

Bernd Schmidt

ist Diplom-Ökonom und Leiter der Gruppe „Bürokratiekostenmessung“ im Statistischen Bundesamt.

Daniel Kuehnhenrich

ist studierter Wirtschafts- und Kommunikationswissenschaftler und als Referent im Grundsatzreferat in der Gruppe „Bürokratiekostenmessung“ für die Entwicklung des Lebenslagen-Modells, die Berechnung des Bürokratiekostenindex und die internationale Koordination verantwortlich.

Christian Zipse

ist Diplom-Volkswirt und als Referent im Grundsatzreferat in der Gruppe „Bürokratiekostenmessung“ für die methodische Weiterentwicklung sowie die nationale und internationale Koordination verantwortlich.

Dr. Daniel Vorgrimler

ist promovierter Volkswirt und Leiter des Grundsatzreferats in der Gruppe „Bürokratiekostenmessung“ des Statistischen Bundesamtes und für die methodische Weiterentwicklung der Statistik verantwortlich. Ein weiterer Schwerpunkt seiner Arbeit liegt in vertiefenden Analysen zu den Bürokratiekosten.

ENTLASTUNGEN SPÜRBARER MACHEN – WIE WIRD DER KONTAKT ZUR VERWALTUNG WAHRGENOMMEN?

Bernd Schmidt, Daniel Kuehnhenrich, Christian Zipse,
Dr. Daniel Vorgrimler

↳ **Schlüsselwörter:** Zufriedenheitsbefragung – Lebenslagen-Modell – Spürbarkeit – Bürokratieabbau – Bevölkerungsbefragung

ZUSAMMENFASSUNG

Trotz statistisch nachweisbarer Erfolge beim Umsetzen von Maßnahmen des Bürokratieabbaus wird häufig eine mangelnde Spürbarkeit der Vereinfachungsmaßnahmen kritisiert. Deshalb hat die Bundesregierung das Statistische Bundesamt damit beauftragt, Zufriedenheitsbefragungen mit behördlichen Dienstleistungen auf der Grundlage eines Lebenslagen-Modells zu entwickeln und durchzuführen. Im Zentrum der Befragungen stehen dabei subjektive Erfahrungen beim Kontakt mit Behörden innerhalb bedeutender Ereignisse wie der Geburt eines Kindes oder einer Unternehmensgründung. Diese Lebenslagen werden zunächst detailliert beschrieben und dann durch repräsentative Befragungen untersucht. Ziel ist es, aus den Ergebnissen Maßnahmen für einen spürbareren Bürokratieabbau abzuleiten.

↳ **Keywords:** satisfaction survey – life situations model – appreciability – bureaucracy reduction – population survey

ABSTRACT

Although successes have been achieved in implementing bureaucracy reduction measures, as is shown by statistics, it is often criticised that simplification measures are not easily noticeable. Therefore the Federal Government has commissioned the Federal Statistical Office to develop and conduct satisfaction surveys regarding administrative services, based on a life situations model. The surveys focus on subjective experiences when dealing with public authorities during certain important events such as the birth of a child or the foundation of an enterprise. These life situations will first be described in detail and then examined employing representative surveys. The goal is to take the results as a basis for developing measures for more noticeable bureaucracy reduction.

1

Einleitung

Im Jahr 2006 hat die Bundesregierung das Programm „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ aufgelegt. Prägendes Kennzeichen des Programms war und ist die Messung der Bürokratiekosten der Wirtschaft durch Informationspflichten nach der Methodik des Standardkosten-Modells (SKM). Die Daten dieser Bestandsmessung bildeten die Grundlage für die anschließende Identifizierung und systematische Realisierung von Vereinfachungsmaßnahmen. Eine wichtige Rolle bei der Umsetzung des Programms nimmt mit seiner Beratungs- und Kontrollfunktion der ebenfalls im Jahr 2006 eingerichtete unabhängige Nationale Normenkontrollrat ein. Im Jahr 2009 wurde das Standardkosten-Modell erweitert hin zur Ermittlung des gesamten Erfüllungsaufwands, der den einzelnen Normadressaten – Bürgerinnen und Bürgern, Wirtschaft und Verwaltung – aus der Befolgung bundesrechtlicher Regelungen entsteht. In einer im Auftrag der Europäischen Kommission erstellten Studie wird die Messung des Erfüllungsaufwandes zu den besten Instrumenten weltweit für die Bewertung der Kosten von Regelungsvorhaben als Teil der Gesetzesfolgenabschätzung gezählt. (Renda und andere, 2013)

Trotz der auch statistisch nachweisbaren Erfolge bei der Umsetzung von Bürokratieentlastungen in den letzten beiden Legislaturperioden wird in der Öffentlichkeit oftmals darauf hingewiesen, dass die Maßnahmen zum Abbau von Bürokratiekosten von den betroffenen Akteuren nicht spürbar wahrgenommen werden. So gab zum Beispiel im BDI-Mittelstandspanel des Frühjahrs 2013 keines der 935 online befragten Unternehmen an, dass die bürokratische Belastung in den vergangenen fünf Jahren gesunken sei. Im Gegenteil: knapp 90 % der Unternehmen äußerten, dass die Belastung gestiegen sei. (Bundesverband der Deutschen Industrie e. V./Ernst & Young GmbH/IKB Deutsche Industriebank AG, 2013) Auf die Kritik der fehlenden Spürbarkeit der Abbaubemühungen hat die Bundesregierung in ihrem Arbeitsprogramm „Bessere Rechtsetzung 2014“ der laufenden Legislaturperiode reagiert. (Bundesregierung, 2014a) Bereits das erste Kapitel dieses Arbeitsprogramms trägt die Überschrift „Entlastungen spürbarer machen“. Dort findet sich auch folgender Arbeitsauftrag an das Statistische Bundesamt:

„Das Statistische Bundesamt wird künftig ergänzend zu den bisher eingeführten quantitativen Verfahren des Regierungsprogramms Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung regelmäßig Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen befragen, wie sie innerhalb bestimmter Lebenslagen den Kontakt und die Zusammenarbeit mit der Verwaltung wahrnehmen. Gerade die Behördenkontakte sind es, bei denen der Einzelne mit Bürokratie konfrontiert wird. Aus den Ergebnissen der Befragung sollen Hinweise zu möglichen Optimierungen von Verwaltungskontakten von Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen abgeleitet werden.“ (Bundesregierung, 2014a, Seite 1)

Die vom Statistischen Bundesamt entwickelte Zufriedenheitsbefragung auf der Grundlage eines Lebenslagen-Modells basiert auf internationalen Erfahrungen im Bereich der Verwaltungsmodernisierung und Analyse der Kundenzufriedenheit. So verfolgt die französische Regierung bereits seit 2008 einen derartigen Ansatz. In umfangreichen Studien wurde die Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen, Vereine und der Verwaltung untersucht. (Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, o. J.) Aus den Ergebnissen wurden Verbesserungsmaßnahmen wie das zentrale Online-Portal «mon.service-public.fr» initiiert. Im Rahmen eines gemeinsamen Seminars zum Thema „Bessere Rechtsetzung“ im Bundeskanzleramt im Jahr 2013 stellte die französische Regierungsdelegation Vertreterinnen und Vertretern der Bundesregierung die Methodik und wichtigsten Ergebnisse der französischen Vorgehensweise vor. (Bundesregierung, 2014b)

Der folgende Beitrag skizziert die vom Statistischen Bundesamt für Deutschland entwickelte Zufriedenheitsbefragung auf der Grundlage eines Lebenslagen-Modells.

2

Die Grundidee der Zufriedenheitsbefragungen auf der Basis eines Lebenslagen-Modells

Wie im Arbeitsprogramm 2014 der Bundesregierung formuliert stehen im Mittelpunkt der Zufriedenheitsbefragungen der Behördenkontakt als „Ort“, an dem Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen Bürokratie

wahrnehmen. Zur besseren Strukturierung und Operationalisierung der Befragung wird der Grund für einen Behördenbesuch in einen speziellen Kontext, die sogenannte Lebenslage, gestellt. Unter einer Lebenslage wird ein besonderes Ereignis verstanden, das weitere Folgen nach sich zieht und eine Interaktion mit der Verwaltung auslöst. Beispiele hierfür sind bei den Bürgerinnen und Bürgern die Geburt eines Kindes und bei der Wirtschaft die Gründung eines Unternehmens. Diese Ausrichtung auf Lebenslagen, der das Modell seinen Namen verdankt, hat den Vorteil, dass die Zufriedenheit und die Erfahrungen mit der Verwaltung vor einem gleichen Hintergrund abgefragt werden. Die Befragten, die innerhalb einer Lebenslage interviewt werden, gehen so mit den möglichst gleichen Anliegen und Anlässen auf eine Behörde zu. Dies erhöht die Vergleichbarkeit der Befragungsergebnisse zwischen den einzelnen befragten Akteuren bezüglich ihrer Angaben zur Zufriedenheit.

Im Gegensatz zur quantitativ ausgerichteten Bürokratiekostenmessung nach dem SKM ergeben sich qualitative Kennzahlen zur Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger beziehungsweise Unternehmen mit der Verwaltung. Diese werden in einer repräsentativen Befragung erhoben. Das Maß für die Zufriedenheit setzt sich aus einer Vielzahl von Kennzahlen zusammen, die für die Zufriedenheit der Nutzerinnen und Nutzer von Verwaltungsdienstleistungen prägend sind. Mithilfe dieser Kennzahlen wird es möglich, Stärken und Schwächen bei einzelnen Behördendienstleistungen aufzuzeigen. Diese können dazu genutzt werden, das im Arbeitsprogramm genannte Ziel zu erreichen, nämlich „Hinweise zu möglichen Optimierungen von Verwaltungskontakten“ zu erhalten.

Übersicht 1

Standardkosten-Modell und Lebenslagen-Modell im Vergleich

	Bürokratiekostenmessung nach dem Standardkosten-Modell	Zufriedenheitsbefragung nach dem Lebenslagen-Modell
Ansatz	quantitativ-objektiv	qualitativ-subjektiv
Messgröße	Kosten/Zeitaufwand	Zufriedenheit/Komplexität
Messobjekt	Vorgaben/Pflichten	Behördenkontakte innerhalb von Lebenslagen
Perspektive	Gesetze/Verordnungen	Bürgerinnen und Bürger/Wirtschaft
Stichprobe	gezielte Auswahl der Befragten/Expertenwissen	breite Zufallsauswahl
Ergebnis	Bilanzierungssystem	Kennzahlensystem
Anwendung	viele europäische Länder	vor allem Frankreich

Der quantitative Ansatz der Bürokratiekostenmessung nach dem Standardkosten-Modell wird dem qualitativen Ansatz der Zufriedenheitsbefragung nach dem Lebenslagen-Modell vergleichend gegenübergestellt. [↘ Übersicht 1](#)

3

Auswahl der Lebenslagen

Wie beschrieben stellen die verschiedenen Lebenslagen die Befragungsgrundlage dar. Daher mussten im ersten Schritt aufgrund des sehr großen Spektrums denkbarer Lebenslagen der Bürgerinnen und Bürger und der Unternehmen diejenigen ausgewählt werden, die in die Untersuchung einfließen. Das Vorgehen bei der Auswahl der Lebenslagen für die Bürgerinnen und Bürger unterschied sich dabei vom Vorgehen bei den Unternehmen. Zunächst wurde vom Statistischen Bundesamt sowohl für Bürgerinnen und Bürger als auch für Unternehmen ein Vorschlag potenziell einzubeziehender Lebenslagen erstellt und diese Vorschlagsliste mit ausgewählten Interessenvertretern mit der Bitte um Ergänzung abgestimmt. Letztlich umfasste die Vorschlagsliste 36 Lebenslagen bei den Bürgerinnen und Bürgern und 22 Lebenslagen bei den Unternehmen.

3.1 Lebenslagen der Bürgerinnen und Bürger

Mit den verantwortlichen Stellen im Bundeskanzleramt wurde vereinbart, dass insgesamt 20 Lebenslagen in die Zufriedenheitsbefragung der Bürgerinnen und Bürger einbezogen werden. Die Vorschlagsliste des Statistischen Bundesamtes umfasste ursprünglich 36 Lebenslagen, wobei hierin auch drei Lebenslagen aus dem Bereich der Kriminalität (Opfer / Täter / Zeuge einer Straftat) enthalten waren. Da sich diese für eine telefonische Befragung nicht eignen, wurden sie von der Vorschlagsliste gestrichen. So standen 33 Lebenslagen der Bürgerinnen und Bürger für eine Auswahl bereit.

Um hieraus 20 Lebenslagen auszuwählen, wurden 1 000 Personen in einer Vorbefragung zum einen danach befragt, von welchen Lebenslagen sie in den letzten fünf Jahren betroffen waren, und zum anderen, bei welcher Lebenslage sie mit dem Behördenkontakt am wenigsten

zufrieden waren. Die Befragung wurde als 48-Stunden-Online-Befragung durch einen externen Dienstleister durchgeführt.

Für die Hauptuntersuchung muss ein Mindestmaß an Inzidenz (persönliche Betroffenheit von einer Lebenslage) gegeben sein; nur dann ist die Befragung in dem vorgegebenen Zeitfenster von drei Monaten erfolgreich durchzuführen. Daher wurden in einem ersten Auswahlsschritt acht Lebenslagen ausgeschlossen, weil sie weniger als 25 Nennungen in der Vorbefragung aufweisen konnten. Lediglich mit der Lebenslage Altersarmut wurde anders verfahren. Diese wies zwar nur 23 Nennungen auf, wurde aber nicht aus der Hauptbefragung ausgeschlossen, weil die Vorbefragung aufgrund ihres Erhebungsdesigns nur eine Repräsentativität bis zum 69. Lebensjahr garantieren konnte. Wegen des gewählten Befragungsmediums Internet ist davon auszugehen, dass der Personenkreis über 69 Jahre aufgrund seiner eingeschränkten Internetnutzungsquote in der Befragung unterrepräsentiert ist und damit die Anzahl der Nennungen die Inzidenz für diese Lebenslage nicht angemessen wiedergibt. Haushaltsbefragungen der amtlichen Statistik zu Informations- und Kommunikationstechnologien stützen diese Annahme, da weniger als die Hälfte der Menschen über 65 Jahren das Internet nutzen, während dieser Anteil in den anderen Altersklassen bei 90 bis 99 % liegt. (Statistisches Bundesamt, 2015c)

In einem zweiten Schritt wurden dann die verbliebenen 25 Lebenslagen auf die eingangs anvisierten 20 Lebenslagen reduziert, indem für diese zunächst eine durchschnittliche Reichweite beziehungsweise Betroffenheit und eine durchschnittliche Unzufriedenheit berechnet wurde. Anschließend wurde jede einzelne Lebenslage einer der folgenden vier Klassen zugeteilt:

- › Klasse I: Überdurchschnittliche Reichweite, überdurchschnittliche Unzufriedenheit
- › Klasse II: Unterdurchschnittliche Reichweite, überdurchschnittliche Unzufriedenheit
- › Klasse III: Überdurchschnittliche Reichweite, unterdurchschnittliche Unzufriedenheit
- › Klasse IV: Unterdurchschnittliche Reichweite, unterdurchschnittliche Unzufriedenheit

Das Schema dieser Zuteilung ist in Grafik 1 auf Seite 60 dargestellt, wobei sich die vier Felder (Klassen) aus dem

arithmetischen Mittel der Betroffenheit (horizontale Linie in der Abbildung) und der Zufriedenheit (vertikale Linie) ableiten. In der Hauptbefragung werden nun die 20 Lebenslagen untersucht, die zu den Klassen I bis III gehören und ein Mindestmaß an Inzidenz aufweisen (siehe oben). Übersicht 2 führt sowohl die ausgewähl-

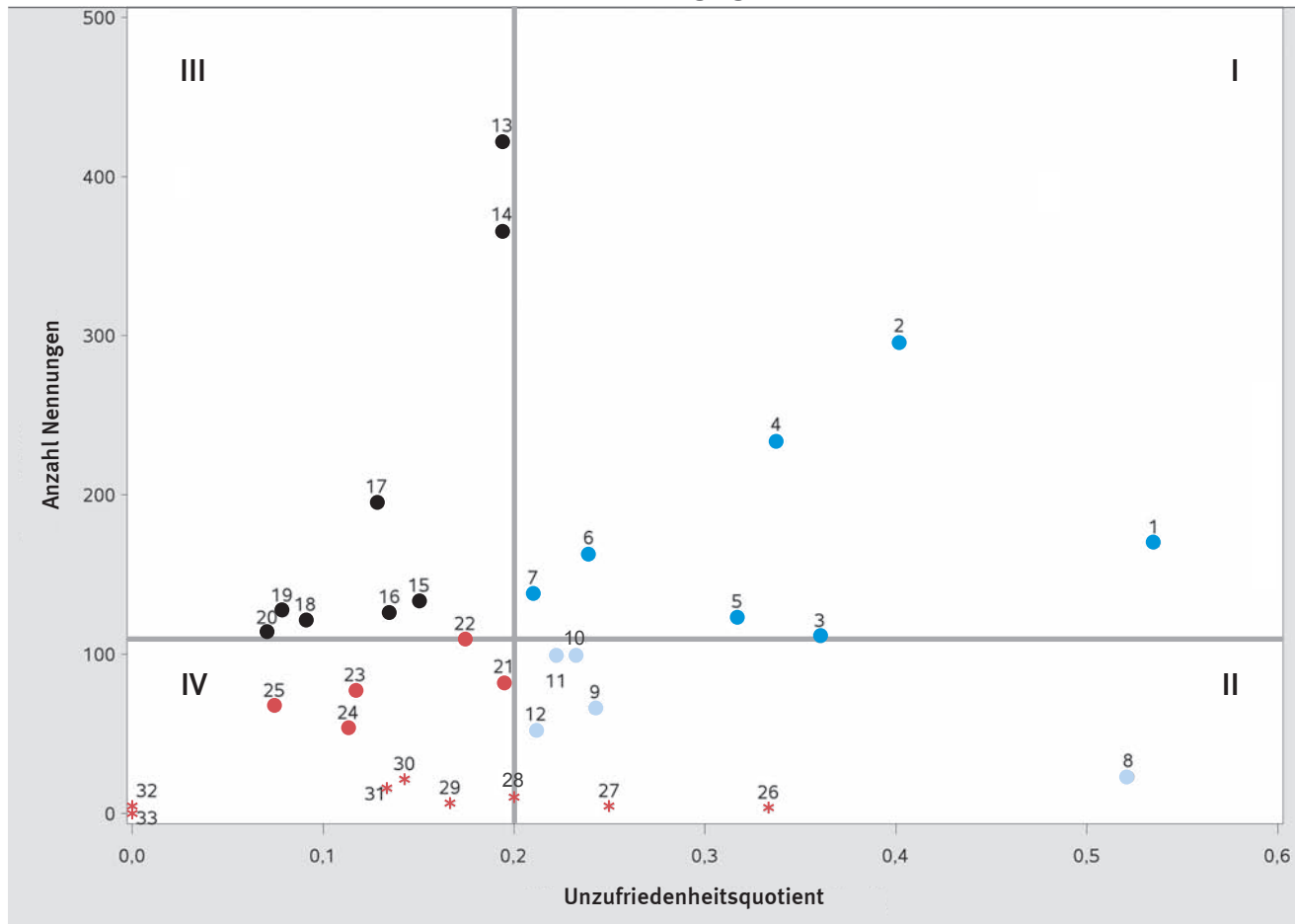
Übersicht 2

Lebenslagen der Bürgerinnen und Bürger nach Auswahlklassen

Klasse	Nr.	Lebenslage
I	1	Ich bin arbeitslos geworden.
	2	Eine mir nahestehende Person ist gestorben.
	3	Ich bin in finanzielle Probleme geraten und nun auf Hilfe angewiesen.
	4	Ich selbst oder eine mir nahestehende Person ist längerfristig krank.
	5	Ich selbst oder eine mir nahestehende Person ist auf Pflege angewiesen.
	6	Ich selbst oder eine mir nahestehende Person lebt mit einer Behinderung.
	7	Ich habe eine Berufsausbildung oder ein Studium aufgenommen.
II	8	Ich bin von Altersarmut betroffen und nun auf Hilfe angewiesen.
	9	Ich habe staatliche Hilfen oder Einrichtungen zur Kinderbetreuung in Anspruch genommen.
	10	Ich bin in den Ruhestand eingetreten.
	11	Ich habe Wohneigentum gekauft.
	12	Ich habe mich scheiden lassen/eine Lebenspartnerschaft auflösen lassen.
III	13	Ich bin umgezogen.
	14	Ich habe ein Fahrzeug zugelassen.
	15	Ich bin ins Berufsleben eingestiegen.
	16	Ich habe einen Zweitjob aufgenommen.
	17	Ich engagiere mich ehrenamtlich in einem Verein.
	18	Ich habe geheiratet/eine Lebenspartnerschaft eintragen lassen.
	19	Ich bin Mutter/Vater geworden.
	20	Ich habe eine gesundheitliche Willensbekundung (Patientenverfügung) erstellt.
IV	21	Ich nehme haushaltsnahe Dienstleistungen in Anspruch.
	22	Ich habe Wohneigentum gebaut/modernisiert.
	23	Ich habe meinen Nachlass geregelt.
	24	Ich habe für einen Verein/Bürgerinitiative eine Veranstaltung organisiert.
	25	Ich habe mein Kind eingeschult.
V	26	Ich arbeite im Ausland.
	27	Ich gründe einen Verein/eine Bürgerinitiative.
	28	Ich wandere aus einem EU-Land ein.
	29	Ich lasse mich einbürgern.
	30	Ich adoptiere ein Kind.
	31	Ich wandere aus einem Nicht-EU-Land ein.
	32	Ich kann die Sorgepflicht nicht erfüllen.
	33	Ich wohne altersbedingt betreut.

Grafik 1

Matrix der Betroffenheit und Unzufriedenheit auf Basis der Vorbefragung



2015 - 01 - 0382

ten als auch die nicht ausgewählten Lebenslagen auf. Die Nummerierung entspricht den Punktnummern in Grafik 1. Die aufgrund einer zu geringen Inzidenz ausgeschlossenen Lebenslagen sind in Übersicht 2 der Klasse V zugeordnet und in Grafik 1 mit einem Sternchen gekennzeichnet. [↘ Grafik 1 und Übersicht 2](#)

3.2 Lebenslagen der Unternehmen

Mit 22 Lebenslagen, die den klassischen Lebenszyklus eines Unternehmens von der Gründung über die Wachstumsphase bis hin zur möglichen Geschäftsaufgabe nachzeichnen, standen für diese Gruppe deutlich weniger Lebenslagen zur Auswahl als für die Bürgerinnen und Bürger. Vereinbart wurde, zehn Lebenslagen in die weitere Untersuchung einzubeziehen. Aufgrund des einfacheren Zugangs und des vorliegenden Expertenwissens

wurde in diesem Fall die Auswahl der in die Befragung einzubeziehenden Lebenslagen über eine Konsultation von Verbänden und Gewerkschaften vorgenommen. Während einer Besprechung im Bundeskanzleramt wurden ausgewählten Interessensvertretungen nicht nur die methodische Vorgehensweise, sondern auch die potenziellen Lebenslagen vorgestellt. Aus den im Nachgang zu der Veranstaltung eingegangenen fachlichen Rückmeldungen wurden folgende zehn Lebenslagen für die Befragung ausgewählt:

- › Bau einer Betriebsstätte
- › Forschung und Entwicklung
- › Teilnahme an Ausschreibungsverfahren
- › Aus- und Weiterbildung
- › Geschäftsaufgabe/-übergabe

- › Einstellung von Beschäftigten
- › Import und Export
- › Finanzen und Steuern
- › Gründung eines Unternehmens
- › Arbeitssicherheit und Gesundheit

4

Reisen durch die Behördenlandschaft

Untersuchungsgegenstand sind die Behörden, mit denen die Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen innerhalb ihrer Lebenslage in Kontakt stehen. Daher muss vor einer Befragung definiert werden, welche Behördenkontakte für eine Lebenslage relevant („typisch“) sind. Mit anderen Worten: Wie sieht die „Reise durch die Behördenlandschaft“ für die Bürgerinnen und Bürger sowie die Unternehmen in einer Lebenslage aus? Um diese Frage beantworten zu können, wurde die aus dem Marketing stammende sogenannte „Customer-Journey-Analyse“ auf den Untersuchungsgegenstand der Zufriedenheitsbefragung übertragen. Diese Methode erfasst, welche Einzelschritte Kundinnen und Kunden beziehungsweise im vorliegenden Fall Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen tätigen müssen, um ihr Ziel (Erwerb eines Produkts oder hier einer Behördendienstleistung) zu erreichen. Der Ansatz zielt darauf ab, dass sich Anbieter von Waren oder Behördenleistungen in die Situation und Perspektive der Nachfrager hineinversetzen. Die Methode gewinnt vor allem im Online-Vertrieb an Bedeutung.¹ (Holland/Flocke, 2014)

Für die ausgewählten Lebenslagen entwickelte das Statistische Bundesamt einen inhaltlichen Vorschlag für diese Behördenreisen und diskutierte diesen mit Betroffenen (Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen) sowie Expertinnen und Experten aus entsprechenden Beratungsstellen beziehungsweise Verbänden. Im Ergebnis liegen nun 20 definierte „Reisen durch die Behördenlandschaften“ für die Bürgerinnen und Bürger sowie zehn für die Unternehmen vor, die der Betrachterin und

¹ Auch staatliche Institutionen, wie die britische und die französische Regierung, bedienen sich verstärkt dieses Instruments. (HM Government, 2008)

dem Betrachter einen Eindruck dessen vermittelt, was wann und mit wem innerhalb einer Lebenslage getan werden muss. Nochmals zu betonen gilt, dass nicht alle erdenklichen Behördenkontakte und Anlässe dabei Berücksichtigung finden, sondern die typischen Anlässe einer Lebenslage. Grafik 2 auf Seite 62 zeigt beispielhaft die Behördenreise für die Lebenslage „Heirat/Eintragung einer Lebenspartnerschaft“. [↘ Grafik 2](#)

5

Die Zufriedenheitsbefragungen

Die Zufriedenheitsbefragungen der Bürgerinnen und Bürger und der Unternehmen werden zeitlich versetzt jeweils als Telefonbefragung durchgeführt. Hierzu hat das Statistische Bundesamt einen externen Dienstleister beauftragt. Die Feldphase bei den Bürgerinnen und Bürgern konnte erfolgreich in den Monaten Januar bis März 2015 durchgeführt werden. Bei den Unternehmen sind hierfür die Monate April bis Juni 2015 vorgesehen. Ergebnisse werden für den Sommer 2015 erwartet.

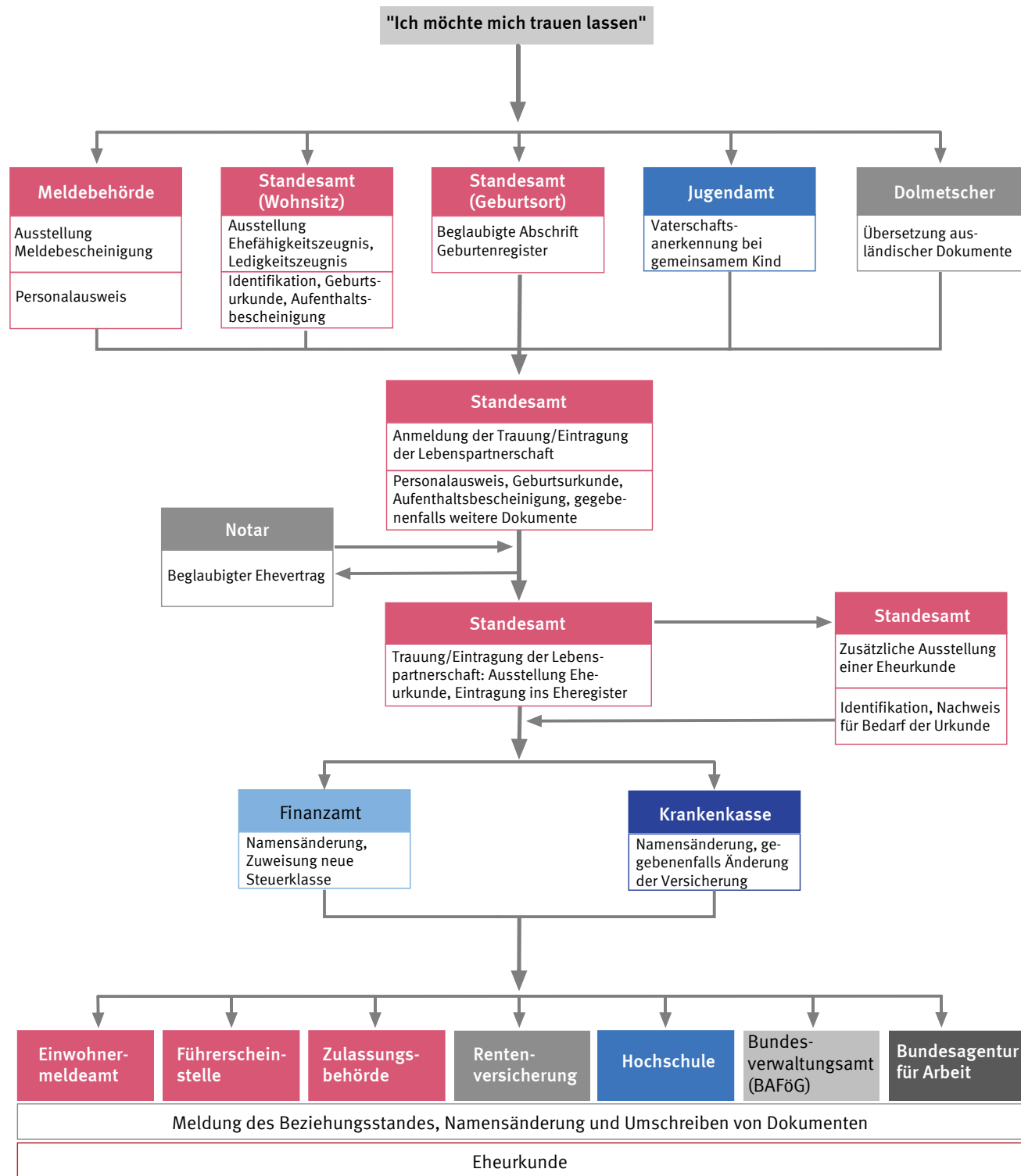
5.1 Kennzahlen zur Zufriedenheit

Der statistische Wert für die Zufriedenheit mit einer Behörde ergibt sich aus dem Zusammenspiel unterschiedlicher Kennzahlen, die einzeln bei den Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen abgefragt werden. Damit soll für die Befragten der abstrakte Begriff „Zufriedenheit“ angemessen operationalisiert beziehungsweise konkretisiert werden. Es wurde ein System mit den in Übersicht 3 auf Seite 63 aufgeführten 16 Kennzahlen entwickelt. [↘ Übersicht 3](#)

Bei der Entwicklung der Kennzahlen dienten die Erfahrungen aus anderen Ländern, insbesondere aus Frankreich, als Ausgangspunkt der Überlegungen. Wichtig war, dass die Kennzahlen zum einen möglichst genau die Zufriedenheitseinschätzung prägende inhaltliche Fragestellungen abbilden und zum anderen die Anzahl an Kennzahlen für eine telefonische Befragung nicht zu groß wird. Darüber hinaus sollen aus den Kennzahlen möglichst die Stärken und Schwächen bei der Erbringung der verschiedenen Behördendienstleistungen und daraus Handlungsempfehlungen für die verantwortlichen politischen Akteure abgeleitet werden können.

Grafik 2

Reise durch die Behördenlandschaft für die Lebenslage "Heirat/Eintragung einer Lebenspartnerschaft"



2015 - 01 - 0381

Letztlich besteht das Ziel der Befragungen nicht nur darin zu erfahren, wie zufrieden die Bürgerinnen und Bürger sowie die Unternehmen mit der deutschen Verwaltung sind, sondern welche Faktoren zu Zufriedenheit beziehungsweise Unzufriedenheit führen. Dies wäre nicht möglich, würde lediglich nach der Gesamtzufriedenheit bezogen auf einen Behördenkontakt gefragt.

Übersicht 3

Kennzahlen zur Zufriedenheit

Verständlichkeit des Rechts
Identifikation der Schritte (was muss ich machen?)
Verständlichkeit und Vollständigkeit der Informationen
Zugang zu den notwendigen Informationen
Möglichkeit von E-Government
Räumliche Erreichbarkeit
Zugang zur richtigen Stelle
Wartezeit
Öffnungszeiten
Informationen über den weiteren Ablauf
Hilfsbereitschaft
Fachkompetenz
Gesamte Verfahrensdauer
Integrität
Neutralität
Vertrauen

Nicht jede Kennzahl hat für die Zufriedenheitseinschätzung die gleiche Bedeutung. Die Bedeutung für die Zufriedenheit ist darüber hinaus über die Lebenslagen gesehen nicht konstant, sondern hängt von dieser ab. So können die Öffnungszeiten der Behörde im einen Falle für die Zufriedenheitseinschätzung der wichtigste Faktor sein, im anderen Falle aber völlig unwichtig, weil das persönliche Erscheinen auf der Behörde nicht notwendig ist. Um dies zu berücksichtigen, werden die Befragten nicht nur nach der Zufriedenheit im Hinblick auf die einzelnen Kennzahlen gefragt, sondern auch nach der Einschätzung, wie wichtig eine bestimmte Kennzahl für die subjektive Zufriedenheit des Einzelnen ist. Hierdurch ergeben sich zwei Ergebnisse. Zum einen kann die Zufriedenheit gewichtet nach der Wichtigkeit der einzelnen Kennzahlen, und damit deutlich genauer, berechnet werden. Zum anderen zeigen die Ergebnisse, innerhalb welcher Konstellationen welche Kennzahlen für die Nutzer von Behördenleistungen wirklich wichtig sind. So können zum Beispiel aufgrund der Ergebnisse Rückschlüsse darauf gezogen werden, in welchen Bereichen der Ausbau von E-Government am sinnvollsten ist. Diese Methodik lehnt sich an die Importance-Per-

formance-Analyse an, die ebenfalls aus dem Bereich des Marketings stammt, um die relevanten und bedeutsamen Faktoren der Kundenzufriedenheit genauer zu analysieren. (Martilla/James, 1977) Sie wird immer häufiger auch angewandt, um die Zufriedenheit von Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen mit öffentlichen und staatlichen Dienstleistungen zu untersuchen. (van Ryzin/Immerwahr, 2007)

5.2 Befragung der Bürgerinnen und Bürger

Rund 7 000 Bürgerinnen und Bürger sind repräsentativ ausgewählt und befragt worden. Zur Auswahl wurde ein Schichtmodell mit über 100 Schichten entwickelt, dessen Schichtmerkmale nach folgenden Kriterien ausgewählt wurden:

- › Signifikante Unterschiede in der Zufriedenheitseinschätzung aus der Online-Befragung: Im Rahmen der Vorbefragung wurden neben den eigentlichen Fragen zur Einschätzung der Zufriedenheit und Komplexität auch verschiedene sozioökonomische Merkmale erhoben. Hierzu zählen Merkmale wie Alter, Geschlecht und Einkommen der Befragten sowie der Raumbezug. Können signifikante Unterschiede zwischen sozioökonomischen Gruppen festgestellt werden, kann die Qualität der Befragungsergebnisse verbessert werden, wenn nach diesen Merkmalen in der Erhebung geschichtet wird.
- › Disjunkte Behördenkontakte: Gibt es in einer Lebenslage Fallgruppen, aufgrund derer unterschiedliche Behörden beziehungsweise bestimmte Behörden zu unterschiedlichen Anlässen aufgesucht werden müssen, ist es sinnvoll, die Befragung nach diesen Fallgruppen zu schichten. Zum Beispiel sind die Fallgruppen Studium und Ausbildung zum einen disjunkt (jemand studiert oder ist in Ausbildung) und zum anderen sind die Behördenkontakte hier so unterschiedlich, dass die Befragung sinnvollerweise nach diesen beiden Fallgruppen geschichtet werden sollte.
- › Politische Bedeutung von Schichtmerkmalen: Können zwischen Schichten signifikante Unterschiede festgestellt werden, dann sind insbesondere diejenigen Merkmale interessant, die einen politischen Handlungsbedarf signalisieren. Im Zusammenhang

mit dem demografischen Wandel und dem Bevölkerungsrückgang in ländlichen Gebieten können diese Merkmale zum Beispiel die schichtspezifische Differenzierung zwischen Stadt und Land (Raumbezug) oder nach dem Alter der Befragten sein. Im Zweifel sind solche Schichtmerkmale anderen Merkmalen, wie zum Beispiel Geschlecht, vorzuziehen, aus denen gegebenenfalls keine direkten politischen Schlussfolgerungen zu ziehen sind.

Neben diesen Auswahlkriterien gilt als Rahmenbedingung, dass die Inzidenz in einer gebildeten Schicht weiterhin so groß sein muss, dass die Befragung innerhalb der vorgegebenen Zeit und mit einem angemessenen Ressourceneinsatz erfolgreich abgeschlossen werden kann. Für jede Schicht ist es das Ziel, mindestens 50 erfolgreiche Interviews durchzuführen. Kann eine zu befragende Person zu mehreren Lebenslagen Auskunft geben und ist sie auch hierzu auskunftsbereit, dann gilt jede einzelne befragte Lebenslage als ein erfolgreiches Interview. Je Befragungsperson dürfen aber nicht mehr als drei Lebenslagen abgefragt werden, um sogenannte Klumpungseffekte und damit einhergehende Verzerrungen zu vermeiden.

Um die Befragungsdauer zu begrenzen, wird je Lebenslage maximal die Zufriedenheit mit drei „typischen“ Behördenkontakten befragt. Neben der Befragungsdauer gilt es zu beachten, dass für verlässliche Aussagen ein Minimum an erfolgreichen Befragungen je Schicht notwendig ist. Aufgrund der anvisierten Anzahl an Befragungen je Schicht (50) ist dies nur zu gewährleisten, wenn die Behörde innerhalb einer Lebenslage von den Bürgerinnen und Bürgern auch im Regelfall und nicht nur in Ausnahmefällen aufgesucht werden muss. Bei Behörden, die nur in bestimmten Ausnahmefällen kontaktiert werden müssen, dürfte die Anzahl der erfolgreichen Befragungen so gering sein, dass keine gesicherten statistischen Zufriedenheitsaussagen über die Behörde getroffen werden können. Um dennoch auch für diese nur in bestimmten Ausnahmefällen frequentierten Behörden zumindest eine allgemeine Zufriedenheitsaussage zu den behördlichen Dienstleistungen zu erhalten, wird hier die Zufriedenheit nicht entlang von 16 Einzelkennziffern (siehe oben) abgefragt, sondern lediglich pauschal – über eine „Alles-in-allem“-Zufriedenheitsfrage. Dies dient auch der Kontrolle, ob die im Rahmen der Behördenreisen getroffene Auswahl an zu untersuchenden Behörden angemessen vorgenommen wurde.

Trotz der zahlenmäßigen Einschränkung auf maximal drei Behörden je Lebenslage werden detaillierte Zufriedenheitsaussagen zu immerhin mindestens 28 deutschen Behörden möglich werden. Am häufigsten gilt dies für die Agenturen für Arbeit, die in fünf Lebenslagen relevant sind, und die Bürgerämter/Kommunalbehörden, die bei vier Lebenslagen untersucht werden. Darüber hinaus wird zu über 40 weiteren Behördenkontakten eine allgemeine Einschätzung zur Behördenleistung vorliegen.

5.3 Befragung der Unternehmen

Ziel ist die Befragung von rund 1 800 repräsentativ ausgewählten Unternehmen. Das Schichtmodell, das sich an ähnlichen Kriterien orientiert wie bei der Befragung der Bürgerinnen und Bürger, umfasst über 30 unterschiedliche Schichten. Dabei ist die Größe der Unternehmen das wichtigste Schichtkriterium.

Bei der Zufriedenheitsbefragung handelt es sich nicht um eine klassische Unternehmensbefragung. Es geht nicht darum, Daten über Unternehmen oder Betriebe zu sammeln. Vielmehr ist es das Ziel, Personen zu befragen, die als Unternehmer oder innerhalb des Unternehmens über ihre jeweiligen Aufgaben Kontakt beziehungsweise Erfahrung mit den zu untersuchenden Behörden haben. Dies kann in einem Fall die Geschäftsführerin beziehungsweise der Geschäftsführer eines Unternehmens und in einem anderen Fall die Leiterin beziehungsweise der Leiter einer Filiale beziehungsweise eines Betriebs sein, oder eine für die Bewerbung auf öffentliche Ausschreibungen verantwortliche Person. Dies ist gleichzeitig die große Herausforderung an die Auswahl der Befragten. In vielen Fällen wird dies nur durch ein zweistufiges Vorgehen gelingen. In einer ersten Stufe wird der Kontakt mit dem Unternehmen hergestellt. Dies geschieht idealerweise auf der Führungsebene des Unternehmens. Hier ist das Ziel, die Person im Unternehmen zu identifizieren, die bezüglich des zu untersuchenden Behördenkontakts angemessene Auskunft geben kann. Innerhalb einer Lebenslage mit unterschiedlichen Behörden können dies durchaus unterschiedliche Personen sein. Das Gleiche gilt für unterschiedliche Lebenslagen, sodass theoretisch bei drei Lebenslagen mit jeweils drei Behörden insgesamt neun Personen in einem Unternehmen befragt werden müssen.

Wie bei der Befragung der Bürgerinnen und Bürger beschränkt sich auch diese Befragung auf maximal drei Behörden je Lebenslage. Insgesamt werden über die zehn Lebenslagen gemäß der Behördenreisen 20 Behörden betrachtet, wobei die Finanzämter mit vier Lebenslagen am häufigsten in die Untersuchung fallen. Hinzu kommen noch mehr als 20 Behördenkontakte, die über eine allgemeine Zufriedenheitsfrage in die Befragung integriert sind.

6

Ausblick

Ergebnisse zur Zufriedenheitsbefragung bei den Bürgerinnen und Bürger werden für den Juni 2015 erwartet. Die Ergebnisse für die Unternehmen werden voraussichtlich einige Wochen später zur Verfügung stehen. Auf dieser Basis gilt es dann Handlungsfelder für Verfahrensoptimierungen zu identifizieren, um die Zufriedenheit mit der Verwaltung weiter zu stärken. Dies können Maßnahmen im Bereich des Vollzugs sein oder auch solche, für die der Bundesgesetzgeber erst die rechtlichen Rahmenbedingungen für eine Realisierung bereitstellen muss.

Darüber hinaus soll über die Gewichtung der Kennzahlen nach Wichtigkeit und Inzidenz ein aggregierter Wert für die Gesamtzufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen mit der Verwaltung in Deutschland berechnet werden. Es ist noch zu diskutieren, inwiefern diese Größe in bestehende Indikatorensysteme eingebettet werden kann. Denkbar ist es, diesen Gesamtindikator und/oder Subgruppen des Indikators in die vom Statistischen Bundesamt (2015b) veröffentlichten „Indikatoren zur nachhaltigen Entwicklung in Deutschland“ unter der Kategorie „Lebensqualität“, oder in die zurzeit von der Generalversammlung der Vereinten Nationen diskutierten “Sustainable Development Goals” innerhalb des Ziels 16 “[...] build effective, accountable and inclusive institutions at all levels” (United Nations General Assembly, 2014, Seite 10) einzubetten.

Um die Befragung mit Informationen begleiten zu können und in einen ersten fachlichen Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen einzutreten, entwickelte das Statistische Bundesamt im Auftrag des


Grafik 3

Logo „Amtlich einfach: Staat der kurzen Wege“



Bundeskanzleramtes die Internetseite www.amtlich-einfach.de. ↘ Grafik 3

Dort werden Informationen zur Befragung und im weiteren Verlauf auch Ergebnisse veröffentlicht. Darüber hinaus sollen die Bürgerinnen und Bürger und die Unternehmen die Möglichkeit erhalten, Verbesserungsvorschläge zu den Verwaltungsdienstleistungen einbringen zu können.

Die Zufriedenheitsbefragungen sollen keine einmalige Bestandsaufnahme darstellen. Vielmehr ist es das Ziel, ein regelmäßiges Monitoring der Behördenzufriedenheit aufzubauen. Dafür ist eine regelmäßige Wiederholung der Befragung notwendig. Dies ist auch schon im Beschluss der Bundesregierung zur Einführung des Lebenslagen-Modells angelegt. Hier heißt es, dass das Statistische Bundesamt „regelmäßig“ befragt. Welche Befragungsfrequenz (beispielsweise alle zwei oder alle vier Jahre) hiermit gemeint ist, gilt es allerdings noch zu konkretisieren. 

LITERATURVERZEICHNIS

Bundesregierung. *Arbeitsprogramm Bessere Rechtsetzung 2014 (Kabinettsbeschluss vom 4. Juni 2014)*. 2014a [Zugriff am: 18. März 2015]. Verfügbar unter: www.bundesregierung.de

Bundesregierung. *Bessere Rechtsetzung 2013: Erfolge dauerhaft sichern – zusätzlichen Aufwand vermeiden: Bericht der Bundesregierung 2013 nach § 7 des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates*. 2014b [Zugriff am: 18. März 2015]. Verfügbar unter: www.bundesregierung.de

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V./Ernst & Young GmbH/IKB Deutsche Industriebank AG. *BDI-Mittelstandspanel: Ergebnisse der Online-Mittelstandsbefragung Frühjahr 2013*. 2013 [Zugriff am: 18. März 2015]. Verfügbar unter: www.bdi.eu

United Nations General Assembly. *Report of the Open Working Group of the General Assembly on Sustainable Development Goals*. A/68/970 (12. August 2014). 2014 [Zugriff am: 18. März 2015]. Verfügbar unter: www.un.org

HM Government. *Customer Journey Mapping: Guide for Practitioners*. 2008 [Zugriff am: 18. März 2015]. Verfügbar unter: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk>

Holland, Heinrich/Flocke, Louisa. *Customer-Journey-Analyse-Ein neuer Ansatz zur Optimierung des (Online-)Marketing-Mix*. In: Holland, Heinrich (Herausgeber). *Digitales Dialogmarketing: Grundlagen, Strategien, Instrumente*. Wiesbaden 2014, Seite 825 ff.

Martilla, John A./James, John C. *Importance-Performance Analysis*. In: *Journal of Marketing*. Jahrgang 41. Ausgabe 1/1977, Seite 77 ff.

Renda, Andrea/Schrefler, Lorna/Luchetta, Giacomo/Zavatta, Roberto. *Assessing the costs and benefits of regulation: Study for the European Commission, Secretariat General*. 2013 [Zugriff am: 18. März 2015]. Verfügbar unter: <http://ec.europa.eu>

Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique. *Suivre pas à pas l'utilisateur pour améliorer le service au public*. o. J. [Zugriff am: 18. März 2015]. Verfügbar unter: www.modernisation.gouv.fr

Statistisches Bundesamt. *Entlastungen noch spürbarer machen! Wie zufrieden sind Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen mit der Verwaltung und dem Recht in Deutschland?* 2015a [Zugriff am: 18. März 2015]. Verfügbar unter: www.amtlich-einfach.de

Statistisches Bundesamt. *Nachhaltige Entwicklung in Deutschland*. 2015b [Zugriff am: 18. März 2015]. Verfügbar unter: www.destatis.de

Statistisches Bundesamt. *Fachserie 15 Wirtschaftsrechnungen, Reihe 4 Private Haushalte in der Informationsgesellschaft – Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien 2014*. 2015c [Zugriff am: 18. März 2015]. Verfügbar unter: www.destatis.de

Van Ryzin, Gregg G./Immerwahr, Stephen. *Importance-performance analysis of citizen satisfaction surveys*. In: *Public Administration*. Jahrgang 85. Ausgabe 1/2007, Seite 215 ff.

Herausgeber
Statistisches Bundesamt, Wiesbaden
www.destatis.de

Schriftleitung
Dieter Sarreither, Vizepräsident des Statistischen Bundesamtes
Redaktionsleitung: Kerstin Hänsel
Redaktion: Ellen Römer

Ihr Kontakt zu uns
www.destatis.de/kontakt

Erscheinungsfolge
zweimonatlich, erschienen im April 2015
Das Archiv aller Ausgaben ab Januar 2001 finden Sie unter www.destatis.de/publikationen

Print
Einzelpreis: EUR 18,- (zzgl. Versand)
Jahresbezugspreis: EUR 108,- (zzgl. Versand)
Bestellnummer: 1010200-15002-1
ISSN 0043-6143
ISBN 978-3-8246-1031-0

Download (PDF)
Artikelnummer: 1010200-15002-4, ISSN 1619-2907

Vertriebspartner
IBRo Versandservice GmbH
Bereich Statistisches Bundesamt
Kastanienweg 1
D-18184 Roggentin
Telefon: +49 (0) 382 04 / 6 65 43
Telefax: +49 (0) 382 04 / 6 69 19
destatis@ibro.de

Papier: Metapaper Smooth, FSC-zertifiziert, klimaneutral, zu 61% aus regenerativen Energien

© Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2015
Vervielfältigung und Verbreitung, auch auszugsweise, mit Quellenangabe gestattet.