



Zwei Jahre nach dem Bericht „Einfacher zum Studierenden-BAföG“ Der Nationale Normenkontrollrat zieht eine Zwischenbilanz

Im März 2010 hat der Nationale Normenkontrollrat den Projektbericht „Einfacher zum Studierenden-BAföG“ veröffentlicht, der zahlreiche Vorschläge zur Vereinfachung des BAföG-Verfahrens enthält. Angesichts des großen Kreises von Betroffenen – etwa jede(r) vierte Studierende bezieht BAföG – ist dem Normenkontrollrat die Umsetzung dieser Vorschläge ein wichtiges Anliegen. Was ist nach nunmehr zwei Jahren aus seinen Empfehlungen in dem Bericht geworden? Was haben Bund und Länder bislang umgesetzt, und wo ist noch Handlungsbedarf? Um sich Klarheit in diesen Fragen zu verschaffen, hat der Normenkontrollrat beim zuständigen Bundesministerium und bei einigen Bundesländern nachgehört sowie mit den bundesweiten Studierendenverbänden diskutiert.

Zwischenbilanz des Normenkontrollrates: Bund und Länder haben einige Vereinfachungsvorschläge mit der 23. Novellierung des BAföG noch 2010 umgesetzt. Bei den Studierenden selbst und in den BAföG-Ämtern üben die bislang ergriffenen Maßnahmen eine noch zu wenig entlastende Wirkung aus. Es bleibt Handlungsbedarf auf gesetzlicher Ebene, vor allem aber bei den Verwaltungsvorschriften. Der Normenkontrollrat erwartet, dass noch bis zum Ende dieser Legislaturperiode eine weitere Novellierung des BAföG erfolgt und die begrüßenswerten Arbeiten von Bund und Ländern an der überfälligen Neufassung der BAföG-Verwaltungsvorschriften abgeschlossen werden. Erforderlich sind darüber hinaus weitere Schritte auf dem Weg zu einer bundesweiten Einführung eines elektronisch gestützten BAföG-Antragsverfahrens in allen Bundesländern.

Im Einzelnen:

1) Weitere Entbürokratisierung des BAföG-Gesetzes

Einige Vereinfachungen sind mit Inkrafttreten der 23. BAföG-Novelle im Oktober 2010 durchgeführt worden, z.B. die pauschale Berechnung des Mietkostenzuschusses oder der Verzicht auf einen Sprachnachweis beim Auslands-BAföG, da Sprachkenntnisse in der Regel ohnehin bei der Hochschule im Ausland nachzuweisen sind. Erst kürzlich ist auch der Vorschlag, die Vorbehalte nach BAföG und nach Steuerrecht voneinander zu entkoppeln, mittels eines Erlasses des Bundesministeriums für Bildung und Forschung umge-

setzt worden. Das heißt, wenn Steuerbescheide des Finanzamtes unter Vorbehalt ergangen sind, bedeutet dies nun nicht mehr automatisch, dass auch der BAföG-Bescheid unter Vorbehalt ergeht.

Eine weitere Entbürokratisierung der gesetzlichen Grundlagen ist jedoch erforderlich, beispielsweise in folgenden Bereichen:

- Die pauschale Anrechnung der Krankenkassenbeiträge würde eine deutliche Zeitersparnis sowohl auf Seiten der Studierenden (keine Nachweise) als auch auf Seiten der Verwaltung (keine aufwendige Prüfung der Nachweise) bedeuten.
- Das BAföG muss „bolognatauglich“ werden: Die Notwendigkeit einer Vorlage des Leistungsnachweises nach § 48 Abs. 1 BAföG für die Weiterförderung nach dem vierten Semester, im Kontext eines mindestens 8semestrigen Studiums eingeführt, ist angesichts der Regelstudiendauer bei Bachelorstudierenden von 6 Semestern fraglich geworden. Für Bachelorstudierende sollte daher eine bürokratieärmere Lösung überlegt werden, die auch den kompletten Verzicht auf den Leistungsnachweis nicht ausschließt. Zudem ist darauf zu achten, dass in der Phase des Übergangs zwischen dem Bachelor und dem Master kein Bruch im Antragsverfahren entsteht. Des Weiteren wird der alternative Leistungsnachweis durch ECTS-Leistungspunkte bislang nicht einheitlich und daher eher zurückhaltend praktiziert. Hier bedarf es ebenfalls einer entsprechenden gesetzlichen Nachbesserung.
- Die einzelfallbezogene Berechnung des Abzugs der nach § 82 EStG geförderten Altersvorsorgebeiträge vom Einkommen stellt einen unangemessenen Aufwand für die BAföG-Ämter dar, hat aber nur einen geringen Einfluss auf die Förderhöhe; sie sollte daher pauschaliert werden.
- Gemäß § 15 Abs. 1 BAföG kann die Ausbildungsförderung frühestens vom Beginn des Antragsmonats an geleistet werden. Viele Studierende reichen unvollständige Anträge ein, nur um sich den BAföG-Anspruch ab dem Monat ihres Studienbeginns zu sichern. Die (Wieder-)Einführung einer dreimonatigen Rückwirkung des Förderantrags könnte das Einreichen vieler unvollständiger Anträge vermeiden sowie Antragsspitzen abmildern und sollte daher erwogen werden.

Da diese Maßnahmen zur Entbürokratisierung keinen spürbaren Einfluss auf die Kosten des BAföG haben, sollten sie nach Ansicht des Nationalen Normenkontrollrates in einer 25. BAföG-Novelle noch in dieser Legislaturperiode umgesetzt werden.

2) Aktualisierung der Verwaltungsvorschriften

Bund und Länder arbeiten derzeit gemeinsam an der Aktualisierung der rund 650 Teilziffern der Verwaltungsvorschriften zum BAföG. Ein Mammutprojekt angesichts der Tatsache, dass die letzte Aktualisierung 11 Jahre zurückliegt. Eine komplette Überarbeitung und nach Möglichkeit Straffung war daher dringend geboten, um den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in den BAföG-Ämtern die Antragsbearbeitung zu erleichtern und einen einheitlichen Vollzug zu gewährleisten.

Der Normenkontrollrat erkennt das Engagement der Bund-Länder-Arbeitsgruppen ausdrücklich an. Er erwartet, dass die überarbeiteten Verwaltungsvorschriften wie geplant noch in dieser Legislaturperiode in Kraft treten.

3) Einheitliches System zur Bekanntgabe von Erlassen

Zur Klärung von Einzelfragen gibt es neben den Regelungen des BAföG und den Verwaltungsvorschriften jährlich ca. 40 bis 50 Erlasse des Bundesministeriums für Bildung und Forschung. Einige Bundesländer haben eigene Datenbanken geschaffen, um die Sammlung der zahlreichen Rechtsgrundlagen und zusätzlichen Arbeitshilfen übersichtlich zur Verfügung zu stellen.

Es ist jedoch nicht immer sichergestellt, dass die Erlasse auch allen BAföG-Ämtern bekannt gemacht werden. Zudem kommt es bei den – seit Bestehen des BAföG – mittlerweile über eintausend ergangenen Erlassen immer wieder zu Widersprüchen zwischen neueren und älteren Erlassen.

Im Interesse eines einheitlichen und effizienten Vollzuges ist eine Aufarbeitung des Erlassbestandes sowie eine für alle betroffenen Stellen zugängliche systematisch aufgearbeitete Erlass-Sammlung auf Bundesebene unbedingt erforderlich.

4) Stabile BAföG-Software und Kompatibilität zwischen Bundesländern

Eine gute und stabile BAföG-Bearbeitungssoftware ist eine unabdingbare Voraussetzung für ein einfaches und schnelles BAföG-Verfahren. Zwischen den Bundesländern gibt es drei unterschiedliche Software-Systeme, deren Entwicklung und Nutzung unterschiedlich weit fortgeschritten ist. Ein großer Teil der Bundesländer betreibt die Entwicklung einer einheitlichen IT-Lösung namens „BAföG 21“. Mit seiner Einführung wird binnen eines Jahres gerechnet. Bayern ist aus dem Verbund ausgetreten und nutzt die Software von Datagroup. Berlin, Hamburg und Hessen haben sich diesem Weg angeschlossen. Ein Land, Nordrhein-Westfalen, setzt auf eine eigene BAföG-Software.

Der Normenkontrollrat erwartet, dass die Kompatibilität der von den unterschiedlichen Software-Systemen erzeugten Daten sichergestellt wird, um die Übernahme der Einzelakten und damit die Weiterförderung beim Hochschulortwechsel oder beim Auslandsstudium über Ländergrenzen hinweg so problemlos wie möglich zu gestalten.

5) Einführung des Online-Antragsverfahrens in allen Bundesländern

Das Online-Antragsverfahren bietet eine hohe Effizienzdividende für alle Beteiligten. Die Antragstellerin/der Antragsteller wird sofort darüber informiert, wenn eine Angabe unplausibel oder ein Antrag unvollständig ist, und welche Nachweise beizufügen sind. Dies bedeutet, unnötige Nachfragen bei den BAföG-Ämtern sowie Fehler bei der Übertragung der Daten durch den/die Bearbeiter/in werden vermieden.

Aus Gesprächen mit Studierendenvertretern wurde deutlich, dass es auch hier noch Ansatzpunkte für Verbesserungen gibt. So wird beispielsweise die erneute Abfrage von persönlichen Daten bei jedem BAföG-Weiterförderungsantrag für eine unnötige Bürde gehalten. Doch ist das Online-Antragsverfahren eindeutig die Zukunft.

Bislang bieten erst zwei Bundesländer, Bayern und Hessen, den kompletten Online-Antrag an. Weitere Bundesländer planen die Einführung in den nächsten Monaten. Eine flächendeckende Einführung in allen Bundesländern ist aus Sicht des Normenkontrollrats unbedingt wünschenswert.

Das volle Potential des Online-Antrages und seiner elektronischen Bearbeitung wird aber erst dann wirksam, wenn auch die persönliche Übermittlung des Antrages mit seinen Unterlagen wegfällt, durch Verzicht auf die Vorlage der Unterlagen in Papierform und Einführung einer elektronischen Unterschrift. Das vorgelegte E-Government-Gesetz ist ein wichtiger Schritt in diese Richtung.

6) Verständlichkeit von Formularen und Bescheiden

Ein Kernaspekt der Diskussion mit den Studierendenvertretern war die Verständlichkeit der Antragsformulare sowie der Bescheide. Zwar wurden die Formulare im letzten Jahr überarbeitet, eine spürbare Vereinfachung ist jedoch nicht vorgenommen worden. So teilten die Studierenden, die bei ihrem Studienbeginn oftmals ihren ersten Kontakt mit Verwaltungsverfahren haben, mit, dass sie bei vielen Formularfeldern noch immer nicht genau wüssten, was von ihnen verlangt werde. Das Ergebnis sind weiterhin unvollständige Anträge, Rückfragen und damit eine längere Bearbeitungsdauer. Hier bedarf es einer nochmaligen Überarbeitung der bundesweit einheitlichen Antragsformulare nach der angestrebten Gesetzesänderung sowie der Verabschiedung der Neufassung der Verwaltungsvorschriften.

Hinsichtlich der Verständlichkeit besteht nach Auffassung der Studierenden also noch Handlungsbedarf. „Beamtendeutsch“ sollte vermieden, die Erläuterungen zu einzelnen Formularfeldern sollten umfassend – wie teilweise bereits geschehen – mit praktischen Beispielen versehen werden.

Beratung und Rückfragen zwischen Studierenden und BAföG-Ämtern werden nie komplett ersetzt werden können. Daher sollte auch sichergestellt werden, dass die Studierenden Rückfragen schnell und unkompliziert stellen können.

Fazit:

Der Nationale Normenkontrollrat erkennt die bisherigen Bemühungen von Bund und Ländern hinsichtlich der Vereinfachung des BAföG-Verfahrens an. Er sieht aber durchaus weiteren dringenden Handlungsbedarf. Es gilt, eine angemessene Balance zu finden zwischen der Eigenleistung, die von einem/r Antragsteller/in auf die Sozialleistung BAföG erwartet werden kann, sowie der Zielsetzung, die Beantragung und auch die Bearbeitung so einfach und unbürokratisch wie möglich zu gestalten.

Der Nationale Normenkontrollrat fordert die zuständigen Stellen der Bundes- und Länderverwaltungen auf, alle notwendigen Maßnahmen zu einer weiteren Entbürokratisierung der gesetzlichen Grundlagen sowie des BAföG-Vollzugs schnellstmöglich umzusetzen.

Berlin, 6. Juli 2012