

Matthias Sacher, M. A., Dipl.-Kauffrau Kristina Trusheim, Carola Wankerl, M. A.

Ermittlung bürokratischer Lasten am Beispiel der Beantragung von Elterngeld

Das Statistische Bundesamt misst seit dem Jahr 2006 im Rahmen des Programms „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ der Bundesregierung die Bürokratielasten in Deutschland mithilfe des Standardkosten-Modells und ist auch für die Weiterentwicklung der Methodik zuständig. In diesem Zusammenhang sollte das Projekt „Einfacher zum Elterngeld“ Aufschluss darüber geben, wie Belastungszusammenhänge ebenenübergreifend analysiert werden können. Der Beitrag beschreibt die methodischen Grundlagen und die Datenerhebung des Projektes, stellt ausgewählte Ergebnisse vor und fasst die praktischen Erfahrungen aus dem Projekt zusammen.

1 Zielsetzung des Projektes, Projektbeteiligte und rechtliche Rahmenbedingungen

„Einfacher zum Elterngeld – ein ebenenübergreifendes Projekt zur Ermittlung bürokratischer Lasten aus einer bundesrechtlichen Regelung“ wurde im Rahmen des im Jahr 2006 von der Bundesregierung beschlossenen Programms „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ durchgeführt. Ziel ist es dabei, bürokratische Lasten, die mit gesetzlich vorgegebenen Informationspflichten für Wirtschaft, Bürger und Verwaltung einhergehen, zu messen und nachprüfbar zu senken. Darüber hinaus sollen bürokratische Lasten aus neuen Informationspflichten soweit möglich vermieden werden. Dem Statistischen Bundesamt kommt bei der Durch-

führung des Programms eine zentrale Rolle zu. Das Statistische Bundesamt ist für die einheitliche Anwendung und Weiterentwicklung der Methodik und die Belastungsmessungen zuständig und unterstützt damit die Bundesministerien und den Nationalen Normenkontrollrat als neutraler Dienstleister.

Durch die föderale Struktur Deutschlands liegt die Umsetzung von Bundesrecht häufig in der Verantwortung von Ländern und Kommunen. Insofern ist die ebenenübergreifende Betrachtung des Gesamtprozesses eine angemessene Vorgehensweise, um die Ursachen für das Entstehen von bürokratischen Lasten zu identifizieren und darauf aufbauend Vorschläge für mögliche Entlastungsmaßnahmen zu entwickeln. Basierend auf ersten Voruntersuchungen der Stabsstelle Bürokratieabbau in der Staatskanzlei des Landes Brandenburg wurde im Sommer 2008 zusammen mit dem Nationalen Normenkontrollrat, der Geschäftsstelle Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt, den kommunalen Spitzenverbänden sowie interessierten Bundesländern „Einfacher zum Elterngeld“ als ein Projekt zur ebenenübergreifenden Analyse von Belastungszusammenhängen benannt.¹⁾

Das Elterngeld ist eine im Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (BEEG)²⁾ geregelte staatliche Transferzahlung für Familien mit kleinen Kindern, die deren ökonomische Lebensgrundlage sichern soll. Das Elterngeld ersetzt seit dem 1. Januar 2007 das frühere Erziehungsgeld. Die Höhe der Leistung liegt je nach Anspruchsvoraussetzung zwischen 300 und 1800 Euro je Monat. Elterngeld kann für zwölf

1) Neben der Beantragung von Elterngeld wurde als weiteres Pilotprojekt zum Bürokratieabbau die Beantragung von Wohngeld auf Vereinfachungsmöglichkeiten untersucht.

2) Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz vom 5. Dezember 2006 (BGBl. I S. 2748), zuletzt geändert durch Artikel 10 des Gesetzes vom 28. März 2009 (BGBl. I S. 634). Ausführliche Informationen zum Elterngeld finden sich auf den Internetseiten des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (www.bmfsfj.de/Politikbereiche/familie).

Monate bezogen werden. Unter bestimmten Voraussetzungen ist eine Verlängerung der Bezugszeit auf 14 Monate möglich. Nach den Ergebnissen der vom Statistischen Bundesamt durchgeführten Elterngeldstatistik wurden im Jahr 2007 rund 750 000 Anträge auf Elterngeld gestellt; beantragt wird das Elterngeld bei der dafür zuständigen Stelle am Wohnort der Eltern.

An der Durchführung des Projektes beteiligt waren neben der Geschäftsstelle Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, der Nationale Normenkontrollrat, die Bundesländer Bayern, Brandenburg und Nordrhein-Westfalen, die Elterngeldstellen der Landeshauptstadt Potsdam, der Stadt Cottbus, der Landkreise Elbe-Elster, Oberhavel sowie der Stadt Münster, der Kreise Düren, Heinsberg und Rhein-Sieg und in Bayern das „Zentrum Bayern Familie und Soziales (ZBFS)“, eine unmittelbar dem Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung nachgeordnete zentrale Landesbehörde mit Sitz in Bayreuth.

Dem Statistischen Bundesamt kam die Aufgabe zu, die Erhebungsmethodik festzulegen, die notwendigen Erhebungsinstrumente zu entwickeln und die Datenerhebung in den beteiligten Vollzugsbehörden sowie bei den antragstellenden Eltern durchzuführen. Dazu musste die Methodik des Standardkosten-Modells teilweise erweitert und modifiziert werden. Außerdem war das Statistische Bundesamt damit betraut, die aus den empirischen Erhebungen gewonnenen Daten aufzubereiten, die Bürokratielasten zu berechnen und zu analysieren und zusammen mit Vereinfachungsvorschlägen der Betroffenen in einen Bericht zu fassen, der in einen umfassenden Abschlussbericht des Bundeskanzleramtes und des Nationalen Normenkontrollrates eingegangen ist.³⁾

2 Methodische Grundlagen des Projektes

Das Standardkosten-Modell ist eine bereits in vielen Ländern etablierte Methode, um bürokratische Lasten einheitlich, vergleichbar und nachprüfbar darzustellen. Die Grundzüge des Modells sind leicht verständlich, da es sich auf einen klar abgegrenzten Bereich der bürokratischen Lasten – die Informationspflichten – konzentriert. Der Nutzen der jeweiligen rechtlichen Regelungen wird dabei nicht untersucht bzw. bewertet.⁴⁾

Die Grundidee des Modells ist, dass sich die Erfüllung einer Informationspflicht in eine begrenzte Zahl sogenannter Standardaktivitäten zerlegen lässt, deren Kosten durch die Multiplikation von erforderlichem Zeitaufwand, Lohnsatz des Bearbeiters bzw. der Bearbeiterin und Häufigkeit der Informationserfüllung je Jahr errechnet werden können.

Entsprechend der im Methodenhandbuch der Bundesregierung festgelegten Definition fallen auch Anträge auf

staatliche Transferleistungen, wie zum Beispiel das Bundeselterngeld, unter Informationspflichten nach dem Standardkosten-Modell.⁵⁾ Im Rahmen des Projektes „Einfacher zum Elterngeld“ wurden deshalb der Antrag auf Elterngeld nach dem Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz und die damit im Zusammenhang stehenden Verwaltungsvorgänge auf bürokratische Lasten nach dem Standardkosten-Modell untersucht. Zielgruppen des Projektes waren die von den Informationspflichten betroffenen Bürgerinnen und Bürger als Antragstellerinnen und Antragsteller sowie die Elterngeldstellen, in denen die Anträge bearbeitet und beschieden werden. Ziel war es, den kompletten Ablauf von der Antragstellung bis zum Bescheid mit den Methoden des Standardkosten-Modells darzustellen und für die Verwaltungsseite auch monetär zu bewerten.

Für das Statistische Bundesamt bestand die Herausforderung des Projektes darin, die im Zusammenhang mit der Beantragung von Elterngeld entstehenden Prozesse sowohl für die Bürgerinnen und Bürger (Antragsteller) als auch für die vollziehenden Behörden (Elterngeldstellen) nach der Methodik des Standardkosten-Modells zu erfassen und darzustellen. Für die Bürgerinnen und Bürger konnte auf ein bereits für andere Messungen von Informationspflichten der Bürger definiertes Tableau von zwölf Standardaktivitäten zurückgegriffen werden (siehe Übersicht 1).

Übersicht 1: Standardaktivitäten der Bürger

Nr.	Beschreibung
1	Sich über die gesetzliche Informationspflicht informieren
2	Fachliche Beratung in Anspruch nehmen (z. B. Steuerberater, Beratungsstellen, Rechtsbeistand)
3	Daten und Informationen sammeln und zusammenstellen (z. B. Formulare, Nachweise, Fotos)
4	Daten und Informationen aufbereiten, einschließlich Berechnungen und Überprüfungen durchführen
5	Formulare ausfüllen und/oder ausfüllen lassen
6	Schriftstücke aufsetzen (z. B. Brief, Telefax, E-Mail)
7	Daten und Informationen an die zuständige Stelle übermitteln
8	Zahlungen anweisen (z. B. Ausfüllen eines Überweisungsauftrags, Internetbanking)
9	Unterlagen kopieren und abheften/speichern
10	Prüfungen durch öffentliche Stellen durchführen lassen (z. B. TÜV, Kontrollbesuche, Amtsarzt)
11	Vorlage weiterer Informationen bei Behörden auf Rückfragen (z. B. Dokumente nachreichen)
12	An Fortbildungen, Schulungen oder Ähnlichem teilnehmen

Für die Verwaltungsseite musste ein entsprechendes Aktivitätentableau erst entwickelt werden. Dabei haben sich die aus der Bestandsmessung für den Normadressaten Wirtschaft gewonnenen Erfahrungen als sehr hilfreich erwiesen. Aufbauend auf den zusätzlichen Erfahrungen aus einigen Pilotmessungen konnten schließlich 15 Standardaktivitäten herausgearbeitet werden (siehe Übersicht 2), die im Projekt angewendet wurden. Die Messungen haben gezeigt, dass

3) Bundeskanzleramt und Nationaler Normenkontrollrat (Hrsg.): „Einfacher zum Elterngeld“, Abschlussbericht, September 2009, zu finden auf der Internetseite des Nationalen Normenkontrollrates (www.normenkontrollrat.bund.de), abgerufen am 15. Dezember 2009.

4) Zur Definition von Informationspflichten siehe § 2 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates vom 14. August 2006 (BGBl. I S. 1866).

5) Siehe Chlumsky, J./Schmidt, B./Vorgrimler, D./Waldeck, H.-P.: „Das Standardkosten-Modell und seine Anwendung auf Bundesebene“ in WiSta 10/2006, S. 993 ff.; Statistisches Bundesamt (Hrsg.): „Programm Bürokratieabbau und bessere Rechtssetzung – Einführung des Standardkosten-Modells, Methodenhandbuch der Bundesregierung“, Wiesbaden 2006.

Übersicht 2: Standardaktivitäten der Verwaltung

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

mit diesem Tableau die Tätigkeiten der Verwaltung mit hinreichender Genauigkeit abgebildet werden können.

Die bürokratischen Lasten, welche der Verwaltung beim Bearbeiten von Anträgen auf Elterngeld entstehen, wurden in Zeitgrößen und – in aggregierter Form – auch in monetärer Form dargestellt. Hier kam die aus der Bestandsmessung in der Wirtschaft bewährte Vorgehensweise zum Einsatz. Es wurde zunächst die Gesamtzeit für die Bearbeitung eines Antrags auf Elterngeld als Summe der Zeiten aus den einzelnen Standardaktivitäten empirisch ermittelt. Dieser Zeitaufwand wurde anschließend mit einem Tarif (Lohnsatz je Stunde) multipliziert. Hierbei wurde – basierend auf Erkenntnissen aus der Datenerhebung in den Ämtern – ein Tarif in Höhe von 21,20 Euro zugrunde gelegt. Dieser Tarif entspricht der ersten Qualifikationsstufe (mittlerer Dienst) aus der für das Standardkosten-Modell entwickelten Tarif-tabelle des Statistischen Bundesamtes.⁶⁾

Zentraler Belastungsparameter für die Antragstellerinnen und Antragsteller ist der für die Erfüllung der Informationspflicht entstandene Zeitaufwand. Auf eine Monetarisierung wurde wie auch bei den anderen bisher schon gemessenen Informationspflichten der Bürger verzichtet. Neben dem Zeitaufwand für die eigentliche Informationspflicht wurden aber auch die Wegezeiten zu den Behörden und die Wartezeiten der Bürgerinnen und Bürger in den Behörden erhoben. Ebenfalls mit ausgewiesen wurden unmittelbar durch die Informationspflicht anfallende Zusatzkosten wie zum Beispiel Porto oder Kopierkosten. Lediglich nachrichtlich dargestellt wurden anfallende Gebühren; diese flossen in die Belastungsrechnung nicht unmittelbar ein.

3 Datenerhebung

Für die Datenerhebung bei den antragstellenden Bürgerinnen und Bürgern und in den vollziehenden Verwaltungsstellen war ein Zeitraum von knapp drei Monaten eingeplant. Innerhalb dieses engen Zeitkorridors mussten alle qualitati-

ven Daten zu den Arbeitsprozessen sowie alle quantitativen Daten zum Arbeitsaufwand einschließlich der fachlichen Anregungen und möglicher Ansatzpunkte für Verbesserungen in den acht Kommunen sowie in Bayern im „Zentrum Bayern Familie und Soziales (ZBFS)“ und bei den antragstellenden Bürgerinnen und Bürgern erhoben werden. Dies stellte nicht nur hohe Anforderungen an die methodische Ausrichtung des Projektes, sondern auch an die Projektor- ganisation und Projektkoordination.

Da die am Projekt beteiligten Verwaltungsstellen in verschie- denen Bundesländern lagen, musste eine detaillierte Inter- viewplanung vorgenommen werden. Hierbei galt es auch zu berücksichtigen, die einzelnen Verwaltungsstellen nicht über Gebühr mit Befragungen vor Ort zu belasten, da diese in der Regel neben der eigentlichen Tätigkeit stattfanden.

3.1 Datenerhebung bei Bürgerinnen und Bürgern

Für die Befragung der Bürgerinnen und Bürger wurden ver- schiedene Erhebungsmethoden eingesetzt. Es wurden so- wohl persönliche Interviews vor Ort in den Elterngeldstellen als auch telefonische Interviews und schriftliche Befragun- gen durchgeführt. Bei den persönlichen Befragungen wur- den die antragstellenden Bürgerinnen und Bürger zum einen in den Elterngeldstellen, also am Ort der Erfüllung der Informationspflicht, befragt. Zum anderen wurden verschie- dene öffentliche Einrichtungen in den beteiligten Kommu- nen besucht, in denen junge Eltern anzutreffen sind. So fan- den persönliche Interviews u. a. in Familienbildungsstätten, Kinderkrippen und Krabbelstuben statt. Hier war es auch möglich, Antragstellerinnen und Antragsteller zu intervie- wen, die ihre Anträge online oder per Post bei der Eltern- geldstelle eingereicht hatten. Außerdem konnten in diesen Einrichtungen sowohl Antragsteller gefunden werden, die eine fachliche Beratung in Anspruch genommen hatten, als auch solche, die den Antrag ohne zusätzliche Hilfestellung gestellt haben. Die Interviews in den Einrichtungen haben dazu beigetragen, die Datenerhebung auf eine möglichst breite Basis zu stellen.

Darüber hinaus wurden neben Antragstellerinnen und Antragstellern aus den beteiligten Kommunen auch Bürge- rinnen und Bürger befragt, die ihren Antrag auf Elterngeld in anderen, nicht am Projekt teilnehmenden Kommunen ein- gereicht hatten. Diese wurden vorab schon zur Antragstel- lung für das Kindergeld befragt und hatten die Bereitschaft signalisiert, auch zum Elterngeld Auskunft zu geben. Da das Antragsverfahren bundesweit einheitlich verläuft, war dies möglich, ohne Abstriche an den Ergebnissen bezogen auf die teilnehmenden Kommunen machen zu müssen. Diese Befragungen wurden zum größten Teil schriftlich, teilweise jedoch auch telefonisch durchgeführt.

Um auch mit Eltern in Kontakt zu kommen, denen der Eltern- geldbescheid bereits zugestellt worden war, schrieben die Kommunen entweder Eltern aus ihrem Adressbestand an oder legten den aktuellen Bescheiden ein Informations-

⁶⁾ Die Feldarbeit hat ergeben, dass die Anträge auf Elternzeit in den Elterngeldstellen weit überwiegend von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des mittleren Dienstes bearbeitet werden.

schreiben zum Projekt bei. Die Eltern wurden gebeten, über eine kostenlose Telefonnummer Kontakt mit dem Statistischen Bundesamt für ein telefonisches Interview aufzunehmen.

Insgesamt wurden 401 Befragungen durchgeführt. Tabelle 1 stellt dar, wie sich die Befragungen auf die einzelnen Kommunen und Landkreise und die verschiedenen Befragungsarten verteilen.

Tabelle 1: Durchgeführte Bürgerbefragungen nach Landkreisen/Kommunen und Befragungsarten

Landkreis/ Kommune	Befragungen insgesamt	Telefon- inter- views	Vor-Ort-Befragung			Schrift- liche Befragung
			zu- sammen	Amt	extern	
Cottbus	37	4	33	–	33	–
Dahme- Spreewald	19	1	18	4	14	–
Elbe-Elster	24	2	22	2	20	–
Heinsberg	19	9	10	10	–	–
Münster	67	45	21	21	–	1
Oberhavel	16	1	15	1	14	–
Potsdam	33	10	23	7	16	–
Düren	26	–	26	11	15	–
Rhein-Sieg	24	5	18	4	14	1
Nürnberg	29	–	29	24	5	–
Sonstige	107	–	2	–	2	105
Insgesamt ...	401	77	217	84	133	107

Für die Befragung wurde neben dem Standardfragebogen ein für dieses Projekt entwickelter Zusatzfragebogen eingesetzt. Der Zusatzfragebogen enthielt u. a. Fragen zur Verständlichkeit der Antragsformulare und zur Art der Antragstellung (persönlich, online, postalisch). Bei Bürgerinnen und Bürgern, deren Elterngeldanträge bereits beschieden waren, wurde außerdem nach dem Zeitraum zwischen dem Einreichen der vollständigen Antragsunterlagen und dem Erhalt des Bescheids gefragt.

3.2 Datenerhebung in der Verwaltung

Die Datenerhebungen in den Verwaltungen wurden von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Statistischen Bundesamtes in einem zweistufigen Verfahren durchgeführt.

In einem ersten Schritt wurden ausführliche telefonische Vorgespräche mit den beteiligten Elterngeldstellen geführt. Hierbei wurden die grundlegenden organisatorischen Rahmenbedingungen für die eigentlichen Arbeitsprozesse ermittelt. Dieses qualitative Vorgespräch wurde anhand eines vom Statistischen Bundesamt für diese Zwecke entwickelten standardisierten Gesprächsleitfadens durchgeführt. Ziel war es, schon zu einem sehr frühen Zeitpunkt im Erhebungsprozess möglichst viele qualitative Informationen über zentrale organisatorische und prozessrelevante Sachverhalte der Elterngeldstelle zu erhalten. Dadurch konnten die Vor-Ort-Termine inhaltlich optimal vorbereitet und zugleich zeitintensive und unnötige Doppelbefragungen vermieden werden. Insgesamt gesehen wurde dadurch die Belastung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Elterngeldstellen

mit Befragungen verhältnismäßig gering gehalten, was die Elterngeldstellen sehr positiv bewerteten.

Geklärt wurden im ersten Gespräch auch quantitative Sachverhalte, wie zum Beispiel die Anzahl der zu bearbeitenden Anträge, aber auch qualitative Aspekte, wie die interne Arbeitsorganisation und die technische Ausstattung der Elterngeldstelle sowie die Serviceleistungen der Elterngeldstelle für die Antragstellerinnen und Antragsteller.

An das explorative Vorgespräch schloss sich der bis zu dreitägige Vor-Ort-Termin in der Elterngeldstelle an. Dabei stand im Mittelpunkt, die behördenspezifischen Bearbeitungsprozesse bei der Antragsbearbeitung detailliert herauszuarbeiten. Hier konnte auf die Basisinformationen aus dem Vorgespräch zurückgegriffen werden. So wurde der allgemeine Befragungsleitfaden für die einzelne Elterngeldstelle auf Basis der bereits erhobenen Informationen angepasst.

Zunächst wurde der Bearbeitungsprozess als Ganzes gemeinsam mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in differenzierten Einzelschritten herausgearbeitet. Daran anschließend mussten diese Einzelschritte in die oben genannten Standardaktivitäten transferiert werden. Dieser Schritt war – wegen der notwendigen Abstraktion – nicht immer problemlos zu vollziehen, da die standardisierten Aktivitäten des Standardkosten-Modells für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Elterngeldstellen nicht immer einfach zugänglich waren. Hinzu kam, dass hierbei Informationen verdichtet und gegebenenfalls neu strukturiert werden mussten. Hierfür waren intensive Einzel-, aber auch Gruppengespräche erforderlich, die zum Teil sehr viel Zeit in Anspruch nahmen. Um die „Übersetzung“ des Bearbeitungsprozesses in die Standardaktivitäten des Standardkosten-Modells für die Befragten zu erleichtern, wurde eine „Kartenspiel-Technik“ eingesetzt, wobei jede der Karten für eine Standardaktivität stand. Die Befragten hatten so die Möglichkeit, die einzelnen Karten (Standardaktivitäten) solange in ihrer Reihenfolge zu verändern, bis der aus ihrer Sicht bestmögliche Standardprozess für die Bearbeitung der Elterngeldanträge abgebildet war.

Nach der detaillierten Ermittlung des Standardprozesses wurden die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter schließlich gebeten, für jede der Standardaktivitäten die entsprechende Bearbeitungszeit in Minuten zu nennen. Konnten mehrere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter befragt werden, so wurde in Gruppendiskussionen versucht, eine einheitliche Zeitvorstellung zu gewinnen.

4 Ausgewählte Erhebungsergebnisse

Nachfolgend werden einige ausgewählte Ergebnisse aus den Datenerhebungen bei den Bürgerinnen und Bürgern und in den Verwaltungsstellen dargestellt. Die umfassenden Ergebnisse des Projektes können dem Projektbericht der Bundesregierung und des Nationalen Normenkontrollrates entnommen werden.⁷⁾

⁷⁾ Siehe Fußnote 3, hier: S. 41 ff.

4.1 Antragstellung des Bürgers

Aus den Interviews mit Bürgerinnen und Bürgern, die Elterngeld beantragt haben, konnte über alle beteiligten Kommunen hinweg ein Standardprozess ermittelt werden, der die in Übersicht 3 aufgeführten fünf Standardaktivitäten enthält. In nicht ganz der Hälfte der Fälle wurde darüber hinaus fachliche Beratung in Anspruch genommen (Standardaktivität 2).

Übersicht 3: Standardprozess Bürger

Standardaktivität	Beschreibung
(1) Sich über die gesetzliche Verpflichtung informieren	Die Art und Weise der Informationsbeschaffung ist vom Angebot der Kommune abhängig. Besonders häufig wird die Broschüre des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend verwendet. Außerdem gaben viele Befragte an, sich auch bei Freunden und Bekannten über das Elterngeld zu informieren.
(2) Fachliche Beratung in Anspruch nehmen	Antragsteller, die beim Ausfüllen des Antragsformulars und/oder der Beschaffung der erforderlichen Nachweise Probleme haben, wenden sich mit ihren Fragen an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Elterngeldstelle. Dies erfolgt entweder persönlich, per Telefon oder per E-Mail.
(3) Daten und Informationen sammeln und zusammenstellen	Das Antragsformular kann entweder online über die Internetseiten der Kommunen oder des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend heruntergeladen werden. In den Elterngeldstellen, vielen Krankenhäusern, Standesämtern oder Bürgerbüros liegen die Formulare zudem in Papierform aus. Anschließend werden die relevanten Unterlagen (Geburtsurkunde, Einkommensbelege, Bescheinigung der Krankenkasse über das Mutterschaftsgeld usw.) zusammengestellt.
(5) Formulare ausfüllen und/oder ausfüllen lassen	Die Formulare können entweder per Hand oder am Computer ausgefüllt werden. Zunächst werden die persönlichen Daten des Kindes und der Eltern aufgenommen, danach die Angaben zum Einkommen, zur Erwerbstätigkeit und zum Bezugszeitraum.
(7) Daten und Informationen an die zuständige Stelle übermitteln	Die Antragsunterlagen können persönlich bei der Elterngeldstelle abgegeben oder auch per Post dorthin gesandt werden. In manchen Bundesländern ist auch eine elektronische Übermittlung möglich. Originalunterschriften sowie die erforderlichen Nachweise müssen dennoch postalisch oder persönlich übermittelt werden.
(9) Unterlagen kopieren und abheften/speichern	Kopien fallen vor allem bei den Einkommensnachweisen an, da diese dem Antrag nicht im Original beigelegt werden dürfen. Den Eltern wird empfohlen, alle Dokumente für die Antragstellung gesammelt aufzubewahren.

Durchschnittlicher Zeitaufwand für die Beantragung von Elterngeld

Ohne Beratungsleistungen in Anspruch zu nehmen benötigen die Antragstellerinnen und Antragsteller im Median 135 Minuten, um Elterngeld zu beantragen. Nehmen sie Beratung in Anspruch, erhöht sich der zeitliche Aufwand für den gesamten Antragsprozess auf 185 Minuten, dabei schlägt die Beratung mit durchschnittlich 20 Minuten zu Buche.

Dies zeigt, dass Eltern vor allem dann Beratung wünschen, wenn sie Probleme mit der Beantragung haben. Zieht man die 20 Minuten Beratungszeit ab, zeigt sich, dass der Standardprozess in diesen Fällen mit 165 Minuten gut ein Fünftel länger dauert als bei Anträgen ohne Beratung. Der höhere Zeitaufwand war ausschließlich auf das Zusammenstellen der Unterlagen zurückzuführen (60 Minuten gegenüber 30 Minuten). Oft handelt es sich hierbei um eher schwierige und umfangreiche Fälle (z. B. bei Selbstständigen oder während der Auszahlungsphase des Elterngeldes Teilzeiterwerbstätigen, die schon im Vorfeld der Beratung die Antragsteller/-innen sehr viel Zeit kosten).

Durchschnittliche Dauer vom Antrag bis zum Bescheid

Aus den Angaben der Befragten ergab sich, dass die Antragsteller/-innen im Durchschnitt etwa einen Monat warten mussten, bis ihr Antrag beschieden war, wobei die Hälfte der Anträge in weniger als drei Wochen bearbeitet wurde.

Ausgewählte qualitative Ergebnisse zum Antragsverfahren

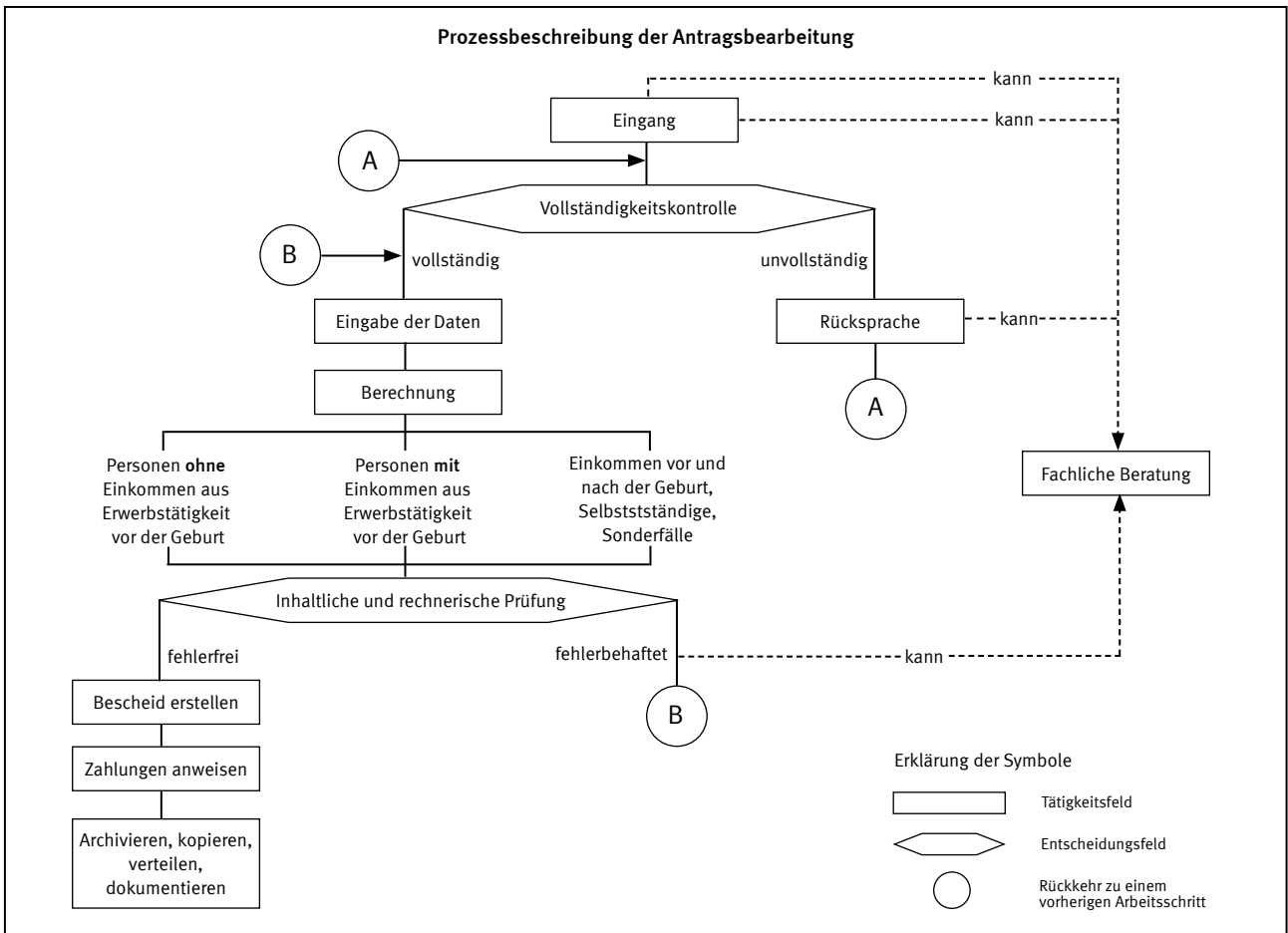
Jede(r) dritte Befragte fand das Antragsformular unverständlich. Insbesondere wurden hierbei sprachliche Aspekte (z. B. die „Amtssprache“) und Schwierigkeiten mit dem Begriff des Einkommens und dessen Berechnung genannt. Dadurch hatten viele Antragstellerinnen und Antragsteller Probleme, die erforderlichen Nachweise (z. B. Lohn- und Gehaltsabrechnungen, Nachweis der Krankenkasse und des Arbeitgebers über den Erhalt von Mutterschaftsgeld, Kopie der Geburtsurkunde) vollständig und korrekt vorzulegen.

Rund 50% der Befragten wünschten sich ein Onlineverfahren, um Elterngeld zu beantragen.

4.2 Antragsbearbeitung in den Elterngeldstellen

Die einzelnen Arbeitsschritte in den Elterngeldstellen, ausgehend vom Eingang des Antrags über die Bearbeitung, das Prüfen der Daten, die Erstellung des Bescheids bis zu dessen Versand einschließlich der Zahlungsanweisung sind im Schaubild dargestellt.

Der Ablauf der Antragsbearbeitung und die einzelnen Arbeitsschritte sind in den Kommunen weitgehend homogen. Nach dem Eingang des Elterngeldantrags erfolgt zunächst eine Vollständigkeitskontrolle, aus der sich möglicherweise Rückfragen ergeben bzw. die dazu führt, dass Unterlagen nachgefordert werden müssen. Bei vollständigen Anträgen beginnt die Bearbeitung des Falles. Es werden die Daten der Eltern und des Kindes eingegeben. Ein eventuell vorhandenes Einkommen vor, aber auch nach der Geburt fließt als eine zentrale Größe in die Berechnung der Höhe des Elterngeldes ein. Nach der abschließenden inhaltlichen und rechnerischen Prüfung – und gegebenenfalls notwendigen Korrekturen – wird ein Bescheid erstellt und die Auszahlung angewiesen.



Fachliche Beratung kann zu verschiedenen Zeitpunkten der Antragstellung in Anspruch genommen werden. Neben einer Beratung im Vorfeld der Antragstellung werden Anträge oft persönlich abgegeben. Hierbei können offene Fragen sofort geklärt werden und alle Unterlagen auf Vollständigkeit geprüft werden. Treten während der Bearbeitung des Antrages oder auch noch während des Elterngeldbezuges Fragen bei den Eltern auf, werden diese zeitnah geklärt.

Der Aufwand für die Bearbeitung der Anträge auf Elterngeld in den Verwaltungen variiert mit der Komplexität des Antrags. Am einfachsten zu bearbeiten sind Anträge von Elternteilen, die vor der Geburt des Kindes kein Einkommen aus Erwerbstätigkeit erzielt haben. Den größten Bearbeitungsaufwand verursachen Anträge von Eltern, die sowohl vor der Geburt des Kindes als auch danach – während des Elterngeldbezugs – ein Erwerbseinkommen erzielen, da in diesen Fällen eine Einkommensprognose für den Bezugszeitraum erstellt werden muss.

Nachdem die einzelnen Arbeitsschritte identifiziert waren, wurde vom Statistischen Bundesamt zusammen mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Elterngeldstellen der Bearbeitungsprozess gemäß der Methodik des Standardkosten-Modells standardisiert. Hierzu wurden die identifizierten Arbeitsschritte den 15 Standardaktivitäten der

Verwaltung zugeordnet. Die für die Praxis der Elterngeldbearbeitung relevanten Standardaktivitäten geben den Standardprozess wieder. Übersicht 4 zeigt die fünf zeitaufwendigsten Standardaktivitäten.⁸⁾

Die Bearbeitungsdauer eines Elterngeldantrages in der Verwaltung ist vor allem von zwei Aspekten abhängig:

- Zum einen ist die Komplexität entscheidend. Wurde vor der Geburt des Kindes kein Erwerbseinkommen erzielt (43 % der Fälle), beträgt die Bearbeitungszeit im Median lediglich 34 Minuten. Diese Anträge werden pauschal mit dem Grundbetrag von 300 Euro beschieden. Bei in die Berechnung der Höhe des Elterngeldes mit einzubeziehendem Einkommen aus Erwerbsarbeit vor der Geburt des Kindes erhöht sich die Bearbeitungszeit auf 60 Minuten. Dies trifft für die Hälfte der Elterngeldanträge zu. Mit 115 Minuten am zeitaufwendigsten sind diejenigen Bearbeitungsfälle, bei denen in die Berechnung Einkommen der Eltern vor und nach der Geburt des Kindes einzubeziehen ist. Dies trifft auf 7 % aller Anträge zu (siehe Tabelle 2).⁹⁾
- Neben dem Aufwand für die eigentliche Antragsbearbeitung fällt in den Elterngeldstellen ein nicht unerheblicher Aufwand für persönliche, telefonische und

⁸⁾ Für die Gesamtdarstellung des Standardprozesses siehe Bundeskanzleramt/Nationaler Normenkontrollrat, Fußnote 3, hier: S. 37.

⁹⁾ Für detaillierte Angaben zu den Bearbeitungszeiten, differenziert nach Standardaktivitäten, siehe Fußnote 8.

Übersicht 4: Standardprozess Verwaltung: die fünf zeitaufwendigsten Standardaktivitäten

Standardaktivität (S)	Beschreibung
(S 2) Daten und Informationen sichten und zusammenstellen, einschließlich Vollständigkeitsprüfung	Die eingegangenen Antragsunterlagen werden zu einer Akte zusammengefasst und auf Vollständigkeit geprüft.
(S 3) Fehlende Daten und Informationen einholen, Rückfragen stellen	In mehr als 90 % der Fälle sind die Anträge nicht vollständig ausgefüllt oder die Angaben sind nicht eindeutig. Zum anderen fehlen häufig Unterlagen und Nachweise, die von der Elterngeldstelle entweder direkt persönlich oder schriftlich nachgefordert werden müssen. In manchen Fällen sind zudem Anfragen bei anderen Stellen, zum Beispiel bei Krankenkassen, notwendig.
(S 4) Formulare ausfüllen bzw. vervollständigen und/oder Daten erfassen	Die Angaben aus den Antragsformularen und Nachweisen werden zu einer elektronischen Akte zusammengefasst. Die Dateneingabe erfolgt grundsätzlich per Hand.
(S 5) Berechnungen und/oder Bewertungen durchführen	Wird das Elterngeld als Lohnersatzleistung in Anspruch genommen, fallen umfangreiche Berechnungen zum Einkommen vor der Geburt des Kindes an. Wird auch während des Bezugszeitraums Erwerbseinkommen erzielt, ist darüber hinaus eine Einkommensprognose zu erstellen.
(S 6) Ergebnisse prüfen und gegebenenfalls korrigieren	Im Rahmen der internen Qualitätssicherung in den Elterngeldstellen wird jede Akte zunächst durch den Sachbearbeiter selbst, daran anschließend durch einen anderen Sachbearbeiter geprüft (Vier-Augen-Prinzip). Die zweite Prüfung wird, je nach Elterngeldstelle, entweder für jede Akte oder für eine definierte Stichprobe aus den Akten durchgeführt.

schriftliche Beratungsleistungen an. Diese aufwendige Beratungsarbeit reduziert jedoch auch die Fehlerhaftigkeit der eingereichten Anträge und führt damit zu einer Optimierung des Bearbeitungsprozesses als Ganzen. Nehmen Eltern in einer oder mehreren Phasen der Elterngeldbeantragung Beratung in Anspruch, dauert diese im Durchschnitt 20 Minuten.

Tabelle 2: Durchschnittliche Bearbeitungszeiten in den Kommunen, abhängig von der Fallgruppe und ob Beratung wahrgenommen wurde

Fallgruppe	Bearbeitungszeit ohne Beratung (Median)	Bearbeitungszeit mit Beratung (Median)	Häufigkeit
Personen ohne Einkommen aus Erwerbstätigkeit vor der Geburt	34 Minuten	54 Minuten	43%
Personen mit Einkommen aus Erwerbstätigkeit vor der Geburt	60 Minuten	80 Minuten	50%
Personen mit Einkommen vor und nach der Geburt, Selbstständige, Sonderfälle	115 Minuten	135 Minuten	7%
Häufigkeit	57%	43%	-

Neben der Beschreibung eines Standardprozesses für die Bearbeitung eines Elterngeldantrages über alle Kommunen hinweg wurden für alle beteiligten Kommunen spezifische Kommunenprofile entwickelt. Diese Profile enthalten qualitative Ausführungen zur Organisation und Aufgabenteilung in den Behörden, zu Serviceleistungen und zu spezifischen Verwaltungsprozessen einschließlich einiger zentraler quantitativer Ergebnisse. Alle Kommunenprofile sind im gemeinsamen Abschlussbericht des Bundeskanzleramtes und des Nationalen Normenkontrollrates enthalten.

4.3 Im Rahmen der Feldarbeit genannte Vereinfachungsvorschläge (Auswahl)

Sowohl aus Sicht der Antragstellerinnen und Antragsteller als auch aus Sicht der Verwaltung konnten im Rahmen der Feldarbeit Vereinfachungsvorschläge bezogen auf das Elterngeldantragsverfahren gemacht werden. Nachfolgend werden einige Vorschläge kurz skizziert. Hervorgehoben werden muss, dass die Vorschläge lediglich deskriptiv genannt werden, ohne sie inhaltlich zu bewerten und ohne einzuschätzen, ob sie praktikabel und umsetzbar sind. Alle Vorschläge wurden bei einem Workshop mit den Projektbeteiligten diskutiert; sie inhaltlich zu bewerten und ihre Umsetzbarkeit zu prüfen, liegt nun in der Verantwortung der zuständigen Stellen und Institutionen der einzelnen Ebenen.

Aus Sicht der befragten Antragstellerinnen und Antragsteller wurden Vereinfachungsvorschläge in Bezug auf das Antragsformular, die beizubringenden Nachweise, ein mögliches Onlineverfahren sowie im Hinblick auf die Bereitstellung von Informationen zum Elterngeld selbst gemacht.

– Antragsformular und Antragstellung

Das Ausfüllen des Antragsformulars bereitet vielen Eltern Probleme. Verständlichere Formulierungen sowie eine übersichtlichere Antragsgestaltung, zum Beispiel durch eine Ausrichtung an Lebenslagen, könnten hier nach Auffassung der Befragten zu Verbesserungen führen. Präzisere Informationen werden gewünscht, wenn Partnermonate in Anspruch genommen werden. Hier ist den Eltern oft nicht klar, welche Nachweise vorgelegt werden müssen. Das Elterngeld orientiert sich bei der Berechnung am Tag der Geburt des Kindes (Prinzip der Lebensmonate). Hier wurde mehrfach eine Umstellung auf Kalendermonate gewünscht, um zum Beispiel bei der Beantragung von Partnermonaten im Einklang mit der Aufnahme der Erwerbstätigkeit zu bleiben. Zusätzlich wünschen sich viele Eltern, dass ein medienbruchfreies Onlineverfahren eingerichtet wird, mit dem das Elterngeld beantragt werden kann. Hierbei würden die Antragstellerinnen und Antragsteller durch das Formular geleitet werden. Hinweisfelder könnten Erklärungen zu einzelnen Feldern anbieten. Dies verringerte die Fehlerhaftigkeit und auch den Anteil der unvollständig in den Ämtern eingehenden Anträge, was weniger Rückfragen notwendig machte und auch positiven Einfluss auf die Zeitdauer bis zur Antragsbescheidung hätte.

– Informationsbereitstellung

Viele Antragstellerinnen und Antragsteller wünschen sich mehr Informationen für die Beantragung von Eltern-

geld. So könnte in den Kommunen, in denen nach der Geburt des Kindes ein Hausbesuch stattfindet, auch eine erste Beratung im Rahmen des Hausbesuches erfolgen. Zusätzlich könnte Informationsmaterial bei Frauenärzten oder in Geburtskliniken ausgelegt werden. Denkbar wäre auch, dass im Rahmen von Geburtsvorbereitungskursen eine Informationsveranstaltung angeboten wird. Um den zu erwartenden Auszahlungsbetrag besser einschätzen zu können, wünschen sich viele Eltern Rechenbeispiele oder einen Elterngeldrechner im Internet.

Von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Elterngeldbehörden wurden Vereinfachungsvorschläge im Zusammenhang mit dem Elterngeldverfahren, dem Antragsvordruck, dem Informationsangebot und der Beratung von Antragstellerinnen und Antragstellern gemacht:

– Antragsformular

Um unwissentlich fehlerhafte Angaben der Antragsteller zu minimieren, wären Präzisierungen und genauere Erläuterungen von erforderlichen Angaben im Antragsvordruck sinnvoll. Begriffe im Zusammenhang mit dem Bezugszeitraum von Elterngeld und mit Geschwisterkindern sollten genauer erläutert werden.

– Informationsangebot und Beratung

Elterngeld sollte deutlicher als Einkommensersatzleistung herausgestellt werden. In vielen Fällen wird es von den Antragstellerinnen und Antragstellern als staatliche Zusatzleistung missverstanden. Außerdem könnte eine noch intensivere Beratung bereits im Vorfeld der Antragstellung viele Probleme bei den Antragstellerinnen und Antragstellern als auch bei der späteren Bearbeitung der Anträge und der Zusammenstellung der notwendigen Nachweise verringern.

– Verfahrensvereinfachungen

Auch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Elterngeldstellen haben auf die Problematik im Zusammenhang mit der Anwendung von Lebensmonaten anstelle von Kalendermonaten bei der Bearbeitung des Elterngeldes hingewiesen. Nach den geltenden Bestimmungen muss für die Ermittlung des Anspruchs vor allem dann, wenn während der Elternzeit eine Erwerbstätigkeit ausgeübt wird, eine aufwendige Umrechnung von Kalendermonaten auf Lebensmonate vorgenommen werden. Dies führt nicht nur in den Verwaltungen zu entsprechendem Aufwand, sondern auch bei den Arbeitgebern, die zentrale Informationen bereitstellen müssen. Die Höhe des Elterngeldes richtet sich nach dem Erwerbseinkommen, das während der zwölf Monate vor der Geburt des Kindes erzielt wurde. Waren die Eltern in einem abhängigen Beschäftigungsverhältnis, so erfolgt der Einkommensnachweis durch die monatlichen Gehalts- oder Lohnbescheinigungen. Das Zusammenstellen der notwendigen Bescheinigungen verursacht sowohl auf Seiten der Antragsteller als auch – über die Sachaufklärung – bei den Behörden einen erheblichen Aufwand. Hinzu kommt, dass Steuerklassenwechsel und die Nichtberücksichtigung zum Beispiel von Sonder- und Einmalzahlungen zu einem hohen Berechnungsaufwand führen. Über eine Pauschalierung ließe sich aus Sicht der befragten Sachbearbeiterinnen

und Sachbearbeitern eine merkliche Arbeitserleichterung erzielen.

5 Praktische Erfahrungen aus dem Projekt

Die Untersuchung hat deutlich gemacht, dass das Ausmaß der Belastung sowohl bei der Beantragung von Elterngeld als auch bei der Bearbeitung der entsprechenden Anträge im Wesentlichen von der Erwerbssituation der Antragstellerinnen und Antragsteller vor und nach der Geburt des Kindes bestimmt wird. Sobald für die Ermittlung des Auszahlungsbetrags Einkommen aus Erwerbsarbeit zu berücksichtigen ist, steigt sowohl für die Antragstellerinnen und Antragsteller als auch für die vollziehende Behörde der Arbeitsaufwand.

Die Befragung der Bürgerinnen und Bürger hat deutlich gezeigt, dass persönliche Beratung auch in Zeiten zunehmender Internetnutzung von zentraler Bedeutung ist. Gute Beratung im Vorfeld und während des Prozesses der Beantragung reduziert die Fehlerhaftigkeit der Anträge und wird von vielen Antragstellerinnen und Antragstellern gewünscht.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass eine Messung bürokratischer Lasten nach dem Standardkosten-Modell auch ebenenübergreifend möglich ist und zu belastbaren Ergebnissen führt. Die vertrauensvolle Zusammenarbeit der verantwortlichen Stellen bei Bund, Ländern und Kommunen hat es ermöglicht, die Elterngeldbeantragung sowohl aus der Bürger- wie aus der Verwaltungsperspektive zu beschreiben und zu analysieren. Hierbei sind im Vollzugsprozess Unterschiede deutlich geworden, die in einer Vielzahl von Vereinfachungsvorschlägen mündeten. Alle Beteiligten hatten über den gemeinsamen Erfahrungsaustausch die Möglichkeit, voneinander zu lernen und positive Praxisbeispiele zu übernehmen. Die Zusatzbefragung der Bürgerinnen und Bürger, die über das übliche Fragenprogramm des Standardkosten-Modells hinausging, brachte wertvolle Informationen für eine kritische Reflexion der eigenen Arbeit innerhalb der Verwaltung. Es hat sich außerdem gezeigt, dass bei künftigen Projekten dieser Art die Beratungsleistung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Behörden als eine zentrale Aufgabe einer noch spezifischeren Betrachtung unterzogen werden sollte. Das Projekt hat auch deutlich gemacht, dass Beratung einen wesentlichen Anteil an der zeitlichen Belastung hat.

Wichtig ist es darauf hinzuweisen, dass durch die Fokussierung auf die Methodik des Standardkosten-Modells im Projekt keine umfassende Prozessanalyse durchgeführt wurde. Da der Schwerpunkt auf die Erhebung des Zeitaufwandes als zentrale Größe der Belastung gesetzt wurde, war die Untersuchung überwiegend inputorientiert. Eine qualitative Bewertung des Elterngeldverfahrens ist mit den Ergebnissen der Untersuchung nicht möglich, das heißt die Arbeitsabläufe wurden in Bezug auf ihre Dauer betrachtet, die Arbeitsqualität wurde nicht bewertet. Ein Rückschluss von der Bearbeitungsdauer auf die Qualität der Antragsbearbeitung ist daher nicht möglich. Insofern muss mit einer „kürzeren“ durchschnittlichen Bearbeitungsdauer in den Verwaltungen nicht automatisch auch ein „besseres“ Verfahren verbunden sein. [uu](#)

Auszug aus Wirtschaft und Statistik

© Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2010

Vervielfältigung und Verbreitung, auch auszugsweise, mit Quellenangabe gestattet.

Herausgeber: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden

Schriftleitung: Roderich Egeler
Präsident des Statistischen Bundesamtes
Verantwortlich für den Inhalt:
Brigitte Reimann,
65180 Wiesbaden

- Telefon: +49 (0) 6 11/75 2086
- E-Mail: wirtschaft-und-statistik@destatis.de

Vertriebspartner: SFG Servicecenter Fachverlage
Part of the Elsevier Group
Postfach 43 43
72774 Reutlingen
Telefon: +49 (0) 70 71/93 53 50
Telefax: +49 (0) 70 71/93 53 35
E-Mail: destatis@s-f-g.com

Erscheinungsfolge: monatlich



Allgemeine Informationen über das Statistische Bundesamt und sein Datenangebot erhalten Sie:

- im Internet: www.destatis.de

oder bei unserem Informationsservice
65180 Wiesbaden

- Telefon: +49 (0) 6 11/75 24 05
- Telefax: +49 (0) 6 11/75 33 30
- www.destatis.de/kontakt