



**KUNDENMANAGEMENT IN DER
BUNDESVERWALTUNG**

Behördenbefragung und Studie im Rahmen von BundOnline 2005

Managementzusammenfassung

**Im Auftrag des Bundesministeriums des Innern
IT-Stab, Projektgruppe BundOnline 2005**



Version 3

April 2006

Bearing Point GmbH, Frankfurt/Main

INHALTSVERZEICHNIS

1	WESENTLICHE ERGEBNISSE AUF EINEN BLICK	3
2	AUSGANGSSITUATION UND ZIELSETZUNG	5
3	VORGEHENSWEISE DER STUDIE	7
4	ERGEBNISSE DER BASISBEFRAGUNG	10
5	ANTWORTEN AUF ZENTRALE FRAGEN IM KUNDENMANAGEMENT DER BUNDESVERWALTUNG	15
5.1	Wie ist der Reifegrad im Kundenmanagement in den Bundesbehörden?	15
5.2	Welche Bedarfe zu einer übergreifenden Vernetzung der Servicestrukturen liegen vor?	18
5.3	Welchen Mehrwert bieten die bevorzugten Szenarien im Kundenmanagement für die Ressorts?	20
5.4	Wie können Online-Dienstleistungen für Kunden durch die Integration mit anderen Kanälen positiv ergänzt werden?	21
6	EMPFEHLUNGEN FÜR DEN EINSATZ VON SERVICE CENTERN IN DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG	23

1 WESENTLICHE ERGEBNISSE AUF EINEN BLICK

Die vorliegende Studie im Rahmen von BundOnline beinhaltet eine Bestandsaufnahme zum Einsatz von Call Centern (nachfolgend auch Service Center) in der Bundesverwaltung.

Zielsetzungen der Studie sind:

- Aussagen zu den existierenden und aktuell schon in Planung befindlichen Servicestrukturen und Call Centern in den Bundesbehörden zu treffen und
- Best Practices aus Call Centern der Bundesländer und ausgewählten Kommunen zu identifizieren und eine Übertragbarkeit auf Bundesbehörden sowie potenzielle Vernetzungsmöglichkeiten von Service Centern der Bundesverwaltung zu prüfen.

Ergebnisse der Studie:

- Bereits etwa ein Drittel der 113 untersuchten Behörden arbeitet in Service Center-Strukturen.
- Mehr als die Hälfte der über 200 untersuchten kundenbetreuenden Organisationseinheiten haben 10 oder weniger Mitarbeiter. Das bedeutet, dass die Mehrzahl der kundenbetreuenden Organisationseinheiten zu klein sind, um nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten effizient in Service Center-Strukturen arbeiten zu können.
- Etwa 8 % der Mitarbeiter der Bundesbehörden stehen in direktem Kundenkontakt.
- Der Anteil der E-Mail-Anfragen liegt bereits bei 30%, die E-Mail-Bearbeitung der Kundenanfragen ist demgegenüber noch nicht ausreichend integriert und effizient.
- Die Mehrheit der Behörden sieht keine Notwendigkeit der Vernetzung mit anderen kundenbetreuenden Organisationseinheiten oder der Einrichtung von übergeordneten (ressort-internen oder ressortübergreifenden) Service Centern.
- Im Vergleich zu Best Practice-Behörden der öffentlichen Verwaltung besteht Entwicklungspotenzial für die Bundesbehörden.
- Behörden, die bereits in Service Center-Strukturen arbeiten, können Kundenanfragen effizienter und schneller bearbeiten.

Empfehlungen:

- Die zukünftige Nutzung von Online-Dienstleistungen kann durch den Einsatz von Service Centern erhöht werden.
- Da ein zentrales Call Center oder eine zentrale Rufnummer des Bundes für die gesamte Bundesverwaltung kurzfristig nicht umsetzbar ist, wird die Vernetzung von Service Centern empfohlen. Die Vernetzung von Service Centern kann Mehrfachabfragen an die Bundesverwaltung vermeiden und Kosten sparen sowie die Reaktionsfähigkeit der Behörden erhöhen.
- Verbindliche Kooperation auf Ebene der Obersten Bundesbehörden im Kundenmanagement (horizontal), um einheitliche Leitlinien zu entwickeln.
- Schärfung von Verantwortlichkeiten im Kundenmanagement der Bundesverwaltung.
- Höhere Handlungstransparenz durch quantitative und qualitative Auswertungen, um Planungs- und Steuerungsprozesse zu verbessern.
- Einsatz einer IT-Musterinfrastruktur für Call Center, um Synergien zu nutzen.
- Integration der Service Center und Online-Dienstleistungen über Bund, Länder und Kommunen und Ausbau der telefonischen Nutzerunterstützung, um die Kundenorientierung zu verbessern.
- Erfahrungsaustausch und Kooperation innerhalb der Bundesbehörden und mit den Kommunen verstärken, um erfolgreiche Modelle zu übertragen.

2

AUSGANGSSITUATION UND ZIELSETZUNG

Die Ausrichtung auf das Internet hatte in den letzten Jahren im Bereich der öffentlichen Verwaltung eine hohe Priorität, zum einen, um E-Government als Wirtschaftsfaktor zu nutzen, zum anderen, um mit weiteren Kommunikationskanälen mehr Bürgernähe zu erreichen. Der Bürger erwartet von einer modernen Verwaltung bzw. von einem Service Center im Wesentlichen einen leichten, zentralen Zugang, hohe Kompetenz, eine hohe Verfügbarkeit sowie eine unkomplizierte, schnelle Bearbeitung seines Anliegens.

Ausgangssituation ist, dass die Ziele der Kundenorientierung in der öffentlichen Verwaltung bisher noch nicht hinreichend erfüllt werden konnten. Insbesondere hinsichtlich der Erbringung von Dienstleistungen im sozialen Umfeld (Rente, Gesundheit, Verbraucherberatung, u. a.), fehlt E-Government-Lösungen häufig die gewünschte Bürgernähe. Unterschiedliche Kundenprofile können mit Hilfe einer Online-Dienstleistung mitunter nicht ausreichend flexibel für alle Zielgruppen bedient werden. Vielfach wird daher vom Bürger das Telefon als einfachster Weg zur Kontaktaufnahme mit der Behörde bevorzugt.

Zur sinnvollen Ergänzung der Online-Dienstleistungen wurde deswegen im Rahmen von BundOnline die **Basiskomponente ‚Call Center‘** definiert. Als Call Center werden hierbei organisatorische Einheiten verstanden, in denen die Mitarbeiter auf der Grundlage von Service Center-Strukturen schwerpunktmäßig mit der Annahme und Bearbeitung von Kundenanfragen beschäftigt sind. Das aktuelle Spektrum von Call Centern in den Bundesbehörden reicht von einer ausschließlich vermittelnden Telefonzentrale, über eine Telefon-Hotline für Bürger bis zu einem umfassenden Service Center, das als zentrale Anlaufstelle alle Kundenanfragen entgegennimmt und bearbeitet. Die Basiskomponente Call Center soll die Zielsetzung einer höheren Kundenorientierung in der öffentlichen Verwaltung sowie die Bemühungen nach effizienten und wirtschaftlichen Strukturen, Flexibilität und Steuerbarkeit der angebotenen Dienstleistungen unterstützen.

Die Entscheidung zur Umsetzung einer Basiskomponente Call Center wurde im Jahr 2002 durch die Ressorts zurückgestellt, weil Aussagen zum aktuellen Stand der Call Center-Strukturen in der Bundesverwaltung fehlten und die finanziellen Mittel zum damaligen Zeit-

punkt nicht zentral bereitgestellt werden konnten. Im Anschluss erfolgte im Rahmen von BundOnline zunächst eine Fokussierung auf Online-Beratungsdienstleistungen.

Zielsetzungen der Studie

Die vorliegende Studie im Rahmen von BundOnline beinhaltet eine Bestandsaufnahme der aktuell geplanten sowie der bereits umgesetzten Service Center in den Bundesbehörden. Ergänzend ist das Ziel, Best Practices aus Call Centern ausgewählter Bundesländer, Kommunen und dem Ausland zu identifizieren sowie deren Erfolgsfaktoren zu analysieren. Eine Übertragbarkeit der Erfolgsfaktoren auf Bundesbehörden sowie potenzielle Vernetzungsmöglichkeiten von Service Centern der Bundesverwaltung wird im Anschluss geprüft.

Insgesamt sollen die Projektergebnisse zur Entscheidungsunterstützung in der ressortinternen und übergreifenden E-Government-Steuerung dienen. Sie sollen den Wandel von einem herkömmlichen zu einem modernen Kundenmanagement auch durch den Einsatz von Service Centern in den Behörden unterstützen und das weitere Vorgehen mitbestimmen.

Die Studie berücksichtigt dabei die Rahmenbedingungen der öffentlichen Verwaltung, da diese nicht einfach privatwirtschaftliche Call Center-Dienstleistungen des freien Marktes kopieren kann. Die Studie zeigt aus diesem Grund erfolgreiche Beispiele innerhalb der Bundesverwaltung und soll die Kommunikation und Kooperation auf dem Weg zu effizienten und kundenorientierten Verwaltungsstrukturen anregen.

Darüber hinaus soll die Studie dazu beitragen, übliche Denkmuster zu verlassen und zeigen, dass im Sinne moderner kundenorientierter Verwaltungsstrukturen Optimierungsansätze möglich sind. Ein aktiver Dialog und Wissenstransfer zum Thema Service Center in den Bundesbehörden ist hierbei ein gewünschter Nebeneffekt.

3 VORGEHENSWEISE DER STUDIE

Die Studie wurde entsprechend der Zielsetzungen in drei Teilen erarbeitet. Im Mittelpunkt steht dabei die Basisbefragung der Behörden der Bundesverwaltung zum Status des Kundenmanagements.

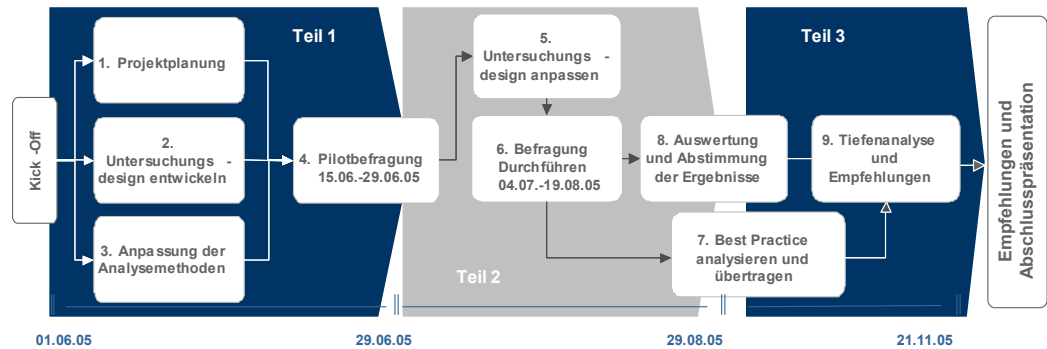


Abbildung 1: Vorgehen der Studie zum Kundenmanagement in der Bundesverwaltung

Im **ersten Teil** des Projekts wurden nach einer Vorab-Information der BundOnline-Ressort-Ansprechpartner und der CATs¹ im Juni 2005 die Ansprechpartner für das Kundenmanagement in den ausgewählten Behörden identifiziert. Im Anschluss an eine Pilotbefragung erfolgte im Juli und August 2005 eine Basisbefragung von ausgewählten Ansprechpartnern bei mehr als 150 verschiedenen Bundesbehörden. Die Befragung im **zweiten Teil** des Projekts beinhaltete Fragenkomplexe mit mehr als 50 Analysefragen zu Strategie, Personal, Organisation, Prozessen und Technologie im Kundenmanagement.

Es ist davon auszugehen, dass aufgrund einer geeigneten Vorauswahl und einer hohen Rücklaufquote von 113 auswertbaren Antworten der Bundesbehörden, ein repräsentatives Ergebnis zum Status des Kundenmanagements in der Bundesverwaltung erreicht wurde. Die Anzahl der befragten 113 Behörden übertrifft die Anzahl der 107 BundOnline-Behörden. Die Ergebnisse der Studie beinhalten Aussagen von 15 Obersten Bundesbehörden, davon 12

¹ Central Assistance to actively Launch Your Service Transformation (Catalyst bzw. CAT). Externer Mitarbeiter in der Teilprojektgruppe Zentrale Koordination (TPG-ZK) der Projektgruppe BundOnline (PG BO), der ein oder mehrere Dienstleistungsprojekte in dem ihm zugeordneten Ressort betreut.

Bundesministerien und deren Behörden in den jeweils nachgeordneten Geschäftsbereichen. Eine ressortspezifische Auswertung wird den einzelnen Ressorts gesondert zur Verfügung gestellt. Um Aussagen nicht zu verfälschen, ist bei einigen Auswertungen die Bundesagentur für Arbeit aufgrund ihrer Größe und Sonderstellung in der Bundesverwaltung einzeln dargestellt bzw. nicht in der Gesamtdarstellung enthalten. In diesen Fällen erfolgt jeweils eine gesonderte Kennzeichnung (die Ergebnisse der Basisbefragung sind in Kapitel 2 der Ergebnisdokumentation enthalten).

Im dritten Teil der Studie werden besonders hervorzuhebende und erprobte Best Practice-Beispiele von Service Center-Strukturen in Bund, Ländern und Kommunen analysiert und die Erfolgsfaktoren ausführlich beschrieben. Best Practice soll dabei als ein für andere Behörden vorbildlich und nachahmenswertes Umsetzungsbeispiel verstanden werden. Im Rahmen dieser Studie wurden das *Service Center der Minijob-Zentrale der Bundesknappschaft in Cottbus*, *Bayern Direkt: die Servicestelle der Bayerischen Staatsregierung*, *Call NRW: die Servicestelle der Staatsregierung Nordrhein-Westfalen*, das *kommunale Service Center Call Duisburg* und der *Bürgerservice der Stadt Köln* ausgewählt und analysiert (die Erfolgsfaktoren der Best Practice-Behörden sind in Kapitel 5 der Ergebnisdokumentation enthalten).

Auf der Grundlage der Ergebnisse der Basisbefragung wurde anschließend der Reifegrad der Bundesbehörden im Kundenmanagement und das Entwicklungspotenzial bestimmt, das im Vergleich zu den Best Practice-Behörden besteht. Hierzu wurde der Reifegrad der Bundesbehörden in den vier Dimensionen Strategie, Personal & Organisation, Prozesse und Technologie ermittelt. Das Reifegradmodell wurde in der Vergangenheit bereits erfolgreich in der Praxis angewendet und an die spezifische Situation der öffentlichen Verwaltung angepasst.

Ergänzend zu den positiven Beispielen aus Ländern und Kommunen wurden zur ergänzenden Tiefenanalyse Bundesbehörden ausgewählt, die im Kundenmanagement bereits einen hohen Reifegrad erreicht haben. Aus der Gesamtheit der befragten Behörden wurden das *Presse- und Informationsamt der Bundesregierung*, das *Ministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung*, die *Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin*, die *Bundeszollverwaltung* sowie ein ressortübergreifendes Modell – zur kundenorientierten und effizienten Abwicklung von Serviceprozessen durch einen *externen Dienstleister* – ausgewählt. Die Er-

folgsfaktoren dieser Behörden sind in der Studie detailliert beschrieben (siehe Kapitel 3 der Ergebnisdokumentation).

Die Darstellung funktionierender Kundenmanagementstrukturen wurde durch ausländische Beispiele von zentralen Service Centern ergänzt (Informationen zu einem zentralen Service Center in Frankreich, New York, Texas sind in Kapitel 5 der Ergebnisdokumentation dargestellt). Möglichkeiten durch neue Technologien wie beispielsweise Voice-over-IP werden im Anhang beschrieben; ein Glossar erläutert darüber hinaus die wesentlichen technischen Fachbegriffe.

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit sind mit dem Begriff „Behörden“ im Folgenden alle von uns befragten und untersuchten Behörden gemeint.

4 ERGEBNISSE DER BASISBEFRAGUNG

Aussage zum aktuellen Stand der in Planung befindlichen sowie der existierenden Service Center-Strukturen und der Call Center in den Bundesbehörden

Ein wichtiges Ergebnis der Studie ist, dass bereits **etwa ein Drittel der Behörden** nach eigenen Angaben **in Service Center-Strukturen arbeitet**. In diesen Service Center-Strukturen sind nahezu 4.000 Mitarbeiter des Bundes beschäftigt.

Insgesamt stehen 10.500 Mitarbeiter der Behörden in direktem Kundenkontakt, sodass damit etwa 8 % der Mitarbeiter der Behörden spezialisiert Kundenanfragen bearbeiten.

Insgesamt wurden 36 interne Service Center und 13 externe Service Center von den Behörden benannt. Einige Behörden haben sowohl ein internes als auch ein externes Service Center im Einsatz. Ein Großteil der genannten internen Service Center sind für ein Anfragevolumen von 10.000 bis 100.000 Kundenanfragen im Jahr ausgelegt. Etwa die Hälfte der Service Center haben 10 oder weniger Mitarbeiter.

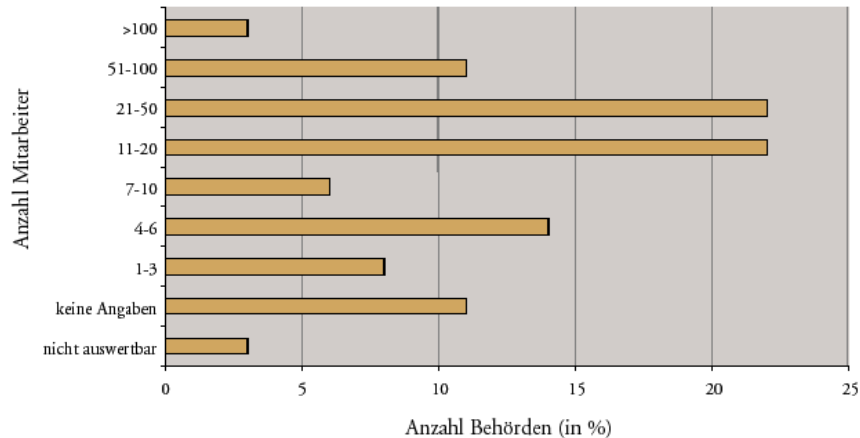


Abbildung 2: Anzahl der Mitarbeiter im internen Service Center

Aussagen zum Bedarf einer übergreifenden Nutzung von Service Center-Strukturen

Der Bedarf einer Vernetzung der Behörden im Kundenmanagement wird von den Behörden grundsätzlich nicht erkannt. Die Befragung zeigt, dass mit **64 % die Mehrheit der Behörden angibt**, dass grundsätzlich ein **übergeordnetes Service Center aus ihrer Sicht nicht notwendig** ist. Die ressortinterne Vernetzung von Service Centern wird von 50% der Behörden abgelehnt.

Der Vernetzung von Service Centern stehen die Behörden positiver gegenüber, die bereits Erfahrung mit internen oder externen Service Centern in der eigenen Behörde gewonnen oder aufgrund einer hervorgehobenen Stellung und eines hohen Anfragevolumens einen besonderen Bedarf an effektivem und kundenorientiertem Kundenmanagement haben. Die Antworten lassen erkennen, dass negative Erfahrungen mit zentralen Lösungen bestehen und Vorurteile in Bezug auf den Einsatz von Call Centern innerhalb der Verwaltung vorhanden sind. Gemeinsame Lösungen im Kundenmanagement und die damit verbundene höhere Effizienz bei der Erbringung der Dienstleistungen werden von den Behörden nicht erwartet bzw. nicht gewünscht.

Aussagen zum Einsatz von Steuerungskennzahlen im Kundenmanagement der Bundesbehörden

Insgesamt beträgt das von den Behörden angegebene Anfragevolumen über alle 113 auswertbaren Antworten etwa 102 Mio. Anfragen im Jahr. Nach eigenen Angaben werden davon 78 Mio. durch die Bundesagentur für Arbeit und 17 Mio. durch das Bundeszentralregister bearbeitet. Für die verbleibenden Behörden ergeben sich etwa 7 Mio. Anfragen, von denen **etwa 5 Mio. bereits in Service Center-Strukturen bearbeitet** werden. Die Nutzung der Webseiten der Bundesverwaltung (nach ‚Clicks‘ im Internet) ist in dieser Studie nicht erfragt worden. Hierzu verweisen wir auf die erhobenen Nutzerzahlen im Rahmen von BundOnline.

In den befragten Behörden liegt die **durchschnittliche Bearbeitungszeit für telefonische Anfragen bei 14 Minuten**. Für einen Brief liegt die durchschnittliche Bearbeitungszeit bei 40 Minuten und für ein Fax bei 29 Minuten. Die Bearbeitung einer E-Mail ist mit durchschnittlich 24 Minuten geringer. Die Dauer eines persönlichen Kundenbesuches wird im Mittel mit 53 Minuten angegeben. Die Behörden, die bereits in Service Center-Strukturen

arbeiten, erreichen für telefonische Anfragen eine kürzere Bearbeitungszeit von 2 bis 5 Minuten.

Um eine zukünftige Planung im Kundenmanagement der Bundesverwaltung in Bezug auf den aktuellen Bedarf durchführen zu können, kann anhand der Summe der Anfragen von etwa 7 Mio. pro Jahr und der durchschnittlichen Bearbeitungszeiten eine rechnerische Personalkapazität ermittelt werden. Auf Basis der so gewonnenen Ergebnisse würden etwa 1.750 Mitarbeiter benötigt, um alle Anfragen bearbeiten können (jeweils ohne Bundesagentur für Arbeit). Inklusive der genannten 3.200 Service-Mitarbeiter der Bundesagentur für Arbeit könnte rein rechnerisch das gesamte in dieser Studie erfasste Anfragevolumen der Bundesverwaltung mit nahezu 5.000 Mitarbeitern bearbeitet werden.

Aussagen zur Integration der E-Mail-Bearbeitung in der Bundesverwaltung

Seit die Erreichbarkeit von allen Behörden durch E-Mail in den letzten Jahren geschaffen wurde, hat sich das Volumen der E-Mails nach eigenen Angaben der Behörden vervielfacht.

Die Studie ermittelt einen Anteil von E-Mail-Kundenanfragen von 30 %; die absoluten Zahlen dieser Befragung liegen bei etwa 2,1 Mio. E-Mail-Anfragen im Jahr (hier ohne BA). Die Behörden sind in der Regel bei der Annahme von E-Mails zentraler organisiert als bei der telefonischen Erreichbarkeit, d. h. die Anzahl der kommunizierten Adressen ist im Mittel geringer als die Anzahl der Telefonnummern. Eine effiziente und kundenfreundliche Bearbeitung der E-Mails in herkömmlichen Strukturen bereitet jedoch Schwierigkeiten. Deutlich wird dies durch eine im Vergleich zur Privatwirtschaft nach oben abweichenden durchschnittlichen Bearbeitungszeit von E-Mails mit 24 Minuten in den Behörden, gegenüber durchschnittlich 5-10 Minuten in größeren Unternehmen. Ein Ziel von Service Center-Strukturen ist die Integration der Medien Telefon, Internet und E-Mail. **Die Studienergebnisse zeigen, dass insbesondere die E-Mail-Bearbeitung noch nicht ausreichend integriert ist.**

Der Anteil an telefonischen Anfragen an die Bundesbehörden, der sich insbesondere zur Bearbeitung in Service Centern anbietet, ist mit 41 % hoch. Im Vergleich dazu gehen 15 % der in der Studie erfassten Anfragen als Brief und 6 % als Fax ein. Nur in 5 % der Kundenkontakte erfolgt ein persönlicher Behördenbesuch.

Ergebnisse zur Organisation und Planung des Kundenmanagements

Bei der Bearbeitung der telefonischen Anfragen in zentralen Service Center-Strukturen werden Fachbereiche entlastet. **Von den Behörden geben 40 % an, dass sie Anfragen an die Fachbereiche als störend empfinden.** Bei der Mehrzahl der Behörden ist es jedoch leider nicht möglich, die Arbeitszeit zu benennen, die für die Bearbeitung der in die Fachbereiche weitergeleiteten Kundenkontakte aufgebracht wird. Der Mehrwert kann in der Studie damit nicht quantifiziert werden.

Die weiteren Ergebnisse der Studie zeigen ein **Defizit in der Steuerung der Prozesse und Mitarbeiter im Kundenmanagement** und in der **Transparenz der Aktivitäten** im Kundenmanagement. Die Antworten der Behörden machen deutlich, **dass etwa die Hälfte der Behörden aktuell keine oder kaum quantitative Daten oder Auswertungen** in Bezug auf ihren Kundenservice erheben. Noch seltener werden **qualitative** Auswertungen durchgeführt, etwa **80 % der Behörden ermitteln keine qualitativen Daten.**

Eine Planung der Aktivitäten im Kundenmanagement findet nicht ausreichend statt. 46 % der Behörden führen beispielsweise keine dem Bedarf angepasste Personalplanung im Kundenmanagement durch.

Insgesamt können sich **46 % der Behörden** grundsätzlich **Verbesserungen bei ihren Servicestrukturen, der Servicequalität oder den Prozessen vorstellen.** Davon sind 15 % der Teilnehmer an der Studie sogar der Meinung, bei ihrer Organisation viele bis sehr viele Verbesserungspotenziale identifiziert zu haben. Von den 46 % der Behörden, die sich grundsätzlich Verbesserungen vorstellen können, planen 43 % der Behörden bereits konkrete Verbesserungen im Kundenmanagement. Darunter sind 16 % der Behörden, die den Aufbau eines Service Centers planen.

Ergebnisse bei der Nutzung von Informationstechnologie im Kundenmanagement

Im untersuchten Bereich der **Telekommunikationstechnologie verfügen 23% der befragten Behörden über eine ACD-Anlage** (Automatic Call Distribution) zur intelligenten Weiterleitung der Anrufer, die größtenteils bei Behörden mit internen oder externen Service Centern zum Einsatz kommt. Technologien, wie IVR (Intelligent Voice Response) mit 8% und CTI (Computer Telephone Integration) mit 6% setzen nur wenige Behörden ein. Die

4 | Ergebnisse der Basisbefragung

Planung zum Einsatz neuer Informationstechnologie erfolgt nach eigenen Angaben bei weniger als 5% der Behörden.

Als **unterstützende Software** im Kundenmanagement werden am häufigsten Internet und Wissensdatenbanken eingesetzt. E-Mail-Management-Systeme werden von 20% der befragten Behörden genutzt. 76% der Behörden planen kurz- bis mittelfristig keine Neueinführung weiterer Softwareunterstützung.

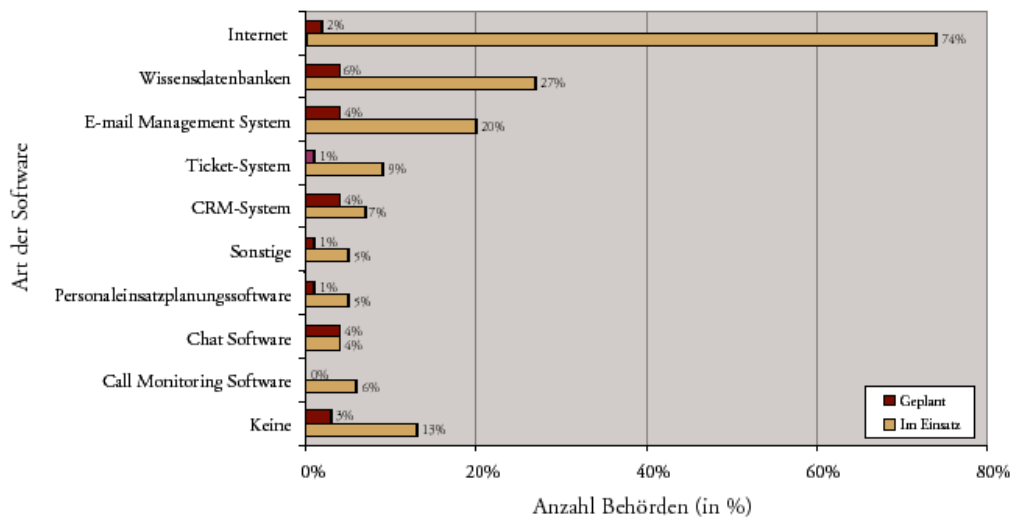


Abbildung 3: Einsatz von Kundenmanagement-Software

5 **ANTWORTEN AUF ZENTRALE FRAGEN IM KUNDENMANAGEMENT DER BUNDESVERWALTUNG**

Die Ergebnisse der Basisbefragung ermöglichen Antworten auf zentrale Fragen im Kundenmanagement der Bundesverwaltung:

- *Wie ist der Reifegrad im Kundenmanagement in den Bundesbehörden?*
- *Welche Bedarfe zu einer übergreifenden Vernetzung der Servicestrukturen liegen vor?*
- *Welchen Mehrwert bieten die bevorzugten Szenarien (Einsatz von Service Centern) im Kundenmanagement für die Ressorts?*
- *Wie können Online-Dienstleistungen für Kunden durch die Integration mit anderen Kanälen positiv ergänzt werden?*

5.1 **Wie ist der Reifegrad im Kundenmanagement in den Bundesbehörden?**

Der Status der Behörden zum Kundenmanagement wird durch ein Reifegradmodell ermittelt und kann grafisch dargestellt werden. Der Reifegrad der einzelnen Behörden oder der Ressorts kann im Modell vergleichbar dargestellt werden. Für die Ermittlung des Reifegrades werden ausgewählte Antworten der Behörden zu den 50 Analysefragen aus den Dimensionen Strategie, Personal & Organisation, Prozesse und Technologie ausgewertet. Die Antworten sind auf der Reifegradskala von 1 bis 5 skaliert, werden anschließend gewichtet und ergeben in jeder Dimension einen spezifischen Reifegrad.

Die Ergebnisse zum Reifegrad zeigen zusammengefasst:

- **Das Kundenmanagement in den Behörden wird unterschiedlich gehandhabt und die Entwicklung erfolgt wenig koordiniert.**
- **Um den Reifegrad der Best Practice-Behörden zu erreichen, besteht für die Behörden im Kundenmanagement in allen vier Dimensionen Entwicklungspotenzial.**

Der Reifegrad der Bundesbehörden ist unterschiedlich ausgeprägt und erreicht zwischen 1,3 und 4,2 eines theoretisch möglichen Maximalwertes von 5. In der Praxis bestimmen jedoch

5 | Antworten auf zentrale Fragen im Kundenmanagement der Bundesverwaltung

die Best Practice-Behörden der öffentlichen Verwaltung den jeweiligen optimalen Reifegrad in den genannten Dimensionen. Die Auswertung zeigt, dass die Best Practice-Behörden im Vergleich zu den Bundesbehörden im Mittel ein reiferes Kundenmanagement in jeder der vier bewerteten Dimensionen haben und somit Entwicklungspotenzial für die Bundesbehörden besteht.

Der Reifegrad der Ressorts wird nachfolgend dargestellt. Pro Ressort (Oberste Bundesbehörde und Geschäftsbereich) werden die durchschnittlichen Werte pro Dimension aufgeführt.

	AA	BMF	BMFSFJ	BMGS	BMI	BMJ	BMVg
Personal & Organisation	3,5	2,8	2,2	2,7	2,7	2,6	2,6
Strategie	4,2	2,8	1,9	2,8	2,6	2,4	2,4
Prozesse	3,3	3	2,1	2,6	2,4	2,8	2,4
Technologie	2	1,7	1,8	2,1	2	1,8	1,8

	BMWA	BPA	BMZ	BKM	BMBF	BMVBW	BMVEL
Personal & Organisation	2,8	3,8	3,2	2,7	1,3	2,5	2,1
Strategie	2,7	2,8	2,7	2,8	2,2	2,3	1,6
Prozesse	3,1	3,9	2,4	2,8	2,3	2,3	1,7
Technologie	2,3	2,9	1,9	1,9	1,4	1,6	1,5

Abbildung 4: Reifegradvergleich der Ressorts

5 | Antworten auf zentrale Fragen im Kundenmanagement der Bundesverwaltung

Abbildung 5 zeigt zusammengefasst den Reifegrad der Behörden mit Service Center und der Behörden ohne Service Center sowie der Best Practice-Behörden. Die vergleichenden Ergebnisse zwischen den Best Practice-Behörden und den untersuchten Behörden zeigen die Entwicklungspotenziale.

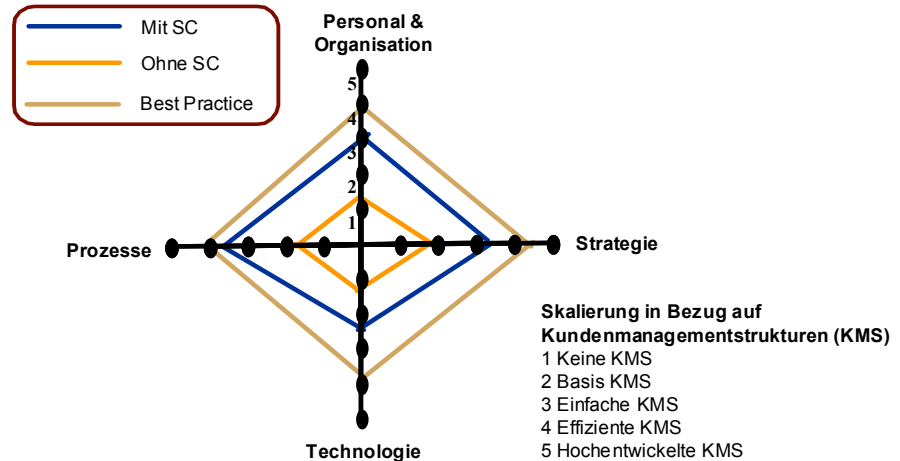


Abbildung 5: Vergleich des Reifegrads der Bundesbehörden mit den Best Practice-Behörden

Behörden ohne Service Center im Einsatz haben im Vergleich den geringsten Reifegrad in allen Dimensionen. Das zeigt sich im Ergebnis:

- durch die fehlende organisationsübergreifende Kundenmanagementstrategie,
- durch dezentrale Strukturen in der Annahme und Bearbeitung von Kundenanliegen,
- durch wenig kundenorientiertes Personalmanagement,
- durch geringen Technologieeinsatz, z. B. ein fehlendes Wissensmanagementsystem.

Obwohl die Behörden mit Service Center einen höheren Reifegrad haben und die oben genannten Faktoren teilweise erfüllen, gibt es nennenswerte Potenziale zur Weiterentwicklung des Kundenmanagements im Vergleich zu den Best Practice-Behörden. Beispiele für weitere Potenziale sind:

- kundenorientiertes Personalmanagement im Service Center mit regelmäßigen Kommunikationsschulungen für die Mitarbeiter,

- Entwicklung und Implementierung einer organisationsübergreifenden Kundenmanagementstrategie sowie stärkere Identifikation von Kundenbedürfnissen und -erwartungen und eine entsprechende Ausrichtung der Serviceangebote und Dienstleistungen,
- Einsatz einer integrierten IT-Architektur zur Unterstützung der Serviceprozesse, z. B. auf Basis eines CRM-Systems,
- Durchführung von regelmäßigen qualitativen und quantitativen Auswertungen der Servicequalität, auch von Soll-Ist-Vergleichen im Rahmen der Auswertungen und Ableitung von Maßnahmen zur Verbesserung,
- Planung des Anfrageaufkommens und des notwendigen Personaleinsatzes.

5.2 Welche Bedarfe zu einer übergreifenden Vernetzung der Servicestrukturen liegen vor?

Die genannten Potenziale im Kundenmanagement können sowohl durch Verbesserungen in den einzelnen Behörden als auch durch eine stärkere Zusammenarbeit zwischen den Behörden erschlossen werden.

Die Mehrzahl der aktuell bestehenden Service Center sind mit weniger als 10 Mitarbeitern nach wirtschaftlichen Anforderungen zu klein, um effizient zu arbeiten. Die Zusammenarbeit der Behörden ist somit wirtschaftlich notwendig. Sie verbessert zudem die Kundenorientierung.

Im Kundenmanagement der öffentlichen Verwaltung konnte im Rahmen der Studie nur in einem Fall die effiziente Zusammenführung von Aufgaben und deren Abwicklung durch einen Dienstleister identifiziert werden. Die Studie zeigt als Ergebnis der Tiefenanalyse von ausgewählten Behörden, dass durch die verbindliche Zusammenarbeit der Behörden Verbesserungen erreicht werden können, z. B. durch übergreifende E-Mail-Bearbeitung oder gemeinsame Service Center-Dienste für den Broschürenversand mehrerer Behörden.

Weiteres Entwicklungspotenzial ist auch im **Erfahrungsaustausch der Behörden** untereinander bzw. mit externen Dienstleistern zu erkennen. Ein **Austausch über Kundenerwartungen, Serviceprozesse, Mitarbeiterentwicklung, Erfahrungen mit eingesetzten Dienstleistern und Technologie** findet bisher nicht systematisch statt.

Potenziale einer ressortübergreifenden oder ressortinternen Kooperation können zusammenfassend nach Aussage der Studienteilnehmer

- in einer weitergehenden Kundenorientierung (der Bürger trennt in Anliegen und Themen und nicht in Verwaltungseinrichtungen),
- in einer weitergehenden Effizienz (wirtschaftliches Arbeiten durch Zusammenführung gleichgelagerter Tätigkeiten wurde beispielsweise durch das Beschaffungsamt des Bundes oder das Bundesverwaltungsamt umgesetzt),
- in einer besseren Qualität der Beratung (durch einheitliche Wissensdatenbanken bzw. Vernetzung der Datenbanken untereinander)

liegen.

Die Notwendigkeit zur Zusammenarbeit und zur Veränderung im Kundenmanagement wird bereits erkannt, nahezu die Hälfte der Behörden planen Verbesserungen. Eine wichtige Frage ist, wie eine Veränderung auch umgesetzt werden kann bzw. **Was sind die Treiber für Veränderung im Kundenmanagement der Bundesverwaltung?**

Die Studienergebnisse lassen nicht erkennen, dass Service Center-Strukturen als Folge von Effektivitätssteigerungen und Personalabbau entstanden sind. Die untersuchten Beispiele zeigen, dass kundenorientierte Service Center-Strukturen insbesondere dort entstehen, wo neue Produkte entstehen oder zusätzlicher Informationsbedarf besteht. Dazu gehören beispielsweise die durch die Bundesknappschaft in Service Center-Strukturen betreute Einführung der Minijobs und das Bürgertelefon des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherung das eingerichtet wurde, um nach der Wiedervereinigung den zusätzlichen Informationsbedarf zu den Sozialen Sicherungssystemen in den neuen Bundesländern zu decken.

Für die untersuchten Call Center der Städte Köln und Duisburg zeigt sich, dass die Initiative Einzelner neue Strukturen schaffen kann, wenn Service Center-Strukturen von Entscheidern auf oberster Ebene als notwendig erkannt und unterstützt werden. In den genannten Fällen wurden die Initiativen jeweils durch den Oberbürgermeister vorangetrieben und es konnten

neue Wege eingeschlagen, d. h. auch organisatorische Veränderungen umgesetzt (Trampelpfade verlassen) werden.

5.3 Welchen Mehrwert bieten die bevorzugten Szenarien im Kundenmanagement für die Ressorts?

Bei telefonischen Anfragen haben Behörden mit Service Center eine um zwei Drittel kürzere Bearbeitungszeit als der Durchschnittswert der Behörden ohne Service Center. Durch die Integration weiterer Kanäle gelingt es Behörden, die in Service Center-Strukturen arbeiten, auch E-Mail-Anfragen effektiver und schneller zu bearbeiten. Ein Aspekt, der bei zukünftig weiter steigendem E-Mail-Volumen eine höhere Bedeutung bekommt. **Die Studienergebnisse zeigen somit, dass einzelne Behörden, die in Service Center-Strukturen arbeiten, Kundenanfragen effizienter bearbeiten können.** Die durchschnittliche Bearbeitungszeit der telefonischen Anfragen sinkt um mehr als die Hälfte, die Anfragen werden zentral und ohne Weitervermittlung schneller beantwortet. Es erfolgt eine Integration von E-Mail-, Brief- und Faxbearbeitung, dadurch kann der Personaleinsatz besser dem Bedarf angemessen gesteuert werden.

Des Weiteren ergibt sich für die Behörden, die bereits in Service Center-Strukturen kundenorientiert und effektiv arbeiten, der Mehrwert, dass die **Fachbereiche der Behörde entlastet werden können.** Durch eine zentrale Rufnummer werden eine bessere Erreichbarkeit der Behörden und schnellere Auskünfte zum Bearbeitungsstand von Anträgen gewährleistet.

Service Center-Strukturen schaffen Transparenz und Steuerbarkeit im Vergleich zur vorherigen dezentralen Verteilung und Bearbeitung der eingehenden Kundenanfragen. Quantitative Auswertungen sind die Basis, um Effizienzverbesserungen überhaupt erst zu initiieren und Veränderungen messen zu können sowie den Personaleinsatz optimal auf die Nachfrage anpassen zu können. Flexibilität beim Personaleinsatz ist ein wichtiger Erfolgsfaktor, um zukünftig kundenorientiert und effektiv Kundenanfragen zeitnah bearbeiten zu können. **Die Personalplanung sollte gezielter auf die Nachfrage ausgerichtet werden,** um kurzfristig auf plötzliche Nachfrageschwankungen - zum Beispiel auf Grund von Sonderthemen (Gesetzesänderungen, Flutkatastrophen, Grippewellen u.ä.) - reagieren zu können, d.h. Kapazitätsengpässe zu vermeiden. Es besteht die Möglichkeit, durch Überläufe und Einbindung weiterer Mitarbeiter in einen flexiblen Telefonverbund zusätzliche Kapazitäten umzuvertei-

len bzw. zu schaffen. **Flexible Service Center-Strukturen gewährleisten steuerbare Serviceprozesse und stellen die sofortige Reaktionsfähigkeit der Behörden sicher.**

Qualitative Auswertungen erlauben Aussagen darüber, ob die im Kundenmanagement der Behörde angebotenen Dienstleistungen die Erwartungen der Kunden erfüllen. In gleicher Weise kann das Kundenmanagement als Schnittstelle zum Bürger wichtige Informationen und Meinungen erfassen und dokumentieren. Die Studie ermittelt insgesamt pro Jahr mehr als 2,5 Mio. Beschwerden an die Bundesbehörden. Diese Kundenrückmeldungen sind bisher in der Regel noch ungenutztes Potenzial für Verbesserungen. Diese **Informationen können strategisch bis hin zum Minister genutzt werden und führen im Idealfall zu einer höheren Qualität der Entscheidungsfindung.**

5.4 **Wie können Online-Dienstleistungen für Kunden durch die Integration mit anderen Kanälen positiv ergänzt werden?**

Die Ausrichtung auf das Internet und Online-Dienstleistungen hatte in den letzten Jahren im Bereich der öffentlichen Verwaltung eine hohe Priorität. Eine wirkliche Kundenorientierung konnte bisher jedoch nicht in allen Punkten erreicht werden. Bisherige **Hemmschwellen** für Nutzer sind unter anderem die nicht ausreichende Auffindbarkeit und Bekanntheit der Dienstleistungen im Online-Bereich, die mangelnde Nutzerfreundlichkeit und die mangelnde Integration der Lösungen. Dazu kommen geringe finanzielle Spielräume für weitere Investitionen, die Herausforderungen des föderalen Systems, unzureichende Standardisierung und Harmonisierung bestehender Online-Dienste und eine geringe Verbreitung der elektronischen Signatur. Die Nutzung der Online-Dienste erfolgt aktuell noch nicht in geplantem Umfang. Die **Ergänzung der Online-Dienste durch Service Center zur telefonischen Anfragebearbeitung kann einige der genannten Hemmschwellen überwinden** helfen und insgesamt die Nutzung der Online-Dienste erhöhen, **indem die Angebote durch ergänzende telefonische Kundenbetreuung besser vermittelt werden.** Hinweise auf BundOnline-Dienstleistungen können am Telefon erfolgen und die Nutzung anregen und damit zeitaufwändige Behördenbesuche reduzieren helfen.

Eine Verbesserung kann dabei auch durch Hilfestellung bei der Nutzung durch Mittel wie Co-Browsing (Collaborative Browsing oder gemeinsames Arbeiten an webbasierten Anwendungen) erreicht werden. Dienstleistungen können u. a. auch für Nicht-Internetnutzer

oder Blinde verfügbar gemacht werden, wenn die Mitarbeiter am Telefon mit dem Kunden zusammen Online-Dienstleistungen nutzen.

Behörden, die im Kundenmanagement eine fortgeschrittene Reife erreichen, sind auch in der Umsetzung der BundOnline-Dienstleistungen überdurchschnittlich entwickelt. Der **Einsatz von Service Centern** ist in diesen Behörden nicht nur ein **effektives und bürgernahes Mittel** für die Behördenkontakte der Kunden, sondern **unterstützt** hier auch **die Online-Beratung**. Antworten auf häufig am Telefon gestellte Fragen werden in diesen Behörden aus der telefonischen Kundenberatung in den Online-Bereich übernommen, um die jeweils aktuellen Themen auch über das Internet verfügbar zu machen.

Rückmeldungen der Anwender können am Telefon entgegengenommen und weitergeleitet werden, die Online-Dienste können dadurch in der Qualität verbessert werden und die Kundenorientierung steigern. Der Bedarf an neuen Online-Diensten ist durch die Auswertung der Kundenmeinungen besser zu ermitteln.

6 EMPFEHLUNGEN FÜR DEN EINSATZ VON SERVICE CENTERN IN DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG

Im Sinne eines modernen Verwaltungsmanagements sollten Verwaltungsdienstleistungen dort zusammengefasst werden, wo sie am effizientesten erbracht werden und die höchste Wirkung entfalten können. Ziel ist, zukünftig eine weitere Konzentration der Behörden auf die Kernaufgaben zu erreichen. Dienstleister wie z. B. das Bundesverwaltungsamt oder neu zu bildende Service Center können die Abwicklung querschnittlicher Aufgaben der Ressorts übernehmen. Der Zusammenschluss zu Service Center-Strukturen kann durch Vermeidung von Mehrfach- und Doppelanfragen das Gesamtanfragevolumen an den Bund reduzieren und damit Kosten verringern.

Im Wesentlichen sind **Entwicklungspotenziale** in Bezug auf die **Zusammenarbeit** der Behörden erkennbar, wir empfehlen hierzu acht Punkte zur Umsetzung.

1. Verbindliche Kooperation und Definition gemeinsamer Leitlinien: Verbindliche Kooperation bis hin zum Zusammenschluss einzelner Service Center themennaher Oberster Bundesbehörden zur effizienten Umsetzung und Vereinheitlichung der Prozesse der Organisationseinheiten für den Bürgerservice. Eine enge horizontale Kooperation kann die Reaktionsfähigkeit der Ressorts der Bundesverwaltung erhöhen. Die Kooperation sollte zu gemeinsamen Leitlinien führen, insbesondere zu:

- Möglichkeiten des Einsatzes einer Musterinfrastruktur und der ‚Efa‘-Dienstleistung Online-Beratung,
- Festlegung einheitlicher Standards für Personalmanagement und Mitarbeiterschulung in Bezug auf Kundenorientierung,
- Abstimmung der Zugangskanäle und Angleichung von Servicerrufnummern,
- Einrichtung ressortübergreifender Steuerungsgremien zur Optimierung der Kundenmanagementstrukturen und zum strukturierten Wissenstransfer.

2. Service Center vernetzen: Eine weitere vertikale Vernetzung der Kundenmanagementaktivitäten durch übergreifende Service Center ist grundsätzlich dort zu empfehlen, wo themenabhängig gleiche Fragen und z. T. gleiche Kunden bedient werden (z.B.

BMWA/BA, BMGS/BfA und weitere). Dies kann einen Teil der etwa 8 Mio. durch die Studie ermittelten Mehrfachanfragen reduzieren, die Antwortqualität erhöhen und eine kritische Masse für effektive Service Center-Strukturen schaffen. Insbesondere die Bearbeitung sozialer Themen wie Rente, Gesundheit, Arbeit sind im Sinne einer zunehmenden Kundenorientierung weiter zusammenzuführen. Um den Zugang für den Kunden zu erleichtern und zu vereinfachen, ist eine Zusammenführung der Servicrufnummern zumindest themenbezogen sinnvoll. Die Service-Organisation muss dafür nicht zwingend physisch an einem Ort zusammengezogen werden, sondern kann virtuell vernetzt an mehreren Standorten vertreten sein und dem Bedarf angepasst eingesetzt werden. Bei der Vielzahl an kleinen Organisationseinheiten im Kundenmanagement und kleiner Service Center besteht die Notwendigkeit, Effizienzverbesserungen zu erzielen. Eine zentrale Rufnummer und ein zentrales Call Center des Bundes oder ein Call Center je Ressort wird keine umsetzbare Lösung sein. Ziel ist, Service Center-Inseln stufenweise zu vernetzen, Wissensmanagement zu teilen, gleiche IT-Infrastruktur einzusetzen, Überläufe zu realisieren und Möglichkeiten zu einem wirtschaftlichen Arbeiten zu nutzen.

3. **Zusammenarbeit mit Kommunen stärken: Integration und Zusammenarbeit der Bundesverwaltung mit den entstehenden Service Centern der Kommunen, insbesondere der größeren Städte**, um Online-Dienstleistungen des Bundes effektiv zu vermarkten und einheitliche Informationen unabhängig vom Ort der Anfrage bereitzustellen. Die zukünftigen Strukturen von Deutschland-Online sollten zum Transfer der Online-Inhalte des Bundes auch in den Ländern und Kommunen genutzt werden. Insbesondere Kooperationen mit den zahlreich entstehenden Call Centern der Städte sind zu entwickeln oder auszubauen.
4. **Integration von Service Centern und Online-Dienstleistungen: Ausbau einer telefonischen Anlaufstelle in Ergänzung zum Portal bund.de für themenbezogene Online-Dienstleistungen und Hilfe zur Navigation im Online-Angebot, um weitere Kundengruppen mit einem Online-Angebot zu erreichen**. Länder und Kommunen betreiben einige Tausend Portale und Internetauftritte, die kaum integriert sind. Aktuell entstehen zudem immer mehr themenbezogene Webauftritte (Beispiel Zivildienst.de oder Verbraucherschutzkompass.de). Die notwendige Hilfestellung zur Navigation kann durch verbesserte Hinweise auf themenbezogene, telefonische Beratungsstellen beispielsweise im Portal bund.de ausgebaut werden. Bei einer telefonischen Beratungsunterstützung sollte nicht das Ressort im

Vordergrund stehen, sondern das Thema. Hierdurch kann mehr Bürgerfreundlichkeit geschaffen werden.

- 5. IT-Musterinfrastruktur bereitstellen: Aufgrund einer Vielzahl von Behörden mit wenigen Mitarbeitern in den internen Service Centern bietet es sich an, den Einsatz von BundOnline-Basiskomponenten und ‚Einer für Alle Dienstleistungen‘ (Efa) weiter zu entwickeln.** Eine mehrfach einsetzbare IT-Musterinfrastruktur ist übergreifend zu entwickeln und den Behörden anzubieten. Die Call Center-Musterinfrastruktur kann für einen Verbund von Behörden eingesetzt werden, da mit zunehmender Größe ein Service Center Anfragen effizienter bearbeiten kann und besser steuerbar ist. Die Service Center können virtuell zusammengeschlossen sein, die Technologie Voive-over-IP bietet dazu neue Möglichkeiten. Die Praxis der von uns untersuchten kommunalen Service Center zeigt, dass die Mitarbeiter mit Unterstützung eines Wissensmanagements in der Lage sind, eine Vielfalt an Fachfragen mit einer hohen Erstlösungsrate am Telefon zu beantworten.
- 6. Verantwortlichkeiten schärfen: Die Verantwortlichkeiten für Kundenmanagement in den Bundesbehörden sollten in den einzelnen Bundesbehörden deutlicher definiert und in den Ressorts sowie ressortübergreifend zusammengeführt werden.** Die Rollenbeschreibung eines verantwortlichen Kundenmanagers ist dazu ressortübergreifend zu vereinheitlichen. Diese Verantwortungsübernahme von Führungskräften für das Kundenmanagement ist für viele Behörden auf der Abteilungsleiterebene zu empfehlen. Hierbei ist ein begleitendes Change Management-Programm mit Einbindung der Personalvertretungen empfehlenswert.
- 7. Transparenz schaffen: Die Transparenz im Kundenmanagement der Bundesverwaltung sollte durch den verbindlichen Einsatz von quantitativen und qualitativen Reporting- und Steuerungsinstrumenten erhöht werden.** Zielsetzung ist die Verbesserung der Qualität im Service durch Messung und Bewertung von Kennzahlen wie z.B. der Anfragezahlen, Bearbeitungszeiten und Service Level. Vorgaben in Form eines Kennzahlenkataloges sind dazu zu erarbeiten und zu kommunizieren. Die Erarbeitung einheitlicher Steuerungsmodelle als Basis für weitere Optimierung und Effizienzsteigerung wird empfohlen.
- 8. Rahmenverträge vereinbaren und gesteigerte Wirtschaftlichkeit über Pilotprojekte nachweisen: Rahmenverträge, mit freiwilliger Beitrittsmöglichkeit der Ressorts, können**

die ressortübergreifende Zusammenarbeit fördern. **Externe Dienstleister** können dabei ein Mittel sein, um den Aufwand zu reduzieren und die Konzentration auf Kernaufgaben zu ermöglichen. Beispiel hierfür ist ein bereits umgesetzter ressortübergreifender Rahmenvertrag zum Broschürenversand durch einen externen Dienstleister, der von einigen Ressorts genutzt wird. Um zu zeigen, ob der Weg zu Service Center-Strukturen für die einzelne Behörde zu den erwarteten Effizienzsteigerungen und einer höheren Qualität im Kundenmanagement führt, sollten **Pilotprojekte in den Ressorts beispielsweise zum Einsatz neuer Technologien wie Voice-over IP gestartet** und die Auswertung zu diesen Projekten der gesamten Bundesverwaltung zur Verfügung gestellt werden.