

Christian Bertmann, Christof Born, Tina Goldau, Anika D. Luch,  
Gamal Moukabary, Johannes Peters, Alexander Schellong,  
Sönke E. Schulz, Jörg Siebert, Jan-Henrik Ziesing

Harald Lemke, Horst Westerfeld (Hrsg.)



## *Strategie 115*

Studie zur Einführung einer behördenübergreifenden  
Servicerufnummer 115 in Deutschland

**Ausführliche Studienfassung**

## **ISPRAT Wissenschaftlicher Beirat**

Prof. Dr. Dr. h.c. Johannes Buchmann, Technische Universität Darmstadt

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

Prof. Dr. Wolfgang König, Lehrstuhl für Betriebswirtschaftslehre und E-Finance Lab, Goethe-Universität, Frankfurt am Main

Prof. Dr. Helmut Krcmar, Lehrstuhl für Wirtschaftsinformatik, Technische Universität München

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

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

Prof. Dr. Ing. Ralf Steinmetz, Multimedia Kommunikation (KOM), Technische Universität Darmstadt

Prof. Dr. Dr. h.c. Jürgen Weber, Lehrstuhl für Controlling & Telekommunikation, WHU Otto Beisheim School of Management, Vallendar

## **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)

## **Autoren**

Christian Bertmann (Accenture, München)

Dr. Christof Born (CSC, Wiesbaden)

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

Dr. Anika D. 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)

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

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

Jörg Siebert (BearingPoint, Berlin)

Jan-Henrik Ziesing (Fraunhofer FOKUS, Berlin)

## **Die Autoren danken:**

Den Mitgliedern des wissenschaftlichen Beirats sowie Herrn Professor Jobst Fiedler (Hertie School of Governance Berlin) für die Federführung im Projekt

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

McKinsey & Company, Hamburg)

Barbara Krug (ISPRAT)

Thomas Langkabel (CSC)

Karoline Rohweder (ISPRAT)

Dem VDE Rhein-Main e. V. für die finanzielle Unterstützung des Projektes.

Ferner danken wir den Verantwortlichen der befragten Servicecenter für die gewährten Interviews.

*Christian Bertmann, Christof Born, Tina Goldau, Anika D. Luch,  
Gamal Moukabary, Johannes Peters, Alexander Schellong,  
Sönke E. Schulz, Jörg Siebert, Jan-Henrik Ziesing*

*Harald Lemke, Horst Westerfeld (Hrsg.)*

# **STRATEGIE 115**

Studie zur Einführung einer behördenübergreifenden  
Servicerufnummer 115 in Deutschland

Ausführliche Studienfassung

*ibidem*-Verlag  
Stuttgart

### **Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

### **Bibliographic information published by the Deutsche Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek lists this publication in the Deutsche Nationalbibliografie; detailed bibliographic data are available in the Internet at <http://dnb.d-nb.de>.

Dieser Titel ist als Printversion im Buchhandel  
oder direkt bei *ibidem* ([www.ibidem-verlag.de](http://www.ibidem-verlag.de)) zu beziehen unter der

ISBN 978-3-89821-865-8.

∞

ISBN-13: 978-3-8382-5865-2

© *ibidem*-Verlag  
Stuttgart 2012

Alle Rechte vorbehalten

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und elektronische Speicherformen sowie die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in or introduced into a retrieval system, or transmitted, in any form, or by any means (electronical, mechanical, photocopying, recording or otherwise) without the prior written permission of the publisher. Any person who does any unauthorized act in relation to this publication may be liable to criminal prosecution and civil claims for damages.

## 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 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 auch wirklich zueinander passen. Dabei ist 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 langfristige 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-Notrufen 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 ausgerich-

teten 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 begonnenen 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 Servicerufnummer 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

<b>Geleitwort</b> .....	<b>5</b>
<b>Einführung</b> .....	<b>6</b>
<b>0 Zielsetzung und Vorgehensweise</b> .....	<b>10</b>
<b>1 Ausgangssituation: Die Einführung einer behördenübergreifenden Servicrufnummer verspricht einen hohen Nutzen für alle</b> .....	<b>12</b>
1.1 Internationale Erfahrungen .....	13
1.2 Nationale Erfahrungen.....	20
<b>2 Serviceversprechen Bürgertelefon 115: Die 115 ist erste Anlaufstelle bei Fragen zur öffentlichen Verwaltung</b> .....	<b>29</b>
2.1 Zugangskanal.....	32
2.2 Dienstleistungsbreite.....	32
2.3 Dienstleistungstiefe.....	33
2.4 Dienstleistungsabdeckung .....	33
2.5 Qualität des Dienstleistungsangebots .....	33
2.6 Verwaltungsinnovation.....	34
2.7 Bürgertelefon 115 als Krisen-/Lageninstrument.....	35
<b>3 Erfolgsfaktoren: Für die Realisierung müssen fünf wichtige Voraussetzungen erfüllt sein</b> .....	<b>38</b>
<b>4 Umsetzungsmodell: Ein multizentrisches Modell eignet sich in föderalen Strukturen am besten</b> .....	<b>41</b>
4.1 Organisation.....	50
4.2 Governance .....	55
4.3 Prozesse .....	55
4.4 Technik .....	57
<b>5 Geschäfts- und Betreibermodelle: Kosten und Komplexität sind begrenzt</b> .....	<b>61</b>
5.1 Vertretbare finanzielle Belastung für die Verwaltung.....	61
5.2 Verrechnung auf Basis des Gegenseitigkeitsmodells .....	65
5.3 Dezentrale Entscheidung über Betriebsform .....	67



<b>6</b>	<b>Einführungsstrategie: Die Weichen für den Erfolg werden jetzt gestellt</b> .....	69
	6.1 Berücksichtigung der Ausgangssituation.....	69
	6.2 Entscheidung über das Vorgehen bei der Umsetzung .....	72
	6.3 Konsequentes Umsetzungsmanagement.....	76
	6.4 Zielgruppenspezifische Kommunikation.....	83
	6.5 Mittelfristige Entwicklungsperspektive / Ausblick .....	85
	<b>Anhang – Verzeichnis der Anlagen</b> .....	91
	<b>Anlage 1 - Regulatorische Rahmenbedingungen für das Bürgertelefon 115</b> .....	92
	<b>Anlage 2 – Ergänzungen zu Empirie (international)</b> .....	112
	Zu 311 und öffentliche ServiceCenter in den USA .....	112
	Zu 101 und öffentlichen Servicecentern in Grossbritannien .....	115
	Zu Allô, service public in Frankreich .....	116
	Fazit der internationalen Erfahrungen und Übertragbarkeit .....	116
	<b>Anlage 3 – Ergänzungen Empirie (national)</b> .....	118
	Ausgangslage/ Bedarfssituation.....	118
	Status-Quo-Analyse.....	119
	Bürgerbefragung.....	125
	<b>Anlage 4 – Betriebsformen für 115-Servicecenter</b> .....	135
	Gestaltungsalternativen der 115-Realisierung in unterschiedlichen Trägerschaften .....	135
	Der Lösungsraum .....	140
	<b>Anlage 5 – Serviceprozesse des Bürgertelefons 115</b> .....	147
	<b>Anlage 6 – Grundlegende Infrastruktur im 115-Servicecenter</b> .....	151
	Anforderungen an das Wissensmanagement .....	152
	Anforderungen an das Vorgangsmanagement.....	154
	<b>Literaturverzeichnis</b> .....	156
	<b>Über ISPRAT</b> .....	158

## 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.<sup>1</sup> 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 telefonische Zugangskanäle sich ergänzen oder ein gleiches Angebot bereitstellen, so dass Bürger wählen können, wie

---

<sup>1</sup> 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

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.<sup>2</sup> 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.

---

<sup>2</sup> Goldau/Meyer/Weber 2008

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

In Deutschland gibt es mehr als 20.000 Gebietskörperschaften, Verbände von Gebietskörperschaften und Fachbehörden,<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup> Schon heute ist für Bürger und Unternehmen das Medium Telefon der meistgenutzte Kanal zur Kontaktaufnahme mit der Verwaltung.<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup> Jeder zweite Bürger weiß in der Regel nicht, welche Behörde für sein Anliegen der richtige Ansprechpartner ist.<sup>7</sup> 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.

---

<sup>3</sup> 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

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

<sup>5</sup> BearingPoint 2006, Goldau/Meyer/Weber 2008

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

<sup>7</sup> Goldau/Meyer/Weber 2008

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 Verbesserung des Verwaltungszugangs.<sup>8</sup> 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 Servicrufnummer 311. Diese einheitliche Servicrufnummer wurde im Rahmen einer Initiative des "Office of Community Aided Policing" des amerikanischen Justizministeriums nach 1997 eingeführt und steht flächendeckend zur Freischaltung zur Verfügung.<sup>9</sup> 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 Servicrufnummer 311 existiert seit dem Jahr 2000 zudem eine Servicrufnummer 211 für soziale und freiwillige Dienste (s. u.).

---

<sup>8</sup> Goldau/Meyer/Weber 2008

<sup>9</sup> 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 Servicrufnummer reserviert. Vgl. <http://www.cops.usdoj.gov/>

Mittlerweile sind über 70 verschiedene 311-Projekte<sup>10</sup> in Städten mit Einwohnerzahlen von 5.000 (Bethel, Alaska) bis hin zu 8 Mio. (New York) umgesetzt. Auch einzelne Counties (Landkreise) bieten die Servicrufnummer 311 an. In allen Verbreitungsbereichen wurde auf diese Weise die Notrufnummer 911 entlastet. Insgesamt hat sich so eine Vielfalt unterschiedlicher Bürgertelefon-Angebote entwickelt, die in der Regel nicht miteinander vernetzt sind. Die Akzeptanz der 311-Projekte ist inzwischen – gemessen an den Anruferzahlen – hoch. In lokalen 311-Projekten zeigt sich außerdem, dass neben den Leistungs- und Qualitätsverbesserungen für die Bürger besondere verwaltungsinterne Nutzeneffekte entstehen.<sup>11</sup> Zu nennen sind hier vor allem die Einbindung systematischer Anrufauswertungen in Verwaltungssteuerungs- und Performance-Managementsysteme.<sup>12</sup>

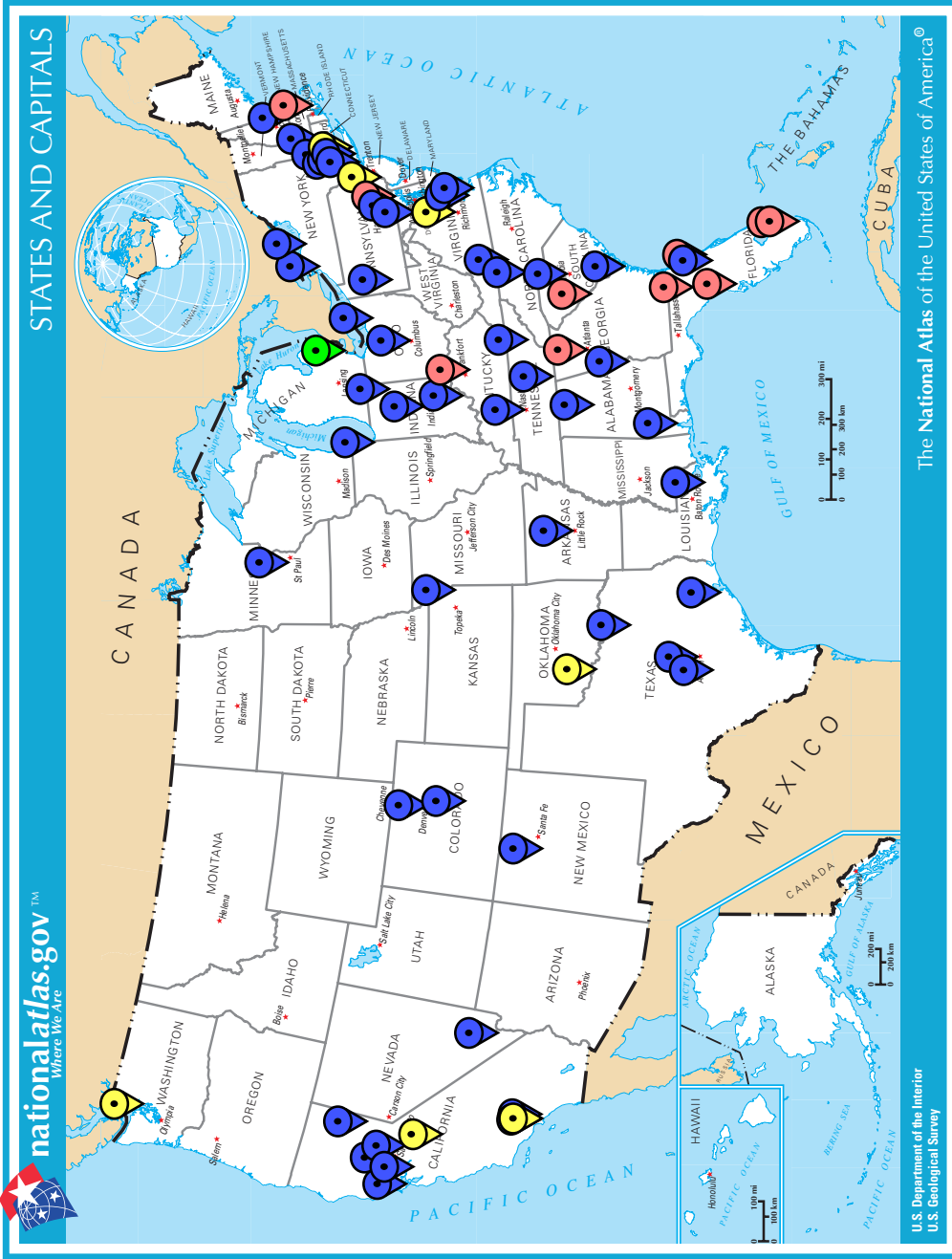
---

<sup>10</sup> Schellong 2008

<sup>11</sup> Schellong 2008

<sup>12</sup> 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)

Schaubild 1:  
**ÜBERBLICK ÜBER GEPLANTE UND UMGESETZTE 311 PROJEKTE IN DEN USA UND KANADA<sup>13</sup>**



Eigene Darstellung; Karte USA: [www.nationalatlas.gov](http://www.nationalatlas.gov).

Das erste 311-Pilotprojekt wurde in Baltimore, MD durch einen Fonds des COPS Office finanziert.<sup>14</sup> Die Einführung von 311 führte zu einer Entlastung der Notrufnummer 911 und einem Rückgang unpassender Anrufe um 50 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 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.<sup>15</sup> 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.<sup>16</sup> 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-Servicerufnummer 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 vie-

---

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

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

<sup>16</sup> [http://www.nyc.gov/html/doitt/html/about/about\\_311.shtml](http://www.nyc.gov/html/doitt/html/about/about_311.shtml)