

Auf dem Weg zu einer einheitlichen Behördenrufnummer

Empirische Analyse des Status quo von Servicecentern
und der Bewertung durch Bürger und Wirtschaft

Tina Goldau

Prof. Dr. Matthias Meyer

Prof. Dr. Dr. h. c. Jürgen Weber

Matthias Kammer, Marie-Therese Huppertz, Horst Westerfeld (Hrsg.)

Autoreninformationen

Dipl.-Oec. Tina Goldau ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Management und Controlling (IMC) an der WHU – Otto Beisheim School of Management in Vallendar.

Prof. Dr. Matthias Meyer leitet das Institut für Controlling und Rechnungswesen an der Kühne School of Logistics and Management der Technischen Universität Hamburg-Harburg. Er wurde 2008 an der WHU – Otto Beisheim School of Management habilitiert und war dort von 2003 bis 2008 Habilitand am Institut für Controlling und Management. Zuvor promovierte er an der Ludwig-Maximilians-Universität in München mit einer Arbeit über die Prinzipal-Agenten-Theorie.

Prof. Dr. Dr. h.c. Jürgen Weber ist Direktor des Instituts für Management und Controlling (IMC) an der WHU – Otto Beisheim School of Management in Vallendar. Er ist Mitherausgeber der Zeitschrift für Controlling und Management (ZfCM). Neben der Mitgliedschaft in mehreren wissenschaftlichen Kommissionen und Verbänden übt er wissenschaftliche Beiratsfunktionen im ICV (Controlling) und in der BVL (Logistik) sowie in der CTcon (Beratung) aus.

Tina Goldau, Matthias Meyer, Jürgen Weber

*Matthias Kammer, Marie-Therese Huppertz,
Horst Westerfeld (Hrsg.)*

AUF DEM WEG ZU EINER EINHEITLICHEN BEHÖRDENRUFNUMMER

Empirische Analyse des Status quo von Servicecentern
und der Bewertung durch Bürger und Wirtschaft

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) zu beziehen unter der

ISBN 978-3-89821-0065-1.

∞

ISBN-13: 978-3-8382-6065-5

© *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.

Grußwort

Die Bürgerinnen und Bürger wie auch die Wirtschaft erwarten heute einen einfachen und bequemen Zugang zur Verwaltung und eine rasche Erledigung ihrer Angelegenheiten. Die öffentliche Verwaltung muss diesen Erwartungen in ihrer täglichen Arbeit gerecht werden und ihre Organisation und ihre Verfahren stärker auf Bürgerinnen und Bürger ausrichten. Das ist die Voraussetzung für mehr Bürgernähe und Servicequalität der Verwaltung.

Der einheitliche Behördenruf 115, der allen Bürgern einen einfachen telefonischen Zugang zur Verwaltung von Bund, Ländern und Kommunen eröffnet, ist Teil eines umfassenden Modernisierungsprozesses der Verwaltung, zu dem auch der einheitliche Ansprechpartner nach der EG-Dienstleistungsrichtlinie, das E-Government und der Abbau unnötiger Bürokratie gehören. Eine herausragende Rolle spielt dabei die Informations- und Kommunikationstechnologie, die erst die Voraussetzungen für eine schnelle und sichere Kommunikation und das erforderliche Informations- und Wissensmanagement geschaffen hat.

Ausgangspunkt für das Projekt 115 war die Anregung der Bundeskanzlerin beim IT-Gipfel im Dezember 2006. Dieses Vorhaben ist Beispiel einer gelungenen Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen, ohne dass zuvor in einem aufwendigen Verfahren ein Staatsvertrag abgeschlossen oder eine gesetzliche Grundlage geschaffen worden wäre. Vielmehr haben die E-Government-Staatssekretäre von Bund und Ländern im Mai 2007 das Bundesministerium des Innern und das Land Hessen mit der Federführung für das Projekt beauftragt. Am 24. März 2009 konnte Bundesminister Dr. Wolfgang Schäuble zusammen mit denjenigen Ländern und Kommunen, die von der Idee des Projekts überzeugt waren und sich zur Mitwirkung entschlossen hatten, den Probetrieb in Modellregionen mit rund 10 Mio. Bürgerinnen und Bürgern eröffnen. Seit dem läuft der Probetrieb stabil.

Der neue Bürgerservice hat große Resonanz gefunden. In den ersten beiden Monaten gingen bundesweit mehr als 500.000 Anrufe ein. Täglich rufen weiterhin durchschnittlich rund 9.000 Bürger an, davon etwa 6.000 in den noch nicht versorgten Regionen.

Es ist der gemeinsamen Projektgruppe des Bundesministeriums des Innern und des Landes Hessen sowie den beteiligten Ländern und Kommunen zu verdanken, dass in

kurzer Zeit ein tragfähiges Konzept für den einheitlichen Behördenruf 115 entwickelt und in die Praxis umgesetzt werden konnte. Das ISPRAT-Institut hat die konzeptionellen Arbeiten mit seiner Studie vom Dezember 2007 maßgeblich unterstützt.

Dafür möchte ich dem damaligen Staatssekretär und Bevollmächtigten für E-Government und Informationstechnik der Hessischen Landesregierung und ISPRAT Vorstandsvorsitzenden, Herrn Harald Lemke, noch einmal sehr herzlich danken.

Es ist zu begrüßen, dass das ISPRAT-Institut nunmehr eine weitere Untersuchung zum Projekt 115 mit dem Titel „Auf dem Weg zu einer einheitlichen Behördenrufnummer“ vorgelegt hat. Mein Dank gilt den Professoren Dr. Matthias Meyer und Dr. Dr. h.c. Jürgen Weber, die die Arbeit inhaltlich betreut haben, sowie der Verfasserin Frau Tina Goldau. Neben der Bestandsanalyse von Servicecentern auf Landes- und Kommunalebene dürfte insbesondere auch die Befragung von Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen zur Relevanz des neuen Bürgerservice auf Interesse stoßen.

Es ist zu hoffen, dass auch diese Studie zum weiteren Erfolg des Projekts 115 beiträgt.

Dr. Hans Bernhard Beus

(Staatssekretär im Bundesministerium des Innern,

IT-Beauftragter der Bundesregierung)

Vorwort

"Hierfür sind wir nicht zuständig" – das sollen Anrufer bei Fragen rund um Verwaltungsangelegenheiten nicht mehr zu hören bekommen. In Zukunft können sie die Rufnummer 115 wählen und sich dort zentral in allen Angelegenheiten der öffentlichen Verwaltung beraten lassen – vorbei die Zeit der ewigen Suche nach Ansprechpartnern im Behördendschongel! Diese Rufnummer gilt als Chance für alle Ebenen der öffentlichen Verwaltung, ein zeitgemäßes Dienstleistungsangebot mit hohen Qualitätsansprüchen zu etablieren. Gleichzeitig soll sie der Verwaltung zu einem positiven Image verhelfen. Über die Verwaltungsgrenzen hinweg wird von der Behördenrufnummer viel Positives erwartet: Bürger als auch die Verwaltung selbst können davon profitieren; aber auch die politische Ebene erhofft sich eine positive Signalwirkung durch eine optimierte Schnittstelle zwischen Bürgern und der Verwaltung.

Ungeachtet dieser großen Erwartungen stellt sich die Frage, ob das Vorhaben tatsächlich den Nutzen bringt, den es verspricht. Um das Konzept der behördenübergreifenden Servicrufnummer erfolgreich umzusetzen, müssen verschiedene Herausforderungen bewältigt werden. Zu diesem Zweck arbeiten Kommunen, Länder und Bund konstruktiv zusammen. Informationen zum Aufbau und Betrieb von Servicecentern werden gebündelt und strukturiert, so dass es Verwaltungsinstitutionen erleichtert wird, Servicecenter aufzubauen und sich an der Behördenrufnummer zu beteiligen. Die Behördenrufnummer ist als ein dynamisches System zu verstehen, dessen Leistungsangebot und geografische Abdeckung Schritt für Schritt weiter ausgebaut werden. Das Ziel ist es, einen nationalen kundenorientierten Service zu gewährleisten.

Derzeit bilden Erfahrungen aus bereits etablierten Servicecentern eine wesentliche Grundlage für den Aufbau der deutschlandweiten Behördenrufnummer. So gilt das Prinzip, auf existierendem Know-how aufzubauen. Gerade deshalb ist es auch wichtig zu verstehen, wie die Kunden der Verwaltung (insbesondere Bürger und Unternehmen) die Servicecenter beurteilen und was sie sich weiterhin an Leistungen wünschen.

Vor diesem Hintergrund soll das vorliegende Buch einen Beitrag leisten, um einerseits Informationen über bestehende Servicecenter zu sammeln und zu verdichten. Andererseits erhalten diese Servicecenter auf Basis unserer im Buch dargestellten Empirie ein direktes Feedback, wie Bürger und Unternehmen diese neuartige Dienstleistung beurteilen und was sie von ihr erwarten. Das Buch basiert auf einer empiri-

schen Studie, die vom Institut für Management und Controlling (IMC) der WHU – Otto Beisheim School of Management als einer der wissenschaftlichen Projektpartner im Rahmen des ISPRAT-Projekts durchgeführt wurde. Die Ergebnisse beruhen auf den Antworten von 23 Servicecenter-Verantwortlichen, 1.002 Bürgern und 187 Unternehmensvertretern.

Wir freuen uns, Ihnen im Folgenden unsere umfassenden Ergebnisse zu Servicecentern der Verwaltung präsentieren zu können. Besonderer Dank gilt den Servicecenter-Verantwortlichen für ihre freundliche und hilfreiche Kooperation im Rahmen von Interviews sowie der Bereitstellung von Informationen.

Viel Spaß beim Lesen!

Tina Goldau, Matthias Meyer und Jürgen Weber

Vallendar und Hamburg im Mai 2009

Inhaltsverzeichnis

VORWORT	VII
INHALTSVERZEICHNIS.....	IX
ABBILDUNGSVERZEICHNIS	XII
TABELLENVERZEICHNIS	XIV
1. UNTERSUCHUNGSGEGENSTAND.....	1
1.1. Hintergrund und Motivation.....	2
1.2. Aufbau der Untersuchung	6
2. SERVICECENTER ALS UNTERSUCHUNGSOBJEKT	9
2.1. Behördenrufnummer 115.....	9
2.2. Servicecenter	11
2.2.1. Die Begriffe Servicecenter und Callcenter	11
2.2.2. Nutzen der Servicecenter	12
2.2.3. Informationsdefizit.....	14
2.3. Vorgehen im Rahmen der Gesamtstudie	14
3. SERVICECENTER DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG..	19
3.1. Vorgehen der Status-quo-Analyse und Datenbasis.....	20
3.2. Auf dem Weg zum Servicecenter	23
3.2.1. Bürgerbüro	24
3.2.2. Telefonische Bürgerberatung.....	24
3.3. Motivation zum Aufbau der Servicecenter	26
3.4. Servicecenter auf kommunaler Ebene.....	29
3.4.1. Nutzenbilanz aus Sicht der Verwaltung.....	30
3.4.2. Zugangskanäle und deren Nutzungsintensität.....	32
3.4.2.1. <i>Telefonischer Zugang</i>	32
3.4.2.2. <i>Gründe für das heterogene Anrufvolumen</i>	36
3.4.2.3. <i>Weitere Kommunikationswege</i>	37
3.4.3. Serviceversprechen und ihre Einhaltung.....	38
3.4.3.1. <i>Abschluss- und Weiterleitungsrate</i>	41
3.4.3.2. <i>Zeitaufwand für Auskünfte</i>	43

3.4.4.	Anliegen der Anrufenden.....	45
3.4.5.	Dienstleistungsangebot	48
3.4.5.1.	<i>Leistungsangebot</i>	49
3.4.5.2.	<i>Informationsquellen</i>	51
3.4.6.	Organisation	54
3.4.6.1.	<i>Frontoffice und Backoffice</i>	54
3.4.6.2.	<i>Personal</i>	56
3.4.6.3.	<i>Technische Aspekte</i>	58
3.4.7.	Wirtschaftlichkeit und Leistungsverrechnung	60
3.4.7.1.	<i>Kostenstruktur</i>	60
3.4.7.2.	<i>Aspekte zur Wirtschaftlichkeit</i>	63
3.4.7.3.	<i>Leistungsverrechnung</i>	65
3.4.8.	Vorbereitung von Servicecentern.....	67
3.5.	Auf Unternehmen ausgerichtete Servicezentren	70
3.5.1.	Motivation.....	71
3.5.2.	Erkenntnisse	71
3.5.2.1.	<i>Dienstleistungsangebot</i>	72
3.5.2.2.	<i>Serviceversprechen</i>	73
3.5.2.3.	<i>Anliegen der Anrufenden</i>	74
3.5.2.4.	<i>Zugangskanäle</i>	74
3.5.2.5.	<i>Örtliche Integration</i>	75
3.5.2.6.	<i>Personal</i>	75
3.5.2.7.	<i>Vorbereitung</i>	77
3.5.2.8.	<i>Technische Aspekte</i>	77
3.5.2.9.	<i>Nutzenbilanz</i>	78
3.5.2.10.	<i>Entwicklungsmöglichkeiten</i>	79
3.6.	Servicecenter auf Landesebene	80
3.7.	Kritische Erfolgsfaktoren bei der Einführung von 115.....	82
3.8.	Zusammenfassung	85
4.	PERSPEKTIVE DER KUNDEN.....	89
4.1.	Vorgehen der Kundenbefragungen und Datenbasis.....	89
4.2.	Validierung der Relevanz des telefonischen Zugangs.....	92
4.3.	Bürger	94
4.3.1.	Telefonische Interaktion	94
4.3.2.	Einschätzungen zur Behördenrufnummer.....	102
4.4.	Unternehmen.....	107
4.4.1.	Telefonische Interaktion	109
4.4.2.	Einschätzungen zur Behördenrufnummer.....	116

4.5. Zusammenfassende Gegenüberstellung	124
4.5.1. Telefonische Interaktion	125
4.5.2. Einschätzungen zur Behördenrufnummer.....	128
5. FAZIT	133
LITERATURVERZEICHNIS.....	138

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Vorgehen im Rahmen der Gesamtstudie	16
Abbildung 2: Anrufvolumen im Tagesverlauf.....	35
Abbildung 3: Häufig nachgefragte Themenbereiche	46
Abbildung 4: Ausschnitt aus dem Leistungsportfolio.....	50
Abbildung 5: Kostenstruktur	62
Abbildung 6: Kommunikationskanäle	93
Abbildung 7: Anruhfrequenzen bestimmter Anliegen	95
Abbildung 8: Zufriedenheit mit dem Informationsangebot	96
Abbildung 9: Zufriedenheit mit der telefonischen Interaktion	97
Abbildung 10: Anforderungen an den Verwaltungskontakt.....	98
Abbildung 11: Hilfreiche Informationen.....	100
Abbildung 12: Einsatz von Callcentern	101
Abbildung 13: Gewünschte Informationen durch Servicecenter	102
Abbildung 14: Bedeutung von Merkmalen und Eigenschaften	103
Abbildung 15: Auffälligkeiten melden	105
Abbildung 16: Behördenrufnummer als Kommunikationsfortschritt.....	106
Abbildung 17: Zahlungsbereitschaft	107
Abbildung 18: Branchen und Unternehmensgrößen.....	108
Abbildung 19: Anruhfrequenz allgemein	109
Abbildung 20: Anruhfrequenz bestimmter Anliegen	110
Abbildung 21: Zufriedenheit mit dem Informationsangebot	112
Abbildung 22: Zufriedenheit mit der telefonischen Interaktion	113
Abbildung 23: Anforderungen an den Verwaltungskontakt.....	114
Abbildung 24: Hilfreiche Informationen.....	115
Abbildung 25: Einsatz von Callcentern	116
Abbildung 26: Gewünschte Informationen durch Servicecenter	117
Abbildung 27: Bedeutung von Merkmalen und Eigenschaften	118
Abbildung 28: Auffälligkeiten melden	120
Abbildung 29: Behördenrufnummer als Kommunikationsfortschritt.....	121
Abbildung 30: Unternehmensdaten angeben	122
Abbildung 31: Einspareffekte	123
Abbildung 32: Zahlungsbereitschaft	123
Abbildung 33: Internetangebot.....	124

Abbildung 34: Vergleich der Anrufe mehrmals im Jahr.....	126
Abbildung 35: Vergleich der Erwartungen	127
Abbildung 36: Vergleich der Bedeutung von Informationen	129
Abbildung 37: Vergleich der Merkmale einer Behördenrufnummer.....	130

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Betrachtete Einrichtungen auf kommunaler Ebene	22
Tabelle 2: Anrufvolumen der Servicecenter	33
Tabelle 3: Serviceversprechen und deren Einhaltung.....	40
Tabelle 4: Abschluss- und Weiterleitungsrate	42
Tabelle 5: Durchschnittliche Bearbeitungszeiten.....	44
Tabelle 6: Öffnungszeiten der Servicecenter	48
Tabelle 7: Gesamtanzahl der Mitarbeiter	54

1. Untersuchungsgegenstand

Die in diesem Buch vorgestellten Ergebnisse sind im Kontext der geplanten Einführung einer einheitlichen Behördenrufnummer in Deutschland zu sehen. Mit dem *Projekt D115 – Einheitliche Behördenrufnummer* befindet man sich auf dem Weg zur bundesweit einheitlichen Behördenrufnummer 115. Dabei sind der Bund (vertreten durch das Bundesministerium des Innern – BMI) und das Land Hessen (vertreten durch das Hessische Ministerium des Innern und für Sport – HMdIS) seit 2007 mit dem Projekt betraut und leiten die Einführung der Behördenrufnummer sowie ihre Erprobung in Pilotregionen.¹ In enger Zusammenarbeit hat das ISPRAT-Institut (Interdisziplinäre Studien zu Politik, Recht, Administration und Technologie e.V.)² erste Projektschritte begleitet und hierzu das strategische Forschungsprojekt *Bürgertelefon 115* initiiert. Nach dem Grundsatz, für einen zukunftsweisenden Beitrag Forschungsinstitute und Praktiker aus Wirtschaft, Verwaltung und Politik zu vernetzen, wurde in einer interdisziplinären Kooperation das Buch *Strategie 115 – Studie zur Einführung einer behördenübergreifenden Servicrufnummer 115 in Deutschland*³ erarbeitet. Die Studie enthält eine umsetzungsorientierte Strategie für die einheitliche Behördenrufnummer 115, die einen Lösungskorridor zur Realisierung von 115 für Deutschland absteckt.

Komplementär zu diesen Bemühungen beschäftigt sich dieses Buch mit dem telefonischen Kommunikationskanal. Dieser Kommunikationskanal der öffentlichen Verwaltung ist mit größer werdendem Interesse an (etablierten) Servicecentern der Verwaltung und ihrer wachsenden Bekanntheit zunehmend in den Fokus gerückt. Zwar adressieren viele Studien die Serviceorientierung des öffentlichen Sektors, sie beziehen sich aber häufig auf das Thema E-Government und konzentrieren sich also insbesondere auf das Internet. Im Unterschied dazu wurde der telefonische Zugang zur Verwaltung hinsichtlich der Kundenorientierung bisher noch nicht näher untersucht. Demnach existiert hierzu kaum strukturiertes und gebündeltes Wissen, was auch in Bezug auf die Kundenmeinung hinsichtlich der Einrichtung von Servicecentern gilt. Für die Einführung von 115 bilden entsprechende Informationen eine wesentliche Grundlage, die zwar in den einzelnen Servicecentern örtlich verteilt vorhanden ist, in

¹ Vgl. <http://www.d115.de>.

² Vgl. <http://www.isprat.net>.

³ Vgl. Bertmann et al. (2008).

dieser Form aber im Rahmen von 115⁴ bislang nicht zielführend eingesetzt werden kann.

Vor diesem Hintergrund hat die WHU – Otto Beisheim School of Management als einer der wissenschaftlichen Projektpartner im Rahmen des ISPRAT-Projekts das Nutzenversprechen der Behördenrufnummer aus verschiedenen Blickpunkten empirisch validiert. Um Informationen in Bezug auf das skizzierte Informationsdefizit zu bündeln, hat die WHU drei empirische Untersuchungen durchgeführt: eine Statusquo-Analyse bestehender Servicecenter, eine Bürgerbefragung und eine Unternehmensbefragung. Das vorliegende Buch enthält die wesentlichen Ergebnisse der Erhebungen und zeigt ein umfassendes Bild zu Servicecentern auf (kommunaler) Ebene auf, die bereits unabhängig von 115 etabliert oder im Aufbau befindlich sind und essentielle Bausteine der einheitlichen Behördenrufnummer 115 darstellen. Die Studienergebnisse liefern somit hilfreiche Informationen, die dazu dienen können, Entscheidungen in Bezug auf Servicecenter-Projekte in der öffentlichen Verwaltung und die Beteiligung an der Behördenrufnummer 115 zu unterstützen.

1.1. Hintergrund und Motivation

Die Einführung einer einheitlichen Behördenrufnummer soll die Zufriedenheit mit der Verwaltung erhöhen. Bislang hält sich trotz unzähliger Initiativen zur Verwaltungsmodernisierung beharrlich der Vorwurf, dass die öffentliche Verwaltung umständlich, ineffizient, bürokratisch, bürgerunfreundlich sowie teuer ist.⁵ Eine Aufgabensplitterung und eine unkoordinierte Aufgabenerfüllung, die unter anderem Handlungsinkonsistenzen mit sich bringt, resultiert aus fehlenden behördenübergreifenden und bürgerorientierten Leistungsangeboten. Die Folge sind lange Dienstwege, aufwendige Verfahrensschritte, Unübersichtlichkeiten und Redundanzen in den Abläufen.⁶ Dies begründet Forderungen nach einer Modernisierung und stärkeren Nutzung betriebswirtschaftlicher Instrumente.⁷ Bürger und die Wirtschaft erwarten einen leistungsstarken, kundenorientierten, schnellen und flexiblen öffentlichen Sektor.

⁴ Behördenrufnummer 115, Behördenrufnummer und 115 werden im Folgenden synonym verwendet.

⁵ Vgl. Grimmer (2004).

⁶ Vgl. Lucke (2008).

⁷ Vgl. Plag (2007).