krisen-/Lagenbewältigung verstärkt zu erschließen. Internationale Erfahrungen zeigen (z.B. in den USA/Miami-Dade County mit 311 beim Hurrikan Wilma⁴⁵), dass Bürger in Krisen-/Lagensituationen entsprechende Telefon-Serviceangebote breit nutzen.⁴⁶ Die „Nähe“ des Bürgerservices 115 zu den Notrufnummern 110/112 birgt jedoch auch Abgrenzungsnotwendigkeiten.

Die Zuständigkeiten für die Bewältigung von Krisen/Lagen (einschließlich der Begleitung von Großereignissen) sind entsprechend der deutschen föderalen Grundordnung nach regionalen und fachlichen Kriterien verteilt. Die jeweils zuständigen Behörden bedienen sich bereits heute verschiedener Koordinations- und Abstimmungsgremien bzw. –mechanismen (z.B. in gemeinsamen Krisenstäben). Gleichwohl bleiben die politischen ursprünglichen Verantwortlichkeiten beim Einsatz von Instrumenten (wie es auch 115 wäre) bei den zuständigen Stellen. Daraus ergeben sich bei der Einbindung des Bürgertelefons 115 in Krisen/Lagen bestimmte Anforderungen für die 115-Servicecenter und schließlich auch den 115-Verbund insgesamt.⁴⁷ Sicher zu stellen ist u.a., dass Weitergaben und Aufnahmen von krisen-/lagenrelevanten Informationen nach festzulegenden Regeln und höchsten Qualitätsstandards erfolgen. Ferner muss das in 115-Servicecentern eingesetzte Personal entsprechend den Anforderungen der zuständigen Stellen hinreichend qualifiziert sein, mit Anrufern in Krisen adäquat zu kommunizieren. Beim Auftreten von Bedarfsfällen muss über zentrale Ansprachestellen (115-Verbund) in den erforderlichen kurzen Fristen das Bürgertelefon 115 auf ggf. zu übernehmende Aufgaben zuverlässig ausgerichtet werden, u.a. hinsichtlich der Übernahme entsprechend zu vermittelnder und aufzunehmender Informationen, der Kapazitätsbereitstellung / Verfügbarkeit sowie ggf. auch regional zu definierender besonderer Servicedienstleistungen (z.B. Outbound-Dienste).

Seitens der originär für Krisen/Lagen zuständigen Behörden besteht weiterer konzeptioneller und ggf. Regelungsbedarf, um zukünftig das Bürgertelefon 115 als Instrument nutzen zu können. Den differenzierten Zuständigkeiten bei Krisen / Lagen (kommunal, regional, Land, Bund) steht mit dem Bürgertelefons 115 ein

45 Schellong/Langenberg 2007

46 U. a. zur Information über amtliche Warnungen und Verhaltensempfehlungen/Abdeckung breiter Informationsbedarfe; ferner Nutzung, um selbst Informationen über Krisen- und Lagenausprägungen, besondere Vorkommnisse sowie Handlungsbedarfe für die Behörden fast in Echtzeit und unkompliziert abzugeben, ohne dabei zweckfremd die verfügbaren Gefahrennotrufnummer zu belasten

47 Seitens des Bürgertelefons 115 ist ein entsprechendes Serviceversprechen gegenüber den jeweils zuständigen Stellen in der gebotenen Qualität technisch und personell grundsätzlich realisierbar. Besonders zu regeln ist, wie die Kosten für das Vorhalten eines entsprechenden Serviceangebots sowie für die Nutzung des 115-Netzwerkes im Bedarfsfall abgedeckt werden

Kommunikationsinstrument zur Verfügung, dass mit einheitlich-übergreifender Wissensbasis sowie einheitlichen Qualitätsstandards und Funktionalitäten arbeitet. Insoweit bedingt z.B. die Einspeisung von weiterzugebenden Informationen in das Bürgertelefon 115 vor allem der klaren Vorabstimmung und Autorisierung über alle zuständigen Stellen hinweg (regional, Fachzuständigkeiten). Aus einer fachlichen Perspektive ist vor allem die Schnittstelle zwischen verteilten Bevölkerungs-/ Katastrophenschutzzuständigkeiten und einheitlicher Servicrufnummer 115 (Wissensbasis) zu klären. Unter Voraussetzung entsprechender Klärung ist das Bürgertelefon 115 grundsätzlich als höchst leistungsfähiges Instrument für eine Zweiwegekommunikation zuständiger Stellen einsetzbar und eine Unterstützung der bestehenden Einrichtungen.⁴⁸

48 Zur Klärung entsprechender Einbindung des Bürgertelefons 115 ist ein aus fachlicher Bevölkerungs- / Katastrophenschutz-Perspektive entwickeltes (Fach-) Konzept erforderlich. Eine effiziente Einbindung von 115 erfordert definierte Übergangspunkte und ggf. -technologien, mit denen Krisen- / Lageninformationen aus zuständigen Stellen (bzw. deren Systemen) zeitnah an der Bürgertelefon 115 übermittelt werden und umgekehrt. Dazu bedarf es klarer – von den Auftrag gebenden Stellen definierten – Regeln, innerhalb derer ein 115 Servicecenter bzw. das Bürgertelefon 115 arbeitet und Aufträge umsetzt, sowie klarer Qualitätsstandards

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 Schnittstelle“ 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 Servicrufnummer, 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 Kommunikation⁴⁹ 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

⁴⁹ 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

Enttäuschen von 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 115-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 Bürgertelefons 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 konzeptionellen Wahl/Ausgestaltung des Umsetzungsmodells wie auch bei der Konkretisierung der Einführungsstrategie zu berücksichtigen.

Unter den gegebenen Rahmenbedingungen erscheint grundsätzlich eine zentrale bzw. gemeinsame Finanzierung des Gesamtvorhabens Bürgertelefon 115 wie auch der konkreten regionalen/lokalen Projekte als kaum umsetzbar. Aus diesem Grund wird in vorliegender Studie von der Annahme ausgegangen, dass nur ein Mindestmaß an gemeinsamer Koordination zentral organisiert und finanziert werden sollte. Dieses rechtfertigt sich auch daraus, dass es sich bei der Handhabung von Bürgerkontakten um eine gegebene Aufgabe handelt und insoweit über Anschubfinanzierungen hinaus es sich im Kern um Aufgabenveränderungen handelt, die im Wesentlichen eine Refinanzierung aus Umschichtungen ermöglicht. Investitionen für Aufbau und Betrieb der 115-Servicecenter sowie für den Ausbau des Dienstleistungsspektrums sind insoweit dezentral von den jeweiligen Behörden und Körperschaften in den Städten und Kommunen zu tragen. Denn letztlich entsteht auch der größte Teil des Nutzens für die Bürger und die Verwaltung in den Regionen. Die Kosten für übergreifende Funktionen wie Vermittlungsgebühren und den Netzbetrieb könnten mittelfristig durch Anteile des Telefentarifs finanziert werden. Eine „ortsübliche“ Tarifierung des Anrufs zum Bürgertelefon 115 gefährdet dabei den Erfolg des Bürgertelefons 115 nicht. Die Gebühr für den Nutzer entspricht einem Mehrwert, den er mit der Leistung des Bürgertelefons 115 erhält. Es wird erwartet, dass für den 115-Verbund, aber auch für die Umsetzung jedes einzelnen 115-Servicecenters in den Regionen, durch Effizienzsteigerungen mittelfristig ein Nutzen (auch wirtschaftlicher Art) entstehen wird, der die erforderlichen Eingangsinvestitionen deutlich übersteigt.

Für den gemeinsamen Projektstart und die Einrichtung eines 115-Verbunds ist eine gebündelte Anschubfinanzierung notwendig. Die Finanzierung dieser gemeinsamen Funktionen ist eine der erfolgskritischen Hürden dieses Projekts und zentral bzw. gemeinschaftlich in jedem Falle so lange erforderlich, bis sich ein Verbund in hinreichender Flächenabdeckung (kritische Zahl von Teilnehmern) und mit funktionaler Stabilität herausgebildet hat.

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

Kernelemente des Bürgertelefons 115 sind die lokalen und regionalen Servicecenter,⁵⁰ die die Anrufe der Bürger und Unternehmen annehmen und bearbeiten. Um eine bundesweit einheitliche und behördenübergreifende Dienstleistung anbieten zu können, müssen die 115-Servicecenter in einem Verbund kooperieren und z.B. Wissen austauschen oder Anrufe weiterleiten. Neben der technischen Vernetzung der Verbundteilnehmer zum Austausch von Daten und Anrufen spielen die Verbindung auf organisatorischer und Prozessebene eine wesentliche Rolle. Zum einen ist durch die Leistungserbringung mit gleichartigen Prozessen und Service-Leveln sowie eine gemeinsame Kommunikation erst die Schaffung eines einheitlichen Außenbildes gegenüber den Bürgern und der Wirtschaft möglich. Zum anderen ermöglichen eine Organisation und ein Prozessmodell, in das sich einzelne 115-Servicecenter eingliedern können, eine gegenseitige Unterstützung bei der Erbringung und Erweiterung der Dienstleistungen, den Erfahrungsaustausch und die Aufteilung von internen Arbeiten bei denen die Ergebnisse zum Nutzen aller Verbundteilnehmer sind. Die Pflege von gemeinsam genutzten Wissen oder der Betrieb des Systems zur Kommunikation zwischen den 115-Servicecentern durch nur einen oder wenige Verbundteilnehmer seien als Beispiele genannt, bei denen die Vorteile des Verbundes deutlich werden.

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 6). Das Zentralmodell entspricht einer Callcenter-Struktur, die für große Organisationen typisch ist (ein Beispiel wären die Servicecenter der Bundesagentur für Arbeit). Das Unvernetzte Modell führt die bereits heute in Deutschland vorhandene Situation der kommunalen Servicecenter weiter. Die drei übrigen Modelle repräsentieren Alternativen der Vernetzung in einem gemeinsamen Verbund.

- ¶ *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 Ver-

⁵⁰ 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

bund 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.

Schaubild 6

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, das auf mehrere Standorte verteilt sein kann 	<p>← Lokale und regionale Servicecenter als eigenständige Organisationseinheiten →</p>	<p>← 115-Verbund →</p> <ul style="list-style-type: none"> Verbundorganisation über einen (zentralen) Knoten 	<ul style="list-style-type: none"> Vernetzung und rein vertikale Koordination 	<ul style="list-style-type: none"> Zweistufig – in regionalen Zentren und dazwischen
Governance	<ul style="list-style-type: none"> Partnermanagement zentral und Standardisierung durch eine einzige Organisationseinheit 	<p>← Dezentrales Partnermanagement durch die Servicecenter in ihrem eigenen Einzugsgebiet →</p> <ul style="list-style-type: none"> Nur Mindestanforderungen seitens noch einer zu definierenden zentralen Stelle 	<p>← Übergreifendes Partnermanagement durch 115-Dach →</p> <p>← Standardisierung von Qualität, Prozessen und Technik durch 115-Dach →</p> <ul style="list-style-type: none"> Sonderrolle Sternknoten 	<ul style="list-style-type: none"> Netzmanag. verteilt 	<ul style="list-style-type: none"> Zusätzliches dezentrales Partnermanagement in den regionalen Zentren Unterschiedl. dez. Modelle
Prozesse	<p>← Management von ein- und ausgehenden Anrufen durch die Servicecenter, Überlauf individuell geregelt →</p> <ul style="list-style-type: none"> 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 	<p>← Management von ein- und ausgehenden Anrufen durch die Servicecenter, Überlauf im Verbund geregelt →</p> <p>← Überwiegend dezentrales Management von Ereignissen durch die Servicecenter, teilweise zentral im Verbund (z.B. in Krisensituationen) →</p> <p>← Überwiegend dezentrales Qualitäts- und Wissensmanagement durch die Servicecenter, teilweise zentral im Verbund (z.B. Austausch von Erfahrungen und Erstellung/Pflege von übergreifendem Wissen) →</p> <p>← Integration von überregionalen Behörden mit einer zentralen Stelle des Verbunds oder den regionalen Zentren sowie Integration von lokalen Behörden mit dem Servicecenter im Einzugsgebiet →</p>		<ul style="list-style-type: none"> Bei regionalen Multizentren unterschiedliche Prozesskonzepte realisierbar (regionale Differenzierung)
Technik	<ul style="list-style-type: none"> Homogene Systeme Zentrales Wissensmanagement 	<ul style="list-style-type: none"> Heterogene Systeme Dezentrales Wissensmanagement <p>← Technik zur Integration mit den Behörden entspricht der Ausprägung bei den Prozessen →</p>	<p>← Heterogene Systeme, ggf. Region bzw. regionale Zentren homogen →</p> <p>← Dezentrales Wissensmanagement mit Vernetzung →</p> <p>← Routing im Verbund erfolgt nach noch festzulegenden Regeln →</p>		

- ¶ *Netzmodell:* Alternativ zum zentralen Knotenpunkt 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 7).

Schaubild 7

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?

Es wird sowohl die Wirksamkeit des Modells hinsichtlich der Leistungserbringung für die Bürger bewertet (Serviceversprechen und Nutzen) als auch die verschiedenen Aspekte der Umsetzbarkeit des jeweiligen Modells (Komplexität, Schnelligkeit der Einführung). Hinzu kommt die „Kompatibilität“ mit den bereits heute vorhandenen kommunalen Servicecenter Strukturen und Lösungen (Nutzung vorhandene Infrastruktur, Berücksichtigung lokaler/regionaler Besonderheiten) und eine

Einschätzung, welche Unterstützung die Modelle bei den verschiedenen Entscheidern erfahren werden (politische Durchsetzbarkeit).

Trotz der Vorteile hinsichtlich der Lösungskomplexität ist das Zentralmodell für das 115-Bürgertelefon keine realisierbare Option. Die föderalen Strukturen mit den bereits vorhandenen Servicecentern, die mangelnde Finanzierbarkeit und die sich letztendlich daraus ergebende Problematik der politischen Durchsetzung eines zentralen Servicecenters in der Größe, die für ganz Deutschland erforderlich wäre, sprechen dagegen.

Die Ausweitung der bereits heute bestehenden kommunalen Servicecenter in Form des unvernetzten Modells birgt die große Gefahr, dass das Serviceversprechen gegenüber den Bürgern und der Wirtschaft nicht eingehalten wird. Von einem sich regional stark unterscheidenden Leistungsangebot über uneinheitliche Informationen, voneinander abweichende Service-Levels bis hin zur Frage, in welchem Maße überhaupt eine flächendeckende Verfügbarkeit erreicht wird, sind alle Aspekte des Serviceversprechens betroffen. Mit der bereits heute vorhandenen Erwartungshaltung ist das unvernetzte Modell damit keine akzeptable Lösung für das 115-Bürgertelefon.

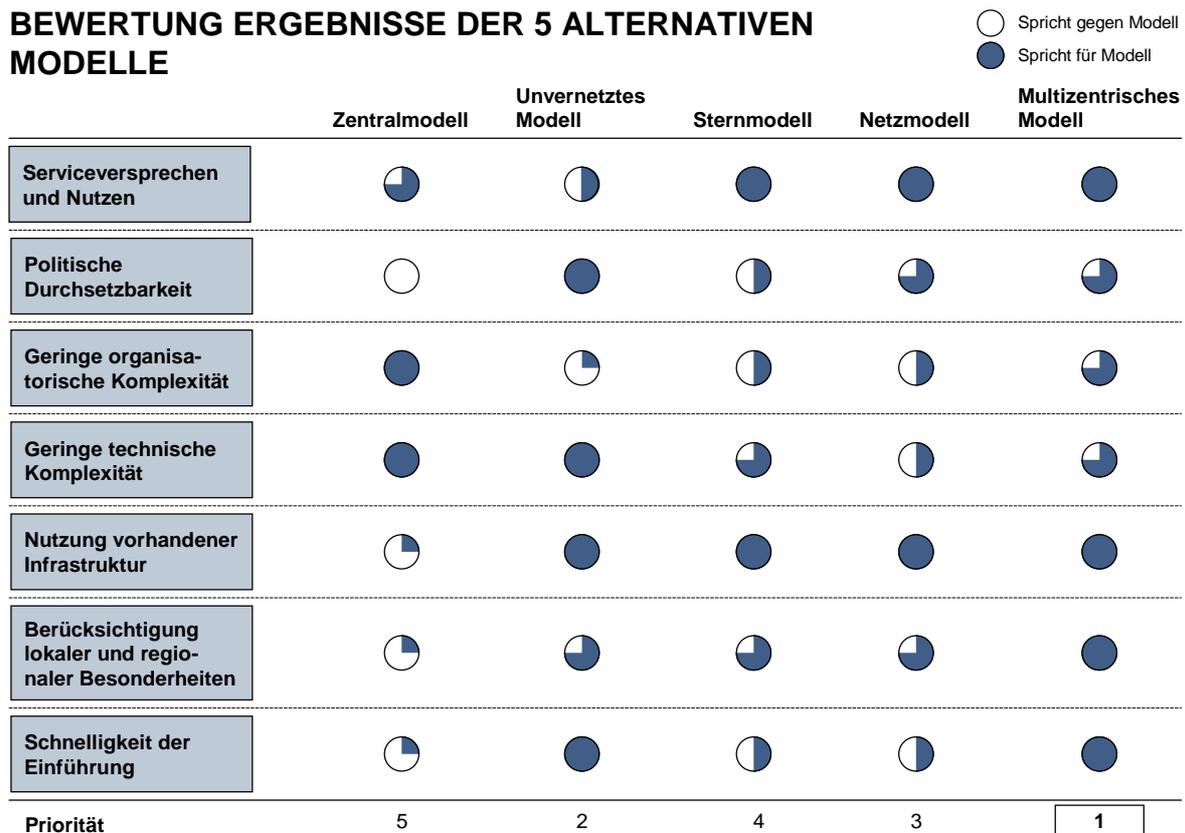
Die Bewertung der drei übrigen Modelle zeigt, dass das unvernetzte und das multizentrische Modell die Kriterien am besten erfüllen (Schaubild 8). Das Sternmodell weist im Vergleich zu den beiden anderen Modellen keine signifikanten Vorteile auf und wird daher im Folgenden nicht weiter betrachtet.

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 8

BEWERTUNG ERGEBNISSE DER 5 ALTERNATIVEN MODELLE

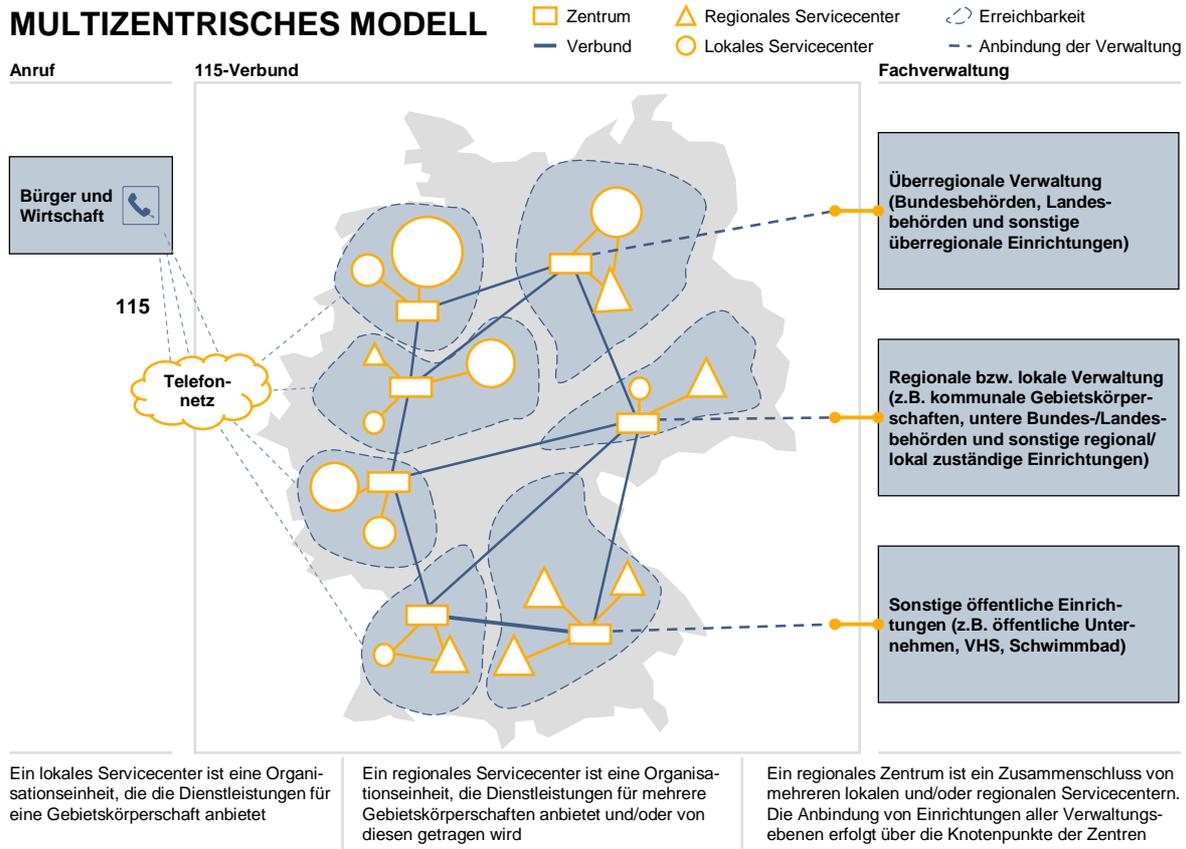


Die Realisierbarkeit des Bürgertelefons 115 hängt in besonderem Maße auch davon ab, ob diesem Projekt rechtliche Hindernisse entgegenstehen: Würde die Einführung Gesetzesänderungen erforderlich machen, wäre die politische Durchsetzbarkeit des Projekts stark beeinträchtigt. Die Komplexität würde sich deutlich erhöhen, eine rasche Umsetzung wäre kaum möglich. Deshalb wurde im Rahmen dieser Studie eine rechtliche Machbarkeitsprüfung für das ausgewählte multizentrische Modell vorgenommen.⁵¹ 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 9 dargestellte multizentrische Modell entlang der vier Gestaltungskriterien Organisation, Governance, Prozesse und Technik konkretisiert und so alle relevanten Aspekte des Bürgertelefons 115 dargestellt.

51 Eine ausführliche Darstellung der rechtlichen Rahmenbedingungen findet sich im Anhang

Schaubild 9



4.1 ORGANISATION

Die lokalen und regionalen Servicecenter sind als eigenständige Organisationseinheiten ausgelegt, die von einer (zumeist kommunalen) Gebietskörperschaft eigenverantwortlich getragen werden⁵². 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

⁵² Eine Beschreibung von möglichen Betriebsformen für die 115-Servicecenter findet sich im Anhang

abhängt, gibt es eine eigene Organisationseinheit, die ausschließlich für die Aktualisierung und kontinuierliche Ergänzung der genutzten Informationsquellen sowie die Integration zusätzlicher Behörden verantwortlich ist. Weitere unterstützende Funktionen sind Qualitätsmanagement, Schulung, 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 10 zeigt die Abgrenzung der Organisationseinheiten des Bürgertelefons 115.

Schaubild 10

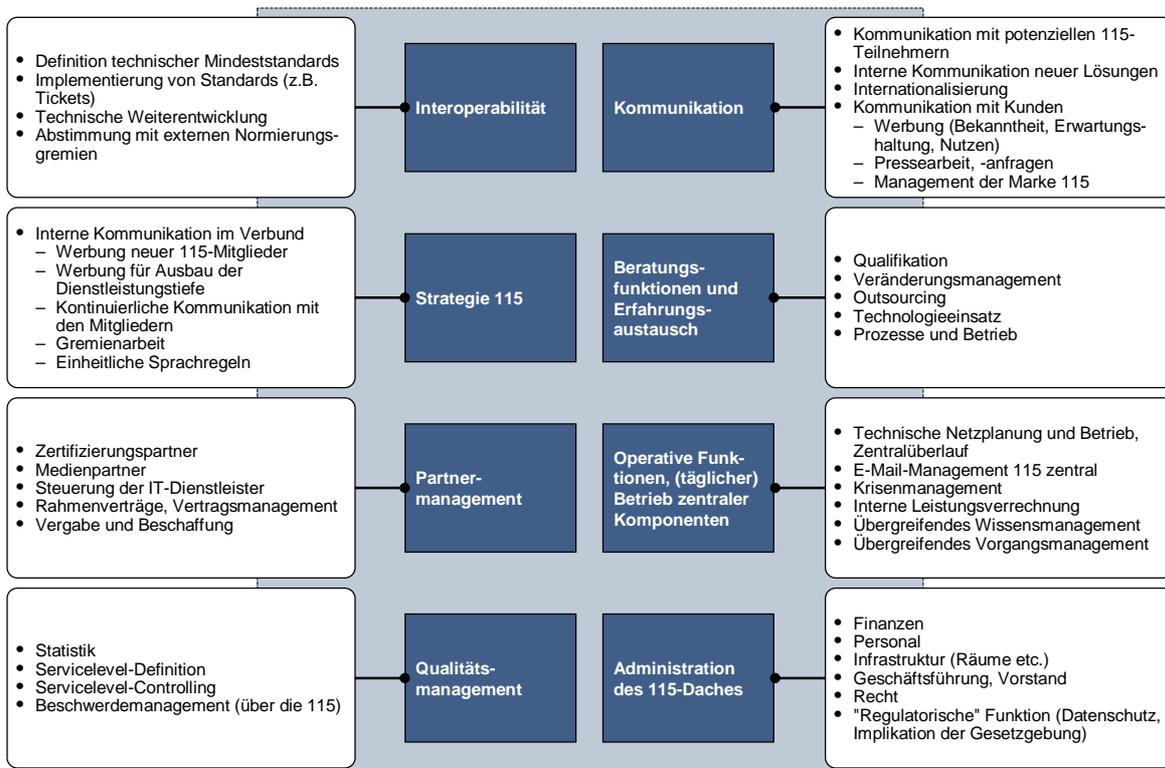
ABGRENZUNG DER ORGANISATIONSEINHEITEN BEIM BÜRGERTELEFON 115

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 11 dargestellten Funktionen können – als Gegenseitigkeits-Beiträge in einem Verbund – von Mitgliedern abgedeckt werden, so dass nur eine kleine Dachorganisation erforderlich ist. Als minimale Ausprägung muss das Dach die für den 115-Verbund erforderlichen rechtlichen und administrativen Aufgaben wahrnehmen. Weitere Funktionen, die sinnvoll dem Dach zugeordnet werden können sind Werbung und Unterstützung der Eingliederung neuer 115-Mitglieder sowie der Ausbau von Kooperationen mit Behörden auf überregionaler und Bundesebene mit dem Ziel einer Integration an wenigen zentralen Stellen des 115-Verbunds. Das heißt, der Fokus des 115-Daches liegt in der Entwicklung des Behördentelefon 115 mit Blick auf die regionale Verbreitung sowie die sinnvolle Ausweitung des Leistungsangebots in Tiefe und Breite motiviert durch den Bedarf und das Serviceversprechen.

Schaubild 11

ÜBERGREIFENDE FUNKTIONEN IM 115-VERBUND



4.2 GOVERNANCE

Die Übernahme von Verantwortung durch die 115-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 offen stehen. In entsprechende Gremienstrukturen zu wählende Sprecher oder Vertreter werden dann mit Führungs- und Steuerungsaufgaben für den Gesamtverbund bevollmächtigt.

4.3 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. Hierdurch wird das erforderliche Maß an „Standardisierung“ der Abläufe und Übergabepunkte bei den Prozessen erreicht, um die Bearbeitung von Anrufen unter der Beteiligung von mehr als einem 115-Servicecenter sowie den Austausch von Informationen im 115-Verbund zu unterstützen.

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 Ver-

bund und letztlich an die Anfrager muss einheitlich geregelt sein. Nur so lassen sich sowohl eine schnelle Reaktion als auch eine effektive und konsistente Informationsvermittlung sicherstellen⁵³.

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. Durch die Analyse der bearbeiteten Anliegen können Bereiche identifiziert werden, in denen aufgrund einer geringen Integration mit den Behörden Anrufe nicht oder nur mit langer Recherche beantwortet werden. Treten diese Fälle häufig auf, so sollte aus dem Servicecenter heraus die Initiative gestartet werden, um die Zusammenarbeit mit den betroffenen Behörden zu verbessern und letztendlich die Servicequalität zu erhöhen.

Die Serviceprozesse werden zum Großteil in den 115-Servicecentern ausgeführt. Die Bereitstellung einer zentralen Anlaufstelle des gesamten 115-Verbunds für die Meldung von Ereignissen oder eine E-Mail Adresse für das Bürgertelefon 115 sind Beispiele, die auf Ebene des 115-Verbunds angesiedelt sind. Bei Qualitätsmanagement, Wissensmanagement, Kommunikation und anderen Unterstützungsprozessen ist die Wahrnehmung zumindest von Teilen der Prozesse auf überregionaler oder Verbundebene unerlässlich bzw. aus Gründen der Synergienutzung sinnvoll. Der Austausch von Informationen zur Einhaltung der Servicelevel, die Verteilung der Pflege von gemeinsam genutzten Informationsquellen, der Austausch von Wissen im Verbund und die Kommunikation zum Bürgertelefon 115 an Bürger, Wirtschaft und Presse sind Beispiele, bei denen die Verlagerung der Verantwortung aus den einzelnen 115-Servicecentern heraus unerlässlich ist. Auch hier besteht neben der Übertragung an die 115-Dachorganisation die Möglichkeit, dass ein Servicecenter als Mitglied des Verbunds die Aufgabe übernimmt.

53 Eine detaillierte Darstellung der obersten Ebene der Serviceprozesse des Bürgertelefons 115 findet sich im Anhang

4.4 TECHNIK

Diese Studie liefert keine erschöpfende Beschreibung der technischen Infrastruktur des Bürgertelefons 115 oder der 115-Servicecenter, sondern beschreibt kurz die wesentlichen Bausteine und die Anforderungen, die sich aus der Architektur des Multizentrischen Modells ergeben⁵⁴. 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 ist insofern unerlässlich. 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 Vorgangensmanagementsystem 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 angebotenen 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 agie-

54 Eine kurze Beschreibung der IT-Infrastruktur, die häufig in den 115-Servicecentern eingesetzt wird, findet sich im Anhang

ren 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 erforderlich⁵⁵.

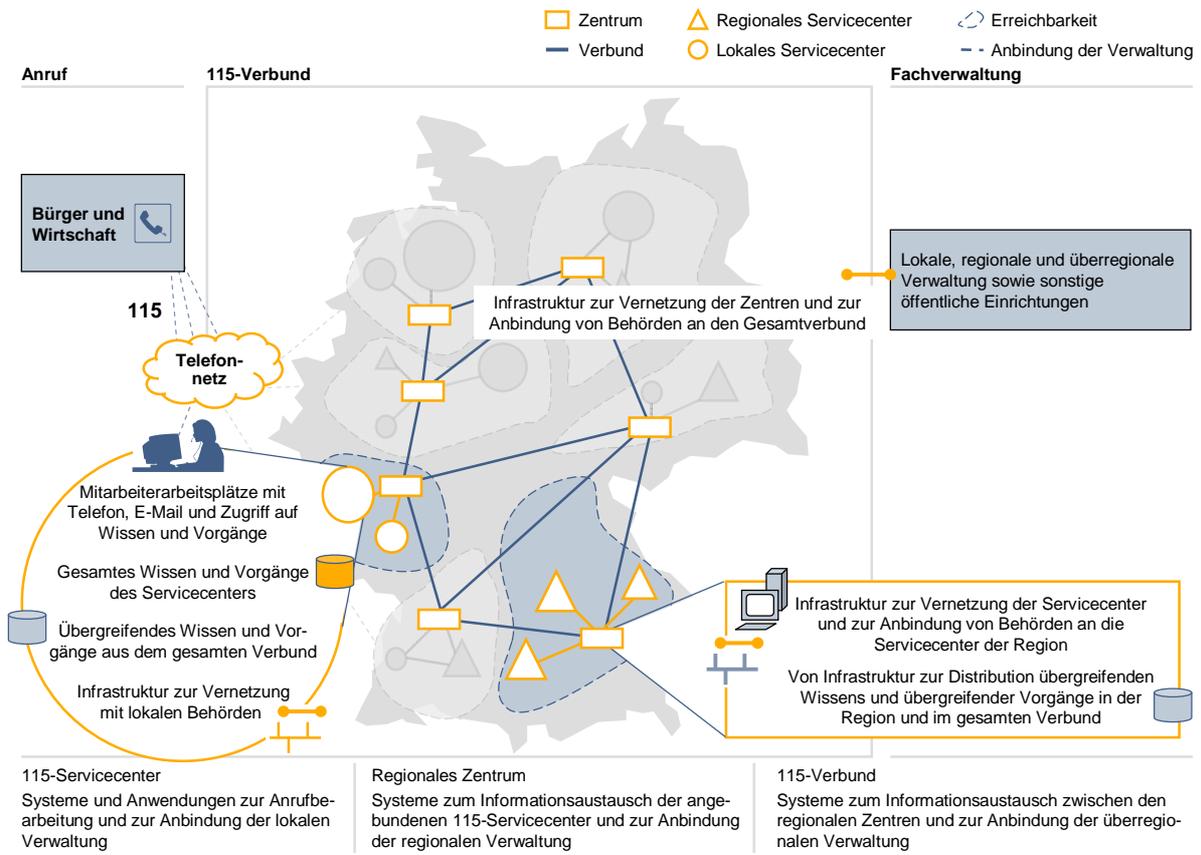
- ¶ *Vorgangsmanagement*: Die Anforderungen an das Vorgangsmanagementsystem sind in puncto Integration mit den vorhandenen Systemen und Verteilung zwischen den Servicecentern mit dem Wissensmanagement vergleichbar. Einfacher stellt sich die Verwaltung der Datenstrukturen dar: Ein Vorgang lässt sich durch 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 abdecken⁵⁶.
- ¶ *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. Diese Überlaufregelung erfordert eine Verbindung zwischen den TK-Anlagen und ggf. zusätzliche technische Komponenten, was in einer homogenen Systemlandschaft einfacher realisierbar ist.

Schaubild 12 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.

55 Weitere Details zu den Anforderungen an das Wissensmanagement finden sich im Anhang

56 Weitere Details zu den Anforderungen an das Vorgangsmanagement finden sich im Anhang

Schaubild 12



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 115-Servicecenter am besten geeignet ist, hängt hingegen von den Gegebenheiten der jeweiligen Gebietskörperschaft ab – die Entscheidung darüber sollte und kann daher dezentral fallen.

5.1 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 Servicernummern.

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 und 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 Prozent
- ¶ Hard- und Softwarekosten inkl. Integration und Arbeitsplatzausstattung: ca. 60 Prozent
- ¶ Personalschulungskosten: ca. 10 Prozent
- ¶ Raumkosten: ca. 10 Prozent .

Schaubild 13 zeigt den qualitativen Finanzierungsbedarf in Abhängigkeit vom Reifegrad der vorhandenen Infrastruktur.

Schaubild 13

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 Szenarien⁵⁷ 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.

57 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 Prozent, 2.) Infrastrukturkosten: ca. 15 Prozent und 3.) Kosten für externe Dienstleistungen: ca. 5 Prozent

Aufbau und Betrieb der 115-Dachorganisation⁵⁸

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.

⁵⁸ 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 Prozent 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).

5.2 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.

5.3 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 14 zeigt die Vor- und Nachteile sowie die typischen Herausforderungen bei den Modellen aus Sicht der einzelnen Teilnehmer.⁵⁹

59 Eine detaillierte Beschreibung der möglichen Betriebsformen für die 115-Servicecenter findet sich im Anhang

Schaubild 14

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 Differenzierungsbestrebungen • 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 sowie bereits getroffene Entscheidungen (z.B. Auswahl Modellregionen) geben den Rahmen vor. Vor allem von der Umsetzungsstrategie und dem Umsetzungsmanagement (Planung, Statusverfolgung, Führungs- und Steuerungsstruktur sowie Kommunikation) hängt es ab, ob und in welcher Zeit es gelingen wird, das Bürgertelefon 115 in weiten Teilen Deutschlands zu realisieren. Vergleichbare Großprojekte in der öffentlichen Verwaltung Deutschlands weisen auf mögliche Risiken hin, zeigen aber auch probate Gegenmaßnahmen auf. Schließlich wird es von der kommunikativen Kraft des Projekts abhängen, wie gut die neue Servicrufnummer bei Bürgern, 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.

6.1 BERÜCKSICHTIGUNG DER AUSGANGSSITUATION

Die sorgfältige Bewertung unterschiedlicher Modelle (siehe Kapitel 4) hat gezeigt, dass das multizentrische Modell für die Etablierung des Bürgertelefons 115 in Deutschland besonders geeignet ist. Die Einführungsstrategie muss dabei der Ist-Situation Rechnung tragen. Zu den Rahmenbedingungen, die zu berücksichtigen sind, gehören vor allem:

- ¶ Die bereits bestehende zentrale Projektorganisation (Zentralprojekt)
- ¶ Die vom Zentralprojekt in einem Interessensbekundungsverfahren gewonnenen (sogenannten qualifizierten und interessierten) Modellregionen
- ¶ Die Einbeziehung aller föderalen Ebenen (Bund, Länder und Kommunen)
- ¶ Die unterschiedlichen Reifegrade der bestehenden telefonischen Zugangskanäle (Vermittlungsstelle, Bürgertelefon, Callcenter etc.) mit bereits getätigten Investitionen und
- ¶ Das zum Teil nicht prognostizierbare Nutzerverhalten.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass verschiedene Fragen zu Konzept und Rollenverteilung derzeit noch unbeantwortet sind. Dies überrascht in Anbetracht der

Dimension und des Innovationsgrads des Projektes zwar nicht. Doch sollten diese Fragen – im Zweifel durch das eingerichtete Zentralprojekt – möglichst noch in 2008 während der Anlaufphase des 115-Projektes geklärt werden. Dazu ist es ggf. erforderlich, den Arbeitsauftrag dieses vom Bundesministerium des Inneren (BMI) und dem Land Hessen getragenen Zentralprojekts noch einmal zu anzupassen. Von besonderer Bedeutung wird es dabei sein, möglichst rasch und noch während der Laufzeit der Modellprojekte die Ausbau-/Umsetzungsstufen ab 2010 konkret vorzubereiten.

Zu den noch offenen Punkten und zu klärenden gehören u. a.:

- ¶ Für die Umsetzung in den Modellregionen fehlen noch über alle Teilprojekte hinweg abgestimmte Grob- und Feinkonzeptionen,⁶⁰ einschließlich definierter Verbundaufgaben (spätere Dachfunktionen in einem selbsttragenden 115-Verbund). In diesem Zusammenhang ist auch zu klären, wer und mit welcher Refinanzierung bis zur Herausbildung eines selbsttragenden 115-Verbundes die übergreifenden operativen Aufgaben wahrnehmen kann und soll.
- ¶ Zur Verbreitung der einheitlichen Rufnummer bietet sich die Entwicklung von Referenzmodellen an, die sich auf organisatorische und technische Anforderungen beziehen. Wenn sich weitere Kommunen später an dem Bürgertelefon 115 beteiligen möchten, können sie sich an solchen Referenzmodellen orientieren⁶¹. Auf diese Weise lassen sich nicht nur Entwicklungs-, sondern auch Investitions- sowie Betriebskosten optimieren, da aufwendige Parallelarbeit entfällt und Fehlinvestitionen vermieden werden. Für die Umsetzung nach der Pilotphase kommen auch "Tandemmodelle" in Frage – eine bei der Implementierung bereits weit vorangeschrittene Verwaltung überträgt ihre Erfahrungen auf eine weniger weit entwickelte Verwaltung. Hierzu ist im Rahmen der ersten Projektphasen (bis Anfang 2010) ein Transfermanagement zu konzipieren.
- ¶ Unklar sind teilweise auch noch die Rollen und Funktionen der verschiedenen Verwaltungsebenen. Die Einführungsstrategie geht davon aus, dass sich der 115-Verbund als ein freiwilliger Zusammenschluss sämtlicher beteiligter Behörden, z. B. in Form eines Verbandes, einer Stiftung oder eines Vereins, herausbilden wird. Hauptträger werden die lokalen Gebietskörperschaften sein. Während in der gegenwärtigen ersten Projektphase noch eine gewisse zentrale Top-down-Koordination erkennbar ist (Initiative der Staatssekretäre und Bund-/Länder-Zentralprojekt,

60 Ein erstes Grobkonzept hat das Zentralprojekt 115 bereits erarbeitet

61 Die Zusammensetzung der Modellregionen bietet bereits heute eine gewisse Bandbreite, aus der Referenzmodelle und Transferansätze für Metropolräume, Verbundregionen mit großstädtischen Kernen sowie 115-Multizentren mit besonderen Verbundfunktionen von Landkreisen (Flächenregionen)

Koordinationsfunktion berufener Länderbeauftragter), sollten sich Bundes- und Landesbehörden künftig als gleichberechtigte Teilnehmer in einem partizipativen 115-Verbund einfügen. Entsprechende Rollen, Erwartungen und Übergänge sind möglichst frühzeitig noch in der Projektanlaufphase 2008/2009 abzustimmen.

- ¶ Für ländliche und vor allem sehr dünn besiedelte, kleinteilig strukturierte Räume sind differenzierte Feinkonzeptionen und Umsetzungsmodelle zu entwickeln. Derzeit haben in Deutschland neben einigen Bundesbehörden sowie -ländern vorwiegend größere Städte Callcenter in der öffentlichen Verwaltung eingerichtet. Dabei ist die einheitliche Servicrufnummer gerade für den kreisangehörigen ländlichen Raum besonders attraktiv, da hier angesichts des demografischen Wandels eine weitere Ausdünnung des Angebots von öffentlichen und auch privaten Dienstleistungen zu erwarten ist. Den großen Potenzialen im ländlichen Raum stehen jedoch auch erhebliche Hürden bei der Umsetzung gegenüber.⁶² Gerade kleine Gemeinden verfügen häufig nicht über eine ausreichende Kapazität, um die Anforderungen des Bürgertelefons 115 ohne weiteres erfüllen zu können. Deshalb sind gerade im ländlichen Raum bei der Etablierung des Bürgertelefons 115 von Anfang an Kooperationsstrategien erforderlich. Bedingt durch hohe Abstimmungserfordernisse aufgrund kommunaler Selbstverwaltung dürfte es hier erfahrungsgemäß oft zu langwierigen Abstimmungs- und Koordinationsprozessen kommen. Welcher Träger für den Aufbau und den Betrieb des telefonischen Zugangskanals in Betracht kommt, hängt von den lokalen Besonderheiten ab und lässt sich noch nicht abschließend sagen.⁶³

Es empfiehlt sich in diesem Zusammenhang, noch während der Laufzeit der Modellprojekte (bis 2010) weitere entsprechende Pilotmodelle für Regionen anzustoßen, in denen erhebliche Realisierungsbarrieren erkennbar sind – sei es aufgrund unzureichender Startausstattungen oder auch besonderer Komplexität bei der Zusammenführung von Verbänden (z.B. in extrem dünn besiedelten Regionen). Dieses schließt auch Modellversuche mit regional unterschiedlichen Rollenverteilungen ein (z.B. mit stärkerer Funktion der Länder in dünn besiedelten Regionen).

- ¶ Bereits an anderer Stelle wurde der Bedarf angesprochen, für die eventuelle Einbindung des Bürgertelefons 115 zur Krisen- sowie Lagenbewältigung

62 Für den ländlichen Raum wird es darauf ankommen, eine insbesondere anreizorientierte Governance-Struktur aufzubauen, damit IT-Infrastruktur, Personalressourcen oder Wissensbestände über Organisationsgrenzen hinweg geteilt werden. Im Endeffekt wird die einheitliche Rufnummer im ländlichen Raum bei größeren Verbänden von Verwaltungseinheiten realisierbar sein

63 Für den ländlichen Raum könnten jedoch die in vielen Bundesländern vorhandenen kommunalen Rechenzentren eine wichtige Funktion übernehmen, die über den reinen Aufbau von technischen Systemen hinausgeht

ein Fachkonzept durch die für Bevölkerungs- und Katastrophenschutz verantwortlichen Behörden entwickeln zu lassen.

- ¶ Schließlich ist zu klären, wie über die Modellprojektphase hinaus für Verbundfunktionen und besondere Projektaufgaben eine zumindest temporäre externe Refinanzierung als Anschubfinanzierung ausgestaltet werden kann. So ist schon heute absehbar, dass der 115-Verbund erst mittelfristig und bei Erreichen einer kritischen Masse der Verbreitung in der Lage sein wird, sich selbst finanziell zu tragen. Daher ist in jedem Fall sicherzustellen, dass über die bloße Zentralprojektfinanzierung bis 2010 hinaus hinreichende Ressourcen als Anschubfinanzierung zur Verfügung stehen. Diese müssen für die Abdeckung unrefinanzierter übergreifender Funktionen und für die Wahrnehmung von Konzeptions- und Einführungsaufgaben eingeplant werden.
- ¶ Es ist zu empfehlen, nach ersten Auswertungen des Modellregion-Pilotbetriebes und weitergehenden Klärungen für die Ausweitung des 115-Verbundes ab 2010 vorliegende Strategie diesbezüglich fortzuschreiben.

6.2 ENTSCHEIDUNG ÜBER DAS VORGEHEN BEI DER UMSETZUNG

Für die Realisierung des Bürgertelefons 115 kommen grundsätzlich zwei alternative Strategien – Big Bang und Multiple Nucleus – mit insgesamt sechs Unterstrategien in Frage (siehe Schaubild 15). Die Optionen wurden nach fünf Kriterien bewertet: politische Durchsetzbarkeit, keine "weißen Flecken", geringe Komplexität, geringe Hürden beim Beitritt und Finanzierbarkeit. Das Ergebnis: Den größten Erfolg verspricht "Multiple Nucleus – Flächendeckung vor Angebot".

Big-Bang-Strategie

Das Bürgertelefon 115 wird bei dieser Strategie auf einen Schlag eingeführt, wobei unterschiedliche Schwerpunkte (Unterstrategien) möglich sind:

- ¶ *Flächendeckung*: Das Bürgertelefon 115 wird erst frei geschaltet, wenn bei einem definierten Serviceangebot eine deutschlandweite Flächendeckung erreicht ist. Anschließend wird das Serviceangebot sukzessive angepasst. Für diese Variante spricht, dass sich sogenannte "weiße Flecken" vermeiden lassen – es gibt von Anfang an keine Region ohne Zugang zur 115. Da das Serviceangebot zunächst begrenzt ist, bleiben die Hürden für einen Beitritt vergleichsweise niedrig. Gegen diese Variante sprechen die zu erwartenden politischen Widerstände, die sehr hohe Komplexität durch die erforderlichen Abstimmungen, die ggf. sehr lange Einführungsdauer sowie erhebliche Zweifel an der Finanzierbarkeit.

- ¶ *Serviceangebot*: Die Freischaltung erfolgt erst bei einem maximalen Serviceangebot; anschließend wird das Angebot sukzessive in der Fläche eingeführt. Da sämtliche Services abgedeckt sind, dürfte zwar die Nutzerzufriedenheit hoch sein. Doch weist diese Unterstrategie erhebliche Nachteile in puncto politischer Durchsetzbarkeit, Flächendeckung, Komplexität, Beitrittschürden und Finanzierbarkeit auf. Auch ist eine schnelle Einföhrung ausgeschlossen.
- ¶ *Flächendeckung und Serviceangebot*: Die Freischaltung des Bürgertelefons 115 erfolgt erst dann, wenn eine deutschlandweite Flächendeckung erreicht *und* ein maximales Serviceangebot bereit steht. Trotz einiger Vorteile hinsichtlich Flächendeckung und Nutzerzufriedenheit ist diese Unterstrategie politisch schwer durchzusetzen. Sie verursacht eine große technische und organisatorische Komplexität, und die Beitrittschürden sind hoch. Zudem ist sie kaum finanzierbar, bis zur Freischaltung vergeht sehr viel Zeit.

Multiple-Nucleus-Strategie

Zunächst werden einige ausgewählte lokale und/oder regionale 115-Servicecenter (Nucleus) eingerichtet, die ein definiertes Serviceangebot bieten. Sukzessive kommen Servicecenter hinzu, und das Mindestserviceangebot wird nach und nach erweitert. Diesem Vorgehen können drei Unterstrategien zugeordnet werden:

- ¶ *„Flächendeckung vor Angebot“*: Hier liegt der Fokus auf dem schnellen Erreichen einer vollständigen Flächendeckung mit grundlegenden Services. Das Mindestserviceangebot wird anschließend schrittweise angepasst. Für diesen Ansatz sprechen vor allem die bessere politische Durchsetzbarkeit und die geringere technische Komplexität. Die Teilnehmer sind motiviert, das Angebot lässt sich anhand von Erfahrungswerten ausbauen und fördert somit die Nutzerzufriedenheit. Schon nach kurzer Zeit sind erste 115-Angebote verfügbar.
- ¶ *„Angebot vor Flächendeckung“*: In geeigneten Regionen wird ein möglichst umfassendes Serviceangebot eingeführt und weiterentwickelt. Gebietskörperschaften, die zu einem späteren Zeitpunkt einsteigen wollen, müssen das sich stetig erweiternde Serviceangebot erfüllen. Die organisatorische Komplexität bei diesem Vorgehen ist beherrschbar, da die teilnehmenden Servicecenter hoch motiviert sind. Die Hürden für eine Teilnahme werden jedoch über die Zeit immer höher – dadurch könnten dauerhaft "weiße Flecken" entstehen.
- ¶ *„Angebot und Flächendeckung“*: Bei dieser Variante wird das Serviceangebot proportional (auch treppenförmiger Verlauf möglich) zur Ausweitung der Flächendeckung angepasst. Ein Pluspunkt dieser Variante ist die zu erwartende Nutzerzufriedenheit. Allerdings ist die Komplexität sehr groß,

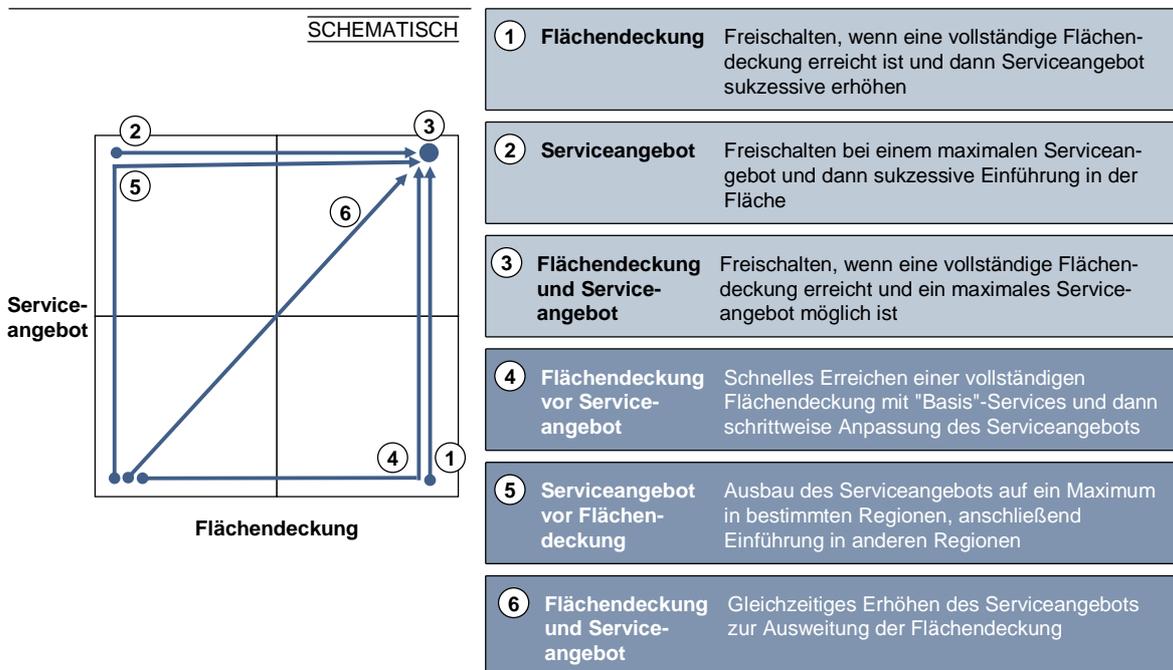
da gleichzeitig bei allen beteiligten bzw. interessierten Behörden organisatorische und insbesondere technische Herausforderungen berücksichtigt werden müssen.

Aus heutiger Sicht ist die Variante „Flächendeckung vor Angebot“ vorzuziehen: Insbesondere die frühzeitige Flächendeckung und fallabschließende Bearbeitung wichtiger Bürgeranfragen werden die Akzeptanz des Bürgertelefons 115 erhöhen. Beim Ausbau des Serviceangebots lassen sich zudem konkrete Erfahrungen und Bedarfsermittlungen berücksichtigen, was einen effizienten Ressourceneinsatz gewährleistet. Gleichzeitig bleiben die Hürden für die Teilnahme am Bürgertelefon 115 relativ niedrig. Initiativen wie Innovationspreise oder -wettbewerbe stellen – Stichwort: Zukunftsoffenheit – darüber hinaus eine beständige Weiterentwicklung des Serviceversprechens sicher. Derzeit bereits weiter entwickelte Servicecenter (z.B. Dortmund, Duisburg oder Köln) können ihr Serviceversprechen auch künftig in vollem Umfang anbieten, d.h. Leistungen offerieren, die über zu vereinbarende Mindestserviceangebot hinausgehen. Sie können so ihre Erfahrungen mit den "neuen" 115-Servicecentern teilen und gleichzeitig bereits getätigte Investitionen schützen.

Schaubild 15

Es gibt 2 wesentliche Strategien mit jeweils 3 Unterstrategien zur Einführung des Bürgertelefons 115

- Big-Bang-Strategie
- Multi-Nucleus-Strategie



6.3 KONSEQUENTES UMSETZUNGSMANAGEMENT

Für das Zentralprojekt und die dezentralen Projekte lassen sich aus der Strategie "Multi-Nucleus – Flächendeckung vor Angebot" folgende Aufgaben für das Umsetzungsmanagement ableiten:

- ¶ *Planung*: Hierbei geht es zum einen um die Planung der Umsetzungsphasen, die Identifikation von typischen Fehlern und Gegenmaßnahmen sowie die Definition der Aufgaben auf zentraler und dezentraler Ebene. Zum anderen ist festzulegen, wie bei der Priorisierung von Initiativen zur strategischen bzw. operativen Unterstützung vorzugehen ist.
- ¶ *Statusverfolgung (Tracking)*: Mit Hilfe ausgewählter Instrumente gilt es, die Zielerreichung auf zentraler und dezentraler Ebene zu verfolgen und bei Abweichungen Gegenmaßnahmen einzuleiten.
- ¶ *Führungs- und Steuerungsstruktur (Governance)*: Hier werden die Mechanismen sowie zentrale bzw. dezentrale Verantwortlichkeiten für die Führung und Steuerung des Bürgertelefons 115 festgelegt.
- ¶ *Kommunikation*: Für eine zielgruppenspezifische Kommunikation sind inhaltliche Schwerpunkte entlang der Umsetzungsphasen festzulegen.

PLANUNG

Bis zur Etablierung einer dauerhaften, selbsttragenden 115-Dachorganisation müssen sowohl das Zentralprojekt als auch die dezentralen Projekte vielfältige Aufgaben lösen. Der Umsetzungshorizont lässt sich grob in drei Phasen unterteilen

Erste Phase (bis Ende Juni 2008)

Am Ende dieser ersten Phase ist eine handlungsfähige Projektorganisation aufgestellt, ein detailliertes Konzept zur Umsetzung der Einführungsstrategie (multizentrisches Modell) liegt vor.

Zunächst muss das Zentralprojekt detaillierte Aufgabenlisten mit klaren Verantwortlichkeiten und erwarteten Effekten erstellen und priorisieren. Eine etablierte Projektorganisation mit geeignetem Personal sowie ausreichender Finanzierung ist für die erfolgreiche Erledigung der Aufgaben unabdingbar. Der Projektorganisation kommt auch eine bedeutende Rolle zu bei der Begleitung der Modellregionen sowie der Detaillierung des multizentrischen Modells (siehe Kapitel 4) und des Umsetzungsmanagements (Planung, Kommunikation, Governance, Tracking). Damit die lokalen bzw. regionalen Verwaltungen zeitnah mit der Implementierung 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-Serviceerufnummer vorzubereiten und mit den Telefondienstleistern abzustimmen. Ferner ist zu regeln, wie mit „weißen Flecken“ umzugehen ist. Die Kommunikation gehört ebenfalls zu den wichtigen Aufgaben in dieser Phase.

Zweite Phase (bis Ende Juni 2009)

Mit Abschluss der zweiten Phase sind Initiativen (z.B. neue Modellregionen, Wettbewerbe) für die nächsten "Wellen" der regionalen Ausbreitung vorbereitet und die Voraussetzungen für den Aufbau einer dauerhaften 115-Dachorganisation geschaffen.

Zur Etablierung des multizentrischen Modells ist die frühzeitige Vorbereitung der Initiativen für die nächsten "Wellen" durch das Zentralprojekt eine entscheidende Voraussetzung für den langfristigen Umsetzungserfolg. Weitere Aufgaben in dieser Phase sind die Betreuung/Beratung von Modellregionen durch das Zentralprojekt und die Sicherstellung des Wissenstransfers (z.B. Praxisleitfaden, Workshops) zwischen den dezentralen Projekten. Die gesammelten Erfahrungen sind vom Zentralprojekt über die gebildeten zentralen sowie dezentralen Arbeitsgruppen systematisch auszuwerten, so dass interessierten Regionen/Kommunen, die für eine Teilnahme noch nicht reif sind, Unterstützungsleistungen angeboten werden können. Die Kommunikation bleibt auch in dieser Phase ein Arbeitsschwerpunkt.

Für die 115-Dachorganisation müssen durch das Zentralprojekt in Abstimmung mit den beteiligten dezentralen Projekten sowohl Struktur als auch Aufgaben detailliert werden. Ferner ist ein ausführlicher Geschäftsplan zu entwickeln, der auch die finanziellen Rahmenbedingungen festlegt. Auf dieser Grundlage ist dann zunächst die Anschubfinanzierung sicherzustellen. Darüber hinaus ist zu prüfen, inwieweit ggf. zentrale Finanzmittel für die lokalen bzw. regionalen 115-Servicecenter bereitgestellt werden können. Dazu gehört auch die Ausarbeitung einer nach Entwicklungsphasen flexiblen Führungs- und Steuerungsstruktur (siehe unten). Für die Zielorganisation müssen Verträge, Satzung, Geschäftsordnung etc. formuliert und mit den Verantwortlichen abgestimmt werden.

Dritte Phase (ab Juli 2009)

Endprodukte dieser dritten Phase sind eine ausgebaute und leistungsfähige 115-Dachorganisation sowie etablierte Prozesse für den laufenden Ausbau und die stetige Verbesserung des Bürgertelefons 115.

Das Bürgertelefon 115 wird zunächst vom Zentralprojekt und später durch die etablierte 115-Dachorganisation in enger Kooperation mit den Verantwortlichen auf der regionalen bzw. lokalen Ebene eingeführt und ausgeweitet. Serviceversprechen und Mindestserviceversprechen werden – aufbauend auf den vorliegenden Erfahrungen – angepasst und optimiert. Kommunikationsspezifische Aktivitäten

fallen nun dauerhaft an und müssen strategisch angelegt werden.

In dieser Phase erfolgen auch die laufende Planung, Durchführung und Begleitung von Initiativen zur sukzessiven 115-Einführung und ggf. eine enge Verknüpfung mit anderen ggf. relevanten öffentlichen Projekten.

Initiativen mit strategischem und operativem Nutzen

Entlang der drei oben genannten Phasen sollte das Zentralprojekt bzw. die 115-Dachorganisation verschiedene Initiativen planen und umsetzen, um die gesetzten Ziele entsprechend der strategischen Planung fokussiert zu erreichen.

Die zu planenden Initiativen müssen unterschiedliche Ausprägung des jeweiligen strategischen und operativen Nutzens haben. Folgende Themenschwerpunkte eignen sich nach dem derzeitigen Kenntnisstand in besonderem Maße für Initiativen: Kosten- und/oder Performance-Benchmarks, Qualitätsverbesserungen, Erarbeitung und Einführung von Standards, Wissenstransfer sowie Regelungen zu "weißen Flecken" und Überläufen.

Die konkrete Ausgestaltung sowie die Priorisierung erfolgen nach dem jeweiligen Bedarf des Projektes.

Vermeidbare Fehler bei der Umsetzungsplanung

Bei der Umsetzungsplanung treten in einem derart komplexen Projekt erfahrungsgemäß zahlreiche Fehler auf, die zum Teil aber vermeidbar sind. Nachfolgend werden einige dieser typischen Fehler beschrieben und Gegenmaßnahmen aufgezeigt.

Häufig führen zu optimistische Pläne dazu, dass Meilensteine dauerhaft verfehlt und damit Beteiligte demotiviert werden. In anderen Fällen gehen Umsetzungspläne zeitlich nicht weit genug, wichtige Meilensteine fehlen. Bei sorgfältiger Planung und Nutzung eines leistungsfähigen Planungstools lassen sich solche Risiken weitgehend vermeiden.

Auch eine unklare Abgrenzung der Verantwortlichkeiten gefährdet den Projekterfolg. Hier helfen eindeutige Strukturen und Prozesse mit (guten) Beispielen aus anderen Servicecentern bzw. vergleichbaren Projekten sowie transparente Reporting- und Monitoring-Prozesse.

Schon jetzt zeigt sich, dass unterschiedliche Anspruchsgruppen (Verwaltungen, Wirtschaft, Politik etc.) ständig variierende Anforderungen hinsichtlich Organisation, Prozessen und Technologie an das 115-Projekt stellen werden. Daher empfiehlt sich, sowohl auf zentraler als auch dezentraler Ebene einen vorläufigen "Annahmeschluss" für Anforderungen zu verkünden. Damit kann sich das Projekt ungestört zunächst auf das Erreichen wesentlicher Meilensteine konzentrieren.

Die technologischen Herausforderungen insbesondere bei der Vernetzung sowie der

Verknüpfung mit den Fachverfahren dürfen nicht unterschätzt werden. Eine bewährte und sehr einfache Maßnahme bei derartigen Projekten ist das Starten mit einfachen bzw. in anderen Servicecentern bereits erprobten Dienstleistungen.

Langfristig wird das Bürgertelefon 115 nur dann ein Erfolg, wenn die Überführung in eine dauerhafte Organisation gelingt. Eine äußerst wichtige Maßnahme in diesem Zusammenhang ist die Etablierung eines sehr erfahrenen Projektmanagements und die Verankerung des Ziels "Schaffung einer dauerhaften Organisation mit ausreichenden Kompetenzen und Ressourcen" von Anfang an.

STATUSVERFOLGUNG (TRACKING)

Damit das Zentralprojekt (später die 115-Dachorganisation) und die dezentralen Projekte den Projektfortschritt verfolgen und bei Abweichungen gegensteuern kann, sind die folgenden Voraussetzungen zu schaffen:

- ¶ *Prozesse*: Festzulegen sind die zu verfolgenden Inhalte, die zuständigen Personen (nicht mehr als eine Person pro Aufgabe!), die jeweiligen Entscheidungsgremien und die Häufigkeit der Berichterstattung. Auch ist zu klären, wie auf Planungsabweichungen reagiert wird und das Eskalationsmanagement funktioniert. Wegen der Bedeutung des Bürgertelefons 115 muss die Aufmerksamkeit der Politik bzw. des Verwaltungsvorstands durch stete Berichterstattung und Aufzeigen von Mehrwerten sichergestellt werden. Eine regelmäßige Interaktion mit den Projektmanagern in den Regionen bzw. beteiligten Behörden ist ebenfalls unabdingbar.
- ¶ *Report/Berichterstattung*: Damit die Zielerreichung effizient und effektiv verfolgt werden kann, müssen standardisierte Formate für die Berichterstattung entwickelt werden. Sie stehen dann allen Teams zentral und am besten auch in den Regionen zur Verfügung.
- ¶ *Systeme*: Angesichts der Komplexität des 115-Gesamtvorhabens ist für das Tracking ein IT-System mit entsprechenden Datenbanken und leistungsfähiger Software zu implementieren.

Einige projektspezifische Risiken sind bereits jetzt bekannt. Weitere Risiken werden im Laufe der Realisierung hinzukommen und müssen systematisch analysiert werden, um rechtzeitig gegensteuern zu können. Nachfolgend sind einige der derzeit bekannten Risiken sowie Handlungsoptionen beschrieben:

- ¶ *"Weiße Flecken"*: Trotz aller Bemühungen auf zentraler und dezentraler Ebene bleiben unter Umständen einige Regionen ohne 115-Zugang. In diesem Fall wäre es sinnvoll, in den betroffenen Regionen für eine Übergangszeit eine einheitliche Band-Ansage mit entsprechenden

Informationen bzw. ein gesondertes Servicecenter zur Entgegennahme der Anrufe aus diesen Regionen einzuführen.

- ¶ *Keine/wenig Vernetzung:* Die nicht ausreichende Berücksichtigung regionaler/lokaler Anforderungen bzw. unterschiedlicher Reifegrade birgt die Gefahr, dass sich die Heterogenität eher noch verfestigt und eine Vernetzung ausbleibt. Geeignete Anreizsysteme (z.B. Anschubfinanzierung und/oder Auszeichnungen, Wissenstransfer) und gemeinsame Gremien können dem entgegenwirken.
- ¶ *Fehlende Vorbereitung Verwaltungseinheiten:* Werden Verwaltungseinheiten auf die anstehenden Veränderungen nicht ausreichend vorbereitet, kann dies zu Verzögerungen und Unzufriedenheit führen. Eine regelmäßige Information der Betroffenen und ihre aktive Einbeziehung in die Arbeiten sind wirksame Gegenmittel.
- ¶ *Negative Wahrnehmung:* Bei einem solchen komplexen Projekt ist mit Anlaufschwierigkeiten bzw. Unstetigkeiten zu rechnen. Sie können zu negativen Schlagzeilen und mangelnder Akzeptanz führen. Dies gilt auch für den Fall, dass die Erwartungen der Bürger falsch eingeschätzt werden. Eine proaktive und zielgruppenorientierte Kommunikation sowie das Herausstellen von Erfolgen (siehe unten) sind in diesem Zusammenhang zentrale Maßnahmen. Z.B. muss der Umfang der geplanten Dienstleistungen eindeutig kommuniziert werden, für eine mögliche hohe Nachfrage sind die entsprechenden Vorbereitungen zu treffen.
- ¶ *Kein/wenig Bedarf:* Nehmen die Nutzergruppen (Bürger, Wirtschaft und Verwaltungen) die Dienstleistungen nicht an, müssen Angebotsportfolio und die Kommunikation überprüft werden. Eine frühzeitige Befragung der Zielgruppen kann mögliche Fehlinvestitionen verhindern.
- ¶ *Regulierung:* Einige Ziele des Bürgertelefons 115 lassen sich aus rechtlichen Gründen derzeit nicht erreichen (z.B. Vernetzung vs. Datenschutz). Hier empfiehlt sich eine frühzeitige Einleitung von Maßnahmen und ggf. Anpassung des Serviceversprechens sowie eine Abstimmungen mit den verantwortlichen Stellen schon im Vorfeld.

FÜHRUNGS- UND STEUERUNGSSTRUKTUR (GOVERNANCE)

Ein weiteres Element der Umsetzung ist die Führungs- und Steuerungsstruktur. Deren wesentliche Eckpunkte werden durch die Einführungsstrategie sowie den übergreifenden Projektkontext bestimmt: Angesichts der Vielfalt der Beteiligten und der heterogenen IT-Landschaft ist der Aufbau einer leistungsfähigen, übergreifenden 115-Dachorganisation unverzichtbar. Sie dient als zentrales Entscheidungsgremium für Mindeststandards, Schnittstellen, übergreifende Projekte und Initiativen. Diese

Organisation übernimmt die Gesamtsteuerung von 115 – unter Berücksichtigung dezentraler Verantwortung – über alle Teilnehmer hinweg und stellt so die Interoperabilität (Prozesse, IT, Wissenssysteme, Leistungsumfang) sicher.

Demgegenüber fordert die weitgehend vollständige dezentrale Entscheidungsverantwortung der Akteure (Bund, Länder, Kommunen etc.) sowie die Freiwilligkeit einer Teilnahme am Bürgertelefon 115 dezentrale Bereitstellungsprozesse von Geld und Ressourcen. Außerdem ist eine sinnvolle Verzahnung mit solchen Projekten anzustreben, die Schnittmengen mit dem Bürgertelefon 115 haben (z.B. EU-Dienstleistungsrichtlinie, KIVD).

Um die oben beschriebenen Anforderungen entsprechend zu berücksichtigen, sind folgende Aufgaben der Führungs- und Steuerungsstruktur zu berücksichtigen:

- ¶ *Vision/Strategie*: Konkretisierung, Einstimmung aller Beteiligten auf und gemeinsame Identifikation mit der 115-Vision/-Strategie durch das Zentralprojekt
- ¶ *Verantwortlichkeiten*: Definition von Rollen und Verantwortlichkeiten auf allen Ebenen und aktive Konfrontation der Verantwortlichen mit den Ergebnissen, Festlegung von Entscheidungsregeln und -prozeduren
- ¶ *Kooperation*: Aufbau einer dauerhaften, kooperativen Struktur (Gesellschafter bzw. Mitglieder) mit leistungsfähigen und erfahrenen Teilnehmern zur Unterstützung anderer Behörden bei der dezentralen Umsetzung
- ¶ *Gegenmaßnahmen*: Initiieren von Gegenmaßnahmen bei Abweichungen bzw. Problemen mit der Umsetzung. Die Aufgaben/Verantwortlichkeiten sind auf den verschiedenen Ebenen unterschiedlich und ändern sich entlang der Projektphasen.

Diese Aufgaben der Führungs- und Steuerungsstruktur sind jedoch nicht starr, sondern müssen entlang der verschiedenen Projektphasen sowie -ebenen angepasst werden.

Für das *Gesamtprojekt* bedeutet dies: Die Aufgaben, die vom Zentralprojekt definiert oder bislang ausgeübt werden, gehen langfristig auf eine auf Dauer angelegte eigenständige 115-Dachorganisation (z.B. Verein oder Stiftung) über, an der alle interessierten Partner beteiligt sind (Bund, Länder, Kommunen, Rechenzentren etc.). Zu den Aufgaben dieser Organisation gehört es u.a.:

- ¶ die zentralen und dezentralen Aktivitäten zu koordinieren
- ¶ die Strategie zu bestimmen und die Qualität der Leistungserbringung zu überwachen,
- ¶ Maßnahmen und Initiativen zu starten und deren Umsetzung zu verfolgen,

- ¶ die Interessen der Partner zu bündeln,
- ¶ über die Zusammensetzung der Gremien zu entscheiden und
- ¶ die Kommunikationsmaßnahmen festzulegen.

Außerdem überprüft die 115-Dachorganisation regelmäßig (z.B. alle zwei Jahre), inwieweit Strukturen und Geschäftsordnung in Abhängigkeit vom Projektfortschritt, der Mitgliederstruktur etc. angepasst werden müssen. Damit ist die erforderliche Flexibilität bei Führung und Steuerung sichergestellt. Zu den zu überprüfenden Fragen gehören u.a.:

- ¶ Welche Strukturen braucht die 115-Dachorganisation, um veränderten Anforderungen Rechnungen tragen zu können?
- ¶ Wie werden die unterschiedlichen Interessen der einzelnen Gruppen (Bund, Länder, große oder kleine Städte etc.) berücksichtigt?
- ¶ Wie setzt sich die Mitgliederversammlung zusammen und nach welchen Prinzipien arbeitet sie?
- ¶ Welche Angelegenheiten werden von der Mitgliederversammlung bzw. von den anderen Gremien entschieden?
- ¶ Nach welchem System wird abgestimmt?

Ein *115-Regionalprojekt* muss zunächst die Beteiligung der betroffenen Behörden in der Region sicherstellen, das Projektmanagement übernehmen und die Abstimmung mit dem Zentralprojekt koordinieren. Anschließend wird eine *dauerhafte 115-Regionalorganisation* aufgebaut, die dezentral über Betriebs- und Rechtsform entscheidet, für die dauerhafte Betreuung und Optimierung zuständig ist und die Abstimmung innerhalb der Region bezüglich Serviceangebot, Standards, Überläufe etc. übernimmt. Auch die Bündelung der regionalen Interessen und ggf. die Bildung von "Shared Servicecentern" gehören zu den Zuständigkeiten.

Die Aufgaben eines *115-Servicecenter-Projekts* umfassen die lokale Koordination der dezentralen Aktivitäten (Politik, Verwaltung etc.), die Abstimmung mit dem Zentralprojekt sowie die Planung und Umsetzung zum Auf- bzw. Ausbau eines dauerhaften 115-Servicecenters. Die Akquisition des erforderlichen Personals und die Kommunikation gehören ebenfalls dazu. Die Betreuung und stete Optimierung des laufenden Betriebs werden dem *dauerhaften 115-Servicecenter* übertragen. Dies schließt die Personal- und Kapazitätsplanung ein, die Entscheidung über Erweiterungen und Anpassungen des Serviceversprechens sowie die Klärung der Finanzierung.

6.4 ZIELGRUPPENSPEZIFISCHE 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 erfüllen kann.

Bei der Einführung der 311 in den USA hat sich gezeigt, dass insbesondere die seit Jahren positive Berichterstattung zur Verbreitung und Akzeptanz der Nummer geführt hat. Den ausgewählten Modellregionen als Leuchtturmprojekten kommt somit eine besondere Bedeutung zu.

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 den Entwicklungsschritten – Konzeption, Planung, Pilotierung und Ausweitung – zu differenzieren (Schaubild 16).

DIE KOMMUNIKATIONSGEHÄLTEN 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, Qualitätsmaßnahmen, 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?

6.5 MITTELFRISTIGE ENTWICKLUNGSPERSPEKTIVE / AUSBLICK

Die ISPRAT-Studie "Strategie 115" konkretisiert aus einer strategischen Einführungsperspektive die Idee des Bürgertelefons 115. Schwerpunkt der

Überlegungen ist das Aufzeigen eines – in weiteren Stufen zukunfts-offenen - Weges, wie sich schrittweise unter föderalen Rahmenbedingungen eine verwaltungsebenen- und -einheitenübergreifende Zusammenarbeit zur Schaffung des Bürgertelefons 115 gestalten lässt. Weiterhin ist die entwickelte Strategie wesentlich davon geleitet, die Realisierungsrisiken zu begrenzen und dabei die Chancen nicht schmälern. Diese u.a. in der Empfehlung des multizentrischen Modells und in dem stufenweisen Einführungsszenario berücksichtigte Zielsetzung trägt den Erfahrungen Rechnung, dass (zu) komplex angelegte IT-Großprojekte in der deutschen Verwaltung und auch in der Privatwirtschaft nicht selten an zu umfassenden Zuschnitten scheiterten.

Die Orientierung der Strategie 115 an überschaubaren Realisierungsphasen sowie die Komplexität reduzierende Konzentration auf den telefonischen Zugangskanal kann und soll nicht in einem Widerspruch zu viel weiterreichenden Erwartungen stehen. Bekanntlich werden in Teilbereichen der Verwaltungswissenschaft und der Verwaltungsinformatik in Verbindung mit der Neugestaltung der Zugangskanäle zu öffentlichen Dienstleistungen Wege aufgezeigt, mit denen grundsätzliche Veränderungen und ganz wesentliche Beiträge zur Modernisierung der Verwaltung in Deutschland vorstellbar werden. Im Sinne der Zukunfts-offenheit der Strategie 115 und der Ergänzung anderer Ansätze (z.B. eGovernment) sind solche Verknüpfungen auch keineswegs ausgeschlossen – ganz im Gegenteil. Jedoch ist schon der Aufbau des Bürgertelefons 115 in Anbetracht der großen Anzahl einzubeziehender Akteure und der zu lösenden organisatorischen und technischen Herausforderungen so anspruchsvoll, dass für die Startphase eine zu enge Verknüpfung mit weitreichenden Modernisierungsstrategien wenig ratsam erscheint.

Die Realisierung des Bürgertelefons 115 bietet sich mittel- und langfristig jedoch als Baustein für eGovernment-Strategien in Deutschland und schafft unter Einbeziehung weiterer Zugangskanäle deutlich weitergehende Potenziale. Dabei kann – hier in Anlehnung an von Lucke/Ziesing als einer denkbaren Option (von Verschiedenen) ein langfristiges Szenario wie folgt umrissen werden:

„Langfristig wird eine flächendeckende Erreichbarkeit des Bürgertelefons 115 in ganz Deutschland sichergestellt. Die Vernetzung innerhalb und zwischen den regionalen Zentren ist abgeschlossen (multizentrisches Modell). Öffentliche Dienstleistungen einschließlich Informationen werden über verschiedene Kanäle angeboten und decken alle Verwaltungsebenen, bis hin zur Ebene der EU (hier vor allem Informationen) ab. Insbesondere das 115-Servicecenter ist in der Lage, im Sinne eines Mehrkanalmanagements den Bürgern eine einheitliche Servicequalität und hohe Erreichbarkeit zu bieten. Aufgrund der generellen Weiterentwicklung von eGovernment und Abstimmung mit den verschiedenen eGovernment-Projekten sind diverse Onlinedienste in 115 bzw. umgekehrt integriert.

Politischen Entscheidern wird das Bürgertelefon 115 durch Auswertung von Bürger- und Unternehmensanfragen bzw. -vorschlägen Daten bereitstellen,

die eine bessere Informationsbasis für ihr Handeln und zur Steuerung der Verwaltung darstellen.“⁶⁴

Zur Entwicklung eines solchen Szenarios ist der nachfolgend skizzierte Verlauf denkbar. Zunächst liegt der Fokus auf dem Auf- bzw. Ausbau und der Vernetzung der dezentralen 115-Servicecenter und regionalen Zentren. Neben dem Aufbau der einzelnen 115-Servicecenter werden im Zuge fortschreitender Vernetzung (und wachsender Serviceangebote) koordinierende Aufgaben im 115-Verbund gewichtiger, die die Entwicklung und Einführung von Standards fördern. Zudem wird es eine wesentliche Aufgabe des 115-Verbundes sein, das allgemeine Ziel der deutschlandweiten Abdeckung durch das Bürgertelefon 115 vorantreiben. Gerade die Gruppe der ersten erfolgreichen 115-Servicecenter bzw. regionalen Zentren wird gemeinsame Standards des 115-Verbunds, Weiterentwicklungen in den Bereichen Prozesse und IT-Infrastruktur beeinflussen. Erfolgreiche Weiterentwicklungen dienen Anderen als Vorbild.

Auf Basis der Vernetzung der 115-Servicecenter (z.B. Wissensmanagement und Vorgangsmanagement) wäre es bei Bedarf möglich, die Gesamtlast der Anrufe auf alle in den Verbund eingebundenen Servicecenter zu verteilen. Im Falle der Aus- und Überlastung einzelner Servicecenter könnten andere diese Last mit übernehmen. In Nachfrage schwachen Zeiten (z.B. Nachtstunden oder Feiertage) könnten einzelne Servicecenter die Leistungsbereitschaft des Gesamtverbundes sicherstellen und so ggf. auch eine weitergehende Erreichbarkeit ermöglichen (bis hin zum Angebot 24 Stunden am Tag, 7 Tage in der Woche und 365 Tage im Jahr, soweit es sich künftig als notwendig erweist).⁶⁵

Der Ansatz eines behördenübergreifenden Bürgertelefons 115 kann in der langfristigen Perspektive sogar über die deutsche Staatsgrenze hinausgehen. Auch in anderen Staaten der Europäischen Union könnte das Bürgertelefon 115 als ein verwaltungsebenenübergreifendes Sprachportal⁶⁶ zur öffentlichen Verwaltung eingerichtet werden. Sämtliche nationalen 115-Verbunde könnten je nach Entwicklung des Bedarfs dann miteinander vernetzt werden.

Für die einzelnen 115-Servicecenter bedeutet ein Ausbau der angebotenen Dienstleistungen, dass mehr Prozessschritte aus den angeschlossenen Behörden in das „Front-Office“ 115-Servicecenter verlagert werden können. Hierzu ist ein kooperatives Zusammenwirken zwischen den Servicecentern und den jeweiligen Behörden unabdingbar, das wiederum Maßnahmen zur Verbesserung bzw. Umgestaltung der Prozesse erfordert. Die Einbindung von Verwaltungsprozessen in die 115-Servicecenter bedeutet zum Teil eine Neudefinition der Arbeitsteilung bzw.

64 Vgl. von Lucke / Ziesing (2007), S. 1

65 Vgl. von Lucke / Ziesing (2007), S. 7/8

66 Vgl. von Lucke / Ziesing (2007), S. 3

der jeweiligen "Wertschöpfungstiefe" und wird zunächst bei solchen Bereichen beginnen, für die kein/wenig Fachwissen erforderlich ist. Im 115-Servicecenter können diese Vorgänge durch Skalierungseffekte, Training und den Einsatz von Hilfsmitteln ggf. effizienter als in einzelnen Behörden abgewickelt werden.

Langfristig sollte es jedoch auch möglich sein, über das Bürgertelefon 115 Zugang zu weiteren Fachverfahren der Verwaltung zu erhalten und somit Prozesse auf Basis medienbruchfreier elektronisch unterstützter Prozessketten abbilden und unterstützen zu können. Eine derartige Prozessunterstützung erfordert jedoch über die Zugangsveränderung hinaus Erweiterungen der IT-Infrastruktur sowie Umstellungen der Prozesse und unter Umständen auch der Organisation.⁶⁷

Einen wichtigen Schritt zu besserer Prozessunterstützung und höherer Servicequalität auch bei steigender Auslastung stellt die Ausweitung des 115-Servicecenters zu einer Mehrkanallösung dar. Bürger und Unternehmen sollten hierbei neben dem telefonischen Zugang auch über den elektronischen Kanal (Internet, mobile Datendienste etc.), den persönlichen Kanal (Bürgeramt, mobiler Außendienst) und den schriftlichen Kanal Zugang zu den Dienstleistungen des 115-Servicecenters erhalten. Dies setzt idealtypisch ein vertikales Mehrkanalmanagement (Multi-Channel Service Delivery) voraus, das die Nutzung mehrerer Vertriebskanäle innerhalb eines Geschäftsprozesses erlaubt. Alle Kanäle greifen hierbei auf dieselben Datenbestände und Anwendungen zurück, so dass gegenseitige Abstimmungsprozesse und widersprüchliche Informationen von vornherein vermieden werden. In jeder Phase eines Geschäftsprozesses kann der jeweils bestgeeignete Vertriebskanal genutzt werden. Hauptvorteil solcher Ansätze ist es, Prozesse unterbrechen zu können und zu einem späteren Zeitpunkt und gegebenenfalls auch auf einem anderen Kanal mit dem jeweils aktuellen Bearbeitungsstand wieder aufnehmen zu können. Daten zu einem Anliegen müssten so nur ein einziges Mal erhoben werden und stehen allen Vertriebskanälen gleichermaßen zur Verfügung. Dies bedeutet, dass nicht nur die Agenten in den Servicecentern, sondern auch die Internetauftritte und Mitarbeiter der Verwaltungen auf dieselben Datenbestände zurückgreifen. Beschränkungen für diesen Ansatz finden sich in den Datenschutzbestimmungen und können ggf. durch Anonymisierung sowie das Management von Zugriffsrechten gewahrt werden.⁶⁸

Der Ansatz eines vertikalen Mehrkanalmanagements kann zusätzlich um ein paralleles Mehrkanalmanagement ergänzt werden. Das parallele Mehrkanalmanagement lässt die Nutzung mehrere Kommunikationskanäle zeitgleich zu, so dass die Bearbeitung einzelner Prozessschritte parallel über mehrere Kanäle von statten gehen kann. Wird beispielsweise bei der Ausfüllung eines elektronischen Formulars Hilfe benötigt, so kann über den Telefonkanal der

67 Vgl. von Lucke / Ziesing (2007), S. 10

68 Vgl. von Lucke / Ziesing (2007), S. 6 f.

zuständige Sachbearbeiter oder ein Servicecenter-Agent hinzu geschaltet werden. Dieser wird automatisch über den bisherigen Ausfüllfortschritt informiert und kann den Bürger dadurch schnell und zielgerichtet unterstützen.⁶⁹

Um über vertikales und paralleles Mehrkanalmanagement eine durchgehende und redundanzfreie Prozessunterstützung zu gewährleisten, sind neben einer Ausweitung der Kommunikationskanäle auch Anpassungen im Vorgangsmanagement nötig. Redundanzfreie Prozesse bedeuten, dass jeder Vorgangsschritt nur einmal durchlaufen wird und die Bearbeitung auch beim Wechseln des Kommunikationskanals stets aktuell Stand fortgesetzt werden kann. Der Austausch zwischen den Servicecentern untereinander und mit den Verwaltungen sollte also langfristig auf gemeinsamen bzw. vernetzten Vorgangsmanagementsystemen aufsetzen, um einen zeitgleichen Zugriff auf Arbeitsstände und eine gemeinsame Bearbeitung von Prozessen zu ermöglichen.

Weitreichende Steigerung der Dienstleistungstiefe, z.B. durch Einbindung von Fachverfahren, erfordern zumeist eine Authentifizierung und Autorisierung des Bürgers. Um für Authentifizierungen und Autorisierungen nicht zwingend auf den persönlichen oder papierschriftlichen Kanal angewiesen zu sein, bietet es sich an, Technologien einzubinden, die diese Funktionen auch auf dem elektronischen Kanal zur Verfügung stellen. Praktisch bedeutet dies die Verwendung von elektronischen Signaturen, wie sie in Zukunft in der elektronischen Gesundheitskarte und dem elektronischen Personalausweis integriert sein werden.

Eine weitere Verwendungsmöglichkeit elektronischer Signaturen läge in der Gestaltung von Zugriffsmöglichkeiten und -rechten. Der Bürger bleibt weiterhin "Eigentümer" seiner Daten. Dieser Umstand ermöglicht, seine Daten gezielt bestimmten Teilen der Verwaltung zur Verfügung zu stellen. Ansätze zur Realisierung, die auch zu einer Lösung der Datenschutzproblematik eines gemeinsam genutzten Vorgangs- und Kontaktmanagements beitragen könnten, sind elektronische Dokumentensafes,⁷⁰ Digitales Rechte Management (DRM) oder eine datenschutzkonforme ID-Lösung wie die „Zentrale Melderegister-Zahl“,⁷¹ die in Österreich Einsatz findet.⁷²

Auch die Erweiterung der Dienstleistungsbreite über sämtliche öffentlichen

69 von Lucke / Ziesing (2007), S. 7

70 Vgl. von Lucke (2003), S.1 ff.

71 Vgl. Posch/Wilder (2004), S. 98 ff. und Hristova (2005), S. 11 ff.

72 Dort wird diese mit einem geheimen Schlüssel der Stammzahlenregisterbehörde verschlüsselt. Das Ergebnis wird als Stammzahl gespeichert, die wiederum nur als Ausgangsbasis für die Errechnung branchenspezifischer Personen-kennzeichen verwendet werden darf. Für die verschiedenen Verwaltungsbereiche werden dann mit Hilfe einer Hash-Funktion unterschiedliche bereichsspezifische Personen-kennzeichen generiert, die selbst wiederum nicht auf die Stammzahl rückführbar sind und auch nicht in ein anderes bereichsspezifisches Personen-kennzeichen umgerechnet werden können. So kann dort den Datenschutzerwägungen umfassend Rechnung getragen werden. Vgl. von Lucke / Ziesing (2007), S. 9 und von Lucke (2007), S. 22 ff.

Angebote ist langfristig denkbar. Dienstleistungen und Informationen von Non-Profit Organisationen oder Unternehmen mit öffentlichem Auftrag sind dann über das Bürgertelefon 115 abrufbar. Zu den für Bürger interessanten Leistungen gehören beispielsweise private oder kirchliche Kindergärten und Schulen, die Energie- und Wasserversorgung sowie der öffentliche Personennahverkehr.

Ob eine mittel- bis langfristige Weiterentwicklung nach der hier dargestellten Perspektive erfolgen wird und mit welchen Zeithorizonten solche Modernisierungen stattfinden, kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht mit Sicherheit vorausgesagt werden. Es wird aus einer mittel- und langfristigen Vorschau in jedem Fall aber deutlich, welches Potenzial in der Verbesserung von Verwaltungszugangskanälen steckt. Die in der Strategie 115 grundsätzlich verankerte "zukunfts offen gestaltbare Lösung" lässt alle Möglichkeiten offen, entsprechende Modernisierungs- und Neuordnungspotenziale zu erschließen.

Ein Ausblick soll jedoch nicht dazu verleiten, die strategische Bedeutung des vorerst singulär zum Bürgertelefon 115 entwickelten Telefonzugangskanals zu schmälern. Die Präferenz der Bürger für das Medium Telefon und die positive Erwartungshaltung der Anspruchsgruppen (Bürger, Wirtschaft, Politik und Verwaltung) an das Bürgertelefon 115 sind die Ausgangsbasis, um durch die Strategie 115 zu einem echten Modernisierungssprung der deutschen öffentlichen Verwaltung zu kommen – und zwar mit einem ganz unmittelbar durch die Bürger spürbaren Mehrwert. In diesem Sinne gilt es jetzt, über den Weg der Modellprojektphase und sich – möglichst rasch – daraufhin anschließender Verbreiterungsphasen diese spürbare Innovation nun auch tatsächlich breit mit mittelfristigem Flächendeckungsziel umzusetzen.

Anhang – Verzeichnis der Anlagen

Anlage 1 - Regulatorische Rahmenbedingungen für das Bürgertelefon 115

Anlage 2 – Ergänzungen zu Empirie (international)

Zu 311 und öffentliche Service-Center in den USA

Zu 101 und öffentliche Service-Center in Großbritannien

Zu Allô, service public in Frankreich

Fazit der internationalen Erfahrungen und Übertragbarkeit

Anlage 3 – Ergänzungen Empirie (national)

Ausgangslage/ Bedarfssituation

Status-Quo-Analyse

Bürgerbefragung

Anlage 4 – Betriebsformen für 115-Servicecenter

Gestaltungsalternativen der 115-Realisierung in unterschiedlichen Trägerschaften

Der Lösungsraum

Anlage 5 – Serviceprozesse des Bürgertelefon 115

Anlage 6 – Grundlegende Infrastruktur im 115-Servicecenter

Anforderungen an das Wissensmanagement

Anforderungen an das Vorgangsmanagement

Anlage 1 - Regulatorische Rahmenbedingungen für das Bürgertelefon 115

1. 115-Verbund: Errichtung und Governance

- 1.1 Entwicklung eines (kurzfristigen) Governance-Modells ohne bzw. mit nur geringem gesetzgeberischen Handlungsbedarf (Freiwilligkeit)
- 1.2 Regelungsbedürftige Punkte innerhalb einer Verbundsatzung
- 1.3 Möglichkeiten einer verbindlichen Ausgestaltung des Governance-Modells
- 1.4 Abstimmung der 115-Servicecenter untereinander und mit den zuständigen Behörden des Back-Office

2. Rechtlich relevante Einzelaspekte der Errichtung und Governance

- 2.1 Verbot der Mischverwaltung
- 2.2 Vergaberecht
- 2.3 Rechte an der Rufnummer „115“/Markenschutz
- 2.4 Ausschließlichkeitsanspruch des Bürgertelefons 115
- 2.5 Erbringung von Verwaltungsdienstleistungen gegenüber dem Bürger
- 2.6 Anpassung der Verwaltungsorganisation auf Back Office/Front Office-Strukturen
- 2.7 Ermöglichung verbandsebenenübergreifender Verfahrensabwicklung
- 2.8 Mit der Dienstleistungstiefe verbundene Anpassung der Verwaltungsverfahren
- 2.9 Mit der telefonischen/elektronischen Abwicklung verbundene Anpassung der Fachgesetze und des allgemeinen Verwaltungsverfahrenrechts
- 2.10 Inhaltliche Beschränkung der Tätigkeit auf die öffentliche Verwaltung
- 2.11 Haftungsfragen
- 2.12 Aufsicht über die 115-Servicecenter
- 2.13 Zulässigkeit von Gebühren
- 2.14 Datenschutz
- 2.15 Barrierefreiheit
- 2.15 Arbeitsrecht/Arbeitsschutz
- 2.16 Missbrauch des Bürgertelefons 115

3. Berücksichtigung der EU-Dienstleistungsrichtlinie

4. Fazit

Die in einem ersten Ausbauschnitt vorgesehene Ausgestaltung der behördenübergreifenden Servicrufnummer 115 ist lediglich mit geringem gesetzgeberischem Anpassungsbedarf verbunden. Eine zu einem späteren Zeitpunkt vorzunehmende Erweiterung der Funktionalitäten und der Dienstleistungstiefe hätte demgegenüber einen vermehrten legislatorischen Handlungsbedarf zur Folge. Angesichts des verbandsebenenübergreifenden Ansatzes werden gesetzgeberische Anpassungen der verwaltungsorganisations- und verfahrensrechtlichen Vorgaben unabdingbar sein; vor allem aber wird die Umgestaltung der Behördenorganisation und die Anpassung der Verfahrensabläufe an die Struktur des One-Stop-Governments⁷³ im Sinne eines einheitlichen Zugangs zur Verwaltung erforderlich.

Der rechtliche Handlungsbedarf lässt sich in mehrere inhaltliche Ebenen unterteilen. Ausgangspunkt muss die (rechtlich zulässige) Konstruktion eines 115-Verbundes und seiner internen Abstimmungs- und Verpflichtungsmechanismen (Governance) sein (dazu 1.), während in einem zweiten Schritt der konkrete Anpassungsbedarf zu ermitteln ist, der mit der Erbringung der Verwaltungsdienstleistungen gegenüber dem Bürger verbunden sein wird (dazu 2.). Angesichts der offensichtlichen Parallelen lässt sich der regulatorische Anpassungsbedarf im Zusammenhang mit dem Bürgertelefon 115 nicht ohne Berücksichtigung der zur Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie notwendigen gesetzgeberischen und verwaltungsorganisatorischen Änderungen sachgerecht ermitteln (dazu 3.).

Hinzuweisen ist jedoch darauf, dass im Rahmen dieser Strategie jeweils lediglich ein kurzer Problemaufriss verbunden mit dem Entwickeln denkbarer Lösungsansätze erfolgen kann; eine ausführliche rechtliche Bewertung – insbesondere zur Realisierbarkeit bzw. des Handlungsbedarfs bei einzelnen Umsetzungsszenarien, aber auch bestimmten Einzelfragen – bleibt der Erstellung eines Handlungskonzepts vorbehalten.

1. 115-VERBUND: ERRICHTUNG UND GOVERNANCE

Zu Beginn ist die Grundsatzfrage nach der Verbindlichkeit einer Teilnahme am 115-Verbund zu stellen. Im Zuge einer idealen Ausführung des Projekts wird die Erreichbarkeit bzw. zumindest Einbeziehung aller Kommunen als unterste Verwaltungsebene angestrebt. Um ein einheitliches Bild und ein gewisses Qualitätsniveau zu gewährleisten, ist ferner die Vorgabe bestimmter Standards für die 115-Servicecenter erforderlich. Zur optimalen Ausübung der 115-Aufgaben ist darüber hinaus in geeigneter Weise sicherzustellen, dass die notwendigen Wissensmanagementsysteme (Zuständigkeitsfinder, Informationsdatenbasis etc.) vorhanden sind bzw. dauerhaft von verantwortlicher Seite aktualisiert werden.

73 Begriff des "One-Stop-Government" als „die von örtlichen und sachlichen Zuständigkeiten unabhängige Möglichkeit der Erledigung aller in einer bestimmten Situation anfallenden Verwaltungsangelegenheiten bei einer einzigen Anlaufstelle“

1.1 Entwicklung eines (kurzfristigen) Governance-Modells ohne bzw. mit nur geringem gesetzgeberischen Handlungsbedarf (Freiwilligkeit)

Die angestrebte einheitliche Ausgestaltung des Bürgertelefons 115 macht in jedem Fall die Zusammenfassung der einzelnen (neuen bzw. bestehenden) 115-Servicecenter in einem Dachverband unumgänglich. Fraglich ist jedoch, wie ein solcher Zusammenschluss in gleicher Weise rechtlich verbindlich wie zulässig ausgestaltet werden kann.

Der geringste legislatorische Handlungsbedarf ist mit der Gründung eines privatrechtlichen Vereins (gemäß §§ 21 ff. BGB) als Dachverband des Bürgertelefons 115 verbunden. Sämtliche teilnehmende Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Kommunen), aber auch möglicherweise zusätzlich zu beteiligende Personalkörperschaften (Kammern, Universitäten etc.) sind als juristische Personen des öffentlichen Rechts in der Lage, einen Verein bürgerlichen Rechts zu gründen bzw. einem solchen als ordentliches Mitglied beizutreten (Mitgliedsfähigkeit).

Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass es sich um einen nichtwirtschaftlichen Verein nach § 21 BGB handelt, da die Teilnahme öffentlich-rechtlicher Körperschaften an wirtschaftlichen Vereinen im Sinne des § 22 BGB strengen Vorgaben unterworfen ist. Diese ergeben sich für die Länder bzw. den Bund aus den Regelungen der jeweiligen Haushaltsordnungen (vgl. bspw. § 65 LHO SH), die die Beteiligung an privatrechtlichen Unternehmen – zu denen auch ein wirtschaftlicher Verein im Sinne des § 22 BGB zu rechnen ist – als rechtfertigungsbedürftige Ausnahme ausgestalten. Eine vergleichbare Funktion übernehmen die Regelungen des Kommunalverfassungsrechts, die eine wirtschaftliche Betätigung der kommunalen Gebietskörperschaften nur in engen Grenzen gestatten (vgl. bspw. § 101 GO SH). Eine Gewinnerzielungsabsicht ist jedoch weder mit der Gründung des Dachverbandes zur internen Steuerung des Bürgertelefons 115 noch dem Betrieb eines 115-Servicecenters verbunden.

Neben der (zulässigen) Kooperation in Formen des Privatrechts erscheint auch eine öffentlich-rechtliche Ausgestaltung des Bürgertelefons 115 denkbar. Der Abschluss öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen zwischen den beteiligten Körperschaften wäre dann die Grundlage gemeinsamer Aufgabenerfüllung (und würde an die Stelle der Vereinssatzung treten). Ein anschauliches Beispiel, das gewisse Parallelen zur Grundkonzeption einer einheitlichen Behördenrufnummer zeigt, bietet die Zusammenarbeit von Land, Kommunen und Kammern im Rahmen der „Startercenter NRW“. Der aufgrund einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung begründete Partnerausschuss nimmt (vergleichbar der Dachstruktur des Bürgertelefons 115) selbst keine Beratungs- und Informationsaufgaben wahr, sondern dient lediglich der internen Abstimmung und der Setzung von Standards für die angeschlossenen Startercenter (vergleichbar den 115-Servicecentern), die in der Trägerschaft einzelner Kommunen, Kammern oder in Form der Kooperation

betrieben werden. Nachteil einer solchen Ausgestaltung ist, dass der so begründete Kooperationsmechanismus (für die „Startercenter NRW“ der Partnerausschuss) zunächst keine eigene Rechtsqualität erhält. Hierzu bedürfte es in einem weiteren Schritt der Gründung beispielsweise einer Anstalt des öffentlichen Rechts.

(Nicht-wirtschaftlicher) Zweck eines Vereins als Dachverbund wäre die Gewährleistung der einheitlichen Umsetzung des Bürgertelefons 115 durch die Setzung verbindlicher Standards. Die Gründung des Vereins könnte entweder durch den Bund, die Länder oder – möglicherweise aus praktischer Perspektive am sinnvollsten – von den Modellkommunen vorgenommen werden, die bereits Erfahrung mit der Errichtung der 115-Servicecenter gesammelt haben. Im Zuge der Satzungsautonomie des Vereins könnte dieser insbesondere Voraussetzungen normieren, die neue Mitglieder für eine Aufnahme in den Verein erfüllen müssen bzw. deren Nichterfüllung zum Vereinsausschluss führen können.

Im Rahmen der öffentlichen Verwaltung gilt zwar stets der Grundsatz „keine Flucht ins Privatrecht“ – gemeint ist hiermit jedoch nur, dass die Exekutive nicht den Vorbehalt des Gesetzes, der im Rahmen der Eingriffsverwaltung gegenüber dem Bürger gilt, umgehen kann, indem sie privatrechtliche Handlungsformen wählt. Da der Verein als Dachverband des Bürgertelefons 115 lediglich als Koordinierungsstelle zur Festlegung gemeinsamer Standards tätig wird, die 115-Servicecenter jedoch von den beteiligten Kommunen selbst (bzw. im Rahmen einer Kooperation) betrieben werden und noch dazu eine möglicherweise zu treffende Sachentscheidung von der jeweils zuständigen Behörde gefällt wird, liegt kein Fall der grundrechtssensiblen Eingriffsverwaltung vor, so dass eine privatrechtliche Organisationsform von daher keinen Bedenken begegnet. Der 115-Dachverbund dient lediglich der internen Abstimmung und Koordinierung der beteiligten Gebietskörperschaften; ein rechtserhebliches Handeln mit Außenwirkung ist mit seinem Tätigwerden hingegen nicht verbunden.

Zwar wird mit der Gründung eines Vereins als Dachverbund des Bürgertelefons 115 keine Anpassung der regulatorischen Rahmenbedingungen notwendig, jedoch ist zu berücksichtigen, dass die Vereinssatzung keine Verpflichtungen der (potenziellen) Mitglieder normiert, die diese nicht in rechtlich zulässiger Weise erfüllen können. Zwischen Satzungsautonomie und der gesetzlichen Ausgangssituation bzw. den aus anderen Gründen (dazu 8.2.) erforderlichen Anpassungen der rechtlichen Grundlagen bestehen also Querverbindungen, die im Rahmen der Vereinsgründung zu beachten sein werden. Beispielsweise muss, wenn als Aufnahmebedingung die verwaltungsebenenübergreifende Abwicklung von Verwaltungsverfahren durch die beteiligten 115-Servicecenter vorgesehen ist, in den jeweiligen landes- und bundesrechtlichen (Verfahrens-)Regelungen die Möglichkeit geschaffen werden, diesem Erfordernis zu entsprechen, da die Vereinsmitgliedschaft insoweit nicht nur vom Willen der einzelnen Kommune, sondern auch von den gesetzlichen Rahmenbedingungen abhängt (dazu 8.2.2). Ähnliches gilt insbesondere im Vergaberecht (dazu 8.1.5.2). Die Verpflichtung der Mitglieder auf bestimmte

technische Standards muss so ausgestaltet werden, dass deren Einhaltung durch die teilnehmenden Gebietskörperschaften unter Berücksichtigung aller vergabe- und wettbewerbsrechtlichen Vorgaben sichergestellt werden kann.

Durch die Freiwilligkeit der Mitgliedschaft im Verein werden insbesondere Kollisionen mit der von Art. 28 Abs. 2 GG gewährleisteten Selbstverwaltungsgarantie der kommunalen Gebietskörperschaften vermieden – unabhängig davon, wie eng die Vorgaben innerhalb der Vereinssatzung gehalten werden. Jedoch gilt es zu vergegenwärtigen, dass ein zwangloses System umso attraktiver sein muss, um insbesondere die vorwiegend betroffenen Kommunen zur Kooperation zu veranlassen. Insoweit muss mit dem Bürgertelefon 115 gerade durch die Bereitstellung der verwaltungsebenenübergreifenden Wissensmanagementsysteme und Zuständigkeitsfinder ein deutlicher Mehrwert verbunden mit einem positiven Außenbild der Bürgerfreundlichkeit einhergehen.

Zur aus ökonomischen Gesichtspunkten sinnvollsten Umsetzung bleibt es den Kommunen innerhalb des Dachverbundes unbenommen, beispielsweise ein gemeinsames 115-Servicecenter mit anderen kommunalen Einheiten durch die Gründung eines Zweckverbandes vorzuhalten, dieses selbst mit eigenen Mitteln zu betreiben oder Teilaspekte des Callcenters zu privatisieren. Die Zulässigkeit dieser Vorhaben ist jeweils an den geltenden gesetzlichen Vorgaben zur Kooperation bzw. Privatisierung zu messen (bspw. die Errichtung von Zweckverbänden an den jeweiligen landesrechtlichen Regelungen zur kommunalen Zusammenarbeit).

1.2 Regelungsbedürftige Punkte innerhalb einer Verbundsatzung

Zu beachten ist in jedem Fall, dass sich bei einer Entscheidung für ein freiwilliges Modell die Diskussion um mögliche Verpflichtungen auf eine andere Ebene verlagert – nämlich ob und auf welche Vorgaben diejenigen Körperschaften verpflichtet werden, die sich durch den Vereinsbeitritt zur freiwilligen Teilnahme am Bürgertelefon 115 entschieden haben.

Als Gestaltungsoptionen bleiben aufgrund der bestehenden Satzungsautonomie daher sämtliche Möglichkeiten in der Bandbreite von „fast keiner Eigenständigkeit“ (nahezu 100 Prozent Vorgaben des Verbundes) bis zur Vorgabe weniger „Minimalstandards“ zur Teilnahme bei weitestgehender Freiheit der teilnehmenden Körperschaften bestehen.

Die Entscheidung darüber, welche konkreten Regelungen, Standards, Anforderungen und Vorgaben eine Verbundsatzung des Bürgertelefons 115 enthalten soll, wäre den Gründungsmitgliedern (bzw. durch eine spätere Satzungsänderung allen ordentlichen Mitgliedern) vorbehalten; insbesondere könnten folgende Punkte vorgegeben werden:

- Begrenzung der Mitgliedschaft auf juristische Personen des öffentlichen Rechts bzw. auf privatrechtliche Vereinigungen, die sich in öffentlich-

rechtlicher Trägerschaft befinden und die Funktion eines 115-Servicecenters wahrnehmen

- Verpflichtung zur Einhaltung gewisser technischer und inhaltlich qualitativer Standards bzw. die Verpflichtung der Mitglieder, sich regelmäßig der Zertifizierung durch eine unabhängige Stelle zu unterwerfen
- Verpflichtung zur Bereitstellung der Daten für einen Zuständigkeitsfinder und möglicherweise weitergehende Wissensmanagementsysteme sowie zur dauerhaften Aktualisierung der Daten innerhalb definierter Zeitspannen
- Grundsatz der Vorhaltung von 115-Servicecentern in jeder Kommune als unterste Verwaltungseinheit und bedingt durch deren „Allzuständigkeit“ sowie die aus der örtlichen Nähe resultierende Eigenschaft als primärer Ansprechpartner des Bürgers; Möglichkeit der Erfüllung dieser Voraussetzung durch Beteiligung an einem 115-Servicecenter einer benachbarten Kommune oder innerhalb eines Zweckverbandes
- Möglichkeit einer „modifizierten Mitgliedschaft“ am Bürgertelefon 115: d.h. lediglich Verpflichtung zur Bereitstellung von Daten für die Wissensmanagementsysteme und den Zuständigkeitsfinder durch Bund, Länder, Kammern und andere Selbstverwaltungseinheiten (ohne die Verpflichtung, ein eigenes 115-Servicecenter zu betreiben bzw. sich an einem solchen beteiligen zu müssen)
- Verpflichtung der Vereinsmitglieder zur Kooperation untereinander sowie Schaffung der erforderlichen regulatorischen Rahmenbedingungen
- Vereinbarung über die Behandlung von Nichtmitgliedern: Informationsanfragen aus diesem Bereich werden nicht bearbeitet; da die Rufnummer 115 nur für Mitglieder freigeschaltet wird, ist im Gebiet der sich einer Vereinsmitgliedschaft verweigernden Körperschaft unter der Rufnummer 115 niemand zu erreichen; keine Abwicklung bzw. Weiterleitung von Verfahren aus dem Zuständigkeitsbereich von Nichtmitgliedern
- Zuteilung der Nutzungsrechte an der Rufnummer 115 an einzelne Servicecenter, Abgrenzung der räumlichen Zuständigkeitsbereiche der beteiligten 115-Servicecenter
- Verpflichtung der beteiligten 115-Servicecenter zur Bereitstellung bestimmter Kapazitäten in Abhängigkeit der Größe des eigenen Einzugs- und Zuständigkeitsbereichs; Regelungen zum Umgang mit Überläufen

Finanzierung des Dachverbundes für das Bürgertelefon 115; finanzielle Ausgleichsmöglichkeiten zwischen den 115-Servicecentern bei Überläufen

1.3 Möglichkeiten einer verbindlichen Ausgestaltung des Governance-Modells

Eine Verpflichtung sämtlicher Verwaltungseinheiten, vor allem der kommunalen Ebene, zur Beteiligung am Bürgertelefon 115 trifft auf die verfassungsrechtliche Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung in Art. 28 Abs. 2 GG. Da diese jedoch nicht absolut garantiert wird, kann ein Eingriff in dieselbe je nach Eingriffstiefe und aufgrund einer gesetzlichen Grundlage gerechtfertigt werden. Es erscheint sowohl möglich – sollte dies erforderlich sein –, den Kreisen und/oder Gemeinden neue Aufgaben (entweder als Aufsichts- oder pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben) im Zuge der Umsetzung des Bürgertelefons 115 zuzuweisen, als auch diese zur Einrichtung eines 115-Servicecenters zu verpflichten, solange dies nur als Eingriff in die Organisations- und ggf. Finanzhoheit zu werten ist, der der kommunalen Ebene ausreichend Raum für die Erledigung anderer kommunaler Selbstverwaltungsaufgaben belässt.

Um eine gesetzliche Grundlage für das Gesamtprojekt zu schaffen und im Hinblick darauf, dass die Bürger als Nutzer des Bürgertelefons 115 auftreten, wäre die Gründung einer Anstalt des öffentlichen Rechts zu erwägen. Inwieweit eine solche Anstaltsgründung insbesondere unter gleichzeitiger gesetzlich verpflichtender Beteiligung bzw. Anstaltsträgerschaft von Bund, Ländern und Kommunen zulässig ist, bedarf einer eingehenden Prüfung. In jedem Fall wäre ein solches Umsetzungsmodell gegenüber einer Vereinslösung mit zusätzlichem gesetzgeberischem Handlungsbedarf verbunden.

Darüber hinaus ist die Gründung eines Zweckverbandes in Betracht zu ziehen; jedoch stellt sich auch hier die Frage, wie neben der kommunalen Ebene eines Landes, auch länderübergreifend andere Kreise und Gemeinden sowie die Landes- als auch Bundesebene beteiligt werden können. Hierbei sind insbesondere unterschiedliche Landesregelungen zur kommunalen Zusammenarbeit zu beachten.

Da sowohl Anstalten als auch Zweckverbände über Satzungen zur internen Organisation verfügen, könnten in diesen ebenfalls die dargestellten Regelungen und Vorgaben getroffen werden, so dass unter dem Gesichtspunkt einer effektiven Ausgestaltung der internen Abstimmungs- und Verpflichtungsmechanismen (Governance) kein wesentlicher Unterschied zur Vereinsgründung bestünde.

1.4 Abstimmung der 115-Servicecenter untereinander und mit den zuständigen Behörden des Back-Office

Neben der Abstimmung im Dachverbund des Bürgertelefons 115 wird es darüber hinaus erforderlich sein, die Kommunikation und Kooperation der 115-Servicecenter und der sie tragenden Gebietskörperschaften untereinander bzw. mit den zuständigen Behörden im Back-Office jeweils auf rechtlich verbindliche Grundlagen zu stellen. Dies erscheint insbesondere dann notwendig, wenn den 115-Servicecentern der Zugriff auf die Daten anderer Callcenter und/oder der

zuständigen Behörden bzw. die verfahrensabschließende Bearbeitung von Verfahren gestattet werden soll. Derartige Kooperationen finden sich bereits in der Verwaltungspraxis in Form von Rahmenvereinbarungen, so dass der – angesichts der Vielzahl der zu beteiligenden Körperschaften – notwendige Handlungsbedarf reduziert werden kann. Innerhalb der eigenen Zuständigkeit bleibt es bspw. den Kommunen unbenommen, auch dem (kommunalen) 115-Servicecenter einen solchen Zugriff durch eine Anpassung der Binnenorganisation und/oder Geschäftsverteilung zu ermöglichen; für den verbandsebenenübergreifenden Austausch von Daten bzw. die Übernahme von Aufgaben anderer Verwaltungsträger bedarf es hingegen des Abschlusses entsprechender öffentlich-rechtlicher (Kooperations-)Verträge.

2. RECHTLICH RELEVANTE EINZELASPEKTE DER ERRICHTUNG UND GOVERNANCE

2.1 Verbot der Mischverwaltung

Die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Trägern hoheitlicher Gewalt ist möglicherweise dem Vorwurf ausgesetzt, es handle sich um eine nach der grundgesetzlichen Verteilung der Vollzugskompetenzen unzulässige Mischverwaltung. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts subsumiert hierunter jede „funktionelle und organisatorische Verflechtung von Bund und Ländern“ bzw. der kommunalen Ebene. Die Zusammenarbeit im Dachverbund des Bürgertelefons 115 nach den dargestellten Grundsätzen wird davon nicht erfasst, zumal der gemeinsame Verbund – sei es als Verein, Anstalt oder Zweckverband – lediglich der internen Organisation dient; hoheitlich gegenüber dem Bürger handeln weiterhin lediglich die beteiligten Servicecenter und/oder Bürgerbüros.

Problematischer erscheint unter dem Gesichtspunkt unzulässiger Mischverwaltung demgegenüber die aus der konkreten Ausgestaltung resultierende Möglichkeit, über ein 115-Servicecenter auch Verfahren und Formalitäten abzuwickeln, die in die Zuständigkeit eines anderen Hoheitsträgers fallen. Eine effektive Ausgestaltung und ein Mehrwert für den Bürger sind jedoch nur dann zu erzielen, wenn auch ein derartiges Tätigwerden über die Grenzen der eigenen Verbandskompetenz hinweg ermöglicht wird. Obwohl diese Ausgestaltung unter den vom Bundesverfassungsgericht verwendeten Begriff der Mischverwaltung gefasst werden kann, ist eine Realisierung dennoch rechtlich zulässig. Zwingende Kompetenz- und Organisationsnormen oder sonstige Vorschriften des Verfassungsrechts stehen dem nicht entgegen, da bei einer klaren Strukturierung von Front-Office und Back-Office-Aufgaben das Kompetenzerhaltungsgebot, das Umgehungsverbot, der Grundsatz eigenverantwortlicher Kompetenzzuweisung und der Verantwortungsklarheit gewahrt werden. Selbst in einer Ausbauphase, in der das 115-Servicecenter die Funktion eines Verfahrensmittlers wahrnimmt (dazu s.u.), können die Grenzen der zulässigen Mischverwaltung eingehalten werden, da die

Sachentscheidungskompetenz der zuständigen Behörden unbeeinträchtigt bleibt (zur Parallelproblematik im Rahmen der Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie s.u. mit weiteren Nachweisen).

Gegen das zunächst geplante Umsetzungsmodell, bei dem die „Zuständigkeit“ des 115-Servicecenters mit der Übergabe des Bürgerkontaktes und seines Anliegens an das Back-Office endet und dem Front-Office keine Aufgaben der „Überwachung“ der zuständigen Behörden, der Begleitung des nachfolgenden Verwaltungsverfahrens und/oder der Bündelung verschiedener Genehmigungsverfahren zugewiesen sind, können daher unter diesem Gesichtspunkt erst recht keine (verfassungs-)rechtlichen Bedenken erhoben werden. Die Vermittlung an zuständige Behörden findet auch in der bisherigen Verwaltungspraxis über die Verbandsgrenzen hinweg statt und ist keinem Vorwurf der unzulässigen Mischverwaltung ausgesetzt.

2.2 Vergaberecht

Vergaberechtliche Vorschriften sind ausgehend von der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs bei der Kooperation von Verwaltungsträgern zur Aufgabenerfüllung in zunehmendem Maße zu berücksichtigen. Die Gründung einer Dachorganisation für das Bürgertelefon 115 selbst beispielsweise in Form einer Anstalt, eines Zweckverbandes oder eines Vereins bleibt insoweit unbedenklich, wenn diesem von den beteiligten Rechtsträgern keine Aufgaben übertragen werden. Er nimmt dann nach dem dargestellten Verständnis ausschließlich eine interne koordinierende Funktion wahr.

Vergabe- und wettbewerbsrechtliche Fragestellungen sind jedoch bei der konkreten Ausgestaltung der Vereinssatzung hinsichtlich der Vorgabe technischer Standards bzw. der Nutzung bestimmter Produkte zu berücksichtigen. Eine Verpflichtung der Vereinsmitglieder muss immer so ausgestaltet werden, dass es ihnen ermöglicht wird, diese in rechtlich zulässiger Weise – bspw. durch eine eigene Ausschreibung bzw. eine vergaberechtlich nicht zu beanstandende Kooperation mit anderen Kommunen – zu erfüllen. Inwieweit der Verein selbst derartige Ausschreibungen vornehmen und die Produkte im Anschluss seinen Mitgliedern zur Verfügung stellen kann, bedarf unter vergaberechtlichen Aspekten einer weitergehenden Klärung; die Übertragung auf einen privatrechtlich ausgestalteten Zusammenschluss allein ist nicht geeignet, sich den Vorgaben für öffentlich-rechtliche Ausschreibungen zu entziehen („Flucht ins Privatrecht“).

Problematischer unter vergaberechtlichen Gesichtspunkten erscheint zudem der Betrieb der Call- und 115-Servicecenter in Form einer Kooperation mehrerer Hoheitsträger. Sollte sich eine Kommune für die Schaffung eines Callcenters in eigener Regie, aber durch einen privaten Betreiber entscheiden, wäre dieser Auftrag der öffentlichen Hand (ggf. europaweit) auszuschreiben. Ob dies auch der Fall ist, wenn sich eine Kommune einem bestehenden Zweckverband anschließt, gewisse

Funktionalitäten von einem anderen Hoheitsträger wahrnehmen lässt oder eine neue Kooperationsform begründet, bedarf einer abschließenden wissenschaftlichen bzw. höchstrichterlichen Klärung (ggf. durch den Europäischen Gerichtshof). In jedem Fall unterliegt beispielsweise der neu gegründete Zweckverband selbst, wenn Einzelaspekte auf Private übertragen werden, wiederum den vergaberechtlichen Vorgaben.

2.3 Rechte an der Rufnummer „115“/Markenschutz

Im Vorfeld der Gründung eines Dachverbundes für das Bürgertelefon 115 ist in rechtlich verbindlicher Weise für alle Beteiligten sicherzustellen, dass beispielsweise der neu zu gründende Verein Träger der Rechte an der „115“ ist. Zu unterscheiden ist dabei zwischen dem Nutzungsrecht an der Rufnummer 115, die von der Bundesnetzagentur nach den Vorschriften des Telekommunikationsgesetzes erteilt wird, und dem markenrechtlichen Schutz. Die Zuteilung einer Rufnummer durch die Bundesnetzagentur begründet an dieser kein Eigentums- sondern lediglich ein Nutzungsrecht. Dieses wäre im Zuge einer vertraglichen Vereinbarung ggf. vom bisherigen Inhaber (dem Bund) auf den Verein zu übertragen.

Einer Klärung bedarf ebenfalls die Frage, ob der „115“ markenrechtlicher Schutz nach dem Markengesetz (MarkG) zukommt. Die Voraussetzungen des § 3 Abs. 1 MarkG sind grundsätzlich als erfüllt anzusehen, so dass der Schutz entweder durch eine Eintragung beim Bundespatentamt (§ 4 Nr. 1 MarkG) oder die Benutzung im geschäftlichen Verkehr (§ 4 Nr. 2 MarkG) begründet werden kann. Das Markenrecht als eigentumsähnliche Rechtsposition wäre ggf. ebenfalls vom bisherigen Inhaber (dem Bund) durch eine vertragliche Vereinbarung auf den Dachverbund des Bürgertelefons 115 zu übertragen.

2.4 Ausschließlichkeitsanspruch des Bürgertelefons 115

Aus der monopolartigen Stellung des Dachverbundes des Bürgertelefons 115 und dem politischen Versprechen eines bundesweit flächendeckenden Bürgerservices, könnte unter Umständen ein Aufnahmewang für die eine Mitgliedschaft begehrenden Nichtmitglieder hergeleitet werden. Ein solcher Aufnahmewang ist dem Vereinsrecht zwar nicht fremd, jedoch ist fraglich, auf welches Recht bzw. welche Anspruchsgrundlage sich die potenziellen Mitglieder als juristische Personen des öffentlichen Rechts berufen können. Abgesehen davon ist ein Aufnahmewang auszuschließen, soweit die Aufnahmevoraussetzungen durch den Vereinszweck sachlich gerechtfertigt sind und die Vereinssatzung lediglich auf Vorgaben verpflichtet, die zumutbar und rechtlich zulässig erfüllt werden können. An diesen Grenzen wird sich die Vereinssatzung ohnehin zu orientieren haben.

2.5 Erbringung von Verwaltungsdienstleistungen gegenüber dem Bürger

Von der Errichtung eines Dachverbundes und seinen internen Abstimmungsmechanismen (Governance) sind die rechtlichen Aspekte zu unterscheiden, die aus der Erbringung der Verwaltungsdienstleistung gegenüber dem Bürger durch das 115-Servicecenter und der dazu notwendigen Kooperation mit der eigentlich zuständigen Behörde, ggf. auch außerhalb des eigenen Zuständigkeitsbereiches resultieren.

2.6 Anpassung der Verwaltungsorganisation auf Back-Office/Front-Office-Strukturen

Im Zuge der Schaffung der 115-Servicecenter wird die Anpassung der organisatorischen Strukturen durch die beteiligten Hoheitsträger auf die Anforderungen des One-Stop-Governments im Sinne eines für den Bürger einheitlichen Zugangs zur Verwaltung erforderlich. Die notwendigen rechtlichen Veränderungen können von den Beteiligten jeweils selbst unproblematisch vorgenommen werden. Die binnenorganisatorische Gestaltung der Behördenstruktur ist der vorrangig betroffenen kommunalen Ebene selbst vorbehalten und Teil ihrer Selbstverwaltungsgarantie. Auch für Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis sind sie in der Gestaltung frei; soweit hier Vorgaben des Landes- und/oder Bundesgesetzgebers existieren, bleiben diese von der Schaffung von Front-Office-Strukturen unberührt.

Die neu zu errichtenden 115-Servicecenter – sei es als reine Callcenter oder auch als Bürgerbüro – wären als Front-Offices auszugestalten, denen überwiegend beratende, vermittelnde und unterstützende Funktionen zukommen müssten. Unbenommen bleibt es den beteiligten Hoheitsträgern für Verfahren und Formalitäten, die in eigener Verantwortung abgewickelt werden, dem Front-Office auch die sachliche Entscheidungskompetenz einzuräumen. Bei Abwicklung von Verfahren außerhalb ihrer Verbandskompetenz bleibt die Funktionalität hingegen zwingend auf Verfahrensmittel des Tätigwerdens beschränkt. Jedoch ist die Bündelung von Entscheidungskompetenzen beim Front-Office auch bei Verfahren der eigenen Zuständigkeit in der Regel nicht sachgerecht, da im Front-Office – außer für gängige Standardverfahren – nicht die erforderliche fachliche Kompetenz vorgehalten werden kann.

2.7 Ermöglichung verbandsebenenübergreifender Verfahrensabwicklung

Der verwaltungsebenenübergreifende Ansatz des Bürgertelefons 115 führt dazu, dass dem Bürger die Abwicklung von Verfahren und Formalitäten zu ermöglichen ist, für die dem Rechtsträger des angesprochenen 115-Servicecenters die Sachentscheidungskompetenz fehlt.

Eine Änderung der bisherigen Verteilung der (Vollzugs-)Zuständigkeiten zwischen Bund, Ländern und Kommunen ist insofern im Zuge der Realisierung des Bürgertelefons 115 weder politisch gewollt, noch zur effektiven Umsetzung notwendig. Vielmehr kommt den 115-Servicecentern für außerhalb ihrer Verbandskompetenz liegende Aspekte des Bürgeranliegens lediglich eine Vermittlerfunktion zu. Sie übernehmen die Aufgaben eines Front Offices, das beispielsweise die vom Bürger eingereichten Anträge und Unterlagen an das zuständige Back Office weiterleitet.

Bei einer Beschränkung der Funktionalität der 115-Servicecenter in diesen Fällen auf eine reine Übermittlungstätigkeit, so dass die „Zuständigkeit“ des Front Office mit der Übergabe an die zuständige Behörde endet und ihr keinerlei Überwachungs- und/oder Bündelungsaufgaben hinsichtlich des/der nachfolgenden Verwaltungsverfahren zugewiesen sind, bedarf es keiner Anpassungen der rechtlichen Vorgaben. Derartige Weiterleitungen von Bürgeranfragen ggf. auch verbunden mit der Übermittlung von bereits erhobenen Daten und/oder eingereichten Antragsformularen sowie sonstigen Unterlagen finden sich auch in der derzeitigen Verwaltungspraxis; mit der Errichtung verbandsebenenübergreifender 115-Servicecenter geht möglicherweise eine quantitative Steigerung derartiger Verwaltungsvorgänge, jedoch keine qualitative Veränderung einher, die eine neue rechtliche Bewertung erforderlich machen würde.

Einen tatsächlichen Mehrwert bietet das Instrument des Bürgertelefons 115 jedoch nur dann, wenn eine effektive Abwicklung der Verfahren ermöglicht wird. In diesem Zusammenhang ist zu erwägen, einen neuen Verfahrenstypus in den Verwaltungsverfahrensgesetzen zu verankern, der den Besonderheiten des One-Stop-Governments einerseits, aber auch der Wahrung der bestehenden Kompetenzverteilung hinreichend Rechnung trägt.

Dem 115-Servicecenter wären über die bestehenden Amtshilferegulungen (§§ 4 ff. VwVfG) hinaus weitere Rechte einzuräumen. Denkbar wäre es, der zuständigen Behörde verbindliche Fristen zur Bearbeitung von Teilaspekten zu setzen, Auskünfte über den Verfahrensstand anzufordern und ggf. die jeweilige Aufsichtsbehörde anzurufen. Eine solche Regelung wäre weder unter dem Aspekt der Unzulässigkeit staatlicher Mischverwaltung noch der Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen aus Art. 28 Abs. 2 GG rechtlichen Bedenken ausgesetzt. Der Eingriff in die Organisationshoheit kann seitens des jeweils zuständigen Landesgesetzgebers durch eine Anpassung des Verwaltungsverfahrenrechts legitimiert werden. Zu berücksichtigen ist darüber hinaus aber auch die beschränkte Verbandskompetenz der Landesgesetzgeber. Es ist nicht möglich, den eigenen Landes- oder Kommunalbehörden, die die Aufgaben des 115-Servicecenters erfüllen, aktiv Rechte gegenüber zuständigen Behörden anderer Bundesländer und/oder Bundesbehörden einzuräumen. Legislaturisch lässt sich ein verbandsebenenübergreifender Ansatz nur verwirklichen, wenn alle Landesgesetzgeber die von ihnen abgeleiteten Behörden passiv dazu verpflichten, den „Weisungen“ (bspw. Fristsetzungen) von

Servicecentern anderer Bundesländer Folge zu leisten (zur Parallelproblematik im Rahmen der Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie s. u. mit weiteren Nachweisen).

Im Rahmen der Schaffung eines neuen Verfahrenstypus wäre zudem darauf zu achten, dass zwischen den gesetzlichen Vorgaben für die 115-Servicecenter und den (lediglich internen) Vorgaben der Vereinssatzung des Bürgertelefons 115 keine unüberbrückbaren Differenzen entstehen. Eine solche Konstellation könnte sich beim Umgang mit Nichtmitgliedern des Bürgertelefons 115 realisieren. Gesetzliche Vorschriften, die einzelne Behörden – beispielsweise die 115-Servicecenter – zur Abwicklung von Verfahren über die eigenen Verbandsgrenzen hinweg ermächtigen, müssten dergestalt formuliert werden, dass diese Abwicklung möglich ist, das 115-Servicecenter dazu jedoch nicht verpflichtet ist. Im Falle der gesetzlichen Verpflichtung wäre es aufgrund der Bindung an Recht und Gesetz als rechtswidriges Verhalten des 115-Servicecenters zu qualifizieren, die Bearbeitung von Verfahren aus dem Zuständigkeitsbereich von Nichtmitgliedern abzulehnen.

2.8 Mit der Dienstleistungstiefe verbundene Anpassung der Verwaltungsverfahren

Weiterer rechtlicher Handlungsbedarf besteht vor allem in Abhängigkeit von der beabsichtigten bzw. zu realisierenden Dienstleistungstiefe. Während die Erteilung allgemeiner Auskünfte, spezifischer Informationen zu bestimmten Verfahren sowie das Tätigwerden des 115-Servicecenters als Vermittler zwischen Bürger und Back Office durch Anpassungen – beispielsweise der allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetze – sogar für verbandsebenenübergreifende Konstellationen effektiv umgesetzt werden kann, besteht für die verfahrensabschließende Bearbeitung der Anfragen durch das 115-Servicecenter selbst – insbesondere wenn in einer späteren Ausbaustufe die Abwicklung von 20 Prozent der Verwaltungsverfahren über den telefonischen Zugang anvisiert wird – erheblicher gesetzgeberischer Handlungsbedarf.

Hierbei ist jedoch zu differenzieren. Wie bereits angedeutet, ist es den beteiligten Hoheitsträgern unbenommen, für Verfahren der eigenen Zuständigkeit dem Front Office zugleich die Kompetenz zur abschließenden Sachentscheidung zuzuweisen.

Dies in gleicher Weise für Verfahren, die außerhalb der eigenen Verbandskompetenz liegen, ermöglichen zu wollen, käme einer Auflösung der föderalen und kommunalen Strukturen gleich, die offensichtlich weder beabsichtigt noch wünschenswert ist. Im Zuge einer sukzessiven Erweiterung des Dienstleistungsangebots der 115-Servicecenter wäre möglicherweise für zahlreich nachgefragte Verfahren und Formalitäten darüber nachzudenken, die materiell-rechtlichen fachgesetzlichen Grundlagen dergestalt anzupassen, den 115-Servicecentern auch verfahrensabschließende Entscheidungen zu ermöglichen. Für Fälle außerhalb der eigenen Verbandskompetenz wird dies jedoch auch weiterhin

die Ausnahme bleiben; die effektive Ausgestaltung der Verfahrensmittlung durch das 115-Servicecenter bietet dem Bürger den gleichen Nutzen und stellt die bestehenden Kompetenzstrukturen nicht infrage.

2.9 Mit der telefonischen/elektronischen Abwicklung verbundene Anpassung der Fachgesetze und des allgemeinen Verwaltungsverfahrensrechts

Weitergehender Handlungsbedarf besteht unabhängig davon, ob über die 115-Servicecenter Verfahren der eigenen Zuständigkeit oder – nach einer Anpassung der Fachgesetze – solche aus dem Kompetenzbereich anderer Hoheitsträger verfahrensabschließend abgewickelt werden sollen, vor allem wenn dafür ausschließlich der elektronische bzw. telefonische Kanal genutzt werden soll. Um dies zu ermöglichen, bedarf es einerseits einer Anpassung der dem jeweiligen Verfahren zugrunde liegenden Fachgesetze, aber auch einer Erweiterung der allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetze durch den Bundes- und die Landesgesetzgeber. Die bisherige Regelung des § 3a VwVfG zur elektronischen Kommunikation ist nicht ausreichend, zumal diese insbesondere nicht die telefonische Kontaktaufnahme erfasst.

Sichergestellt werden muss eine eindeutige Authentifizierung des Anrufers mittels Telefon oder Internet. Inwieweit hierbei auf das Erfordernis einer qualifizierten Signatur verzichtet werden kann und ob beispielsweise die (flächendeckende) Einführung einer elektronischen Bürgerkarte geeignet ist, einerseits eine rechtlich verbindliche Abwicklung der Verwaltungsverfahren, andererseits aber auch eine Akzeptanz dieses Verfahrens bei der Bevölkerung zu erreichen, bedürfte einer näheren Klärung und einer Umgestaltung der zugrunde liegenden Rechtsakte sowie der Verwaltungsorganisation. Dabei ist darauf zu achten, dass eine Umsetzung des eGovernments in diesem Bereich nicht bei der notwendigen Elektronisierung des Verwaltungsverfahrens – in deren Zusammenhang insbesondere nach einem rechtssicheren Ersatz der bisher üblichen Identifizierung und Authentifizierung mittels Unterschrift gesucht werden muss – stehen bleibt, sondern darüber hinaus ein Überdenken der Verwaltungsprozesse und -organisation mit dem Ziel einer (umfassenden) Modernisierung der Verwaltung bewirkt.

2.10 Inhaltliche Beschränkung der Tätigkeit auf die öffentliche Verwaltung

Im Rahmen der Errichtung von 115-Servicecentern ist darauf zu achten, dass eine Begrenzung auf die öffentliche Verwaltung und der mit ihr verbundenen Verfahren, Formalitäten und Auskunftserteilung erfolgt. Das Erbringen weitergehender Service- und Auskunftsleistungen seitens der beteiligten Hoheitsträger gerät möglicherweise in Konflikt mit privaten Anbietern vergleichbarer Informationsdienste. In diesem Zusammenhang sind zudem die Vorgaben des Kommunalverfassungsrechts (ggf. in

Verbindung mit dem Gesetz über den unlauteren Wettbewerb) zu beachten, die das Recht der Kommunen zur wirtschaftlichen Betätigung gerade auch im Interesse der konkurrierenden Privatunternehmen begrenzen. Im Einzelnen besteht Klärungsbedarf insbesondere hinsichtlich der Einbeziehung der mittelbaren Verwaltung, anderer Selbstverwaltungskörperschaften und der in Formen des Privatrechts erbrachten Daseinsvorsorge.

Allerdings handelt es sich hierbei um kein spezifisches Problemfeld des Bürgertelefons 115. Die dargestellten Begrenzungen gelten selbstverständlich für jedes staatliche Handeln; unabhängig davon, ob dies in den bestehenden Strukturen oder in Form des One-Stop-Governments erbracht wird.

2.11 Haftungsfragen

Aus der Realisierung des Bürgertelefons 115 resultieren keine spezifischen (staats-) haftungsrechtlichen Fragen. Es wird jedoch zwingend notwendig sein, bei der konkreten Ausgestaltung trotz des Verbundcharakters des Bürgertelefons 115 darauf zu achten, dass dem Bürger erkennbar bleibt, welcher Rechtsträger ihm gegenüber tätig wird. Der Grundsatz, dass jeder Hoheitsträger für schädigende Handlungen seiner Amtswalter einzustehen hat, bleibt unberührt, wobei als haftungsauslösende Ereignisse in einer Front Office/Back Office-Struktur vor allem Falschinformationen und die nicht fristgerechte Bearbeitung von Anträgen auftreten werden. Aus diesem Grund müssen die Kompetenzen der zuständigen Behörde und des als Verfahrensmittler agierenden 115-Servicecenters im Vorfeld hinreichend voneinander abgegrenzt werden.

Beim telefonischen Kontakt ist sicherzustellen, dass dem Bürger offenbart wird, in wessen Trägerschaft das 115-Servicecenter betrieben wird, da eine Haftung des 115-Verbundes selbst mangels Tätigwerden nach außen von vornherein ausscheidet. Hinsichtlich der Sachentscheidung bestehen keine Besonderheiten, da diese im vollen Umfang der zuständigen Behörde vorbehalten bleibt. Für den Fall, dass ein gemeinsames Wissensmanagement innerhalb des Verbundes realisiert wird, haftet jeder Beteiligte für die Richtigkeit und Vollständigkeit der in seiner Verantwortung stehenden Informationen.

2.12 Aufsicht über die 115-Servicecenter

Mit der Errichtung des Bürgertelefons 115 bzw. des Betriebes von 115-Servicecentern sind keine besonderen aufsichtsrechtlichen Fragen verbunden. Selbstverständlich unterstehen die beteiligten Körperschaften hinsichtlich aller im Zusammenhang mit dem Bürgertelefon stehenden Aspekte der jeweiligen (Fach- und) Rechtsaufsicht. Dies gilt sowohl für den Beitritt zum Verein, den Aufbau eines 115-Servicecenters in eigener Regie bzw. die Beteiligung an einem bereits bestehenden, für die zur Abstimmung und Koordination mit anderen 115-Servicecentern und den zuständigen Behörden ggf. abzuschließenden öffentlich-rechtlichen Verträge als auch

für die Wahrnehmung von Front Office-Aufgaben gegenüber dem Bürger durch das 115-Servicecenter. Auch aus diesem Grund wird es notwendig sein, die Aufgaben von Front Office und Back Office hinreichend klar zu strukturieren und ggf. gesetzlich voneinander abzugrenzen, um nicht nur den haftenden, sondern auch den Aufsicht ausübenden Hoheitsträger von vornherein und nach außen erkennbar zu machen.

2.13 Zulässigkeit von Gebühren

Die Erhebung von Gebühren für die Inanspruchnahme des Bürgertelefons 115 – sei es über erhöhte Telefontarife oder konkrete Gebühren für bestimmte Verwaltungshandlungen – ist grundsätzlich zulässig. Diese muss sich an den allgemeine Geltung beanspruchenden Grundsätzen des Gebührenrechts orientieren. Die Höhe der Gebühren kann sich also insbesondere am Prinzip der Kostendeckung und dem wirtschaftlichen Wert der erbrachten Verwaltungsdienstleistung orientieren. Dabei erscheint es sowohl rechtlich unbedenklich, die Inanspruchnahme eines 115-Servicecenters grundsätzlich gebührenpflichtig auszugestalten, als auch die Abwicklung einzelner Verfahren mit einem gegenüber dem „normalen“ Verfahren erhöhten Entgelt zu belegen.

2.14 Datenschutz

Die konkrete Ausgestaltung des Bürgertelefons 115 muss die Vorgaben der jeweils einschlägigen Datenschutzgesetze beachten. Allerdings erfordern diese erst bei der Erweiterung der Dienstleistungstiefe möglicherweise gesetzgeberische Anpassungen. Zur Wahrnehmung der verfahrensmittelnden Funktion durch das 115-Servicecenter wird in der Regel nur die Erhebung der Personenstammdaten erforderlich sein. Zudem liegt eine Einwilligung in die Datenverarbeitung seitens des Bürgers vor; dies gilt auch für den Fall, dass das konkret durchzuführende Verfahren mit der Offenbarung weiterer Daten verbunden ist. Die Weiterleitung dieser Daten durch das Front Office an die zuständige Stelle ist datenschutzrechtlich unbedenklich.

Da dem 115-Servicecenter möglicherweise zur effektiven Überwachung der unter seiner „Regie“ geführten Verfahren auch Informationsrechte gegenüber der zuständigen Behörde eingeräumt werden, ist darauf zu achten, dass in diesem Zusammenhang der Schutz persönlicher Daten gewährleistet wird. Ein Zugriff des Front Office auf (bei der zuständigen Behörde in rechtlich zulässiger Weise vorgehaltene) personenbezogene Daten wird in der Regel nicht möglich, zur Erfüllung der Aufgaben des 115-Servicecenters aber auch nicht zwingend erforderlich sein.

Die Erweiterung der Funktionalitäten der 115-Servicecenter um ein Ticketsystem, welches es dem Callcenter-Agent ermöglicht, den Verfahrensstand einer Anfrage einzusehen, kann ebenfalls datenschutzrechtlich unbedenklich ausgestaltet werden.

Soweit lediglich allgemeine Informationsanfragen betroffen sind, bestehen keine Bedenken gegen eine Speicherung des Verfahrensstandes. Für den Fall, dass weitergehende Auskünfte im Zusammenhang mit personenbezogenen (Antrags-) Verfahren abgefragt werden sollen, ist sicherzustellen, dass diese Auskünfte ausschließlich von den zuständigen Behörden unter Beachtung der jeweiligen Geheimhaltungsvorschriften (insbesondere ausreichende Identifizierung des Anrufers) erteilt werden. Ein Zugriff auf solche Daten sowie die entsprechende Auskunftserteilung durch die 115-Servicecenter ist nur zulässig, soweit zuständige Behörde und 115-Servicecenter identisch sind bzw. die Binnenorganisation der zuständigen Körperschaft dies ermöglicht. Für verbandsebenenübergreifendes Tätigwerden können weitergehende Zugriffs- und Auskunftsrechte der 115-Servicecenter nur durch den Abschluss datenschutzrechtlich unbedenklicher öffentlich-rechtlicher Kooperationsverträge begründet werden.

Auch bei der Erstellung und des Betriebes der notwendigen Wissensmanagementsysteme werden datenschutzrechtliche Vorgaben zu beachten sein. Jedoch ist nicht ersichtlich, weshalb in diesen über allgemeine Informationen hinausgehend persönliche (Bürger-)Daten gespeichert werden sollten. Etwas anderes gilt nur für die Veröffentlichung der dienstbezogenen Daten der Behördenmitarbeiter im Zusammenhang mit der Erstellung umfassender Zuständigkeitsfinder. Da diese Daten nicht der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden, sondern lediglich für die Nutzung durch (zumindest einem Träger hoheitlicher Gewalt zugeordnete) 115-Servicecenter freigegeben sind, treten keine unüberwindbaren rechtlichen Schwierigkeiten auf. Der Zugriff auf diese Daten ist zur ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung notwendig, so dass das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Beschäftigten der zuständigen Behörden zurücktritt.

2.15 Barrierefreiheit

In jedem Fall wird im Rahmen der Umsetzung des Bürgertelefons 115 zu gewährleisten sein, dass der Zugang zur Behördendienstleistung für bestimmte Teile der Bevölkerung nicht unverhältnismäßig erschwert wird (Barrierefreiheit des Zugangs; digitale Spaltung). Somit besteht keine Möglichkeit, bestimmte Verwaltungsverfahren in Zukunft ausschließlich über Fernkommunikationsmittel bzw. das Internet abzuwickeln. Die klassischen Zugänge zur zuständigen Behörde müssen weiterhin bereitgehalten werden. Unter Beachtung dieser Vorgaben erscheint die Schaffung eines zusätzlichen Angebots rechtlich unbedenklich.

2.15 Arbeitsrecht/Arbeitsschutz

Beim Aufbau und Betrieb der 115-Servicecenter ist selbstverständlich auf die allgemeinen und grundsätzlich geltenden Anforderungen des Arbeitsschutzes, der Arbeitssicherheit und des Kündigungsschutzes sowie auf angemessene Arbeitszeiten

zu achten. Den mit der Veränderung des Arbeitsumfeldes einhergehenden Besonderheiten (Bildschirm-, Callcenter-Arbeitsplatz) wird dabei Rechnung zu tragen sein. Um den freiwilligen Wechsel in das Front Office attraktiv zu gestalten, sind in diesem Zusammenhang – ggf. in Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften und Berufsverbänden – neuartige Arbeitszeitmodelle etc. (bspw. Wahrnehmung sowohl von Front Office- als auch Back Office-Aufgaben im Wechsel) zu entwickeln.

2.16 Missbrauch des Bürgertelefons 115

Gegebenenfalls zeigt sich während des Betriebs des Bürgertelefons 115 die Notwendigkeit, durch die Schaffung rechtlicher Instrumentarien der unberechtigten Inanspruchnahme vorzubeugen. Eine Sanktionsmöglichkeit wäre vom zuständigen Bundesgesetzgeber zu schaffen; es bestehen jedoch erhebliche rechtliche Bedenken, ob sich die Normierung beispielsweise eines Ordnungswidrigkeitentatbestands in Anlehnung an § 145 StGB (Missbrauch von Notrufen) als verhältnismäßig erweisen würde. „Junk Calls“ wären daher wohl hinzunehmen bzw. lediglich über eine entsprechende Ausgestaltung der Tarifierung einzuschränken.

3. BERÜCKSICHTIGUNG DER EU-DIENSTLEISTUNGSRICHTLINIE

Wie bereits in der Ausgangssituation beschrieben, ist aufgrund des europarechtlich verpflichtenden Charakters bei einer Analyse des rechtlichen Handlungsbedarfs zur Ermöglichung verbandsebenenübergreifender Verfahrensabwicklung durch die Servicecenter 115 die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie (2006/123/EG) in nationales Recht und die Implementierung des einheitlichen Ansprechpartners (Art. 6 DLR) in die bestehende Verwaltungsorganisation zu berücksichtigen. Diese verfolgt ebenfalls einen verbandsebenenübergreifenden Ansatz und unternimmt den Versuch, durch die Errichtung von Front-Offices und Back-Offices das verwaltungswissenschaftliche Konzept des One-Stop-Government in die Praxis umzusetzen.

Zunächst ist auf die Unterschiede beider Ansätze hinzuweisen, die einer Übertragung gewisser Grundgedanken jedoch nicht entgegenstehen. Die Zuständigkeitsbereiche des einheitlichen Ansprechpartners und der Servicecenter 115 divergieren erheblich. Während der einheitliche Ansprechpartner die gewerbliche Dienstleistungswirtschaft (einschließlich des Handwerks und der freien Berufe) als Zielgruppe erreichen soll, ist das Bürgertelefon 115 gerade an den Bürger und seine privaten Angelegenheiten adressiert. Die jeweils abzuwickelnden Verfahren und Formalitäten werden sich daher nur zum Teil decken.

Unabhängig von der Verortung der einheitlichen Ansprechpartner ist es aber notwendig, eine Datenbasis über die betroffenen Verfahren und Formalitäten sowie die zuständigen Behörden und zwar über die bestehenden Verbandsgrenzen hinweg zu schaffen. Durch eine Nutzung der hierzu notwendigen Infrastrukturen lässt sich der Aufbau einer Parallelstruktur für das Bürgertelefon 115 vermeiden. In diesem

Zusammenhang ist vor allem zu beachten, ob die betroffenen zuständigen Behörden – insbesondere die kommunalen Gebietskörperschaften – zur Beteiligung an einem Wissensmanagementsystem gesetzlich verpflichtet werden (können) und ob sich diese Möglichkeit daher auch auf andere Zusammenhänge – beispielsweise das Bürgertelefon 115 – übertragen ließe.

Die Verpflichtung aller nationalen Behörden, dienstleistungsspezifische Verfahren in Zukunft elektronisch abzuwickeln (Art. 8 DLR), kommt der Realisierung des Bürgertelefons 115 ebenfalls entgegen. Die Umsetzung dieser Pflicht ist insbesondere geeignet, den Kontakt zwischen den Servicecentern 115 und den zuständigen Behörden effektiver auszugestalten, da sich dieser dann durch Nutzung der im Zuge der Richtlinienumsetzung geschaffenen Infrastrukturen und Standards weitgehend elektronisch vollziehen kann.

Soweit im Zuge der Richtlinienumsetzung ein neuer Verfahrenstypus des einheitlichen Ansprechpartners geschaffen wird (bspw. in §§ 71f ff. VwVfG bzw. in Anpassung der bestehenden Amtshilferegelungen), um seine Funktion als Verfahrensmittler über die Verbandsgrenzen hinweg effektiv auszugestalten, könnte dieser ebenso für das Bürgertelefon 115 nutzbar gemacht werden. Vorgeschlagen wird zur Realisierung des einheitlichen Ansprechpartners beispielsweise ein Recht, den sachlich zuständigen Behörden – unabhängig davon, in wessen Trägerschaft diese stehen – Bearbeitungsfristen zu setzen, den Verfahrensstand bzw. das Verfahren betreffende Informationen abzufragen und ggf. die jeweils zuständige Aufsichtsbehörde anzurufen. Damit einhergehen müsste eine Verpflichtung der zuständigen Behörden, diesen Anweisungen Folge zu leisten, selbst wenn diese von einem einheitlichen Ansprechpartner eines anderen Bundeslandes kommen. Das Verhältnis zwischen einheitlichem Ansprechpartner und zuständigen Behörden entspricht daher 1:1 demjenigen zwischen dem 115-Servicecenter und der zuständigen Behörde. Die Anpassung der Verwaltungsverfahrensgesetze muss daher „offen formuliert“ werden und eine Beschränkung auf die EU-Dienstleistungsrichtlinie und den einheitlichen Ansprechpartner als einzigen Anwendungsfall vermeiden.

Aufgrund der erheblichen Parallelitäten zwischen der Schaffung einheitlicher Ansprechpartner nach der EU-Dienstleistungsrichtlinie und der Realisierung des Bürgertelefons 115 können die Erkenntnisse der wissenschaftlichen Diskussion insbesondere zur Ausgestaltung eines neuen Verfahrenstypus, den rechtlichen Vorgaben für das Verhältnis zwischen einheitlichem Ansprechpartner und zuständigen Behörden sowie zur Kollision der Richtlinienumsetzung mit der bundesdeutschen Föderalstruktur und der Verteilung der Vollzugskompetenzen

zwischen Bund, Ländern und Kommunen⁷⁴ im Zusammenhang mit der rechtlichen Bewertung und des bestehenden legislatorischen Handlungsbedarfs der Umsetzung des Bürgertelefons 115 entsprechend herangezogen werden.

4. FAZIT

Die Betrachtung des regulatorischen Anpassungsbedarfs und ein kurzer Aufriss der zu beachtenden rechtlichen Vorgaben und Fragestellungen hat gezeigt, dass selbst ein verwaltungsebenenübergreifender Ansatz für das Bürgertelefon 115 zu realisieren ist, ohne die bestehende Kompetenzordnung grundsätzlich infrage zu stellen. Eine Ausgestaltung des Bürgertelefons 115 in Form eines Verfahrensmittlers in Anlehnung an den einheitlichen Ansprechpartner für die Dienstleistungswirtschaft kann durch die Schaffung eines neuen Verfahrenstypus, der den Grundstrukturen des One-Stop-Governments hinreichend Rechnung trägt, in den Verwaltungsverfahrensgesetzen des Bundes und der Länder verwirklicht werden. Im Zusammenhang mit der bis Ende 2009 verpflichtenden Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie wird darauf zu achten sein, die gesetzlichen Anpassungen hinreichend offen zu formulieren, um parallelen Entwicklungen der Verwaltungsmodernisierung – beispielsweise dem Bürgertelefon 115 und den angeschlossenen 115-Servicecentern – den Rückgriff auf den neuen Verfahrenstypus nicht zu verschließen.

Die notwendigen internen Abstimmungs- und Koordinierungsprozesse der am Bürgertelefon 115 beteiligten Körperschaften lassen sich kurzfristig auf Basis einer freiwilligen Teilnahme sachgerecht durch die Gründung eines privatrechtlichen Vereins als Dachverbund realisieren.

Zahlreiche rechtliche Einzelaspekte werden zwar im Zuge der Realisierung zu beachten sein; stellen sich jedoch nicht als spezifische Probleme des Bürgertelefons 115 dar, sondern gelten für jedes staatliche Handeln – unabhängig davon, ob dies in den klassischen Strukturen erfolgt oder ob die staatliche Aufgabenerfüllung in einer modernen Front-Office/Back-Office-Struktur wahrgenommen wird. Den möglicherweise mit den neuen Strukturen hinsichtlich einzelner Rechtsbereiche einhergehenden Besonderheiten kann durch eine sachgerechte Weiterentwicklung der einschlägigen Rechtsgrundlagen begegnet werden. Die für jedes staatliche Handeln geltenden Rechtsgrundsätze stellen sich daher auch für den neuen „Vertriebsweg“ der Verwaltungsdienstleistung nicht als unüberwindbare Hürde dar.

74 S. dazu die Beiträge i: Schliesky (Hrsg.), Die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie in der deutschen Verwaltung, Band I – Grundlagen, Kiel 2008

Anlage 2 – Ergänzungen zu Empirie (international)

Für die Studie wurden methodisch internationale Erfahrungen auf Basis einer explorativen, kollektiven Fallstudie gewählt. Eine direkte Vergleichbarkeit ist aufgrund der internationalen Unterschiede der öffentlichen Verwaltung nur eingeschränkt möglich. Die Auswahl herangezogener Fälle erfolgte nach folgenden Kriterien:

- ¶ Landeseinheitliche, max. 3 bis 4-stellige Nummer
- ¶ Dienstleistungen: Informationsvermittlung, Weitervermittlung, Informationsannahme
- ¶ Behördenübergreifend
- ¶ Grad der Vernetzung (Servicecenter)

Für eine komparative Analyse wurde versucht, für identifizierte Fälle Informationen zu folgenden Faktoren zu erheben:

- Governance
- Organisation
- Prozesse
- Dienstleistungen
- Kosten
- Einführungs- und Gesamtstrategie
- Schwierigkeiten

ZU 311 UND ÖFFENTLICHE SERVICECENTER IN DEN USA

Die einheitliche Service-Nummer 311 geht auf eine Initiative des Office of Community Aided Policing (COPS) des amerikanischen Justizministeriums zurück.⁷⁵ Da die Notrufnummer 911 durch eine große Anzahl von Fehlanrufen belastet wurde, sollte durch die Einrichtung eines zusätzlichen Angebots eine Entlastung erreicht werden. Nach einem Antrag bei der Federal Communications Commission (FCC) wurde im Frühjahr 1997 die Nummer 311 als nationale und kostenfreie

⁷⁵ <http://www.cops.usdoj.gov/>

Servicenummer reserviert.

Für das Fallbeispiel Chicago ist speziell auf die gewonnenen Erfahrungen hinsichtlich der verwaltungsseitigen Auswertung von Anrufen hinzuweisen. Ämter oder Volksvertreter, die von Bürgern direkt kontaktiert werden, nutzen auch das von 311 verwendete Softwaresystem, um Anfragen aufzunehmen. So werden Vorgänge einheitlich erfasst und es entsteht fast ein Echtzeitbild über die Nachfrage und Anregungen der Bürger sowie über die Prozesse innerhalb der Verwaltung. Die Bürger können vor allem von einer schnellen, freundlichen, einheitlichen und zielgerichteten Bearbeitung ihrer Anfragen profitieren. Aber auch die Stadtverwaltung konnte die von 311 produzierten Daten zu ihrem Vorteil nutzen. Um hierfür schnell Erfolge zu erzielen, wurden im Jahr 2002 Stellen für so genannte „Customer Service Advocats“ (CSA) geschaffen. Diese Mitarbeiter stehen im engen Kontakt mit den ihnen zugeteilten Ämtern und zentralen Verwaltungsorganen, wie etwa dem Büro des Bürgermeisters. Die Daten und Prozesse, die durch die einheitliche Servicenummer 311 über die beteiligten Ämter generiert wurden, werden von ihnen zunächst analysiert, um dann in einem nächsten Schritt gemeinsame Lösungen mit den Mitarbeitern und Führungskräften aus den jeweiligen Ämtern im Sinne einer Optimierung von Bürgerorientierung und Effizienz zu erarbeiten. Durch diese gezielte Maßnahme konnten die Bearbeitungszeiten in Kernbereichen von 17 Tagen auf 7 Tage verkürzt werden. Die Analysen der Customer Service Advocats zeigen jedoch auch, dass es aufgrund von rechtlichen Rahmenbedingungen nicht immer möglich ist, die durch den einfachen Telefonzugang suggerierte, schnelle Abwicklung der Bürgeranliegen zu garantieren. So muss zum Beispiel ein Amt gewisse Fristen einhalten, bevor es einen als verlassen deklarierten PKW beseitigen darf. Die Customer Service Advocats sorgen mit ihrer Arbeit insbesondere dafür, dass das Service-Center über relevante Informationen frühzeitig verfügt und ein reibungsloser Informationsaustausch mit Ämtern und Politikern stattfindet. Wichtig ist es auch, dem Bürger eine realistische Erwartungshaltung zu den Leistungen von 311 und den eingebundenen Behörden zu vermitteln.

In New York wurde 311 zunächst dazu genutzt, den Bürgern den Zugang zur Verwaltung zu erleichtern und sie zugleich durch die Komplexität der Verantwortlichkeiten einzelner Behörden und Abteilungen zu lotsen. Darüber hinaus werden auch die Themen der Bürgeranfragen ausgewertet. Die dabei generierten Informationen und Statistiken bieten Politik und Verwaltung eine wertvolle Rückmeldung aus der Bevölkerung auch als Grundlage politischer Entscheidungen.⁷⁶

Der 2001 gewählte Bürgermeister Michael Bloomberg machte die umfangreiche 311-Initiative zu einem zentralen Projekt seiner ersten Amtszeit – trotz eines

76 Z. B. Anzahl der Anrufe, Art der Anfragen, Themen, Bearbeitungszeiten der verantwortlichen Behörden, Anliegen der Bürger, Ort des Anliegens, Sonstige Kommentare der Bürger

Haushaltsdefizits. Die Umsetzung erfolgte innerhalb eines Jahres. Seit März 2003 stieg das Volumen kontinuierlich auf heute durchschnittlich 1,3 Millionen Anrufe pro Monat.⁷⁷ Bürger können Informationen aus ihrer Region erfragen, der Verwaltung ihre Meinungen oder Informationen mitteilen, aber auch Verwaltungsprozesse anstoßen. Über die Verknüpfung mit einem externen Dienstleister besteht dieses Angebot in 171 Sprachen. Außerhalb der Stadtgrenzen ist 311 durch Anwahl von 212-NEW-YORK erreichbar. Derzeit wird daran gearbeitet, die bestehende Zusammenarbeit mit den Ämtern zu vertiefen sowie sie auf weitere Ämter auszudehnen. Zudem soll eine stärkere Verzahnung des Internetportals der Stadt mit 311 erfolgen.

Mittlerweile gibt es über 70 verschiedene 311-Projekte in den USA, die in Städten mit Einwohnerzahlen von 5.000 (Bethel, Alaska) bis hin zu 8 Millionen (New York) umgesetzt wurden. Auch eine geringe Zahl an Counties (Landkreise) bietet die Servicenummer 311 an. Einige von ihnen, wie etwa Miami-Dade County, verfolgen dabei das langfristige Ziel, Informationen und Dienstleistungen verwaltungsebenenübergreifend für alle zugehörigen Kommunen in ihrer Region anzubieten. Im Falle von Miami-Dade County ist dieses Konzept bereits heute ebenenübergreifend für die Stadt Miami realisiert.

Die 311-Projekte unterscheiden sich im Wesentlichen durch die Organisationsmodelle und ihr Leistungsangebot. Die Service-Center sollen vor allem den Bürgern einen einfachen Zugang zur Verwaltung ermöglichen. Nach Beendigung der Startphase finden in diesen Projekten vermehrt Qualitäts- und Leistungsverbesserungsprozesse statt. Hier ist vor allem die Kombination von 311 und CitiStat in Baltimore zu nennen.⁷⁸ Dort konnte innerhalb von drei Jahren Einsparungen in Höhe von USD 43 Millionen generiert werden.⁷⁹ Neben der 311 reservierte die FCC im Jahr 2000 eine weitere Nummer in der N-1-1 Rufnummerngasse: 211 für soziale und freiwillige Dienste.⁸⁰ Dies ist für die Vorgehensweise zur Einführung eines Bürgertelefons 115 in Deutschland insofern interessant, weil hier von der FCC im Gegensatz zu 311 die Vorgabe gemacht wurde, dass eine möglichst flächendeckende Erreichbarkeit von 211 innerhalb von fünf Jahren erreicht sein muss. Eine zu nicht ausreichende Umsetzung hätte zur Rücknahme der Nummer geführt. Um die Implementierung sicherzustellen, bildete sich deshalb eine Allianz von Akteuren aus Kommunen, Landkreisen, den Ländern und dem Bund sowie Vertretern von Non-Profit-Organisationen und Telekommunikationsunternehmen. Aus diesem Grund ist das Angebot 211 heute weiter verbreitet als das Bürgertelefon 311, das sich vor allem auf Kommunen

77 http://www.nyc.gov/html/doitt/html/about/about_311.shtml

78 Behn 2005

79 Henderson 2003

80 <http://www.211.org/>

beschränkt.

ZU 101 UND ÖFFENTLICHEN SERVICECENTERN IN GROßBRITANNIEN

In Großbritannien wurden seit Mitte der 90er Jahre verstärkt öffentliche Callcenter eingerichtet, um den Bürgern den telefonischen Zugang zur öffentlichen Verwaltung zu erleichtern. In den Jahren 2001 und 2002 wurden dafür etwa 350 Millionen Pfund (ca. 504 Mio. EUR) aufgewendet (National Audit Office 2002). Allein in diesen zwei Jahren erhielten die 133 Callcenter verschiedener Behörden etwa 96 Millionen Anrufe. Die Mehrzahl der Callcenter wird durch die öffentliche Verwaltung betrieben, doch wurden 45 Callcenter in die Privatwirtschaft ausgelagert. Die Kosten der beiden Betreibermodelle unterscheiden sich nicht signifikant. Im Durchschnitt entstehen 66 Prozent der Kosten durch die insgesamt 15.000 Mitarbeiter der öffentlichen Callcenter. Allerdings variieren die Kosten für einen Anruf erheblich, sie liegen zwischen 0,6 und 5 Pfund (ca. 0,8 bis 7 EUR). Die meisten öffentlichen Callcenter wurden dazu genutzt, Informationen an die Bürger zu vermitteln. Einige übernehmen auch komplexere Aufgaben wie die Beratung von Bürgern in speziellen Fragen (z. B. CALM vergleichbar mit der Telefonseelsorge).

Innerhalb der öffentlichen Callcenter werden auch Qualitätssicherungsmaßnahmen durchgeführt. Dazu gehören zum Beispiel die Aufzeichnung der Anrufe zu Trainingszwecken, die Einrichtung eines Beschwerdemanagements oder der Einsatz von Testanrufern (sog. Mystery Calls). Besonders die Testgespräche haben sich inzwischen als besonders wichtiges Instrument zur Qualitätsüberprüfung herausgestellt, da dabei neben dem zentralen Qualitätskriterium – der Geschwindigkeit bei der Annahme und Bearbeitung eines Anrufs –, auch detaillierte Auskünfte über die Vollständigkeit und Genauigkeit der Bearbeitung geliefert werden.

Im Rahmen der breit angelegten Reformstrategie „Transformational Government“ (Cabinet Office 2005), sollen in Zukunft die öffentlichen Callcenter zusammengelegt werden und stärker verantwortungsübergreifende Funktionen im Sinne von Shared Services übernehmen.

Im Jahr 2006 wurde für England und Wales außerdem die Idee einer einheitlichen Service-Nummer im ursprünglichen Sinne von 311 aufgegriffen. Unter der Service-Rufnummer 101 können die Bürger Informationen erhalten und Probleme melden. Der Fokus der Service-Rufnummer 101 liegt vor allem auf Themen, die im Bereich der öffentlichen Sicherheit liegen, aber keinen Notfall darstellen, wie verlassene Autos oder Lärmbelästigung. Stellt sich heraus, dass ein Anruf als Notfall einzustufen ist, erfolgt eine direkte Vermittlung an die Zentrale 999. Die Anrufe bei 101 kosten einheitlich 10 Pence (ca. 0,4 EUR) vom Festnetz und Mobiltelefon. Die Gebühr soll kurzfristig den Missbrauch der Nummer verhindern. Nach einer

Testphase soll dann entschieden werden, ob diese Gebühr langfristig erhalten bleibt oder erhöht wird.

Für die Pilotphase wurden fünf Regionen in Großbritannien ausgewählt, die Umsetzung wird vom Home Office und dem Department for Government and Local Communities finanziert. Beteiligt sind unter anderem die Landkreise Hampshire, Isle of Wight, Cardiff, Sheffield, Northumberland, Tyne and Wear sowie die Stadtgebiete Cardiff und Sheffield. Wird die Nummer 101 in Landesteilen angewählt, die nicht an der Umsetzung des Projekts teilnehmen, erfolgt eine automatische Bandansage, die auf das fehlende Angebot von 101 hinweist. Der 101-Service wird vor allem angeboten, um die gleichzeitig bestehende zentrale Notrufnummer 999 zu entlasten. Laut dem Home Office sind 70 Prozent der jährlich 10 Millionen Anrufe, die unter der Nummer 999 eingehen, nicht als Notruf einzustufen (Directgov 2006). Es ist geplant, die Service-Rufnummer 101 bis 2008 flächendeckend anzubieten, was allerdings in Anbetracht des aktuellen Stands der Umsetzung unrealistisch erscheint.

ZU ALLÔ, SERVICE PUBLIC IN FRANKREICH

Im Rahmen der „ADministration ÉLEctronique“ (ADELE), einer umfassenden Reform der öffentlichen Verwaltung in Frankreich, wurde im Jahr 2003 zunächst nur in der Region Rhône-Alpes ein zentrales öffentliches Service-Center eingeführt.⁸¹ Außerdem gibt es ein Bürgerportal mit zahlreichen Informations- und Dienstleistungsangeboten, zum Beispiel können hier 90 Prozent aller Formulare heruntergeladen und 235 transaktionsbasierte Dienstleistungen abgerufen werden. Alle Angebote folgen dem Lebenslagenkonzept, das heißt die Struktur der angebotenen Dienstleistungen orientiert sich an den Bedürfnissen (Lebenslagen) der Bürger, wie zum Beispiel Umzug, Kfz-Angelegenheiten oder Heirat. Auf dem Bürgerportal werden auch monatliche Statistiken zu Nutzerverhalten und Servicequalität veröffentlicht. Das Service-Center „Allô, service public“ ist unter der vierstelligen Nummer 3939 an sechs Tagen in der Woche erreichbar, und zwar Montag bis Freitag von 8 bis 19 Uhr, Samstag von 9 bis 14 Uhr. In einigen Regionen, wie in der Region Nord-Pas-de-Calais, werden längere Öffnungszeiten bis 22 Uhr von Montag bis Freitag bzw. 19 Uhr am Samstag getestet. Jeder Anruf kostet den Bürger 0,12 EUR und dauert durchschnittlich drei Minuten. Etwa 80 Prozent der Anfragen können in diesen drei Minuten direkt beantwortet werden. In 2006 wurden ca. 1,2 Millionen Anrufe durch Mitarbeiter der Service-Nummer 3939 bearbeitet.

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

FAZIT DER INTERNATIONALEN ERFAHRUNGEN UND ÜBERTRAGBARKEIT

Der Blick auf die internationalen Beispiele zeigt: Bei der Umsetzung des Ziels, die Verwaltung bedarfsgerechter und bürgerorientierter auszurichten, werden sehr unterschiedliche Wege verfolgt. In den meisten Fällen geht es darum, dem Bürger einen möglichst einfachen Zugang zu bieten und unterschiedlichste Verwaltungsdienstleistungen zu bündeln.

Erkennbar ist, dass in den dargestellten internationalen Beispielen der telefonische Zugangskanal zur öffentlichen Verwaltung gegenwärtig weiter ausgebaut und entwickelt ist als in Deutschland. Gleichzeitig zeigt sich, dass die Umsetzung einer behördenübergreifenden Rufnummer ein langfristiges Vorhaben ist, das von allen Beteiligten eine gewisse Selbstverpflichtung erfordert sowie eine Anfangsinvestition benötigt.

Die beschriebenen Umsetzungsbeispiele eines telefonischen Zugangskanals zur Verwaltung orientieren sich stark an den staatlichen Rahmenbedingungen und politischen Vorgaben der verschiedenen Länder. So haben die USA einen relativ pragmatischen Ansatz gewählt, indem man eine Nummer für den öffentlichen Bereich reservierte und die Umsetzung dann den Akteuren auf den jeweiligen Verwaltungsebenen überließ. Ganz anders in Frankreich, wo man – entsprechend dem zentralstaatlichen Aufbau – den Ansatz einer zentralen Steuerung, Finanzierung und Koordination verfolgt.

Anlage 3 – Ergänzungen Empirie (national)

- In Deutschland existiert keine aussagekräftige und strukturierte Informationsgrundlage zu Servicecentern in der Verwaltung – es existieren derzeit auch nur wenige Servicecenter. Abgesehen von Bürgerumfragen zu Verwaltungsdienstleistungen, die bspw. das Internet bzw. Online-Angebote adressieren, existiert in Deutschland keine Umfrage, die speziell den telefonischen Kontakt fokussiert. Dieser kann im Rahmen von 115 allerdings als wesentliches Kernelement bezeichnet werden – auch wenn eine Mehrkanalität verfolgt wird.
- Die Status-quo-Analyse existierender Servicecenter dient dazu, über genau die Aspekte einen Überblick zu erarbeiten, die inhaltlich im Rahmen der Umsetzung eines Service 115 ebenfalls zur Diskussion stehen – ggf. in einer anderen Dimension oder unter anderen Rahmenbedingungen – z.B. Nutzung von Synergieeffekten bei 115.
- Die Bürgerbefragung dient dazu, Hypothesen hinsichtlich des Wertversprechens und der Erwartungshaltung empirisch zu validieren.
- Die Ergebnisse der Bürgerbefragung geben Hinweise auf das Meinungsbild der Bevölkerung hinsichtlich des telefonischen Kontakts zur Verwaltung und einer Servicrufnummer 115.
- Des Weiteren kann mittels der Ergebnisse bestimmt werden, welche Dienstleistungen der Service 115 umfassen und über welche Charakteristika er verfügen sollte.

AUSGANGSLAGE/ BEDARFSSITUATION

Verwaltungsbezogene Untersuchungen aus den vergangenen Jahren haben vielerorts eine Erreichbarkeit von lediglich 50 Prozent ergeben. Erreichbarkeit bedeutet, in wie vielen Fällen ein Anrufer im ersten Versuch tatsächlich telefonisch Kontakt mit einem Ansprechpartner aufnehmen kann. Vermeintlich erfolgreiche Anrufer bleiben häufig in Warteschleifen hängen, weil Arbeitsplätze nicht besetzt oder Telefonleitungen belegt sind (18 Prozent). Aber auch während direkten (Beratungs-)Gesprächen können Anrufe vom Sachbearbeiter nicht beantwortet werden. Dieser alltägliche Konflikt, dass ein Verwaltungsmitarbeiter gleichzeitig telefonischer und persönlicher Ansprechpartner ist, ist den Bürgern meist nicht bewusst, was zu Unzufriedenheit und Unverständnis führt. Dementsprechend ist es keine Seltenheit

(19 Prozent), dass von der Zentrale weiter vermittelte Anrufe letztendlich wieder in der Zentrale enden und dies zu einer hohen Wiederanrufquote führt⁸².

Ungefähr 10 Prozent der Anrufer haben den Wunsch, an einen zuständigen Sachbearbeiter verbunden zu werden oder eine direkte Auskunft über die Telefonzentrale zu erhalten. 90 Prozent wählen direkt einen Ansprechpartner über die Durchwahl an. 50 bis 80 Prozent dieser direkten Anfragen betreffen allgemeine Anliegen oder Auskünfte. Fazit: Insgesamt sind viele der eingehenden Gespräche nur schwer bis überhaupt nicht vermittelbar oder werden gar abgebrochen bevor der Anruf entgegengenommen wird. Dabei zeigt sich in verschiedenen Städten eine ähnliche Struktur der Probleme. Eine wirkungsvolle Maßnahme gegen derartige Mängel und Defizite können Servicecenter sein, wie Erfahrungen bereits existierender Servicecenter belegen.

Diese Ausgangslage macht sich ebenso bei Bürgern bemerkbar, wobei sich für diese zunächst die Frage stellt, welche Behörde oder welches Amt überhaupt für ein jeweiliges Anliegen zuständig ist. 58 Prozent der Deutschen wissen dies i.d.R. nicht. Auch die allgemeine Zufriedenheit mit dem telefonischen Verwaltungskontakt ist nur auf einem mittelmäßigen Niveau. Der telefonische Kontakt zur öffentlichen Behörde wird von verschiedenen Einzelheiten geprägt. Die Zufriedenheit hinsichtlich der Öffnungszeiten, der Erreichbarkeit von zuständigen Mitarbeitern, der Anzahl von Weitervermittlungen, der Entscheidungsbefugnis, der Qualität von Informationen und der Freundlichkeit von Sachbearbeitern erfragt bewegt sich insgesamt nur auf einem mittelmäßigen Niveau. Auf einer 6-stufigen Likert-Skala von „Völlig zufrieden“ = 1 über 2, 3, 4, 5 bis hin zu „völlig unzufrieden“ = 6, erreicht die Freundlichkeit der Sachbearbeitern mit 3,03 im Mittel den besten Wert. Mit einer Bewertung von 3,4 im Mittel schneidet die Anzahl der Weitervermittlungen, bis ein zuständiger Mitarbeiter erreicht ist, mit dem schlechtesten Wert ab.

STATUS-QUO-ANALYSE

- Im Rahmen der Status-quo-Analyse wurden existierende (aktive) kommunale Servicecenter identifiziert – hierzu wurde eine Grundgesamtheit von 120 Städten anhand ihrer Internetauftritte analysiert und aufbereitet, ggf. telefonisch nachgefasst. Berücksichtigt wurden insbesondere die einwohnerstarken Städte aus jedem Bundesland. Zugrunde lag die Annahme, dass sich vor allem Kommunen mit einem großen Einzugsgebiet als Vorreiter bei Servicecentern positionieren. In Regionen mit weniger großen Städten wurden auch Städte ab einer Einwohnerzahl von ca. 30.000 überprüft.

⁸² Päßler 2005

- Bei der Identifikation konkreter Servicecenter ist zu berücksichtigen, dass viele Städte Bürgerbüros, Bürgertelefone, Bürger-Center etc. eingerichtet haben, die zwar auf den ersten Blick ein Servicecenter zu sein scheinen, dies aber praktisch nicht sind. Dabei zentralisieren Bürgerbüros zwar einige Leistungen, haben jedoch zumeist keinen so umfassenden Anspruch wie ein Servicecenter.
- In ersten Schritten konnten 9 aktive Servicecenter identifiziert werden. Zusätzlich 2 Städte, in denen Servicecenter in Vorbereitung sind, 1 telefonische Bürgerberatung, 1 auf Unternehmen ausgerichtetes Servicezentrum sowie 2 Servicecenter auf Landesebene – Summe: 15 Einrichtungen bzw. Projekte.
- Vor diesem Hintergrund – in Deutschland existiert keine aussagekräftige und strukturierte Informationsgrundlage zu Servicecentern in der Verwaltung, geringe Anzahl bestehender Servicecenter – erschien eine Befragung per teilstrukturiertem Interviewleitfaden am vorteilhaftesten.
- Erarbeitung eines Interviewleitfadens: Insgesamt umfasst der Interviewleitfaden 27 Seiten. Die Länge, die für schriftliche Befragungen zu ausufernd wäre, erschien für dieses Vorgehen gerechtfertigt. Der Fragebogen diente dazu, leitfadengestützte Gespräche zu führen. Die Interviews sind damit stark standardisiert, was zu einem hohen Grad an Vergleichbarkeit führt. Bei Bedarf wurde zu bestimmten Aspekten während des Interviews gezielt tiefergehend nachgefragt. Dieser Methodenmix kombiniert die Vorteile einer Fragebogenerhebung mit denen einer Fallstudie und sichert Reliabilität und Validität der Ergebnisse.
- Der Fragebogen deckt die relevanten Themenfelder ab – mit dem Ziel, ein möglichst breites Bild zu einer Vielzahl von Aspekten zu erhalten: Wie sind die jeweiligen Servicecenter aufgestellt? Wie funktionieren sie organisatorisch? Welches Anrufvolumen decken die Servicrufnummern ab? etc. Der Fragebogen wurde in folgende neun Bereiche gegliedert:
 - Allgemeine Informationen,
 - Strategie,
 - Organisation/Personal,
 - Leistungsspektrum,
 - Datenerfassung/-auswertung,
 - Umsetzung/Technologie,
 - Prozesse,
 - monetäre Aspekte sowie
 - Erfahrungen und weitere Entwicklung.

- Der Interviewleitfaden beinhaltet sowohl geschlossene als auch offene Fragen zu den verschiedenen Aspekten. Damit wurde ein Kompromiss hinsichtlich der Abwägung zwischen offenen vs. geschlossenen Fragen eingegangen, der in Bezug auf das Ziel der Studie adäquat erscheint: Zum einen sichern die geschlossenen Fragen, dass die Daten statistisch und standardisiert auswertbar sind, zum anderen ermöglichen die offenen Fragen explorative Erkenntnisse im Sinne der qualitativen Forschung.
- Es wurden in 15 Einrichtungen bzw. Projekten leitende Mitarbeiter persönlich befragt und schließlich die Informationen ausgewertet. Es ist ein Pre-Test in einem der Servicecenter erfolgt, aufgrund dessen der Fragebogen nochmals angepasst wurde.
- Die erhobenen Daten wurden mit weiteren Informationen Servicecenter-Vorhaben und Erfahrungen bzw. Überlegungen angereichert – ermittelt aus weiteren 4 telefonischen Gesprächen.
- Im Rahmen der Auswertung wurden die aufgenommenen Antworten zu einer jeden Frage gegenüber gestellt und es wurde geprüft, inwiefern die Aussagen und Antworten übereinstimmen oder voneinander abweichen. Zur Unterstützung der Auswertung wurde eine Software zur qualitativen Analyse angeschafft.
- Aus den Ergebnissen können wiederum Hinweise auf die Ausgestaltung von 115 abgeleitet werden.

Möglichkeiten

- Von bestehenden Konzepten lernen; Einsicht in funktionierende Konzepte; welche Dienstleistungen werden i.d.R. angeboten; wie sind Servicecenter aufgebaut.
- Nutzung von Synergieeffekten
- Viel versprechende Erwartungen wurden überwiegend von den Erfahrungen bestätigt.

Nutzenbilanz aus Sicht der Verwaltung: Den Gesprächspartnern wurden während des Interviews verschiedene Aussagen in Bezug auf den Erfolg des Projekts „Servicecenter“ vorgegeben, die sie basierend auf einer 5-Punkt-Likert-Skala bewerten sollten (1 = zutreffend bis 5 = nicht zutreffend).

- Die Bewertung der eingerichteten Servicecenter ist äußerst positiv ausgefallen. Alle setzten ihr Kreuz bei 1 auf der Likert-Skala – völlig zutreffend. Dieses Ergebnis ist allerdings mit Vorsicht zu betrachten, ein Bias der Befragten, die hier natürlich implizit auch ihre eigene Leistung

beurteilen, ist zu erwarten. Alles in allem scheinen sich Servicecenter, zumindest aus Sicht der Verantwortlichen, zu lohnen.

- Die Befragten waren sich in vielen Dingen einig: Den beiden Aussagen, die Erreichbarkeit der Behörde sei erhöht worden und die Mitarbeiter seien insgesamt mit ihrer Arbeit zufrieden, bezeichneten sie einhellig als zutreffend (Mittelwert 1). Ein gleiches Bild ergab sich für die Indikatoren „Die Prozessabläufe werden beschleunigt“, „Es wird eine verbesserte, erhöhte Bürgerorientierung erreicht“, „Das Ansehen der Behörden in der Öffentlichkeit wird verbessert“, „Die vorab gesteckten Ziele wurden erreicht“, „Die Bürger sind mit den angebotenen Leistungen zufrieden“ und „Die Fachbereiche werden entlastet“ – ebenfalls einstimmig mit 1 bewertet.
- Die Transparenz werde für Bürger erhöht (1,50), Prozessabläufe würden verbessert (1,38) und für Bürger verringere sich die Anzahl der Gänge zum Amt (1,33) – dem stimmten immer noch die meisten Interviewpartner zu.
- Die beiden höchsten Standardabweichungen ergaben sich bei den Indikatoren „Es können Probleme in der Verwaltung gelöst werden, die vor Einsatz des Servicecenters bestanden“ (Mittelwert 2,13 / Standardabweichung 1,46) und „Es werden deutlich finanzielle Einsparungen erzielt“ (Mittelwert 3,25 / Standardabweichung 1,58). Zwar scheinen Servicecenter zentrale Probleme der Verwaltung zu lösen, jedoch ist deren Implementierung offensichtlich kein Selbstläufer. Die Möglichkeit, finanzielle Mittel einzusparen, kann analog interpretiert werden: Einsparungen sind durch Servicecenter möglich, müssen jedoch nicht zwangsläufig aus der Investition folgen. Dies kann zum einen an den hohen Investitionskosten liegen, aber auch an hohen laufenden Kosten – je nach individuellen Gegebenheiten. Nur zwei der Befragten stimmten völlig zu, Mittel seien gespart worden; bei dreien (zweimal Wert 4, einmal Wert 5) ist diese Aussage wohl eher nicht zu bejahen.
- Kernaussage: Servicecenter lohnen sich aus Sicht der Verantwortlichen.
- Der größte Vorteil wird in der Verbesserung der Kommunikation mit dem Bürger gesehen. Die meisten Servicecenter konnten die Erreichbarkeit im Mittel von 50 Prozent auf 80 bis 90 Prozent erhöhen und die Bürger bei Erstkontakt kompetent beraten. Diese Steigerungsraten wurden in den so genannten Service Level Agreements festgehalten – und die Center konnten in der Regel ihr Versprechen halten.
- Der Einsatz von Servicecentern führe zu einem spürbar besseren Image der Verwaltung, so die Befragten. Gleichzeitig sei die Entlastung der Verwaltungsmitarbeiter ein großer Vorteil.

Grenzen

- Individualität einer jeden Verwaltung, kaum einheitliche Prozesse
- Finanzielle Lage der jeweiligen Verwaltung: In den überwiegenden Fällen wurden zum Zeitpunkt der Befragung noch keine wesentlichen finanziellen Einsparungen realisiert. Finanzielle Einsparpotenziale seien kaum quantifizierbar und direkte finanzielle Einsparungen bisher noch nicht realisiert. Auf langfristige Sicht werden allerdings finanzielle Einsparungen erwartet.
- Wesentlicher kritische Erfolgsfaktor
 - Kosten. Die Technik (insbesondere die Investitionskosten) und speziell das Personal bilden hohe Kostenblöcke. Diese gilt es bei Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung zu begründen – mit dem Nutzen von Servicecentern.
 - Auch andere Widerstände in der Politik und der Verwaltung müssen abgebaut werden. Vielerorts besteht große Skepsis, ob ein Servicecenter überhaupt funktionieren und die Leistungen übernehmen kann. Verschiedene Kooperationsvorhaben sind schon an der Politik gescheitert. Des Weiteren gibt es innerhalb der Verwaltung Vorbehalte gegenüber Servicecentern. Leitende Angestellte wollen nicht, dass ihre Kompetenz geschmälert wird, wenn sie Aufgaben aus ihrer Zuständigkeit abgeben (Angst um Arbeitsplatz) oder sie trauen es dem Servicecenter nicht zu, die Aufgaben in angemessenem Maß zu erfüllen. Überzeugungsarbeit ist erforderlich und dabei entsprechend schwierig.
 - Klar kommunizierte Rahmenbedingungen, auch auf finanzieller Ebene, sind unerlässlich, um Politik und Verwaltung zu überzeugen.
 - Ein weiterer wesentlicher Aspekt, der zu den kritischen Erfolgsfaktoren zählt, ist eine einheitliche Informationspolitik und klar abgegrenzte Zuständigkeiten. Ein Servicecenter ist in einem 115-Verbund nicht mehr nur für sich alleine und seine Arbeitsergebnisse, sondern auch für andere Städte verantwortlich. Wie aktuell eine bestimmte Information ist, fällt nicht mehr zwingend auf das eigene Servicecenter zurück. Je umfassender das Bürgertelefon 115 Deutschland abdeckt, desto umfassender werden die Informationen, die einem jeden beteiligten Servicecenter zur Verfügung stehen sollten. Bei der Servicrufnummer 115 ist es daher wichtig, dass Wissen und Ideen geteilt werden. Vorteilhaft wäre es ebenso, wenn Prozesse, Dienstleistungskataloge und Lebenslagen vereinheitlicht wären. So lautet beispielsweise eine Aussage aus den Interviews: „Für mich wäre der Informationsfluss

wichtiger, als das Budget.“ Wenn das Budget bereits eine wesentliche Bedeutung hat, zeigt dies beispielhaft den hohen Wert der Informations- und Kommunikationspolitik für 115.

- Wichtig ist die Kooperationsfähigkeit, wobei in diesem Zusammenhang die Problematik des so genannten Kirchturmdenkens besteht. Die kommunale Selbstverwaltung und föderalistische Strukturen wirken sich nach Meinung der Befragten negativ auf das Vorhaben aus, behördenübergreifend eine gemeinsame Servicrufnummer zu etablieren. Bestehende Servicecenter sind nicht dazu verpflichtet, für bestimmte Ämter und Behörden Auskünfte zu geben. Abhängig von den jeweils vorliegenden Rahmenbedingungen, decken sie von Stadt zu Stadt unterschiedliche Dienststellen ab. Hat ein Servicecenter beispielsweise Zugriff auf ein bestimmtes Verfahren oder kann Melderegisterauskünfte geben, so besteht das Problem, dass ein anderes Servicecenter keinen Zugriff auf genau diese Daten hat. Was passiert, wenn ein Anrufer zu einem solchen Thema an ein anderes Servicecenter als dem der eigenen Stadt geleitet wird, das eben die nachgefragte Auskunft nicht geben kann? Nicht jedem Servicecenter kann der Zugriff auf Verfahren einer jeden Stadt eingerichtet werden.
- Die in den verschiedenen Servicecentern bisher erreichten Qualitätsgrade weisen wesentliche Unterschiede und Reifegrade auf. Ohne einheitliche Prozesse und Strukturen erscheint es Interviewpartnern schwierig, eine einheitliche Informationsbasis abzustimmen und aufzubauen, die deutschlandweit flächendeckend ist. Auch bei dem Thema, wie der Zugriff auf diese Informationen für alle Mitarbeiter in den Servicecentern gewährleistet werden soll, erwarten Gesprächspartner Schwierigkeiten. Diese erwarteten Probleme liegen eher auf technischer Ebene. Fragen stellen sich, wie z.B. ob eingesetzte technische Lösungen und die Software kompatibel sind, um eine Kooperation zu ermöglichen oder die Frage nach Standards für 115. Allerdings sind es im Großen und Ganzen weniger technische Aspekte, bei denen Schwierigkeiten erwartet werden.
- Technische Komponenten spielen vorrangig eine Rolle, wenn noch kein Servicecenter besteht. Insbesondere für kleinere Städte oder Gemeinden kann vermutet werden, dass die Investitionskosten für ein Servicecenter eine unüberwindbare Hürde darstellen. Wobei gerade hier der Nutzen von 115 liegen könnte, indem eben nicht jede kleine Stadt oder Gemeinde ein eigenes Servicecenter aufbauen muss. Erforderliche Informationen können von 115 für kleinere Städte und Gemeinden übernommen werden.

- Weitere Hindernisse werden von den Befragten beispielsweise darin gesehen, wie notwendige Kooperationen koordiniert, abgerechnet und ggf. sanktioniert werden. Befürchtungen bestehen, dass in einigen Servicecentern erreichte Qualitätsstandards im gesamten 115-Verbund nicht erfüllt werden können und damit auch die Einzelleistung geschmälert wird. Notwendig sind vertraglich gesicherte Ziel- und Leistungsvereinbarung.
- Ein anderer Aspekt ist die Pflege von Informationen, so dass diese stets auf einem aktuellen Stand sind. Für die Aktualität von Daten kann immer nur die jeweilige Stadt, Behörde, Dienststelle o.ä. verantwortlich sein, für welche die Informationen gegeben werden.
- Neben diesen Problematiken, erwarten Befragte nur in geringem Maß rechtliche Schwierigkeiten, die sich z.B. auf die Informationsbereitstellung und Weitergabe beziehen. Darüber hinaus werden Hindernisse erwartet, wenn die Land-, Bund- und Kommunalebene unter einer Nummer zusammengefasst werden, da in den jeweiligen Bereichen unterschiedliche Kulturen bestehen.
- Zusammenfassend erwarten Verantwortliche der Servicecenter vorrangig in Bezug auf die kommunale Selbstverwaltung und Kirchturmdenken Schwierigkeiten sowie hinsichtlich einer einheitlichen Informationsbasis und dem Zugriff auf diese. Kritische Erfolgsfaktoren sehen die Verantwortlichen insbesondere in finanziellen Aspekten und der Informationspolitik.

BÜRGERBEFRAGUNG

- Im Rahmen der Bürgerbefragung wurde ein Fragebogen entwickelt. Dieser wurde als Grundlage für eine deutschlandweit repräsentative Bürgerumfrage eingesetzt. Es wurde vorrangig zur Sicherstellung der Repräsentativität eine telefonische Umfrage gewählt. Dabei erscheint es sinnvoll, eine Umfrage in Bezug auf das Medium Telefon auch über diesen Kanal durchzuführen. Darüber hinaus ist diese Art von Umfrage sehr geeignet, um mittels einer großzahligen Erhebung das Meinungsbild der Bevölkerung zu erfassen.
- In der Phase der Fragebogen-Erarbeitung konnten Erfahrungen aus den Interviewgesprächen im Rahmen der Status-quo-Analyse sinnvoll genutzt werden.

- Der Fragebogen enthält neben dem Teil zu den statistischen Angaben zwei thematische Blöcke.
 - Der erste Block umfasst Fragen zum telefonischen Kontakt mit Behörden. Es werden verschiedene Aspekte z.B. zur Anruhfrequenz, Zufriedenheit, Wünsche und die Bedeutung von verschiedenen Aspekten hinsichtlich des telefonischen Kontakts zur Verwaltung gefragt.
 - Der zweite Block umfasst Fragen in Bezug auf eine einheitliche behördenübergreifende Servicrufnummer. Hier werden z.B. die Bedeutung dieser Rufnummer und Merkmale sowie Einschätzungen zu verschiedenen Aspekten gefragt.
 - Der Fragebogen besteht aus geschlossenen Fragen mit vorgegebenen Antwortmöglichkeiten. Im Prinzip ist jede Frage mit einer Likert-Skala versehen, um die Einschätzungen der befragten Bürger zu messen. Eine jede Likert-Skala umfasst sechs Antwortmöglichkeiten. Dabei bezieht sich beispielsweise der Wert 1 auf eine völlige Zustimmung oder Zufriedenheit und der Wert 6 auf eine völlige Ablehnung oder Unzufriedenheit. Mit den Werten dazwischen werden die jeweiligen Meinungen abgestuft. Sieben Fragen sollen direkt auf Grundlage der Antwortskala beantwortet werden. Sieben Fragen umfassen jeweils eine Matrix mit verschiedenen Items.
- Die telefonische Befragung, bei der 1.002 Bürger befragt wurden, hat die GMS Dr. Jung Gesellschaft für Markt- und Sozialforschung mbH im Auftrag der WHU durchgeführt.
 - In Abstimmung mit der WHU und der GMS wurde der Fragebogen nochmals überarbeitet und abgestimmt.
 - Die Ziehung einer repräsentativen, proportionalen und überschneidungsfreien Random-Stichprobe erfolgte auf Basis der Nummernblöcke aus der ADM Auswahlgrundlage für Telefonstichproben. Darüber hinaus wurde aus Nummernblöcken eine Ziehung des notwendigen Brutto-Telefonnummernansatzes per Zufallsverfahren mit gleicher Schrittlänge ermittelt. Auf Grundlage des Vorgehens der GMS wurde sichergestellt, dass die Ergebnisse für Deutschland repräsentativ sind.
- Die erhobenen Ergebnisse wurden in einen SPSS-Datensatz überführt und darin ausgewertet sowie die Ergebnisse aufbereitet.

Erwartungen der Bürger – einzelne Befragungsbefunde

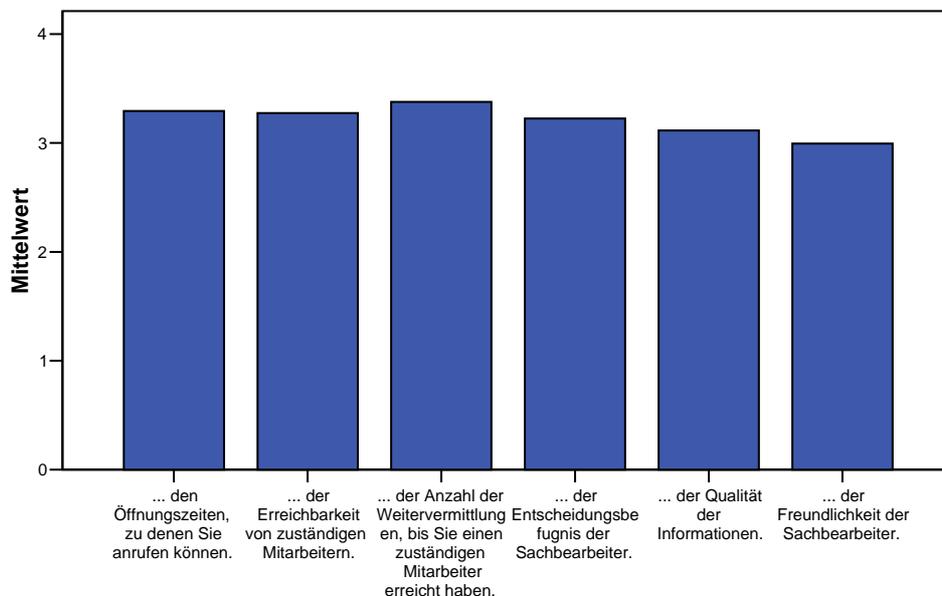
Frage 3

Der telefonische Kontakt zur öffentlichen Behörde wird von verschiedenen Einzelheiten geprägt. Mittels der Frage wurde die Zufriedenheit hinsichtlich der Öffnungszeiten, der Erreichbarkeit von zuständigen Mitarbeitern, der Anzahl von Weitervermittlungen, der Entscheidungsbefugnis, der Qualität von Informationen und der Freundlichkeit von Sachbearbeitern erfragt.

Die Frage wurde mittels einer 6-stufigen Likert-Skala abgefragt: Völlig zufrieden = 1, 2, 3, 4, 5, völlig unzufrieden = 6.

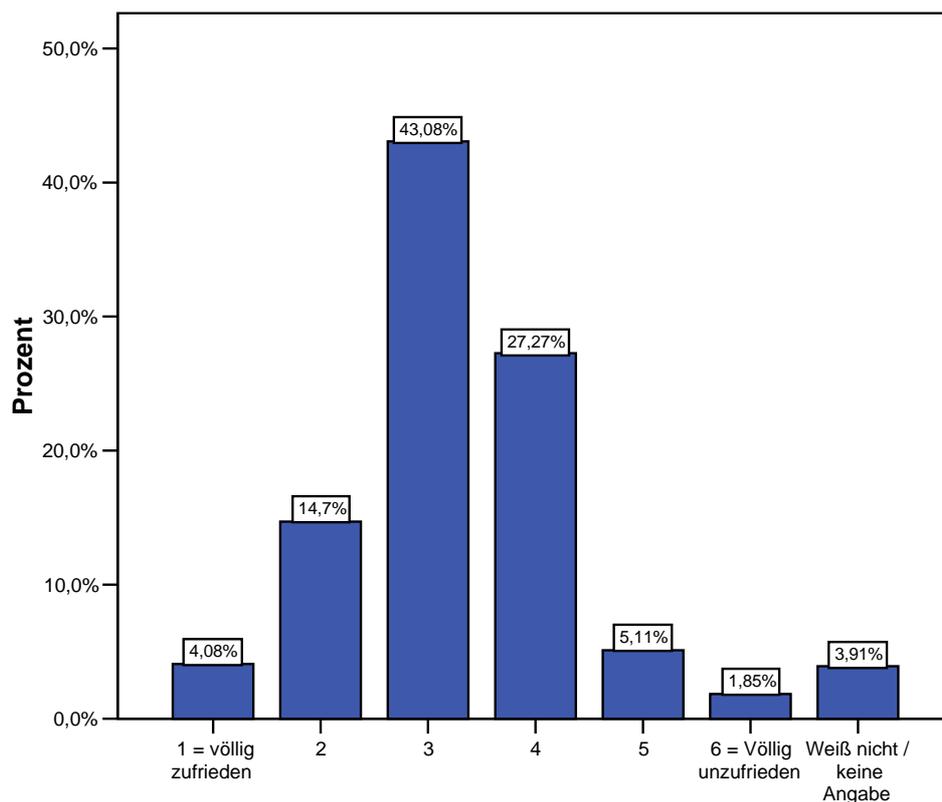
Insgesamt eine nur verhaltene bzw. mittlere Zufriedenheit: höchste Zufriedenheit erreicht Freundlichkeit der Mitarbeiter – niedrigste Zufriedenheit erreicht Anzahl der Weitervermittlungen, bis ein zuständiger Mitarbeiter erreicht ist.

Grafische Darstellung der Mittelwerte:



Wie zufrieden sind Sie mit dem Informationsangebot, aus dem hervorgeht, welche Behörde oder welches Amt für welche Angelegenheiten zuständig ist?

Folgende Abstufungen bietet die 6er-Likert-Skala zu dieser Frage: Völlig zufrieden = 1, 2, 3, 4, 5, völlig unzufrieden = 6.



18,78 Prozent der befragten Bürger stufen ihre Zufriedenheit mit dem Informationsangebot hinsichtlich der Zuständigkeiten von Ämtern und Behörden mit den Werten 1 oder 2 ein. 43,08 Prozent geben den Wert 3 und 34,23 Prozent die Werte 4, 5 oder 6 an.

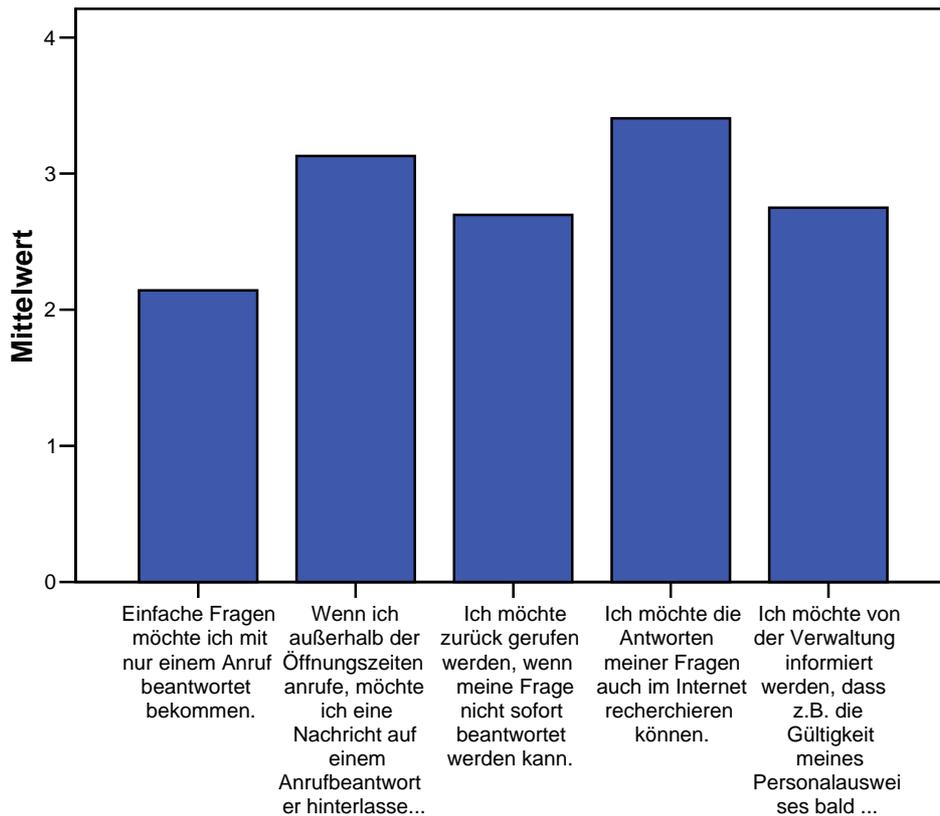
Frage 5

Erwartungen und Bedürfnisse, die ein Bürger beim Kontakt mit einer Behörde oder einem Amt haben kann, variieren. Zu folgenden möglichen Erwartungen wurde gefragt, inwiefern die Erwartung der Bürger zutrifft:

Die 6er-Likert-Skala unterscheidet in 1 = Trifft voll zu, 2, 3, 4, 5 und 6 = Trifft gar nicht zu.

Wie sehr treffen folgende Aussagen bzw. Bedürfnisse auf Sie zu?

Grafische Darstellung der Mittelwerte:



Am ehesten möchten Bürger Fragen mit nur einem Anruf beantwortet bekommen. Dann folgt, dass sie zurück gerufen werden möchten, wenn ihre Fragen nicht sofort beantwortet werden kann, und dass Bürger von der Verwaltung informiert werden wollen, dass z.B. die Gültigkeit des Personalausweises bald abläuft. Im Vergleich zu diesen Aspekten haben Bürger weniger das Bedürfnis, dass sie bei Anrufen außerhalb der Öffnungszeiten eine Nachricht auf einem Anrufbeantworter hinterlassen können oder Antworten einer Frage auch im Internet recherchieren können.

Frage 9

Im Zusammenhang mit der möglichen Einführung einer behördenübergreifenden Servicrufnummer können Bürgern Fragen zu verschiedenen Themen beantwortet werden. Welche Bereiche den Bürgern hierbei besonders oder weniger wichtig sind, wird in hier erfragt. Folgende Themen wurden angesprochen:

- ... Öffnungszeiten von Behörden und Ämtern.
- ... zuständigen Ansprechpartnern.
- ... anfallenden Gebühren für bestimmte Leistungen.
- ... mitzubringenden Unterlagen.

...Abläufen von Vorgängen und Verwaltungsakten.

... dem Bearbeitungsstand eines Verwaltungsverfahrens.

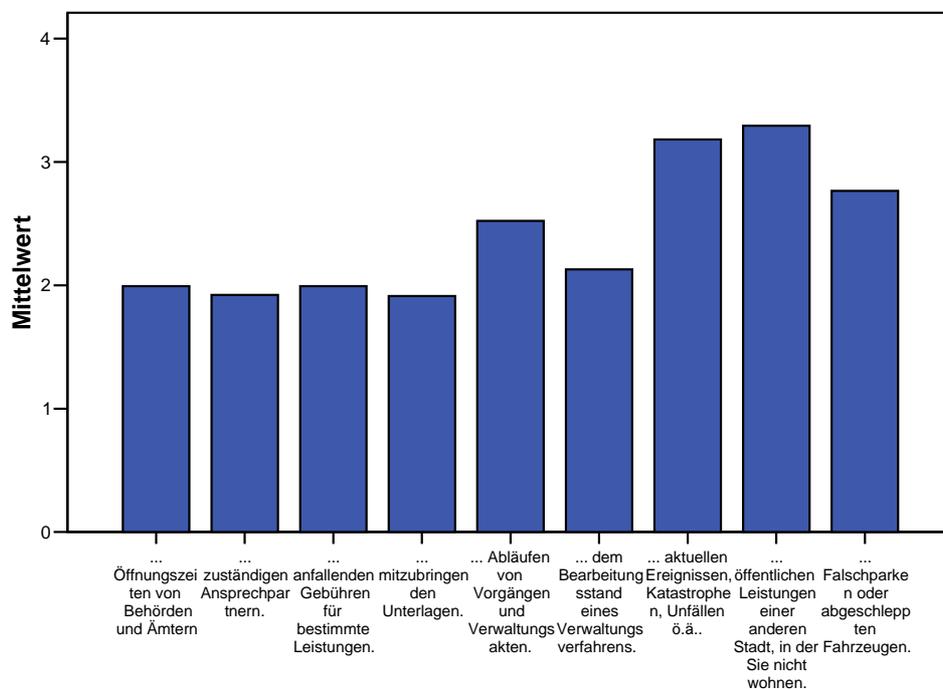
...aktuellen Ereignissen, Katastrophen, Unfällen o.ä.

...öffentlichen Leistungen einer anderen Stadt, in der Sie nicht wohnen.

... Falschparken oder abgeschleppten Fahrzeugen.

Die 6er-Likert-Skala umfasst: 1 = Sehr wichtig, 2, 3, 4, 5, 6 = völlig unwichtig.

Grafische Darstellung der Mittelwerte:



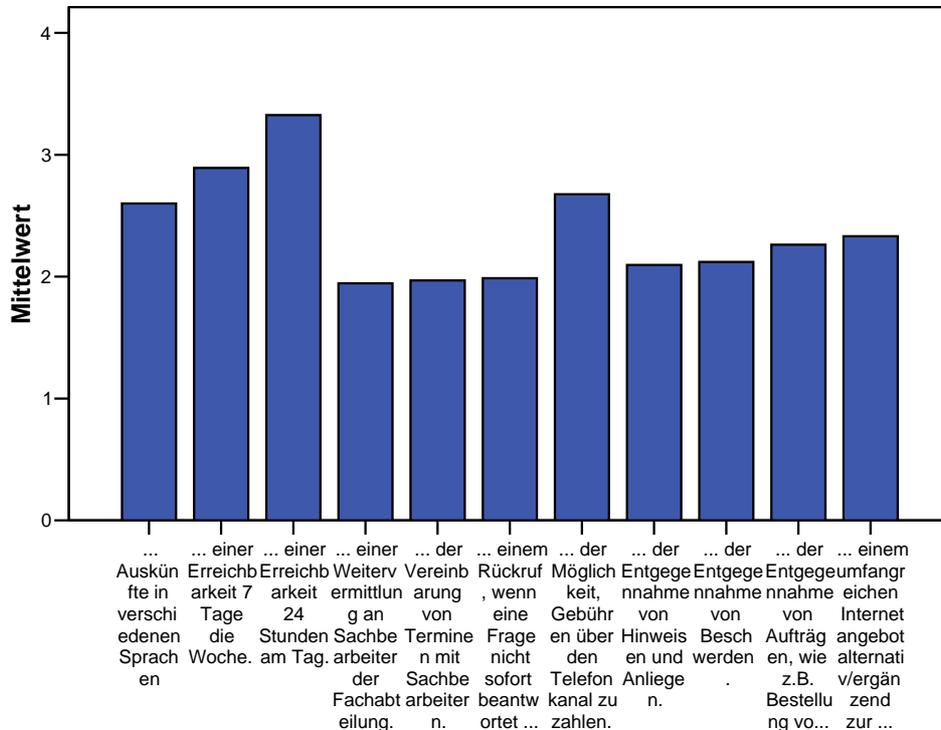
Das bedeutet, dass Informationen zu zuständigen Ansprechpartnern, mitzubringenden Unterlagen und Öffnungszeiten sowie anfallenden Gebühren für bestimmte Leistungen den Bürgern wichtiger sind, als öffentliche Leistungen einer anderen Stadt, aktuelle Ereignisse, Katastrophen, Unfälle o.ä. sowie Falschparken und Abläufe von Vorgängen.

Frage 10

Eine einheitliche Behördenrufnummer ruft verschiedene Erwartungen an Merkmale und Eigenschaften hervor. Diese können sich auf folgende Aspekte beziehen, die in

die Befragung aufgenommen wurden: Die 6er-Likert-Skala umfasst 1 = sehr wichtig, 2, 3, 4, 5 und 6 = völlig unwichtig.

Grafische Darstellung der Mittelwerte:

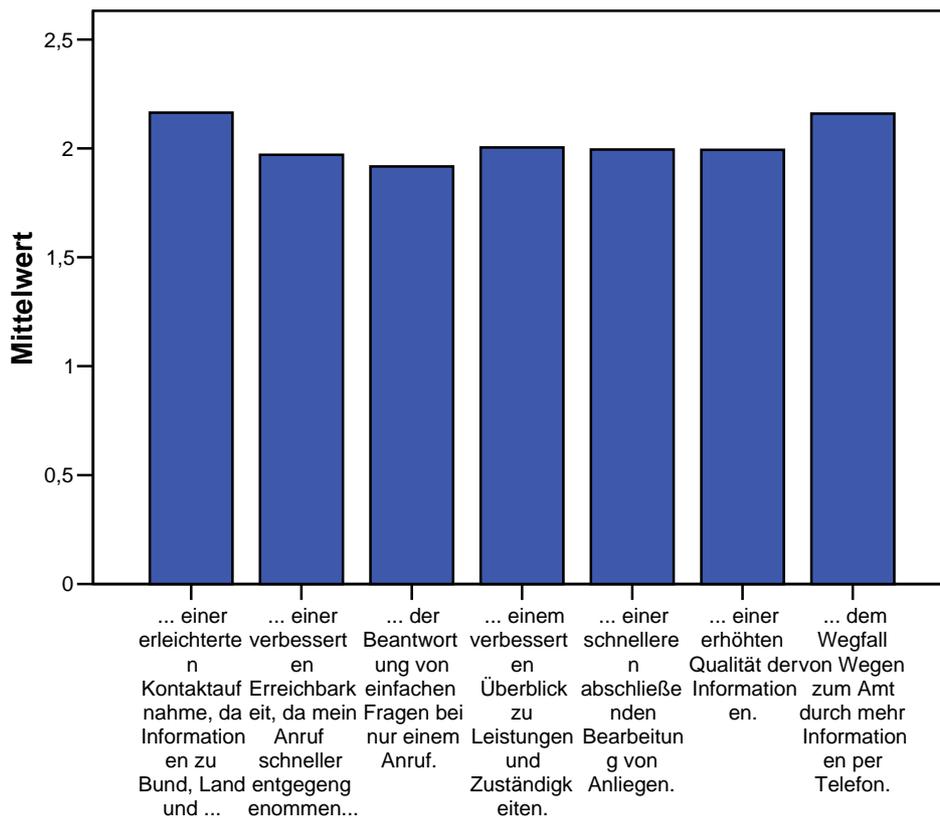


Dementsprechend werden eine Weitervermittlung an Sachbearbeiter der Fachabteilung, Vereinbarungen von Terminen mit Sachbearbeitern und Rückruf, wenn eine Frage nicht sofort beantwortet werden kann sowie die Entgegennahme von Hinweisen und Anliegen oder Beschwerden eher erwartet, als eine Erreichbarkeit 24 Stunden am Tag oder 7 Tage die Woche, die Möglichkeit, Gebühren über den Telefonkanal zu zahlen oder Auskünfte in verschiedenen Sprachen, wie auch ein umfangreiches Internetangebot alternativ bzw. ergänzend zur telefonischen Auskunft oder die Entgegennahme von Aufträgen, wie z.B. Bestellung von Geburtsurkunden oder Mülltonnen.

Frage 11

Erwartungen an die Leistung, die von einer derartigen Nummer erfüllt werden (können): **Inwiefern werden folgende Leistungen erwartet bzw. inwiefern treffen folgende Aussagen zu...**

Grafische Darstellung der Mittelwerte:

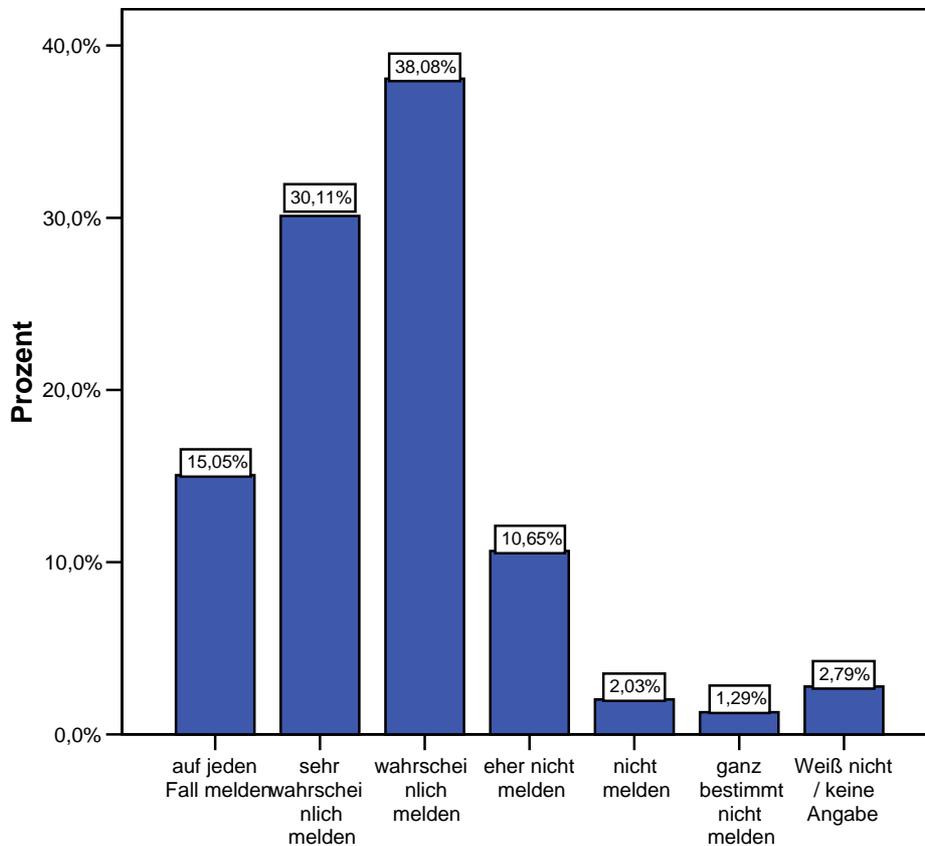


Alle der genannten Aspekte werden von Bürgern im Rahmen einer Servicrufnummer stark erwartet. Insbesondere trifft dies darauf zu, dass einfache Fragen mit nur einem Anruf beantwortet werden und eine verbesserte Erreichbarkeit gewährleistet wird. Auch wird ein besserer Überblick über Leistungen und Zuständigkeiten erwartet, wie ebenso eine schnellere abschließende Bearbeitung von Anliegen und eine erhöhte Qualität der Informationen. Auch mit einer hohen, aber im Vergleich zu den anderen hier gefragten Aspekten etwas geringeren Ausprägung, werden der Wegfall von Wegen zum Amt durch mehr Informationen per Telefon und eine verbesserte Erreichbarkeit durch schnellere Entgegennahme eines Anrufs erwartet.

Frage 12

Eine zentrale Behördenrufnummer kann dafür eingesetzt werden, z.B. die Lebensqualität einer Stadt oder Region zu verbessern oder generelle Vorschläge an die Verwaltung zu richten. Diese Frage wird über eine 6er-Likert-Skala mit den Antwortmöglichkeiten auf jeden Fall melden, sehr wahrscheinlich melden, wahrscheinlich melden, eher nicht melden, nicht melden ganz bestimmt nicht melden erfragt.

Würden Sie hierfür z.B. defekte Ampeln, Lärmbelästigung, illegal abgestellten Müll, Umweltprobleme oder sonstige Vorschläge an die Verwaltung melden?



83,24 Prozent der befragten Bürger geben an, dass sie derartige Beobachtungen auf jeden Fall, sehr wahrscheinlich oder wahrscheinlich melden würden. 13,97 Prozent der Bürger würden diese Beobachtungen eher nicht, nicht oder ganz bestimmt nicht melden. Der Mittelwert liegt bei 2,57 bei einer Standardabweichung von 1,029.

Anlage 4 – Betriebsformen für 115-Servicecenter

Gebietskörperschaften bzw. Behörden können entsprechende 115-Servicecenter als Verwaltungsbestandteile einrichten bzw. bisherige Struktureinheiten reorganisieren, oder innerhalb der bestehenden regulatorischen Rahmenbedingungen natürlich auch alternative Betriebsformen realisieren. Speziell für kleine und mittlere Gebietskörperschaften bzw. Behörden sind kooperative Lösungen für 115-Servicecenter von Vorteil. Es ergeben sich über die Ansiedlung eines gemeinsamen 115-Servicecenters bei einem Kooperationspartner hinaus sinnvolle Verbundlösungen mit eigener Rechtspersönlichkeit, deren sich verschiedene Mitglieder bedienen (z.B. Zweckverband, AöR, gemeinsamer Betrieb oder privatrechtliches Unternehmen).

Aufgrund des Investitionsbedarfs sowie hinsichtlich des finanziellen Betriebsrisikos kann es sinnvoll sein, entsprechende Haushaltsrisiken auszulagern bzw. externe Dritte in die Finanzierung bzw. Risikoübernahme einzubinden.

Auch zur Bündelung bzw. Gewinnung spezifischer IT-, Servicecenter- oder Prozesskompetenz ist das Einbeziehen von externen Betriebspartnern oder auch Betreibern sinnvoll.

Die Wahl des „richtigen“ Betreibermodells für das Bürgertelefon 115 beeinflusst in erheblichem Maße die Optimierung des Nutzens für Bürger und Wirtschaft und die Minimierung eventueller Finanz- und Projektrisiken. Nachfolgend wird daher der Lösungsraum für die Ausgestaltung von Betreibermodellen für die 115-Servicecenter und für das „Dach 115“ definiert. Die potenziellen Vor- und Nachteile werden diskutiert und die jeweils spezifischen Herausforderungen und Erfolgsfaktoren beschrieben. Eine Entscheidung muss jedoch dezentral anhand der spezifischen Situation in den Behörden getroffen werden.

GESTALTUNGALTERNATIVEN DER 115-REALISIERUNG IN UNTERSCHIEDLICHEN TRÄGERSCHAFTEN

Bei Betreibermodellen geht es im Folgenden um die Finanzierung, die Eigentums- und Einflussverhältnisse sowie den technischen Betrieb der 115-Servicecenter. Der Lösungsraum (siehe nachfolgende Abbildung) für diese Betreibermodelle erstreckt sich von reiner öffentlicher Erbringung (Grundmodell) bis hin zu vollständiger externer, privater Erbringung der 115-Serviceleistungen. Dazwischen liegen Mischformen, bei denen entweder mehrere öffentliche Einrichtungen ihre Leistungserbringung gemeinsam, allein oder durch Beteiligung an gemischten öffentlich-privaten Servicecentern erbringen.

Dabei wird grundsätzlich zwischen vier Typen unterschieden: Die vollständige Leistungserbringung in öffentlicher Eigenregie (übliches Grundmodell) als eigenständige Einheit (1) oder im Verbund (2), die Realisierung als Public Private Partnership (öffentlich-private Kooperation) (3) und schließlich die vollständige Fremdvergabe des 115-Servicecenterbetriebs an private Dritte (4).

Schaubild 17

LÖSUNGSRÄUME FÜR 115-BETREIBERMODELLE

Modell	Beschreibung	Beispiele
1 Öffentliche Leistungserbringung	<ul style="list-style-type: none"> • Betreiber ist die öffentliche Verwaltung (Amt, Behörde, Eigenbetrieb etc.) • Leistungsbündelung erfolgt in Bearbeitungszentren (Amt, Behörde, Eigenbetrieb), die Dienstleistungen für mehrere Verwaltungseinheiten erbringen 	<ul style="list-style-type: none"> • Dortmund/Doline • Duisburg
2 Öffentlich-öffentliche Kooperation	<ul style="list-style-type: none"> • Bündelung von Aufgaben über Verwaltungsebenen, Bundesländer oder Kommunen hinweg • In der Regel sind Auftraggeber (Kommunen, Bundesbehörden, Bundesländer) eines Bearbeitungszentrums auch in der Trägerstruktur vertreten 	<ul style="list-style-type: none"> • Köln-Bonn
3 Öffentlich-private Kooperation	<ul style="list-style-type: none"> • Öffentliche Stelle (Kommune, Land und/oder Bund) und privater Partner gründen eine gemeinsame Gesellschaft, in die Tätigkeiten ausgelagert werden • Privater Partner stellt Kapital und Know-how zur Verfügung und übernimmt Teile des Risikos 	<ul style="list-style-type: none"> • Arvato/Würzburg • Liverpool
4 Private Leistungserbringung	<ul style="list-style-type: none"> • Vollständige Auslagerung der 115-Aktivitäten an private Erbringer • Steuerung des Anbieters über Service-Level-Agreements im Rahmen eines Dienstleistungsvertrags 	<ul style="list-style-type: none"> • User-Helpdesk der BA

Jede dieser Gestaltungsalternativen verfügt über gewisse Vor- und Nachteile. Die Festlegung auf ein Modell sollte daher nur nach einem systematischen Abgleich zwischen diesen Merkmalen und den herrschenden regulatorischen, politisch-strategischen und sachlichen Rahmenbedingungen erfolgen. Die genauen Kriterien und Kontextfaktoren, die für eine Auswahl des Betreibermodells leitend sein sollten, werden im folgenden Abschnitt vorgestellt. Danach werden alle vier Modelltypen im Lichte dieser Faktoren charakterisiert.

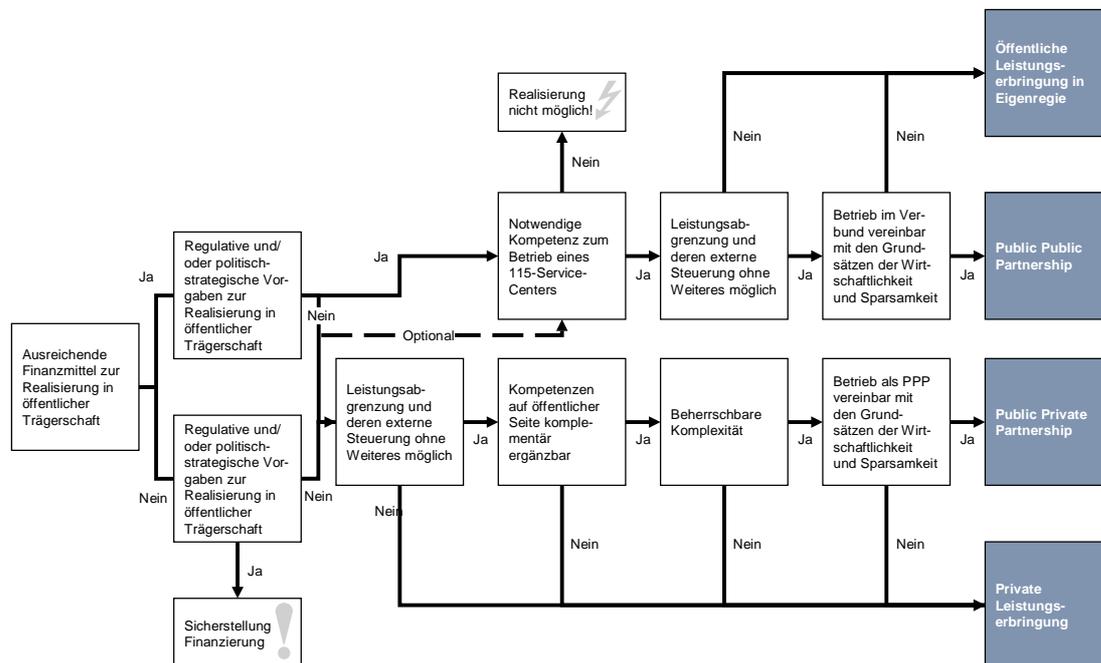
Kriterien für die Wahl optimaler Betreiber-/Trägerformen

Zur strukturierten und systematischen Identifikation des optimalen Betreibermodells wird die Anwendung eines sog. Entscheidungsbaums (siehe Schaubild 18) empfohlen. Nachfolgend sind die Kriterien und Kontextfaktoren aufgelistet, welche für die Wahl der Betreiberform in Betracht gezogen werden sollen:

- 1) Regulatorische und politisch-strategische Vorgaben
- 2) Vorhandensein ausreichender Finanzmittel
- 3) Verfügbarkeit der notwendigen Kompetenzen auf öffentlicher Seite bzw. deren Beschaffbarkeit
- 4) Möglichkeit zur präzisen Leistungsbeschreibung/-abgrenzung und zur autonomen Steuerung der Leistungserbringung
- 5) Vereinbarkeit mit den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit
- 6) Attraktivität für Mitarbeiter und Standortpolitik
- 7) Möglichkeiten zum komplementären Einsatz von Kompetenzen
- 8) Komplexität und Beherrschbarkeit der erforderlichen Governance-Strukturen

Schaubild 18

ENTSCHEIDUNGSBAUM FÜR 115-BETREIBERMODELLE



Bei der Auswahl des richtigen Betreibermodells ist zu berücksichtigen, dass bei Vorliegen entsprechender regulatorischer und/oder politisch-strategischer Vorgaben die Leistungserbringung nur in öffentlicher Trägerschaft erfolgen kann und die

ausgewählten Betreibermodelle mit den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit vereinbar sind.

DER LÖSUNGSRAUM

Öffentliche Leistungserbringung (Grundmodell)

Die jeweilige öffentliche Einrichtung (Behörde, Amt, Eigenbetrieb etc.) ist wirtschaftlicher Eigentümer aller Elemente des 115-Servicecenters und hat die Betriebsverantwortung. Die Betriebsführung (Wartung, Instandsetzung etc. der Infrastruktur) erfolgt weitgehend mit eigenem Personal. Dabei kann die Leistungsbündelung in Bearbeitungszentren erfolgen, welche Dienstleistungen für mehrere Verwaltungseinheiten erbringen.

Diese Variante kann entweder als Bestandteil der Verwaltung (z.B. als Amt) oder durch Gründung einer eigenständigen öffentlichen Einrichtung (Eigenbetrieb, AöR, öffentliche GmbH o.ä.) realisiert werden.

Diese Betreiberform ist dann für 115-Servicecenter zu empfehlen, wenn folgende Rahmenbedingungen vorliegen:

- 1) Ausreichende Finanzmittel, um ein 115-Servicecenter in Eigenregie zu realisieren (Planung, Aufbau oder Ausbau, Betrieb, Pflege und Wartung)
- 2) Notwendige Kompetenzen zum Betrieb eines 115-Servicecenters auf öffentlicher Seite verfügbar bzw. leicht zur Verfügung zu stellen (z.B. Neueinstellung, Weiterbildung)

Vorteile dieser Betriebsform:

- Alle im 115-Servicecenter beschäftigten Personen sind im direkten Zugriff der öffentlichen Hand und damit leichter steuerbar.
- Verantwortlichkeiten sind eindeutig geklärt.

Nachteile dieser Betriebsform:

- Innovationen halten u. U. erst mit Verzögerung Einzug, da die für die Privatwirtschaft typische Dynamik, Abschreibungsmodelle und vergleichbare Anreizstrukturen fehlen.
- Öffentliche Hand ist zur vollständigen Übernahme wirtschaftlicher Risiken gezwungen.

Typische Herausforderungen:

- Nicht ausreichende Qualifikation des Personals zur Erbringung der 115-spezifischen Dienstleistungen kann die Leistungserbringung in Eigenregie gefährden.
- Tatsächlich benötigte Kosten sind schwer zu ermitteln.

Erfolgsfaktoren:

- Wichtige Voraussetzung für den Erfolg ist eine eindeutige politische Unterstützung (Commitment) zu 115 in dieser Form.
- Für die erfolgreiche Realisierung muss ein fähiges und erfahrenes Projektmanagement- und Übergangsteam bereitgestellt werden.
- Eindeutige Ziele sind zu Beginn festzulegen und kontinuierlich nachzuhalten.

Öffentlich-öffentliche Kooperation (Public Public Partnership)

Bei dieser Betriebsform erfolgt die Erbringung der 115-Dienstleistungen durch Bündelung von Aufgaben über Verwaltungsebenen, Bundesländer oder Kommunen hinweg. In der Regel sind Auftraggeber (Kommunen, Bundesbehörden, Bundesländer) eines 115-Servicecenters auch in der Trägerstruktur vertreten.

Diese Betriebsform ist dann zu empfehlen, wenn folgende Rahmenbedingungen vorliegen:

- 1) Ausreichende Finanzmittel, um ein 115-Servicecenter gemeinsam zu realisieren
- 2) Notwendige Kompetenzen zur Realisierung (Planung, Aufbau oder Ausbau, Betrieb, Pflege und Wartung) eines 115-Servicecenters auf öffentlicher Seite verfügbar bzw. leicht zur Verfügung zu stellen (z.B. durch Bündelung, Neueinstellung, Weiterbildung)
- 3) Leistungsabgrenzung und deren externe Steuerung nicht ohne weiteres möglich

Vorteile dieser Betriebsform:

- Skaleneffekte (Wartung, Infrastruktur) sind im Verbund besser zu erzielen.

- Ähnliche „Kulturen“ auf öffentlicher Seite vereinfachen die Kommunikation/Verständigung.

Nachteile dieser Betriebsform:

- Differenzierungsbestreben einzelner öffentlicher Träger kann zu Konflikten führen.
- Die hohen Abstimmungsbedarfe zwischen den einzelnen Einheiten führen zu Verzögerungen.
- Innovationen halten u. U. erst mit Verzögerung Einzug, da die für die Privatwirtschaft typische Dynamik, Abschreibungsmodelle und vergleichbare Anreizstrukturen fehlen.

Typische Herausforderungen:

- Errichten von Mechanismen zum Interessenausgleich (z.B. Verrechnungsmodell, s.o.).
- Ausreichende Berücksichtigung der Standortsensibilität/-politik
- Vernetzung zwischen den beteiligten Einheiten
- Teilweise mangelnde Flexibilität der Mitarbeiter

Erfolgsfaktoren

- Wichtige Voraussetzung für den Erfolg ist eine eindeutige politische Unterstützung (Commitment) zu 115 in dieser Form.
- Für die erfolgreiche Realisierung muss ein fähiges und erfahrenes Projektmanagement- und Übergangsteam bereitgestellt werden.
- Eindeutige Ziele sind zu Beginn festzulegen und kontinuierlich nachzuhalten.
- Die jeweiligen Kompetenzen müssen von „neutraler“ Seite bewertet werden.
- Eine handlungsfähige Governance-Struktur muss etabliert werden.

Öffentlich-Private Kooperation (Public Private Partnership PPP)

Diese Betriebsform zeichnet sich dadurch aus, dass eine oder mehrere öffentliche Stellen (Kommune, Land und/oder Bund) gemeinsam mit einem privaten Partner

(oder einem Konsortium) eine Gesellschaft gründen, in die 115-Serviceleistungen ausgelagert werden.

Dabei stellt der private Partner bzw. das private Konsortium Kapital und Know-how zur Verfügung und übernimmt Teile des Risikos.

Diese Betriebsform ist für das 115-Vorhaben dann sinnvoll umzusetzen, wenn folgende Rahmenbedingungen vorliegen:

- 1) Notwendige Kompetenzen zur Realisierung, (Planung, Aufbau oder Ausbau, Betrieb, Pflege und Wartung) eines 115-Servicecenters auf öffentlicher Seite nicht vollständig verfügbar
- 2) Kompetenzen auf öffentlicher Seite komplementär ergänzbar
- 3) Leistungsabgrenzung und die externe Steuerung der Leistungserbringung möglich
- 4) Beherrschbare Komplexität

Vorteile dieser Betriebsform:

- Wissenstransfer z.B. zum Betrieb von Servicecentern aus der Privatwirtschaft
- Risikominimierung für beide Seiten durch bessere Risikoallokation
- Notwendigkeit zur präzisen Formulierung lediglich der Zielzustände, dafür geringere Spezifizierung des Outsourcing-Umfangs, der Schnittstellen (Prozesse) etc.
- Aufgrund gemeinschaftlicher Governance-Struktur besserer Umgang mit den oftmals unvermeidlichen Umfang-Veränderungen sowie der Ausübung von Aufsichts-/Überwachungsaufgaben
- PPP als deutlich sozialverträglichere Lösung gegenüber Outsourcing mit besserer Personalentwicklung (optimale Ausnutzung öffentlicher und privater Kompetenzen)
- Bessere Allokation und Management von Risiken (Finanz-, Projektmanagement- und rechtliche Risiken)

Nachteile dieser Betriebsform:

- Komplexität der Führung sowie Steuerung (Governance) und der Zielstrukturen/Steuerung

- Komplexität der vertraglichen Rahmenbedingungen (dadurch auch typischerweise deutlicher Zeitverzögerung)
- Existierende Vorbehalte und z.T. mangelnde Erfahrungen mit PPP
- Schwierigkeit der Ableitung eines nachhaltigen Geschäftsmodells gerade auch für den privatwirtschaftlichen Teilnehmer
- Typischerweise schwieriger im Falle einer Rückabwicklung
- Verwaltungsrechtliche und Datenschutzbedenken

Typische Herausforderungen

- Vergaberechtliche Hürden beim Eingehen langfristiger strategischer Kooperationen
- Verhindern von Monopolstrukturen
- Aufbau ausreichender interner Kompetenz, um externe Partner zu steuern, Qualität und Fortschritt zu sichern.
- Wirtschaftlichkeit ggf. durch Umsatzsteuer geschmälert bzw. überkompensiert
- Fehlendes Verständnis für „kulturelle“ Unterschiede zwischen beteiligten Sektoren: Kooperationen ohne Veränderungs- und Erwartungsmanagement können scheitern.
- Überzeugung des Personalrats

Erfolgsfaktoren:

- Präzise und eindeutige Formulierung der Ziele im Vorfeld.
- Politische Unterstützung und „Entpolitisierung“ des Vorhabens.
- Schlagkräftige Governance-Struktur mit Entscheidungskompetenz.
- Privater und öffentlicher Partner mit „reifer“ PPP-Expertise bzw. privater Partner mit PPP-Geschäftsmodell.
- Aktives „Marketing“.
- PPP als „Chefsache“ auf beiden Seiten und Bereitschaft zum Einsatz der jeweils besten Mitarbeiter (PPP-Expertise) bei der inhaltlichen und vertraglichen Ausgestaltung.

Private Leistungserbringung

Bei dieser Betriebsform werden die 115-Aktivitäten vollständig an private Erbringer ausgelagert. Die Steuerung des Anbieters erfolgt z.B. über Dienstleistungsvereinbarungen (Service Level Agreements, SLAs) im Rahmen eines umfassenden Vertrags.

Die Realisierung der 115-Aktivitäten in dieser Form ist dann zu empfehlen, wenn folgende Rahmenbedingungen vorliegen:

- 1) Notwendige Kompetenzen zur Realisierung (Planung, Aufbau oder Ausbau, Betrieb, Pflege und Wartung) eines 115-Servicecenters auf öffentlicher Seite nicht vollständig verfügbar
- 2) Kompetenzen auf öffentlicher Seite nicht sinnvoll komplementär ergänzbar
- 3) Leistungsabgrenzung und die externe Steuerung der Leistungserbringung ohne weiteres möglich
- 4) Komplexe Führung und Steuerung (Governance) nicht beherrschbar/aufzubauen

Vorteile dieser Betriebsform:

- Fokus der öffentlichen und privaten Seite auf ihre Kernaufgaben
- Schnelle Berücksichtigung von Innovationen

Nachteile dieser Betriebsform:

- Verlust von Know-how bzw. Gefahr eines möglicherweise unumkehrbaren Kompetenzverlusts zur Leistungserbringung durch die öffentliche Hand
- Komplexe/schwierige Rückabwicklung
- Verwaltungsrechtliche Datenschutzbedenken

Typische Herausforderungen

- Vergaberechtliche Hürden beim Eingehen langfristiger strategischer Kooperationen
- Verhindern von Monopolstrukturen
- Aufbau ausreichender interner Kompetenz, um externe Partner zu steuern, Qualität und Fortschritt zu sichern.

- Wirtschaftlichkeit ggf. durch Umsatzsteuer geschmälert bzw. überkompensiert
- Fehlendes Verständnis für „kulturelle“ Unterschiede zwischen den Sektoren: eine Auslagerung ohne Veränderungs- und Erwartungsmanagement kann scheitern.

Erfolgsfaktoren:

- Präzise und eindeutige Formulierung der Ziele im Vorfeld.
- Politische Unterstützung und „Entpolitisierung“ des Vorhabens.
- Einsatz der besten Mitarbeiter (Outsourcing-Expertise) bei der inhaltlichen und vertraglichen Ausgestaltung.
- Langfristig geeignete Governance-Struktur zum Vertragsmanagement und – monitoring.
- Privater und öffentlicher Partner mit „reifer“ Outsourcing-Expertise bzw. privater Partner und Outsourcing-Geschäftsmodell.
- Aktives „Marketing“.

Anlage 5 – Serviceprozesse des Bürgertelefons

115

Prozess „Bearbeitung eingehender Anrufe“

Zielsetzung des Bürgertelefons 115 ist es, einen Großteil der Anfragen direkt abschließend am Telefon zu beantworten, d. h. eine hohe Lösungsquote zu erreichen. Die Höhe der Lösungsquote ist abhängig vom Wissen und von den Hilfsmitteln, die den Mitarbeitern am Telefon (Agenten) zur Verfügung stehen.

Da davon auszugehen ist, dass nicht alle Fragen innerhalb einer vorgegebenen Zeitspanne beantwortet werden können, muss die Bearbeitung eines Anrufs in einem zweistufigen Prozess erfolgen. Hierbei sind sog. Level 1-Agenten für die Annahme der Anrufe und eine erste Ermittlung der Lösung verantwortlich. Level 2-Spezialisten kümmern sich um Anfragen, deren Bearbeitung länger dauert, und sie übernehmen außerdem Rechercheaufgaben. Durch die gezielte Weitergabe von zeitaufwändigeren Anrufen an die Spezialisten stellen die Level 1-Agenten die permanente Erreichbarkeit des Servicecenters sicher.

Wenn ein Anrufer lediglich eine Information weitergeben möchte (z.B. eine defekte Ampel melden, eine Beschwerde vorbringen), dann werden die wesentlichen Daten durch den Level 1-Agenten entgegengenommen, dokumentiert und nach Beendigung des Anrufs an die verantwortliche Stelle weitergeleitet.

Sowohl der Level 1-Agent als auch der Level 2-Spezialist können bei ihrer Analyse feststellen, dass eine Behörde oder ein anderes 115-Servicecenter für die Bearbeitung zuständig ist und den Vorgang dann dorthin übergeben. Mit dieser Übergabe endet in der Regel die Verantwortung des 115-Servicecenters, das den Anruf entgegengenommen hat: Für das Anliegen wurde eine Lösung gefunden, worüber der Anrufer informiert wird; dann kann der Vorgang innerhalb des 115-Servicecenters geschlossen werden. In bestimmten Situationen kann mit einer Behörde vereinbart werden, dass eine Rückmeldung über die Lösung des Anliegens an das 115-Servicecenter erfolgt. In diesem Fall bleibt der Vorgang im 115-Servicecenter zunächst offen und wird bis zum Abschluss verfolgt. Solange nicht eindeutig eine andere Zuständigkeit bestimmt ist, bleibt die Verantwortung auf jeden Fall beim 115-Servicecenter, das den Erstkontakt mit dem Anrufer hatte. Dies gilt insbesondere dann, wenn im Rahmen der Recherche unterschiedliche Behörden kontaktiert und Informationen eingeholt werden müssen.

Zur Bearbeitung von eingehenden Anrufen sind im Detail folgende Prozessschritte notwendig:

Prozessschritt „Annahme des Anrufs“

Der Anruf wird über das Telefonnetz an das nächste Servicecenter geroutet und

durch die Telefonanlage des Servicecenters an den nächsten freien verfügbaren Level 1-Agenten geleitet. Abhängig vom Anliegen kann der Agent die Frage direkt beantworten (Auskunft/Information, Aufnahme eines Hinweises/einer Beschwerde) oder weiterleiten, und zwar an einen Spezialisten zur Recherche (Frage zu einem komplexen Verwaltungsvorgang), an das zuständige 115-Servicecenter (Rückfrage zu einem offenen Vorgang aus einem anderen 115-Servicecenter) oder an den zuständigen Ansprechpartner einer Behörde bzw. anderen Leistungserbringer (z.B. Fundbüro).

Prozessschritt „Bearbeitung durch Level 1-Agent“

Der Level 1-Agent nutzt das ihm zur Verfügung stehende Wissensmanagement, um eine Lösung für den Anrufer zu ermitteln. Kann er die Antwort nicht in angemessener Zeit ermitteln, leitet er die Anfrage an einen Level 2-Spezialisten weiter.

Prozessschritt „Bearbeitung durch Level 2-Spezialisten“

Der Level 2-Spezialist nutzt die ihm zur Verfügung stehenden Informationsquellen und weiteren Hilfsmittel, um eine Lösung zu ermitteln. Dazu kann zum Beispiel auch gehören, nach Beendigung des Anrufs mit einer umfangreichen Recherche zu beginnen, die eine Sammlung von Informationen, die Kontaktaufnahme zu anderen Behörden, Rückfragen beim Anrufer, eine Bearbeitung und Zurückverfolgung des Feedbacks der Behörden einschließt. Der Spezialist beendet seine Recherche erst dann, wenn er eine Lösung gefunden hat. Stellt er im Laufe der Bearbeitung fest, dass die Lösung durch eine andere Stelle erfolgen muss, so übergibt er den Fall und stellt die von ihm gesammelten Informationen zum aktuellen Stand seiner Analyse zur Verfügung.

Prozessschritt „Lösung durch das Servicecenter“

Wird die Anfrage aus einem 115-Servicecenter an die zuständigen Ansprechpartner einer Behörde weitergeleitet, wird zugleich die Verantwortung für die Bearbeitung des Anliegens übergeben. Im Rahmen der Nachbearbeitung werden die erforderlichen Statistiken gepflegt und neu ermittelte, relevante Informationen in das Wissensmanagement eingearbeitet. Jeder Anruf wird als Kontakt dokumentiert, wobei nur eine Kategorisierung des Anliegens und eine Zuordnung der verwendeten Lösung erfolgt. Es werden keine Daten zum Anrufer gespeichert. Falls es erforderlich ist, wird zu einem Kontakt ein Vorgang angelegt, um das Anliegen weiterzuleiten (z.B. Meldung einer defekten Ampel, Zusendung von Informationen) oder um eine Lösung zu recherchieren. In diesem Fall werden auf freiwilliger Basis nur jene Daten des Anrufers dokumentiert, die für die Bearbeitung dieser Anfrage erforderlich sind.

Behandlung von Überläufen

Zwischen den Servicecentern sollten Vereinbarungen für den Fall eines Überlaufs

getroffen werden. Ein Überlauf entsteht immer dann, wenn die eingehenden Anrufe nicht mehr mit den vorhandenen Kapazitäten eines Servicecenters bearbeitet werden können. Bei Überläufen können die Anrufe auf andere Servicecenter verteilt oder auf speziell dafür vorgesehene regionale „Überlauf-Servicecenter“ übertragen werden. Diese Überlauf-Servicecenter haben auch die Aufgabe, das Bürgertelefon 115 in Krisensituationen oder bei ungeplanten Ereignissen zu unterstützen, der Betrieb kann durch ein Land oder durch den Bund erfolgen.

Prozess „Bearbeitung ausgehender Anrufe“

Für Anfragen, die nicht im ersten Anruf beantwortet werden können, besteht die Möglichkeit, den Anrufer zu einem späteren Zeitpunkt noch einmal zu kontaktieren. Gleiches gilt, wenn im Rahmen der Bearbeitung Rückfragen erforderlich sind oder mit dem Anrufer vereinbart wurde, dass er zu einem festgelegten Zeitpunkt oder bei bestimmten Statusänderungen informiert wird.

Prozessschritt „Wahl des Kommunikationsmediums“

Um die Kommunikation sowohl für den Anrufer als auch das 115-Servicecenter effektiv zu gestalten, muss ein geeignetes Kommunikationsmedium für den ausgehenden Kontakt gewählt werden. In der Regel wird für den jeweiligen Fall im Erstgespräch individuell festgelegt, ob eine E-Mail, eine SMS, ein Rückruf oder der Postversand die vom Anrufer akzeptierte und aus Sicht des 115-Servicecenters geeignete Form ist. Dazu werden die erforderlichen Kontaktdaten vom Anrufer erfragt und mit den Vorgangsdaten dokumentiert.

Prozessschritt „Ausgehende Kommunikation“

Die ausgehende Kommunikation kann sowohl durch Level 1-Agenten als auch durch Level 2-Spezialisten erfolgen. Der Anrufer wird über das gewählte Kommunikationsmedium kontaktiert und erhält die relevante Information. Anschließend werden die Daten zum Vorgang aktualisiert. Der Vorgang wird geschlossen, wenn die Anfrage beantwortet wurde. Je nach gewähltem Medium und der Präferenz des 115-Servicecenters kann es Unterschiede bei der „Nachbearbeitung“ geben. Wenn die Anfrage z.B. mit dem Rückruf gelöst ist, kann der Vorgang direkt geschlossen werden, wohingegen bei einer E-Mail noch eine Frist gesetzt wird, innerhalb derer sich der Anrufer mit dem 115-Servicecenter in Verbindung setzen kann, bevor der Vorgang geschlossen wird.

Prozess „Bearbeitung von Ereignissen“

Die Fähigkeit, bei geplanten oder auch unvorhergesehenen Lagen oder Ereignissen qualifizierte und konsistente Auskunft zu geben, ist eine wichtige Aufgabe des Bürgertelefons 115. Der entsprechende Prozess muss so gestaltet sein, dass auch in Krisensituationen eine schnelle Verarbeitung von abgesicherten und geprüften

Informationen möglich ist.

Prozessschritt „Informationsannahme“

In ungeplanten Lagen müssen Informationen, die aus unterschiedlichen Quellen stammen können, schnell und zuverlässig im 115-Verbund verteilt werden. Die Sprachregelung erfolgt durch die dafür zuständigen Stellen (wie dem Bundesamt für Katastrophenschutz) und wird kanalisiert über einen einheitlichen Ansprechpartner an den 115-Verbund weitergeleitet. Nach der Aufnahme der Informationen über das Ereignis muss die Relevanz der Information und die zugehörige Vorgehensweise zur weiteren Bearbeitung festgelegt werden. Dazu gehört die Entscheidung, ob das Ereignis nur für ein einzelnes 115-Servicecenter relevant ist, ob eine Koordinierung mit anderen 115-Servicecentern erfolgen muss (z.B. um mehrfache Bearbeitungen, die sich auf das gleiche Ereignis beziehen, zu vermeiden) oder ob eine stufenweise Steigerung innerhalb des 115-Verbunds erforderlich ist. Am Ende muss feststehen, welche Stelle die Verantwortung für die weitere Bearbeitung des Ereignisses hat.

Prozessschritt „Informationsaufbereitung“

Nach Sammlung aller relevanten Daten werden die Informationen erstellt, die an die Anrufer weitergegeben werden sollen und festgelegt, über welche Medien die Kommunikation erfolgt. Die Informationen werden so aufbereitet, dass sie für die Anrufer verständlich und für das gewählte Kommunikationsmedium geeignet sind. Die Informationen werden innerhalb des 115-Verbunds an die „betroffenen“ 115-Servicecenter verteilt.

Prozessschritt „Informationsweitergabe“

Sobald die Informationen verfügbar sind, werden sie über die festgelegten Medien und Kanäle an die Anrufer weitergegeben. Dies kann zum einen reaktiv erfolgen, wenn entsprechende Anfragen bei den 115-Servicecentern eingehen, aber auch – wenn ein bestimmtes Ereignis diese Vorgehensweise erforderlich macht – aktiv von den 115-Servicecentern initiiert werden, beispielsweise über eine Bandansage.

Anlage 6 – Grundlegende Infrastruktur im 115-Servicecenter

Für das Management der eingehenden Anrufe wird ein Automatic Call Distribution System (ACD) eingesetzt, das den Anschluss an das öffentliche Telefonnetz ermöglicht und über konfigurierbare Regeln die Verteilung (Routing) der Anrufe auf die verfügbaren Mitarbeiter (Agenten) durchführt. Mit einem ACD-System können Warteschlangen und Informationen zu den verfügbaren Agenten verwaltet werden. Die Agenten können aufgrund ihrer Fähigkeiten oder Wissensschwerpunkte in unterschiedliche Gruppen eingeteilt werden (z.B. Stufe 1, Stufe 2, Fachwissen oder Sprachkenntnisse), so dass eine gezielte Weiterleitung von entsprechenden Anrufen möglich ist (sog. Skill Based Routing).

Um die aktuelle Situation des Servicecenters allen Mitarbeitern und auch dem Management transparent zu machen, werden relevante Daten aus der ACD (Anrufer in der Warteschlange, maximale Wartezeit, durchschnittliche Gesprächsdauer) auf den Arbeitsplätzen bzw. Telefonen der Agenten oder großen Bildschirmen (sog. Wall Boards) angezeigt. Das Anrufhandling erfolgt in der Regel über den PC (Softphone-Anwendung).

Um Anfragen zu qualifizieren und einfache Informationen zu vermitteln, werden in Callcentern häufig Sprachcomputer eingesetzt, sog. Voice Response Units (VRU) oder Interactive Voice Response Systeme (IVR). Zielsetzung des Bürgertelefons 115 ist es, dass die Bürger am Telefon einen persönlichen Ansprechpartner erreichen und keine Sprachcomputer eingesetzt werden. Im Rahmen des Bürgertelefons 115 ist der Einsatz von Bandansagen nur bei besonderen Ereignissen sinnvoll, z.B. um einheitliche Sprachregelungen im Krisenfall schnell an die Bürger weitergeben zu können und die Erreichbarkeit zu verbessern.

Wenn ein Anruf zusammen mit den entsprechenden Daten an den Spezialisten zum Gespräch weitergeleitet werden soll, dann bieten sich sog. Computer Telephony Integration Systeme (CTI) an. CTI-Systeme können komplex und aufwändig sein, so dass ein Einsatz auch einen entsprechend großen Nutzen bringen sollte. Eine einfache Alternative ist zunächst, den Anrufer ohne die erfassten Kontaktdaten weiterzuleiten. Der Spezialist sollte dann aber vom Agenten vorab kurz über den aktuellen Stand informiert und erst danach mit dem Anrufer verbunden werden.

Um zu einem späteren Zeitpunkt den Gesprächsverlauf nachvollziehen zu können, besteht die Möglichkeit Voice Recorder einzusetzen. Banken und andere Unternehmen setzen diese Technologie teilweise ein, aber auch Notrufzentralen. Da zum aktuellen Zeitpunkt keine rechtsverbindlichen Auskünfte erfolgen scheint es grundsätzlich nicht notwendig, in den 115-Servicecentern einen Voice Recorder einzusetzen.

Die Bearbeitung der Anrufe wird durch das Kontaktmanagementsystem (Customer

Relationship Management, CRM auch Vorgangsmanagement oder Bürgermanagement) unterstützt. Dieses System beinhaltet Funktionen zur Verwaltung von Stammdaten, zur Suche in unterschiedlichen Informationsquellen, zur Unterstützung der Arbeitsabläufe und Einhaltung der Service-Level sowie für statistische Auswertungen (Ermittlung der häufigsten Fragen) über Anrufe und Lösungen.

Neben den Anwendungen zur Unterstützung der Servicecenter-Agenten gibt es auch Applikationen, die für das Management des Servicecenter-Betriebs eingesetzt werden können. Ganz wesentlich ist die Systemunterstützung der Personaleinsatzplanung, mit der auf Basis der zurückliegenden Anrufdaten aus der ACD Vorhersagemodelle entwickelt werden, um eine optimale Tagesplanung des erforderlichen Personals zu erstellen und auf diese Weise den gewünschten hohen Service-Level zu erreichen.

ANFORDERUNGEN AN DAS WISSENSMANAGEMENT

Ein Servicecenter, das in der Lage sein soll, Fragen zu Leistungen aller Verwaltungsebenen zu beantworten und zudem mit anderen Servicecentern zusammenzuarbeiten, muss nicht nur auf das Wissen aus der eigenen Region und den angebotenen Behörden, sondern auch auf relevantes Wissen anderer Regionen und Verwaltungsebenen zugreifen können. Somit lässt sich das Wissen in jedem 115-Servicecenter untergliedern in einen lokal relevanten Teil, der nur in dem jeweiligen Servicecenter vorhanden ist, und einen gemeinsamen Teil, der im gesamten 115-Verbund genutzt wird.

Der gemeinsame Teil des Wissens wird in den Servicecentern, an zentralen Stellen des Verbunds und durch eine Vielzahl von Behörden und Verwaltungseinheiten erstellt und gepflegt. Daher ist ein Mechanismus zur Verteilung bzw. Synchronisation des relevanten Wissens erforderlich. Jedoch sollte dabei berücksichtigt werden, dass in den Servicecentern in der Regel unterschiedliche Systeme und Anwendungen für die Speicherung, die Verwaltung und den Zugriff auf das Wissen vorhanden sind. Auch die Informationen, die aus der Verwaltung kommen, werden in unterschiedlichen Formaten und aus verschiedenen Systemen geliefert werden.

Daraus leiten sich für das Wissensmanagementsystem (WMS) drei wesentliche Anforderungen ab.

- Das WMS bietet Funktionen für die Erfassung und Pflege des Wissens in den Servicecentern und in angebotenen Behörden durch eine Vielzahl von verantwortlichen Autoren.
- Das WMS bietet Schnittstellen für den (wiederholten) Austausch mit verschiedenen Datenquellen inkl. der Transformation von Datenformaten.

- Das WMS bietet einen effizienten Mechanismus zur Verteilung und Synchronisierung von großen Datenmengen innerhalb des 115-Verbunds.

Die Erfassung und Pflege des Wissens in den 115-Servicecentern wird in der Regel in den jeweils vorhandenen Anwendungen passieren, so dass Schnittstellen für die Übertragung an das WMS erforderlich sind. Damit nicht eine zu große Anzahl von verschiedenen Schnittstellen entsteht, muss der Verbund ein entsprechendes Format und eine bevorzugte technische Implementierung – z.B. auf Basis von XML und Web Services – vorgeben und ggf. Alternativen in Form von Dateiimporten anbieten. Neben diesen Schnittstellen braucht das WMS eine eigene Pflegeanwendung, mit der das Wissen durch Servicecenter, bestimmte Stellen im Verbund und ggf. Partner gepflegt werden kann, die über kein eigenes System verfügen. Der Einsatz einer Web-Anwendung bietet hier die größte Flexibilität hinsichtlich der Verwendung an unterschiedlichen Standorten mit verschiedenen IT-Umgebungen.

Zusätzlich zu den Regelungen für die technische Interoperabilität sind auch Vereinbarungen erforderlich, die ein gemeinsames Verständnis der ausgetauschten Daten ermöglichen (semantische Interoperabilität). Dies ist erforderlich, damit z.B. Bezeichnungen für Leistungen und Verwaltungseinrichtungen – trotz historisch bedingter Unterschiede – überall im Verbund verständlich sind. Dafür muss ein Umgang mit den unterschiedlichen Bezeichnungen und Strukturierungen gefunden werden, der es den jeweiligen Teilnehmern freistellt, ob sie die übergreifenden Bezeichnungen verwenden oder ihre bereits bestehenden Bezeichnungen und Strukturierungen beibehalten. Hierzu bieten sich verschiedene Lösungen an. Es ist z.B. möglich, übergeordnete Bezeichnungen und Strukturierungen zu entwickeln, die Verwendung jedoch unter der Bedingung, dass eine eigene Abbildung angeboten wird, optional zu halten. Die jeweiligen Servicecenter und Verwaltungseinrichtungen können dann entscheiden, ob sie die übergreifenden Bezeichnungen und Strukturen direkt verwenden oder nur eine Abbildung der eigenen auf die übergreifende Ebene anbieten.

Alternativ ist die Verwendung von Ontologien, die über logische Relationen Strukturen abbilden und äquivalente Bezeichnungen zusammenfassen. Beide Möglichkeiten erlauben es, regionale Bezeichnungen in die übergreifende Nomenklatur zu übertragen und aus dieser dann wieder zurück in eine andere regionale oder anderweitig spezifische Nomenklatur zu verwandeln. Abbildungen und Ontologien müssen als Metadaten hinterlegt und entsprechend verwaltet werden.

Der Mechanismus zur Verteilung und Synchronisierung der Daten zwischen den Servicecentern muss so gestaltet werden, dass er sowohl einzelne regionale Zusammenschlüsse unterstützt als auch eine entsprechende Leistungsfähigkeit in einem wachsenden Verbund bietet. Sinnvoll ist hier der Aufbau von miteinander (in mehreren Stufen) vernetzten Regionalservern, die das Wissen vorhalten. An diese Regionalserver können sich die in der Region befindlichen 115-Servicecenter

anschließen sowie Verwaltungen, die überregional relevante Informationen bereitstellen. Die Regionalserver verfügen über Funktionen zur Synchronisierung der Daten untereinander sowie zur Verwaltung über die Pflege-Anwendung und die Schnittstellen. Das Netzwerk der Regionalserver wird den Erfordernissen des Verbunds angepasst, d. h. dort, wo eine größere Anzahl von Servicecentern oder angebundenen Behörden existiert, werden entsprechend mehr Regionalserver eingesetzt.

Ergänzend kann für den 115-Verbund ein dedizierter Server eingesetzt werden, um Qualitätssicherungsmaßnahmen und statistische Auswertungen zu ermöglichen und als „zentraler“ Eingangsknoten z.B. für Bundesbehörden dienen.

ANFORDERUNGEN AN DAS VORGANGSMANAGEMENT

Anfragen, die nicht beim ersten Anruf lösbar sind, werden als Vorgang dokumentiert und innerhalb der 115-Servicecenter bis zum Abschluss bearbeitet oder an die zuständige Verwaltung weitergeleitet. Da Rückfragen des Bürgers zu offenen Vorgängen nicht notwendigerweise in dem Servicecenter eingehen, das den Vorgang bearbeitet, müssen ausgewählte Informationen zu Inhalt, Status und verantwortlichem Servicecenter allen anderen 115-Servicecentern zur Verfügung stehen.

Die Rahmenbedingungen und Anforderungen an das Vorgangsmangement (VMS) ähneln daher jenen des Wissensmanagements, so dass sich folgende Anforderungen ergeben:

- Das VMS bietet Funktionen für die Erfassung und Bearbeitung von Vorgängen durch die Agenten und Spezialisten in den Servicecentern.
- Das VMS bietet Schnittstellen für die Weiterleitung von Vorgangsdaten an die angebundenen Behörden inklusive der Transformation in andere Datenformate.
- Das VMS bietet einen effizienten Mechanismus zur Verteilung und Synchronisierung von ausgewählten Vorfallsdaten innerhalb des 115-Verbunds.

Es ist zu erwarten, dass der Großteil der Anliegen beim ersten Kontakt durch das Servicecenter gelöst wird. Dazu gehören auch Vorgänge, die nach Erfassung des Anliegens und der Eingabe der notwendigen Daten direkt an die zuständige Behörde weitergeleitet und damit geschlossen werden. Somit ist davon auszugehen, dass zu einem gegebenen Zeitpunkt nur eine geringe Anzahl von Vorgängen existiert, für die Daten zwischen den Servicecentern ausgetauscht werden müssen.

Die Frage der semantischen Interoperabilität gestaltet sich beim Vorgangsmangement einfacher als beim Wissensmanagement, da sich die Vorgänge

mit einer begrenzten Anzahl von strukturierten Daten beschreiben lassen. Besonders hervorzuheben ist hier die Fragestellung, wie Vorgänge eindeutig im 115-Verbund identifiziert werden können. Neben der Zuordnung durch den Namen und die Adresse des Anrufers ist eine Kennung sinnvoll, die im Rahmen des 115-Verbunds eindeutig ist und eine Zuordnung des verantwortlichen 115-Servicecenters ermöglicht. Dies kann durch eine Vorgangsnummer realisiert werden, die aus einer festen Bezeichnung für das 115-Servicecenter besteht, in dem der Vorgang eröffnet wurde, gefolgt von der speziellen Kennzeichnung aus dem System dieses 115-Servicecenters (z.B. HAM-47110815). Diese Nummer wird dem Anrufer bei der Aufnahme des Anliegens mitgeteilt, so dass jeder Agent erkennen kann, an welches 115-Servicecenter er den Anrufer ggf. weiterleiten muss, damit dieser sich über den aktuellen Stand informieren kann. Jedes Servicecenter kann über diese Kennzeichnung über die wichtigsten Daten Auskunft geben.

Bei der Bearbeitung eines Anliegens werden jeweils nur die zum Abschluss des Vorgangs benötigten Daten aufgenommen und auch nur für diesen Vorgang gespeichert. Das heißt insbesondere, dass keine ständig vorhandenen Anruferdaten gepflegt und entsprechende Vorkehrungen zum Datenschutz getroffen werden müssen. Für den 115-Verbund und die Anbindung an die Behörden ist eine Abstimmung erforderlich, welche Informationen zu Vorgängen erfasst werden und wie der genaue Prozess zur Übergabe an die Behörden ausgestaltet ist.

Für den Mechanismus zur Verteilung und Synchronisierung der Daten zwischen den Servicecentern gelten die Hinweise wie beim WMS. Es ist sogar sinnvoll, die gleiche Infrastruktur aus Regionalservern zu verwenden.

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.
- Henderson, L. J. (2003), "The Baltimore CitiStat Program: Performance and Accountability", Managing Results Series, IBM Endowment for The Business of Government, Arlington, VA.
- Hristova, R. (2005) "Die Bedeutung des Personenidentifikators in der Entwicklung des E-Governments", Institut für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus, Universität St. Gallen, St. Gallen.
- Kelman, S. (2005), "Unleashing Change. A Study of Organizational Renewal in Government", Brookings, Washington, D.C.
- Kotler, P. / Bliemel, F. (2001), "Marketing Management", Schäffer-Poeschel, Stuttgart.
- Ministère de la fonction publique de la Réforme de L'état et de L'Aménagement du territoire (2005)*, "Dossier d'informatoin 3939", Paris.
- National Audit Office (2002), "Using call centres to deliver public services", Report by the Comptroller and Auditor General, HC 134 Session 2002-2003, London.
- Päßler, K. (2005), „Der schnelle Draht zur Stadtverwaltung Mehr Bürgernähe und moderne Arbeitsplätze für die Beschäftigten – im Callcenter der Stadt Aachen kein Widerspruch“, in „Kommunaler Arbeitsschutz - Magazin des Rheinischen Gemeindeunfallversicherungsverbandes“, 16. Jahrgang, http://www.rheinischer-guvv.de/download/pdf_medien/rguvv_kommunaler_arbeitsschutz_02_05.pdf, letzter Zugriff: 27.09.2007

Posch, R. / Wilder, B. (2004), Behörden im Netz –Das österreichische E-Government ABC. Stabstelle IKT Strategie des Bundes, Bundeskanzleramt. Wien 2004.

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

Schellong, A. (2007), "Crossing the boundary – Why putting the e in Government is the easy part", Harvard-Kennedy School of Government, Program on Networked Governance Working Paper # PNG07-002, Cambridge, MA.

Schellong, A. / Langenberg, T. (2007), "Managing Citizen Relationships in Disasters: Hurricane Wilma, 311 and Miami-Dade County", System Sciences, HICSS 2007, Waikoloa, HI, 10.1109/HICSS.2007.331.

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.

von Lucke, J. (2003a), "Vision eines elektronischen Dokumentensafes", in: Bonin, H. (Hrsg.), "Zukunft von Verwaltung und Informatik – Festschrift für Heinrich Reiner mann", Final – Fachhochschule Nordniedersachsen Informatik Arbeitsberichte, Technical Reports and Working Papers, 13, 4.

von Lucke, J. (2003b), "Regieren und Verwalten im Informationszeitalter: Abschlussbericht des Forschungsprojektes "Regieren und Verwalten im Informationszeitalter" am Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer", Duncker & Humblot, Berlin

Internetquellen

www.211.org*

www.cops.usdoj.gov/*

www.nyc.gov/html/doitt/html/about/about_311.shtml

www.servicepublic.fr

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 Forschungsk Kooperation 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 Systel 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 Februar 2008