



# Einfacher zum Studierenden-BAföG

## Abschlussbericht März 2010

### - Zusammenfassung -

Die Bundesregierung hat zusammen mit den Bundesländern Bayern, Baden-Württemberg, Brandenburg, Hamburg, Hessen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Thüringen sowie ausgewählten Ämtern für Ausbildungsförderung (Regensburg, Würzburg, Karlsruhe, Frankfurt (Oder), Potsdam, Hamburg, Darmstadt, Frankfurt am Main, Gießen, Kassel, Marburg, Trier, Dresden, Jena) von Juli 2009 bis März 2010 den Prozess zur Antragstellung und Antragsbearbeitung von BAföG untersucht.

### 1. Ziel der Untersuchung

Ziel dieser Untersuchung ist es, die bürokratischen Belastungen und Vollzugsunterschiede bei der Antragstellung und Antragsbearbeitung von BAföG zu identifizieren und hieraus Vereinfachungsmaßnahmen und/oder Serviceangebote zu entwickeln, die zu einer Entlastung der Studierenden und der Ämter für Ausbildungsförderung führen.

Bei dem Antrag auf Gewährung von BAföG handelt es sich um eine bundesrechtliche Informationspflicht, die durch die Länder und Ämter für Ausbildungsförderung vollzogen wird. Der Bundesgesetzgeber gibt die rechtlichen Rahmenbedingungen vor. Die Länder haben die Zuständigkeit für die Antragsbearbeitung auf die Ämter für Ausbildungsförderung der jeweiligen Studentenwerke bzw. Universitäten übertragen.

Im Rahmen des Projekts wird zwischen zwei Antragsarten unterschieden: dem Antrag auf Inlandsförderung und dem Antrag auf Auslandsförderung (Antragsformular für das Inland ergänzt um Formblatt 6). Da die Förderung in der Regel für ein Jahr gewährt wird, gibt es für beide Antragsarten die Möglichkeit, Erstanträge und Weiterförderungsanträge zu stellen. Beim Antrag auf Auslandsförderung wird der Weiterförderungsantrag jedoch kaum gestellt, da der Auslandsaufenthalt nur unter bestimmten Bedingungen länger als ein Jahr förderungsfähig ist.

## 2. Methodisches Vorgehen

Das Verfahren zur Gewährung von BAföG wird mit Unterstützung des Standardkosten-Modells sowohl aus Sicht der Studierenden als auch aus Sicht der für die Bearbeitung der Anträge zuständigen Ämter für Ausbildungsförderung analysiert.

Dieses gemeinsame Vorgehen von Bund, Ländern und Ämtern für Ausbildungsförderung nach einem einheitlichen methodischen Ansatz ermöglicht den Projektbeteiligten

- in einen ebenenübergreifenden Dialog mit den für das BAföG-Verfahren zuständigen Verantwortungsträgern einzutreten,
- für die Studierenden und die Ämter für Ausbildungsförderung den Aufwand für die Erfüllung bundesrechtlicher Vorgaben zu ermitteln und dabei vor allem die besonders zeitintensiven Verfahrensschritte zu identifizieren,
- Erfahrungen der Ämter für Ausbildungsförderung mit dem Bundesrecht rückzukoppeln und für den Bundesgesetzgeber nutzbar zu machen und
- Praxisbeispiele darzustellen, die anderen Ämtern für Ausbildungsförderung als Impuls für die eigene Vollzugsgestaltung dienen können.

Die Untersuchung mit dem Standardkosten-Modell dient nicht als Leistungsvergleich. Eine Bewertung der Qualität der Leistungserbringung wird nicht vorgenommen.

Die Analyse lässt sich in drei Schritte einteilen:

In einem ersten Schritt wird der Standardprozess aus Sicht der Studierenden (und ihrer Eltern) sowie der Ämter für Ausbildungsförderung beschrieben – von der Antragstellung bis zur Bescheidung. Es werden sowohl Gemeinsamkeiten identifiziert, das heißt Verfahrensschritte, die ämterübergreifend stattfinden, als auch ämterspezifische Unterschiede in den Profilen (Kapitel VII.11) herausgearbeitet.

In einem zweiten Schritt wird der Zeitaufwand mit dem Standardkosten-Modell quantifiziert, der durch das BAföG-Verfahren bei den Studierenden und den Ämtern für Ausbildungsförderung entsteht. Bei dem Standardkosten-Modell handelt es sich um ein in den Niederlanden entwickeltes Verfahren zur Quantifizierung von bürokratischen Belastungen, die aus der Erfüllung von Informationspflichten resultieren – hier der Beantragung und Bearbeitung von BAföG. Dazu werden die Prozessschritte des BAföG-Verfahrens – unterteilt nach Antragstellung und Antragsbearbeitung – einzelnen, für die Erfüllung der Pflicht notwendigen Standardaktivitäten zugeordnet. Da diese Standardaktivitäten keine Aussage über die zeitliche Abfolge der Prozessschritte treffen, handelt es sich hierbei nicht um eine klassische Prozessanalyse. Anhand von Befragungen werden bei Studierenden und Ämtern für Ausbildungsförderung die Zeiten ermittelt, die für die Erledigung der jeweiligen Standardaktivitäten benötigt werden. Bei den Studierenden werden zudem Wege- und Wartezeiten sowie Zusatzkosten erfragt. Auf Seiten der Verwaltung werden neben dem Standardprozess der Antragsbearbeitung auch Informationen zur anfallenden Beratung berücksichtigt.

In einem dritten Schritt werden bei den Studierenden (und den Eltern) sowie den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Ämter für Ausbildungsförderung Vereinfachungsvorschläge erfragt, die zu einer Entlastung bzw. Verfahrensvereinfachung bei der Antragstellung und Antragsbearbeitung führen können.

### 3. Ergebnisse

Die Ergebnisse der Untersuchung werden differenziert für Studierende sowie für die Ämter für Ausbildungsförderung dargestellt.

#### 3.1 Untersuchungsergebnisse – Studierende (und Eltern)

##### 3.1.1 Quantitative Ergebnisse – SKM-Messung

Bei der Beantragung von Leistungen nach dem BAföG ist der Erstantrag in der Regel aufwändiger als der Weiterförderungsantrag. Der Zeitaufwand bei beiden Anträgen verteilt sich hauptsächlich auf das Zusammenstellen der Daten und das Beibringen der Nachweise für Formblatt 1 und Formblatt 3. Der Antrag auf Auslandsförderung ist wegen des zusätzlichen Formblatts 6 besonders zeitaufwändig.

**Tabelle 1: Quantitative Ergebnisse Antragstellung (Median in Minuten)**

|   | <b>Erstantrag</b>  | <b>Weiterförderungsantrag</b> | <b>Auslandsförderung</b> |
|---|--------------------|-------------------------------|--------------------------|
| <b>Gesamtaufwand (ohne Warte- und Wegezeiten)</b> | <b>335 Minuten</b> | <b>261 Minuten</b>            | <b>415 /341 Minuten</b>  |
| Formblatt 1 (Allgemeines)                         | 140 Minuten        | 100 Minuten                   | 140 / 100 Minuten        |
| Formblatt 3 (Eltern)                              | 69 Minuten         | 69 Minuten                    | 69 Minuten               |
| Weitere Formblätter                               | 126 Minuten        | 92 Minuten                    | 126 / 92 Minuten         |
| Formblatt 6 (Ausland)                             | -                  | -                             | 80 Minuten               |
| Warte- und Wegezeiten                             | 30 Minuten         | 20 Minuten                    |                          |

Für einen Erstantrag auf BAföG benötigen die Studierenden im Schnitt<sup>1</sup> 335 Minuten (ohne Wege- und Wartezeiten). Für den Weiterförderungsantrag wird erheblich weniger Zeit benötigt, nämlich 261 Minuten (ohne Wege- und Wartezeiten). Dabei kann der Zeitaufwand für den BAföG-Antrag im Einzelfall stark variieren – nämlich von 60 bis 1515 Minuten für einen Erstantrag und von 46 bis 1700 Minuten bei einem Weiterförderungsantrag<sup>2</sup>.

Sowohl beim Erstantrag als auch beim Weiterförderungsantrag stellen Formblatt 1 und 3 den mit Abstand zeitaufwändigsten Teil dar. Beim Antrag auf Auslandsförderung ist zudem das Formblatt 6 besonders zeitaufwändig. Der Unterschied zwischen Erst- und Weiterförderungsantrag lässt sich vor allem darauf zurückführen, dass sich die Studierenden beim Erstantrag intensiver mit dem Antragsverfahren vertraut machen müssen und mehr Zeit zum Ausfüllen des Antrags benötigen.

<sup>1</sup> Mit „im Schnitt“ ist der Median gemeint.

<sup>2</sup> Alle Spannen bilden jeweils das arithmetische Mittel der 5Prozent niedrigsten und der 5Prozent höchsten Befragungsergebnisse ab. Die genauen Einzelangaben unterliegen dem Datenschutz.

### **Formblatt 1 (allgemeine Angaben)**

Mit dem Formblatt 1 werden die allgemeinen Angaben zum BAföG-Antrag abgefragt. Die Bearbeitung des Formblatts 1 nimmt – einschließlich des Zusammenstellens der Nachweise – im Schnitt 140 Minuten beim Erstantrag und 100 Minuten beim Weiterförderungsantrag in Anspruch. Dabei kann der Zeitaufwand für den jeweiligen Antrag im Einzelfall stark variieren – nämlich zwischen 27 und 1337 Minuten (Erstantrag) bzw. zwischen 30 und 1693 Minuten (Weiterförderungsantrag).

Bei beiden Anträgen ist der Zeitaufwand für das Zusammenstellen der Daten (60 Minuten) mit Abstand am höchsten. Das kann darauf zurückgeführt werden, dass Studierende eine Vielzahl an Informationen zusammentragen müssen und mehrere Bescheinigungen einzureichen haben (z. B. Krankenversicherungsbeiträge, persönliches Vermögen).

Das Ausfüllen des Formulars dauert beim Erstantrag (30 Minuten) um die Hälfte länger als beim Weiterförderungsantrag (20 Minuten). Zudem benötigen Studierende beim Erstantrag – anders als beim Weiterförderungsantrag – im Schnitt noch weitere 30 Minuten dafür, sich mit dem BAföG-Antragsverfahren vertraut zu machen.

### **Formblatt 3 (Erklärung des Ehegatten bzw. der Eltern)**

Auf dem Formblatt 3 sind die Einkommensangaben der Eltern bzw. Ehegatten einzutragen, wofür die Eltern im Schnitt 69 Minuten benötigen. Dabei kann der Zeitaufwand für das Formblatt im Einzelfall stark variieren – nämlich zwischen 10 und 381 Minuten. Auch bei diesem Formular ist das Zusammenstellen der Daten und Nachweise mit 30 Minuten die zeitaufwändigste Standardaktivität. Dies ist vor allem auf die Beschaffung der Einkommensnachweise (z. B. Steuerbescheid, Rentenbescheid) sowie der Nachweise über die Ausbildung von Geschwistern zurückzuführen. Daneben nimmt das Ausfüllen des vierseitigen Formulars mit 23 Minuten ebenfalls vergleichsweise viel Zeit in Anspruch.

### **Formblatt 6 (Auslandsförderung)**

Strebt der Studierende einen Ausbildungsabschnitt im Ausland an, muss er zusätzlich zu den auch für die Inlandsförderung geltenden Formblättern das Formblatt 6 ausfüllen und die entsprechenden Nachweise (Sprachnachweis, Auslandskrankenversicherung) einreichen. Dafür benötigt er im Schnitt 80 Minuten. Am aufwändigsten ist dabei, sich über die Auslandsförderung zu informieren (30 Minuten) und den Antrag auszufüllen (35 Minuten).

### **Weitere Formblätter**

Bei dem Aktualisierungsantrag (Formblatt 7) handelt es sich um ein vergleichsweise zeitaufwändiges Formblatt. Der Studierende benötigt dazu im Schnitt 63,5 Minuten. Der Mietnachweis (10 Minuten), das Formblatt zum schulischen und beruflichen Werdegang (10 Minuten) und der Leistungsnachweis (14 Minuten) stellen eher weniger zeitaufwändige Formblätter dar. Das Formblatt 4 für ausländische Studierende ist mit 45 Minuten im Mittelfeld anzusiedeln; es muss jedoch nicht von jedem ausländischen Studierenden ausgefüllt werden.

## Wege- und Wartezeiten

Bei der persönlichen Antragstellung fallen für die Studierenden neben den Standardaktivitäten auch Wegezeiten zur und Wartezeiten in der Behörde an. Die Wegezeit wird mit 30 Minuten für einen Erst- und 20 Minuten für einen Weiterförderungsantrag angegeben. Wartezeiten fallen bei weniger als der Hälfte der Befragten an und ergeben daher im Median keine Zeit. Beim Antrag auf Auslandsförderung werden die Anträge in der Regel postalisch eingereicht, da das zuständige Amt vom gewählten Studienland abhängt.

### 3.1.2 Qualitative Ergebnisse – Wahrnehmung der Studierenden

**Online-Angebot:** Über 70 Prozent der Befragten sprechen sich für die Einführung eines elektronischen Antragsverfahrens aus.

**Übersichtlichkeit des Antrags:** Über 60 Prozent der Befragten finden den Antrag auf Ausbildungsförderung übersichtlich.

**Verständlichkeit des Antrags:** Fast 50 Prozent der Befragten finden den Antrag in Teilen unverständlich. Dabei wurde Formblatt 3 am stärksten kritisiert.

**Schwierigkeiten bei der Antragstellung:** Knapp 25 Prozent der Befragten hatte Schwierigkeiten bei der Antragstellung. Die größten Probleme entstehen durch die Beschaffung der Nachweise. Zudem gibt es teilweise Verständnisprobleme beim Bewilligungszeitraum.

**Zeitraum bis Bescheiderteilung:** Der Zeitraum zwischen Antragstellung und Erteilung des BAföG-Bescheids liegt im Schnitt bei 54 Tagen. Der Zeitraum kann im Einzelfall bis zu einem halben Jahr betragen.

## 3.2 Untersuchungsergebnisse – Ämter für Ausbildungsförderung

### 3.2.1 Quantitative Ergebnisse – SKM-Messung

Auch bei der Antragsbearbeitung ist der Erstantrag aufwändiger als der Weiterförderungsantrag. Mit Abstand am meisten Zeit nimmt die Bearbeitung des Antrags auf Auslandsförderung ein.

**Tabelle 2: Quantitative Ergebnisse Antragsbearbeitung**

|                                      | Erstantrag        | Weiterförderungsantrag | Auslandsförderung  |
|--------------------------------------|-------------------|------------------------|--------------------|
| <b>Gesamtaufwand (ohne Beratung)</b> | <b>64 Minuten</b> | <b>52 Minuten</b>      | <b>174 Minuten</b> |
| Standardaktivität 2                  | 10 Minuten        | 8 Minuten              | 26 Minuten         |
| Standardaktivität 3                  | 8 Minuten         | 8 Minuten              | 30 Minuten         |
| Standardaktivität 4                  | 10 Minuten        | 5 Minuten              | 30 Minuten         |
| Standardaktivität 5                  | 10 Minuten        | 10 Minuten             | 30 Minuten         |
| Standardaktivität 6                  | 11 Minuten        | 6 Minuten              | 21 Minuten         |
| Standardaktivität 12                 | 9 Minuten         | 9 Minuten              | 13 Minuten         |
| Sonstige Standardaktivitäten         | 6 Minuten         | 6 Minuten              | 24 Minuten         |
| <i>Im Einzelfall: Beratung*</i>      | <i>15 Minuten</i> | <i>20 Minuten</i>      | -                  |

\*Nach Angabe der Studierenden. Diejenigen Befragten, die Beratung in Anspruch nahmen, benötigten dafür durchschnittlich 15 bzw. 20 Minuten.

Die Ämter für Ausbildungsförderung benötigen zur Bearbeitung des Erstantrags auf BAföG im Schnitt 64 Minuten (ohne Beratung). Weiterförderungsanträge sind mit 52 Minuten weniger zeitintensiv. Dies liegt unter anderem daran, dass bei Weiterförderungsanträgen keine neue Akte angelegt werden muss und sich die Prüfung der Daten lediglich auf die Änderungen seit der letzten Antragstellung bezieht.

Die Bearbeitung des Antrags auf Auslandsförderung ist mit 174 Minuten weit aufwändiger als die Bearbeitung der Inlandsförderung. Dies kann unter anderem darauf zurückgeführt werden, dass das Auslandsverfahren deutlich komplexer ist. Neben den zusätzlichen Unterlagen, die die Studierenden einzureichen haben, sind die Ämter auf die Mitwirkung der inländischen Hochschulen angewiesen, um eine korrekte Anspruchsprüfung durchführen zu können. Zudem haben sie eine Vielzahl an zusätzlichen Informationen über die besuchten Hochschulen und die Förderungsfähigkeit des Auslandsaufenthalts einzuholen.

Bei allen drei Antragstypen kann sich der Gesamtaufwand in den einzelnen Ämtern stark unterscheiden. Die Bearbeitung des Erstantrags kann – je nach Amt für Ausbildungsförderung – zwischen 49 Minuten und 103 Minuten in Anspruch nehmen, die Bearbeitung des Weiterförderungsantrags zwischen 28 Minuten und 101 Minuten. In der ämterübergreifenden Betrachtung verteilt sich der Zeitaufwand bei allen drei Antragsarten einigermaßen gleichmäßig auf sechs Standardaktivitäten. Zusammen machen die Aktivitäten bei den jeweiligen Anträgen über 80 Prozent des gesamten Bearbeitungsaufwands aus. Auch hier gibt es ämterspezifische Abweichungen (siehe auch Profile in Kapitel VII).

### **Standardaktivität 2: Daten und Informationen sichten und zusammenstellen, Vollständigkeitsprüfung**

Der vergleichsweise hohe Zeitaufwand bei dieser Aktivität ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die eingehenden Unterlagen sehr umfangreich sind. Dabei können sich die Zeiten in den jeweiligen Ämtern für Ausbildungsförderung unterscheiden. Sie variieren von 5 Minuten bis 19 Minuten bei einem Erstantrag und von 4 bis 15 Minuten bei einem Weiterförderungsantrag. Beim Auslands-BAföG ist der Zeitaufwand mit 26 Minuten deutlich höher, weil die Ämter neben den sonst üblichen Unterlagen noch das Formblatt 6 und die dazugehörigen Nachweise (z. B. Sprachkenntnisse, Krankenversicherung, Immatrikulationsbescheinigung der ausländischen Hochschule) sichten und auf Vollständigkeit prüfen müssen.

### **Standardaktivität 3: Fehlende Daten oder Informationen einholen, Rückfragen stellen**

Diese Aktivität beinhaltet die Nachforderung von Unterlagen und die Korrektur bzw. Ergänzung von fehlerhaft ausgefüllten Antragsformularen. Sie ist vor allem deshalb so zeitintensiv, da lediglich ein bis zwei Prozent der Studierenden ihre Anträge vollständig abgeben. Es müssen daher häufig mehrere Anschreiben an den Antragsteller versandt werden, bevor der Antrag vollständig ist. Zudem tauschen die Ämter bei Hochschulwechsel oder beim Bezug von Auslandsförderung häufig Informationen mit anderen Ämtern für Ausbildungsförderung aus. Die Zeiten können sich bei dieser Standardaktivität in den jeweiligen Ämtern für Ausbildungsförderung unterscheiden. Sie variieren von 4 Minuten bis 15 Minuten.

Bei der Auslandsförderung ist der Zeitaufwand mit 30 Minuten erheblich höher, weil in Abstimmung mit dem Inlandsamt geklärt werden muss, ob der Anspruch dem Grunde nach besteht. Dazu werden teilweise die Akte des Studierenden bzw. die entsprechenden Daten bei dem für ihn zuständigen Inlandsamt angefordert. Zudem sind häufig weitere Recherchen notwendig, um zu klären, ob die ausländische Hochschule akkreditiert und die Ausbildung förderungsfähig ist. Daneben werden bei der Auslandsförderung noch mehr unvollständige Anträge eingereicht als bei der Inlandsförderung. Der entsprechende Bearbeitungsaufwand in den Behörden kann auch hier variieren.

#### **Standardaktivität 4: Formulare ausfüllen bzw. vervollständigen, Daten erfassen (inkl. Anlegen der Papierakte)**

Der große Unterschied zwischen Erst- und Weiterförderungsantrag bei dieser Aktivität kann vor allem darauf zurückgeführt werden, dass beim Weiterförderungsantrag keine neue Akte (elektronisch und Papier) angelegt werden muss, sondern auf die bereits bestehende zurückgegriffen werden kann. Bei dieser Aktivität können sich die Zeiten in den jeweiligen Ämtern für Ausbildungsförderung unterscheiden. Sie variieren von 6 Minuten bis 30 Minuten bei einem Erstantrag und von 3 bis 14 Minuten bei einem Weiterförderungsantrag.

Bei der Auslandsförderung ist der Zeitaufwand mit 30 Minuten erheblich höher, weil für jeden Auslandsantrag eine Papierakte bzw. elektronische Akte angelegt oder die bereits bestehende Inlandsakte weitergeführt wird. Dabei kann auch hier der Zeitaufwand in den jeweiligen Ämtern variieren.

#### **Standardaktivität 5: Berechnungen/Bewertungen durchführen**

Der Zeitaufwand beim Durchführen von Berechnungen und Bewertungen ergibt sich aus der Tatsache, dass bei jedem Antrag zu prüfen ist, ob der Anspruch auf BAföG dem Grunde und der Höhe nach besteht. Bei diesen teilweise sehr komplexen Überlegungen ist eine Vielzahl von Einzelaspekten zu berücksichtigen (wie z. B. Fachrichtungswechsel, Förderungshöchstdauer, Einkommen der Eltern, Vermögenswerte, Härtefreibeträge). Dabei können sich die Zeiten in den jeweiligen Ämtern für Ausbildungsförderung unterscheiden. Sie variieren von 5 Minuten bis 30 Minuten.

Bei der Auslandsförderung ist der Zeitaufwand mit 30 Minuten erheblich höher, weil neben den Vermögens- und Einkommensberechnungen weitere Rechenparameter zu berücksichtigen sind (z. B. Studiengebühren, Auslandszuschlag). Dabei kann auch hier der Zeitaufwand in den jeweiligen Ämtern variieren.

#### **Standardaktivität 6: Ergebnisse prüfen und gegebenenfalls korrigieren**

Mit dem Prüfen der Ergebnisse soll die Richtigkeit der erfassten Daten gewährleistet werden. Der große Unterschied zwischen Erst- und Weiterförderungsantrag kann vor allem darauf zurückgeführt werden, dass beim Weiterförderungsantrag die Prüfung der Daten auf die Neuerungen seit dem letzten Antrag beschränkt ist. Die Zeiten können sich in den jeweiligen Ämtern für Ausbildungsförderung unterscheiden. Sie variieren von 5 Minuten bis 24 Minuten bei einem Erstantrag und von 3 bis 15 Minuten bei einem Weiterförderungsantrag.

Bei der Auslandsförderung ist der Zeitaufwand mit 21 Minuten erheblich höher, da – neben den üblichen Inlandsdaten – eine Vielzahl zusätzlicher Aspekte zu berücksichtigen ist. Dabei kann auch hier der Zeitaufwand in den jeweiligen Ämtern variieren.

## **Standardaktivität 12: Kopieren, Verteilen, Archivieren, Dokumentieren**

Das Kopieren, Archivieren und Dokumentieren tritt während der Bearbeitung eines Antrags häufiger auf (z. B. Kopieren von Nachweisen bei Antragseingang, Hochschulwechsel, GEZ-Befreiung) und endet immer mit der Archivierung und schließlich der Vernichtung der Akte. Dabei können sich die Zeiten in den jeweiligen Ämtern für Ausbildungsförderung unterscheiden. Sie variieren von 2 Minuten bis 26 Minuten pro Fall.

### **Beratung**

Ein wichtiges Element bei der Antragstellung ist die fachliche Beratung der Studierenden durch die Ämter für Ausbildungsförderung. Die Beratung kann zu qualitativ besseren Anträgen und damit zu Zeitersparnis sowohl bei den Antragstellenden als auch bei den Ämtern führen. Sie wird deshalb neben den Standardaktivitäten als zusätzliche Aktivität erfasst.

Beim Erstantrag haben rund 32 Prozent der im Rahmen des Projekts befragten Studierenden eine fachliche Beratung in Anspruch genommen, die im Schnitt 15 Minuten dauerte. Bei den Weiterförderungsanträgen nahmen knapp 28 Prozent der Studierenden das Beratungsangebot in Anspruch. Hier belief sich die Beratungszeit auf durchschnittlich 20 Minuten. Der Unterschied bei den Beratungszeiten lässt sich unter anderem dadurch erklären, dass bei der Weiterförderung die Beratung eher zur Klärung komplexerer Fragestellungen genutzt wird.

In der Auslandsförderung werden aufgrund der häufigen räumlichen Distanz zwischen Wohnort und zuständigem Auslandsamt deutlich weniger persönliche Beratungen durchgeführt.

Insgesamt wenden die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter bei einer Vollzeitstelle etwa 30 Prozent ihrer Arbeitszeit für Beratungen auf.

### **3.2.2 Qualitative Unterschiede bei der Antragsbearbeitung (Praxisbeispiele)**

Die unterschiedlichen Zeitaufwände der jeweiligen Ämter für Ausbildungsförderung sind vor allem durch die ämterspezifischen Organisationsstrukturen und Arbeitsabläufe erklärbar. Einige wesentliche Unterschiede bei der Antragsbearbeitung sind z. B.:

#### **Bescheiderstellung durch BAföG-Amt oder durch zentrale**

**Datenverarbeitungsstelle des Landes:** In zwei Bundesländern können die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter den BAföG-Anspruch selbst berechnen sowie Bescheide ausdrucken und an die Studierenden versenden. In den übrigen Ämtern werden die in die EDV eingegebenen Daten an die zentrale Datenverarbeitungsstelle des Landes weitergeleitet, die dann die Berechnungen durchführt und den Bescheid erstellt. Den Versand der Bescheide übernimmt entweder die Datenverarbeitungsstelle selbst oder sie sendet die Bescheide einmal im Monat zusammen mit den Aktenstücken zurück an das jeweilige BAföG-Amt, wo die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Bescheide versenden.

**Informationsbeschaffung:** In einigen Ämtern werden Erlasse, Arbeitsanweisungen etc. zentral in Ordnern gesammelt, so dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter schnell die relevanten Regelungen recherchieren können.



**Checklisten:** Viele Ämter haben für die persönliche Abgabe der Unterlagen Checklisten entworfen. Darauf können die noch einzureichenden Unterlagen angekreuzt werden. In einigen Ämtern wird zusätzlich ein formales Anforderungsschreiben an die Studierenden geschickt, während dies in anderen Ämtern erst dann erfolgt, wenn die Dokumente nicht innerhalb einer angemessenen Frist eingehen.

**Vier-Augen-Prinzip:** Einige Ämter für Ausbildungsförderung prüfen 100 Prozent der bearbeiteten Anträge nach dem Vier-Augen-Prinzip. Andere beschränken sich hingegen auf eine stichprobenartige Prüfung. Ein Amt prüft Erstanträge und Sonderfälle (z. B. Vorausleistungen) zu 100 Prozent und Weiterförderungsanträge lediglich anteilig.

**IT-Lösungen:** Die Zeitunterschiede in den einzelnen Ämtern lassen sich auch durch die eingesetzten IT-Lösungen erklären. So hängt z. B. der Zeitaufwand für das Erfassen der Daten davon ab, wie die Eingabemaske konzipiert ist. In einigen Ämtern werden zudem die notwendigen Berechnungen durch eine programmierte Zusatzanwendung beschleunigt, während diese andernorts manuell erfolgen. Auch die Archivierung kann durch die jeweilige IT-Lösung erleichtert werden. Ein entscheidender Unterschied liegt bei den IT-Lösungen darin, ob die EDV es ermöglicht, die Berechnung und Bescheiderstellung direkt im Amt vorzunehmen, oder ob dieser Vorgang durch die zentrale Datenverarbeitungsstelle des Landes erfolgt.

### 3.2.3 Zusätzliche Aufgaben der Ämter für Ausbildungsförderung

Neben der Bearbeitung der Erst-, Weiter- und Auslandsförderungsanträge können beim BAföG-Verfahren zahlreiche Besonderheiten auftreten, die im Rahmen des Projekts nicht näher analysiert werden. Dazu gehören z. B.:

- Auflösung von Vorbehalten
- Antrag auf Aktualisierung (Formblatt 7)
- Förderung ohne Anrechnung des elterlichen Einkommens
- Rückforderungsverfahren nach § 47a BAföG
- Härtefreibeträge
- Datenabgleich

### 3.3 Vereinfachungsvorschläge (ausgewählte Beispiele)

Ansatzpunkte für Verbesserungen ergaben sich aus den Befragungen der Studierenden und ihrer Eltern sowie aus den Gesprächen mit den Ämtern für Ausbildungsförderung und mit den Daten aufbereitenden Stellen. Ein ausführlicher Gesamtüberblick ist in Kapitel VIII dargestellt.

Die Vorschläge betreffen die drei Phasen des BAföG-Verfahrens (Antragstellung, Antragsbearbeitung und Bescheidung) und die Beratung. Sie können zudem unterschiedlichen Bereichen zugeordnet werden (z. B. IT-Infrastruktur, Datenmanagement, rechtliche Rahmenbedingungen) und haben unterschiedliche Entlastungseffekte (hoch, mittel, gering). Sie wurden bislang nicht auf ihren Nutzen und ihre Realisierbarkeit hin untersucht.

Die **Ämter für Ausbildungsförderung** haben ihre Vorschläge unter anderem dahingehend bewertet, welche vorrangig umzusetzen sind (Priorität). Im Folgenden werden die Vorschläge der Ämter nach Verantwortungsebenen aufgelistet, deren Priorität überwiegend mit „hoch“ eingeschätzt wurde.

**1. Vorrangig umzusetzende Vorschläge im Verantwortungsbereich des Bundes**

- Einfachere und verständlichere Formblätter
- Anpassung des Leistungsnachweises gem. § 48 BAföG an Bachelor-Studiengänge
- Verzicht auf Einzelnachweis/Pauschale Berechnung des Mietkostenzuschusses
- Verzicht auf Einzelnachweis/Pauschale Anrechnung von Krankenkassenbeiträgen
- Aktualisierung der Verwaltungsvorschriften
- Entkopplung der Vorbehalte nach BAföG und nach Steuerrecht
- Vereinfachung des Datenabgleichs
- Auslands-BAföG: Verzicht auf Sprachnachweis

**2. Vorrangig umzusetzende Vorschläge im Verantwortungsbereich der Länder**

- Einfachere und verständlichere Bescheide
- Online-Antragsverfahren
- Einfachere digitale Signatur
- Bescheiderstellung durch BAföG-Ämter statt durch zentrale Datenstelle
- Verbesserung der Software
- Mindestens zwei Zahlläufe pro Monat
- Längere Datenspeicherung (6 Jahre)
- Zentrale Sammlung aller BAföG-Regelungen; z. B. Datenbank
- Automatische Weiterleitung der Immatrikulationsbescheinigung der Antragstellenden von Hochschule an Ämter für Ausbildungsförderung bzw. Zugriff der Ämter auf Immatrikulationsdaten der Hochschule
- Vier-Augen-Prinzip auf Stichprobenbasis
- Normale Bescheidkopie für GEZ-Befreiung anstatt beglaubigter Kopie; alternativ: NRW-Modell
- Weiterleiten der Protokolle der Landesbehörden an BAföG-Ämter
- Weiterleiten der Informationen der Landesbehörden an alle Ämter

**3. Vorrangig umzusetzende Vorschläge im Verantwortungsbereich der Ämter für Ausbildungsförderung**

- Bessere Zusammenarbeit mit anderen Stellen
- Regelmäßige Schulungen/Fortbildungen
- Häufigere Besprechungen und Austausch zwischen Ämtern

Die Vorschläge der **Studierenden und ihrer Eltern** wurden nicht bewertet. Teilweise sind die Vorschläge identisch mit den von den Ämtern benannten und als vorrangig eingestuften Maßnahmen (z. B. Online-Antragsverfahren, einfachere und verständlichere Formblätter, Verzicht auf bestimmte Nachweise). Darüber hinaus wurden jedoch weitere Vorschläge von den Studierenden bzw. ihren Eltern benannt:

- Vereinfachung des Nachweises über zur Schule gehende oder studierende Geschwister
- Verzicht auf Vermögensnachweis unterhalb des Freibetrags von 5.200 Euro
- Nachreichen des Bachelor-Zeugnisses
- Aktualisierung des BAföG-Rechners
- Längere Sprechzeiten
- Verstärkter E-Mail-Kontakt
- Kopierer vor Ort
- Checklisten
- Auslands-BAföG: Nachreichen der Immatrikulationsbescheinigung

Das **Deutsche Studentenwerk** hat zudem eine eigene Liste mit vorrangig umzusetzenden Vorschlägen vorgelegt (siehe Anlage 13). Dabei hat es explizit die Vorschläge benannt, die mit der 23. BAföG-Novelle umgesetzt werden sollten.

Besondere Bedeutung kommt dem Vereinfachungsvorschlag zum **Online-Antragsverfahren** zu. 70 Prozent der befragten Studierenden haben sich für ein Online-Antragsverfahren ausgesprochen. Sowohl die Studierenden (und ihre Eltern) als auch die Ämter für Ausbildungsförderung haben die Möglichkeit, den BAföG-Antrag elektronisch zu übermitteln, als Vereinfachungsvorschlag benannt.

Die Ämter für Ausbildungsförderung erwarten von einem Online-Verfahren insofern eine Entlastung, als die vom Studierenden eingegebenen Daten direkt in das System übernommen werden können. Zudem würden viele Nachfragen entfallen, wenn nur vollständige Anträge weitergeleitet werden. Mit einem einfachen und praktikablen Verfahren zur digitalen Signatur könnten weitere Entlastungen dadurch generiert werden, dass Anträge nicht mehr in Papierform mit der Unterschrift im Original eingereicht werden müssten. Vor allem für die Auslandsförderung wird eine erhebliche Erleichterung für die Studierenden und das Amt erwartet.

Die Studierenden (und ihre Eltern) erhoffen sich von einem Online-Verfahren eine einfachere Antragstellung durch eine vollständige Übermittlung der Unterlagen inklusive elektronischer Unterschrift. Zudem könnten mit entsprechenden Hilfefunktionen Erläuterungen zu den jeweiligen Eingabefeldern abgerufen werden. Bei fehlerhaften oder unvollständigen Angaben könnte so eine Warnmeldung angezeigt werden. Vor allem ließen sich die Daten aus dem vorangegangenen Antrag für den Weiterförderungsantrag nutzen. Es müssten lediglich die Änderungen eingegeben werden. Auf eine wiederholte Angabe aller Daten könnte verzichtet werden.

Ein Online-Antragsverfahren für das Formblatt 1 und die Anlagen 1 und 2 zum Formblatt 1 lief zum Zeitpunkt der Erhebung als Pilotprojekt in den Studentenwerken Niederbayern/Oberpfalz und Oberfranken. Dort haben die Studierenden die Möglichkeit, die Formulare elektronisch zu übermitteln. Wird der Antrag elektronisch versandt, ist am Ende des Vorgangs eine Erklärung auszudrucken, die vom Studierenden unterschrieben und mit den erforderlichen Anlagen beim zuständigen

BAföG-Amt eingereicht werden muss. Bis November 2009 wurden 1146 Erstanträge online ausgefüllt. In den beiden Ämtern für Ausbildungsförderung wurden im Zeitpunkt der Erhebung bereits 653 Anträge zur Bearbeitung abgerufen (knapp 60 Prozent), da die entsprechenden Unterlagen auch postalisch eingegangen waren. Damit wurden 14 Prozent der Erstanträge elektronisch gestellt. Das Projekt ist inzwischen erfolgreich abgeschlossen; aufgrund der Erfahrungen werden ab dem Sommersemester 2010 alle bayerischen Studentenwerke den Online-Antrag nutzen.

#### **4. Schlussfolgerungen**

Für das Projekt „Einfacher zum Studierenden-BAföG“ haben acht Bundesländer und 14 Ämter für Ausbildungsförderung zusammen mit der Bundesregierung und dem Nationalen Normenkontrollrat den Prozess der Beantragung und Bearbeitung von BAföG analysiert. Die Untersuchung wurde vom Statistischen Bundesamt durchgeführt. Dabei wurden in Befragungen der Studierenden sowie der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Ämtern für Ausbildungsförderung zahlreiche Vereinfachungsmöglichkeiten genannt. Ferner hat sich gezeigt, dass

- eine vertrauensvolle Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Ämtern für Ausbildungsförderung stattfand.
- das Standardkosten-Modell ein taugliches Instrument zur Betrachtung von Vollzugsprozessen ist.
- die Erhebung des Zeitaufwands zur Beantragung von BAföG Hinweise auf besonders aufwändige bzw. schwierige Aktivitäten gibt.
- die Einschätzung des BAföG-Verfahrens aus Sicht der Antragstellenden Hinweise auf die Schwierigkeiten des Antrags und die Dauer der Bescheiderteilung (Zusatzfragebogen) gibt.
- die Untersuchung der Bearbeitungsdauer in den Ämtern Hinweise auf besonders zeitaufwändige Arbeitsschritte gibt.
- die unterschiedliche Bearbeitungsdauer in den Behörden Hinweise auf länder- und ämter-spezifische Vollzugsunterschiede (Praxisbeispiele) gibt.
- die Transparenz über Vollzugsprozesse und Praxisbeispiele ermöglicht, voneinander zu lernen.
- die Rückkopplung von Bundesrecht mit der Vollzugserfahrung Hinweise für Vereinfachungen des Bundesrechts gibt.
- die Verbesserungsvorschläge unterschiedliche Prioritäten haben und alle Verantwortungsebenen (Bund, Länder, Ämter für Ausbildungsförderung) betreffen.
- Verbesserungsvorschläge sowohl Studierende als auch Ämter in unterschiedlichem Umfang entlasten.
- dem Verbesserungsvorschlag, den BAföG-Antrag elektronisch stellen zu können, eine besondere Bedeutung zukommt (Online-Verfahren).
- sich aus den Untersuchungsergebnissen allgemeine Hinweise für die bürokratieärmere Gestaltung des BAföG-Verfahrens schlussfolgern lassen.
- die Umsetzung der Verbesserungsvorschläge für den Erfolg des Projekts maßgeblich ist.

Insgesamt haben mit diesem Projekt alle Beteiligten gezeigt, dass es möglich ist, sich gemeinsam aktiv in die Anstrengungen zum Bürokratieabbau einzubringen. Damit dient

dieses Projekt auch als Vorbild für weitere Zusammenarbeiten, mit denen die Erfahrungen und Maßnahmen von Bund, Ländern und Vollzugsbehörden sinnvoll zu einer gemeinsamen Aktion Bürokratieabbau zusammengeführt werden, um so eine kraftvolle Entlastung bei den Betroffenen auszulösen.