

Die „Einfacher zu ...“-Projekte

Ansätze für eine bürokratieärmere Ausgestaltung von Leistungsverfahren und für die Durchführung von Leistungsvergleichen nach Art. 91 d GG

Einführung

Der Nationale Normenkontrollrat (NKR) war in den letzten zwei Jahren maßgeblich an der Durchführung der drei Projekte „Einfacher zum Wohngeld“, „Einfacher zum Elterngeld“ und „Einfacher zum Studierenden-BAföG“ beteiligt. Mit diesen Projekten hat der NKR zusammen mit der Bundesregierung erstmals den Vollzug von Bundesrecht durch Länder und Kommunen auf Vereinfachungsmöglichkeiten hin untersucht.

Zeitgleich hat sich die Bundesregierung mit der konkreten Ausgestaltung von Art. 91 d GG beschäftigt. Nach dieser Vorschrift können Bund und Länder zur Steigerung der Leistungsfähigkeit ihrer Verwaltung Vergleichsstudien durchführen. Die Bundesregierung hat dazu im Regierungsprogramm „Vernetzte und transparente Verwaltung“ angekündigt, dass die Bereiche von Leistungsvergleichen in einem jährlichen Arbeitsprogramm festgelegt werden.

Es hat sich gezeigt, dass die „Einfacher zu ...“-Projekte Vorbild sein können für Vergleichsstudien nach Art. 91 d GG. Dabei haben die drei Projekte sowohl für die Vereinfachung von Verwaltungsverfahren als auch für die generelle Durchführung von Vergleichsstudien verallgemeinerungsfähige Erkenntnisse gebracht. Insofern können die Projekte allgemeine Hinweise geben, für eine bürokratieärmere Ausgestaltung von Leistungsverfahren und für die Durchführung von Leistungsvergleichen nach Art. 91 d GG.

Die Pilotprojekte

Die beiden Projekte „Einfacher zum Elterngeld“ und „Einfacher zum Wohngeld“ wurden von Januar bis September 2009 durchgeführt. Das Projekt „Einfacher zum Studierenden-BAföG“ startete im Juli 2009 und wurde im März 2010 abgeschlossen.

Ziel der Projekte war es,

1. Transparenz zu schaffen über das ebenenübergreifende Zusammenwirken von Bund, Land und Kommune beim Vollzug von bundesrechtlichen Informationspflichten,
2. den Aufwand von der Antragstellung bis zur Bewilligung der Leistung zu analysieren,
3. die Erfahrungen der Vollzugsbehörden mit den bundesrechtlichen Vorgaben rückzukoppeln,
4. gute Praxisbeispiele in der behördlichen Praxis zu identifizieren und
5. Vereinfachungsmaßnahmen für bundesrechtliche Regelungen zu gewinnen.

An dem Projekt „Einfacher zum Wohngeld“ waren vier Länder und 12 Kommunen beteiligt, am Projekt „Einfacher zum Elterngeld“ drei Länder und neun Kommunen. Beim Projekt „Einfacher zum Studierenden-BAföG“ haben acht Länder und 14 BAföG-Ämter mitgewirkt.

Methodisches Vorgehen

Bei allen drei Projekten hat das Statistische Bundesamt den Auf-

wand der Bürgerinnen und Bürger bei der Antragstellung sowie den korrespondierenden Bearbeitungsaufwand in der Vollzugsbehörde untersucht. Die Ergebnisse wurden mit Hilfe des Standardkosten-Modells in Interviews ermittelt. Bei dem Standardkosten-Modell handelt es sich um eine Methode zur standardisierten Berechnung von Bürokratiekosten. Es ist Grundlage des Regierungsprogramms zur besseren Rechtsetzung und zum Bürokratieabbau und somit auch der Arbeit des NKR. Zudem wurden Praxisbeispiele und Vereinfachungsmöglichkeiten aufgenommen. Insgesamt wurde vom Statistischen Bundesamt erfasst:

- die bundesrechtliche Informationspflicht,
- der Vollzugsprozess aus Sicht der Antragstellenden und der Behörde unterteilt nach behördenübergreifende Gemeinsamkeiten und behördenspezifischer Prozessgestaltung,
- der Zeitaufwand für den gesamten Standardprozess in Minuten pro Fall unterteilt nach Aufwand des Antragstellenden und Bearbeitungsaufwand innerhalb der Kommune,
- weitere Faktoren aus Sicht der Antragsteller (z. B. Schwierigkeiten bei Antragstellung, Zufriedenheit mit Service der Behörde, Dauer der Bescheidung),
- Unterschiede in den behördlichen Arbeitsprozessen (Praxisbeispiele), wie z.B. Zeitpunkt der Datenerfassung, Abfrage von Meldedaten, Software-Lösungen sowie

- Vereinfachungsvorschläge aus Bürgerperspektive (z. B. Vereinfachung bei Nachweisen und Formularen) und Behördenperspektive (z. B. bessere Zusammenarbeit zwischen Behörden, Vereinfachung von Bundesrecht). Diese Ergebnisse wurden im Bericht dargestellt und in Abstimmung mit allen Projektbeteiligten ausgewertet.

Ergebnisse der Projekte

Die Ergebnisse aus den Projekten wurden in behörden-spezifische Erkenntnisse und in behördenübergreifende Aspekte untergliedert. Die behörden-spezifischen Ergebnisse wurden in einem sogenannten Behördenprofil gesondert für jedes einzelne Amt dargestellt. Die Profile enthalten insbesondere Aussagen über die spezifische Struktur der zu verwaltenden Kommune bzw. Region sowie über Besonderheiten der einzelnen Ämter (z. B. Öffnungszeiten, Arbeitsverteilung, etc.) und ihrer Arbeitsprozesse (z. B. Back-Office/Front-Office-Lösungen, EDV-Systeme, etc.). Neben diesen behörden-spezifischen Vollzugsunterschieden wurden auch die ämter-spezifischen Bearbeitungszeiten ausgewiesen. Zu den behördenübergreifenden Ergebnissen zählen insbesondere die durchschnittliche Dauer der Beantragung bei Bürgerinnen und Bürger sowie die durchschnittliche Bearbeitungszeit in den Behörden. Schwerpunkt bildeten zudem die Vereinfachungsvorschläge bzw. Praxisbeispiele. Dabei zeigte sich, dass die Vereinfachungsvorschläge alle Verantwortungsträger betrafen, also den Bund (z. B. Vereinfachung und Vereinheitlichung des Einkommensbegriffs), die Länder (z. B. elektronische Antragstellung) und die Ämter vor Ort (z. B. längere Öffnungszeiten).

Die Umsetzung der Ergebnisse aus den Projekten wurde mit den Verantwortlichen intensiv diskutiert. Dabei waren die entsprechenden Verbände (Kommunale Spitzenver-

bände, Deutsches Studentenwerk) unterstützend tätig. Die Vereinfachungsvorschläge wurden auch in den jeweils zuständigen Fachkommissionen beraten. Bei BAföG wurden zudem einige Vereinfachungsvorschläge aus dem Projekt mit der aktuellen Gesetzesnovelle bereits umgesetzt.

Übergreifende Erkenntnisse für den Bürokratieabbau

Bei den drei Projekten hat sich gezeigt, dass viele Vereinfachungsvorschläge allgemeine Hinweise für eine bürokratieärmere Ausgestaltung von Leistungsverfahren bieten, sich also projektübergreifend verallgemeinern lassen. Diese Vorschläge entlasten – je nach Prozessphase – vorrangig die betroffenen Bürgerinnen und Bürger oder die bearbeitenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Vollzugsverwaltung. Das Verwaltungsverfahren zur Beantragung von Leistungen lässt sich grundsätzlich in fünf Prozessphasen unterteilen: Die Antragsvorbereitung, die Antragstellung, der Antrags Eingang bei der Behörde, die Antragsbearbeitung und das Erstellen und Versenden der Bescheide. Der Auszahlungsvorgang wird an dieser Stelle nicht betrachtet, da er zumeist in einem gesonderten Verwaltungsverfahren abgewickelt wird.

1. Antragsvorbereitung des Bürgers

In der Phase der Antragsvorbereitung informiert sich der Bürger über das jeweilige Leistungsverfahren und besorgt sich die erforderlichen Antragsunterlagen. Dies geschieht zumeist per Internet oder vor Ort in der Behörde. Die Vereinfachungsvorschläge in dieser Phase beziehen sich daher vor allem auf Maßnahmen, die dem Bürger den Zugang zu den erforderlichen Informationen erleichtern, wie z. B. das Auslegen von Informationsbroschüren, die Verbesserung des Internetauftritts und kundenfreundlichere Bera-

tungszeiten bzw. Beratungsformen (Service-Points). Dabei handelt es sich überwiegend um Vorschläge, deren Umsetzung in die Verantwortung der Behörden vor Ort fällt.

2. Antragstellung durch den Bürger

Die Antragstellung umfasst vor allem das Ausfüllen des Antrags, das Zusammenstellen der Nachweise sowie die Abgabe bei der zuständigen Behörde. Die Vereinfachungsvorschläge für diesen Bereich beziehen sich vor allem auf die Verständlichkeit und den Umfang der Antragsformulare sowie Art und Anzahl der beizufügenden Nachweise. Von besonderer Bedeutung war bei allen drei Projekten das elektronische Antragsverfahren. Viele Antragsteller und Behördenmitarbeiter versprechen sich von elektronischen Antragsverfahren eine Vereinfachung ihrer Arbeit. Beim Wohngeld bieten bislang nur ausgewählte Ämter (z. B. Potsdam) die Möglichkeit, den Antrag auch Online zu stellen. Beim Elterngeld werden von einigen Bundesländern (z. B. NRW und Bayern) elektronische Verfahren angeboten. Im BAföG-Bereich ist das elektronische Antragsverfahren in den Anfängen. In Bayern können Anträge bereits elektronisch gestellt werden. Andere Länder wollen diesem Vorbild bald folgen. Die Zuständigkeit für die Vereinfachungsmaßnahmen in dieser Prozessphase ist unterschiedlich. Je nach Rechtsbereich und Zuständigkeitsverteilung können Bund (z. B. Formulare beim BAföG), Länder (z. B. Online-Verfahren beim BAföG und teilweise beim Elterngeld, teilweise bei Formularen zum Wohngeld) oder Ämter vor Ort (z. B. Online-Verfahren beim Wohngeld und teilweise beim Elterngeld, teilweise bei Formularen zum Wohngeld) verantwortlich sein.

3. Antragseingang bei der Behörde

Geht der Antrag bei der Behörde ein, wird dieser registriert und auf Vollständigkeit geprüft. Soweit erforderlich, werden fehlende An-

gaben bzw. Unterlagen nachgefordert. Die Vereinfachungsvorschläge bzw. Praxisbeispiele beziehen sich in dieser Phase vor allem auf die Datenerfassung und -verarbeitung in der Behörde, die Nutzung elektronischer Akten sowie auf die Möglichkeit, bei unvollständigen Unterlagen diese beim Antragsteller nachzufordern. Die Maßnahmen liegen zumeist im Verantwortungsbereich der jeweiligen Behörde.

4. Antragsbearbeitung in der Verwaltung

Bei der Bearbeitung in den Behörden erfolgt vor allem eine inhaltliche Prüfung des Antrags, Daten werden mit anderen Stellen abgeglichen und Berechnungen werden durchgeführt. Dazu werden die Antragsdaten in das IT-Fachverfahren eingegeben. Anschließend wird die Antragsbearbeitung nach dem Vier-Augen-Prinzip geprüft und es werden ggf. Korrekturen vorgenommen. In allen drei Projekten wurden Vorschläge zur Vereinfachung des sogenannten Vier-Augen-Prinzips (vollständig oder Stichprobe), zum Umfang der Berechnungen (Vereinfachung des Einkommensbegriffs) und der Zusammenarbeit mit anderen Behörden (z. B. beim Datenabgleich) gemacht. Die Umsetzung dieser Vorschläge liegt überwiegend in der Verantwortung von Bund (z. B. Vereinfachung des Einkommensbegriffs, Abgrenzung zu anderen Sozialleistungen) und Ländern (z. B. Vier-Augen-Prinzip).

5. Erstellen und Versenden der Bescheide

Am Ende der Antragsbearbeitung steht die Erstellung und Versendung des Bescheids. Dies wird entweder von der entscheidenden Behörde selbst oder von einem externen Dienstleister (z. B. Landesdatenzentrale) durchgeführt. In diesem Zusammenhang wurde vor allem die Verbesserung der Verständlichkeit des Bescheids vorgeschlagen. Für die Gestaltung der Bescheide sind – je nach Rechtsbereich – die Länder oder Kom-

munen zuständig. Diese übergreifenden Erkenntnisse könnten Ausgangspunkt für strukturelle Vereinfachungen durch die jeweiligen Verantwortungsträger sein, die auch in anderen relevanten Bereichen genutzt werden, um Leistungsverfahren bürokratieärmer zu gestalten.

Übergreifende Erkenntnisse für Vergleichsstudien

Nach dem neuen Art. 91 d GG können Bund und Länder zur Steigerung der Leistungsfähigkeit ihrer Verwaltung Vergleichsstudien durchführen. Leistungsvergleiche schaffen Transparenz, erleichtern das Lernen von anderen und fördern Prozess- und Verfahrensverbesserungen.

Die drei „Einfacher zu ...“-Projekte waren zwar nicht darauf angelegt, einen Leistungsvergleich zwischen den Beteiligten anzustellen. Gleichwohl haben sie für die Durchführung von Vergleichsstudien wertvolle Erkenntnisse gebracht. So hat es sich für die Projektdurchführung unter anderem als vorteilhaft erwiesen, dass ein bundesrechtlich vorgegebenes Verfahren ausgewählt wurde, das durch Länder und Kommunen vollzogen wird. Dadurch wird gewährleistet, dass alle von den Ergebnissen angesprochen sind und keine einseitige Verantwortlichkeit zu Lasten eines Beteiligten entsteht. Für die ebenenübergreifende Zusammenarbeit war zudem hilfreich, dass die untersuchten Bereiche von den beteiligten Ländern vorgeschlagen und nicht vom Bund „vorgegeben“ wurden. Die Teilnahme war freiwillig und fand innerhalb der grundgesetzlichen Zuständigkeiten statt. Überlegungen zur grundsätzlichen staatlichen Aufgabenverteilung waren ausdrücklich nicht Gegenstand der Projekte. Für den Projekterfolg insgesamt und die positiven Rückäußerung war sicherlich entscheidend, dass die Projekte in einem überschaubaren Zeitraum (etwa

12 Monate) stattfanden und alle Projektschritte in vertrauensvoller Zusammenarbeit mit den Beteiligten besprochen und abgestimmt wurden. Diese Erfahrungen lassen sich sicherlich – ggf. unter Beteiligung des NKR – für weitere Studien dieser Art nutzen.

Schlussfolgerungen

Die drei „Einfacher zu ...“-Projekte haben gezeigt, dass eine Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen mit dem Ziel möglich ist, Verbesserungen für die Antragstellenden und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Behörden vor Ort zu identifizieren. Dabei wird insbesondere bei bundesrechtlichen Verfahren, die durch Länder und Kommunen vollzogen werden, sichergestellt, dass alle Verantwortlichen von den Ergebnissen unmittelbar betroffen sind und in ihrem Bereich einen aktiven Beitrag zur Verbesserung leisten können. Die in diesen Projekten gesammelten Erfahrungen sollten Anregung sein, auch in weiteren Rechtsbereichen nach diesem Schema vorzugehen, um eine spürbare Entlastung für Bürgerinnen und Bürger aber auch für die Wirtschaft sowie für die Verwaltung zu ermöglichen. Dabei lassen sich aus den bereits vorhandenen Untersuchungsergebnissen allgemeine Hinweise für die bürokratieärmere und servicefreundlichere Ausgestaltung von Leistungsverfahren entnehmen. Es muss jedoch im konkreten Einzelfall jedes Mal neu geprüft werden, ob die Maßnahmen unverändert übernommen werden können oder ob sie auf die behördenspezifischen Strukturen hin angepasst werden müssen. Im Ergebnis dürfte jedoch allein die Auseinandersetzung mit den Vereinfachungsvorschlägen aus den Projekten helfen, sich der Frage der Zukunftsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung als Dauerthema immer wieder anzunehmen und so an einem fortlaufenden Verbesserungsprozess teilzunehmen.