DEUTSCHES FORSCHUNGSINSTITUT FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG SPEYER
GERMAN RESEARCH INSTITUTE FOR PUBLIC ADMINISTRATION SPEYER

Dirk Zeitz

Bewertung der Einfacher-zu-Projekte unter dem Blickwinkel eines Vollzugsbenchmarking

FÖV 76
Discussion Papers

Dirk Zeitz

Bewertung der Einfacher-zu-Projekte unter dem Blickwinkel eines Vollzugsbenchmarking*

FÖV 76
Discussion Papers

Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer

2013

Gefördert durch die Bundesrepublik Deutschland

* An dieser Stelle möchte ich Frau Prof. *Gisela Färber*, meiner Kollegin *Stephanie Hengstwerth* und meinem Kollegen *Marco Salm* für die sehr hilfreichen Diskussionen, Anregungen und Vorschläge danken, die ich in dem Beitrag aufgegriffen habe.

Nicht im Buchhandel erhältlich
Schutzgebühr: € 5,-
Bezug: Deutsches Forschungsinstitut
für öffentliche Verwaltung Speyer
Postfach 14 09
67324 Speyer
http://www.foev-speyer.de

ISSN 1868-971X (Print)
ISSN 1868-9728 (Internet)

Dirk Zeitz

Forschungsreferent im Teilprojekt „Benchmarking als Instrument besserer Rechtsetzung im föderalen Mehrebenenstaat“ des Projektverbundes „Leistungsvergleich und Benchmarking im Öffentlichen Sektor“ am Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung Speyer unter der Leitung von Univ.-Prof. Dr. Gisela Färber.

Abstrakt

Der Nationale Normenkontrollrat (NKR) hat 2009 und 2010 eine Reihe von Projekten zur Ermittlung von Bürokratiekosten durchgeführt. In einigen dieser Projekte wurden Unterschiede beim Vollzug des Bundesrechts durch die Länder besonders deutlich, obwohl dies nicht primärer Gegenstand der Projekte war. Im Mittelpunkt des Beitrags steht die Frage, inwiefern die Feststellung von Vollzugsunterschieden in den Projekten Rückschlüsse über die ihnen zugrundeliegenden Ursachen ermöglichen. Die Ergebnisse der Projekte sollen unter dem Blickwinkel eines Vollzugsbenchmarking von Bundesrecht neuinterpretiert werden. Dabei werden die auf Basis des Standardkosten-Modells (SKM) festgestellten Unterschiede ausgewertet und analysiert. Schließlich wird die Methodik selbst unter dem Blickwinkel eines Vollzugsbenchmarking bewertet, und es werden Empfehlungen und Hypothesen für eine Weiterentwicklung sowie weitere auf den Projektergebnissen aufbauende Forschungsfragen entwickelt.

Inhalt

1. Einleitung und Forschungsfrage 1
2. Konzeptionelle Überlegungen zu einem Vollzugsbenchmarking . 2
   2.1 Bessere Rechtsetzung im föderalen Mehrebenengeflecht ... 2
   2.2 Grundzüge eines Vollzugsbenchmarking 4
3. Die Einfacher-zu-Projekte des Nationalen Normenkontrollrates . 6
   3.1 Das Vorgehen und die Methodik der Einfacher-zu-Projekte 8
   3.2 Verwaltungsvollzug auf der Grundlage von Bundesauftragsverwaltung 13
4. Ergebnisse der Einfacher-zu-Projekte 18
   4.1. Einfacher zum Wohngeld 19
      4.1.1 Messergebnisse 19
      4.1.2 Qualitative Unterschiede im Vollzug 22
   4.2. Einfacher zum Elterngeld 24
      4.2.1 Messergebnisse 24
      4.2.2 Qualitative Unterschiede im Vollzug 29
   4.3. Einfacher zum Studierenden-BAföG 30
      4.3.1 Messergebnisse 30
      4.3.2 Qualitative Unterschiede im Vollzug 35
   4.4. Empirische Evidenz für Vollzugsunterschiede bei den untersuchten Gesetzen in Bundesauftragsverwaltung 39
5. Bewertung der Einfacher-zu-Projekte unter dem Blickwinkel eines Vollzugsbechmarking 40
   5.1. Erfassung bzw. Ermittlung von Vollzugsunterschieden 41
   5.2. Inputbetrachtung in den Einfacher-zu-Projekten 42
   5.3. Unvollständige Ursachenanalyse 43
   5.4. Vernachlässigung der Interaktion von Normadressaten 44
6. Wie könnte Vollzugsbenchmarking ausgestaltet werden? 47
7. Bewertung, anschließende Forschungsfragen und Ausblick 48
Literaturverzeichnis 53
Anhang 55

1. Einleitung und Forschungsfrage

Der Nationale Normenkontrollrat hat in den Jahren 2009 und 2010 in den Einfacher-zu-Projekten die Vollzugskosten auf Basis des Standardkosten-Modells für verschiedene Antragsverfahren auf bundesrechtlicher Grundlage (Wohngeld, Elterngeld, Studierenden-BAföG) untersucht. Hierbei wurden erstmals die mit den Bürokratiekosten der Antragstellerinnen und Antragstellern korrespondierenden Vollzugskosten in den Verwaltungen quantifiziert und kommunenspezifische Werte veröffentlicht. Damit lagen erstmals vergleichbare Daten über Vollzugsunterschiede vor.

Ziel des Beitrags ist es zu untersuchen, inwieweit die festgestellten Vollzugsunterschiede auf Basis des Standardkosten-Modells Rückschlüsse über ihre Ursachen zulassen. Die Ergebnisse aus den Einfacher-zu-Projekten der Bundesregierung stellen hierbei den Ausgangspunkt dar. Das methodische Vorgehen und die Projektergebnisse sollen unter dem Blickwinkel eines Vollzugsbenchmarking betrachtet werden. Die leitende Forschungsfrage ist, ob und in welchem Umfang die Projekte Ergebnisse liefern, die die Anforderungen an ein Vollzugsbenchmarking erfüllen. Die Grundidee des Vollzugsbenchmarkings ist es, durch den Vergleich von unterschiedlichen Vollzugslösungen zusätzliche Informationen zu generieren, die sowohl für die Optimierung von Vollzugslösungen (horizontal) als auch für eine bessere Rechtsetzung (vertikal) genutzt werden können.

In einem ersten Schritt werden dazu im zweiten Abschnitt konzeptionelle Grundlagen eines Vollzugsbenchmarking formuliert. Darauf aufbauend werden dann die Fragestellungen und das Forschungsdesign der drei Einfacher-zu-Projekte analysiert. Dabei wird auch einerseits auf das den empirischen Messungen zugrundeliegende Vorgehen und die Anwendung des Standardkosten-Modells und andererseits auf das in den drei Projekten untersuchte Verwaltungsmodell der Bundesauftragsverwaltung eingegangen. Im vierten Abschnitt werden die Ergebnisse der Einfacher-zu-Projekte detailliert vorgestellt. Hierzu stellt der Beitrag die festgestellten quantitativen und qualitativen Vollzugsunterschiede heraus und analysiert die daraus abzuleitenden Schlussfolgerungen. Im fünften Abschnitt erfolgt schließlich eine Bewertung der Einfacher-zu-Projekte unter dem Blickwinkel eines Vollzugsbench-

marking und in Abschnitt sechs eine Skizzierung der Weiterentwicklungsmöglichkeiten der in den Projekten angewandten Methodik hin zu einem Vollzugsbenchmarking. Im siebten Abschnitt werden die wesentlichen Ergebnisse zusammengefasst und Fragestellungen für die weitere Forschung abgeleitet.

2. Konzeptionelle Überlegungen zu einem Vollzugsbenchmarking

Dieser Abschnitt stellt die Konzeption des Vollzugsbenchmarking in seinen Grundzügen vor. Ausgangspunkt sind die Bemühungen und Anstrengungen um eine bessere Rechtsetzung. Ein besonderes Gewicht erlangt Vollzugsbenchmarking durch die komplexen Beziehungen im föderalen Mehrebenengeflecht bei dem Rechtsetzung und Vollzug oftmals auf verschiedenen föderalen Ebenen erfolgen. Dies impliziert Vollzugsunterschiede, deren Umfang und detaillierte Ursachen durch ein Vollzugsbenchmarking transparent gemacht werden können.

2.1 Bessere Rechtsetzung im föderalen Mehrebenengeflecht

Der Begriff der besseren Rechtsetzung kam in den 1990er Jahren auf und steht seit dem in vielen Staaten auf der politischen Agenda.[1] Die „bessere Rechtsetzung“ steht dabei synonym für eine „informierte“, „rationale“, „risikolose“, „legitime“ und „transparente“ Rechtsetzung. „Bessere Rechtsetzung“ wird konkretisiert durch bestimmte Verfahren und Regelungen zu ihrer Gewährleistung, sie ist zielgerichtet auf eine „Verbesserung der Planung und Evaluation von Gesetzen und einer Rationalisierung von Prozessen der Rechtsetzung“[2]. In Deutschland wird bessere Rechtsetzung unter anderem in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) institutionalisiert. Die GGO listet eine Reihe von Gesetzesfolgen bzw. Auswirkungen des Gesetzes auf, zu denen Gesetzentwürfe der Bundesregierung Stellung nehmen müssen.[3] Eine wichtige Rolle im System der besseren Recht-

---

1 Für eine umfassendere Definition des Begriffs vgl. z.B. *Wegrich* (2009) und (2011).

2 Vgl. *Wegrich* (2011), S. 12.

3 Für einen kurzen Überblick über die Regelungen der Gesetzesfolgenabschätzung vgl. *Konzendorf* (2010) zur Anwendung der Gesetzesfolgenabschätzung in Deutschland vgl. z.B. *Veit* (2010).

setzung nimmt der 2006 eingerichtete Nationale Normenkontrollrat ein.[4] Wichtigstes Instrument ist die ex-ante Schätzung der Bürokratiekosten (seit 1. Juli 2011 des Erfüllungsaufwands) für die Normadressaten Bürger, Wirtschaft und Verwaltung bei allen neuen Regelungsentwürfen der Bundesregierung. Damit wird der Erfüllungsaufwand, darunter die Bürokratiekosten als Gesetzesfolge transparent gemacht.[5] Ziel ist es unter anderen zu einer Sensibilisierung über die Kostenfolgen von Regelungen beizutragen. Der Normenkontrollrat führt neben der ex-ante Schätzung Projekte durch, in denen u.a. mehrebenenübergreifend Bürokratiekosten und Erfüllungsaufwand ermittelt und analysiert wurden, darunter die in diesem Beitrag betrachteten Einfacher-zu-Projekte.

Die Rechtsetzung und der Vollzug des Rechts finden in der Bundesrepublik in der Regel auf verschiedenen föderalen Ebenen statt. Je nach dem Umfang des Spielraums der vollziehenden Ebenen beim Vollzug können größere oder kleinere Vollzugsunterschiede zwischen den Einheiten der vollziehenden Ebene die Folge sein. Im Sinne einer besseren Rechtsetzung sind Rechtsetzung und Vollzug zwei Seiten der derselben Medaille. Die Unterschiede im Vollzug durch dezentrale Gebietskörperschaften und deren Behörden können verschiedene Ursachen haben. Ihre Existenz und ihr Umfang hängen einerseits wesentlich von Art und Ausmaß der Regulierungskaskaden selbst ab. Diese determinieren den Spielraum, den die vollziehenden Akteure bei der Wahrnehmung der Aufgaben haben. Die konkreten Ursachen von Vollzugsunterschieden beschränken sich dabei nicht nur auf rein formelle Regelungen, sondern umfassen häufig auch informelle Regelungen. Tatsächlich ist allerdings wenig bekannt, wie umfangreich Spielräume beim Vollzug höherrangigen Rechts durch Behörden in den Bundesländern sind und in welchem Umfang sie wahrgenommen werden. Von der bundesrechtlichen Norm, über landesrechtliche Konkretisierungen bis hin zum Vollzug durch die Behörde vor Ort gibt es jedoch eine Regulierungskaskade, entlang derer die verschiedenen föderalen Ebenen den Vollzug gemäß ihren Präferenzen gestalten können.

---

4 Die Aufgaben des Nationalen Normenkontrollrates sind geregelt im Gesetz zur Einrichtung eines Nationalen Kontrollrates (NKR-Gesetz) vom 14. August 2006, zuletzt geändert durch das Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates vom 16. März 2011.

5 Zur Konzeption des Erfüllungsaufwands vgl. Statistisches Bundesamt (2012).

Auch wenn die Zuständigkeiten für Rechtsetzung und Vollzug auf unterschiedlichen föderalen Ebenen liegen, sollten die Instrumente und Verfahren der "besseren Rechtsetzung" Rechtsetzung und Vollzug als Einheit betrachten. Die Betrachtung des Vollzugs des Rechts, die in der Praxis oft unzureichend ist, ist jedoch eine hinreichende Bedingung zur Erreichung des Ziels einer besseren Rechtsetzung und für eine höhere Qualität des Rechts insgesamt.

2.2 Grundzüge eines Vollzugsbenchmarking

Vollzugsbenchmarking verfolgt ebenso wie andere Instrumente der besseren Rechtsetzung das Ziel, zu einer „informierteren", „rationaleren", „risikoloseren", kurz einer „besseren Rechtsetzung" beizutragen.[6] Durch die Gewinnung von zusätzlichen Informationen über den Vollzug der Gesetze und ihrer Berücksichtigung im Prozess der Rechtsetzung soll insgesamt eine bessere Qualität der Gesetze erreicht werden. Vollzugsbenchmarking ist daher zu verstehen als eine routinisierbare Form der Evaluation, deren besonderes Gewicht auf dem Vollzug von Regelungen im Vergleich der Umsetzung durch selbständige Akteure liegt.[7]

Zu häufig werden Gesetze von einer höherrangigen Ebene verabschiedet, ohne jedoch systematisch die Fragen des Vollzugs der Regelungen, der zumeist in der Kompetenz anderer föderaler Ebenen liegt, zu antizipieren. Tatsächlich lässt sich feststellen, dass oftmals das Recht anders vollzogen wird als angenommen und häufig das Wissen fehlt, wie das Recht konkret vollzogen wird. Der Gesetzgeber hat oft eine bestimmte Vorstellung des Vollzugs und geht in der Verfassungsrealität davon aus, dass einmal verabschiedete Gesetze in allen Bundesländern einheitlich vollzogen werden.

Vollzugsunterschiede beim Vollzug des Bundesrechts durch die Länder sind aber nichts Neues und wurden bereits in früheren Studien

---

6 Vgl. z.B. *Seckelmann* (2012), S. 6 ff. zur Bedeutung von Leistungsvergleich und Benchmarks als „Innovations-„ und Informationsrequisiten zur Gestaltung des Rechts im Zusammenhang mit Art. 91d GG.

7 Zur weiteren Diskussion vgl. *Kuhlmann* et al. (2010), S. 482 sowie die Vorstellung des Benchmarking-Teilprojekts unter: http://www.foev-speyer.de/benchmarking/inhalte/07_teilprojekt3.asp

z.B. für den Bereich der Steuerverwaltung nachgewiesen.[8] Auch für den in diesem Beitrag untersuchten Fall des Wohngeldes lagen bereits vor Durchführung des Einfacher-zu-Projekts empirische Belege für Unterschiede im Verwaltungsvollzug vor. Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung beanstandete bereits 2007, dass beim Vollzug des Wohngeldgesetzes des Bundes durch die Länder Uneinheitlichkeit vorliegt.[9] So gewährten mehrere Länder den vom Bund zur Hälfte zu tragenden Wohngeldanteil vielfach ohne ausreichend begründete Nachweise und machten Forderungen für Fälle geltend, in denen Wohngeld nicht oder nicht mehr gezahlt wurde. Die Folgen hiervon waren nicht nur finanzielle Nachteile für den Bundeshaushalt aus unrechtmäßigen Zahlungen, sondern auch ein uneinheitlicher Vollzug des Gesetzes.

Die Frage, ob Vollzugsunterschiede anzustreben sind oder unter bestimmten Umständen durchaus gewünscht sein können, steht dabei zunächst nicht im Kern der Analyse des Beitrags. Unterschiede im Vollzug des Rechts zwischen den zuständigen Behörden können vielfältige Ursachen haben. Sie können z.B. dann durchaus beabsichtigt sein, wenn durch die jeweilige Vollzugslösung bestimmte regionale Präferenzen oder die örtliche Situation (z.B. die Verwaltungsorganisation) effizient berücksichtigt werden. Die ökonomische Theorie des Föderalismus liefert verschiedene Erklärungsansätze, die auf den Vollzug der Gesetze durch verschiedene föderale Ebenen übertragbar sind.[10]

Die Grundidee eines Vollzugsbenchmarking ist es, Unterschiede im Vollzug und Ursachen transparent werden zu lassen. Durch diese Transparenz soll Wissen über unterschiedliche Vollzugslösungen generiert werden. Dieses könnte einerseits einen Quasi-Wettbewerb eröffnen, der insgesamt zu besseren Vollzugslösungen führt. Vollzugsbenchmarking umfasst damit Indikatoren, anhand derer Vollzugsunterschiede sicht- und messbar gemacht werden, sowie die Ermittlung und Untersuchung der ihnen zugrundeliegenden Ursachen. Ein weite-

---

8 Vgl. Gutachten des Präsidenten des Bundesrechnungshofs als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (2007): Unterschiede zwischen den Steuerverwaltungen bestanden hinsichtlich des Personaleinsatzes, technischer Ausstattung, Prüfungsfrequenz und -schwerpunkten.

9 Vgl. Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (2007), S. 32.

10 Vgl. hierzu die Überlegungen in *Färber* (2004), S. 10 ff.

res Ziel des Vollzugsbenchmarking ist andererseits die Offenlegung von Problemen in der Vollzugspraxis und Rechtsanwendung, die auf die rechtlichen Vorschriften selbst zurückgeführt werden können und die Impulse für eine „bessere Rechtsetzung“ des Gesetzgebers geben können. Die Grundidee von Benchmarking als „ein systematischer Vergleich von Vorgehensweisen anderer Organisationen, der es ermöglicht, Maßnahmen zu ergreifen, um ihre Leistung zu verbessern“[11] wird somit auf den Vollzug von Recht übertragen. Beim Vollzugsbenchmarking handelt es sich also um ein Verfahren, das Vollzugsunterschiede zwischen ausführenden Einheiten anhand qualitativer und quantitativer Indikatoren und mittels eines systematischen Rasters erfasst und ihre zugrundeliegenden Ursachen ermittelt. Funktional soll es eine Rückkopplung des Gesetzesvollzugs sowohl auf die Rechtsetzungsebenen (vertikal) als auch auf die vollziehenden Einheiten (horizontal) ermöglichen.

3. Die Einfacher-zu-Projekte des Nationalen Normenkontrollrates

Die Einfacher-zu-Projekte sollen unter dem Blickwinkel eines Vollzugsbenchmarking betrachtet werden. Der Nationale Normenkontrollrat untersuchte in den Jahren 2009 und 2010 in Zusammenarbeit mit den Ländern und den Kommunen erstmals die Bürokratiebelastung der Bürgerinnen und Bürger, die durch Informationspflichten bei der Beantragung von Eltern- und Wohngeld sowie der Beantragung auf Studierenden-BAföG entstehen. Neben den Belastungen der Bürgerinnen und Bürger wurde auch der damit korrespondierende Arbeitsaufwand aus Informationspflichten für die Verwaltung erfasst.[12] Informationspflichten bezeichnen „…auf Grund von Gesetz, Rechtsverordnung, Satzung oder Verwaltungsvorschrift bestehende Verpflichtungen, Daten und sonstige Informationen für Behörden oder Dritte zu beschaffen, verfügbar zu halten oder zu übermitteln“[13]. In den Projekten wurden nicht die Bürokratiekosten aller Informationspflichten der jeweili-

---

11 Definition aus EFQM-Glossar.

12 Vgl. die Projektberichte „Einfacher zum Wohngeld“, „Einfacher zum Elterngeld“ und „Einfacher zum Studierenden-BAföG“.

13 Legaldefinition in § 2 Abs. 2 S. 3 NKRG.

gen bundesrechtlichen Grundlage ermittelt, sondern jeweils nur die Informationspflichten, die bei der „Beantragung“ der jeweiligen Geldleistung bestehen. Ebenso werden Widerspruchs- und Klageverfahren und Tätigkeiten im Zusammenhang mit Rückerstattungen nicht betrachtet. Hieraus resultierende Vollzugskosten für die Verwaltung werden ebenfalls nicht erfasst.[14]

Die Projekte verfolgten die Ziele[15]:

- Transparenz über das Zusammenwirken von Bund, Land und Kommune beim Vollzug von bundesrechtlichen Informationspflichten zu schaffen,
- die ebenenübergreifenden Vollzugsprozesse auf Grundlage der bundesrechtlichen Vorgaben darzustellen,
- die Belastungen der Normadressaten – Bürgerinnen und Bürger, Verwaltung und Wirtschaft, insofern diese vom Vollzug des jeweiligen Bundesrechts betroffen sind, zu analysieren (Adressatenperspektive),
- eine Rückkopplung der Erfahrungen der Vollzugsbehörden mit den bundesrechtlichen Vorgaben zu ermöglichen,
- Vereinfachungs- und Verbesserungsmöglichkeiten im Sinne von Praxisbeispielen (best practice) auf allen Verantwortungsebenen unter Berücksichtigung bereits bestehender Vorschläge und Praxisbeispiele zu identifizieren und
- deren Einsparpotenziale möglichst zur Umsetzung von Vorschlägen zur Verfahrensvereinfachung und -beschleunigung durch Reduzierung des behördlichen Vollzugsaufwands nachzuweisen.

Die Betrachtung dieser drei Projekte eignet sich im Vergleich zu jüngeren Projekten des NKR für die Fragestellung besonders gut, weil dort als ein Nebenprodukt zu den Bürgerbefragungen auch für den Normadressaten „Verwaltung“ sowohl quantitative Messergebnisse über den zur Bearbeitung der Anträge erforderlichen Zeitaufwand als auch qualitative Darstellungen des Vollzugs in den einzelnen Kommunen für

---

14 Die neben den jeweiligen Antragsverfahren weiteren Informationspflichten bzw. rechtliche Vorgaben des Elterngeld-, Wohngeld- und des Bundesausbildungsförderungsgesetzes, die zu Erfüllungsaufwand bzw. Bürokratielasten beim Normadressaten Bürger führen, sind detailliert im Anhang aufgeführt. Sofern bislang ermittelt sind dort auch die Messergebnisse des Statistischen Bundesamtes aufgeführt.

15 Vgl. Projektberichte.

einen Vergleich vorliegen. Im vorliegenden Beitrag kann allerdings hauptsächlich nur die Verwaltungsseite betrachtet werden, da kommunenspezifische Daten über den Zeitaufwand der den Antragstellenden entsteht nicht veröffentlicht wurden. Insoweit kann nicht der Frage nachgegangen werden, ob und welche Auswirkungen bestimmte Vollzugsweisen in den Verwaltungen auf den Zeitaufwand bei Antragstellung für die Bürgerinnen und Bürgern haben.

Die Bürokratiekosten wurden auf Basis des Standardkosten-Modells ermittelt. Damit kam eine einheitliche Messmethode zur Anwendung, die im folgenden Abschnitt genauer vorgestellt und auch kritisch beleuchtet wird. Im Mittelpunkt der Projekte, die im Rahmen des Beitrags betrachtet werden, standen unterschiedliche Standardfälle der Beantragung von Wohn- (2009) und Elterngeld (2009) sowie des Studierenden-BAföG (2010). Allen Antragsverfahren ist gemein, dass die gewährten Leistungen bundesrechtlich normiert sind, der Vollzug jedoch nach Art. 85 GG im Auftrag des Bundes den Ländern zukommt. Die Länder haben den Vollzug dieser Aufgaben wiederum ihren Kommunen oder aber bestimmten Landesbehörden übertragen.

3.1 Das Vorgehen und die Methodik der Einfacher-zu-Projekte

Das Vorgehen in den drei Projekten war gleich. Die Verfahren zur Gewährung von Elterngeld, Studierenden-BAföG und Wohngeld wurden aus Sicht der Antragstellerinnen und Antragsteller und aus Sicht der für die Bearbeitung zuständigen Behörden analysiert. Die Analyse erfolgte in drei Schritten:

Zunächst wird der Standardprozess aus Sicht der Antragstellerinnen und Antragsteller und der jeweiligen Kommunen bzw. Ämter beschrieben. Dabei werden Gemeinsamkeiten, d.h. kommunen- bzw. ämterübergreifende Verfahrensschritte, und Unterschiede in den Kommunen- bzw. Ämterprofilen herausgearbeitet. Dabei wird der Gesamtprozess eines Standardantrags von Antragseingang bis zur Bescheiderstellung betrachtet.

Im zweiten Schritt wird der Zeitaufwand mit dem Standardkosten-Modell quantifiziert. Dazu werden die Prozessschritte des Verfahrens unterteilt nach Antragstellung und Antragsbearbeitung einzelnen, für die Erfüllung der Pflicht notwendigen Standardaktivitäten zugeordnet. Die für die Erledigung der Standardaktivitäten benötigten Zeiten wurden bei Antragstellerinnen und Antragstellern und zuständigen Behör-

den erfragt. Während bei den Antragstellerinnen und Antragstellern der Zeitaufwand abgefragt wird, der bei Stellung ihres oder seines Antrags anfiel, stellt man bei der Befragung in der Verwaltung auf den Zeitaufwand bei der Bearbeitung eines *durchschnittlichen oder normalen Antrags* ab. Es werden somit nicht alle denkbaren Verhaltensweisen abgedeckt, sondern es wird das „normale“ (durchschnittliche) Handeln betrachtet.

Im dritten Schritt wurden bei Antragstellerinnen und Antragstellern und den Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern in den zuständigen Behörden, Vereinfachungsvorschläge erfragt, die zu einer Entlastung bzw. Verfahrensvereinfachung bei Antragstellung und Antragsbearbeitung führen können. Die Vereinfachungs- und Verbesserungsvorschlägen wurden dem jeweiligen Verantwortungsbereich von Bund, Ländern und Kommunen zugeordnet.

Da der Zeitaufwand für die Antragstellung und Bearbeitung wesentlich von bestimmten Konstellationen determiniert wird, wurden in den Projekten verschiedene Fallkonstellationen separat betrachtet.

Tabelle 1: Fallkonstellationen

Wohngeld	Mietzuschuss (Erstantrag); Lastenzuschuss (Erstantrag); Mietzuschuss (Wiederholungs-/ Erhöhungsantrag); Lastenzuschuss (Wiederholungs-/ Erhöhungsantrag).
Elterngeld	Personen ohne Einkommen aus Erwerbstätigkeit vor der Geburt; Personen mit Einkommen aus Erwerbstätigkeit vor der Geburt; Personen mit Einkommen aus Erwerbstätigkeit vor und nach der Geburt.
Studierenden-BAföG	Erstantrag; Wiederholungsantrag; Antrag auf Auslandsförderung.

Zur Ermittlung des Zeitaufwands werden die jeweiligen Antragsverfahren in standardisierte Teilaktivitäten zerlegt, die bei Antragstellung für die Antragstellenden und bei der Antragsbearbeitung für die Verwaltung

anfallen. Für die untersuchten Fälle wurden dabei stets die gleichen 12 Standardaktivitäten für Bürgerinnen und Bürger (Tabelle 2) und die gleichen 15 Standardaktivitäten der Verwaltung angenommen (Tabelle 3). Für jede Standardaktivität der Verwaltung wird der hierfür erforderliche Zeitaufwand ermittelt und schließlich mittels Standardkostensätzen (Lohnsätzen) monetarisiert.[16] Für die Bürgerinnen und Bürger wird dagegen der mit der Antragstellung verbundene Zeitaufwand als zentraler Belastungsparameter ausgewiesen. Die Werte für den Zeitaufwand stellen die reinen Bearbeitungszeiten in Minuten ohne Leer- und Wartezeiten dar. Die für jeden Einzelfall (jede Verwaltung und jeden Antragsteller) ermittelten Daten wurden schließlich aggregiert und in einem Durchschnittswert (hier dem Medianwert) für die jeweilige Fallkonstellation des Antragsverfahrens insgesamt abgebildet. Die Verwendung des Median impliziert, dass es sich bei dem dargestellten Durchschnittswert um den mittleren Wert der Verteilung der Einzelwerte handelt (d.h. dem Mittelpunkt der Verteilung), nicht aber um das arithmetische Mittel, welches sich nach Aufaddition aller ermittelten Werte und Division durch die Fallzahl ergeben würde. Folglich spielen beim Medianwert extreme Ausreißer in den Einzelwerten eine untergeordnete Rolle. Die sodann auf Basis des Medianwerts ermittelten Bürokratiekosten bilden die durchschnittlich effiziente Aufgabenerfüllung ab.

Tabelle 2: Standardaktivitäten für Antragstellerinnen und Antragsteller

S 1	Sich über die oben genannte gesetzliche Verpflichtung informieren
S 2	Fachliche Beratung in Anspruch nehmen (z.B. Steuerberater, Beratungsstellen, Rechtsbeistand)
S 3	Daten oder Informationen sammeln und zusammenstellen (z.B. Formulare, Nachweise, Fotos)
S 4	Daten oder Informationen aufbereiten (einschließlich Berechnungen und Überprüfungen durchführen)
S 5	Formulare ausfüllen oder ausfüllen lassen
S 6	Schriftstücke aufsetzen (z.B. Brief, Fax, E-Mail)
S 7	Daten oder Informationen an die zuständigen Stellen übermitteln

16 In der Verwaltung werden durchschnittliche Tarife für mittleren, gehobenen und höheren Dienst angenommen. In den Berechnungen für die Einfacher-zu-Projekte wurde der Tarif für Angehörige des mittleren Dienstes angesetzt.

S 8	Zahlungen anweisen (z.B. Ausfüllen des Überweisungsvordrucks)
S 9	Unterlagen kopieren, abheften, abspeichern
S 10	Prüfung durch öffentliche Stelle durchführen lassen (z.B. TÜV, Kontrollbesuche, Amtsarzt)
S 11	Vorlage weiterer Informationen bei Behörden auf Rückfragen (z.B. Dokumente nachreichen)
S 12	An Fortbildungen, Schulungen oder Ähnlichem teilnehmen

Quelle: Einfacher zum Elterngeld (2009), Tabelle 5, S. 17.

Tabelle 3: Standardaktivitäten in der Verwaltung

S 1	Sich mit der gesetzlichen Verpflichtung vertraut machen
S 2	Daten und Informationen sichten und zusammenstellen (inkl. Vollständigkeitsprüfung)
S 3	Fehlende Daten oder Informationen einholen, Rückfragen stellen
S 4	Formulare ausfüllen bzw. vervollständigen und/oder Daten erfassen
S 5	Berechnungen/Bewertungen durchführen
S 6	Ergebnisse prüfen und ggf. korrigieren
S 7	Abschließende Informationen aufbereiten
S 8	Informationen oder Daten übermitteln oder veröffentlichen
S 9	Interne oder behördenübergreifende Besprechungen
S 10	Besprechungen oder Beratungen mit Externen
S 11	Zahlungen anweisen
S 12	Kopieren, verteilen, archivieren, dokumentieren
S 13	Ortsbegehungen, Begutachtungen, Inaugenscheinnahme
S 14	Weitere Informationen bei Rückfragen vorlegen
S 15	Teilnahme an Fortbildungen, Schulungen[17]

Quelle: Einfacher zum Elterngeld, Tabelle 6, S. 17.

17 Für diese Standardaktivität wird der in einem Jahr entstehende Zeitaufwand für die Teilnahme an Veranstaltungen ermittelt und anteilig auf den einzelnen Fall heruntergebrochen.

Die Standardaktivitäten reflektieren nicht die Chronologie der Arbeitsschritte bei der Antragsbearbeitung. Vielmehr können bestimmte Standardaktivitäten (S) wie bspw. S12 „Kopieren, verteilen, archivieren, dokumentieren“, immer wieder an unterschiedlichen Zeitpunkten im Bearbeitungsprozess auftauchen. Gleiches gilt auch für die Standardaktivitäten S3 „Fehlende Daten oder Informationen einholen, Rückfragen stellen“ und S5 „Berechnungen/Bewertungen durchführen“. Bei den untersuchten Antragsverfahren wurden für bestimmte Standardaktivitäten Unterschiede im Zeitaufwand zwischen den betrachteten Fallkonstellationen identifiziert. Für die meisten Standardaktivitäten wurde jedoch angenommen, dass der korrespondierende Zeitaufwand unabhängig von der Fallkonstellation ist, wie z.B. der Zeitaufwand für die Teilnahme an Fortbildungen (S15).

In den beteiligten Kommunen wurden neben dem Zeitaufwand für die einzelnen Standardaktivitäten auch die Sachkosten sowie der Aufwand für Beratungsleistungen erfragt. Die Befragungsergebnisse hierzu wurden aber nicht für die einzelnen Verwaltungen veröffentlicht, sondern es wurde ein Durchschnittswert für alle Kommunen je nach Fallkonstellation gebildet. Der jeweilige Durchschnittswert wurde den Kommunen pauschal zugeordnet.

Als Erhebungsinstrumente kamen Vor-Ort-Befragungen, telefonische Interviews und Gruppendiskussion (Panels) mit den Experten bzw. Sachbearbeiter in der Verwaltung zum Einsatz. Eine tatsächliche Messung der Dauer der Arbeitsprozesse (Stoppuhr-Verfahren) wurde in den Projekten vereinzelt, so im Fall des Elterngeldes, vorgenommen. Die meisten Zeitaufwandschätzungen in den Projekten beruhen daher auf den subjektiven Einschätzungen der befragten Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter in den Behörden, so dass die wahrgenommene und die tatsächliche Zeit durchaus voneinander abweichen können.

Ergänzt wurden die Messungen des Zeitaufwands bei Bürgerinnen und Bürgern und in den Kommunen bzw. Ämtern durch eine steckbriefartige, qualitative Beschreibung des Verwaltungsprozesses und zusätzliche Informationen. Hierzu gehören Angaben zur (Arbeits-) Organisation der Behörde und ihrer Räumlichkeiten, zur Nutzung von bestimmten Softwareprogrammen, zu den der Verwaltung entstehenden Zusatzkosten, zu Kommunikationsprozessen mit anderen Behörden, Eckdaten zu Antragsformularen, die Prozessbeschreibungen von Antragstellung und Antragsbearbeitung sowie prozessübergreifende Aspekte wie z.B. Fortbildungsmaßnahmen. Für jede teilnehmende Behörde bzw. Kommune wurde auf diese Weise ein Steckbrief erstellt,

der die wesentlichen Abläufe und die Organisation qualitativ beschreibt und damit gleichfalls eine Ausgangsbasis für einen Vergleich der unterschiedlichen Vollzugslösungen darstellt.

3.2 Verwaltungsvollzug auf der Grundlage von Bundesauftragsverwaltung

Bei den drei Gesetzen, die im Rahmen der Einfacher-zu-Projekte untersucht wurden, handelt es sich um sogenannte Geldleistungsgesetze nach Art. 104a Abs. 3 S. 1 GG, die von den Ländern ausgeführt werden. „Soweit der Bund im Rahmen seiner Gesetzgebungskompetenzen Privaten z.B. aus sozialen Gründen, gegenleistungsunabhängig Geldleistungen aus öffentlichen Mitteln gewährt, sieht die Verfassung die Möglichkeit vor, dass der Bund die damit verbundenen Ausgaben ganz oder teilweise trägt".[18] Da der Bund jeweils die Hälfte der Ausgaben oder mehr trägt, werden die untersuchten Gesetze im Auftrag des Bundes ausgeführt.[19] Die untersuchten Beispiele lassen sich somit dem Bereich der Bundesauftragsverwaltung zuordnen.

Bundesauftragsverwaltung ist eine Form der Verwaltung durch die Länder mit umfassenden Ingerenzmöglichkeiten des Bundes. So sind dem Bundesgesetzgeber Vorschriften für die Einrichtung von Behörden und die Regelung des Verwaltungsverfahrens mit Zustimmung des Bundesrates eröffnet. Ebenfalls kann der Bund mit Zustimmung des Bundesrates Verwaltungsvorschriften erlassen. Es besteht ein unbeschränktes Weisungsrecht des Bundes, die Landesbehörden unterstehen nach Art. 85 Abs. 3 GG den Weisungen der zuständigen obersten Bundesbehörden. Die Landesbehörden werden damit auf den gleichen Instanzenzug gezogen wie Bundesbehörden.[20] Im Vergleich zu den anderen Typen des Verwaltungsvollzugs, insbesondere im Vergleich zur Ländereigenverwaltung, wäre aufgrund der größeren Einwirkungsrechte des Bundes zu erwarten, dass der Vollzug am homogensten ist und Vollzugsunterschiede eher gering sind.

---

18 Bundesministerium der Finanzen (2012), S. 13.

19 Ebenda, S. 13. Finanzierungsanteile: Bundesausbildungsförderungsgesetz (65 % Bund, 35 % Länder), Wohngeldgesetz (50 % Bund, 50 % Länder), Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit (100 % Bund).

20 Vgl. *Trute* (2011).

Der Bund macht von seinen Ingerenzmöglichkeiten in den drei untersuchten Fällen Gebrauch, indem er neben den Gesetzen auch Verwaltungsvorschriften erlassen hat. In den untersuchten Fällen hat der Bund neben den Bundesgesetzen wie dem Wohngeldgesetz (WoGG), dem Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit (BEEG) und dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) auch Verordnungen und Vorschriften für die Verwaltungsverfahren nach Art. 85 Abs. 2 GG erlassen. Dabei handelt es sich bspw. um die allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum BAföG (BAföG VwV) und die Wohngeldverordnung (WoGV). Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) gibt Richtlinien zum BEEG heraus. Die Länder regeln ihrerseits die Zuständigkeiten für den Vollzug des Bundesrechts auf der Grundlage eigener landesrechtlicher Vorgaben. Beim Blick auf die rechtlichen Regelungen bzw. Regelungskaskaden (Tabellen 4-6) wird bereits deutlich, dass sie dies auf unterschiedliche Weise tun z.B. durch Ausführungsgesetze, Verordnungen oder Anordnungen. Darüber hinaus machen die Länder den Kommunen nach Angaben der fachlich zuständigen Ministerien teilweise weitere Vorgaben zum Vollzug. Zur Anwendung kommende Instrumente sind hierbei Durchführungshinweise und die Weitergabe kommentierter Rundschreiben des Bundes zum Vollzug. Manche Länder haben bspw. Musterantragsformulare entwickelt und ihre Verwendung angewiesen, während andere Länder keine verbindlichen Vorgaben hierzu machten. Im Fall des Wohngeldes wurde festgestellt, dass sich Antragsformulare nicht nur von einem Bundesland zum anderen, sondern in manchen Ländern auch von einer Kommune zur anderen unterschieden.

Tabelle 4: Regelungskaskade (Auswahl) für den Vollzug des Wohngeldes

Ebene	Projekt „Wohngeld“
Bund	Rechtsgrundlage: Wohngeldgesetz (WoGG)
	Informationspflicht: „Beantragung von Wohngeld“ Das Wohngeldgesetz wird im Wege der Bundesauftragsverwaltung durch die Länder ausgeführt.
	- Wohngeldverordnung (WoGV), - Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Neuregelung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Wohngeldgesetzes (WoGVwV 2009).
Länder	Die Länder übertragen die Zuständigkeit für die Antragsbearbeitung auf die Wohngeldbehörde der jeweiligen Kommunen.
	- BB: Verordnung zur Durchführung des Wohngeldgesetzes und des Wohngeldsondergesetzes im Land Brandenburg (WoGGDV, BB), - NI: Allgemeine Zuständigkeitsverordnung für die Gemeinden und Landkreise zur Ausführung von Bundesrecht (AllgZustVO-Kom), - NW: Verordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet der sozialen Wohnraumförderung und anderer Maßnahmen des Wohnungswesens, - SH: Gesetz zur Durchführung des Wohngeldgesetzes

Tabelle 5: Regelungskaskade (Auswahl) für den Vollzug des Studierenden-BAföG

Ebene	Projekt „Studierenden-BAföG“
Bund	Rechtsgrundlage: Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG)
	Bei dem Antrag auf Gewährung von BAföG handelt es sich um eine bundesrechtliche Informationspflicht, die durch die Länder und Ämter für Ausbildungsförderung vollzogen wird.
	- Allgemeine Verwaltungsvorschriften zum BAföG (BAföG VwV), - Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Bestimmung der Formblätter nach § 46 Absatz 3 des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (BAföG-FormblattVwV 2008), - Verordnung über die Zuschläge zu dem Bedarf nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz bei einer Ausbildung im Ausland, - Verordnung zur Bezeichnung der als Einkommen geltenden sonstigen Einnahmen nach § 21 Abs. 3 Nr. 4 des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (BAföG-EinkommensV), - Verordnung über die Ausbildungsförderung für den Besuch von Instituten zur Ausbildung von Fachlehrern und Sportlehrern (BAföG-FachlehrerV), - Verordnung über den leistungsabhängigen Teilerlaß von Ausbildungsförderungsdarlehen (BAföG-TeilerlaßV), - Verordnung über die örtliche Zuständigkeit der Ausbildungsförderung im Ausland (BAföGZustV2004)
Länder	Die Länder haben die Zuständigkeiten für die Antragsbearbeitung den jeweiligen Studentenwerken bzw. Universitäten übertragen. In Rheinland-Pfalz gibt es die Besonderheit, dass die Ämter für Ausbildungsförderung direkt den Hochschulen und nicht wie sonst üblich den jeweiligen Studentenwerken zugeordnet sind.
	- BY: Gesetz zur Ausführung des Bundesgesetzes über individuelle Förderung der Ausbildung (Bayrisches Ausführungsgesetz zum Bundesausbildungsförderungsgesetz – BayAGBAföG), - BW: Gesetz zur Ausführung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (AGBAföG), - BB: Verordnung zur Bestimmung von Zuständigkeiten nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG-Zuständigkeitsverordnung – BAföGZV), - HH: Anordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet der Ausbildungsförderung (AföZustAnO), - HE: Hessisches Ausführungsgesetz zum Berufsbildungsförderungsgesetz, - RP: Landesgesetz zur Ausführung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (RPAGBAföG), - SA: Sächsisches Ausführungsgesetz zum Bundesausbildungsgesetz (SächsAGBAföG)

Tabelle 6: Regelungskaskade (Auswahl) für den Vollzug des Elterngeldes

Ebene	Projekt „Elterngeld“
Bund	Rechtsgrundlage: Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit (BEEG)
	Bei dem Antrag auf Elterngeld handelt es sich um eine bundesrechtliche Informationspflicht, die durch die Länder und Kommunen vollzogen wird.
	Richtlinien zum BEEG (BMFSFJ)
Länder	Die Länder haben die Zuständigkeit für die Antragsbearbeitung auf die Elterngeldstellen der jeweiligen Kommune vor Ort (in Bayern dem ZFBS*) übertragen. *Das ZBFS ist eine unmittelbar dem Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen (StMAS) nachgeordnete zentrale Landesbehörde mit Sitz in Bayreuth.
	- BY: Verordnung zur Ausführung der Sozialgesetze (AVSG), - BB: Verordnung über die Zuständigkeit zur Durchführung des Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetzes (BEEGZV), - NW: Verordnung zur Regelung von Zuständigkeiten nach dem Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz

Zur Gewährleistung des einheitlichen Vollzugs von Bundesgesetzen gibt es weitere Instrumente neben dem Weisungsrecht des Bundes und der Möglichkeit Verwaltungsvorschriften zu erlassen. Hierzu gehören z.B. Arbeitsgruppen und Fachkommissionen, denen Vertreter des Bundes und der Länder angehören. Auf der Ebene der Länder nehmen die Konferenzen der Fachminister eine Selbstkoordinierungsfunktion wahr. So formuliert die Bauministerkonferenz: „Eine der wichtigsten Aufgaben der Bauministerkonferenz ist es, für einheitliche Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Länder im Bereich des Wohnungswesens, des Bauwesens und des Städtebaus sowie für deren einheitlichen Vollzug zu sorgen“.[21] Hierzu gehören Fragen zum Wohngeld, die in der Fachkommission „Recht des Wohnungswesens“ der Bauministerkon-

21 Angaben der Bauministerkonferenz: http://www.is-argebau.de/verzeichnis.aspx?id=762&o=7590762

ferenz behandelt werden. Vergleichbare Arbeitsgruppen gibt es auch für Fragen zum Elterngeld[22] und zum BAföG[23].

4. Ergebnisse der Einfacher-zu-Projekte

In diesem Abschnitt werden die Ergebnisse aus den einzelnen Einfacher-zu-Projekten herausgearbeitet. Dabei liegt der Fokus zum einen auf den quantitativen Ergebnissen auf Basis des Standardkosten-Modells und zum anderen auf den festgestellten Unterschieden auf Basis der qualitativen Beschreibungen der Verfahrensprozesse (Unterabschnitte 4.1-4.3). Im letzten Unterabschnitt (4.4) werden die Ergebnisse aus den Projekten aber auch die Grenzen ihrer Aussagekraft zusammengefasst.

Die in den Einfacher-zu-Projekten untersuchten bundesrechtlichen Grundlagen werden im Folgenden vorgestellt und die Messergebnisse eingehend analysiert. Für die ermittelten Zeitaufwände wird jeweils der Median, das Minimum und das Maximum sowie der Quotient aus Maximal- und Minimalwert angegeben. Ein Wert des Quotienten größer zwei bedeutet, dass jene Kommune mit dem höchsten Wert einen mindestens doppelt so hohen Zeitaufwand bei der Antragsbearbeitung aufweist als jene mit dem geringsten Wert.

Die bei der quantitativen Analyse sichtbar werdenden und überraschend großen Unterschiede in den Bearbeitungszeiten zwischen den Kommunen und Ämtern machen eine Analyse über ihre möglichen Ursachen erforderlich. Hierzu werden die Praxisbeispiele aus den Projekten herangezogen, anhand deren Steckbriefe die Vollzugsunterschiede qualitativ herausgearbeitet werden können.

Die Darstellung im vorliegenden Beitrag weicht in einigen Punkten von den Einfacher-zu-Projekten ab. Der in den Projekten erfragte Aufwand für die Beratung der Antragstellenden durch die Verwaltung wird hier ebenso wenig betrachtet wie die ermittelten Sachkosten. Der

---

22 So die Arbeitsgruppe „Familienrecht und Familienpolitik“, welche der Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen, -minister, -senatorinnen und –senatoren der Länder unterstellt ist.

23 Die Kultusministerkonferenz ist zuständige Ministerkonferenz zu Fragen des BAföG.

Grund ist, dass zwar kommunenspezifische Werte erhoben wurden, diese aber nicht veröffentlicht wurden und den Kommunen stattdessen der Durchschnittswert über alle Kommunen zugewiesen wurde. Darüber hinaus wird hier auf eine Monetarisierung des in den Projekten ermittelten Zeitaufwands verzichtet, da es sich dabei um die Multiplikation des gemessenen Zeitaufwands mit einer Konstante handelt. Da über alle Kommunen der gleiche Lohnsatz angesetzt wurde, ändert sich die Relation zwischen den Werten nicht.

Bei Interpretation der Ergebnisse ist darauf hinzuweisen, dass die in den Projekten untersuchten Antragsverfahren einen Bruchteil der durch die jeweilige bundesrechtliche Norm verursachten Informationspflichten[24] bzw. Vorgaben für den Normadressaten Bürger darstellen.[25] Die Datenbank des Statistischen Bundesamts (webSKM) enthält weitere rechtliche Vorgaben, die zu Bürokratielasten bei den Normadressaten führen. Hierzu gehören bspw. Mitwirkungspflichten der Empfängerinnen und Empfänger der Geldleistungen, die auf eigenständigen Informationspflichten beruhen.

4.1 Einfacher zum Wohngeld

4.1.1 Messergebnisse

Das Wohngeldrecht ist zum 1. Januar 2009 reformiert worden. Das Einfacher-zu-Projekt untersuchte die Effekte der Reform auf die Bürokratiekosten im Zuge der Antragstellung und hat diese mit dem vormalig gültigen Recht verglichen. Im Vergleich der Neuregelung mit der

---

24 Informationspflichten bestehen aus einer Reihe bereitzustellender unterschiedlicher Informationen bzw. Daten. Informationspflichten bestehen aus verschiedenem Einzelangaben, die für den Gesamtvorgang „Antragstellung“ anzugeben sind. Dies umfassen Angaben zum Namen, Einkommen, Familienstand, etc. (Vgl. Einfacher zum Studierenden-BAföG, S. 19).

25 So enthält WebSKM, die Datenbank aller Informationspflichten des Statistischen Bundesamts (Stand: 2013-06-27) weitere Vorgaben/Informationspflichten für den Normadressaten Bürger auf Basis der bundesrechtlichen Norm. Für das Wohngeldgesetz (WoGG) sind 12 (9) rechtliche Vorgaben aufgelistet, für das Berufsausbildungsbildungsförderungsgesetz (BAföG) sind es 42 (34) rechtliche Vorgaben sowie sechs (4) Vorgaben für das Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (BEEG). In Klammern die Vorgaben für den Normadressaten „Bürger“.

Altregelung wurde kommunenübergreifend ein leicht erhöhter Zeitaufwand bei der Antragsbearbeitung für die Verwaltung festgestellt. Als Ursachen werden zusätzliche personenbezogene Angaben, die im Wohngeldprogramm zu erfassen sind und ein erweiterter Datenabgleich zwischen den Behörden, angegeben. Im Folgenden werden nur die Ergebnisse für die Neuregelung betrachtet. Es wurden vier Fallkonstellationen untersucht: die Antragsverfahren für den Antrag auf Miet- (für Mieterinnen und Mieter) und Lastenzuschuss (für Eigentümerinnen und Eigentümer selbst genutzten Wohnraums), jeweils differenziert nach Erstantrag, Erhöhungs- und Wiederholungsantrag. Das Wohngeld wird in der Regel als monatlicher Zuschuss für ein Jahr geleistet.

An dem Projekt waren 12 Kommunen aus vier Bundesländern beteiligt.[26]

Tabelle 7: Zeitaufwand für die Antragsbearbeitung „Wohngeld" nach Fallkonstellation (in Minuten, einschließlich Beratung)[27]

	Mietzuschuss		Lastenzuschuss	
	Erstantrag (WoM1)	Wiederholung/ Erhöhung (WoM2)	Erstantrag (WoL1)	Wiederholung/ Erhöhung (WoL2)
Median	87,4	68,4	122,7	90,5
Min	38,2	26,1	56,9	31,8
Max	178,6	155,1	267,9	220,1
Quotient	4,75	5,94	4,71	6,92

26 Brandenburg (Falkensee, Fürstenwalde, Luckenwalde, Potsdam), Niedersachsen (Braunschweig, Melle), Nordrhein-Westfalen (Düsseldorf, Kleve), Schleswig-Holstein (Husum, Kiel, Lübeck, Niebüll).

27 Im dem Projektbericht wurden keine Daten für die einzelne Kommune angegeben, sondern nur der Minimal- und Maximalwert über die Ergebnisse aller teilnehmenden Kommunen. Die Messwerte umfassen im Gegensatz zu den anderen Projekten auch je nach Fallkonstellation pauschal angesetzte Werte des Zeitaufwands, der seitens der Verwaltung für Beratungsleistungen entsteht.

Beim Blick in Tabelle 7 wird deutlich, dass die durchschnittlichen Bearbeitungszeiten eines Antrags auf Lastenzuschuss deutlich länger sind als bei einem beantragten Mietzuschuss. Dieser Unterschied lässt sich auf einen umfangreicheren Antrag und eine größere Zahl einzureichender Nachweise zurückführen. Zudem wird deutlich, dass der Erstantrag eine längere Bearbeitungszeit beansprucht als ein Wiederholungsantrag.[28] Der Grund hierfür ist, dass bei den letztgenannten Anträgen bereits Nachweise aus dem Erstantrag vorliegen und in der Regel keine neuen Berechnungen vorgenommen werden müssen. In den Daten ist auch der Beratungsaufwand in Minuten berücksichtigt, der je nach Fallkonstellation bei einem Mietzuschuss 12,5 Minuten (Erstantrag) bzw. 5,0 Minuten (Wiederholungsantrag/Erhöhungsantrag) und bei einem Lastenzuschuss 17,5 Minuten (Erstantrag) bzw. 8,0 Minuten (Wiederholungsantrag/Erhöhungsantrag) beträgt. Tatsächlich beträgt die Bandbreite des Zeitaufwands für die Beratung bei einem Erstantrag auf Miet- oder Lastenzuschuss zwischen 5 Minuten und 27 Minuten.

Beim Blick auf die Quotienten von Maximal- und Minimalwert für die verschiedenen Fallkonstellationen wird eine erhebliche Bandbreite sichtbar. So ist der Arbeitsaufwand sowohl bei einem Antrag auf Mietzuschuss als auch bei einem Antrag auf Lastenzuschuss in der Kommune mit dem längsten gemessenen Zeitaufwand mit Werten des Quotienten von 4,71-6,92 mindestens rund fünfmal so hoch als in der jeweiligen Kommune mit dem geringsten gemessenen zeitlichen Aufwand! Auch der Medianwert ist für alle Fallkonstellationen mehr als doppelt so groß als der Wert der vermeintlich „effizientesten“ Kommune, also der Wohngeldbehörde für die der geringste Zeitaufwand gemessen wurde.

Bei der kommunenübergreifenden Verteilung der Zeitaufwandschätzungen für die einzelnen Standardaktivitäten werden im Projektbericht zwei Standardaktivitäten identifiziert, bei denen eine besonders große Streuung zu beobachten ist und welche damit auch einen wesentlichen Erklärungsansatz für die Zeitunterschiede zwischen den Kom-

---

28 Die Ergebnisse der Wiederholungs- und Erhöhungsanträge wurden zusammengefasst, da sich bei den Befragungen in den Wohngeldbehörden zeigte, dass in der Bearbeitungszeit beider Antragsarten kaum Unterschiede bestanden (Vgl. Bundeskanzleramt, S. 47).

munen bilden.[29] Es handelt sich dabei um die Standardaktivitäten S4 „Formulare ausfüllen, Daten erfassen“ und die Standardaktivität S5 „Berechnungen/Bewertungen durchführen“. Die Zeitaufwandschätzungen dieser Aktivitäten streuen im Fall des Erstantrags auf einen Mietzuschuss von 6 bis 31 Minuten (S4) und gar von 1 bis 35 Minuten (S5). Bei einem Antrag auf Lastenzuschuss reicht der ermittelte Arbeitsaufwand bei der Standardaktivität S5 sogar von 1 bis zu 60 Minuten![30] Dies wird darauf zurückgeführt, „…dass die Wohngeldbehörden bei den mit dieser Standardaktivität zusammenhängenden Tätigkeiten einen großen Ermessungsspielraum haben, z.B. bei der Prüfung von Meldedaten und dem Abgleich mit anderen Sozialleistungen.“[31]

Im Projektbericht finden sich nur wenige Hinweise auf die Ergebnisse der Bürgerbefragung. Im Median beträgt der Zeitaufwand im Standardprozess bei der Beantragung eines Mietzuschusses 63 Minuten, ein Antrag auf Lastenzuschuss benötigt 128 Minuten. Hinzu zu addieren sind angenommene Wege- und Wartezeiten von 25 Minuten. Über die Verteilung der Ergebnisse aus der Bürgerbefragung werden keine Angaben gemacht.

4.1.2 Qualitative Unterschiede im Vollzug

Im Bereich des Wohngeldes konnten Vollzugsunterschiede vor allem an den folgenden Tatbeständen festgemacht werden:

- Arbeitsorganisation wie z.B. die Arbeitsteilung in einen Front- und einen Back-Office Bereich und an den Räumlichkeiten der Behörde,
- verwendete Antragsformulare,
- Erhältlichkeit und Möglichkeiten zur Abgabe bzw. Einreichung von Anträgen und Formularen,
- Antragsbearbeitung und Antragsannahme sowie Registration in der Verwaltung,
- Abgleich von Meldedaten und anderen Sozialleistungen,

---

29 In Abschnitt VII.5 des Projektberichts auf S. 83 ff. wird die Verteilung anhand von Box-Plots dargestellt. Da die Einzelwerte nicht vorliegen, können sie hier nicht wiedergegeben werden.

30 Siehe hierzu die Bundeskanzleramt (2009a), S. 84, Abb. 9.

31 Vgl. Bundeskanzleramt (2009a), S. 98.

- Umfang von Ergebnisprüfungen,
- hinsichtlich der Rechenläufe, sowie zentraler oder dezentraler Bescheiderstellung und -versand.

In zwei Kommunen gab es eine systematische Arbeitsteilung in Front- und Back-Office. Die Tätigkeiten, die einen unmittelbaren Kontakt zum Bürger erfordern (Front-Office) wurden dort von der konkreten Sachbearbeitung (Back-Office) getrennt.

Eine Kommune bot eine elektronische Antragstellung über ein Webportal an, bei dem sich die Antragstellenden registrieren müssen. Gleichwohl konnte aufgrund der fehlenden Online-Signatur das Verfahren nicht vollständig elektronisch abgewickelt werden. Die Antragstellenden mussten ein zusätzliches ausgedrucktes und unterschriebenes Formular an die Wohngeldbehörde senden.

Der Umfang der Antragsformulare zwischen den einzelnen Kommunen war sehr unterschiedlich. Sie variierten je nach Kommune und Fallgestaltung von vier Seiten mit 15 Fragen bis zu acht Seiten mit 36 Fragen.[32] Dabei galt die Faustregel: Je umfangreicher der Antrag, desto zeitaufwändiger und bürokratischer ist er sowohl für die Antragstellenden als auch für die bearbeitende Verwaltung.[33]

Unterschiede zwischen den Kommunen bestehen auch bei der Erfassung der Daten. Diese erfolgt entweder in einem Schritt, nach vollständiger Einreichung aller Unterlagen und formaler und inhaltlicher Prüfung der Daten, oder aber in zwei Schritten, sofort nach Eingang des Antrags (Eingabe von Basisdaten) und erneut nach Vollständigkeitsprüfung aller Unterlagen sowie nach formaler und inhaltlicher Prüfung.

Verfahrensunterschiede wurden bei der Prüfung der Meldedaten und dem Abgleich mit anderen Sozialleistungen auf Basis der Zeitaufwandschätzungen deutlich. Hier unterscheiden sich die Ergebnisse je nach Kommune erheblich (bis zu 35 Minuten beim Mietzuschuss und bis zu 60 Minuten beim Lastenzuschuss). Die Kommunen haben hierbei einen großen Gestaltungsspielraum und nehmen diesen auch höchst unterschiedlich wahr. Der Abgleich der Meldedaten erfolgt da-

---

32 Vgl. Einfacher zum Wohngeld, S.10. Dies liegt aber auch daran, ob in dem Antrag bereits alle Spezialfälle abgedeckt werden oder ob es Zusatzblätter gibt.

33 Vgl. hierzu die Angaben im Projektbericht „Einfacher zum Wohngeld“, S. 40 ff.

bei entweder im persönlichen Kontakt mit dem Einwohnermeldeamt, durch elektronische Verknüpfung oder durch eine Online-Abfrage. Der Abgleich mit anderen Sozialleistungen scheint in Optionskommunen, also solchen, in denen die Kommune alleiniger Träger der Leistungen nach SGB II ist, einfacher zu sein als in Kommunen, in denen die Bundesagentur für Arbeit und die Kommune gemeinsam Träger der Leistungen des SGB II sind, so der Befund im Projekt.

Rechenläufe leiten die Zahlungen an die Wohngeldempfängerinnen und -empfänger ein und umfassen auch die Bescheiderstellung und -versendung. Die Rechenläufe waren in den teilnehmenden Behörden unterschiedlich organisiert. In einigen Ländern erfolgen sie über einen zentralen IT-Dienstleister, in anderen Ländern dagegen werden sie von den Wohngeldbehörden selbst durchgeführt.

4.2 Einfacher zum Elterngeld

4.2.1 Messergebnisse

Das Bundeselterngeld- und Elternteilzeitgesetz (BEEG) ist am 1. Januar 2007 in Kraft getreten. Das frühere Erziehungsgeld wurde in der Folge durch das Elterngeld ersetzt. Einige Länder gewähren weiterhin Erziehungsgeld im Anschluss an den Bezug von Elterngeld. Das Elterngeld stellt keine staatliche Zusatzleistung sondern eine Einkommensersatzleistung dar. Erwerbstätige, die ihre Berufstätigkeit nach Geburt eines Kindes unterbrechen oder auf höchstens 30 Stunden wöchentlich reduzieren, erhalten einen Einkommensersatz. Dieser beträgt je nach Höhe des vorherigen Einkommens 67 % des wegfallenden Erwerbseinkommens bis max. 1.800 Euro. Bei Einkommen unter 1.000 Euro netto monatlich beträgt der Einkommensersatz 100 %. Das Elterngeld beträgt mindestens 300 Euro monatlich für 12 Monate. Dies gilt auch dann, wenn die Eltern vor der Geburt des Kindes nicht erwerbstätig waren.

Das Verfahren zur Bewilligung von Elterngeld ist im Wesentlichen standardisiert. Daher waren auch Umfang und Aufbau der Vordrucke in allen untersuchten Kommunen nahezu identisch.[34] Das Projekt betrachtete drei verschiedene Fallkonstellationen, die jeweils einen

34 Bundeskanzleramt (2009b), S. 9.

unterschiedlich hohen Arbeitsaufwand auf Seiten der Verwaltung verursachen:

- Personen ohne Einkommen aus Erwerbstätigkeit vor der Geburt des Kindes,
- Personen mit Einkommen aus Erwerbstätigkeit vor der Geburt des Kindes,
- Personen mit Einkommen aus Erwerbstätigkeit vor und nach der Geburt des Kindes.

An dem Projekt nahmen Elterngeldstellen in neun Kommunen aus Brandenburg und Nordrhein-Westfalen teil, im weiteren Projektablauf auch die Regionalstelle Mittelfranken (Nürnberg) des Zentrums Bayern Familie und Soziales (ZBFS).[35] Das ZBFS mit Sitz in Bayreuth ist eine zentrale Landesbehörde, die dem bayrischen Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen, unmittelbar nachgeordnet ist.

Bei den Zeitaufwandschätzungen im Elterngeldprojekt ist zu berücksichtigen, dass für die Standardaktivitäten S1 und S7 – S15 ein von der jeweiligen Fallkonstellation unabhängiger Zeitaufwand ermittelt wurde. Damit wurde vorausgesetzt, dass der Zeitaufwand nur bei Standardaktivitäten S2 „Daten und Informationen sichten und zusammenstellen, Vollständigkeitsprüfung“, S3 „Fehlende Daten oder Informationen einholen“, S4 „Formulare ausfüllen bzw. vervollständigen und/oder Daten erfassen“, S5 „Berechnungen/Bewertungen durchführen“ und S6 „Ergebnisse prüfen und ggf. korrigieren“ von der jeweiligen Fallkonstellation abhängt.

---

35 Brandenburg (Stadt Cottbus, Landkreis Dahme-Spreewald, Landkreis Elbe-Elster, Landkreis Oberhavel, Landeshauptstadt Potsdam), Nordrhein-Westfalen (Kreis Düren, Kreis Heinsberg, Stadt Münster, Rhein-Sieg-Kreis), Bayern (Regionalstelle Mittelfranken des „Zentrums Bayern Familie und Soziales“, Nürnberg). Aus Bayern liegen keine Daten über den zeitlichen Arbeitsaufwand bei der Antragsbearbeitung vor, da Bayern erst in der zweiten Phase des Projektes (Bürgerbefragung) teilnahm. In Bayern wurde keine Analyse der Verwaltung durch das Statistische Bundesamt durchgeführt, da dort bereits eine umfangreiche Organisationsanalyse durchgeführt worden war.

Tabelle 8: Zeitaufwand für die Antragsbearbeitung „Elterngeld“ nach Fallkonstellation (in Minuten)

	Personen ohne Einkommen aus Erwerbstätigkeit vor der Geburt (E1)	Personen mit Einkommen aus Erwerbstätigkeit vor der Geburt (E2)	Personen mit Einkommen aus Erwerbstätigkeit vor und nach der Geburt (E3)
Median	34	60	115
Min	24	45	63
Max	52	133	223
Quotient	2,17	2,96	3,54

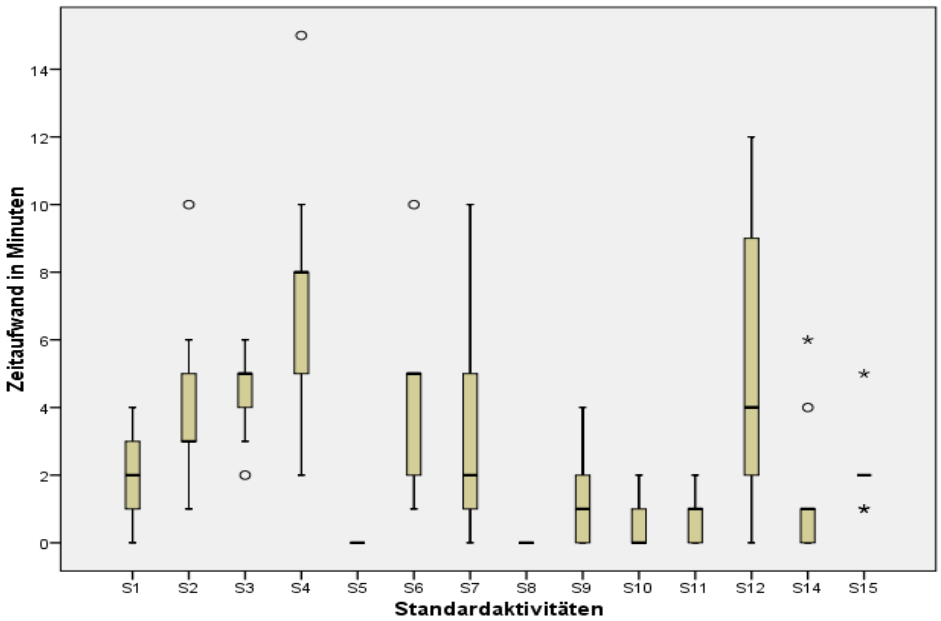
Betrachtet man in Tabelle 8 die Ergebnisse für die verschiedenen Fallkonstellationen, so fallen auch hier zeitliche Unterschiede in der Antragsbearbeitung auf. Diese Unterschiede sind im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass im Falle des Elterngeldantrags von Personen mit Einkommen aus Erwerbstätigkeit vor sowie Fällen von Personen mit Einkommen aus Erwerbstätigkeit vor und nach der Geburt entsprechende Nachweise einzureichen sind, die von der zuständigen Elterngeldbehörde überprüft werden müssen. Die Nachweise sind darüber hinaus Berechnungsgrundlage für die Höhe des Elterngeldes.

Wenn die Ergebnisse je nach Fallkonstellation zwischen den Kommunen anhand des Quotienten bewertet werden, so fällt auf, dass diese mit Werten von 2,17, 2,96 und 3,54 geringer sind als die vergleichbaren Werte für den untersuchten Fall des Wohngeldes. Dies könnte ein Beleg für einen höheren Grad der Standardisierung des Vollzugs sein, der sich in diesen Werten widerspiegelt. Eine abschließende Beurteilung bedürfte aber einer detaillierteren und umfassenderen Analyse der Verfahrensprozesse.

Gleichwohl beträgt auch hier bei allen drei Fallkonstellationen die Differenz zwischen der Kommune mit dem angegebenen geringsten und jener mit dem höchsten Zeitaufwand immer noch mehr als das Doppelte. Bei allen Fallkonstellationen sind die ausgewiesenen Maximalwerte derselben Behörde zuzuordnen. Dies gilt auch für die Minimalwerte bei den Fallkonstellationen E1 und E2.

Bei der Analyse der verschiedenen mit dem Antragsverfahren verbundenen Standardaktivitäten (Abbildungen 1-3[36]), lässt sich eine größere Streuung bei den Zeitaufwandschätzungen für die drei Standardaktivitäten „Sichtung und Zusammenstellung von Daten und Informationen (S2)“, „Ausfüllung bzw. Vervollständigung von Formularen und der Erfassung von Daten (S4)“ und „Durchführung von Berechnungen und Bewertungen (S5)“ erkennen. Für die Fallkonstellation E3 „Personen mit Einkommen aus Erwerbstätigkeit vor und nach Geburt des Kindes“ reicht der geschätzte Zeitaufwand für die Aktivität S5 sogar von 1 bis zu 120 Minuten.

Abbildung 1: Streuung des Zeitaufwands bei den Standardaktivitäten zwischen den Kommunen (E1)[37]



36 Es werden keine Werte für die Standardaktivität S13 dargestellt, weil „Ortsbegehungen“ im Standardprozess nicht vorkommen.

37 In der Fallkonstellation E1 werden keine Werte für die Standardaktivität S5 ausgewiesen, weil für den Fall „Personen ohne Einkommen vor der Geburt des Kindes“ keine Berechnungen zur Ermittlung des Elterngeldes vorgenommen werden müssen.

Abbildung 2: Streuung des Zeitaufwands bei den Standard-aktivitäten zwischen den Kommunen (E2)

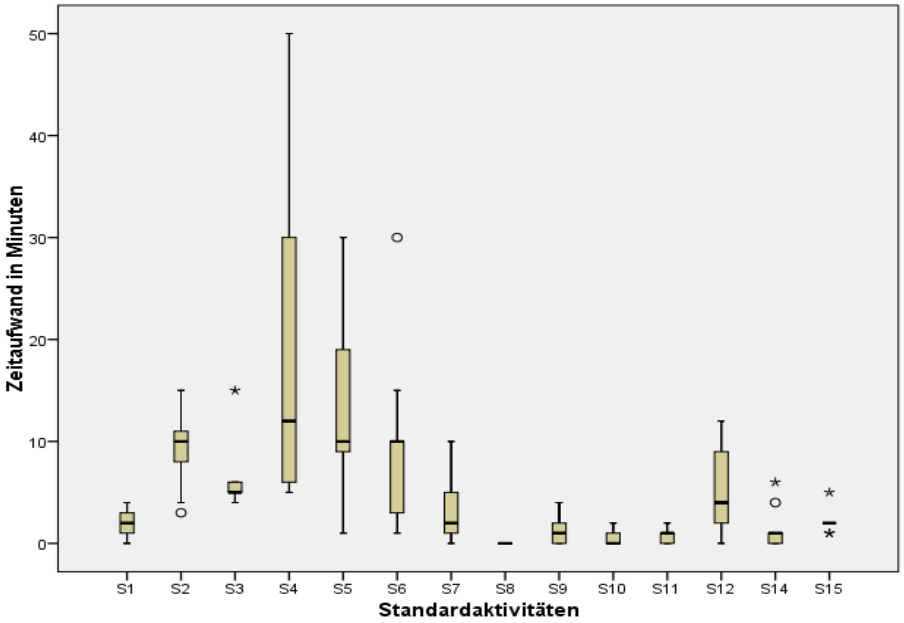
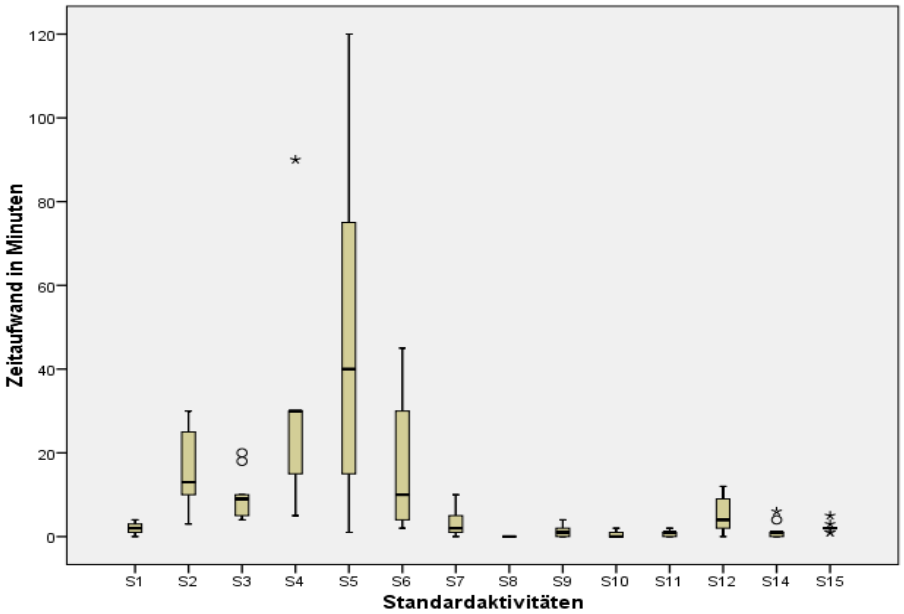


Abbildung 3: Streuung des Zeitaufwands bei denStandard-aktivitäten zwischen den Kommunen (E3)



Trotz der großen Unterschiede bei den Zeitaufwandschätzungen zeigt sich empirisch kein Verfahren, dass nun als empfehlenswerter Benchmark dient, wenn man die Messergebnisse für die einzelnen Standardaktivitäten heranzieht. Summiert man die jeweiligen Minimal- und

Maximalwerte für die einzelnen Standardaktivitäten auf, ergeben sich für die drei differenzierten Antragsverfahren weit streuende Zeitaufwände von 7-86 Minuten (E1), 15-185 Minuten (E2) und 16-350 Minuten (E3). Die kommunenspezifischen Werte für die Standardprozesse insgesamt liegen jedoch bei 24-52 Minuten (E1), 45-133 Minuten (E2) und 63-223 Minuten (E3). Gleichwohl gibt es keine Vollzugslösung in auch nur einer einzigen Kommune, die im Vergleich mit einer beliebigen anderen Kommune durchweg für alle Standardaktivitäten „bessere“ Werte aufweist, d.h. einen geringeren (oder gleichen) Zeitaufwand. Dies lässt sich mit Hilfe von paarweisen Vergleichen zeigen und z.B. in sogenannten Hasse-Diagrammen veranschaulichen. Bezieht man alle Einzelwerte der Standardaktivitäten mit ein ergibt sich keine Hierarchie strikt “besserer“ Vollzugslösungen.

Der Zeitaufwand bei der Beantragung von Elterngeld beträgt nach den Ergebnissen der Befragung von Antragstellerinnen und Antragstellern im Durchschnitt (Median) 220 Minuten (einschließlich Wege- und Wartezeiten von 35 Minuten) bei Inanspruchnahme von fachlicher Beratung und 135 Minuten bei einem Antrag ohne Inanspruchnahme einer fachlichen Beratung. Weitere Angaben über die Verteilung der Ergebnisse aus der Bürgerbefragung enthält der Projektbericht nicht.

4.2.2 Qualitative Unterschiede im Vollzug

Für Anträge auf Elterngeld wird ein einheitliches Antragsformular verwendet, das sich von Kommune zu Kommune inhaltlich kaum unterscheidet.

Arbeitsteilige Unterschiede zwischen den Kommunen bestanden in der Aufgabenwahrnehmung durch die Mitarbeiter in verschiedenen Funktionsgruppen. Dies reicht von der durchgängigen Bearbeitung des Verfahrens, vom „Postöffnen“ bis zur „Aktenvernichtung“, durch eine einzige Mitarbeiterin bzw. Mitarbeiter oder aber durch Bearbeitung jeweils einzelner Arbeitsschritte durch einen für die konkrete Aufgabe zugeordnete Mitarbeiterin bzw. Mitarbeiter. Ebenso konnten Unterschiede daran festgemacht werden, ob durch das Scannen der Unterlagen bereits eine dauerhafte Archivierung ermöglicht, oder hierfür zwei separate Arbeitsschritte mit entsprechendem Zeitaufwand erforderlich sind.

Unterschiede in der Bearbeitung zwischen den Kommunen tauchen im Hinblick auf die Qualitätssicherung auf. Dies betrifft die Prü-

fung der Elterngeldunterlagen durch eine zweite Sachbearbeiterin bzw. einen zweiten Sachbearbeiter (Vier-Augen-Prinzip). In einem Land erfolgt diese Prüfung stichprobenartig und nur bestimmte Akten, z.B. jene mit hohen Auszahlungen im Leistungszeitraum werden automatisch nach dem Vier-Augen-Prinzip geprüft. In einem anderen Bundesland wird in allen Fällen eine Prüfung durch eine zweite Sachbearbeiterin bzw. einen zweiten Sachbearbeiter durchgeführt.[38] Bei einem Abgleich mit den quantitativen Daten konnte festgestellt werden, dass sich auch die Medianwerte für die Standardaktivität S6 „Ergebnisse prüfen und ggf. korrigieren“ zwischen beiden Bundesländern bei einer getrennten Betrachtung unterschieden.[39]

Verschiedene Lösungen gab es in Bezug auf die Meldungen für die amtliche Statistik sowie die Zahlläufe. Die Übermittlung der Daten erfolgt teils automatisiert, z.B. durch Freigabe des Antrags, oder muss per Hand angestoßen werden. Dieser Unterschied hängt von der jeweils eingesetzten IT-Lösung ab. Im Vergleich zu anderen Bearbeitungsschritten sind die hierauf zurückzuführenden Unterschiede im ermittelten Zeitaufwand nach den Informationen im Projektbericht eher gering.

4.3 Einfacher zum Studierenden-BAföG

4.3.1 Messergebnisse

Das „(Studierenden-)BAföG“ steht für Leistungen, die (Studierenden) nach dem „Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung (Bundesausbildungsförderungsgesetz - BAföG)“ gewährt werden. Im Jahr 2011 erhielten insgesamt rund 960.000 Personen eine Förderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz, davon etwa 320.000 Schülerinnen und Schüler und 640.000 Studierende.[40]

In diesem Projekt wurden drei Fallkonstellationen für das Studierenden-BAföG, die einen unterschiedlich hohen Zeitaufwand bei der Bearbeitung verursachen, unterschieden: der Antrag auf Inlandsförderung, differenziert nach Erst- und Wiederholungsantrag sowie der An-

---

38 Bundeskanzleramt (2009b), S. 34.

39 Ebenda, S. 38.

40 Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 11 Reihe 7, 2012.

trag auf Auslandsförderung. Da die Förderung für einen bestimmten Zeitraum gewährt wird, in der Regel für ein Jahr, besteht bei Inlands- wie Auslandsförderung die Möglichkeit, sowohl Erst- als auch Weiterförderungsanträge zu stellen. Tatsächlich gibt es Weiterförderungsanträge bei der Auslandsförderung nur sehr selten, weil eine Förderung über ein Jahr hinaus nur unter bestimmten Bedingungen möglich ist.

In die Befragung einbezogen wurden die Studierenden (Antragstellende), die einen Antrag stellten, und ggf. deren Ehegatten sowie die Eltern, wenn diese eine Einkommenserklärung abgaben. Hierfür sieht der Antrag ein eigenes Formblatt vor. Aus der Bürgerbefragung (Studierende und Eltern bzw. Ehegatten) wurden nur die Medianwerte für die Standardzeiten veröffentlicht. Es wurden allerdings Box-Plots zum Zeitaufwand, der beim Ausfüllen des jeweiligen Zusatzformulars entsteht, dargestellt.

An dem Projekt nahmen 14 ausgewählte Ämter für Ausbildungsförderung aus acht Bundesländern teil (Bayern, Baden-Württemberg, Brandenburg, Hamburg, Hessen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Thüringen).[41] In den meisten Fällen waren die Ämter für Ausbildungsförderung den jeweiligen Studentenwerken zugeordnet. In Rheinland-Pfalz sind die Ämter allerdings direkt den Hochschulen und nicht wie sonst üblich dem jeweiligen Studentenwerk zugeordnet. In drei der untersuchten 14 Ämter konnte ein Antrag auf Auslandsförderung gestellt werden.[42]

Wie für den Fall des Elterngeldes wurde ermittelt, dass für die meisten Standardaktivitäten keine Unterschiede bei der Antragsbearbeitung zwischen einem Erstantrag (BA1) und einem Weiterförderungsantrag (BA2) bestehen. Unterschiede zwischen den beiden Fallkonstellationen bestehen nur bei den Standardaktivitäten S2 „Daten und Informationen sichten und zusammenstellen, Vollständigkeitsprüfung“, S4 „Formulare ausfüllen bzw. vervollständigen und/oder Daten erfassen (inkl. Anlegen der Papierakte)“ und S6 „Ergebnisse prüfen und ggf. korrigieren“. Für die Beantragung einer Auslandsförderung wurden da-

---

41 Regensburg, Würzburg, Karlsruhe, Frankfurt (Oder), Potsdam, Hamburg, Darmstadt, Frankfurt am Main, Gießen, Kassel, Marburg, Trier, Dresden, Jena.

42 Anträge auf Auslandsförderung können je nach Zielland nur in einem bestimmten Amt für Ausbildungsförderung gestellt werden.

gegen die Werte einzeln für alle Standardaktivitäten bei den untersuchten Ämtern erhoben.

Tabelle 9: Zeitaufwand für die Antragsbearbeitung „BAföG“ nach Fallkonstellation (in Minuten)

	Inlandsförderung: Erstantrag (BA1)	Inlandsförderung: Weiterförderungsantrag (BA2)	Auslandsförderung (BA3)
Median	64	52	174
Min	49	28	170
Max	103	101	193
Quotient	2,10	3,61	1,14

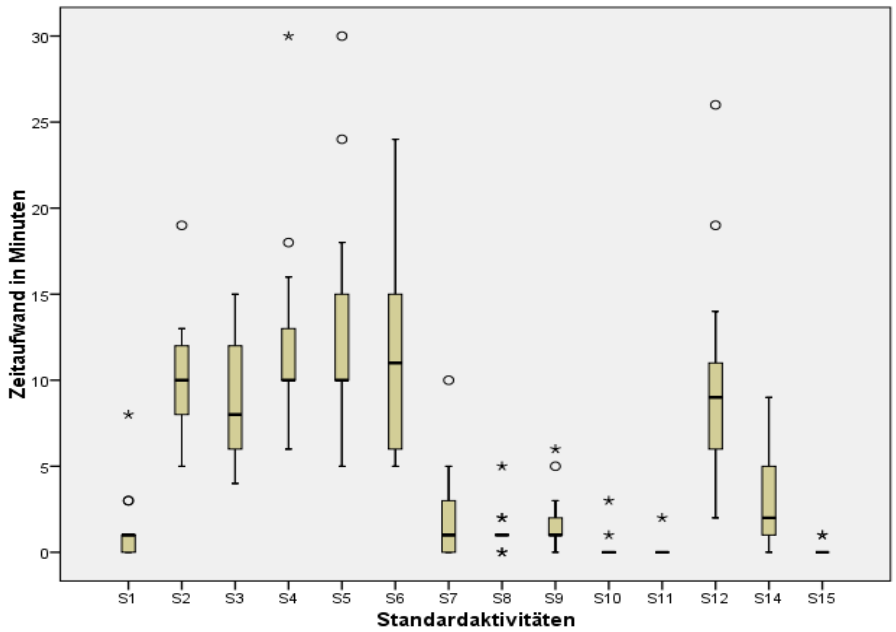
Die Unterschiede bei den Arbeitszeiten zwischen Erst- und Weiterförderungsantrag sowie dem Antrag auf Auslandsförderung ergeben sich aus dem Umfang an Unterlagen, die bei Antragstellung einzureichen sind. So ist bei dem Antrag auf Auslandsförderung ein zusätzliches Formblatt auszufüllen. Der geringe Arbeitsaufwand beim Weiterförderungsantrag im Vergleich zum Erstantrag bei der Inlandsförderung erklärt sich daraus, dass bereits Daten aus dem Erstantrag vorliegen, auf die das Amt zurückgreifen kann.

Bei Betrachtung der Unterschiede zwischen den Ämtern für Ausbildungsförderung fällt vor allem die große Bandbreite der Ergebnisse für den Weiterförderungsantrag auf. In dem Amt mit dem längsten ermittelten Zeitaufwand dauert die Bearbeitung eines Antrags 73 Minuten länger als in dem Amt mit dem kürzesten ermittelten Zeitaufwand. Das Amt braucht damit fast doppelt so lange wie der Median der Ämter für Ausbildungsförderung. Auffällig ist auch die sehr geringe Differenz zwischen Minimal- und Maximalwert bei der Auslandsförderung. Bei den Fallkonstellationen BA1 und BA2 weist dieselbe Behörde den jeweiligen Maximalwert auf, während die Minimalwerte von verschiedenen Ämtern stammen. Die Differenz zwischen den Messergebnissen für Anträge auf Auslandsförderung beträgt gerade einmal 23 Minuten und fällt angesichts eines Minimalwerts von 170 Minuten nicht allzu sehr ins Gewicht. Allerdings liegen nur Daten von drei BAföG-Ämtern vor. Bei einer größeren Zahl berücksichtigter Ämter ist es

nicht ausgeschlossen, dass auch die Bandbreite der Messergebnisse zunehmen würde.

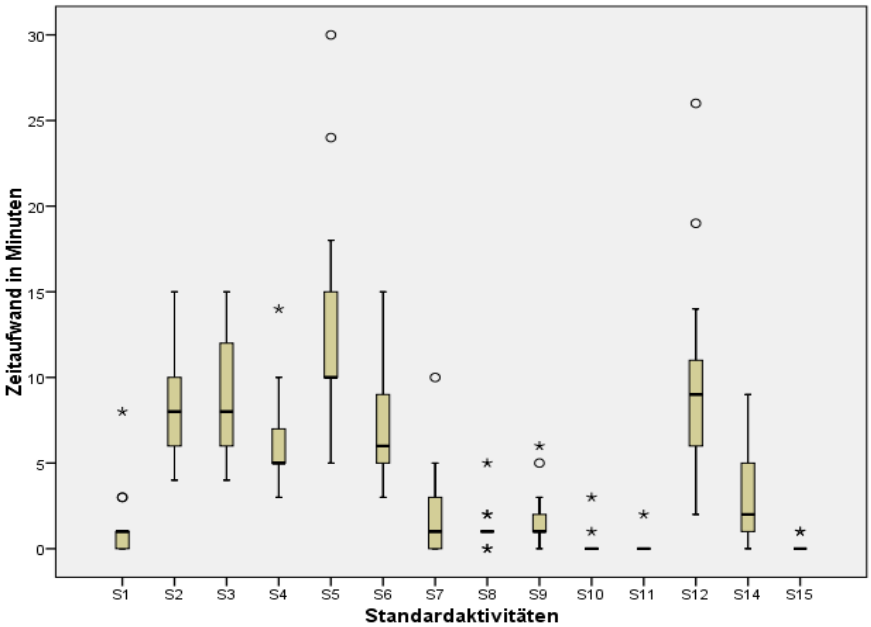
In der Untersuchung wurden Unterschiede bei der Antragsbearbeitung zwischen den Ämtern bekannt, die insbesondere auf ämterspezifische Organisations- und Arbeitsabläufe zurückzuführen sein dürften. Die Standardaktivitäten S2 „Daten und Informationen sichten und zusammenstellen, Vollständigkeitsprüfungen“, S3 „Fehlende Daten oder Informationen einholen, Rückfragen stellen“, S4 „Formulare ausfüllen bzw. vervollständigen und/oder Daten erfassen“, S5 „Berechnungen/ Bewertungen durchführen“ sowie S6 „Ergebnisse prüfen und gegebenenfalls korrigieren“ sind dabei sowohl beim Erst- wie beim Weiterförderungsantrag die aufwändigsten Arbeitsschritte. Die Bandbreite der Ergebnisse zwischen den Ämtern für Ausbildungsförderung ist bei diesen Standardaktivitäten am größten. Nachfolgend sind Box-Plots dargestellt, welche die Streuung bei den Standardaktivitäten für die Fälle BA1 und BA2 deutlich machen.[43]

Abbildung 4: Streuung des Zeitaufwands bei den Standardaktivitäten zwischen den Kommunen (BA1)



43 Die Standardaktivität S13 „Ortsbegehungen, Begutachtungen, Inaugenscheinnahme“ wird nicht aufgeführt, weil sie im Prozess nicht anfällt.

Abbildung 5: Streuung des Zeitaufwands bei den Standardaktivitäten zwischen den Kommunen (BA2)



Der für das Elterngeld ermittelte Befund, dass kein Verfahren in allen Standardaktivitäten besser ist, also geringere Zeitaufwände aufweist, ist auch für den Fall des Studierenden-BAföG feststellbar. Die Summen der Minimal- und Maximalwerte betragen je nach Fallkonstellation zwischen 27-186 Minuten (BA1), 21-159 Minuten (BA2) und 107-254 Minuten (BA3).

Die Daten aus der Befragung der Studierenden zeigen, dass die Antragstellung auf BAföG mit einem erheblichen Zeitaufwand verbunden ist. Im Median benötigten die Studierenden 335 Minuten für einen Erstantrag und 261 Minuten für einen Weiterförderungsantrag. Bei der Antragstellung wurde eine enorme Spannbreite in den Ergebnissen festgestellt, die von 60 bis 1515 Minuten bei einem Erstantrag und von 46 bis 1700 Minuten bei einem Weiterförderungsantrag reichte.[44]

44 Bei den Minimal- und Maximalwerten handelt es sich jeweils um das arithmetische Mittel für die 5 Prozent der niedrigsten und die 5 Prozent der höchsten Befragungsergebnisse, vgl. Bundeskanzleramt (2010), S. 9. Die Spannweite zwischen dem tatsächlichen Minimal- und Maximalwert ist daher noch größer als im Projektbericht dargestellt.

4.3.2 Qualitative Unterschiede im Vollzug

Im Bereich des Studierenden-BAföG besteht ein wesentlicher Unterschied in den Zuständigkeiten für die Verfahren für die Inlands- und die Auslandsförderung. So ist bei der Auslandsförderung nicht das BAföG-Amt der inländischen Hochschule für die Studierenden sowie Schülerinnen und Schüler, sondern eines von 17 Ämtern für Ausbildungsförderung – je nach Zielland – aus dem gesamten Bundesgebiet zuständig.[45]

Die festgestellten länder- und ämterspezifischen Unterschiede im Zeitaufwand bei der Antragsbearbeitung lassen sich nach den Ergebnissen des Projektberichts insbesondere festmachen an:

- der Qualitätskontrolle (Vier-Augen-Prinzip vollständig oder stichprobenartig),
- dem Einsatz unterschiedlicher IT-Lösungen mit unterschiedlichen Funktionen,
- der Bescheiderstellung durch das BAföG-Amt selbst oder eine zentrale Datenverarbeitungsstelle.[46]

Die Arbeitsteilung in den teilnehmenden Ämtern ist unterschiedlich organisiert. Das Personal ist für bestimmte Hochschulen zuständig (Gruppen) oder aber richtet sich ausschließlich nach den Anfangsbuchstaben des Nachnamens der Antragstellenden. Manche Studentenwerke unterhalten ständig besetzte Außenstellen bzw. bieten regelmäßig Sprechzeiten an den Hochschulen vor Ort an. Einige Ämter, die auch für die Auslandsförderung zuständig sind, nehmen eine organisatorische als auch personelle Trennung in Inlands- und Auslandsförderung vor, andere verzichten auf die Unterteilung.

Es zeigen sich auch Unterschiede bei der Arbeitsorganisation. In einigen Ämtern werden die Anträge durch Hilfskräfte zunächst auf Vollständigkeit geprüft und erst dann an die Sachbearbeitung weitergegeben, wenn alle Unterlagen vorliegen. Dabei wird zunächst eine vorläufige Akte erstellt und ein standardisiertes Schreiben zur Anforderung weiterer Unterlagen aufgesetzt. In anderen Ämtern liegen auch diese Aufgaben bei den Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern.

---

45 Das jeweils zuständige Auslandsamt kann unter http://www.das-neue-bafoeg.de/de/441.php abgerufen werden.

46 Bundeskanzleramt (2010), S. 146.

Unterschiede bestehen auch hinsichtlich der Spezialisierung einzelner Mitarbeiter auf die Bearbeitung bestimmter Verfahren, wie z.B. Widerspruchsverfahren oder die Durchführung von Datenabgleichen. Ein weiterer Unterschied zwischen den Ämtern besteht hinsichtlich des Nutzungsgrades von E-Mails in der Kommunikation mit den Antragstellenden und bei der Akzeptanz von Einsendungen der Unterlagen per E-Mail.

Wie für den Fall des Elterngeldes bestehen auch beim Studierenden-BAföG Unterschiede im Umfang der Qualitätssicherung. Auch hier betreffen sie die Überprüfung der Anträge durch einen zweiten Sachbearbeiter oder die Gruppenleitung (Vier-Augen-Prinzip). In einigen Ämtern erfolgt dies nach festgelegten Quoten auf Stichprobenbasis, in anderen wiederum erfolgt eine Zweitprüfung aller Anträge. Unterschiede bestehen darüber hinaus bei der Gründlichkeit der Prüfung, ob einzig die sachliche Richtigkeit oder auch die rechnerische Richtigkeit überprüft wird. Die entsprechenden Vorgehensweisen einzelner Ämter konnten zum Teil die Abweichungen bei den Standardzeiten für die Standardaktivität „Ergebnisse prüfen und gegebenenfalls korrigieren“ vom Medianwert erklären.[47]

Unterschiede zwischen den Ämtern für Ausbildungsförderung gibt es bzgl. der Bescheiderstellung. In einigen Bundesländern können nach Eingabe und Prüfung der Anträge die Bescheide durch die Sachbearbeiter im zuständigen Amt selbst erstellt werden.[48] Die Berechnung der Anspruchshöhe erfolgt dabei in der Regel über einen zentralen Server auf dessen Ergebnisse die Sachbearbeiter zugreifen können.[49] In anderen Bundesländern wird diese Berechnung über die zentrale Datenverarbeitungsstelle des Landes vorgenommen. Auch der Bescheid wird zentral von dieser Stelle erstellt. Der Bescheid wird dann entweder durch diese Stelle an den Antragsteller versandt, oder nach Zusendung an das BAföG-Amt durch die dort zuständigen Sachbearbeiter.

Die identifizierten Unterschiede im Bereich des Vollzugs betrafen auch die eingesetzten IT-Lösungen zur Antragsbearbeitung. Es wurde zwar stets innerhalb der teilnehmenden Länder ein einheitliches Soft-

---

47 Ebenda , S. 114.

48 Dies hängt auch mit der in diesen Ländern verwendeten Software zusammen.

49 In Bayern wurde dies so gehandhabt (vgl. Bundeskanzleramt (2010), S. 62).

wareprogramm genutzt, die Leistungsfähigkeit und der Leistungsumfang der Programmlösungen unterscheidet sich jedoch von Land zu Land.[50] So können je nach eingesetzter EDV nicht alle Berechnungen direkt in der elektronischen Akte vorgenommen werden, sondern müssen zum Teil manuell durchgeführt werden, wie z.B. Vorberechnungen. Die Funktionen und der Komfort von Eingabemasken der eingesetzten IT-Lösungen konnten teilweise die mit SKM ermittelten Unterschiede im Zeitaufwand erklären.[51]

Mit dem Einsatz von IT-Systemen ist auch die Frage der Frequenz von Zahlläufen verknüpft. In den meisten Bundesländern gibt es nur einen Rechenlauf im Monat. Eine höhere Anzahl von Rechen- bzw. Zahlläufen verkürzt die Wartezeit auf einen Bescheid und die Auszahlung und geht in der Regel mit einer geringeren Anzahl der Sachstandsfragen von Studierenden einher. Die Auszahlung der BAföG-Leistungen erfolgt durch die zuständige Zahlstelle des jeweiligen Bundeslandes.

Unterschiede in den Bearbeitungszeiten konnten nach Angaben des Projektberichts zum Teil dadurch erklärt werden, dass der BAföG-Vollzug ohne die Beteiligung eines externen Dienstleisters organisiert ist, oder die Erstellung von Kopien für die Antragstellenden als freiwillige Serviceleistung durchgeführt wird. So fallen in einem Bundesland zusätzliche Arbeitszeiten für das Erstellen, die Kontrolle und den Versand der Bescheide an. Bei anderen Standorten werden diese Tätigkeiten nicht vom Amt selbst, sondern externen Dienstleistern übernommen.[52] In einigen BAföG-Ämtern fertigen Sachbearbeiterinnen bzw. Sachbearbeiter Kopien für die Antragstellenden an. Dies bedeutet einen höheren Arbeitsaufwand für das Amt, führt aber auf Seiten der Antragstellenden zu einer Entlastung.

Es bestehen nicht nur verfahrensorganisatorische Unterschiede, sondern auch Differenzen, die auf landesunterschiedliche Regelungen zurückgehen. Dies betrifft beispielsweise die Fälle von Rückforderungen und die Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen gegenüber

---

50 Dabei kamen die Software der Firma Datagroup (BY, HH), VESA 2 (BW), proBAFOEG (BB, SN, TH), Tarantella (HE), NRW-Programm (RP). Die meisten Länder planten eine Umstellung auf die Software BAföG 21.

51 Vgl. Bundeskanzleramt (2010), S. 117.

52 Ebenda , S. 69.

den Eltern.[53] Einige Länder sehen eine Übergabe aller Fälle an die Staatsanwaltschaft vor, während dies andernorts erst bei erkennbarem Vorsatz vorgesehen wird. Bei grobfahrlässig falsch gemachten Angaben kann das dortige BAföG-Amt selbst ein Bußgeld verhängen. Andere Länder wiederum machen das weitere Verfahren von der Höhe der Rückforderung abhängig. Liegt die Rückforderung oberhalb einer bestimmten Schwelle, so wird der Fall an die Staatsanwaltschaft übergeben. Liegt er dagegen darunter, so wird ein Bußgeldverfahren durch das BAföG-Amt eingeleitet.

Unterschiede zwischen den Ländern bestehen auch im Hinblick auf die Länge der Datenspeicherung. In Fällen einer Vorbehaltsauflösung hilft eine längere Datenspeicherung eine sonst erforderliche Neuberechnung auf Basis der Papierakte zu vermeiden. Einige der in den Ländern eingesetzten Softwaresysteme sehen eine Löschung der Daten bereits nach vier Jahren vor, auch wenn die endgültige Berechnung der Anspruchshöhe bis zu fünf Jahre nach dem Steuerbescheid möglich ist.

Weitere Vollzugsunterschiede wurden hinsichtlich der Weiterleitung von Informationen und Erlassen der Landesbehörden an die Ämter sowie bei Art und Umfang von Schulungen, Fortbildungen und Besprechungen deutlich. Manche Länder haben bereits eine zentrale Erlasssammlung, die alle wesentlichen Regelungen zum BAföG enthält oder führen eine online abrufbare Datenbank mit allen Weisungen.

Bei der Untersuchung wurde eine Lücke bei der Konkretisierung nachrangiger Regelungen bekannt. Eine bundeseinheitliche Umsetzung des BAföG durch die Bundesländer wäre dadurch nicht mehr vollständig gewährleistet. Der Grund hierfür ist, dass die kontinuierliche Anpassung der allgemeinen Verwaltungsvorschriften an die sich ändernde Rechtslage durch den Bund seit 2001 unterblieben war.[54] Diese Lücke hätten Bund und Länder zwar mit Erlassen gefüllt, aktu-

---

53 Ebenda, S. 58 und 60. Weigern sich Eltern ihren Unterhaltsverpflichtungen für die oder den Studierende(n) nachzukommen, kann der Anspruch zivilrechtlich durch eine Unterhaltsklage geltend gemacht werden. In Bayern erfolgt diese durch das Landesamt für Finanzen, in anderen Bundesländern übernehmen dies die jeweiligen BAföG-Ämter.

54 Ebenda, S. 146.

ellere Verwaltungsvorschriften hätten die Arbeit der Ämter allerdings deutlich vereinfachen können.[55]

4.4 Empirische Evidenz für Vollzugsunterschiede bei den untersuchten Gesetzen in Bundesauftragsverwaltung

Die Einfacher-zu-Projekte liefern empirische Belege für Unterschiede beim Vollzug von Bundesrecht durch die Länder sogar unter dem Regime der Bundesauftragsverwaltung. Die Ergebnisse zeigen, dass die Prozesse der Antragsbearbeitung in den beteiligten Ämtern und Kommunen neben Gemeinsamkeiten bei einigen grundlegenden Abläufen gleichwohl größere Unterschiede aufweisen. Diese werden sowohl anhand der Differenzen bei den Standardzeiten deutlich als auch bei den qualitativen Darstellungen der Vollzugsprozesse.

Die mittels des Standardkosten-Modells ermittelten Daten über die in der Verwaltung entstehenden Zeitaufwände bei der Antragsbearbeitung erscheinen recht groß, wenn man bedenkt, dass es sich bei den untersuchten Bereichen um Bundesauftragsverwaltung handelt. Da der Bund mit Zustimmung des Bundesrates auch die Grundzüge des Verwaltungsverfahrens bestimmen kann, würde man geringere Unterschiede erwarten. Die Aussagekraft der quantitativen Ergebnisse für die festgestellten Vollzugsunterschiede ist insgesamt als eingeschränkt zu bewerten, nicht nur weil die Fallzahlen nicht belastbar sind, sondern auch weil sie letztlich auf subjektiven Einschätzungen beruhen. Es ist nicht ausgeschlossen, dass bei einer Wiederholung der Messung ganz unterschiedliche Ergebnisse resultieren können. Von Bedeutung ist ebenso die Feststellung, dass es trotz der großen Streuung der Aufwandschätzungen für das Gesamtverfahren (also basierend auf der Summe der Ergebnisse über alle Standardaktivitäten) auf Basis der Individualmessungen (d.h. der einzelnen Standardaktivitäten) kein objektiv überlegenes Verfahren, d.h. ein Verfahren einer Kommune, das gemessenen an den einzelnen Zeitaufwänden besser wäre als ein Verfahren einer anderen Kommunen, und somit eine ideale und zwingend zu imitierende Vollzugslösung darstellen würde.

Die qualitativen Darstellungen des Antragsprozesses ergeben gute Hinweise auf die Unterschiede zwischen den vollziehenden Behörden und Ländern. Es werden dabei Bereiche deutlich, an welchen ein Voll-

---

55 Ebenda.

zugsbenchmarking ansetzen müsste. Zu den wichtigen Unterscheidungsmerkmalen gehören die verschiedenen eingesetzten IT- und Softwarelösungen, die unterschiedliche Arbeitsteilung und Arbeitsorganisation vor Ort, die Durchführung von Rechen- bzw. Zahlläufen, die verwendeten Antragsformulare und weitere prozessübergreifende Aspekte wie bspw. Schulungen. In den Projekten wird allerdings nicht deutlich, auf welche konkreten qualitativen Verfahrensregeln die festgestellten quantitativen Unterschiede im Zeitaufwand bei der Antragsbearbeitung in der Verwaltung zurückzuführen sind.

Vergleicht man die drei Einfacher-zu-Projekte lässt sich zudem feststellen: Bundesauftragsverwaltung ist nicht gleich Bundesauftragsverwaltung. Je nach untersuchtem Bereich lassen sich Unterschiede erkennen, ob es z.B. abgestimmte bundesweit einheitliche Antragsformulare gibt, oder daran, welche Stellen die Auszahlungen der Geldleistungen vornehmen. Beim Vergleich der drei Projekte können unterschiedliche Harmonisierungsgrade identifiziert werden. Diese hängen auch von der Handlungs- und Koordinationspraxis der jeweiligen zuständigen Bundesressorts ab. Diese nutzen beispielweise unterschiedliche Instrumente und Vorgaben (z.B. Erlasse und Verordnungen), mit denen sie einen möglichst einheitlichen Vollzug des Bundesrechts erreichen wollen. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) gibt Richtlinien zum Bundeselterngeldgesetz heraus, die zuständigen Ressorts für das Wohngeld und das Studierenden-BAföG regeln Vollzugsfragen insbesondere durch Verordnungen.

5. Bewertung der Einfacher-zu-Projekte unter dem Blickwinkel eines Vollzugsbechmarking

Die Einfacher-zu-Projekte verfolgen im Vergleich zum Konzept des Vollzugsbenchmarking stärker eine vertikale Dimension, d.h. sie zielen primär auf die Rückkopplung der Vollzugsebene auf die Rechtsetzungsebene ab. Zwar verfolgen beide Ansätze das Ziel die Transparenz über unterschiedliche Vollzugspraktiken zu erhöhen, um sowohl zur Optimierung des Vollzugs als auch zu Setzung eines besseren Rechts beizutragen. Die horizontale Dimension eines Vergleichs von Vollzugslösungen ist in den Projekten jedoch schwächer ausgeprägt, sie ist aber auch nicht Ziel der Projekte gewesen. Beide Ansätze binden die

Akteure mehrerer föderaler Ebenen ein und treten in einen mehrübergreifenden Dialog.

In den Einfacher-zu-Projekten wurde gleichwohl in impliziter Form ein Benchmarking durchgeführt, wenn auch mehreren Stellen in den Projektberichten die Absicht einen umfassenden Leistungsvergleich durchführen zu wollen, zu Recht verneint wird. Ein „Benchmarking“ zwischen den beteiligten Kommunen und Ländern war ausdrücklich nicht Ziel der Untersuchungen, Ziel war vielmehr die Ermittlung der durchschnittlichen Bürokratielasten, die den Normadressaten Bürgerinnen und Bürgern bei Antragstellung und der Verwaltung bei der Antragsbearbeitung und somit beim Vollzug des Bundesrechts entstehen. Insoweit sind die in den Einfacher-zu-Projekten erhobenen Daten über Vollzugsunterschiede nicht repräsentativ.[56] Entsprechend heißt es im Projektbericht: „Nach übereinstimmender Auffassung aller Projektteilnehmer sind die nach dem SKM und aus den Befragungen ermittelten Daten für eine echte Vergleichsstudie ungeeignet. Das Projekt nimmt daher auch keine vergleichenden Bewertungen zwischen den beteiligten Kommunen vor.“[57]

Die konzeptionellen Unterschiede zwischen dem in den Einfacher-zu-Projekten verfolgten Ansatz und der Grundidee eines Vollzugsbenchmarking lassen sich an einigen Punkten verdeutlichen. Hierzu wird das Vorgehen der Projekte unter dem ganzheitlicheren Ansatz des Vollzugsbenchmarking bewertet. Dabei werden die Unterschiede zwischen beiden Konzepten verdeutlicht.

5.1 Erfassung bzw. Ermittlung von Vollzugsunterschieden

Die Ausgangsfragen der Einfacher-zu-Projekte und des Vollzugsbenchmarking unterscheiden sich. Während in den Einfacher-zu-Projekten die ermittelten Vollzugsunterschiede ein Nebenprodukt der Ermittlung der bürokratischen Belastungen der Normadressaten gewesen sind, stellt Vollzugsbenchmarking Vollzugsunterschiede geradewegs in den Mittelpunkt der Betrachtung. Die vertikale Perspektive wird durch die horizontale ergänzt.

---

56 Bundeskanzleramt (2009b), S. 7.

57 Ebenda, S. 8.

Hierbei gilt es die Quellen und Ursachen von Vollzugsunterschieden umfassend in den Blick zu nehmen. Vollzugsbenchmarking kann sich dabei nicht auf die Betrachtung eines bestimmten Antragsprozesses beschränken, sondern muss grundsätzlich den gesamten rechtlichen Untersuchungsgegenstand berücksichtigen und auch gewisse Unterschiede des Vollzugsergebnisses einbeziehen. Es gilt daher Vollzugsunterschiede systematisch aufzuarbeiten. Hierzu gehören die Regelungen und Vorgaben, die z.B. von Seiten der Länder gemacht werden. Diese sind nicht nur inhaltlich sondern auch ihrer Form halber zu bewerten. Da die Einfacher-zu-Projekte nur die Antragsverfahren betrachteten, unterschätzten sie die gesamten Vollzugskosten die aus den bundesrechtlichen Vorgaben resultieren.

Die Erfassung von Vollzugsunterschieden ist beim Vollzugsbenchmarking breiter angelegt. Dabei kann nicht nur ein Antragsverfahren betrachtet, sondern der Vollzug des Gesetzes insgesamt ist zu berücksichtigen. Auch unmittelbar erfassbare Wirkungen und Outcomes sollten hier vermessen werden. Außerdem gehören hierzu auch die Aufarbeitung rechtlicher Regelungen und die Untersuchung möglicherweise unterschiedlicher Anwendungspraktiken. Vollzugsbenchmarking enthält damit ein stärker rechtsvergleichendes Element als die Einfacher-zu-Projekte. Dies schließt die Analyse der ggf. unterschiedlichen Rechtsanwendung durch die vollziehenden föderalen Ebenen und ihre Ursachen und ggf. auch Auswirkungen mit ein.

5.2 Inputbetrachtung in den Einfacher-zu-Projekten

Der einzige quantitative Indikator, an dem sich die Einfacher-zu-Projekte orientieren, ist der mit Antragstellung und Antragsbearbeitung einhergehende Zeitaufwand. Hieraus wurden Bürokratiekosten und ein Teil des Erfüllungsaufwands abgeleitet. Die benötigte Zeit bei Antragstellung und Antragsbearbeitung ist aber letztlich nur eine Teilgröße zur Beurteilung der Qualität des Vollzugs und Effektivität eines Verfahrens. Die Qualität, die Effektivität und Effizienz des Gesetzesvollzugs dürfte an mehreren anderen Indikatoren festzumachen sein.

Man sollte dabei nicht dem Fehlschluss erliegen, dass kürzere Bearbeitungszeiten automatisch ein „besseres“ Verfahren bedeuten würden. Befragungen der Bürgerinnen und Bürger in den Projekten konnten zeigen, dass ein Bedarf für individuelle Beratung vorhanden ist. Beratung erhöht jedoch den Zeitaufwand für Antragstellerinnen und

Antragsteller und die Verwaltung, könnte aber die Zufriedenheit mit dem Antragsverfahren steigern. Ebenso sagt der Zeitaufwand noch nichts über die Ordnungsmäßigkeit des Verfahrens aus und ebenso wenig über die Fehlerhäufigkeit. In den Einfacher-zu-Projekten wird eine reine Inputbetrachtung vorgenommen, der Output des Verfahrens wurde in den Projekten nicht betrachtet. Dies ist insoweit problematisch, als dass eine kurze Antragsbearbeitung zu Gunsten einer hohen Fehlerhäufigkeit, nicht mit dem übergeordneten Ziel einer besseren Rechtsetzung in Einklang zu bringen ist.

Der Zeitaufwand ist nur ein hinreichender Indikator für die Effizienz des Verfahrens. Eine schnelle Antragsbearbeitung in einer Kommune nutzt wenig, wenn dort nur sehr wenige Anträge gestellt werden und das Personal der Behörde nicht ausgelastet wird. Die Auslastung hängt aber entscheidend davon ab, wie die Länder die Zuständigkeit für die Aufgabenwahrnehmung geregelt haben und von der Organisation der Behörde vor Ort. Die Rechnungshöfe der Länder, deren Untersuchungsschwerpunkt auf der Effektivität und Effizienz des Mitteleinsatz liegt, stellen daher auf andere Indikatoren ab. So wird der Personalbedarf häufig auf Basis einer bestimmten Anträge-je-Mitarbeiter-Relation bestimmt. In den Einfacher-zu-Projekten wird auf diese Fragen nicht eingegangen.

Für die Durchführung eines Vollzugsbenchmarking stellt sich daher die Frage, ob es sich auf den Zeitaufwand bei Antragstellung und Antragsbearbeitung und qualitative Darstellungen des Antragsverfahren beschränken kann und damit eine nur teilweise Inputbetrachtung bleibt oder aber, ob Fragen der Effektivität und Effizienz des Gesetzesvollzugs als Qualitätsdimensionen stärker in den Blick genommen werden sollten. Das Vollzugsbenchmarking müsste hierzu allerdings auf einem breiteren Set von Indikatoren aufbauen, die Leistungs- und Qualitätsdimensionen umfassen.

5.3 Unvollständige Ursachenanalyse

Die Einfacher-zu-Projekte haben qualitative und quantitative Vollzugsunterschiede zwischen den vollziehenden Behörden bei der Bundesauftragsverwaltung deutlich machen können. Es fehlt aber ein Rückgriff der festgestellten quantitativen Unterschiede auf die qualitativen Unterschiede, die auf formale und informale Regelwerke zurückzuführen sein dürften. Dabei spielt die Frage eine Rolle, auf welche konkre-

te Regelungen die Vollzugsunterschiede zurückzuführen sind. In den Einfacher-zu-Projekten wird darüber hinaus nur ansatzweise deutlich, inwieweit konkrete Verfahrensweise in den Behörden wie bspw. eine Vier-Augen-Prüfung von Berechnungen einen höheren Zeitaufwand bei der Antragsbearbeitung erfordern. Gleiches gilt für die Frage, inwieweit der Funktionsumfang und die Möglichkeiten der eingesetzten Softwarelösungen zum Zeitaufwand beitragen. Entsprechend können aus den Ergebnissen keine unmittelbaren Empfehlungen zur Gestaltung des Verwaltungsvollzugs abgeleitet werden.

Da es nicht Fragestellung der Einfacher-zu-Projekte gewesen war, wird nur in Ansätzen darauf eingegangen, welche Spielräume den Ländern und Kommunen bzw. den für den Vollzug zuständigen Behörden verbleiben und in welchem Umfang sie ihn wahrnehmen. So werden die formellen und informellen Regelungen, die z.B. die Länder setzen, nicht vollständig aufgearbeitet. Beim Blick in die verschiedenen Ausführungsbestimmungen der Länder zeigen sich Unterschiede. Diese bestehen nicht nur darin wie die Zuständigkeiten formal, d.h. durch Gesetz, Verordnung oder Erlass bestimmt werden, sondern z.B. auch darin an welcher Stelle, die Zuständigkeit konkret verortet wird, z.B. bei Landkreisen, kreisfreien Städten oder Gemeinden. Die Untersuchung der Ursachen von Vollzugsunterschieden bedarf einer tiefergehenden Analyse dieser Faktoren.[58]

5.4 Vernachlässigung der Interaktion von Normadressaten

Die Einfacher-zu-Projekte ermitteln die Bürokratiebelastung separat für die Normadressaten Bürger und Verwaltung und betrachten nur rudimentär die Interaktionsprozesse zwischen den Normadressaten. Die untersuchten Antragsverfahren können jedoch nur durch das Zusammenspiel der Normadressaten erfolgreich beschieden werden. Ohne die erforderlichen Angaben und Informationen des Bürgers kann ein Antrag z.B. auf Wohngeld nicht erfolgreich bearbeitet und beschieden werden. Der erfolgreiche Vollzug hängt daher vom Zusammenspiel aller Normadressaten ab. Die Antragsverfahren weisen Muster auf, die stark denen der Produktion von Dienstleistungen ähneln.[59] Daher könnte

---

58 Dies wird nicht in diesem Papier, sondern einem weiteren Projekt untersucht.

59 Vgl. hierzu *Maleri* (1991).

der gesamte Prozess von Antragstellung bis zum Bescheid als eine Dienstleistung betrachtet werden, bei deren Produktion der Normadressat Bürger als externer Produktionsfaktor oder als „Teil“ der administrativen Produktionsfunktion fungiert.[60]

In den Projektberichten finden sich gleich an mehreren Stellen Hinweise auf die für den erfolgreichen Vollzug erforderliche Interaktion der Normadressaten. So zeigte sich, dass unvollständig eingereichte Antragsunterlagen sowohl bei Bürgerinnen und Bürgern als auch in der Verwaltung einen (unnötigen) zeitlichen Mehraufwand bedingen. Damit wird indirekt auf die Verzahnung von Bürgeraktivitäten und korrespondierenden Arbeitsschritten hingewiesen. Im Projektbericht zum Wohngeld wird dann auch festgestellt: „Bei einigen Aktivitäten geht ein erhöhter Zeitaufwand bei Antragstellern mit einem erhöhten Zeitaufwand bei der Wohngeldbehörde einher sowie umgekehrt.[61]“ und weiter „An diesen Interaktionspunkten zeigt sich, dass ein Mehraufwand bei den Bürgerinnen und Bürgern zu einem Mehraufwand in der Verwaltung führt“. Schließlich werden bestimmte Standardaktivitäten mit Schnittstellencharakter beim Antragsverfahren für das Wohngeld identifiziert, bei der Aktivitäten der Bürger zu korrespondierenden Verwaltungstätigkeiten führen.[62] Zur Untersuchung der Interaktionseffekte wurden die Standardzeiten für die Standardaktivitäten mit Schnittstellencharakter jeweils für die beiden Normadressaten addiert und für die zwölf teilnehmenden Kommunen in einem Streudiagramm dargestellt. Die Ergebnisse der Regressionsanalyse ergaben, dass im Durchschnitt sechs Minuten Zeitaufwand bei den Bürgern etwa zehn Minuten Verwaltungsaktivität gegenüber stehen.

Trotz der Bedeutung der Interaktion als notwendiger Bedingung des Vollzugs unterbleibt aber eine weitere Kontextualisierung. Die Analyse nimmt mit dem Hinweis auf die nicht durch das Antragsverfahren bestimmten kommunenspezifische Unterschiede bei der Bürgerbefragung nur die jeweilige Seite der Medaille (Normadressaten) in den Blick. Die einseitige Betrachtung birgt jedoch das Risiko, dass z.B. geringere

---

60 Vgl. *Maleri* (1991), S. 106 ff.

61 Vgl. Bundeskanzleramt (2009a), S. 53.

62 Ebenda, Tabelle 29. Die Standardaktivität des Bürgers S1 „Vertraut machen“ führt zur korrespondierenden Verwaltungsaktivität S14 „Beratungstätigkeit, Rückfragen beantworten. Die Standardaktivität „Datenübermittlung (S7)“ korrespondiert in der Veraltung mit den Standardaktivitäten „Antragsannahme, Vollständigkeitsprüfung (S2)“ und „Daten übermitteln (S8)“.

Zeitaufwände in der Antragsbearbeitung in der Verwaltung daraus resultieren, dass man sie den Antragstellerinnen und Antragstellern aufbürdet. Die Erstellung von Kopien durch die zuständige Behörde verursacht Zeitaufwand auf Seiten der Verwaltung, entlastet aber die Antragstellenden davon, die Kopien selbst anfertigen zu müssen, was u.U. deutlichen zeitlichen Mehraufwand und Wegekosten verursachen könnte, z.B. durch das notwendige Aufsuchen eines Copyshops. Bei Betrachtung des Gesamtverfahrens könnte ein etwas höherer Aufwand für die Verwaltung bei deutlich geringerem Aufwand für die Antragstellenden in der Summe zu einem geringeren Zeitaufwand für das Verfahren insgesamt führen.

Da es sich bei der Bescheidung in den untersuchten Antragsverfahren im Kern um die Erbringung einer Dienstleistung handelt, müssten die entsprechenden Grundlagen ihrer „Produktion“ stärker beachtet werden. Sowohl die Verwaltung als auch die Antragstellenden stellen als Normadressaten unverzichtbare Produktionsfaktoren für den Gesamtprozess von Antragstellung bis zur Bescheiderstellung dar. Das Ziel eines besseren Rechts sollte sein, die Lasten für alle Normadressaten zu senken, nicht die Lasten eines Normadressaten auf Kosten des anderen.

Die Ergebnisse aus den Projekten stoßen durch die Art der durchgeführten Erhebung an Grenzen, weil zwar auf der einen Seite individuelle Werte über den Zeitaufwand bei den Antragstellenden erhoben wurden, bei der Erhebung in der Verwaltung allerdings auf einen *durchschnittlichen Antrag* abgestellt wird. Auf eine Darstellung der Ergebnisse aus der Bürgerbefragung wurde in den Projekten mit dem Hinweis darauf verzichtet, dass die in diesem Zusammenhang festgestellten Unterschiede zwischen den Kommunen zum einen auf einer zu geringen Fallzahl basieren und damit nicht repräsentativ wären sowie andererseits weniger durch das Antragsverfahren selbst als durch persönliche Merkmale der befragten Antragstellerinnen und Antragsteller und ihrer persönlichen Situation verursacht sind. So könne nicht ausgeschlossen werden, dass es sich bei dem befragten Personenkreis um solche Fälle handelt, bei denen aufgrund persönlicher Umstände das Antragsverfahren kompliziert ist und die Erhebung von Vornherein verzerrt würde.[63] Eine Repräsentativität der Ergebnisse wäre somit nicht gewährleistet.

---

63 Dies ist der Fall sein, wenn z.B. alle Antragstellenden verschiedene Einkommensquellen oder besondere Umstände aufweisen, die das Antragsver-

6. Wie könnte Vollzugsbenchmarking ausgestaltet werden?

Die Einfacher-zu-Projekte zeigen, dass das Standardkosten-Modell eine geeignete Methode ist, um einerseits quantitative (Zeitaufwand, ggf. sachgerecht monetarisiert) und andererseits qualitative (Praxisbeispiele) Vollzugsunterschiede bei Antragstellung und Antragsbearbeitung deutlich zu machen. Sie bieten verschiedene Anhaltspunkte für eine Weiterentwicklung hin zu einem umfassenderen Vollzugsbenchmarking. Zu den Stärken des Ansatzes in den Einfacher-zu-Projekten gehört der ebenenübergreifende Dialog mit den für den Vollzug zuständigen und verantwortlichen Behörden. Für Antragstellende und vollziehende Behörden wird der Zeitaufwand für die Erfüllung der bundesrechtlichen Vorgaben ermittelt und die zeitintensiven Verfahrensschritte durch standardisierte Erhebungen identifiziert. Die Darstellung der Praxisbeispiele und die qualitative Betrachtung der Verwaltungsabläufe können den am Projekt beteiligten und nichtbeteiligten Behörden Impulse für die eigene Vollzugsgestaltung geben. Durch die Projekte findet auch eine Rückkopplung der Erfahrungen der Vollzugsbehörden mit dem Bundesrecht statt. Dazu tragen nicht zuletzt auch die von den Projektbeteiligten geäußerten Vereinfachungs- bzw. Verbesserungsmöglichkeiten für Antragstellung und Antragsbearbeiten bei.

Die festgestellten Vollzugsunterschiede können systematisiert werden und auf andere Bereiche übertragen werden. Hierzu bieten sich die qualitativen Prozessbeschreibungen an. Fragen der Arbeitsorganisation und -teilung, der eingesetzten Software und Mitarbeiterkapazitäten, Antragsannahme und -bearbeitung, Bescheiderstellung, Serviceleistungen und weitere, an denen Vollzugsunterschiede festgemacht werden konnten, bieten einen Orientierungs- bzw. Analyserahmen zur Systematisierung von Vollzugsunterschieden. Nicht Gegenstand der Untersuchungen waren allerdings die behördeninterne Aufbau- und Ablauforganisation sowie das Personalmanagement. In den Projekten außen vor blieben zudem Fragen der Ordnungsmäßigkeit des Vollzugs. Es erfolgte keine Bewertung der Qualität der Leistungserbringung.

Für die Gestaltung eines Vollzugsbenchmarking resultieren mehrere Alternativen und Optionen. Dabei steht zu Beginn die Frage, ob wei-

---

fahren komplizierter machen. Ebenso könnte es sich bei den befragten Personen um Antragstellende mit Schwierigkeiten beim Ausfüllen amtlicher Formulare handeln.

terhin einzig auf Inputvariablen abgestellt oder auch Indikatoren der Leistungserbringung und somit Outputvariablen in den Blick genommen werden. Eine Einbeziehung von Output- und Outcomeindikatoren könnte einen Einstieg in die Analyse von Wirkungen und der Effektivität sowie der Effizienz der Vollzugslösungen bilden. Wenn das Vollzugsbenchmarking auch diese Fragestellungen umfassen soll, müssten zuvor entsprechende Indikatoren für die Qualität der Leistungserbringung definiert werden. Denkbar wäre die Berücksichtigung von Indikatoren wie Fehlerhäufigkeit und Widersprüche. Aber auch bei Beibehaltung des Fokus auf den Input bieten sich Entwicklungsperspektiven.

Eine Möglichkeit bestände in der Beibehaltung des engen Fokus auf den mittels SKM ermittelten Zeitaufwand und die qualitative Verfahrensdarstellungen wie in den Einfacher-zu-Projekten. Damit würde weiterhin auf Inputvariablen abgestellt. Die in den Einfacher-zu-Projekte angewandte Methodik sollte jedoch um eine detailliertere Ursachenanalyse qualitativer Vollzugsunterschiede auf die ermittelten Unterschiede im Zeitaufwand erweitert werden. Eine weitere Erweiterung des Ansatzes in den Einfacher-zu-Projekten bestände darin, die ggf. bestehenden landesrechtlichen Unterschiede sowie informelle Regelungen aufzuarbeiten. Die Methodik würde so um ein rechtsvergleichendes Element erweitert. Mit einem solchen rechtsvergleichenden Ansatz würden nicht nur Antragsverfahren betrachtet, sondern der Gesamtvollzug einer bundesrechtlichen Norm in den Blick genommen. Auch eine Hinzuziehung weiterer quantitativer Daten sollte erwogen werden. Hierzu kommen Indikatoren wie die den Behörden tatsächlich entstehenden Verwaltungskosten und die eingesetzten Mitarbeiterkapazitäten bezogen auf die Fallzahlen u.a. in Betracht. Zu adressieren wäre ebenfalls die Interaktion der Normadressaten. Die mehrebenenübergreifende Perspektive und der Fokus auf den Vollzug des Rechts sollte beibehalten werden.

7. Bewertung, anschließende Forschungsfragen und Ausblick

Der Beitrag versuchte eine Bewertung der in den Einfacher-zu-Projekte angewendeten Methodik unter dem Blickwinkel eines Vollzugsbenchmarking. Wenn auch nicht primäres Ziel, so haben die Projekte und die Messung der Bürokratiebelastung für die Bürgerinnen und Bürger und die Ermittlung der Vollzugskosten in der Verwaltung mittels des

Standardkosten-Modells in ersten Ansätzen die Auswirkungen der Trennung von Gesetzgebung auf Bundesebene und Vollzug durch Länder und Kommunen für den Bereich der Bundesauftragsverwaltung deutlich werden lassen. Nicht nur wurden die Vollzugsunterschiede quantitativ anhand des Zeitaufwands für Antragstellung und Antragsbearbeitung und qualitativ durch die Darstellung der Verfahrensprozesse herausgearbeitet, sondern es wurden Verbesserungspotenziale für Rechtsetzung und Vollzug entwickelt. Die Repräsentativität der Messergebnisse ist zwar nicht gewährleistet und zu betonen ist auch, dass nur die Belastungen aus Informationspflichten bestimmter Antragsverfahren untersucht wurden und nicht etwa alle von der Regelungsvorschrift ausgehenden Kosten, sie bieten aber einen ersten Anknüpfungspunkt für die Verbesserung der Rahmenbedingungen und Verfahren und lassen Raum für eine Weiterentwicklung der in den Einfacher-zu-Projekten verfolgten Vorgehensweise hin zu einem echten Vollzugsbenchmarking.

Auf Basis der Projektergebnisse lässt sich ein Bedarf für eine verbesserungsfähige Verzahnung von Gesetzgebung und Vollzug und einen optimierungsbedürftigen Austausch der Länder über die unterschiedlichen Vollzugslösungen feststellen, denn die Unterschiede und die Streuung im Arbeitsaufwand zwischen den teilnehmenden Kommunen und Ländern waren doch überraschend groß. So beträgt bei allen untersuchten Antragsverfahren mit nur einer Ausnahme der Zeitaufwand der Kommune mit dem höchsten (längsten) gemessenen Aufwandswert stets mehr als das Doppelte des Zeitaufwands derjenigen Kommune mit dem niedrigsten (kürzesten) Aufwandswert.[64] Die dargestellten Vollzugsunterschiede machen deutlich, welches Potenzial in der transparenten Darstellung der Verwaltungsprozesse und Antragsverfahren und ihren Kosten bestehen. Es kann das gemeinsame Lernen im Sinne der Identifizierung und Umsetzung von best-practice Lösungen fördern. Diese Fragen sind insbesondere von Bedeutung vor dem Hintergrund des Exekutivföderalismus deutscher Prägung, da die Länder entsprechend den grundgesetzlichen Vorgaben den Vollzug des Bundesrechts mit eigenen landesrechtlichen Regelungen und Vorschriften für Verfahrensabläufe konkretisieren und die Gemeinden wiederum organisieren die Arbeitsprozesse auf unterschiedliche Weise in den Behörden. Die festgestellten Vollzugsunterschiede könnten zu-

---

64 Der Antrag auf Auslandsförderung im Rahmen des BAföG stellt die Ausnahme dar. Dort ist nur eine geringe Abweichung festzustellen.

dem auf eine Lücke im Bereich des deutschen Rechtsetzungssystems als Ursache hindeuten, denn der Bund kennt als Gesetzgeber oftmals die Einzelheiten und Details des Vollzugs von Bundesrecht nicht genau genug, weshalb die Projekte auch gerade dazu dienten „…über den Tellerrand des gesetzgeberischen Zuständigkeitsbereichs hinaus auf die Vollzugsebene…“ zu blicken, „um einen Gesamteindruck der bürokratischen Belastungen zu erhalten“.[65] Die rechtlichen Konkretisierungen auf Bundes- und Landesebene und dazu die Verfahrensgestaltung in den Kommunen vor Ort tragen zu einer Varianz der gewählten Vollzugslösungen bei und sind bei einem Vollzugsbenchmarking miteinzubeziehen. Eine solche Weitentwicklung müsste Vollzugsunterschiede noch umfassender ermitteln, da sich diese nicht nur auf den Arbeitsaufwand und das Antragsverfahren beschränken. Die gesamte Norm ist in den Blick zu nehmen, die ggf. landesrechtlichen Regelungen und die Vollzugspraktiken sind zu berücksichtigen.

Die Einfacher-zu-Projekte nehmen vor allem den Input in Betracht, gemessen mit dem Zeitaufwand für Antragstellung und Antragsbearbeitung. Der Output des Vollzugsverfahrens wird nicht betrachtet. Aus diesem Grund lassen sich nicht unmittelbar Empfehlungen ableiten, wie der Vollzug konkret gestaltet werden könnte. Bei der Durchführung eines Vollzugsbenchmarking wäre daher zu überlegen, ob nicht bestimmte Leistungs- und Qualitätsindikatoren berücksichtigt werden sollten. Dies könnte eine Untersuchung der Effektivität und Effizienz der Vollzugslösungen ermöglichen. Ebenso könnte ein Vollzugsbenchmarking auf weitere Inputindikatoren wie z.B. den gesamten Verwaltungskosten, gemessen mit SKM, abstellen. Den Einfacher-zu-Projekten fehlt aus nachvollziehbaren Gründen ebenso eine Ursachenanalyse wie eine Zurückführung der festgestellten qualitativen Verfahrensunterschiede auf Unterschiede im Zeitaufwand bei Antragsbearbeitung und Antragstellung. Nicht hinreichend beachtet werden zudem die Interaktionen der Normadressaten, die wie bei der Produktion anderer Dienstleistungen, Voraussetzung für eine erfolgreiche Bescheidung, geradewegs des Vollzugs ist. Das Ziel eines besseren Rechts erfasst aber alle Normadressaten.

An die Untersuchung in diesem Beitrag schließt sich daher nicht nur die konkrete Erprobung eines Vollzugsbenchmarking an verschiedenen Fallbeispielen an, sondern es entstehen weitere Forschungsfragen:

---

65 Vgl. Bundeskanzleramt (2010), S. 4.

Da in den drei Fällen mit der Bundesauftragsverwaltung ein bestimmter Verwaltungstyp untersucht wurde, wäre auch zu fragen, ob und in welchem Umfang Vollzugsunterschiede auch bei anderen Verwaltungstypen wie der Ländereigenverwaltung (ggf. sogar bei der Bundeseigenverwaltung)[66] vorliegen. Aber auch der Blick über bundesrechtliche Regelungen hinaus auf Bereiche, in denen die Länder über eigene Gesetzgebungskompetenzen verfügen, dürfte von großem Interesse sein.

Benchmarking ist kein Selbstzweck. Aus diesem Grund dürfte auch eine Analyse der konkreten Umsetzung von Maßnahmen aus den Erfahrungen aus den Einfacher-zu-Projekten und den weiteren Projekten des Normenkontrollrates zur Messung des Erfüllungsaufwands ein interessantes Forschungsfeld darstellen.[67] Tatsächlich führten die Einfacher-zu-Projekte zu Änderungen des Rechtsrahmens. Beispielsweise sind durch das „23. Gesetz zur Änderung des BAföG“ verschiedene Regelungen des BAföG angepasst worden, mit dem „Gesetz zur Vereinfachung des Elterngeldvollzugs“ Vereinfachungen bei der Einkommensermittlung umgesetzt worden und mit der „Elften Verordnung zur Änderung der Wohngeldverordnungen“ der automatisierte Datenabgleich zwischen den am Wohngeldverfahren beteiligten Behörden geregelt worden.

---

66 Auf die föderalstaatliche Ordnung zurückgehende Unterschiede spielen bei der bundeseigenen Verwaltung zwar keine Rolle, gleichwohl könnten auch bei diesem Verwaltungstyp, man denke z.B. an die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes, Unterschiede im Vollzug zwischen den verschiedenen Außenstellen vorliegen.

67 Vgl. Nationaler Normenkontrollrat (2013), S. 18-20.

Literaturverzeichnis

Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (2007), Modernisierung der Verwaltungsbeziehungen von Bund und Ländern.

Bundeskanzleramt (2009a), Einfacher zum Wohngeld.

Bundeskanzleramt (2009b), Einfacher zum Elterngeld.

Bundeskanzleramt (2010), Einfacher zum Studierenden-BAföG.

Bundesministerium der Finanzen (2012), Bund/Länder Finanzbeziehung auf der Grundlage der Finanzverfassung. Ausgabe 2012.

Färber, G. (2004), Probleme des föderativen Systems in Deutschland und Europa. Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Konzendorf, G. (2011), Gesetzesfolgenabschätzung, in: Blanke, Bernhard et al. (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform. 4. aktualisierte und ergänzte Auflage. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 135-143.

Kuhlmann, S./Färber, G./Jansen, D./Kropp, S./Wieland, J., Leistungsvergleich und Benchmarking im Öffentlichen Sektor. Forschungsagenda zum Projektverbund des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung Speyer, in: der moderne Staat, Heft 2/2010, S. 491-502.

Maleri, R. (1991), Grundlagen der Dienstleistungsproduktion, 2. Auflage, Springer.

Nationaler Normenkontrollrat (2013), Bürokratieabbau konkret. Beispiele für erfolgreiche Maßnahmen zum Bürokratieabbau.

Seckelmann, M. (2012), Informationen durch Performance Management – Die Leistungsvergleiche nach Art. 91d GG. Karlsruher Dialog zum Informationsrecht. Band 2. Karlsruher Institut für Technologie (KIT).

Statistisches Bundesamt (2006), Einführung des Standardkosten-Modells. Methodenhandbuch der Bundesregierung.

Statistisches Bundesamt (2012), Ausbildungsförderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG), Fachserie 11 Reihe 7, 2011, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2012), Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung.

Trute, H.-H. (2011), Verwaltungskompetenzen im deutschen Bundesstaat, in: I. Härtel (Hrsg.), Handbuch Föderalismus, Bd. 2, Heidelberg 2012, § 28, S. 39.-77.

Veit, S. (2010), Bessere Gesetze durch Folgenabschätzung? Deutschland und Schweden im Vergleich. Wiesbaden. VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Wegrich, K. (2009), Better regulation? Grundmerkmale moderner Regulierungspolitik im internationalen Vergleich. Zukunft Regieren, Beiträge für eine gestaltungsfähige Politik 1/2009, Gütersloh.

Wegrich, K. (2011), Das Leitbild „Better Regulation: Ziele, Instrumente, Wirkungsweise. Edition sigma 38.

Anhang

Tabelle 10: Rechtliche Vorgaben des Wohngeldgesetzes (WoGG): Normadressat Bürgerinnen und Bürger

Nr.	Bezeichnung	§
1	Antrag auf vorläufige Zahlung	§ 42 Abs. 5 Satz 3
2	Mitteilung, wenn für ein zu berücksichtigendes Haushaltsmitglied ein Verwaltungsverfahren nach § 7 Abs. 1 oder 2 WoGG begonnen hat oder es eine solche Leistung empfängt	§ 28 Abs. 4
3	Mitteilungspflicht, dass der Wohnraum nicht mehr genutzt wird	§ 28 Abs. 1 Satz 2
4	Mitteilungspflicht bei Änderungen, die sich auf einen abgelaufenen Bewilligungszeitraum beziehen	§ 27 Abs. 4
5	Mitteilungspflicht bei Änderungen im laufenden Bewilligungszeitraum	§ 27 Abs. 3
6	Antrag auf Wohngeld bei Änderung im laufenden Bewilligungszeitraum	§ 27 Abs. 1
7	Schriftliche Einwilligung des Antragsberechtigten zur Zahlung des Mietzuschusses an ein zum Haushalt rechnendes Familienmitglied oder an den Empfänger der Miete	§ 26 Abs. 1 Satz 2
8	Auskunftspflicht über Einnahmen und andere für das Wohngeld maßgebende Umstände	§ 23 Abs. 1
9	Antrag auf Wohngeld	§ 22 i.V.m. § 3

Quelle: WebSKM, Statistisches Bundesamt (Datenabruf: 2013-06-27).

Tabelle 11: Rechtliche Vorgaben des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (BAföG): Normadressat Bürgerinnen und Bürger

Nr.	Bezeichnung	§	Min. pro Fall
1	Antrag auf Kinderbetreuungszuschlag nach § 14b	§ 66a	0
2	Antrag auf Erlass von geleisteten Darlehensbeträgen politisch Verfolgter durch SED-Unrecht.	§ 60 Nr. 3	23
3	Antrag auf Erlass von geleisteten Darlehensbeträgen politisch Verfolgter durch SED-Unrecht	§ 60 Nr. 2	22
4	Antrag auf Nichtangabe des elterlichen Einkommens	§ 50 Abs. 2 Satz 3	4
5	Nachweis über Sprachkenntnisse	§ 49 Abs. 3	4
6	Vorlage einer Bescheinigung der Ausbildungsstätte	§ 49 Abs. 1a	4
7	Auf Verlangen gutachterliche Stellungnahme vorlegen	§ 49	
8	Vorlage von Nachweisen für das dritte und vierte Semester	§ 48 Abs. 1 Satz 2	0
9	Vorlage von Bescheinigungen für die Ausbildungsförderung	§ 48 Abs. 1 Satz 1	0
10	Antrag auf Vorabentscheidungen über die Ausbildungsförderung	§ 46 Abs. 5	10
11	Angaben zur Feststellung des Anspruchs auf den vorgesehenen Formblättern	§ 46 Abs. 3	0
12	Antrag auf Ausbildungsförderung	§ 46 Abs. 1	0
13	Antrag auf Ausbildungsförderung ohne Anrechnung des Unterhaltsbetrags	§ 36 Abs. 1 und 2	0
14	Antrag auf Anrechnungsfreistellung vor Bewilligungsende	§ 25 Abs. 6 Satz 1	4
15	Einkommensnachweis bei Antragstellung	§ 24 Abs. 3 Satz 2 i.V.m. Satz 1	0
16	Vorlage der Einkommensverhältnisse bei nichtvorliegen des Steuerbescheides	§ 24 Abs. 2 Satz 1	2
17	Antrag auf Anrechnungsfreistellung zur Deckung von besonderen Kosten	§ 23 Abs. 5	5

Nr.	Bezeichnung	§	Min. pro Fall
18	Antrag auf Freistellung von der Rückzahlung	§ 18c Abs. 5	22
19	Antrag auf Festzins für die (Rest-)Laufzeit	§ 18c Abs. 4 Satz 1	21
20	Antrag auf privatrechtlichen Darlehensvertrag	§ 18c Abs. 1 Satz 1	41
21	Antrag auf Erlass der Rückzahlungsrate in bestimmten Fällen	§ 18 Abs. 5 Satz 4 i.V.m. Satz 1	35
22	Antrag auf teilweisen Erlass des Darlehensbetrags bei vorzeitigem Abschluss	§ 18b Abs. 3	23
23	Antrag auf teilweisen Erlass des Darlehensbetrags im besonderen Fall	§ 18b Abs. 2 Satz 1	23
24	Antrag auf Erhöhung des in Satz 1 genannten Betrages	§ 18a Abs. 1 Satz 6	24
25	Glaubhaftmachung des Vorliegens der Freistellungsvoraussetzung	§ 18a Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Abs. 2 Satz 3	
26	Antrag auf Nachlass der Darlehens(rest) schuld	§ 18 Abs. 5b Satz 2	8
27	Antrag auf Freistellung von der Rückzahlung	§ 18 Abs. 3 Satz 4	28
28	Nachweis über rechtzeitige Antragstellung	§ 15a Abs. 2 Satz 4	2
29	Bestätigung der Ausbildungsstätte über voraussichtl. Ausbildungsende	§ 15 Abs. 3a Satz 2	2
30	Nachweis der Krankenversicherungskosten	§ 13a Abs. 1 Satz 2	2
31	Nachweis über Mietkosten, Unterkunft und Nebenkosten (Studierende)	§ 13 Abs. 3	10
32	Nachweis über Mietkosten, Unterkunft und Nebenkosten (Schüler)	§ 12 Abs. 3	10
33	Leistungsnachweis	§ 9 Abs. 2 Satz 2	0
34	Nachweis einer Bescheinigung des Fernlerninstituts	§ 3 Abs. 3 Satz 2	6

Quelle: WebSKM, Statistisches Bundesamt (Datenabruf: 2013-06-27).

Tabelle 12: Rechtliche Vorgaben des Gesetzes zum Elterngeld und zur Elternzeit (BEEG): Normadressat Bürgerinnen und Bürger

Nr.	Bezeichnung	§	Min. pro Fall
1	Anmeldung der Elternzeit	§ 16 Abs. 1	8
2	Antrag auf Teilzeit während der Elternzeit	§ 15 Abs. 7	8
3	Nachweis des tatsächlichen Einkommens im Bezugszeitraum	§ 8 Abs. 1	13
4	Antrag auf Elterngeld bzw. damit einhergehende Pflicht, Anspruchsvoraussetzungen nachzuweisen	§ 7	156

Quelle: WebSKM, Statistisches Bundesamt (Datenabruf: 2013-06-27).

ISSN 1868-971X (Print)
ISSN 1868-9728 (Internet)