

Sylvana Walprecht

ist Politikwissenschaftlerin und Statistikerin und im Referat „Ex-ante-Schätzungen, Datenauswertung, Bilanzierung“ der Gruppe „Bürokratiekostenmessung“ des Statistischen Bundesamtes für Auswertungen bei Projekten zum Bürokratieabbau verantwortlich. Bei den Lebenslagenbefragungen wirkte sie darüber hinaus in allen Projektphasen mit.

Claudia Schulze

ist Kommunikationswissenschaftlerin und im Referat „Aufwandsermittlung, Kostenschätzung“ der Gruppe „Bürokratiekostenmessung“ im Statistischen Bundesamt tätig. Ein Schwerpunkt ihrer Tätigkeit liegt in der Konzeption und Durchführung von Befragungen zum Erfüllungsaufwand. Bei den Lebenslagenbefragungen unterstützt sie bei der Fragebogenentwicklung.

Daniel Kühnhenrich

ist Wirtschafts- und Kommunikationswissenschaftler. Im Referat „Grundsatzfragen der Bürokratiekostenmessung“ der Gruppe „Bürokratiekostenmessung“ des Statistischen Bundesamtes ist er insbesondere für die Weiterentwicklung und Koordination der Lebenslagenbefragungen verantwortlich.

NUTZERORIENTIERTE WEITERENTWICKLUNG DER LEBENSLAGENBEFRAGUNGEN VON 2015 BIS 2019

Sylvana Walprecht, Claudia Schulze, Daniel Kühnhenrich

↘ **Schlüsselwörter:** Lebenslagen – Bürokratieabbau – Zufriedenheitsbefragung – Behördliche Dienstleistungen – Methodische Entwicklung

ZUSAMMENFASSUNG

Die Lebenslagenbefragungen untersuchen, wie zufrieden Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen mit ihren Behördenkontakten sind. In den drei Erhebungen 2015, 2017 und 2019 hat das Statistische Bundesamt die Stichprobenziehung, den Fragebogen, die Interviewsteuerung und die Auswertungsmethodik aufgrund von Rückmeldungen der Fachöffentlichkeit und vergleichbarer internationaler Untersuchungen stetig weiterentwickelt. Dabei lag der Fokus auf zielgenaueren Analysemöglichkeiten bei gleichzeitiger Wahrung der zeitlichen Vergleichbarkeit. Durch die Neuerungen lassen sich häufige Dienstleistungen mit niedriger Zufriedenheit und hoher Komplexität identifizieren und detaillierter beleuchten. Daneben zeigt sich, dass die E-Government-Angebote der Verwaltung häufig Verbesserungsbedarf aufweisen.

↘ **Keywords:** *life events – reducing red tape – satisfaction survey – government services – methodological development*

ABSTRACT

The life-events surveys examine citizen and business satisfaction with public authorities. In the three rounds of 2015, 2017 and 2019, the Federal Statistical Office constantly refined sampling, questionnaires, interview guidance and evaluation methods based on feedback from the professional public and comparable international surveys. The focus was on more accurate analysis options while simultaneously preserving temporal comparability. The innovations allow to identify and to examine frequent services with low satisfaction and high complexity in more detail. Furthermore, the surveys reveal that in many cases current e-government solutions show potential for improvement.

1

Einleitung

Die Lebenslagenbefragungen des Statistischen Bundesamtes liefern breit gefächerte Informationen zur Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger sowie der Unternehmen mit den Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltung. Sie ergänzen die Messung des Erfüllungsaufwands und der Bürokratiekosten im Programm „Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau“ der Bundesregierung (Statistisches Bundesamt, 2014; Vorgrimler und andere, 2011). Mit ihren Ergebnissen können die bürokratischen Belastungen und Hemmnisse betroffener Personen und Firmen umfassender abgebildet werden. Zudem tragen sie zur Datenlieferung Deutschlands für die Indikatoren des Nachhaltigkeitsziels 16 „Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen“ der Vereinten Nationen bei (Statistisches Bundesamt, 2020a).

Im Auftrag der Bundesregierung hat das Statistische Bundesamt 2015 zum ersten Mal Daten zur Zufriedenheit mit Behördenkontakten in verschiedenen Lebenslagen erhoben. Beispiele für diese Situationen sind bei den Bürgerinnen und Bürgern die Geburt eines Kindes und das Studium sowie die Gründung und der Import oder Export bei den Unternehmen. Das Befragungskonzept und die Fragebogen wurden basierend auf den Erfahrungen der französischen Regierung (Waintrop, 2011) ausgearbeitet und für die Folgeuntersuchungen 2017 und 2019 stetig weiterentwickelt. Damit wurde dem gestiegenen Informationsbedürfnis der Bundesregierung und der Fachöffentlichkeit Rechnung getragen. Dieser Artikel beschreibt in Kapitel 2 zentrale Entwicklungsschritte der Stichprobenziehung sowie Fragebogenkonzeption und erläutert in Kapitel 3 anhand von Beispielen die zusätzlichen Auswertungsmöglichkeiten, die sich durch die Modifikationen ergeben. Der Beitrag endet mit einem Ausblick auf weitere Nutzungsmöglichkeiten der Ergebnisse und die vierte Befragungswelle, welche Anfang 2021 ansteht.

2

Weiterentwicklung der Methodik

2.1 Stichprobenziehung

Die Grundgesamtheit der Bürgerinnen und Bürger bei der Lebenslagenbefragung setzt sich aus der Wohnbevölkerung Deutschlands ab 16 Jahren mit einem Behördenkontakt während der vergangenen zwei Jahre in den ausgewählten Lebenslagen zusammen. [↗ Übersicht 1](#)

Übersicht 1

Für die Befragungen ausgewählte Lebenslagen der Bürgerinnen und Bürger

- › Berufsausbildung
 - › Studium
 - › Beantragung von Ausweisdokumenten (ab 2019)
 - › Berufsstart (bis 2017)
 - › Führerschein/Fahrzeugregistrierung
 - › Arbeitslosigkeit
 - › Finanzielle Probleme
 - › Aufnahme eines Zweitjobs (bis 2017)
 - › Steuererklärung (ab 2017)
 - › Heirat/Lebenspartnerschaft
 - › Scheidung/Aufhebung einer Lebenspartnerschaft
 - › Geburt eines Kindes
 - › Kinderbetreuung
 - › Umzug
 - › Immobilienerwerb
 - › Eintritt in den Ruhestand
 - › Altersarmut
 - › Gesundheitliche Willensbekundung
 - › Längerfristige Krankheit
 - › Behinderung
 - › Pflegebedürftigkeit
 - › Tod einer nahestehenden Person
 - › Ehrenamtliche Tätigkeit in einem Verein
-

Die Auswahl der Lebenslagen für die erste Befragung 2015 basierte auf einer Online-Vorbefragung von 1 000 Personen (Schmidt und andere, 2015). Rückmeldungen aus der Wissenschaft, von Ressorts und Verbänden führten im Zeitverlauf zum Austausch einiger Lebenslagen. Beispielsweise wurde die Beantragung von Ausweisdokumenten 2019 aufgenommen, während der Berufsstart und die Aufnahme eines Zweitjobs 2019 gestrichen wurden.

Die Stichprobenziehung erfolgte anhand zufällig generierter Telefonnummern nach dem Dual-Frame-Ansatz des ADM (Arbeitskreis Deutscher Markt- und Sozialforschungsinstitute e. V.) für Festnetz- und Mobilfunknummern (Glemser und andere, 2014; Himmelsbach und andere, 2016). Der Anteil der Mobilfunkstichprobe lag in den ersten beiden Untersuchungen bei 20%. Er wurde in der dritten Untersuchung auf 30% aufgestockt.

Bei den Unternehmen¹ bildeten die Firmen in Deutschland die Grundgesamtheit, die während der vergangenen zwei Jahre Kontakt mit Ämtern in den ausgewählten Lebenslagen hatten. [↪ Übersicht 2](#)

Übersicht 2

Für die Befragungen ausgewählte Lebenslagen der Unternehmen

- › Gründung eines Unternehmens
- › Steuern und Finanzen
- › Einstellen von Beschäftigten
- › Ausbildung
- › Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz
- › Bau einer Betriebsstätte
- › Forschung und Entwicklung, Patent- und Markenschutz
- › Teilnahme an Ausschreibungsverfahren
- › Import/Export
- › Geschäftsaufgabe oder -übergabe

Diese Auswahl beruhte auf Erkenntnissen aus Konsultationen mit Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften (Schmidt und andere, 2015) und blieb seitdem grundlegend unverändert. Die Ziehung der Firmen erfolgte zufällig aus einer externen Adressdatenbank (Himmelsbach und andere, 2016).

Bei beiden Befragungen handelte es sich um geschichtete Zufallsstichproben. Das heißt, Lebenslagen, die sich in den Verwaltungsverfahren unterschieden, wurden in homogene Untergruppen unterteilt. Beim Studium wurde beispielsweise unterschieden, ob eine Person Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) bezogen hat oder nicht. Ob eine Insolvenz vorlag oder nicht, war ein Kriterium bei der Lebenslage Geschäftsaufgabe oder -übergabe. Innerhalb der Lebenslagen und ihren eventuellen Unterteilungen wur-

1 Der Unternehmensbegriff orientiert sich an der amtlichen Statistik (Statistisches Bundesamt, 2020c).

den die Befragten zufällig mit einer Auswahlwahrscheinlichkeit größer null ausgewählt.²

Für jede Schicht war eine Mindestanzahl an Befragungspunkten zu realisieren. Insgesamt wurde von 2015 bis 2019 die Anzahl der befragten Personen von 5 666 auf 6 016 erhöht, die der befragten Unternehmen von 1 572 auf 2 679 (Statistisches Bundesamt, 2015; 2016; 2019a; 2019b). Dabei durften die Befragten zu maximal drei Lebenslagen Auskunft geben, um Klumpeneffekte zu vermeiden und die Befragungsdauer zu begrenzen. Für die Stichprobenziehung und die anschließenden telefonischen Interviews beauftragte das Statistische Bundesamt über öffentliche Ausschreibungen verschiedene Marktforschungsinstitute.

In einer Lebenslage gibt es für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen viele behördliche Anlaufstellen. Für die Fragebogenerstellung identifizierte das Statistische Bundesamt 2014 für jede Lebenslage die dazugehörigen Ämter und die von ihnen angebotenen Dienstleistungen. Anschließend ließ es von betroffenen Personen, Unternehmen sowie Expertinnen und Experten deren Relevanz validieren. Diese Informationen wurden in Form von sogenannten Reisen durch die Behördenlandschaft³ online unter www.amtlich-einfach.de veröffentlicht (Schmidt und andere, 2015).

Für die Folgebefragungen wurden diese Daten immer wieder auf den aktuellen rechtlichen Stand gebracht und auf der Basis von Rückmeldungen der Befragten sowie der Fachöffentlichkeit angepasst. In der letzten Befragung 2019 standen somit Ergebnisse zu 39 Behörden bei den Bürgerinnen und Bürgern sowie zu 29 Ämtern bei den Unternehmen zur Verfügung. Sie verteilten sich wie zuvor über alle Verwaltungsebenen von der Kommune über die Länder zum Bund und zu europäischen Institutionen (Statistisches Bundesamt, 2019a; 2019b).

- 2 Bei den Unternehmen musste sichergestellt werden, dass ausreichend kleine, mittlere und große Unternehmen repräsentiert sind. Deshalb wurden überproportional viele mittlere und große Unternehmen kontaktiert.
- 3 Dahinter steht die Idee der Customer-Journey-Analyse, die „die ‚Reise‘ eines potenziellen Kunden über verschiedene Kontaktpunkte [...] von der Inspiration und Bedürfnisweckung über die Informationsbeschaffung und Suche bis hin zur finalen Zielhandlung“ (Holland/Flocke, 2014, hier: Seite 827) beschreibt.

2.2 Fragebogen

Behördenkontakte können innerhalb einer Lebenslage aufgrund unterschiedlicher Anliegen stattfinden. Beispielsweise kontaktieren arbeitsuchende Personen die Bundesagentur für Arbeit sowohl um sich arbeitssuchend zu melden als auch um an Vermittlungsgesprächen teilzunehmen. In der Historie der Lebenslagenbefragungen stellte die Bandbreite behördlicher Dienstleistungen einen maßgeblichen Änderungsgrund dar. Noch in den ersten beiden Befragungswellen bewerteten die Befragten eine Behörde. Dies erfolgte außerdem in unterschiedlicher Detailtiefe. Für einen Teil der Behörden resultierte die Gesamtzufriedenheit aus der Beurteilung von 16 verschiedenen Eigenschaften (im Folgenden Zufriedenheitsfaktoren genannt, siehe Grafik 6). Für andere Behörden wurde lediglich eine Alles-in-Allem-Zufriedenheitsfrage gestellt (Himmelsbach und andere, 2016).

Dieses Vorgehen wurde jedoch der Vielfalt von konkreten Leistungen in Behörden nicht immer gerecht. Im Anschluss an die erste Befragung meldeten deshalb mehrere Bundesministerien und -behörden Bedarf an Daten auf der Ebene der Ämterdienstleistungen. Eine geschlossene Frage zum Hauptanliegen im Anschluss an die Zufriedenheitsbewertungen kam in der zweiten Befragungswelle diesem Erkenntnisinteresse entgegen.⁴ Die Frage wurde aufgrund der Befragungszeit nur für einzelne vorab definierte Behörden gestellt. Die Antwortkategorien beschränkten sich auf maximal fünf Dienstleistungen sowie eine Kategorie „andere“. Tiefergehende Informationen lagen daher nur für wenige Dienstleistungen vor. Problematisch war außerdem, dass sich die Befragten im Nachgang an die Bewertung für ein Anliegen entscheiden sollten. Aus diesem Grund war die nach dem hauptsächlichen Anliegen ausgewertete Zufriedenheit nur eingeschränkt aussagekräftig.

Für die dritte Befragungswelle 2019 wurde der Fragebogen daher so angepasst, dass die Befragten alle in Anspruch genommenen Dienstleistungen angaben. Je Behörden-Lebenslagen-Kombination standen mindestens eine, aber maximal sieben Dienstleistungen sowie

eine offene Antwortkategorie „anderes Anliegen“⁵ zur Auswahl.

Im Anschluss bewerteten die Befragten nicht länger das Amt im Rahmen der Lebenslage, sondern die Erbringung der konkreten Dienstleistung durch die Behörde. Die Bewertung auf Amtsebene resultiert aus der Gesamtheit aller in der Lebenslage betrachteten Dienstleistungen. Diese Modifikation birgt folgende Vorteile:

- › Der Informationsgehalt der Ergebnisse steigt. Die differenzierte Betrachtungsweise erlaubt es zum Beispiel, mögliche Problemfelder trotz hoher Gesamtzufriedenheit besser zu identifizieren. Zudem zeigen die Daten deutlicher, ob und aus welcher konkreten Dienstleistung eine geringe Gesamtzufriedenheit resultiert.
- › Die Befragten können sich bei ihrer Beurteilung an einer konkreten Arbeitsleistung orientieren.
- › Der Bereich, auf den sich die Bewertung bezieht, wird transparent und reduziert den Interpretationsspielraum bei der Datenanalyse.

Die 16 Zufriedenheitsfaktoren blieben im Zeitverlauf grundsätzlich gleich. Auch deren Abfrage anhand der fünfstufigen Zufriedenheitsskala von „sehr unzufrieden“ bis „sehr zufrieden“ blieb unverändert. Das ermöglichte der Einsatz beziehungsweise Austausch von Textbausteinen. Beispielsweise wurde bei der Umstellung auf Dienstleistungen aus „Wie zufrieden waren Sie mit der Schnelligkeit der Vermittlung an die zuständigen Beschäftigten im Amt für Soziales?“ nun „Wie zufrieden waren Sie mit der Schnelligkeit der Vermittlung an die zuständigen Beschäftigten im Amt für Soziales bei der Beantragung von Grundsicherung im Alter?“.

Um eine möglichst unbeeinflusste Bewertung zu erfassen, erfolgt die Alles-in-Allem-Zufriedenheitsfrage seit 2017 jedoch vor dem Abfragen der Zufriedenheit über Einzelfaktoren. Dies beugt möglichen Ausstrahlungseffekten vor, die zu einer systematischen Verzerrung von Antworten führen würden (Bogner/Landrock, 2015; Van de Walle, 2018).

Weitere wesentliche, bei Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen gleichermaßen umgesetzte Änderungen, betreffen Kontroll- und GewichtungsvARIABLEN und

⁴ „Ich lese Ihnen jetzt verschiedene Anliegen vor, die zum Thema [Lebenslage] bei [Amt] vorgebracht werden können. Bitte sagen Sie mir, an welches Anliegen Sie bei Ihrer Zufriedenheitseinschätzung hauptsächlich gedacht haben.“

⁵ Deren Zweck ist es, die Liste behördenspezifischer Dienstleistungen für künftige Befragungen zu optimieren.

Fragen zur Digitalisierung der Verwaltung. So erhalten die Befragten seit 2017 Fragen zur Kompliziertheit des Behördenkontakts und ihrer generellen Erwartung an diesen. Die Forschung zur Kundenzufriedenheit betont unter anderem, dass die Erwartungen der Kundinnen und Kunden an eine Leistung ihre Zufriedenheit beeinflussen (Oliver, 1980; Morgeson III/Petrescu, 2011). Zudem wird angenommen, dass als kompliziert empfundene Kontakte zu einer höheren Unzufriedenheit führen (Waintrop, 2011). Beide Zusammenhänge lassen sich in den Lebenslagenbefragungen ebenfalls nachweisen (Kühnhenrich/Michalik, 2020).

Um mehr über die Zufriedenheit mit der Digitalisierung der Verwaltung herauszufinden, wurden 2017 Fragen über die Art und Weise des Ausfüllens von Formularen und zum Versand von Unterlagen spezifiziert beziehungsweise ergänzt. Diese erlauben die Einteilung der Befragten in E-Government-Nutzende und -Nicht-Nutzende. Für Letztere wird seitdem erhoben, aus welchen Gründen der Behördenkontakt bislang nicht elektronisch erfolgte. Frage- und Antwortkategorien orientieren sich weitgehend an den irischen und slowenischen Zufriedenheitsbefragungen (Department of Public Expenditure & Reform, 2015; Ministrstvo za javno upravo, 2016). Um Medienbrüche im Behördenkontakt besser identifizieren zu können, erfolgt zudem seit 2019 die Abfrage nach Formularen und Nachweisen getrennt. Erstmals gibt es seitdem auch die Frage nach den präferierten Kommunikationsmedien.

Ferner sind folgende Änderungen im Hauptfragebogen aufzuführen:

- › Das Informationsverhalten der Bürgerinnen und Bürger sowie der Unternehmen wird seit 2017 eingehender untersucht. Dazu werden neben Gesetzestexten als Informationsquelle weitere Angebote einbezogen, zum Beispiel Internetseiten von Behörden und Ämtern. Zusätzlich bewerteten die Befragten 2019 die Zufriedenheit mit ausgewählten Informationsangeboten.
- › Die Wichtigkeit der Zufriedenheitskennzahlen wurde letztmals 2017 als Gewichtungsfaktor erhoben (siehe Abschnitt 2.4). Damit konnte Befragungszeit für andere Themen ohne Informationsverluste gewonnen werden.

- › Bescheide und Schreiben von Behörden wurden 2019 erstmals hinsichtlich ihrer Verständlichkeit bewertet, da hier Verbesserungspotenzial vermutet wurde.

Die Fragen zur Sozio- beziehungsweise Unternehmensdemografie blieben im Zeitverlauf weitgehend konstant. Wesentliche Änderungen waren bei Bürgerinnen und Bürgern in der Befragung 2019 eine Zusatzfrage zur Nutzung mobiler Endgeräte bei Behördenkontakten und die Aufnahme der Merkmalsausprägung „divers“ bei der Geschlechtsangabe (Bundesverfassungsgericht, 2017).⁶ Bei den Firmen wird zusätzlich das Unternehmensalter abgefragt.

2.3 Befragungsablauf und -steuerung

Aufgrund der Neuerungen änderte sich 2019 teilweise die Interviewsteuerung, nach welcher sich die Auswahl der Interviewthemen richtet. Innerhalb der Lebenslagen gaben die Befragten bis 2017 zu maximal drei Behörden detailliert bis auf Faktorebene Auskunft. Zu weiteren Behörden beantworteten sie lediglich eine Alles-in-Allem-Zufriedenheitsfrage. Im Gegensatz dazu bewerteten sie 2019 ausschließlich ausführlich bis zu vier Dienstleistungen je Lebenslage. Die Interviewdauer blieb jedoch unverändert bei durchschnittlich 25 Minuten.

↘ **Tabelle 1** enthält die durchschnittliche Anzahl realisierter Interviews in den jeweiligen Wellen und zeigt, dass 2019 in der Bürgerbefragung mit 1,7 Interviews zu mehr Ämtern Detailinformationen bis auf Faktorebene vorlagen als 2015 mit 1,5. Bei den Unternehmen blieb der Wert hingegen bei 1,5. Zudem waren in der letzten

Tabelle 1
Durchschnittliche Anzahl an Interviews je Person/
Unternehmen und Ebene im Zeitvergleich

	Bürgerinnen und Bürger			Unternehmen		
	2015	2017	2019	2015	2017	2019
Lebenslageninterviews	1,3	1,3	1,3	1,2	1,2	1,2
Behörden mit Detailinformationen	1,5	1,5	1,7	1,5	1,5	1,5
Behörden ohne Detailinformationen	1,6	1,5	–	1,7	1,6	–
Dienstleistungsinterviews	–	–	1,9	–	–	1,6

⁶ Personen des dritten Geschlechts waren 2019 insgesamt deutlich unzufriedener mit behördlichen Dienstleistungen als Männer und Frauen (Statistisches Bundesamt, 2019a).

Welle erstmals die Zufriedenheitswerte der einzelnen Dienstleistungen der Behörden vergleichbar und detailliert auswertbar. Dabei waren Bürgerinnen und Bürger mit im Schnitt 1,9 vollständig bewerteten Dienstleistungen etwas auskunftsfreudiger als Unternehmen (1,6 vollständig bewertete Dienstleistungen).

Während in beiden Befragungen 2017 zusammen zu 146 verschiedenen Behördenkontakten in spezifischen Lebenslagen Auskunft gegeben wurde, waren es 2019 insgesamt 704 konkrete behördliche Dienstleistungen. Die erhöhte Anzahl von Messpunkten kann jedoch dazu führen, dass sich die realisierten Interviews auf die einzelnen Dienstleistungen derart verteilen, dass die für die Publikation festgelegte Mindestanzahl von 10 bis 30 Beobachtungen je nach Auswertung nicht erreicht wird. Dem begegnete das Statistische Bundesamt mit einer erhöhten Auswahlwahrscheinlichkeit seltener Dienstleistungen. Somit war es möglich, zu fast allen vordefinierten Dienstleistungen mit ausreichenden Befragungsdaten hinterlegte Ergebnisse zu publizieren. Die Befragung soll einerseits ein breites Abbild der Zufriedenheit mit Behördenkontakten aufzeigen und andererseits aufschlussreiche Ergebnisse bereitstellen, um Behördenkontakte gezielt zu optimieren.

Die Auswahl der Schichten im Screening 2019 erfolgte nach einer ähnlichen Priorisierung. Aus den Vorwahlen war bekannt, dass einige Schichten besonders schwer zu befüllen waren, so zum Beispiel die Scheidung von Ehepaaren, die Aufhebung von Lebenspartnerschaften mit minderjährigen Kindern oder die Unternehmensinsolvenz. Daher wurden die Kontaktpersonen hierzu bevorzugt befragt. Im Ergebnis mussten weniger Interviews wegen bereits voller Schichtungszellen abgebrochen werden, sodass der Streuverlust minimiert wurde.

2.4 Berechnung der Gesamtzufriedenheit

Die Gesamtzufriedenheit mit einem Behördenkontakt berechnet sich seit der ersten Welle als Mittelwert der 16 vordefinierten Zufriedenheitsfaktoren (Abschnitt 2.2). Bis 2017 wurden die einzelnen Faktoren dabei jeweils mit ihrer mittleren Wichtigkeit aus Sicht der Befragten gewichtet. Empirisch ließ sich jedoch kein Unterschied in den Zufriedenheitswerten zwischen ungewichteten und mit der Wichtigkeit gewichteten Daten nachweisen. Seitdem gehen die Zufriedenheitsfaktoren ungewichtet in die Berechnung ein.

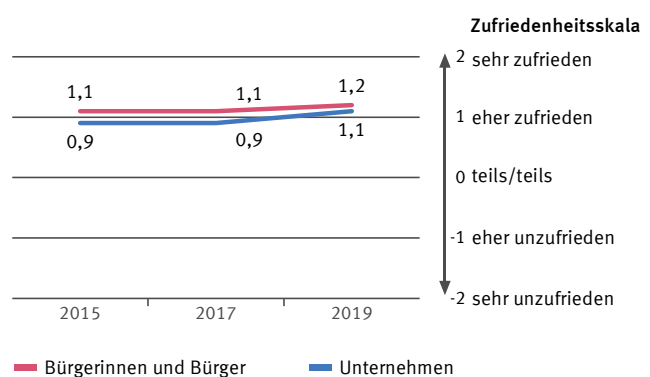
Um die unterschiedlichen Auswahlwahrscheinlichkeiten der Personen innerhalb der Haushalte und die disproportionale Stichprobenziehung bezüglich Branche und Größenklasse bei den Unternehmen zu korrigieren, kam eine Designgewichtung zum Einsatz. Dies gilt auch für die gesteuerte Auswahl der Schichten innerhalb des Screenings und der Behörden innerhalb der Schichten. Schließlich kam 2019 ein weiterer Korrekturfaktor für die ausgewählten Dienstleistungen der Behörden hinzu.

3

Neue Auswertungsmöglichkeiten

↳ Grafik 1 zeigt, wie sich die Gesamtzufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger sowie der Unternehmen mit der öffentlichen Verwaltung in Deutschland von 2015 bis 2019 entwickelt hat. Die Zufriedenheit ist auf der Skala von -2 (sehr unzufrieden), über -1 (eher unzufrieden), 0 (teils/teils), 1 (eher zufrieden) bis 2 (sehr zufrieden) allenfalls leicht um einen zehntel Zufriedenheitspunkt bei den Bürgerinnen und Bürgern von 1,1 auf 1,2 und um einen fünftel Punkt aus Sicht der Unternehmen von 0,9 auf 1,1 gestiegen. Der typische Behördenkontakt verlief demnach zufriedenstellend. Allerdings schneidet die Zufriedenheit mit dem Online-Angebot unterdurchschnittlich ab und ist seit 2017 von 0,7 für die Bürgerinnen und Bürger beziehungsweise 0,8 für die Unternehmen auf letztlich jeweils 0,5 Punkte gesunken (Statistisches Bundesamt, 2019c; Statistisches Bundes-

Grafik 1
Gesamtzufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger sowie der Unternehmen mit ihren Behördenkontakten im Zeitvergleich



2020 - 0449

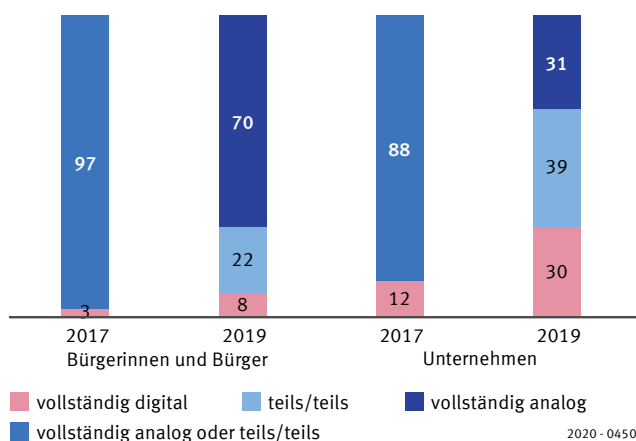
amt, 2019d). Dieses Resultat unterstreicht das Verbesserungspotenzial aktueller E-Government-Lösungen.

3.1 Digitalisierung

Dank der zusätzlichen Fragen zur Digitalisierung ergeben sich zu diesem Verbesserungspotenzial aktueller E-Government-Lösungen neue Auswertungsmöglichkeiten. Eine Auswahl davon ist im Folgenden dargestellt. Während die Bürgerinnen und Bürger in der Erhebung von 2017 in nur 3% der Fälle ihre Formulare vollständig digital bearbeiteten, waren es in der Folgebefragung 2019 mit 8% fast dreimal so viele. Bei den Unternehmen stieg der Anteil im gleichen Zeitraum von einem höheren Ausgangsniveau von 12% ähnlich stark auf 30% an. In den übrigen Fällen füllten die Befragten ihre Formulare jeweils mindestens teilweise analog aus. Seit 2019 lässt sich dies genauer aufgliedern. So nutzten die Bürgerinnen und Bürger mit 70% noch deutlich häufiger ausschließlich Papierformulare als die Unternehmen mit 31%. [↘ Grafik 2](#)

Grafik 2

Ausfüllen und Versenden von Formularen
in %



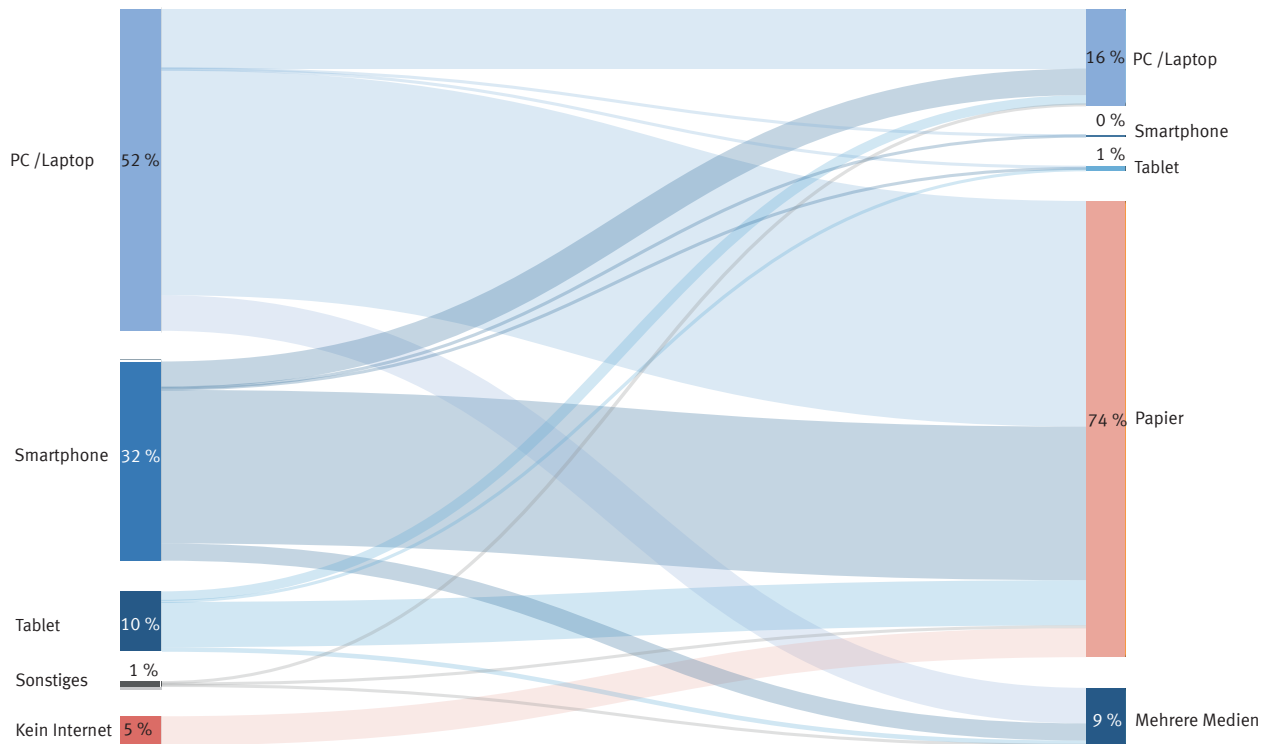
Das vorhandene Digitalisierungspotenzial bei den Bürgerinnen und Bürgern zeigt sich auch in der Gegenüberstellung dieses Resultats mit der generellen Internetnutzung. Lediglich 5% gaben an, das Internet nicht zu nutzen. Trotzdem wurden die Formulare mit 74% zuletzt noch überwiegend in Papierform eingereicht. [↘ Grafik 3](#) auf der folgenden Seite

Für die gesamte Kommunikation der Bürgerinnen und Bürger mit den Behörden kamen weiterhin 2017 lediglich in rund 22% und 2019 in 27% der Fälle (auch) elektronische Kanäle wie E-Mail zum Einsatz. Damit stieg der Online-Anteil um rund 5 Prozentpunkte. Die Unternehmen kommunizierten hingegen in der letzten Befragung in 60% der Fälle auch online im Rahmen ihres Anliegens mit den Behörden und damit 10 Prozentpunkte häufiger als in der vorherigen Befragung mit 50%. Folglich unterscheidet sich das Online-Verhalten deutlich zwischen Bürgerinnen und Bürgern einerseits und Unternehmen andererseits. Um sich über das jeweilige Anliegen zu informieren schauten sich die Bürgerinnen und Bürger 2019 schließlich in 45% der Fälle auch auf den Internetseiten der entsprechenden Behörden und Ämter um. Noch häufiger ließen sie sich allerdings mit 48% persönlich bei der Behörde beraten. Die Unternehmen informierten sich mit 49% dagegen am häufigsten im Internet.

Insgesamt verdeutlichen diese Ergebnisse das bestehende Digitalisierungspotenzial der öffentlichen Verwaltung. Sie bestätigen auch die Diskrepanz zwischen der privaten Internetnutzung und dem Austausch mit Behörden und somit die Resultate der Haushaltsbefragung über die private Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien des Statistischen Bundesamtes (2020b). Auch die EU-Kommission stellte fest, dass Deutschland im Bereich E-Government hinter seinen Möglichkeiten zurückbleibt (European Commission, 2018).

Grafik 3

Zusammenhang zwischen dem überwiegend genutzten Gerät zur Internetnutzung und der Bearbeitung behördlicher Formulare durch Befragte 2019



Quelle: Statistisches Bundesamt (Herausgeber). Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger mit behördlichen Dienstleistungen. Ausgewählte Ergebnisse der Lebenslagenbefragung 2019. Verfügbar unter: www.amtlich-einfach.de

2020 - 451

3.2 Analyse des Optimierungspotenzials

Zur Identifikation von Verbesserungspotenzial entwickelten Martilla/James (1977) die Importance-Performance-Analyse. Angewandt auf die Lebenslagenbefragungen setzt sie die Zufriedenheit mit der gesamtgesellschaftlichen Häufigkeit der jeweiligen Dienstleistungen ins Verhältnis. Die französische Regierung betrachtet hingegen die Komplexität in Relation zur Häufigkeit (DITP/BVA Opinion, 2019). Demnach liegt das größte Verbesserungspotenzial bei den behördlichen Dienstleistungen,

- › mit denen die Befragten besonders unzufrieden waren, da hier spürbare Verbesserungen möglich sind,
- › die besonders viele Personen beziehungsweise Unternehmen betrafen, da hier bereits kleine Ände-

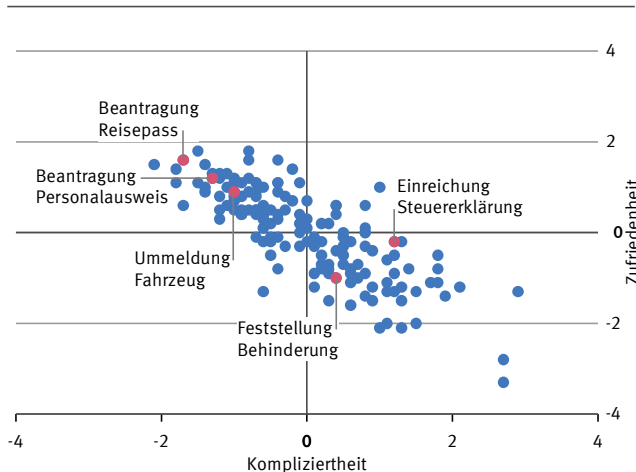
rungen in der Summe über alle Betroffenen zu großen Entlastungen führen,

- › welche vergleichsweise kompliziert waren und somit vereinfacht werden könnten.

Die Ergebnisse der letzten Befragungen 2019 bieten dazu konkrete Informationen. Darüber hinaus sollten etwaige Maßnahmen in einem angemessenen Kosten-Nutzen-Verhältnis stehen.

Untersuchungen zu den bei den Bürgerinnen und Bürgern 2019 abgefragten Dienstleistungen mit den z-standardisierten Variablen Häufigkeit, Zufriedenheit und Kompliziertheit zeigen: Zum einen waren die Befragten tendenziell umso unzufriedener mit ihren Behördenkontakten, je komplizierter sich ein Verfahren für sie gestaltete (Pearson-Korrelationskoeffizient: $r = -0,8$, Signifikanzniveau $p < 0,001$). Zum anderen war

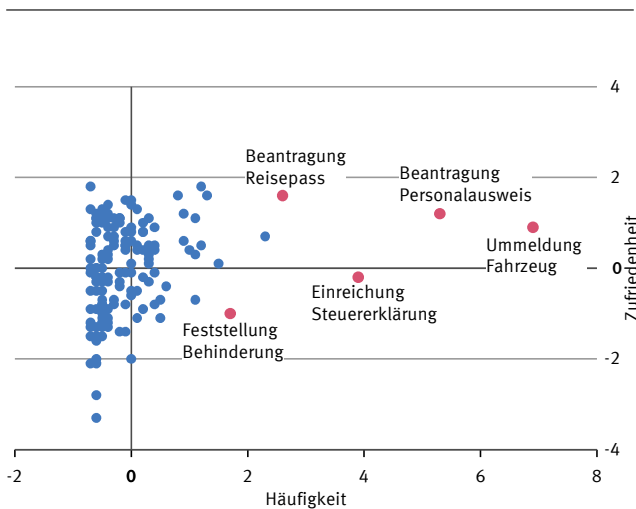
Grafik 4
Zufriedenheit und Kompliziertheit je Dienstleistung bei den befragten Bürgerinnen und Bürgern 2019



Zufriedenheit und Kompliziertheit z-standardisiert.

2020 - 0452

Grafik 5
Zufriedenheit und Häufigkeit je Dienstleistung bei den befragten Bürgerinnen und Bürgern 2019



Zufriedenheit und Häufigkeit z-standardisiert.

2020 - 0453

die Zufriedenheit mit häufigeren Dienstleistungen eher höher ($r = 0,3, p < 0,001$). [↪ Grafik 4](#), [↪ Grafik 5](#)

Diese Auswertung zeigt, wie Optimierungspotenzial identifiziert werden kann. Demnach sind etwa die Beantragung von Reisepass und Personalausweis beim Einwohnermeldeamt und das Ummelden von Fahrzeugen

bei der Kfz-Zulassungsstelle als positive Beispiele anzuführen. Diese Dienstleistungen waren vergleichsweise häufig, die Verfahren wurden als sehr einfach eingestuft und die Befragten waren damit zudem besonders zufrieden.

Potenzial schlummert dagegen beispielsweise bei der Beantragung der Feststellung einer Behinderung beim Versorgungsamt und bei der Einkommensteuererklärung beim Finanzamt. Diese Dienstleistungen wurden als vergleichsweise kompliziert eingestuft, erhielten unterdurchschnittliche Zufriedenheitswerte und waren zugleich überdurchschnittlich häufig.

3.3 Dienstleistungen unter der Lupe

Am Beispiel der Beantragung der Feststellung einer Behinderung beim Versorgungsamt wird im Folgenden das Optimierungspotenzial einer Dienstleistung verdeutlicht.

Zum Feststellungsantrag gaben 2019 insgesamt 470 Bürgerinnen und Bürger detailliert Auskunft. [↪ Grafik 6](#) zeigt die Zufriedenheit der Befragten mit den einzelnen Faktoren. Am besten schnitten die Unbestechlichkeit und Diskriminierungsfreiheit mit Mittelwerten von 1,7 und 1,5 ab. Am unteren Ende rangierten dagegen die Verständlichkeit des Rechts, die Zufriedenheit mit dem Online-Angebot und die Verfahrensdauer mit Werten von jeweils 0,3. Am stärksten wünschten sich die Betroffenen demnach einfachere Rechtstexte, ein besseres Online-Angebot und ein schnelleres Antragsverfahren.

Am häufigsten informierten sich die Befragten auf den Internetseiten der Versorgungsämter über das Prozedere bei der Antragstellung mit 46%. Danach folgten Informationsbroschüren mit 37%, Gespräche mit Verwandten und Bekannten mit 33% und die persönliche Beratung bei der Behörde mit 30%. Entgegengesetzt dazu verhalten sich die drei abgefragten Zufriedenheitswerte zu den Informationsangeboten. Hier schneiden die Internetseiten mit 0,7 am schlechtesten und die persönliche Beratung bei der Behörde mit 1,2 am besten ab. [↪ Grafik 7](#)

Weiterhin lassen sich die von den Befragten erbrachten Rückmeldungen im Freitextformat zu den Problemen ($n = 218$) und Verbesserungsvorschlägen ($n = 338$)

Grafik 6

Mittlere Zufriedenheit mit der Beantragung der Feststellung einer Behinderung beim Versorgungsamt nach Faktoren 2019



Zufriedenheitsskala: -2 sehr unzufrieden, -1 eher unzufrieden, 0 teils/teils, 1 eher zufrieden, 2 sehr zufrieden.

1 2019 neu aufgenommen. Fließt nicht in die Gesamtzufriedenheit ein.

2020 - 0452

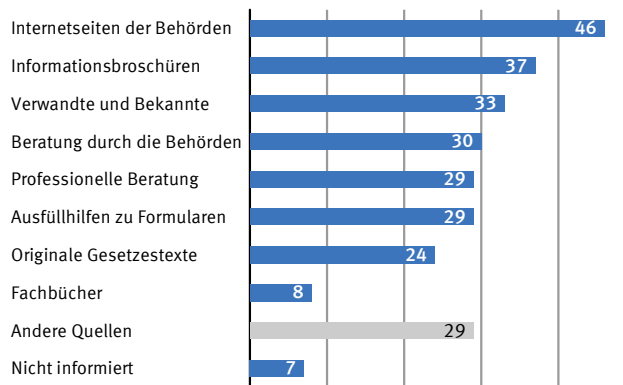
bei der Beantragung des Schwerbehindertenausweises untersuchen. Zu Analysezwecken wurden die Aussagen kategorisiert und codiert. Häufig genannte Probleme waren lange Bearbeitungszeiten durch die Versorgungsämter, teilweise bedingt durch Widerspruchsverfahren und eine notwendige gerichtliche Klärung der Fälle, sowie nach Meinung der Befragten nicht korrekt ergangene Entscheidungen über den erteilten Schweregrad der Behinderung.

Als Verbesserungsmöglichkeit regten die Befragten beispielsweise an, ein persönliches Gespräch oder eine aktuelle ärztliche Beurteilung neben der Aktenlage in die Fallbeurteilung einzubeziehen. Weitere Wünsche sind die Möglichkeit, Formulare online einzureichen, eine schnellere Fallbearbeitung sowie verständlichere

Grafik 7

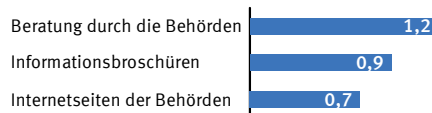
Informationsverhalten bei der Beantragung der Feststellung einer Behinderung 2019

Nutzung von Informationsangeboten in %



Mehrfachnennungen möglich.

Mittlere Zufriedenheit mit ausgewählten Informationsangeboten



Zufriedenheitsskala: -2 sehr unzufrieden, -1 eher unzufrieden, 0 teils/teils, 1 eher zufrieden, 2 sehr zufrieden.

2020 - 0453

Formulare und Bescheide. Das deckt sich mit den Ergebnissen zu den Faktoren.

Auf analoge Weise lassen sich alle im Jahr 2019 erhobenen behördlichen Dienstleistungen mit ausreichend vielen Rückläufen näher beleuchten.

4


Ausblick

Die methodischen Weiterentwicklungen der Lebenslagenbefragungen seit 2015 ermöglichen es, die subjektiven Aspekte bürokratischer Belastungen von Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen zielgenauer zu erheben. Gleichzeitig bleiben die Ergebnisse durch die behutsamen Modifikationen über die Befragungswellen zeitlich vergleichbar.

Die Bundesregierung (2018) nutzte die Resultate beispielsweise für das Arbeitsprogramm „Bessere Recht-

setzung und Bürokratieabbau“ 2018, das 14 geplante Maßnahmen enthält, die sich auf die Lebenslagenbefragungen zurückführen lassen. Dazu zählen insbesondere die Vereinfachung des Bezugs von Wohngeld und der Umsatzsteuer. Dem Beschluss des Bundeskabinetts waren Workshops im Bundeskanzleramt vorausgegangen. In diesen diskutierten betroffene Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen mit Expertinnen und Experten aus Ländern, Kommunen, Behörden, Wissenschaft, Verbänden und den zuständigen Ministerien Problemfelder und Lösungsansätze (Bundesregierung, 2019). Ähnliche Veranstaltungen sind für das zweite Halbjahr 2020 basierend auf den Ergebnissen der Befragung von 2019 geplant. Das Statistische Bundesamt wird sie wie zuvor unterstützen.

Neben den diversen Publikationen auf www.amtlich-einfach.de bietet das Statistische Bundesamt der interessierten Fachöffentlichkeit auf Anfrage Sonderauswertungen aus dem Datenbestand an. Darüber hinaus wird derzeit geprüft, wie faktisch anonymisierte Mikrodaten der Lebenslagenbefragungen 2019 Forschungs- und Wissenschaftseinrichtungen unter Wahrung des Datenschutzes der Befragten bereitgestellt werden können.

Anfang 2021 steht zudem die vierte Befragungswelle an. Sie wird weitgehend auf den Stichprobenplänen und den Fragebogen von 2019 aufbauen. Allerdings wird das Statistische Bundesamt Fragen zur Zufriedenheit mit der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes¹⁷ und den Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Zufriedenheit mit den Behörden und Ämtern aufnehmen. Auch sollen mögliche Gründe, die gegen eine E-Government-Nutzung angeführt werden, detaillierter erhoben werden. Somit zeichnen die Lebenslagenbefragungen auch weiterhin das Informationsbedürfnis der Bundesregierung und der Fachöffentlichkeit nach, ebenso die aktuellen Entwicklungen in der öffentlichen Verwaltung. 

7 Das Onlinezugangsgesetz verpflichtet Bund, Länder und Kommunen, 575 Verwaltungsdienstleistungen bis spätestens 2022 digital anzubieten.

LITERATURVERZEICHNIS

- Bogner, Kathrin/Landrock, Uta. *Antworttendenzen in standardisierten Umfragen. GESIS Survey Guidelines*. Mannheim 2015. [Zugriff am 31. August 2020]. Verfügbar unter: www.gesis.org
- Bundesregierung. *Arbeitsprogramm Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau 2018: Kabinettsbeschluss vom 12. Dezember 2018*. 2018. [Zugriff am 31. August 2020]. Verfügbar unter: www.bundesregierung.de
- Bundesregierung. *Bessere Werkzeuge für besseres Recht: Bericht der Bundesregierung zum Stand des Bürokratieabbaus und zur Fortentwicklung auf dem Gebiet der besseren Rechtsetzung für das Jahr 2018*. 2019. [Zugriff am 31. August 2020]. Verfügbar unter: www.bundesregierung.de
- Department of Public Expenditure & Reform. *Irish Civil Service Customer Satisfaction Survey 2015. Summary Presentation of Findings*. 2015. Unveröffentlicht.
- DITP/BVA Opinion. *Enquête événements de vie 2018*. 2019. [Zugriff am 31. August 2020]. Verfügbar unter: www.modernisation.gouv.fr
- European Commission. *eGovernment Benchmark 2018: Securing eGovernment for all*. 2018. [Zugriff am 31. August 2020]. Verfügbar unter: ec.europa.eu
- Glemser, Axel/Meier, Gerd/Heckel, Christiane. *Dual-Frame: Stichprobendesign für CATI-Befragungen im mobilen Zeitalter*. In: ADM Arbeitskreis Deutscher Markt- und Sozialforschungsinstitute e.V. (Herausgeber). *Stichproben-Verfahren in der Umfrageforschung: Eine Darstellung für die Praxis*. 2. Auflage. Wiesbaden 2014, Seite 167 ff.
- Kühnhenrich, Daniel/Michalik, Susanne. *Verwaltungssprache, schwere Sprache? – Ergebnisse zur Verständlichkeit von behördlichen Formularen und Schreiben aus der Lebenslagenbefragung 2019*. In: Fisch, Rudolf (Herausgeber). *Verständliche Verwaltungskommunikation in Zeiten der Digitalisierung. Konzepte – Lösungen – Fallbeispiele*. Baden-Baden 2020, Seite 47 ff.
- Himmelsbach, Elke/Hornbach, Carsten/Michalik, Susanne/Kühnhenrich, Daniel. [Methodische Grundlagen der Zufriedenheitsbefragungen zu behördlichen Dienstleistungen](#). In: WISTA Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 4/2016, Seite 54 ff.
- 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 f.
- Ministrstvo za javno upravo. *Metodologija za izvedbo anketiranja za ugotavljanje zadovoljstva uporabnikov storitev upravnih enot*. 2016. [Zugriff am 31. August 2020]. Verfügbar unter: www.gov.si

LITERATURVERZEICHNIS

Morgeson III, Forrest V./Petrescu, Claudia. *Do they all perform alike? An examination of perceived performance, citizen satisfaction and trust with US federal agencies 2011*. In: International Review of Administrative Sciences. Jahrgang 77. Ausgabe 3/2011, Seite 451 ff.

Oliver, Richard L. *A cognitive model of the antecedents and consequences of satisfaction decisions*. In: Journal of Marketing Research. Jahrgang 17. Ausgabe 4/1980, Seite 460 ff.

Schmidt, Bernd/Kühnhenrich, Daniel/Zipse, Christian/Vorgrimler, Daniel. *Entlastungen spürbarer machen – Wie wird der Kontakt zur Verwaltung wahrgenommen?* In: WISTA Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 2/2015, Seite 56 ff.

Statistisches Bundesamt. *Die Bestandsmessung der Bürokratiekosten der deutschen Wirtschaft nach dem Standardkosten-Modell*. Band 14 der Schriftenreihe Statistik und Wissenschaft. Wiesbaden 2014.

Statistisches Bundesamt. *Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger in Deutschland mit behördlichen Dienstleistungen: Ausgewählte Ergebnisse der Zufriedenheitsbefragung 2015*. 2015. [Zugriff am 31. August 2020]. Verfügbar unter: www.amtlich-einfach.de

Statistisches Bundesamt. *Wahrnehmung von bürokratischen Belastungen durch Unternehmen in ausgewählten Situationen in Deutschland: Ausgewählte Ergebnisse der Zufriedenheitsbefragung 2015*. 2016. [Zugriff am 31. August 2020]. Verfügbar unter: www.amtlich-einfach.de

Statistisches Bundesamt. *Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger mit behördlichen Dienstleistungen: Ausgewählte Ergebnisse der Lebenslagenbefragung 2019*. 2019a. [Zugriff am 31. August 2020]. Verfügbar unter: www.amtlich-einfach.de

Statistisches Bundesamt. *Zufriedenheit der Unternehmen mit behördlichen Dienstleistungen: Ausgewählte Ergebnisse der Lebenslagenbefragung 2019*. 2019b. [Zugriff am 31. August 2020]. Verfügbar unter: www.amtlich-einfach.de

Statistisches Bundesamt. *Datentabellen der Lebenslagenbefragung 2019. Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger mit behördlichen Dienstleistungen*. 2019c. [Zugriff am 31. August 2020]. Verfügbar unter: www.amtlich-einfach.de

Statistisches Bundesamt. *Datentabellen der Lebenslagenbefragung 2019. Zufriedenheit der Unternehmen mit behördlichen Dienstleistungen*. 2019d. [Zugriff am 31. August 2020]. Verfügbar unter: www.amtlich-einfach.de

Statistisches Bundesamt. *Friedliche und inklusive Gesellschaften für eine nachhaltige Entwicklung fördern, allen Menschen Zugang zur Justiz ermöglichen und leistungsfähige, rechenschaftspflichtige und inklusive Institutionen auf allen Ebenen aufbauen*. 2020a. [Zugriff am 31. August 2020]. Verfügbar unter: sdg-indikatoren.de/16

LITERATURVERZEICHNIS

Statistisches Bundesamt. *Private Haushalte in der Informationsgesellschaft – Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien 2019* (Fachserie 15 Reihe 4). 2020b. [Zugriff am 31. August 2020]. Verfügbar unter: www.destatis.de

Statistisches Bundesamt. *Unternehmen*. 2020c. [Zugriff am 31. August 2020]. Verfügbar unter: www.destatis.de

Van de Walle, Steven. *Explaining Citizen Satisfaction and Dissatisfaction with Public Services*. In: Ongaro, Edoardo/Van Thiel, Sandra (Herausgeber). *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*. London 2018, Seite 227 ff.

Vorgrimler, Daniel/Bartsch, Gorja/Zipse, Christian. [Vom Standardkosten-Modell zur Messung des Erfüllungsaufwands](#). In: *Wirtschaft und Statistik*. Ausgabe 12/2011, Seite 1165 ff.

Waintrop, Françoise. *Écouter les usagers: de la simplification à l'innovation*. In: *Revue française d'administration publique*. Ausgabe 1/2011. Nr. 137–138, Seite 209 ff.

RECHTSGRUNDLAGEN

Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz – OZG) vom 14. August 2017 (BGBl. I Seite 3122, 3138), das durch Artikel 77 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I Seite 1328) geändert worden ist.

Bundesverfassungsgericht. Beschluss des Ersten Senats vom 10. Oktober 2017 – 1 BvR 2019/16 –, Rn. 1–69. [Zugriff am 31. August 2020]. Verfügbar unter: www.bverfg.de

Herausgeber

Statistisches Bundesamt (Destatis), Wiesbaden

Schriftleitung

Dr. Daniel Vorgrimler

Redaktionsleitung: Juliane Gude

Redaktion: Ellen Römer

Ihr Kontakt zu uns

www.destatis.de/kontakt

Erscheinungsfolge

zweimonatlich, erschienen im Oktober 2020

Das Archiv älterer Ausgaben finden Sie unter www.destatis.de

Artikelnummer: 1010200-20005-4, ISSN 1619-2907

© Statistisches Bundesamt (Destatis), 2020

Vervielfältigung und Verbreitung, auch auszugsweise, mit Quellenangabe gestattet.