



Wirtschafts- und  
Sozialwissenschaftliche Fakultät

Miriam Rauscher | Dominik Vogel | Markus Reiners

# Mehrebenenperspektive bei der Institutionalisierung von mehr Servicequalität

Projekt D115

Suggested citation referring to the original publication:  
Verwaltung und Management, Jg. 17, Heft 1, 2011, S. 50–56, online unter:  
<http://www.nomos-elibrary.de/10.5771/0947-9856-2011-1-50/>  
DOI <http://dx.doi.org/10.5771/0947-9856-2011-1-50>  
ISSN 0947-9856 (print & online)

Postprint archived at the Institutional Repository of the Potsdam University in:  
Postprints der Universität Potsdam  
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Reihe ; 74  
ISSN 1867-5808  
<http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:kobv:517-opus4-94399>



# Mehrebenenperspektive bei der Institutionalisation von mehr Servicequalität – Projekt D115

Miriam Rauscher/Dominik Vogel/Markus Reiners

Der Beitrag konzentriert sich auf die neue einheitliche Behördenrufnummer D115, als aktuelles, innovatives eGovernment-Projekt der deutschen Verwaltungsmodernisierung. Als theoretische Grundlage der hier vorliegenden empirischen verwaltungswissenschaftlichen Analyse sekundiert der Multilevel-Governance-Ansatz, welcher die Mehrebenenverflechtung der politisch-administrativen Strukturen, die Vielschichtigkeit und die besondere Governancestruktur des Reformvorhabens am besten erfassen dürfte. Die Analyse der Funktionsweise der Behördenrufnummer D115, der beteiligten Akteure und deren institutionell bedingter Motivation kommt insgesamt zum Ergebnis, dass der Ansatz für das Modernisierungsprojekt als geradezu exemplarisch zu betrachten ist. Die Berücksichtigung des Mehrebenencharakters sowie der dabei zur Anwendung kommenden Netzwerk- und Steuerungsmechanismen sind bei einem solchen Projekt und künftigen eGovernment-Projekten unverzichtbar.

## Themenhintergrund

Der Public Sector ist dazu angehalten, sich neuen, wachsenden Erwartungen zu stellen. Die öffentliche Verwaltung hat daher in der Vergangenheit zahlreiche Modernisierungsprojekte hervorgebracht, die gezielt die Probleme des Public Sec-

tors ansprechen und diesen mit innovativen Konzepten begegnen. Die Essenz des vorliegenden Beitrags liegt darin, das E-Government-Projekt der einheitlichen Behördennummer D115 aufzugreifen und dessen besondere Eigenheiten zu beleuchten, die aus verwaltungs- und politikwissenschaftlicher Perspektive bemerkenswert sind.

Das grundlegende Ziel der einheitlichen Behördenrufnummer 115 ist schlicht erklärbar: Jede Bürgerin und jeder Bürger soll autorisiert werden, unabhängig vom Standort und seinem Anliegen, in allen spezifischen Fragen zur Verwaltung die Rufnummer 115 anwählen zu können, wobei der Anruf von einem Servicecenter

auf kommunaler Ebene entgegengenommen und das Anliegen möglichst sofort abschließend bearbeitet wird. Der verwaltungswissenschaftlich interessante Aspekt ist hierbei die Tatsache, dass es für die Bürgerschaft erstmals keinen Unterschied mehr macht, welche Behörde auf welcher staatlichen Ebene für die Anliegen zuständig ist. Für den Citizen ist diese enorme Vereinfachung allerdings nur dann realisierbar, wenn die betroffenen Verwaltungen, über Ebenen und Zuständigkeiten hinweg, umfassend miteinander harmonisieren und interagieren. Es handelt sich folglich um ein Projekt, für dessen Analyse sich der so genannte Multilevel-Governance-Ansatz besonders eignet.

## Mehrebenenperspektive

Der Ansatz kennzeichnet eine analytische Methode der Politikwissenschaft, der die Mehrebenenverflechtung politisch-administrativer Strukturen im Blick hat. Näher betrachtet werden beim Multilevel-Governance-Ansatz zwei Konzepte zu einer Forschungsheuristik vereint. Wie die Bezeichnung bereits vermuten lässt, dient als erstes wesentliches Element des Konzepts der Governance-Ansatz. Unter diesem werden im verwaltungswissenschaftlichen Kontext grundsätzlich die Regelungs- und Steuerungsmechanismen des Staates subsumiert. Die starke Popularität des Ansatzes rührt vordergründig daher, dass er neben dem klassischen Steuerungsmechanismus der Hierarchie noch weitere Mechanismen, und explizit insbesondere die Steuerungsmechanismen Markt und Netzwerk, ins Zentrum der Betrachtung rückt. In Übereinstimmung hiermit definieren Benz et al. Governance als „Oberbegriff für sämtliche Muster



Miriam Rauscher  
Universität Konstanz



Dr. Markus Reiners  
Universität Hannover



Dominik Vogel  
Universität Potsdam

<sup>1</sup> Benz et al. (2007a).

der Interdependenzbewältigung zwischen Staaten sowie zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren“.<sup>1</sup>

Führt man diesen Gedanken fort, so geht der Governance-Ansatz von einer Interdependenz sowohl zwischen Staaten als auch staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren (beispielsweise Unternehmen, Nichtregierungsorganisation oder Bürgern) aus. Diese sind bei der Erfüllung ihrer Aufgaben voneinander abhängig.<sup>2</sup> Als zweites wesentliches Element des Multilevel-Governance-Ansatzes dient daher die Idee der Multilevel-Interdependenz. Hierunter subsumiert man erstens, dass Akteure auf unterschiedlichen Ebenen verortet, und zweitens, dass nicht nur Staaten,<sup>3</sup> sondern auch staatliche Akteure

eingesetzt werden soll, fiel trotz fortschreitender Entwicklung und Vernetzung der Informations- und Kommunikationstechnik, bewusst zugunsten des Telefons aus. Auf diese Weise soll möglichst allen Bürgerinnen und Bürgern die Nutzung des Services zu Teil werden. Die Behördennummer D115 befindet sich zurzeit in der Pilotierungsphase.

Jeder Anrufer, der die 115 wählt, wird zunächst zu einem Servicecenter<sup>5</sup> auf kommunaler Ebene, zum so genannten 1<sup>st</sup> Level, geleitet. Hierbei gilt der Grundsatz, dass die Kommune, welche den Anruf entgegennimmt, quasi derjenigen Kommune entspricht, aus welcher der betreffende Bürger den Anruf tätigt. Der Anruf wird von einem Mitarbeiter des

Kann die Frage auf dem 1<sup>st</sup> Level für den Kunden nicht zufriedenstellend beantwortet werden, so wird der Anrufer entweder an die zuständige Fachabteilung der Kommune (Back-Office) oder an das Servicecenter der unmittelbar zuständigen Kommune respektive der zuständigen Landes- oder Bundesbehörde<sup>6</sup> weitergeleitet (2<sup>nd</sup> Level). Alternativ haben die Anrufer auch die Möglichkeit ihr Anliegen aufnehmen zu lassen, was als so genanntes Ticket zu bezeichnen ist. Entscheidet man sich für diese Option, so wird innerhalb von 24 Stunden von der zuständigen Stelle zurückgerufen. Dieses Verfahren gilt ebenso für das 2<sup>nd</sup> Level. Kann die Anfrage weiterhin nicht beantwortet werden, so wird der Anrufer entweder an die zuständige Fachabteilung verbunden oder sein Anliegen aufgenommen und innerhalb von 24 Stunden final beantwortet (3<sup>rd</sup> Level).

## **»Der Multilevel-Governance-Ansatz hat die Mehrebenenverflechtung politisch-administrativer Strukturen im Blick.«**

auf unterschiedlichen Ebenen wechselseitig voneinander abhängig sind. Dies gilt in vordergründigem Maße für die Einheiten eines föderalistischen Systems, wie wir es in der Bundesrepublik Deutschland vorfinden. Festhalten lässt sich demnach, dass der Multilevel-Governance-Ansatz den Fokus, im Gegensatz zur klassischen Steuerungstheorie, auf zwei (neue) Aspekte ermöglicht:

1. auf die Verwendung unterschiedlicher Koordinationsmechanismen (u.a. Hierarchie, Markt, Netzwerk) und
2. auf die Interdependenz über verschiedene systemische Ebenen hinweg.

### **Funktionalität & Aufbau der D115<sup>4</sup>**

Die Grundidee der D115 ist es, der Bürgerschaft eine zentrale, einheitliche Anlaufstelle für alle administrativen Fragen anzubieten, unabhängig davon, wo man sich gerade örtlich aufhält und welche Verwaltungseinheit für das spezifische Anliegen organisatorisch überhaupt zuständig ist. Die Entscheidung, welches Kommunikationsmittel für diesen Dienst

Servicecenters, einem speziell geschulten Bediensteten, entgegengenommen. Der Mitarbeiter hat dabei computergestützt Zugriff auf die D115-Wissensdatenbank. In dieser Wissensdatenbank befinden sich die Antworten auf die häufigsten Fragen. Eine Besonderheit besteht darin, dass die Bediensteten des Servicecenters auch auf die Einträge anderer Kommunen zugreifen können. Darüber hinaus haben viele Kommunen, zusätzlich zur D115-Wissensdatenbank, eigene Datenbanken eingerichtet, die es den Servicecentern ermöglichen sollen, über die eigene Kommune hinaus weitere Fragen zu beantworten.

Über die grundsätzliche Funktionsweise hinaus gibt es noch ein weiteres Kernelement des D115-Verbundes, das so genannte Serviceversprechen. Dieses beinhaltet nachfolgende Punkte:<sup>7</sup>

- Die 115 ist werktags von Montag bis Freitag von 8:00 bis 18:00 Uhr erreichbar.
- 75 Prozent der 115-Anrufe werden innerhalb von 30 Sekunden durch eine Mitarbeiterin oder einen Mitarbeiter entgegengenommen.
- 55 Prozent der 115-Anrufe werden bereits beim ersten Kontakt beantwortet.
- Wenn ein Anruf weitergeleitet wird, erhält der Anrufer in den Servicezeiten innerhalb von 24 Stunden eine Rückmeldung, je nach Wunsch per E-Mail, Telefax oder Rückruf.

Alle an der einheitlichen Behördenrufnummer teilnehmenden Kommunen, Landes- und Bundesbehörden sowie alle sonstigen Behörden haben dieses Serviceversprechen

<sup>2</sup> Zu einer ausführlichen Erläuterung des Governance-Ansatzes siehe Benz et al. (2007b).

<sup>3</sup> Die Vernachlässigung innerstaatlicher Aspekte resultiert von der Herkunft des Governance-Ansatzes aus dem Forschungsfeld der internationalen Beziehungen (s. Fn 1).

<sup>4</sup> Soweit nicht anders angegeben, basieren die Informationen auf dem Feinkonzept zum Projekt D115. Siehe hierzu Bundesministerium des Innern/Land Hessen (2008).

<sup>5</sup> Das Projekt D115 legt Wert darauf, dass es sich um Servicecenter und nicht um Call-Center handelt. Im Unterschied zu diesen zeichnen sich Servicecenter durch eine angemessene Ausstattung mit qualifiziertem Personal aus (Fn 4, S. 23f.).

<sup>6</sup> Hierzu zählen auch die para-staatlichen, selbstständigen Einrichtungen, wie z.B. die Bundesagentur für Arbeit oder die Deutsche Rentenversicherung.

<sup>7</sup> Bundesministerium des Innern/Land Hessen (2010a).

zu unterzeichnen und auf dessen Einhaltung hinzuwirken. Es findet überdies ein zentrales Monitoring durch eine Projektgruppe statt. Durch diese Form der Qualitätssicherung soll der einheitliche Service innerhalb des 115-Verbundes garantiert werden.

Das E-Government-Projekt D115 gründet auf einen Beschluss der für E-Government zuständigen Staatssekretäre des Bundes und der Länder. Auf Grundlage dessen wurden im März 2007 der Bund und das Bundesland Hessen mit dem Aufbau der einheitlichen Behördenrufnummer 115 beauftragt. Die 115 wird zunächst im Pilotbetrieb in städtischen und ländlichen Regionen sowie Metropolregionen getestet.<sup>8</sup> Dieser im März 2009 gestartete Pilot-

können bereits 13,5 Millionen Bundesbürger den Service nutzen.

### Akteurskonstellationen

Die Modellregionen stellen ein wesentliches Element beim Aufbau der einheitlichen Behördenrufnummer dar. Ein weiterer zentraler Faktor und entscheidender Akteur ist die vom Bundesministerium des Innern und dem Bundesland Hessen eingesetzte Projektgruppe. Diese organisiert die erforderlichen technischen, organisatorischen und rechtlichen Maßnahmen und nimmt die Erprobung der einheitlichen Behördenrufnummer 115 in enger Zusammenarbeit mit den Modellregionen vor.<sup>12</sup> Hierunter fällt neben der grundsätzlichen organisatorischen Arbeit z.B. die

Akteuren sind die Funktionsmechanismen – im Gegensatz zu menschlichen Motiven – bekannt. Im Vergleich zur menschlichen Psyche ist hier eine viel einfachere und durchschaubarere Struktur identifizierbar. Ein Vorteil solchen Handelns ist demnach, dass sich Handeln von situativen Konstellationen entkoppelt und die Interessenverfolgung auf Dauer gestellt ist.<sup>13</sup> Dies impliziert jedoch, dass auch der Einfluss personeller Faktoren im Einzelfall eine bedeutende Rolle spielen kann. Im vorliegenden Fall ist besonders der Einfluss individueller Akteure zu nennen, hier konkret der von Bundeskanzlerin Merkel und der von Staatssekretär Lemke.

Die einzelnen Akteure sind in der Wahl ihrer Entscheidungen und Handlungspräferenzen allerdings keineswegs frei. Vielmehr sind sie, wie es beispielsweise durch den akteurszentrierten Institutionalismus signalisiert wird, durch den systemischen bzw. institutionellen Rahmen beschränkt.<sup>14</sup> Beim akteurszentrierten Institutionalismus ist bedeutsam, dass die institutionellen Bedingungen die Akteurspräferenzen formen und diese keinesfalls exogen vorgegeben sind. Vielmehr prägt das institutionelle Umfeld die Ziele und die Wahl der Mittel zur Zielerreichung, ohne allerdings determinierend zu wirken, denn zwischen Institution und Handlung liegt immer noch die Wahrnehmung und Interpretation der Akteure. In diesem Kontext werden die Verhaltensweisen, gebunden durch die Wahrnehmung, als beschränkt strategisch betrachtet. Die Akteure handeln demnach nicht vorwiegend als rationale Nutzenmaximierer, sondern – insbesondere wegen hoher Informationskosten und eingeschränkter kognitiver Fähigkeiten – beschränkt rational.

Nachfolgend werden die wesentlichen Akteure, die im Zusammenhang mit dem

## **»Die Akteure sind in der Wahl ihrer Entscheidungen und Handlungspräferenzen durch den institutionellen Rahmen beschränkt.«**

betrieb dauerte bis Ende des Jahres 2010.<sup>9</sup> Die Parteien CDU, CSU und FDP haben mit ihrem Koalitionsvertrag im Jahr 2009 beschlossen, zudem alle Bundesbehörden bis 2011 an die 115 anzuschließen und die einheitliche Behördenrufnummer bis Ende 2013 in ganz Deutschland verfügbar zu machen.<sup>10</sup> Bis zu diesem Zeitpunkt erfolgt eine Rückkopplung, d.h. Anrufer außerhalb der Modellregionen müssen sich mit einer Tonbandansage zufrieden geben.

Zu Kommunen, die sich bereits im Pilotbetrieb befinden (so genannte Modellkommunen) zählen Städte und Gemeinden großer Teile Nordrhein-Westfalens, einzelne Kommunen aus Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz. Hinzu kommen die Bezirksregierungen bzw. Regierungspräsidien der Länder Nordrhein-Westfalen und Hessen, sowie die beiden Stadtstaaten Berlin und Hamburg. Auf Bundesebene sind bisher neun Bundesministerien, die Deutsche Rentenversicherung Bund sowie einige Bundesbehörden beteiligt.<sup>11</sup> Insgesamt

Gewährleistung der Weiterleitung der Rufnummer 115 an die Servicecenter im 1<sup>st</sup> Level, der Aufbau der Wissensdatenbank, das Marketing und die Pressearbeit sowie die Akquisition neuer Teilnehmer. Die Projektgruppe betreibt selbst allerdings keine Servicecenter. Dies ist Aufgabe der teilnehmenden Kommunen und Behörden.

Die im Folgenden beschriebenen Akteure nehmen ebenfalls eine herausragende Stellung beim Aufbau der einheitlichen Behördenrufnummer 115 ein. Diese lassen sich sowohl nach ihrem spezifischen Einfluss als auch nach der Grundlage ihrer Motivation betrachten. Im Einzelnen handelt sich vornehmlich um kollektive (IT-Branche, Branchenverband BITKOM sowie teilnehmende Länder und Kommunen) und korporative Akteure (z.B. die Bundesregierung und vorgenannte Projektgruppe). Gesellschaftliche Vorgänge sind heute weitgehend auf Organisationen oder Institutionen konzentriert, was Vorteile für die wissenschaftliche Analyse birgt. Bei kollektiven oder korporativen

8 Fn 4, S. 26.

9 Bundesministerium des Innern/Land Hessen (2010b).

10 CDU/CSU/FDP (2009), S. 110.

11 Eine vollständige Auflistung findet sich auf [www.d115.de](http://www.d115.de).

12 Fn 4, S. 26.

13 Reiners (2008), S. 58.

14 Mayntz/Scharpf (1995).

Aufbau der Behördennummer 115 beteiligt sind, besprochen.

### **IT-Branche & Branchenverband BITKOM**

Die Idee einer einheitlichen Behördennummer für die Bundesrepublik wurde auf dem ersten nationalen IT-Gipfel im Dezember 2006 erstmals in die Öffentlichkeit getragen.<sup>15</sup> Der Branchenverband der Informationswirtschaft BITKOM, der als einer der Hauptakteure zu nennen ist, nutzte u.a. diese Plattform, der Bundeskanzlerin das Projekt vorzuschlagen. Als Motivation für die Informationswirtschaft sekundieren hierbei insbesondere zwei Determinanten. Wichtigstes Argument sind sicherlich die immensen Investitionen, die von Bund, Ländern und Kommunen vor allem für den Aufbau der Servicecenter-Infrastruktur zu tätigen sind. Die Projektgruppe D115 spricht bei den Kommunen

drei Monate später, Mitte März auf der Messe CeBIT, ein weiteres deutliches Signal der Öffentlichkeit übermittelt wurde. Ferner beauftragte die Runde der für E-Government zuständigen Staatssekretäre von Bund und Ländern (bereits eine Woche später) den Bund und das Bundesland Hessen mit dem Aufbau der einheitlichen Behördenrufnummer.<sup>17</sup> Ohne den Einsatz der Bundesregierung respektive der institutionellen Absicherung des Projektes von höchster Stelle der Regierung aus wäre es sicherlich nicht möglich gewesen, die Abstimmungen und Verhandlungen zwischen Bund und Ländern derartig schnell abzuschließen.

Seitens der Bundesregierung übernahm daraufhin das für Verwaltungsmodernisierung zuständige Bundesministerium des Innern die Leitung des Vorhabens. Interessanterweise sind, über die Äußerun-

und im Rahmen des IT-Gipfels oftmals bemängelt wurde, die Bundesregierung sei auf diesem Feld nicht ausreichend tätig,<sup>19</sup> kann durchaus als Transmissionsriemen gewertet werden, weitere diesbezügliche Aktivitäten zu entfalten. Ein dritter möglicher Grund für das Engagement zielt direkt auf die Resonanz in der Bevölkerung. Machtpolitisch sicherlich nicht uninteressant, weil ein Projekt dieser Größenordnung und Reichweite der deutschen Bürokratie ein modernes Image verleiht.

Dass der Bund ein Projekt vornehmlich mit einem Bundesland vorantreibt, hat seine Gründe. Die Tatsache, dass es zu dieser Konstruktion kam, ist vor allem dem Staatssekretär im hessischen Innenministerium und Chief Information Officer (CIO) des Landes,<sup>20</sup> Harald Lemke, zuzuschreiben.<sup>21</sup> Die InformationWeek betont, dass Lemke die einheitliche Behördenrufnummer unter der Schirmherrschaft des ehemaligen Ministerpräsidenten Koch vorangetrieben hat.<sup>22</sup> Hinsichtlich der Entscheidung, Hessen prominent beim Aufbau der 115 einzubringen, spielt eine Rolle, dass diese Maßgaben gut neun Monate vor der Landtagswahl gefallen sind. Es ist evident, dass der Ministerpräsident damit verdeutlichen wollte, für eine Regierung zu stehen, die das Bundesland Hessen als Vorreiter bei der Verwaltungsmodernisierung etablieren möchte.

## **»Akteure handeln aufgrund hoher Informationskosten und eingeschränkter kognitiver Fähigkeiten beschränkt rational.«**

von ca. einem Euro Investitionskosten pro Einwohner.<sup>16</sup> Diese Investitionen erschließen der Informationswirtschaft eine lukrative Einnahmequelle und gegebenenfalls neue Kundenkreise. Als Effekt kann zudem angeführt werden, dass die Unternehmen der Informationswirtschaft, ebenso wie alle anderen Unternehmen, von der Möglichkeit einer Behördenrufnummer unmittelbar profitieren. Sie erhalten in Verwaltungsfragen einen einheitlichen Ansprechpartner.

### **Bundesregierung & Regierung des Bundeslandes Hessen**

Der Vorschlag der Informationswirtschaft wurde von der Bundesregierung auf dem vorgenannten IT-Gipfel endgültig übernommen. Die Bundeskanzlerin verkündete in diesem Zusammenhang, die Bundesregierung werde die Idee aufnehmen und umsetzen. In Anbetracht dessen ist es maßgeblich dem Einsatz der Regierungsspitze zuzuschreiben, dass bereits

gen der Kanzlerin hinaus, von weiteren Kabinettsmitgliedern zunächst keine persönlichen Verlautbarungen zum Projekt 115 bekannt. Als Unterstützer sekundierten insbesondere die Innenminister der beiden Kabinette „Merkel I“ und „Merkel II“, Schäuble und de Maizière. Als Motivation der Regierungsspitze kommen wohl drei Faktoren in Frage. Erstens ist ganz offenbar, dass die positiven Effekte des Vorbilds 311 in New York City eine Rolle spielen. Die Einführung der dortigen Behördenrufnummer wurde von Bürgermeister Michael Bloomberg vorangetrieben und soll für seine Wiederwahl ganz wesentlich mitentscheidend gewesen sein.<sup>18</sup> Aus machtpolitischen Interessen bestimmte Inhalte zu präferieren, ist ein wesentliches Moment von Regierungen und bedarf hier keiner weiteren Erörterung. Darüber hinaus hat die Regierungsspitze verstärkt auch die Förderung des IT-Standorts Deutschland im Blick und handelt damit im Interessennetzwerk der IT-Branche. Der Umstand, dass im Vorfeld

Als Motivationsfaktor für Staatssekretär Lemke ist bedeutsam, dass die Kanzlerin bereits auf dem ersten nationalen IT-Gipfel im Dezember 2006 verkündete, das Amt eines Informationsbeauftragten der Bundesregierung („Bundes-CIO“) schaffen zu wollen. Lemke galt als vielversprechender Kandidat, sein Engagement für die einheitliche Behördenrufnummer ist ein Indiz dafür.<sup>23</sup> Er konnte sich letztlich allerdings nicht gegen den Staatssekretär

15 Fn 4, S. 30.

16 Ebd., S. 145.

17 Ebd., S. 30.

18 Stiel/Höfling (2007).

19 Kreml (2006).

20 Harald Lemke ist inzwischen in den einstweiligen Ruhestand versetzt, vgl. Frankfurter Rundschau (2008).

21 Fn 18.

22 Ebd.

23 Ebd.

im Bundesministerium des Innern, Hans-Bernhard Beus, durchsetzen.

### **Involvierte Länder & Kommunen**

Nordrhein-Westfalen ist neben Hessen das bislang einzige teilnehmende Flächenland.<sup>24</sup> Die Interessen sind hier ähnlich gelagert. Durch die Vorreiterrolle beim tatsächlichen Aufbau der Behördenrufnummer lässt sich ein positives Image generieren. Weiterhin bedeutsam ist, dass Nordrhein-Westfalen, im Vergleich zu Hessen, zahlreiche Kommunen zur Teilnahme bewegen konnte. Durch die Teilnahme der großen Städte des Landes Nordrhein-Westfalen entfaltet sich sicher-

Grund liegt darin, dass der Bürger sicherlich nicht in der Lage ist, nach entsprechenden institutionellen Zuständigkeiten zu unterscheiden und sich im Zweifelsfall verständlicherweise an seine eigene Kommune wendet. Für die betroffene Kommunalverwaltung war es in solchen Fällen häufig nicht einfach zu eruieren, wer für das entsprechende Bürgeranliegen schlussendlich verantwortlich zeichnet. Durch die 115 haben die Kommunen künftig jedoch die Möglichkeit, mit Hilfe der Wissensdatenbank Fragen zu beantworten oder den Kunden an die tatsächlich zuständige Landes- oder Bundesbehörde weiterzuleiten. Ein gewaltiger Vorteil der einheitlichen Behördenrufnummer, der

explizit auch der Akteure und damit die unscharfe Kompetenzabgrenzung und -verteilung innerhalb des Systems bzw. zwischen diesen.

Im Gegensatz zum reinen Governance-Ansatz steht aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive beim Multilevel-Governance-Ansatz somit nicht die Interdependenzbewältigung zwischen Staat und nicht-staatlichen Akteuren,<sup>26</sup> sondern zwischen den staatlichen Ebenen im Vordergrund. Diese sind einander nicht hierarchisch untergeordnet, sondern genießen eine weitgehende Eigenständigkeit. So sind die Kommunen in der Wahrnehmung der kommunalen Selbstverwaltung weitgehend autonom. Ebenso sind die Bundesländer bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben weitgehend frei vom Bund. Dies gilt insbesondere für den Bereich der Verwaltungsführung. Der Mehrebenencharakter zeigt sich allerdings nicht nur in der übergreifenden Zusammenarbeit beim Aufbau der einheitlichen Behördenrufnummer, sondern auch in ihrem Realbetrieb. Das technische Grundgerüst zum Betrieb der Rufnummer stellt die Projektgruppe des Bundesministeriums des Innern und des Bundeslandes Hessen zur Verfügung. Dies umfasst unter anderem die Weiterleitung der Anrufe zu den zuständigen Servicecentern und die Bereitstellung der Wissensdatenbank. Die eigentliche Arbeit wird jedoch von den jeweiligen Bundes- und Landesbehörden sowie insbesondere den Kommunen geleistet. Diese betreiben die Servicecenter und füllen die Wissensdatenbank mit Informationen.

## **»Das Projekt D115 involviert politisch-administrative Akteure aller systemischen Ebenen.«**

lich ein Verstärkungseffekt in Richtung Implementation. Darüber hinaus war es Nordrhein-Westfalen möglich, auf das bereits bestehende Projekt „Nordrhein-Westfalen direkt“ (früher Call-NRW) aufzubauen.<sup>25</sup>

Ganz ähnlich wie bei den Flächenländern ist im Hinblick auf die teilnehmenden Kommunen und Stadtstaaten auf den Imagegewinn und eine Verbesserung der Bürgerorientierung als Motivationsgrundlage zu verweisen. Allerdings haben die Kommunen und Stadtstaaten – als Träger des 1<sup>st</sup> Levels – neben den Vorteilen auch einen Großteil der notwendigen Investitions- und Betriebskosten zu tragen. Erschwerend kommt hinzu, dass durch die Behördenrufnummer 115 die Kommunen zusätzlich die Kosten zu tragen haben, welche durch Fragen entstehen, für deren Beantwortung organisatorisch die Länder und der Bund zuständig sind. Bei genauerer Betrachtung ergibt sich aber durchaus eine Entlastung für die Kommunen. Diese Entlastung folgt aus der Tatsache, dass die kommunale Ebene auch bislang in großem Umfang von Anfragen betroffen war, für die sie originär gar nicht zuständig ist. Der

sowohl für die Bundesländer als auch für die Kommunen zutrifft, ist die Entlastung der Fachabteilungen. Durch die Schaffung einer Wissensdatenbank müssen viele Anliegen nicht mehr an Experten weitergereicht werden, sondern lassen sich direkt aus dem Servicecenter beantworten.

### **Die Behördenrufnummer als Multilevel-Governance-Projekt**

Nachdem mit dem Multilevel-Governance-Ansatz die theoretischen Grundlagen skizziert und das Projekt D115 sowie die beteiligten Akteure vorgestellt wurden, können nunmehr beide Aspekte zusammengeführt werden. Im Zentrum steht hierbei das vorgestellte E-Government-Vorhaben als Multilevel-Governance-Projekt.

Multilevel-Governance ist eine analytische Methode der Politikwissenschaft. Das zentrale Merkmal des Mehrebenenansatzes konzentriert sich auf die Mehrebenenverflechtung politisch-administrativer Strukturen. Ein weiteres Merkmal konzentriert sich nicht nur auf die Verflechtung dieser Ebenen, sondern

Ein weiteres Charakteristikum des Ansatzes ist die Bedeutung verschiedener Interaktionsmechanismen. Dem traditionellen Verwaltungsverständnis folgend, müsste sich die Einführung einer einheitlichen Behördenrufnummer wesentlich von der tatsächlichen Form unterscheiden. In der klassischen Verwaltungsforschung stand spätestens seit Max Webers Bürokratiemodell die Hierarchie als Interaktionsmechanismus im Zentrum der Aufmerksamkeit. Die Einführung einer

<sup>24</sup> Die Stadtstaaten können an dieser Stelle wie Kommunen betrachtet werden, da sie den gleichen Vor- und Nachteilen gegenüberstehen.

<sup>25</sup> Lucke (2007).

<sup>26</sup> vgl. Fn 2.

einheitlichen Behördenrufnummer müsste demnach den Logiken hierarchischer Determinanten folgen. Im vorliegenden Fall ist eine hierarchische Steuerung, über die systemischen Ebenen des Bundesstaates hinweg, jedoch kaum denkbar, denn die Bundesländer sind in ihrer Verwaltungskompetenz autark. Aufgrund verfassungsrechtlicher Vorgaben könnte ferner auch die kommunale Ebene keinesfalls verpflichtet werden, sich an einem solchen Projekt zu beteiligen. Die D115 beruht dementsprechend lediglich auf den Absichtsbekundungen der Bund-Länder-Gremien und der freiwilligen Mitarbeit der Modellregionen. Ein solches Vorgehen widerspricht nicht nur dem hierarchischen Bürokratiemodell, sondern auch der deutschen Verwaltungstradition. Derzeit ist

rufnummer erfolgreich sein, ist sie auf die Akzeptanz und insbesondere die Nachfrage der Bürger angewiesen. Die 115 und die Bürgerinnen und Bürger treffen demnach wie in einem Markt aufeinander. Um eine bundesweite Einführung der einheitlichen Behördenrufnummer realisieren zu können, ist es notwendig, eine entsprechende Nachfrage zu generieren. Weitere Kommunen lassen sich ohne gesetzliche Regelung ggf. nur dann zu einer Teilnahme motivieren, wenn beispielsweise eine unbefriedigte Nachfrage der Bürgerschaft den notwendigen Druck auf die Kommunen ausübt. Dies gilt mit Einschränkungen auch für die Bundesländer.

Selbstverständlich ist auch der Interaktionsmechanismus der Hierarchie im

sehen – und mit Blick auf die genannten Aussagen – haben bislang so gut wie keine kollektiven oder korporativen Akteure von ihrer Vetoplayermacht Gebrauch gemacht. Dies aufgrund des innovativen – Bürokratie durchbrechenden – Charakters des E-Government-Projekts, was einer Umsetzung in der Fläche sehr entgegen kommt.<sup>30</sup> Die einheitliche Behördenrufnummer stellt darüber hinaus ein interessantes Vorhaben dar, welches aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht eine noch genauere Analyse verdient. Begründen lässt sich die Forderung nach einer besonderen Aufmerksamkeit aus Sicht des Multilevel-Governance-Ansatzes, weil das Projekt alle systemischen Ebenen des deutschen Bundesstaates umfasst.

Ferner ist von besonderer Bedeutung, dass das Projekt aus synergetischen Gesichtspunkten für die Verwaltungslandschaft und nicht nur für die Bürgerinnen und Bürger von Bedeutung ist. Die Kommunen nehmen Anrufe zu Themen der Bundesländer und des Bundes entgegen und beantworten diese nach Möglichkeit umgehend. In der deutschen Verwaltungstradition hat ein solches Vorgehen elementaren Neuigkeitswert. Die komplizierte Aufteilung von Zuständigkeiten im Bundesstaat wird durch diese Einstellung und das umgesetzte Vorgehen vom „Problem des Bürgers“ zum „Problem der Verwaltung“. Weitere Forschungsaktivitäten könnten Aufschluss über den Erfolg dieses übergreifenden und auf Netzwerkstrukturen basierenden Ansatzes generieren. Für die Praxis könnten diese Erkenntnisse, wie auch ein Erfolg der Behördenrufnummer 115, wichtige Hinweise für künftige Projekte liefern. Die so gewonnenen Informationen wären deshalb besonders wertvoll, weil in Zukunft nachhaltig die Notwendigkeit für ebenenübergreifende Modernisierungsprojekte besteht und insgesamt auch aufgrund der künftig stei-

## »Durch den Mehrebenencharakter dominiert der Interaktionsmodus einer Verhandlungslösung im Politiknetzwerk.«

den Autoren kein weiteres derart großes Modernisierungsprojekt bekannt, dass einen solchen Weg einschlägt, um eine ebenenübergreifende Reform umzusetzen.

Die einheitliche Behördenrufnummer lässt sich daher mit dem Governance-Ansatz sehr gut analytisch fassen, da dieser danach fragt, welche Interaktionsmuster zur Bewältigung von Problemen verwendet werden. Offenkundig nutzt das E-Government-Projekt D115 sehr intensiv den Interaktionsmechanismus des Netzwerks. Ein Netzwerk ist insbesondere dadurch gekennzeichnet, dass sich seine Mitglieder am freiwilligen Interessenaustausch beteiligen. Deren Interessen wirken auf die beschriebene Motivation der Akteure und Akteursgruppen. Den Teilnehmern gleichberechtigter Partner eines Netzwerkes kann nicht einfach „kraft Amtes“ ein Handeln auferlegt werden.<sup>27</sup>

Neben dem dominierenden Mechanismus des Netzwerkes lassen sich auch Elemente des Interaktionsmechanismus des Wettbewerbs respektive des Marktes erkennen. Soll die einheitliche Behörden-

E-Government-Projekt D115 nicht gänzlich auszublenden. Er findet sich beispielsweise im Serviceversprechen, welches alle Teilnehmer einhalten müssen. Über die Einhaltung wacht die Projektgruppe in Kooperation mit dem betreffenden Teilnehmer. Kommt es zu Verstößen, so können diese zwar nicht direkt sanktioniert werden, die Gesamtheit der Teilnehmer, die Projektgruppe und der Lenkungsausschuss entfalten im Falle andauernder Verstöße jedoch Druck. Hierarchische Elemente zeigen sich ergänzend auch in der von allen Teilnehmern zu unterzeichnenden Projektcharta. In dieser sind beispielsweise Berichtspflichten zum Monitoring des Serviceversprechens festgelegt.<sup>28</sup>

### Ausblick & Forschungsbedarf

Die Behördenrufnummer D115 soll künftig einen deutlichen Schub beim Bürgerservice bringen. Aufgrund der Tatsache, dass es sich um ein junges Projekt handelt, ist es für valide Aussagen zum Wert und Nutzen der D115 noch zu früh. Erste positive Ergebnisse zeigen sich jedoch bereits im kommunalen Raum.<sup>29</sup> Insgesamt ge-

27 Schimank (2007).

28 Bundesministerium des Innern/Land Hessen (2009).

29 Wolf-Hegerbekermeier (2010).

30 Zum Veto-Player-Theorem siehe Tsebelis (2002); Der Freistaat Bayern sieht das Projekt in Teilen reserviert, um ein Beispiel zu nennen: „Aus der Sicht Bayerns wirft das Projekt nach wie vor zahlreiche Fragen auf. Bayern kann das Projekt derzeit nicht aktiv unterstützen.“ Hierzu: Böllhoff (2009), S. 14.

genden Anforderungen rund um die Thematik E-Government. Dies zeigen diverse E-Government-Projekte, aber auch z.B. das Nationale Waffenregister oder das Erheben von statistischen Daten, um nur zwei Beispiele zu nennen. Weitere denkbare Vorhaben, welche die Erkenntnisse des Projekts 115 nutzen könnten, sind ebenenübergreifende Shared Service Center oder Projekte zur Prozessoptimierung zwischen unterschiedlichen Ebenen im Bundesstaat.

#### Literatur

Benz, A./Lütz, S./Schimank, U./Simonis, G. (2007a): Einleitung, in: Benz, A./Lütz, S./Schimank, U./Simonis, G., (Hrsg.): Handbuch Governance – Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden, S. 9-28.

Benz, A./Lütz, S./Schimank, U./Simonis, G. (Hrsg.) (2007b): Handbuch Governance – Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden.

Böllhoff, D. (2009): Einheitliche Behördenrufnummer D115 – Erste Erfahrungen mit dem 115-Service und Strategie zur Partnergewinnung weiterer Partner für den D115-Verbund. Vortrag auf dem 14. Ministerialkongress, 11. September 2009, [www.bearingpoint.de](http://www.bearingpoint.de) (abgerufen 25.09.2010).

Bundesministerium des Innern/Land Hessen (Hrsg.) (2008): Projekt D115 – Einheitliche Behördenrufnummer. Feinkonzept. Version 1.1, 08.10.2008, [www.d115.de](http://www.d115.de) (abgerufen 25.09.2010).

Bundesministerium des Innern/Land Hessen (Hrsg.) (2009): Projektcharta D115, [www.d115.de](http://www.d115.de) (abgerufen am 25.09.2010).

Bundesministerium des Innern/Land Hessen (Hrsg.) (2010a): Einheitliche Behördenrufnummer 115 – Vom Projekt D115 zum 115-Service, [www.d115.de](http://www.d115.de) (abgerufen 25.09.2010).

Bundesministerium des Innern/Land Hessen (Hrsg.) (2010b): Das Projekt D115 – Einheitliche Behördenrufnummer, [www.d115.de](http://www.d115.de) (abgerufen 25.09.2010).

CDU/CSU/FDP (Hrsg.) (2009): Wachstum. Bildung, Zusammenhalt. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP – 17. Legislaturperiode, [www.cdu.de](http://www.cdu.de) (abgerufen 25.09.2010).

Frankfurter Rundschau (2008): Westerfeld statt Lemke – Regierung wechselt IT-Staatssekretär aus, [www.fr-online.de](http://www.fr-online.de) (abgerufen 25.09.2010).

Krempel, S. (2006): IT-Gipfel der Bundesregierung erntet kaum gute Noten, [www.heise.de](http://www.heise.de) (abgerufen 25.09.2010).

Lucke, J. v. (2007): Überlegungen zum Bürgertelefon D115 aus wissenschaftlicher Sicht, [www.amt24.de](http://www.amt24.de) (abgerufen 25.09.2010).

Mayntz, R./Scharpf, F.W. (1995): Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus, in: Mayntz, R./Scharpf, F. W. (Hrsg.): Gesell-

schaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, Frankfurt a.M., S.39-72.

Reiners, M. (2008): Verwaltungsstrukturereformen in den deutschen Bundesländern. Radikale Reformen auf der Ebene der staatlichen Mittelinstanz, Wiesbaden.

Schimank, U. (2007): Elementare Mechanismen, in: Benz, A./Lütz, S./Schimank, U./Simonis, G. (Hrsg.): Handbuch Governance – Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden, S.29-45.

Stiel, H./Höfling, J. (2007): Viel Anschluss unter „115“, [www.informationweek.de](http://www.informationweek.de) (abgerufen 25.09.2010).

Tsebelis, G. (2002): Veto Players – How Political Institutions Work, New York.

Wolf-Hegerbekermeier, T. (2010): D115 im ländlichen Raum. Ein Plädoyer für mehr Bürgerservice, in: DVP , 61. Jg. 10/2010, S.406-411.

#### Redaktionsanschrift:

Prof. Dr. **Veith Mehde** (V.i.S.d.P.), Juristische Fakultät der Leibniz Universität Hannover  
Königsworther Platz 1 | 30167 Hannover  
Tel. (0511) 762 - 8206 | Fax (0511) 762 - 19106  
E-Mail: [mehde@jura.uni-hannover.de](mailto:mehde@jura.uni-hannover.de) | [www: http://www.verwaltungsmanagement.de](http://www.verwaltungsmanagement.de)

#### Redaktionsassistentin (Satz und Layout):

**Heidrun Müller**, IfG.CC – Institute for eGovernment, Potsdam

#### Druck und Verlag:

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG  
Waldseestraße 3-5 | D-76530 Baden-Baden  
Telefon (07221) 2104-0 | Fax (07221) 2104-27

#### Anzeigen:

sales friendly Verlagsdienstleistungen | Siegburger Str. 123 | 53229 Bonn  
Telefon (0228) 978980 | Fax (0228) 9789820  
E-Mail: [roos@sales-friendly.de](mailto:roos@sales-friendly.de)

Die Zeitschrift sowie alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags.

Namentlich gekennzeichnete Artikel müssen nicht die Meinung der Herausgeber/Redaktion wiedergeben. Unverlangt eingesandte Manuskripte – für die keine Haftung übernommen wird – gelten als Veröffentlichungsvorschlag zu den Bedingungen des Verlages. Es werden nur unveröffentlichte Originalarbeiten angenommen. Die Verfasser erklären sich mit einer nicht sinnentstellenden redaktionellen Bearbeitung einverstanden.

#### Erscheinungsweise: sechsmal jährlich

#### Bezugspreise:

Jahresabonnement 2011 (Normalpreis, Studentenpreise): 144,- Euro\*, Einzelheft 28,- Euro. Die Preise verstehen sich inkl. MwSt., zzgl. Versandkosten; Kündigung jeweils drei Monate zum Kalenderjahresende. Bestellungen nehmen entgegen: der Buchhandel und der Verlag. Zahlungen jeweils im Voraus an: Nomos Verlagsgesellschaft, Postbank Karlsruhe, Konto 73636-751 (BLZ 660 100 75) und Stadtparkasse Baden-Baden, Konto 5-002266 (BLZ 662 500 30). ISSN 0947-9856

\* Preis inkl. MwSt., zzgl. Vertriebs-/Direktbeorderungsgebühren Inland (7,70 Euro/2,14 Euro) 9,84 Euro.