Bundesrechnungshof

# Abschließende Mitteilung

an das Bundesministerium für Bildung und Forschung

über die Prüfung

# zum Vollzug des Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetzes (Thüringen)

Vollzug des AFBG im Landesverwaltungsamt

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: III 2 - 2020 - 0753/3 2. September 2022

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

**Inhaltsverzeichnis**


| | | |
|---|---|---|
| 0 | Zusammenfassung | 6 |
| 1 | Einführung | 12 |
| 1.1 | Definition, Aufgaben und Ziele des AFBG | 12 |
| 1.2 | Finanzierung, Haushaltsmittel und Geförderte | 12 |
| 1.3 | Zuständigkeiten | 13 |
| 1.4 | Ablauf der Prüfung, Erhebungsstellen und Prüfungsgegenstand | 14 |
| 2 | Onlineangebote für Interessierte am Aufstiegs-BAföG | 15 |
| 2.1 | Online Förderrechner | 15 |
| 2.1.1 | Sachverhalt | 15 |
| 2.1.2 | Würdigung | 16 |
| 2.1.3 | Empfehlung | 16 |
| 2.1.4 | Stellungnahme | 17 |
| 2.1.5 | Abschließende Würdigung | 17 |
| 2.2 | Elektronische Antragstellung | 17 |
| 2.2.1 | Sachverhalt | 17 |
| 2.2.2 | Würdigung | 20 |
| 2.2.3 | Empfehlung | 21 |
| 2.2.4 | Stellungnahme | 21 |
| 2.2.5 | Abschließende Würdigung | 21 |
| 2.3 | Aktualität der Angaben auf den Internetseiten der Länder | 22 |
| 2.3.1 | Sachverhalt | 22 |
| 2.3.2 | Würdigung | 22 |
| 2.3.3 | Empfehlung | 23 |
| 2.3.4 | Stellungnahme | 23 |
| 2.3.5 | Abschließende Würdigung | 23 |
| 3 | Auswirkungen des 4. AFBG-Änderungsgesetzes | 23 |
| 3.1 | Sachverhalt | 23 |
| 3.1.1 | Erweiterte Fördermöglichkeiten und verbesserte Leistungen | 23 |

| | | |
|---|---|---|
| 3.1.2 | Verbesserte Fördermöglichkeiten und Leistungen in der Erzieherausbildung | 24 |
| 3.1.3 | Auswirkungen der Fachschulordnungen auf den AFBG-Vollzug | 26 |
| 3.2 | Würdigung | 28 |
| 3.3 | Empfehlung | 29 |
| 3.4 | Stellungnahme | 29 |
| 3.5 | Abschließende Würdigung | 30 |
| 4 | Antragsbearbeitung im Landesverwaltungsamt | 31 |
| 4.1 | Mehrfacherfassung in der Antragsbearbeitung | 31 |
| 4.1.1 | Sachverhalt | 31 |
| 4.1.2 | Würdigung | 33 |
| 4.1.3 | Empfehlung | 33 |
| 4.1.4 | Stellungnahme | 33 |
| 4.1.5 | Abschließende Würdigung | 34 |
| 4.2 | Bearbeitungsdauer im Landesverwaltungsamt | 34 |
| 4.2.1 | Sachverhalt | 34 |
| 4.2.2 | Würdigung | 37 |
| 4.2.3 | Empfehlung | 39 |
| 4.2.4 | Stellungnahme | 39 |
| 4.2.5 | Abschließende Würdigung | 40 |
| 4.3 | Vorschussgewährung beim Landesverwaltungsamt | 41 |
| 4.3.1 | Sachverhalt | 41 |
| 4.3.2 | Würdigung | 43 |
| 4.3.3 | Empfehlung | 44 |
| 4.3.4 | Stellungnahme | 44 |
| 4.3.5 | Abschließende Würdigung | 44 |
| 5 | Kommunikationswege zwischen der Bundes- und der Fachaufsicht | 45 |
| 5.1 | Bundes- und Fachaufsicht in der OBLAFBG-Sitzung | 45 |
| 5.1.1 | Sachverhalt | 45 |
| 5.1.2 | Würdigung | 46 |
| 5.1.3 | Empfehlung | 46 |

| | | |
|---|---|---|
| 5.1.4 | Stellungnahme | 46 |
| 5.1.5 | Abschließende Würdigung | 47 |
| 5.2 | Systemfehler im AFBiD-Fachverfahren für die Datenübersendung an die KfW | 47 |
| 5.2.1 | Sachverhalt | 47 |
| 5.2.2 | Würdigung | 48 |
| 5.2.3 | Empfehlung | 48 |
| 5.2.4 | Stellungnahme | 48 |
| 5.2.5 | Abschließende Würdigung | 49 |
| 5.3 | Ausbildungsstättenverzeichnis | 49 |
| 5.3.1 | Sachverhalt | 49 |
| 5.3.2 | Würdigung | 50 |
| 5.3.3 | Empfehlung | 51 |
| 5.3.4 | Stellungnahme | 51 |
| 5.3.5 | Abschließende Würdigung | 51 |
| 6 | Gesamtwürdigung | 52 |

## Abkürzungsverzeichnis

***A***

*ÄfA Ämter für Ausbildungsförderung*
*AFBG Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz*
*AFBiD AFBG im Dialog (Fachverfahren)*

***B***

*BAföG Bundesausbildungsförderungsgesetz*
*BMBF Bundesministerium für Bildung und Forschung*

***E***

*EfA-Projekt Einer für Alle–Projekt*

***H***

*HAMASYS Haushaltsmanagementsystem (Landeskassenverfahren)*

***K***

*KfW Kreditanstalt für Wiederaufbau*

***L***

*LHK Landeshauptkasse*

***N***

*nPA Neuer elektronischer Personalausweis*

***O***

*OBLAFBG Oberste Bundes- und Landesbehörden zum AFBG*

***T***

*TFM Thüringer Finanzministerium*
*ThürFSO-SW Thüringer Fachschulordnung für den Fachbereich Sozialwesen*
*TLRZ Thüringer Landesrechenzentrum*
*TMIK Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales*
*TMWWDG Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und digitale Gesellschaft*

***V***

*VwGo Verwaltungsgerichtsordnung*
*VZÄ Vollzeitäquivalente*

# 0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat den Vollzug des Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetzes (Aufstiegs-BAföG, AFBG) in Thüringen geprüft. Seine Erkenntnisse zu dessen Vollzug im Thüringer Landesverwaltungsamt hat er in dieser Prüfungsmitteilung zusammengefasst. Das Prüfungsergebnis berücksichtigt die Stellungnahme des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) vom 4. Juli 2022. Der Bundesrechnungshof stellt das Prüfungsergebnis wie folgt abschließend fest:

0.1 Das BMBF stellt Interessierten am Aufstiegs-BAföG auf seiner Homepage einen Online-Förderrechner zur Verfügung. Mit diesem können sie sich vorab den Betrag kalkulieren lassen, den sie maximal erhalten können. Der Online-Förderrechner weist Interessierten jedoch mit den vorhandenen Parametern nicht den tatsächlichen Förderbetrag aus. Der Bundesrechnungshof hat dem BMBF empfohlen zu prüfen, ob der Förderrechner überhaupt bzw. unter welchen Voraussetzungen er Interessierten tatsächlich belastbare Informationen über eine Förderung nach dem Aufstiegs-BAföG vermitteln kann.

Das BMBF hat den Förderrechner überprüft und in seiner Stellungnahme die Feststellungen des Bundesrechnungshofes bestätigt. Es hat angekündigt, den Förderrechner nicht weiterzuführen und ihn zeitnah von seiner Homepage zu entfernen.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMBF künftig nur dann Berechnungshilfen zur Verfügung stellt, wenn diese zutreffende Ergebnisse ermöglichen. Er schließt die Prüfung in diesem Punkt ab. (Tz. 2.1)

0.2 Die Länder sind seit dem 1. August 2016 verpflichtet, eine Antragstellung nach dem AFBG auch elektronisch zu ermöglichen. Thüringen und ein weiteres Land kamen dem bislang nicht nach. Das BMBF hat es versäumt, die Umsetzung dieser Vorgabe anzumahnen. Das BMBF hat angekündigt, AFBG-Digital einzuführen. Damit soll den Antragstellenden eine elektronische Antragstellung, ohne ein schriftformersetzendes und aufwendiges Authentisierungsverfahren, möglich sein. Der Bundesrechnungshof hat erwartet, dass das BMBF AFBG-Digital zeitnah umsetzt und sich dazu regelmäßig mit den Ländern austauscht.

Das BMBF hat erklärt, dass es sich bereits im Umsetzungsprozess von AFBG-Digital befinde. Es leiste fachliche Unterstützung sowie Koordination und strategische Steuerung. Eine zügige Realisierung werde angestrebt. Die Länder seien in dem gesamten Prozess involviert und hätten bereits Interesse an der Nachnutzung des Systems signalisiert. Daher erarbeite das BMBF aktuell gemeinsam mit den Ländern ein entsprechendes Verwaltungsabkommen.

Der Bundesrechnungshof nimmt die Ausführungen des BMBF zur Kenntnis. Die Entwicklung von AFBG-Digital wird der Bundesrechnungshof auch in seiner Prüfung zur

Umsetzung des Online-Zugangsgesetzes im BMBF weiter betrachten. Er fordert das BMBF auf, ihn über alle weiteren Schritte zeitnah zu informieren. (Tz. 2.2)

0.3 Die Länder verweisen oftmals mit eingefügten Hyperlinks auf die Homepage des BMBF. Einige Hyperlinks waren jedoch nicht mehr verfügbar. Unvollständige Angaben verfehlen den Zweck der Informationsgewinnung für Interessierte. Sie fördern auch nicht das Vertrauen in die Aktualität der zusammengestellten Informationen. Der Bundesrechnungshof hat erwartet, dass das BMBF die Länder dazu auffordert, ihre Internetseiten regelmäßig zu aktualisieren.

Das BMBF hat die Länder in der Sitzung der Obersten Bundes- und Landesbehörden für Ausbildungsförderung (OBLAFBG) vom Mai 2022 entsprechend aufgefordert.

Das BMBF ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt. Der Bundesrechnungshof schließt die Prüfung daher in diesem Punkt ab. (Tz. 2.3.)

0.4 Angehende Erzieherinnen und Erzieher verfügen grundsätzlich über ein Wahlrecht zwischen einer Förderung nach dem AFBG oder nach dem Schüler-BAföG. Sie ließen sich teilweise in den jeweils zuständigen (unterschiedlichen) Ämtern beraten. Dies hatte einen erhöhten Mehraufwand zur Folge. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, das Wahlrecht zwischen dem Schüler-BAföG und dem AFBG zu überdenken. Sollte sich das BMBF sodann für eine ausschließliche Förderung nach dem AFBG aussprechen, muss es schnellstmöglich bei den Ländern darauf hinwirken, dass die Fachschulordnungen bzw. Fortbildungspläne entsprechend den Anforderungen des AFBG angepasst werden.

Das BMBF hat mitgeteilt, dass es das Wahlrecht zwischen dem BAföG und dem AFBG für die Erzieherausbildung anlässlich der nächsten Gesetzesnovelle prüfen will. Zudem habe es in seiner letzten OBLAFBG-Sitzung an die Länder appelliert, nochmals auf die für die Prüfungsordnungen zuständigen Landesbehörden zuzugehen. Ziel sei eine andere Ausgestaltung der Fortbildungsordnungen und eine einheitliche Förderfähigkeit.

Der Bundesrechnungshof sieht, dass das BMBF das Wahlrecht zwischen dem Aufstiegs-BAföG und dem Schüler-BAföG überprüfen will. Zudem verkennt er nicht, dass das BMBF die Thematik der Prüfungsordnungen der Länder hinsichtlich der Förderfähigkeit nach dem AFBG besprochen hat. Ungewiss ist jedoch, ob und wann die Länder dies umsetzen werden. Das BMBF sollte sich dazu regelmäßig von den Ländern berichten lassen. Der Bundesrechnungshof fordert das BMBF auf, das 4. AFBG-ÄndG jetzt zu evaluieren und die Gesetzesnovelle unmittelbar vorzubereiten. Insbesondere im Hinblick auf eine einheitliche Förderfähigkeit in der Erzieherausbildung ist ein sofortiger Handlungsbedarf erforderlich. (Tz. 3)

0.5 Das Landesverwaltungsamt in Thüringen passte seine Arbeitsschritte beim Gesetzesvollzug seit einer Umstellung des Fachverfahrens nicht an. Dies hatte zur Folge, dass es Daten von Geförderten mehrfach erfassen musste. Gleichzeitig nutzte es die

Anwendungsmöglichkeiten des zur Verfügung stehenden Fachverfahrens nicht vollumfänglich aus. Der Bundesrechnungshof hatte dem BMBF empfohlen, sich in der nächsten OBLAFBG-Sitzung mit den Ländern zu dem Thema „Mehrfacherfassung“ auszutauschen. Nur so können die Länder von den Erfahrungen der anderen partizipieren.

Das BMBF gab an, der Empfehlung des Bundesrechnungshofes nachgekommen zu sein. Es habe die Thematik zum einen in der letzten OBLAFBG-Sitzung mit den Ländern erörtert. Zum anderen habe es eine Abfrage an die Länder versandt. Anhand dieser werde es die genaue Ausgestaltung der Antragsbearbeitung im Einzelnen auswerten.

Der Bundesrechnungshof sieht, dass das BMBF seiner Empfehlung nachgekommen ist. Er bittet das BMBF, ihn zeitnah über die Ergebnisse der Auswertung zu informieren. (Tz. 4.1)

0.6 In Thüringen führten gestiegene Antragszahlen in Verbindung mit einer kritischen Personalsituation am Landesverwaltungsamt zu einer überlangen Bearbeitungsdauer von bis zu sechs Monaten. Das BMBF führte im Oktober 2021 eine länderübergreifende Abfrage zu den Bearbeitungszeiten durch. Es forderte das Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und digitale Gesellschaft (TMWWDG) in seinem Schreiben vom Januar 2022 auf, die Bearbeitungsdauer beim Landesverwaltungsamt auf maximal zwölf Wochen zu verkürzen. Der Bundesrechnungshof hat das BMBF darauf hingewiesen, dass es nicht weiter definierte, welcher konkrete Bearbeitungsstand in dieser Zeit erreicht werden sollte. Das Landesverwaltungsamt muss die Akten jedoch bereits im Hinblick die mögliche Gewährung eines Vorschusses innerhalb von sechs Wochen auf Vollständigkeit überprüfen. Der Bundesrechnungshof hat erwartet, dass das BMBF seine Anforderungen an Thüringen weiter präzisiert. Zudem hat der Bundesrechnungshof empfohlen, dass sich das BMBF bereits zum Stichtag (August 2022) von den betroffenen Ländern über die umgesetzten Maßnahmen berichten lässt. Zudem sollte es darauf drängen, dass Thüringen einen ordnungsgemäßen und gesetzeskonformen Vollzug des AFBG gewährleistet. Dies betrifft sowohl den unmittelbaren Vollzug durch das Landesverwaltungsamt, als auch die Wahrnehmung der Fachaufsicht durch das TMWWDG.

Das BMBF hat erklärt, dass das TMWWDG nach seiner Kenntnis bereits mit Nachdruck an der Beseitigung der bestehenden Probleme arbeite. Eine Maßnahme zur Entlastung der Sachbearbeitenden sei die nun ausgelagerte Telefonhotline. Zudem hat es ausgeführt, es habe in seinem Schreiben an das TMWWDG eine Bearbeitungszeit von maximal zwölf Wochen als gerade noch vertretbar kommuniziert und bleibe bei dieser Anforderung. Grund dafür sei, dass Anträge oftmals nicht vollständig eingereicht würden und eine Untätigkeitsklage i. d. R. nach einer Frist von drei Monaten erhoben werden könne. Das BMBF plane zudem bereits zum 1. August 2022 eine erneute länderübergreifende Abfrage zu den Bearbeitungszeiten, um eine Vergleichbarkeit zum Vorjahr herzustellen und Defizite frühzeitig erkennen zu können.

Das BMBF ist der Empfehlung, sein Schreiben an Thüringen bezüglich der Bearbeitungsdauer zu präzisieren, nicht nachgekommen. Es hat in seiner Stellungnahme lediglich auf die Frist zur Erhebung einer Untätigkeitsklage hingewiesen ohne darzulegen was diese konkret für den Vollzug bedeutet. Der Bundesrechnungshof fordert das BMBF deshalb noch einmal auf, die Angaben zur Bearbeitungsdauer von maximal zwölf Wochen zu präzisieren. Des Weiteren ist das BMBF nicht der Empfehlung gefolgt, sich bereits zum Stichtag über die Umsetzung seiner Forderungen in Thüringen berichten zu lassen. Die in seiner Stellungnahme angekündigte zweite Abfrage vom August 2022 kann dies nicht ersetzen. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass sich das BMBF für seine zweite Abfrage bereits zum Stichtag berichten lässt. Es sollte ihm zeitnah über die Ergebnisse der beiden Abfragen unterrichten. (Tz. 4.2)

0.7 Das Landesverwaltungsamt gewährte Vorschüsse nur auf gesonderten Antrag der Geförderten. Diese sind aber von Amts wegen zu gewähren, wenn die ÄfA nicht innerhalb von sechs Wochen über die Feststellung der Förderung entscheiden oder Zahlungen an Geförderte leisten können. Voraussetzung ist, dass der AFBG-Antrag vollständig ist. Da das Landesverwaltungsamt Anträge jedoch teils erst nach Monaten und nicht innerhalb der vorgegebenen sechs Wochen auf Vollständigkeit prüfte, fehlte es an einem ordnungsgemäßen Gesetzesvollzug. Grund dafür sind die kritische Personalsituation sowie eine fehlende Schnittstelle (zwischen dem Landeskassenverfahren und dem Fachverfahren). Eine Vorschussgewährung ist dadurch mit zeitaufwendigen manuellen Bearbeitungsschritten verbunden. Der Bundesrechnungshof hat dem BMBF empfohlen, die Länder nachdrücklich auf die Beachtung der Vorschussregelung hinzuweisen. Die ihm bereits bekannte Schnittstellenproblematik sollte es in diesem Zusammenhang ebenfalls ausführlich mit den Ländern thematisieren.

Das BMBF hat in seiner Stellungnahme ausgeführt, der Empfehlung des Bundesrechnungshofes nachgekommen zu sein. Es habe die Länder in seiner letzten OBLAFBG-Sitzung sowohl auf die Vorschussregelung im AFBG hingewiesen als auch die Schnittstellenproblematik thematisiert.

Der Bundesrechnungshof sieht, dass sich das BMBF zu dieser Thematik mit den Ländern ausgetauscht hat. Er bleibt dennoch bei der Auffassung, dass sich die fehlende Schnittstelle negativ auf Arbeitsabläufe am Landesverwaltungsamt - wie die Vorschussgewährung - auswirkt. (Tz. 4.3)

0.8 Das BMBF tauscht sich in den OBLAFBG-Sitzungen mit den Ländern über den aktuellen Vollzug nach dem AFBG aus. Gleichzeitig nimmt es u. a. mittels der dort gewonnenen Erkenntnisse seine Bundesaufsicht wahr. Die OBLAFBG-Sitzungen fanden die letzten sechs Jahre nur ein- bis maximal zweimal jährlich statt. Angedacht war es jedoch, dass diese zwei- bis dreimal jährlich stattfinden. Im Jahr 2021 fand lediglich eine Sitzung statt. Ein entsprechendes Protokoll lag dem Bundesrechnungshof selbst Monate später zum Zeitpunkt seiner Erhebungen noch nicht vor. Der Bundesrechnungshof hat vom BMBF erwartet, den regelmäßigen Austausch im Rahmen der OBLAFBG künftig sicherzustellen. Nur so kann es einen kontinuierlichen Informationsfluss zwischen dem Bund und den Ländern gewährleisten.

Das BMBF hat in seiner Stellungnahme zugesagt, der Empfehlung des Bundesrechnungshofes zu folgen. Es habe im Jahr 2022 bereits eine OBLAFBG-Sitzung stattgefunden und es sei auch eine zweite Sitzung zum Jahresende terminiert.

Zudem hat das BMBF dem Bundesrechnungshof inzwischen die Protokolle für die Sitzung der Jahre 2021 und 2022 zur Verfügung gestellt.

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das BMBF den regelmäßigen Austausch mit den Ländern durch die OBLAFBG-Sitzungen sicherstellen will. Zudem sieht er, dass das BMBF ihm inzwischen die ausstehenden Protokolle zur Verfügung gestellt hat. Der Bundesrechnungshof bittet das BMBF, ihm künftig die Protokolle der OBLAFBG-Sitzung zeitnah zu übermitteln. (Tz. 5.1)

0.9 Das Landesverwaltungsamt bzw. das Thüringer Landesrechenzentrum (TLRZ) übermittelt der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) monatlich eine Datei mit den Stammdaten aller „neu“ Geförderten. Anhand dieser sendet die KfW den Geförderten ein einmaliges Darlehensangebot zu. Ein Systemfehler im Fachverfahren hatte zur Folge, dass nicht alle Geförderten ein Darlehensangebot erhielten. Der Bundesrechnungshof hat erwartet, dass das BMBF sich dazu mit den Ländern austauscht sowie in Erfahrung bringt, ob weitere Länder von diesen oder vergleichbaren Problemen betroffen sind.

Das BMBF hat ausgeführt, die Länder für das Thema sensibilisiert zu haben.

Der Bundesrechnungshof sieht, dass das BMBF seiner Empfehlung gefolgt ist. Er erwartet vom BMBF, dass es die Länder künftig weiterhin bei derartigen Fehlern koordinierend unterstützt. (Tz. 5.2)

0.10 Das Landesverwaltungsamt legte sich ein eigenes Verzeichnis der Ausbildungs-/Fortbildungsstätten (Bildungseinrichtungen) an, bei denen eine Förderung nach dem AFBG möglich ist. Dabei erfasste es auch Bildungseinrichtungen außerhalb Thüringens. Nur so könne es die Geförderten umfassend beraten, falls sie eine Bildungseinrichtung außerhalb von Thüringen besuchten oder in Fällen von länderübergreifenden Wechseln der Bildungseinrichtung. Der Bundesrechnungshof hat bereits früher auf die Notwendigkeit eines (bundesweit) zentral zugänglichen Ausbildungsstättenverzeichnisses hingewiesen. Das BMBF lehnte diesen Vorschlag jedoch bislang für das AFBG ab. Der Bundesrechnungshof hat vom BMBF erwartet, dass es diesen Vorschlag erneut prüft. Es sollte sich dazu mit den Ländern austauschen.

Das BMBF hat erklärt, es habe erneut mit den Ländern über ein Ausbildungsstättenverzeichnis diskutiert. Im Ergebnis sei dies nicht realisierbar. Grund dafür sei eine enorm vielfältige und unübersichtliche Struktur der AFBG-Lehrgänge. Zudem sei es durch die sich laufend ändernden Parameter unmöglich, ein solches Verzeichnis zu erstellen und aktuell zu halten.

Der Bundesrechnungshof teilt die Auffassung des BMBF nicht. Dessen Stellungnahme entkräftet nicht seine Beanstandung. Das BMBF bleibt weiter aufgefordert, die Einführung eines AFBG-Ausbildungsstättenverzeichnisses – analog zum BAföG - zu überdenken. Es sollte den Bundesrechnungshof sodann über das Ergebnis informieren. (Tz. 5.3)

# 1 Einführung

## 1.1 Definition, Aufgaben und Ziele des AFBG

Mit dem Aufstiegs-BAföG werden Aufstiegsfortbildungen, also Lehrgänge für Meisterprüfungen im Handwerk sowie vergleichbare Fortbildungsabschlüsse, gefördert. Rechtsgrundlage ist das AFBG. Ziel des Aufstiegs-BAföGs ist es, die berufliche Bildung zu stärken, damit Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer höhere Qualifikationen erreichen. Niemand soll aufgrund fehlender finanzieller Mittel hiervon absehen müssen. Dies soll auch dem Fachkräftemangel entgegenwirken.

## 1.2 Finanzierung, Haushaltsmittel und Geförderte

Das AFBG wird teils als Zuschuss gezahlt, teils als zinsgünstiges Darlehen. Leistungen zum Lebensunterhalt werden mit dem Unterhaltsbeitrag, Leistungen für Lehrgangs- und Prüfungsgebühren und das Meisterstück mit dem Maßnahmebeitrag gefördert.

Die Ausgaben nach dem AFBG werden zu 78 % vom Bund und zu 22 % von den Ländern getragen.[1] Im Bundeshaushaltsplan 2022 - Einzelplan 30, sind die Ausgaben nach dem AFBG unter Kapitel 3002, Titelgruppe 80, Titel 681 80 – 144[2] mit fast 687 Mio. Euro sowie unter Titel 671 80 – 144 mit fast 100 Mio. Euro[3] veranschlagt worden.

Die Länder führen das AFBG im Auftrag des Bundes aus.[4] Sie tragen die Verwaltungskosten für den Vollzug.[5]

Im Jahr 2021 sind bundesweit 192 000 Personen nach dem AFBG gefördert worden. Sie erhielten 952 Mio. Euro an Fördermitteln. Fast 788 Mio. Euro entfielen auf Zuschüsse und rund 164 Mio. Euro auf Darlehen.[6]

---

1 § 28 Absatz 1 AFBG.

2 AFBG - Zuschüsse an Teilnehmerinnen und Teilnehmer an beruflichen Aufstiegsmaßnahmen.

3 AFBG - Zinszuschüsse, Erstattung von Darlehensausfällen und Erlassen an die KfW, Kosten der Darlehensverwaltung der KfW.

4 Artikel 104a Absatz 3 Satz 2 Grundgesetz i. V. m. Artikel 85 Grundgesetz und § 28 Absatz 1 AFBG.

5 Artikel 104a Absatz 5 Satz 1 Grundgesetz.

6 Statistisches Bundesamt, DESTATIS, Fachserie 11 Reihe 8, Bildung und Kultur, Aufstiegsförderung nach dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz 2020, Erschienen am 13. August 2021, Tabelle 1.2.2, abrufbar unter: https://www.destatis.de/DE/Service/Bibliothek/_publikationen-fachserienliste-11.html.

## 1.3 Zuständigkeiten

Abbildung 1

### Aufsicht über das Aufstiegs-BAföG am Beispiel von Thüringen

Die Aufsicht über das Aufstiegs-BAföG erstreckt sich in Thüringen auf drei Ebenen.




Quelle: Bundesministerium für Bildung und Forschung i. V. m. Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und digitale Gesellschaft.

Grafik: Bundesrechnungshof.

Die **Bundesaufsicht** obliegt dem BMBF. Der Bund hat nach Artikel 74 Absatz 1 Nummer 13 Grundgesetz (Regelung der Ausbildungsbeihilfen) die Gesetzgebungskompetenz für das AFBG. Im BMBF ist das Referat 432 (Aufstiegsförderung)[7] für die Förderung von Aufstiegsfortbildungen zuständig.

Bei ihrer Bundesaufsicht[8] sollen sich die Ressorts über die Aufsichtstätigkeit der Länder informieren oder diese begleiten. Sie sollen sich auch von den Obersten Landesbehörden anlass- oder einzelfallbezogen unterrichten lassen. Ziel ist es, bundesweit einen ordnungsgemäßen und einheitlichen Vollzug des AFBG sicherzustellen.

Grundsätzlich beschränkt sich die Aufsicht über die Zweckmäßigkeit der Ausführung des AFBG durch das BMBF auf die Kontrolle der wirksamen Zielerreichung. Sie umfasst nur in eng

[7] Bis Mai 2022 war das Referat 311 (Rahmenbedingungen der beruflichen Bildung, Aufstiegsförderung) für das Aufstiegs-BAföG zuständig.

[8] Die Aufgaben der Bundesaufsicht werden in der „Leitlinie zur Bundesaufsicht nach Artikel 85 Grundgesetz bei der Ausführung von Geldleistungsgesetzen durch die Länder im Wege der Bundesauftragsverwaltung“ (Leitlinie) konkretisiert.

begrenztem Rahmen die Ressourcensteuerung, da die Länder bei der Ausführung des AFBG in ihrer Organisations-, Personal- und Haushaltssteuerung autonom sind. Dies schließt jedoch nicht aus, dass die Aufsicht des Bundes mittelbare Auswirkungen in diesen Bereichen hat. Beispielsweise, wenn bei der Aufsicht festgestellte Vollzugsdefizite nur unter Einsatz von mehr Personal oder in einer veränderten Behördenorganisation behoben werden können[9] und sonst ein ordnungsgemäßer Gesetzesvollzug nicht mehr gewährleistet ist.

Das BMBF nimmt die Bundesaufsicht unter anderem auf den Sitzungen der OBLAFBG wahr (Tz. 5.1).

Den Ländern obliegt die **Rechts- und die Fachaufsicht** über das AFBG. Hierfür sind grundsätzlich die obersten Landesbehörden zuständig. Sie müssen die Recht- und Zweckmäßigkeit des Handelns der am Vollzug beteiligten Stellen sicherstellen. Diese Aufgabe nimmt in Thüringen das TMWWDG wahr.

In Thüringen obliegt die **Dienstaufsicht** über das Landesverwaltungsamt dem Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales (TMIK).

Innerhalb der Länder obliegt der **Vollzug**, also das Gewähren von Leistungen und das geltend machen von Forderungen, den Ämtern für Ausbildungsförderung (ÄfA). In Thüringen ist hierfür landesweit das Landesverwaltungsamt sachlich und örtlich zuständig.

## 1.4 Ablauf der Prüfung, Erhebungsstellen und Prüfungsgegenstand

Gegenstand der Prüfung ist der Vollzug des AFBG und die Wahrnehmung der Fachaufsicht in Thüringen sowie die hierauf bezogene Bundesaufsicht. Dazu haben wir örtlich beim Landesverwaltungsamt erhoben.

Bedingt durch die Corona-Pandemie hatten wir unsere Erhebungen im März 2020 zunächst unterbrochen und konnten sie erst Ende September 2021 fortführen.

Unsere Prüfungserkenntnisse haben wir in mehrere Prüfungsmitteilungen (Teilprüfungen) aufgeteilt. Zwei abschließende Prüfungsmitteilungen zu folgenden Themen:

- „Mehrfachförderungen von Aufstiegsfortbildungen“,
- „Wahrnehmung der Bundesaufsicht, der Fachaufsicht und des Forderungsmanagements“

haben wir dem BMBF am 15. September 2020 bzw. am 27. August 2021 übersandt.[10]

[9] Leitlinie zur Bundesaufsicht, S. 2 f.

[10] Gz.: III 2 - 2020 - 0753/1, Gz.: III 2 - 2020 - 0753/2.

Zudem haben wir den Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages in einer Bemerkung über die mangelhafte Bundesaufsicht des BMBF beim Aufstiegs-BAföG in Thüringen informiert.[11]

In dieser vorliegenden dritten abschließenden Prüfungsmitteilung „Vollzug des AFBG im Landesverwaltungsamt“ fassen wir weitere Feststellungen zum Prüfungsgegenstand zusammen.

# 2 Onlineangebote für Interessierte am Aufstiegs-BAföG

## 2.1 Online Förderrechner

### 2.1.1 Sachverhalt

Das BMBF stellt Interessierten am Aufstiegs-BAföG auf seiner Homepage Informationen zu einer Förderung zur Verfügung. Ergänzend bietet es ihnen dort die Möglichkeit, einen Online-Förderrechner zu nutzen. Damit konnten sie sich vorab den Förderbetrag kalkulieren lassen, den sie maximal erreichen können.

Einige Interessierte in Thüringen nutzten den Online-Förderrechner des BMBF, bevor sie beim Landesverwaltungsamt einen Antrag auf Förderung stellten. Die Sachbearbeitenden berichteten während unserer Erhebungen, dass Geförderte daraufhin vermehrt Rückfragen zu den Bewilligungsbeträgen hatten. Grund sei, dass die tatsächliche Förderung erheblich von der Berechnung des Online-Förderrechners zu Ungunsten der Geförderten abwich. Die Sachbearbeitenden prüften daraufhin den Online-Förderrechner des BMBF und simulierten praxisnahe Beispielsfälle. Im Online-Förderrechner konnten verschiedene Parameter nicht eingegeben werden. Dazu zählten beispielsweise Angaben zum Vermögen und zum Einkommen der Antragstellenden, ihrer Ehegatten, etc. Die Sachbearbeitenden wiesen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass der Online-Förderrechner nicht „vollständig“ sei. Er bilde nicht alle Antragsbestandteile ab.

Das BMBF gibt zur Nutzung des Online-Förderrechners an, dass die tatsächliche Bewilligungssumme geringer als die dort errechnete Leistung ausfallen könne:

> *„[…] Hierbei handelt es sich um den auf Basis Ihrer Angaben ermittelten maximal möglichen Unterhaltsbeitrag. Da der konkrete Unterhaltsbeitrag abhängig von Ihrem Einkommen und Vermögen sowie ggf. vom Einkommen Ihres Ehe-/Lebenspartners ist,*

[11] Bundesrechnungshof. Bemerkung Nummer 32 zum Einzelplan 30: Bundesministerium für Bildung und Forschung vom 6. Dezember 2021. Bundestagsdrucksache 20/180.

*kann sich hier tatsächlich ein geringerer Betrag ergeben. Weitere Informationen zur Anrechnung von Einkommen und Vermögen sowie zu Freibeträgen finden Sie hier."*[12]

### 2.1.2 Würdigung

Der Online-Förderrechner weist Interessierten mit den vorhandenen Parametern aktuell nicht den tatsächlichen Förderbetrag aus. Solche Angebote dienen jedoch dazu, Interessierte vor Beginn einer Förderung umfassend zu informieren. „Falsche" Förderbeträge stellen keine valide Planungsgrundlage dar. Somit verfehlt der Online-Förderrechner momentan seinen Zweck.

Auch wenn das BMBF auf Differenzen bei der Berechnung hinweist, ist dies für Interessierte irreführend. Sie können nicht nachvollziehen, warum die dort errechnete Leistung erheblich von ihrer später bewilligten Förderung abweicht oder ihr Antrag auf Förderung ggf. sogar abgelehnt wird. Es reicht nicht aus, dass sie lediglich über die Anrechnung von Vermögen und Einkommen sowie die dortigen Freibeträge informiert werden. Es ist für die Geförderten unklar, inwieweit sich diese auf die tatsächliche Bewilligung oder die vom Förderrechner ermittelte Bewilligungssumme auswirken.

Rückfragen und Beschwerden zum Online-Förderrechner des BMBF sorgen für einen vermehrten Verwaltungsaufwand im Landesverwaltungsamt. Die Sachbearbeitung wird dort durch unnötige Klärungsprozesse zusätzlich belastet. Das BMBF hat dies bisher nicht beachtet.

Wenn das BMBF Interessierten eine Förderrechner zur Verfügung stellt, sollte dieser alle relevanten Parameter berücksichtigen, um ihnen einen zutreffenden Ausblick auf die zu erwartende Förderung zu eröffnen. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass die damit einhergehende Komplexität an die der tatsächlichen Antragstellung heranreicht. Dort befassen sich geschulte Sachbearbeitende mit den Anträgen. Es bleibt fraglich, ob Interessierte auf diese Weise tatsächlich belastbare Informationen über eine Förderung bzw. ihren möglichen Umfang erhalten können.

### 2.1.3 Empfehlung

Wir haben dem BMBF empfohlen zu prüfen, ob ein Förderrechner überhaupt bzw. unter welchen Voraussetzungen er Interessierten tatsächlich belastbare Informationen über eine Förderung nach dem Aufstiegs-BAföG vermitteln kann. Ein Fortführen in der bisherigen Form hilft den Interessierten nicht und belastet das Landesverwaltungsamt.

---

[12] BMBF Homepage: Förderrechner: Ermitteln Sie die Höhe vom Aufstiegs-BAföG: https://www.aufstiegs-bafoeg.de/SiteGlobals/Forms/aufstiegsbafoeg/foerderrechner/Seite1/seite1_formular.html#anker_foerderrechner. Zuletzt abgerufen am 6. Januar 2022.

### 2.1.4 Stellungnahme

Das BMBF hat unserer Argumentation zugestimmt, dass der Förderrechner aufgrund der Komplexität der Antragstellung keine belastbare Berechnung ermöglicht. Es sei lediglich möglich, durch die Eingabe verschiedener Parameter mit Hilfe einer hinterlegten „Wenn-Dann-Struktur", den maximal zu erreichenden Förderbetrag zu kalkulieren. Um Fortbildungsinteressierten Planungssicherheit zu gewährleisten und Frustration über unzutreffende Förderbetragsschätzungen sowie überflüssigen Klärungsaufwand in den ÄfA zu vermeiden, werde das BMBF den Förderrechner nicht weiterführen. Es hat angekündigt, diesen zeitnah von der Website zu entfernen.

### 2.1.5 Abschließende Würdigung

Das BMBF will als Konsequenz unserer Empfehlung den Förderrechner einstellen. Wir erwarten, dass es künftig nur dann Berechnungshilfen zur Verfügung stellt, wenn diese zutreffende Ergebnisse ermöglichen. Wir schließen die Prüfung daher in diesem Punkt ab.

## 2.2 Elektronische Antragstellung

### 2.2.1 Sachverhalt

Auf der Homepage des BMBF können sich Interessierte die notwendigen Antragsformulare für das Aufstiegs-BAföG als PDF-Datei herunterladen. Sie können diese dann

- ausdrucken, händisch ausfüllen sowie unterschreiben und (postalisch) dem zuständigen AfA zukommen lassen oder
- online ausfüllen, ausdrucken, händisch unterschreiben und (postalisch) dem zuständigen AfA zukommen lassen oder
- je nach zuständigem Land online ausfüllen und komplett medienbruchfrei (elektronisch) an das zuständige AfA übermitteln.

Voraussetzung für eine elektronische Antragstellung ist, dass die Antragstellenden einen unterschriftersetzenden, elektronischen Identitätsnachweis nutzen. Diese Funktion bietet der neue elektronische Personalausweis (nPA) sowie der Postfach- und Versanddienst De-Mail.

Das 3. AFBG-ÄndG machte den Ländern die Vorgabe, Antragstellungen auch elektronisch zu ermöglichen.[13] Die Verpflichtung dazu trat zum 1. August 2016 in Kraft.[14]

[13] § 19b Absatz 2 AFBG. Seit dem 1. August 2020: § 19 Absatz 1 AFBG i. V. m. § 36a Absatz 2 SGB I.
[14] Artikel 3 des 3. AFBG-ÄndG.

Das BMBF gab auf seiner Homepage an, dass Interessierte ihren Antrag für das Aufstiegs-BAföG „bequem von Zuhause aus“ online stellen könnten. Ergänzend dazu verlinkte es die Angebote der Länder. Es gab an, dass diese seit dem 1. August 2016 verpflichtet seien, eine elektronische Antragstellung zu ermöglichen.[15]

Wir haben die Möglichkeiten der einzelnen Länder zur elektronischen Antragstellung ausgewertet:

- Alle Länder ermöglichten das Ausfüllen des Online-Antragsformulars.

    - Elf Länder[16] ermöglichten Antragstellenden zudem eine elektronische Antragstellung mittelseines nPA mit eID-Funktion.
    - Drei Länder[17] boten eine elektronische Antragstellung mittels De-Mail an. Dafür mussten sich Antragstellende entsprechend registrieren und ihre Anträge darüber übermitteln.
    - Zwei Länder[18] ermöglichten keine elektronische Antragstellung. Antragstellende mussten die Anträge ausdrucken, händisch unterschreiben und dem jeweiligen AfA in Papierform zukommen lassen.

Grundsätzlich stellte der Bund den Ländern frei, ob sie eine elektronische Antragstellung mittels De-Mail oder mit Hilfe des nPA ermöglichen wollten.[19]

Thüringen gab auf seiner Homepage an, eine elektronische Antragstellung für das Aufstiegs-BAföG zu ermöglichen. Ließen sich Interessierte über die Homepage des BMBF auf die des Landesverwaltungsamts weiterleiten, erschien dort folgender Text:

> *„Antragsformulare […] sind ausgefüllt, unterschrieben und mit den erforderlichen Nachweisen versehen an das Thüringer Landesverwaltungsamt zu senden oder bei diesem abzugeben.*
>
> - *Onlineverfahren möglich: ja*
> - *Schriftform erforderlich: ja*
> - *Persönliches Erscheinen nötig: nein“* [20]

---

15 BMBF: Antrag online stellen: https://www.aufstiegs-bafoeg.de/aufstiegsbafoeg/de/ihr-weg-zur-foerderung/antrag-online-stellen/antrag-online-stellen.html;jsessionid=662A9581F50319F68634E94F502CF68F.live381. Zuletzt abgerufen am 20. Dezember 2021.

16 Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Schleswig-Holstein.

17 Baden-Württemberg, Saarland und Sachsen-Anhalt.

18 Hamburg und Thüringen.

19 § 27a AFBG i. V. m. § 36a Absatz 2 SGB I.

20 Online-Verwaltung-Thüringen: https://buerger.thueringen.de/detail?areaId=351527&pstId=355074&ouId=720517&infotype=0. Zuletzt abgerufen am 20. Dezember 2021.

Das Landesverwaltungsamt bestätigte gegenüber dem Bundesrechnungshof entgegen dieser Angabe, dass noch keine elektronische Antragstellung möglich sei:

> *„[…] Das für die Fachaufsicht zuständige [TMWWDG] prüft derzeit die Mitwirkung in einem EfA-Projekt[21]. Hierzu hat es schon erste Gespräche gegeben. Eine zeitliche Planung zur Etablierung einer elektronischen Antragstellung gibt es noch nicht.*
>
> *Es stünde auch die Möglichkeit einer elektronischen Antragstellung unter Nutzung unserer Fachanwendung AFBiD[22] im Raum. Alle diesbezüglichen Prüfungen laufen derzeit."*

Das BMBF befragte die Länder zuletzt in seiner OBLAFBG Sitzung im Jahr 2017, ob diese eine elektronische Antragstellung nach dem AFBG ermöglichen. Es stellte fest, dass sich einige Länder noch in der Umsetzungsphase befanden. Es wies diese sodann auf eine Verpflichtung zur Umsetzung nach dem AFBG hin.[23]

Parallel dazu prüften wir bereits im Jahr 2017 die Möglichkeit der elektronischen Antragstellung für das BAföG und das Aufstiegs-BAföG in den Ländern. Wir stellten fest, dass einige Länder noch keine elektronische Antragstellung für beide Gesetze ermöglichten. So auch Thüringen. Zudem zeigte sich, dass nur wenige Antragstellende die Möglichkeit der elektronischen Antragstellung nutzten.[24] Das BMBF besprach diese Thematik in seiner OBLAFBG-Sitzung im Mai 2018. Die Länder führten aus, dass die o. g. eID-Funktion des nPA noch nicht ausreichend verbreitet sei und die geringe Nutzung von De-Mail auf eine entsprechende Kostenpflicht zurückzuführen sei. Das BMBF bat *„die Länder über geeignete Wege auf die Möglichkeit der Inanspruchnahme der elektronischen Antragstellung hinzuweisen und hierfür verstärkt zu werben."* [25]

Seit dem 27. BAföG-ÄndG ist eine elektronische Antragstellung ohne Originalunterschrift oder schriftformersetzendes aufwendiges Authentisierungsverfahren möglich. Seitdem ist eine wirksame Antragstellung auch ohne Unterschrift bzw. ohne Authentisierung über einen digitalen Schriftformersatz möglich. Zudem soll unterstützend ein Antragsassistent (AFBG-Digital) etabliert werden. Dieser neue Antragsassistent soll künftig, mittels qualifizierter elektronischer Signatur, eine einfache digitale Antragstellung ohne erneutes Versenden des Papierantrags ermöglichen.

---

21 „Einer für Alle–Projekt".

22 Bei AFBiD handelt es sich um ein AFBG-Datenverarbeitungssystem (IT-Fachverfahren).

23 OBLAFBG-Sitzung vom 31. Mai/1. Juni 2017, Top 7.

24 Abschließende Prüfungsmitteilung über die Prüfung der elektronischen Antragstellung für Leistungen nach dem BAföG und Aufstiegs-BAföG, Gz.: III 2 - 2017 - 0445.

25 OBLAFBG-Sitzung vom 16. Mai 2018, Top 3.

### 2.2.2 Würdigung

Voraussetzung für eine erfolgreiche Digitalisierung ist, dass die Länder die vollziehenden Behörden in ihre Planungen aktiv mit einbeziehen. Nur so können die Praxisanforderungen der unmittelbaren Vollzugsebene ausreichend Beachtung finden.[26]

Seit inzwischen über fünf Jahren erwartet das BMBF von den Ländern, dass sie eine elektronische Antragstellung für Förderungen nach dem AFBG ermöglichen. Die Aussagen des Landesverwaltungsamts zeigen jedoch deutlich, wie weit beispielsweise Thüringen noch von einer elektronischen Antragsübersendung entfernt ist. Sowohl das Landesverwaltungsamt als auch das BMBF erwecken auf ihren Homepages jedoch den Anschein, dass diese bereits möglich sei. Wenn Antragstellende versuchen, ihre Anträge elektronisch zu übermitteln, kommen sie allerdings nicht weiter. Diese Widersprüchlichkeit ist irreführend. Sie führt zu weiteren Rückfragen von Antragstellenden. Im ungünstigen Fall scheitern Interessierte an einer Antragstellung und sehen gänzlich von einer Fortbildung ab. Angesichts der klaren Gesetzeslage gilt es zudem umso mehr, einen bundeseinheitlichen Vollzug sicherzustellen.

Auch wenn elektronische Antragstellungen nunmehr ohne unterschriftersetzenden Identitätsnachweis möglich sind, zeigte sich am Beispiel von Thüringen und Hamburg, dass das BMBF seiner Bundesaufsicht in diesem Aspekt nur unzureichend nachkam. Denn die Länder sind gemäß § 19 Absatz 1 AFBG bereits seit über fünf Jahren zu der Möglichkeit einer elektronischen Antragstellung verpflichtet. Obwohl wir das BMBF bereits im Jahr 2018 auf diese Problematik aufmerksam machten, fragte es dazu seit dem Jahr 2017 weder Informationen bei den Ländern ab, noch überprüfte es, wie die Länder die elektronische Antragstellung umsetzten.[27] Es setzte den Ländern auch keine konkreten Fristen zur Umsetzung eines elektronischen Antragverfahrens. Stattdessen bat es diese, bei den Antragstellenden für die Inanspruchnahme der elektronischen Antragstellung zu werben. Es ist unseres Erachtens nach jedoch wenig sinnvoll, für eine elektronische Antragstellung bei den Antragstellenden zu werben, obwohl nicht alle Länder diese anbieten.

Es ist auch, angesichts der steigenden Antragszahlen im Aufstiegs-BAföG, nicht nachvollziehbar, dass das BMBF diese Thematik bislang nur unzureichend verfolgte. Das BMBF hätte die elektronische Antragstellung im Zusammenhang mit seiner Bundesaufsicht schon viel früher forcieren müssen. Es hatte sich jedoch nur unzureichend mit den Ländern hierüber ausgetauscht.

Am Beispiel von Thüringen zeigte sich auch, dass das BMBF die Länder bei solch grundlegenden Fragen des Gesetzesvollzugs besser unterstützen muss. Es muss das Umsetzen von Gesetzesänderungen weiterverfolgen bzw. überprüfen. Das ambitionierte Projekt der

[26] Dies hat eine Prüfung des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern zum OZG ergeben und bereits dortige Lücken aufgezeigt. Bemühungen, die vollziehenden Behörden nun nachträglich mit einzubeziehen, kämen Jahre zu spät. Nordkurier. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern: Digitale Servicewüste: MV verstößt gegen Bundesgesetz von 10. Dezember 2021.

[27] OBLAFBG-Sitzung vom 31. Mai/1. Juni 2017, Top 7.

elektronischen Antragstellung hätte es erfordert, bereits viel früher einzugreifen bzw. koordinierend tätig zu werden.

Es ist außerdem unklar, ob die Länder bereits über die technischen Voraussetzungen zur Einführung von AFBG-Digital verfügen. Dies sollte das BMBF mit den Ländern bereits frühzeitig abklären.

### 2.2.3 Empfehlung

Wir haben dem BMBF empfohlen, seine Überlegungen zu AFBG-Digital möglichst zeitnah umzusetzen. Weiter haben wir empfohlen, sich zuvor regelmäßig mit den Ländern austauschen und die Umsetzung abzustimmen, insbesondere jedoch einen bundeseinheitlichen Vollzug sicherzustellen. In jedem Fall muss es darauf hinwirken, dass die Länder die gesetzlichen Vorgaben zur elektronischen Antragstellung nunmehr zügig umsetzen.

### 2.2.4 Stellungnahme

Das BMBF hat in seiner Stellungnahme erklärt, dass sich das Projekt AFBG-Digital bereits in der Umsetzungsphase befinde. Sachsen-Anhalt sei im Rahmen der Zusammenarbeit des Umsetzungsprojekts das federführende Land. Es übernehme insbesondere die Aufgaben des Leistungsverantwortlichen, Umsetzungskoordinators, Themenfeldverantwortlichen und die Bereitstellung der Ergebnisse. Das BMBF leiste fachliche Unterstützung sowie die Koordination und strategische Steuerung. Gemeinsam werde an einer zügigen Realisierung gearbeitet. Zum 31. März 2022 sei der erste Meilenstein – die Konzeptionsphase – abgeschlossen und die Arbeiten für das Grobkonzept beendet worden. Anfang Mai sei ein Dienstleister für die Realisierung des zweiten und dritten Meilensteins eingebunden worden. In der derzeitigen zweiten Meilensteinphase erfolge die Feinplanung zur technischen Umsetzung. In dieser würden Schnittstellen geschaffen, um die Pilotländer an das Fachverfahren anzubinden.

Das BMBF gab zudem an, dass es sich bei AFBG-Digital um ein EfA-Projekt handele. Diese „Einer für Alle“-Services seien flächendeckend einsetzbare Lösungen. Sie würden einmal benutzerorientiert konzipiert und entwickelt, fachlich betreut und technisch betrieben. Alle Länder seien in den Steuerungskreisen sowie Workshops involviert. Darüber hinaus hätten alle Länder ihr Interesse an der Nachnutzung signalisiert. Daher erarbeite das BMBF aktuell gemeinsam mit den Ländern ein entsprechendes Verwaltungsabkommen.

### 2.2.5 Abschließende Würdigung

Wir nehmen zur Kenntnis, dass sich das BMBF nach seinen Angaben bereits in der Umsetzungsphase von AFBG-Digital befindet und die Länder in diesen Prozess mit einbezieht. Im

Zusammenhang mit der Prüfung zur Umsetzung des Online Zugangsgesetzes im BMBF[28] werden wir die Thematik weiterverfolgen. Wir bitten das BMBF, uns über die weiteren Schritte fortlaufend zu informieren.

## 2.3 Aktualität der Angaben auf den Internetseiten der Länder

### 2.3.1 Sachverhalt

Das BMBF führt auf seiner Homepage die jeweils für das Aufstiegs-BAföG zuständigen ÄfA der Länder auf. Es hat diese in der OBLAFBG-Sitzung im November 2020 gebeten, die jeweiligen Angaben auf der vom BMBF geführten AFBG-Homepage auf Aktualität zu überprüfen.

> *„Aufgrund vermehrter Anfragen seitens Dritter werden die Länder gebeten, die Aktualität der Angaben zu den jeweiligen Förderstellen auf der AFBG-Homepage zu überprüfen und Änderungsbedarfe mitzuteilen."*

Zudem können sich Interessierte am Aufstiegs-BAföG auf den Internetseiten der Länder über eine Förderung informieren. Die Länder verweisen für Informationen zum Aufstiegs-BAföG oftmals mit eingefügten Hyperlinks auf die AFBG-Homepage des BMBF. Die von den Ländern hinterlegten Links verwiesen jedoch teilweise auf Internetseiten, die nicht mehr verfügbar waren.

### 2.3.2 Würdigung

Informationen zum Aufstiegs-BAföG sollten auf den Internetseiten der Länder nachzulesen sein. Wenn Links nicht mehr verfügbar sind, verfehlen diese den Zweck der Informationsgewinnung. Dies ist für Interessierte oder bereits Geförderte irreführend.

Es reicht nicht aus, dass das BMBF die Länder bittet, lediglich seine eigene Homepage auf Aktualität zu überprüfen. Es muss darauf hinwirken, dass die Länder auch ihre eigenen Internetseiten in einem regelmäßigen Turnus auf Aktualität überprüfen und aktualisieren. Das BMBF hat es im Zusammenhang mit seiner Bundesaufsicht bislang versäumt, auch die Angaben auf den Seiten der Länder im Blick zu behalten. Es hat diese bislang nicht aufgefordert, Informationen aktuell und einheitlich auf ihren Internetseiten zur Verfügung zu stellen.

[28] Prüfung zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes im Bundesministerium für Bildung und Forschung, Gz.: III 2 – 0000813.

### 2.3.3 Empfehlung

Wir haben dem BMBF empfohlen, die Länder aufzufordern, ihre Internetseiten in regelmäßigen Zyklen zu aktualisieren. Dabei sollten diese auch auf die Aktualität ihrer Hyperlinks achten.

### 2.3.4 Stellungnahme

Das BMBF hat angegeben, dass es die Länder in seiner letzten OBLAFBG-Sitzung am 31. Mai 2022 dazu aufgefordert hat, ihre Internetseiten sowie die eingebundenen Hyperlinks (beispielsweise auf Informationsseiten des BMBF oder Weiterleitungen zur Antragstellung) in regelmäßigen Abständen und wiederkehrend auf Aktualität zu überprüfen.

### 2.3.5 Abschließende Würdigung

Wir nehmen zur Kenntnis, dass das BMBF unserer Empfehlung gefolgt ist. Wir schließen die Prüfung in diesem Punkt ab.

# 3 Auswirkungen des 4. AFBG-Änderungsgesetzes

## 3.1 Sachverhalt

### 3.1.1 Erweiterte Fördermöglichkeiten und verbesserte Leistungen

Am 1. August 2020 ist das 4. AFBG-ÄndG in Kraft getreten. Damit hat der Gesetzgeber die Fördermöglichkeiten (Förderfähigkeit) erheblich erweitert. Zudem hat er einige Leistungsverbesserungen im Bereich der Zuschüsse und Darlehenserlasse eingeführt. Ziel ist es, damit die höherqualifizierende Berufsbildung in Deutschland zu stärken.[29]

Das BMBF prognostizierte hierzu für die Jahre 2020 bis 2023 einen Mehraufwand des Bundes von zusätzlich fast 834 Mio. Euro. Durch Anpassungen im 27. BAföG-ÄndG setzt der Bund für das AFBG im Jahr 2022 darüber hinaus nochmals 36 Mio. Euro ein.

Es erwartete zudem, dass jährlich etwa 17 000 Förderanträge mehr gestellt werden.[30]

[29] Gesetzentwurf eines 4. AFBG-ÄndG, Bundestagsdrucksache 19/15273, S. 2.
[30] Gesetzentwurf eines 4. AFBG-ÄndG, Bundestagsdrucksache 19/15273, S. 18.

### 3.1.2 Verbesserte Fördermöglichkeiten und Leistungen in der Erzieherausbildung

Die Erzieherausbildung wird an Fachschulen absolviert.[31] Grundsätzlich können angehende Erzieherinnen und Erzieher Leistungen nach dem Schüler-BAföG oder alternativ nach dem AFGB beantragen.[32] Die Sachbearbeitenden berichteten hierzu, dass Interessierte mehrfach erfragten, welche der beiden Förderungen für sie in Betracht kämen. Sie ließen sich für die Erzieherausbildung teilweise zum Schüler-BAföG und parallel zum Aufstiegs-BAföG beraten. In Thüringen[33] sowie in neun weiteren Ländern[34] werden die beiden Leistungsgesetze in verschiedenen Ämtern bearbeitet.[35]

In den sechs übrigen Ländern bearbeitet ein Amt jeweils beide Leistungsgesetze.[36]

Bei der Erzieherausbildung handelte es sich bereits vor dem 4. AFBG-ÄndG grundsätzlich um den am meisten geförderten Fortbildungsberuf nach dem AFBG.[37] So auch in Thüringen. Dort gab es im Jahr 2019 insgesamt 1 279 Geförderte dieser Berufsgruppe.[38]

Das 4. AFBG-ÄndG wirkte sich durch verbesserte (Leistungs-) Möglichkeiten erheblich auf die Erzieherausbildung aus. Nach den Vorgaben der gesetzlichen Grenzen sind verpflichtend vorgegebene Praxisanteile der Ausbildung förderunschädlich. Außerdem absolvieren Erzieherinnen und Erzieher überdurchschnittlich oft eine Fortbildung in Vollzeitform. Daher profitieren diese insbesondere davon, dass der Lebensunterhalt nach dem AFBG nunmehr als Vollzuschuss gewährt wird.[39] Angehende Erzieherinnen und Erzieher lassen sich daher vermehrt nach dem AFBG fördern (Abbildung 2).

---

[31] DESTATIS. Aufstiegs-BAföG 2021: 8% mehr Personen gefördert als im Vorjahr. Pressemitteilung Nummer N290 vom 8. Juli 2022.

[32] BMBF. Förderfähige Fortbildungsmaßnahmen, Punkt 9: https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/kurzmeldungen/de/so-gelingt-die-hoeherqualifizierung.html. Zuletzt abgerufen am 14. März 2022.

[33] In Thüringen ist das Landesverwaltungsamt sächlich und örtlich zentral für das AFBG zuständig. Das Schüler-BAföG hingegen wird von den Landkreisen bearbeitet.

[34] Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen, Schleswig-Holstein.

[35] Ursprünglich war in Thüringen eine Zusammenlegung der Ämter angedacht. Diese Gebietsreform scheiterte jedoch Ende 2017. Durch die Gebietsreform sollten die Verwaltungen der 17 Landkreise in acht zusammengeschlossen werden, damit diese „leistungsfähig“ bleiben.

[36] Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt.

[37] DESTATIS, Fachserie 11, Reihe 8: Aufstiegsförderung nach dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz 2016 – 2020, Tabellenteil 12: https://www.destatis.de/DE/Service/Bibliothek/_publikationen-fachserien-liste-11.html. Zuletzt abgerufen am 14. März 2022.

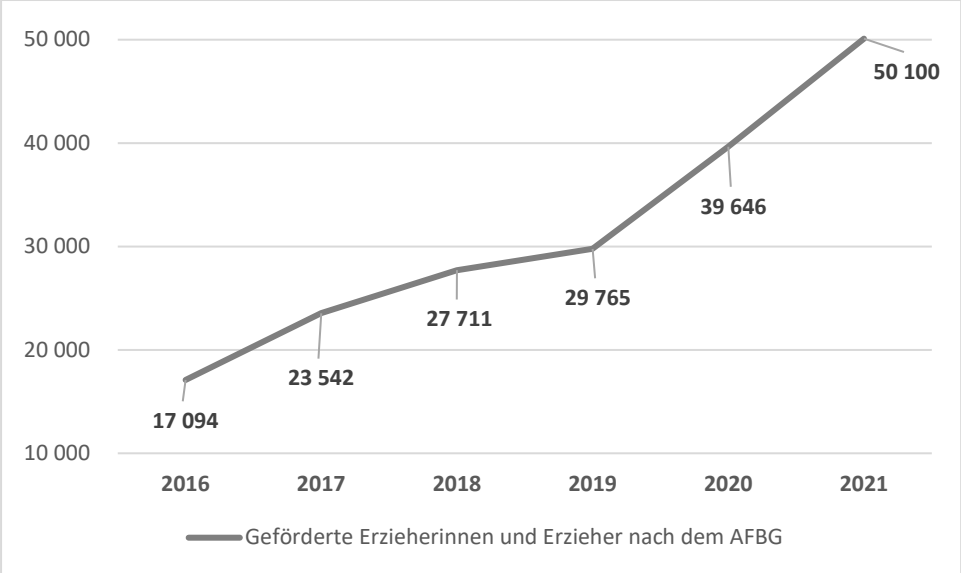
[38] Thüringer Landesamt für Statistik. Pressemitteilung 152/2021 vom 30. Juni 2021: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiN5eCqwMX2AhVRvEDHRfCDWwQFnoECA4QAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.statistik.thueringen.de%2Fpresse%2F2021%2Fpr_152_21.pdf&usg=AOvVaw0Xu-IZdIAHwFPXvzMkiDTU. Zuletzt abgerufen am 14. März 2022.

[39] Bundestagsdrucksache 19/17158 vom 13. Februar 2020, S. 7.

Abbildung 2

## Entwicklung der geförderten Erzieherinnen und Erzieher nach dem AFBG (2016 – 2021)

Von 2016 bis 2021 hat sich die Anzahl der geförderten Erzieherinnen und Erzieher nach dem AFBG fast verdreifacht.




Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Destatis, Fachserie 11, Reihe 8: Aufstiegsförderung nach dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz 2016 – 2021, Tabellenteil 12: https://www.destatis.de/DE/Service/Bibliothek/_publikationen-fachserienliste-11.html. Zuletzt abgerufen am 9. August 2022.

Ein Vergleich, der die Entwicklung der geförderten Erzieherinnen und Erzieher im Schüler-BAföG analog zur o. g. AFBG-Statistik darstellt, liegt bislang nicht vor. Denn für das Schüler-BAföG gibt es lediglich eine übergeordnete Statistik der Fachschülerinnen und Fachschüler, welche die Erzieherausbildung mit einschließt. So sank die Anzahl der geförderten Fachschülerinnen und Fachschüler (inklusive der Erzieherausbildung) von 2018 bis 2020 um insgesamt 41 %.[40] Daraus lässt sich schließen, dass die Anzahl der geförderten Erzieherinnen und Erzieher nach dem Schüler-BAföG in den letzten Jahren rückläufig ist.

Die steigende Antragsentwicklung im Aufstiegs-BAföG prognostizierte der Gesetzgeber bereits in seinem Gesetzentwurf zum 4. AFBG-ÄndG. Dort erläuterte er:

> *„[Mit den verbesserten Unterhaltsbeiträgen] wird ein starkes Zeichen für die Attraktivität und Bedeutung von Aufstiegsqualifikationen in der beruflichen Bildung gesetzt. Am stärksten wirkt sich dies bei der wachsenden Zahl von [Aufstiegs-BAföG]-Beziehern in vollzeitschulischen Aufstiegsfortbildungen aus. Zu diesen gehören als größte Teilgruppe die staatlich geprüften Erzieherinnen und Erzieher. […]“*[41]

[40] Angaben aus den Jahren 2018 – 2020. Bundeskabinettsache Datenblatt Nummer 19/30049 vom 30. November 2021, S. 24.

[41] Gesetzentwurf eines 4. AFBG-ÄndG, Bundestagsdrucksache 19/15273, S. 29.

Das BMBF tauschte sich nicht im Vorfeld mit den Ländern zu den Auswirkungen des 4. AFBG-ÄndG hinsichtlich der Erzieherausbildung aus. In seiner OBLAFBG-Sitzung im Januar 2019 stellte das BMBF den Ländern die geplanten wesentlichen Inhalte des 4. AFBG-ÄndG vor. Es bot diesen sodann die Möglichkeit, innerhalb von 20 Tagen, den Vollzug betreffende Anregungen zu äußern.

Auch in Thüringen spiegelt sich die Entwicklung in den steigenden Antragszahlen wider. Während das Landesverwaltungsamt von Januar bis September 2020 insgesamt 1 789 Anträge für das Aufstiegs-BAföG zu bearbeiten hatte, waren es im Folgejahr 3 071 Anträge. Dies entspricht einem Zuwachs von fast 72 % im Vergleich zum Vorjahr. Das TMWWDG informierte das BMBF im Oktober 2021 über einen zunehmenden Bearbeitungsrückstand beim Landesverwaltungsamt (Tz. 4.2).

Die zunehmenden Antragszahlen hat das Landesverwaltungsamt aktuell aufgrund der getrennten Zuständigkeiten für Schüler- und Aufstiegs-BAföG (Landkreise und Landesverwaltungsamt) mit gleichbleibenden personellen Ressourcen allein zu bewältigen (siehe auch Tz. 4.2).

Einen Stellenplan konnte uns das Landesverwaltungsamt trotz mehrfacher Nachfrage nicht zur Verfügung stellen.

### 3.1.3 Auswirkungen der Fachschulordnungen auf den AFBG-Vollzug

Maßnahmen sind in Vollzeit nach dem AFBG förderfähig, wenn sie i. d. R. in jeder Woche an vier Werktagen mit mindestes 25 Unterrichtsstunden stattfinden.[42] Bei vollzeitschulischen Maßnahmen, die mindestens zwei Fachschuljahre umfassen, wird die Fortbildungsdichte auch dann erreicht, wenn in 70 % der Wochen eines Maßnahmenabschnitts an vier Werktagen mindestens 25 Unterrichtsstunden stattfinden.[43]

Die Fachschulen haben sich bei der organisatorischen Gestaltung ihrer Fortbildungen an die jeweiligen Fachschulordnungen der Länder zu halten. In diesen wird u. a.

- die Dauer der Ausbildung,
- die Anzahl der Unterrichtsstunden und
- das Verhältnis zwischen der theoretischen Ausbildung und der Praxisphase

definiert.

Die Vorgaben in den Fachschulordnungen bedingen somit, ob die förderrelevante Fortbildungsdichte in Höhe von 70 % erreicht wird oder nicht.

[42] § 2 Absatz 3 Nummer 1c AFBG.
[43] § 2 Absatz 6 Satz 1 AFBG.

In Thüringen ist für die Erzieherausbildung die „Thüringer Fachschulordnung für den Fachbereich Sozialwesen“ (ThürFSO-SW) maßgeblich.[44] Diese sieht für die Erzieherausbildung im zweiten, dritten und vierten Schulhalbjahr jeweils eine sechswöchige Praxisphase vor.[45] Auf das zweite Ausbildungsjahr entfällt somit in Summe eine zwölfwöchige Praxisphase.

An diese Eckpunkte haben sich die einzelnen Fachschulen bei der Erstellung ihrer Fortbildungspläne zu halten. Bei der weiteren Ausgestaltung sind sie weitestgehend autonom.

Die Länder haben dem BMBF im Februar eines jeden Jahres einen „Bericht über die Wahrnehmung der Rechts- und Fachaufsicht über den Gesetzesvollzug des AFBG durch die Länder“ (Aufsichtsbericht) zu übersenden.

Aus dem TMWWDG-Aufsichtsbericht für das Jahr 2019 und unseren Erhebungen ging hervor, dass einige Erzieherinnen und Erzieher die vorgegebene Fortbildungsdichte nur erreichten, wenn sie Teile der zwölfwöchigen Praxisphase in die Schulferien verlegten. Unter 70 % Fortbildungsdichte war eine Förderung zu versagen oder ggf. zurückzufordern. Beim Landesverwaltungsamt fanden wir in der Erzieherausbildung folgende unterschiedliche Ausgangssituationen vor:

1. Antragstellende, bei denen die Förderung bereits im Vorhinein aufgrund der mangelnden Fortbildungsdichte abgelehnt wurde,
2. Geförderte bei denen die Förderung ab dem zweiten Ausbildungsjahr zurückgefordert wurde,
3. Antragstellende, bei denen die Förderung zunächst aufgrund mangelnder Fortbildungsdichte abgelehnt wurde. Hier bewilligte das Landesverwaltungsamt neue Anträge nachträglich, nachdem die Fachschulen ihren jeweiligen Fortbildungsplan entsprechend abänderten. [46]

Im Aufsichtsbericht für das Jahr 2019 teilte das TMWWDG zudem mit, dass einige Fachschulen ihre Fortbildungspläne an die Vorgaben des AFBG angepasst hätten.

Passten Fachschulen ihre Fortbildungspläne nicht entsprechend an, mussten Geförderte ggf. auf eine weiter entfernte Fachschule ausweichen. Nur dort konnten sie dann für ihre Erzieherausbildung nach dem AFBG gefördert werden.

---

[44] Gemäß § 1 ThürFSO-SW gilt diese für die Ausbildung in den staatlichen Fachschulen im Fachbereich Sozialwesen. Sie gilt […] auch für staatlich anerkannte Ersatzschulen.

[45] § 33 Absatz 3 ThürFSO-SW.

[46] Antwort der Landesregierung. Thüringer Landtag Drucksache 7/4153 vom 30. September 2021 zu Drucksache 7/4116.

## 3.2 Würdigung

Das 4. AFBG-ÄndG hatte zur Folge, dass sich Geförderte nun deutlich häufiger nach dem AFBG, statt nach dem Schüler-BAföG fördern ließen. Dass dies gewünscht/politischer Wille war, geht aus dem Gesetzentwurf zum 4. AFBG-ÄndG hervor.[47]

Am Beispiel von Thüringen zeigte sich jedoch, dass das BMBF die damit verbundenen Gesetzesfolgen, wie den erhöhten Verwaltungsaufwand in den ÄfA, nicht ausreichend berücksichtigte. Auch die Länder äußerten hinsichtlich des 4. AFBG-ÄndG keine Bedenken zu den Auswirkungen auf ihre Verwaltungen. Allein das Landesverwaltungsamt in Thüringen verzeichnete innerhalb eines Jahres einen Anstieg der Antragszahlen um 72 %.[48]

In den Ländern, in denen es gemeinsame Zuständigkeiten für beide Leistungsgesetze gab, ließ sich der Wechsel der Bearbeitungsvorgänge vom Schüler- zum Aufstiegs-BAföG möglicherweise leichter auffangen. Dies war in Thüringen jedoch nicht gegeben. Denn ein geringerer Personalbedarf bei der Bearbeitung von Anträgen auf Schüler-BAföG führte nicht zu einem Personalaufwuchs am Landesverwaltungsamt (zuständig für das Aufstiegs-BAföG). Die personellen Ressourcen im Landesverwaltungsamt blieben bestenfalls gleich. Dies hatte zur Folge, dass es mit der Bearbeitung der Anträge immer weiter in Rückstand geriet.

Das BMBF hätte die Folgen des 4. AFBG-ÄndG bereits bei der Erstellung des Gesetzentwurfs bedenken müssen. Bei entsprechenden Gesetzesänderungen muss auch die Situation der ÄfA und der Geförderten bedacht werden. Verwaltungen müssen in die Lage versetzt werden, auf einen Mehraufwand tatsächlich reagieren zu können. Dazu muss das BMBF jedoch mit den Ländern entsprechend kommunizieren.

Aus dem Aufsichtsbericht 2019 des TMWWDG ging nicht hervor, wie viele und welche Fachschulen ihre Fortbildungspläne für eine ausreichende Fortbildungsdichte in der Erzieherausbildung anpassten. Ein landes- oder bundeseinheitlicher Vollzug war möglicherweise nicht gesichert. Hierfür hätte das BMBF gemeinsam mit den Obersten Landesbehörden Sorge tragen müssen. Es hätte beispielsweise unmittelbar nach Auswertung des Aufsichtsberichts beim TMWWDG erfragen müssen, inwiefern die Fortbildungspläne bei den einzelnen Fachschulen angepasst oder landesweit vereinheitlicht wurden. Es ist Geförderten kaum zu vermitteln, dass aufgrund der uneinheitlichen Fortbildungspläne der Fachschulen eine Förderung versagt oder sogar im laufenden Vollzug zurückgefordert wird. Ebenso wenig können von den Geförderten längere Anfahrten zu den Fachschulen verlangt werden, damit sie nach dem AFBG gefördert werden. Auch wenn das TMWWDG in seinem Aufsichtsbericht von Verbesserungen sprach, fehlt eine einheitliche Lösung. Geförderte sollten nicht die Konsequenzen von Umständen tragen müssen, die außerhalb ihres Einflussbereichs liegen. Sie sollten bereits vor Maßnahmebeginn über eine zuverlässige Planungsgrundlage verfügen, welche den gesamten Maßnahmezeitraum umfasst.

[47] Gesetzentwurf eines 4. AFBG-ÄndG, Bundestagsdrucksache 19/15273, S. 29.

[48] Im Zeitraum von September 2021 bis September 2022.

Doch nicht nur die Geförderten in Thüringen litten unter den uneinheitlichen Fortbildungsplänen der Fachschulen. Sie führte zusätzlich zu einem Mehraufwand beim Landesverwaltungsamt. Denn die Sachbearbeitenden mussten die Anträge der Betroffenen folglich teils doppelt bearbeiten. Dies führte insgesamt zu einer Verschärfung der ohnehin angespannten Bearbeitungslage.

Des Weiteren ist unserer Einschätzung nach, eine Wahlmöglichkeit zwischen dem Aufstiegs- und Schüler-BAföG inzwischen zu hinterfragen. Denn mit dem Wegfall einer Förderung nach dem Schüler-BAföG ließe sich ggf. der Mehraufwand in den Ämtern reduzieren.

Die momentane Doppelstruktur ist nicht transparent und führt zu Unverständnis. Interessierte können die Zuständigkeiten nicht nachvollziehen.

## 3.3 Empfehlung

Wir haben dem BMBF empfohlen, die Vollzugsprobleme im Zusammenhang mit der Erzieherausbildung mit den Ländern zu erörtern.

Zudem sollte es das Wahlrecht zwischen dem Aufstiegs-BAföG und dem Schüler-BAföG überdenken. Ziel sollte eine transparente und bundeseinheitliche Förderung mit klaren Zuständigkeiten sein.

Sollte sich das BMBF für eine ausschließliche Förderung nach dem AFBG aussprechen, so wäre es weiterhin erforderlich, schnellstmöglich bei den Ländern darauf hinzuwirken, die Fachschulordnungen und Fortbildungspläne entsprechend der Anforderungen des AFBG anzupassen. Hier sollte es auf einheitliche, transparente und nachvollziehbare Regelungen bei den Ländern hinwirken. Nur so kann eine einheitliche Förderung nach dem AFBG und ein einheitlicher Vollzug sichergestellt werden. Alternativ dazu könnte das BMBF mit dem nächsten AFBG-ÄndG die momentan eng bemessene Fortbildungsdichte im Gesetz anpassen.

## 3.4 Stellungnahme

Das BMBF hat in seiner Stellungnahme erklärt, dass AFBG-Förderungen im Gegensatz zum BAföG alters- und elternunabhängig erfolgen können. Praktische Zeiten seien hingegen i. d. R. nur mit dem BAföG förderfähig. Insofern bestünde eine Besonderheit bei dieser Systematik für bestimmte Qualifizierungen nach Landesrecht, die die formalen Anforderungen beider Gesetze erfüllen können. Durch die Zugangsregelungen könnten sie sowohl den Charakter einer Erstausbildung wie den einer Fortbildung haben. Hierzu gehörten in den meisten Ländern auch die staatlich anerkannten Erzieherinnen und Erzieher.

Daher habe sich der Bundesgesetzgeber bewusst entschieden, Interessierten ein faktisches Wahlrecht zwischen beiden Leistungen – Aufstiegs-BAföG und BAföG – zu eröffnen. So könnten Interessierte das für ihre Lebenssituation passende Angebot auswählen. Das BMBF hat

angegeben, dieses Wahlrecht für angehende Erzieherinnen und Erzieher anlässlich der nächsten Gesetzesnovelle zu überprüfen.

Zudem hat das BMBF angegeben, dass die grundsätzliche Förderfähigkeit der Erzieherqualifizierung und auch die Förderfähigkeit der praxisintegrierten Form mit dem AFBG nach derzeitiger Rechtslage bereits gegeben sei.

Die konkrete Förderfähigkeit einzelner Qualifizierungsabschnitte mit Blick auf die zu erreichende Fortbildungsdichte sei allerdings abhängig von der konkreten landesrechtlichen Ausgestaltung und Umsetzung der Empfehlung der Kultusministerkonferenz.[49] Bereits seit dem 3. AFBG-ÄndG hätten alle Länder grundsätzlich die Möglichkeit, dort, wo nicht schon jetzt eine Durchförderung möglich sei, durch Anpassungen ihrer Fachschulregularien den angehenden Erzieherinnen und Erziehern eine vollständige Fördermöglichkeit nach dem AFBG zu eröffnen.

Vor diesem Hintergrund habe das BMBF die Thematik in seiner letzten OBLAFBG-Sitzung am 31. Mai 2022 mit den Ländern besprochen. Konkret habe es an die Länder appelliert, nochmals auf die für die Prüfungsordnungen zuständigen Landesbehörden zuzugehen. Ziel sei die weitere Ausgestaltung der Fortbildungsordnungen der Länder, um eine einheitliche Förderfähigkeit zu erreichen.

## 3.5 Abschließende Würdigung

Wir sehen, dass das BMBF das Wahlrecht zwischen dem Aufstiegs-BAföG und dem Schüler-BAföG anlässlich der nächsten Gesetzesnovelle überprüfen will. Gleichzeitig hat es in seiner letzten OBLAFBG-Sitzung angemerkt, dass sich eine Gesetzesnovelle mit den bestehenden Personalressourcen erst ab dem Jahr 2025 realisieren ließe. Wir merken an, dass die aufgezeigten Problematiken in der Erzieherausbildung zeitnah verbessert werden sollten. Wir fordern das BMBF auf, das 4. AFBG-ÄndG jetzt zu evaluieren und die Gesetzesnovelle unmittelbar vorzubereiten. Insbesondere im Hinblick auf eine einheitliche Förderfähigkeit in der Erzieherausbildung ist ein sofortiger Handlungsbedarf erforderlich.

Zudem sehen wir, dass das BMBF die Thematik der Prüfungsordnungen der Länder hinsichtlich der Förderfähigkeit nach dem AFBG besprochen hat. Ungewiss ist jedoch, ob und wann die Länder dies umsetzen werden. Dies ist aber Voraussetzung für bundes-/ landeseinheitliche Förderungen. Das BMBF sollte auf eine unverzügliche Umsetzung drängen und sich dazu regelmäßig von den Ländern berichten lassen.

[49] Empfehlung der Kultusministerkonferenz. Beschluss vom 7. November2002 in der Fassung vom 22. März 2019.

# 4 Antragsbearbeitung im Landesverwaltungsamt

## 4.1 Mehrfacherfassung in der Antragsbearbeitung

### 4.1.1 Sachverhalt

Die **Landeshauptkasse (LHK)** ist für die Einzahlungen und Auszahlungen zuständig, die durch die Thüringer Dienststellen angeordnet werden. Im Auftrag des Thüringer Finanzministeriums (TFM) führt und verwaltet sie die zentralen Konten des Landes bei den Kreditinstituten. Demnach rechnet sie auch die Einnahmen und Ausgaben des Landesverwaltungsamts ab.[50]

Für die Erledigung dieser Aufgaben durch die Landeshauptkasse und das Landesverwaltungsamt steht das automatisierte **Haushaltsmanagementsystem (HAMASYS)** zur Verfügung. Die unterschiedlichen Landesbehörden und Ämter pflegen und bearbeiten dort die Datenbestände, planen den Haushalt, verarbeiten die Einnahmen und veranlassen die Auszahlungen.[51]

Die Landeshauptkasse stellt die maschinellen Auszahlungs- und Annahmeanordnungen der Dienststellen in HAMASYS zur Verfügung. Dafür wurden bislang 37 Schnittstellen an HAMASYS angeschlossen. Die Zahl an Schnittstellen nimmt weiter zu.[52]

Für die Verwaltung und Berechnung der Leistungen nach dem AFBG (Antragsbearbeitung) setzen die Länder unterschiedliche Fachverfahren ein. Thüringen bzw. das Landesverwaltungsamt nutzt neben fünf weiteren Ländern[53] das Fachverfahren **AFBG im Dialog (AFBiD)**. Dies wird vom Datenverarbeitungszentrum Mecklenburg-Vorpommern GmbH (DVZ M-V) entwickelt und betreut.[54]

---

[50] Landesamt für Finanzen Thüringen: https://tlf.thueringen.de/fuer-behoerden/landeshauptkasse. Zuletzt abgerufen am 21. Januar 2022.

[51] Landesamt für Finanzen Thüringen: https://tlf.thueringen.de/fuer-behoerden/hamasys. Zuletzt abgerufen am 21. Januar 2022.

[52] Thüringer Finanzministerium. Webbasiertes integriertes Verfahren für den Landeshaushalt: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiNmvHqhdf2AhWYSvEDHeIOA4gQFnoECAUQAQ&url=https%3A%2F%2Ffinanzen.thueringen.de%2Ffileadmin%2Fuser_upload%2Fhaushalt%2Fhamasys.pdf&usg=AOvVaw2BcLqGc-xFdkhQNicbsDJS. Zuletzt abgerufen am 21. März 2022.

[53] Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Hamburg.

[54] DVZ. referenz. Sozialverfahren AFBiD, Ausgabe 03/2021: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiSr9a7ysX2AhU0SfEDHWA7DRkQFnoECAIQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.dvz-mv.de%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2F2021-07%2FDVZ.Referenz_AFBiD_15-02-2021_Ansicht.pdf&usg=AOvVaw2bG8A3aluapENYO7y2fIsE. Zuletzt abgerufen am 14. März 2022.

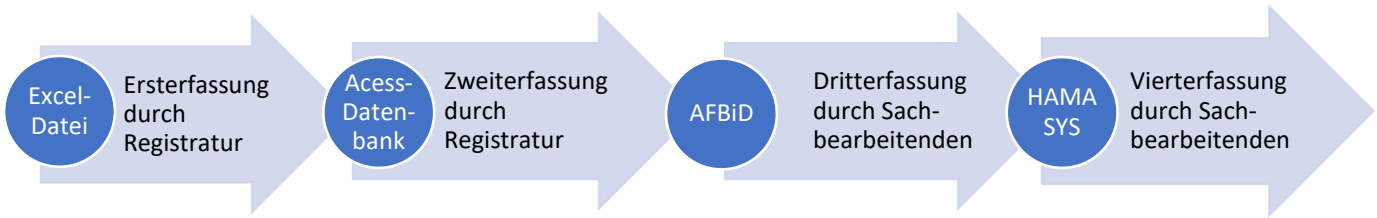
Die Antragsbearbeitung im Aufstiegs-BAföG des Landesverwaltungsamts durchläuft insgesamt vier Erfassungsstufen in vier verschiedenen Systemen/Tabellen.

In der nachfolgenden Abbildung wird der Ablauf der Antragsbearbeitung am Landesverwaltungsamt nach Antragseingang dargestellt.

Abbildung 3

## Ablauf am Landesverwaltungsamt nach Antragseingang

Förderanträge nach dem AFBG durchlaufen am Landesverwaltungsamt vier Erfassungsstufen bevor es zu einer Auszahlung an die Geförderten kommt.




Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Erhebungen im Landesverwaltungsamt.

1. Die Registratur erfasste die Stammdaten der Antragstellenden in einer Excel-Datei. Anhand dieser Liste erhielten Antragstellende eine Fördernummer. Excel entspricht dabei in Bezug auf Ordnungsmäßigkeit, Vollständigkeit, Sicherheit, Verfügbarkeit, Nachvollziehbarkeit, Unveränderlichkeit und Zugriffschutz nicht den Anforderungen einer Revisionssicherheit.
2. Daneben erfasste die Registratur die Stammdaten der Antragstellenden in einer Access Datenbank. Von dort aus versandte sie standardisierte Eingangsbestätigungen an die Antragstellenden (Tz. 4.2). Sie gab die Vorgänge dann an die jeweiligen Sachbearbeitenden weiter.
3. Die Sachbearbeitenden prüften zu einem späteren Zeitpunkt die Antragsunterlagen auf Vollständigkeit und die Möglichkeiten zur Bewilligung. Im Falle einer positiven Entscheidung erfassten sie die Daten der Antragstellenden im Fachverfahren „AFBiD“ und berechneten dort die Leistung.
4. Die Sachbearbeitenden gaben die Stammdaten erneut im Landeskassenverfahren HAMASYS ein. Von dort aus exportierte das Rechenzentrum des Landesverwaltungsamts die Auszahlungsanordnungen monatlich an die Landeshauptkasse (LHK). Diese nahm dann die Auszahlung an die Geförderten vor.

Das Landesverwaltungsamt nutzte seit dem Jahr 2016 das Fachverfahren AFBiD. Es hatte seine Arbeitsprozesse seither nicht daran angepasst.

### 4.1.2 Würdigung

Die fehlende Anpassung der Arbeitsprozesse an AFBiD hatte zur Folge, dass das Landesverwaltungsamt die Daten der Antragstellenden inzwischen seit sechs Jahre unnötig mehrfach erfasste. Mehrfacherfassungen sind jedoch mit einem hohen Zeitaufwand verbunden. Eine Nutzung von unterschiedlichen Tabellen und Datenbanken ist außerdem für alle Beteiligten unübersichtlich und fehleranfällig.

Neben dem hohen Zeitaufwand birgt die Vorgehensweise des Landesverwaltungsamts weitere Risiken. So können die Sachbearbeitenden nicht zeitgleich in der genutzten Exceldatei arbeiten. Denn Excel bietet keinen zeitgleichen Schreibzugang für mehrere Anwender. Zudem können Datensätze von Antragstellenden in Excel unabsichtlich zu leicht überschrieben oder gelöscht werden. Dies kann unter Umständen erhebliche Datenverluste am Landesverwaltungsamt zur Folge haben.

Dem Landesverwaltungsamt stehen mit dem bestehenden Fachverfahren grundsätzlich effektivere und sicherere Möglichkeiten für die Antragsbearbeitung zur Verfügung. Der Einsatz von Exceltabellen bzw. die aktuelle Arbeitsweise ist daher nicht nachvollziehbar. Das Landesverwaltungsamt berücksichtigte zudem bei seiner Arbeitsweise bislang nicht die Datensicherheit. Außerdem bindet die Mehrfacherfassung unnötig Arbeitskraft. Ein ordnungsgemäßer und effektiver Verwaltungsvollzug kann so nicht gewährleistet werden. Denn auch die Mehrfacherfassung in der Antragsbearbeitung verlängerte unnötig die Bearbeitungszeiten.

### 4.1.3 Empfehlung

Wir haben dem BMBF empfohlen, sich in der nächsten OBLAFBG-Sitzung mit den Ländern zu dem Thema Mehrfacherfassung auszutauschen. Zudem sollte es auch die Verwendung des Fachverfahrens in den Ländern abfragen.

Vor dem Hintergrund, dass weitere Länder das Fachverfahren AFBiD verwenden, sollte hier Thüringen ggf. von den Erfahrungen der anderen partizipieren können. Hierzu haben wir angeregt, dass das BMBF die Länder unterstützt. Es sollte die Erfahrungen aus der Vollzugspraxis koordinieren und zusammenführen. Ziel sollte eine effektive und einheitliche Antragsabwicklung in den ÄfA sein.

### 4.1.4 Stellungnahme

Das BMBF hat angegeben, unserer Empfehlung nachgekommen zu sein. Es habe die Thematik der Mehrfacherfassung in der letzten OBLAFBG-Sitzung am 31. Mai 2022 mit den Ländern erörtert. Nach Auskunft dieser gebe es eine solche Mehrfacherfassung – auch in den Ländern, die ebenfalls an das AFBiD-Fachverfahren angeschlossen sind – nicht. Das BMBF habe diesbezüglich zusätzlich am 1. Juni 2022 eine länderübergreifende Abfrage an die Länder

versandt. Anhand dieser werde es die genaue Ausgestaltung der Antragsbearbeitung im Einzelnen auswerten.

### 4.1.5 Abschließende Würdigung

Wir sehen, dass das BMBF die Thematik der Mehrfacherfassung mit den Ländern besprochen und eine länderübergreifende Abfrage zur genauen Ausgestaltung der Antragsbearbeitung veranlasst hat. Wir bitten das BMBF, uns zeitnah über die Ergebnisse aus dieser Abfrage zu informieren.

## 4.2 Bearbeitungsdauer im Landesverwaltungsamt

### 4.2.1 Sachverhalt

Interessierte können sich auf den Seiten des BMBF die Anträge für das Aufstiegs-BAföG herunterladen und ausdrucken. Sodann können sie ihre Anträge in Papierform beim Landesverwaltungsamt einreichen. Die Registratur des Landesverwaltungsamts übersendet den Antragstellenden eine standardisierte Eingangsbestätigung. Damit werden sie darüber informiert, wie lange die Bearbeitung zur Feststellung der Förderung voraussichtlich dauern wird. Die Registratur leitet die Anträge sodann an die zuständigen Sachbearbeitenden weiter. Dort werden sie nach der Reihenfolge des Posteingangs abgearbeitet und gesichtet. Im Falle unvollständiger Anträge fordern diese die fehlenden Unterlagen schriftlich bei den Antragstellenden nach. Die nachgereichten Unterlagen werden dann wieder den übrigen Akten beigefügt und erneut zur Sichtung „hintenangestellt“. Die Sachbearbeitenden können die Anträge grundsätzlich erst dann abschließend bearbeiten und über eine Förderung entscheiden, wenn ihnen alle Unterlagen vollständig vorliegen.

Wir überprüften im Landesverwaltungsamt u. a. die Bearbeitungsdauer. Dabei stellten wir fest, dass diese in den vergangenen Jahren zwischen drei und sechs Monaten variierte. Während sie im April 2021 noch etwa bei drei Monaten lag, betrug sie im Oktober 2021 bereits fünf Monate mit steigender Tendenz.

Das Landesverwaltungsamt begründete die lange Antragsbearbeitung mit zwei Ursachen. Einerseits mit den signifikant gestiegenen Antragszahlen, bedingt durch das 4. AFBG-ÄndG. Andererseits mit einem bereits andauernden Personaldefizit am Landesverwaltungsamt.

So berichteten die Beschäftigten von einer restriktiven Einstellungspolitik am Landesverwaltungsamt und einer wachsenden Anzahl von langfristig erkrankten Beschäftigten. Vertretungen für diese gebe es keine. Vakante Stellen besetze das Landesverwaltungsamt zudem vorrangig mit unerfahrenen Beamtinnen/Beamten auf Probe oder Widerruf sowie befristetet Beschäftigten, u. a. auch Auszubildenden.

Zudem würden in den zugrunde liegenden Stellenplänen des Landesverwaltungsamts die Beschäftigten in absoluten Zahlen, anstelle in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) gewertet.

Wir fragten dazu beim Landesverwaltungsamt den entsprechenden Stellenplan an. Diesen stellte es uns trotz mehrfacher Nachfrage nicht zur Verfügung. Wir konnten daher nicht einsehen

- wie viele Stellen vakant sind,
- seit wann die Stellen besetzt sind,
- welche der Beschäftigten verbeamtet oder befristet beschäftigt sind und
- wie der ggf. befristete Arbeitsvertrag ausgestaltet ist.

Das TMWWDG gab an, dass es bereits mit dem TMIK im Austausch stehe. Das TMIK sei für die Dienstaufsicht und Stellenpläne des Landesverwaltungsamts zuständig. Ziel sei es, den für eine sachgerechte Bearbeitung erforderlichen Personalbedarf sicherzustellen.

Zahlreiche Antragstellende reichten aufgrund der überlangen Bearbeitungsdauer bereits Beschwerde im Landesverwaltungsamt ein. In einzelnen Fällen übermittelten sie die Beschwerden über ihren jeweils zuständigen Landrat. Die Präsidialabteilung des Landesverwaltungsamts entschied, dass die Sachbearbeitenden diese Fälle vorziehen sollten. Bei einigen Härtefällen wurde ebenso verfahren.

Diese Thematik der überlangen Bearbeitungszeiten erreichte zwischenzeitlich auch die Thüringer Landesregierung. Zuvor richtete ein Abgeordneter des Thüringer Landtags diesbezüglich eine mündliche Anfrage an die Thüringer Landesregierung.[55] Das TMWWDG beschrieb die Situation in seiner Antwort sowohl für die Antragstellenden als auch die Beschäftigten des Landesverwaltungsamts als belastend und nicht zufriedenstellend. Es habe das Problem erkannt und arbeite bereits an Lösungen.[56]

Mit dem Ziel, die Anträge schnellstmöglich abzuarbeiten, richtete das Landesverwaltungsamt kurzfristig im Oktober 2021 zunächst für drei Kalenderwochen eine Telefonhotline ein. Damit sollten die Sachbearbeitenden von telefonischen Rückfragen der Antragstellenden entlastet werden. Die Telefonhotline wurde von Beschäftigten besetzt, die keine Fachauskunft erteilen konnten. Daher leiteten sie die telefonischen Rückfragen oder Beschwerden i. d. R. an die Sachbearbeitenden weiter, welche auch solche Fälle zum Teil vorzogen. Die Sachbearbeitenden berichteten zudem von Fällen, in denen die Beschäftigten der Telefonhotline Auskunft gaben. Dies führte vereinzelt zu Fehlaussagen gegenüber den Geförderten.

Das TMWWDG informierte das BMBF bereits in seinem Aufsichtsbericht aus dem Jahr 2019 u. a. über eine anhaltende schwierige Personalsituation beim Landesverwaltungsamt, die dortigen Antragsrückstände und die Bearbeitungsdauer.

---

[55] Thüringer Landtag, Drucksache 7/4116 vom 17. September 2021.

[56] Antwort der Landesregierung. Thüringer Landtag Drucksache 7/4153 vom 30. September 2021 zu Drucksache 7/4116.

Nach unserer zweiten Teilprüfung[57] führte das BMBF eine „Abfrage zur Bearbeitungs- und Serviceerreichbarkeit in den AFBG-Vollzugsbehörden“ durch. Das TMWWDG informierte das BMBF daraufhin erneut über die lange Bearbeitungsdauer und das Personaldefizit am Landesverwaltungsamt. Im Oktober 2021 seien 2 034 Anträge unbearbeitet und die Antragstellenden warteten alle auf eine Feststellung zur Förderung nach dem AFBG. Es schrieb dazu wie folgt:

> *„Ergänzend […] weist das TMWWDG darauf hin, dass die signifikant zunehmende Anzahl von Anträgen durch die für die Bearbeitung zuständigen [Beschäftigten] im Fachreferat 220 des [Landesverwaltungsamt] nicht annähernd bewältigt werden kann und es hierdurch aus Sicht der [Antragstellenden] zu unangemessen langen Bearbeitungszeiten kommt. Der darüber hinaus bestehende Antragsrückstand von 2 034 Anträgen zum 30.09.2021 wird mit dem vorhandenen Personal, wenn überhaupt, nur schwer abzuarbeiten sein […].“*

Das BMBF schrieb Thüringen im Januar 2022 an. Es wies darauf hin, dass das Landesverwaltungsamt seine Bearbeitungsdauer bis zum 1. August 2022 auf maximal zwölf Wochen verkürzen solle. Sonst sei das BMBF nach Artikel 85 Grundgesetz verpflichtet, die dort genannten formellen Instrumente zur Sicherung eines ordnungsgemäßen Gesetzesvollzugs in Erwägung zu ziehen.[58]

Thüringen sollte dem BMBF sodann bis zum 31. Dezember 2022 über die durchgeführten Maßnahmen berichten.

In seinem Schreiben erwähnte das BMBF nicht, ob es sich bei der maximalen Bearbeitungsdauer von zwölf Wochen

- um eine erste Prüfung der Antragsunterlagen oder
- um den Abschluss des AFBG-Förderverfahrens handelte.

Letzteres setzt voraus, dass die Antragsunterlagen bereits zuvor auf Vollständigkeit gesichtet wurden und die Antragstellenden bereits ggf. fehlende Unterlagen nachreichten.

Im AFBG wird gleichzeitig folgendes geregelt: Können die zuständigen ÄfA innerhalb von **sechs Kalenderwochen** keine Entscheidung über die Leistungen nach dem AFBG treffen, so haben sie den Antragstellenden einen **Vorschuss** auszuzahlen. Die Pflicht zur Vorschusszahlung wird nur dann ausgelöst, wenn Antragstellende den ÄfA zuvor vollständige Anträge vorlegen.[59]

---

[57] Prüfungsmitteilung über die Prüfung zum Vollzug des Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetzes (Thüringen). Wahrnehmung der Bundesaufsicht, der Fachaufsicht und des Forderungsmanagements, Gz.: III 2 - 2020 - 0753/2.

[58] Das BMBF bezieht sich auf die in Artikel 85 Absatz 3 und 4 Grundgesetz genannten Instrumente: Erteilen von Weisungen, Berichte und Vorlage von Akten verlangen, Entsenden von Beauftragten.

[59] § 24 Absatz 4 AFBG.

### 4.2.2 Würdigung

Die Zielsetzung des AFBG kann nur erreicht werden, wenn Geförderte ihre Bewilligungen auch zeitnah erhalten. Voraussetzung dafür ist ein ordnungsgemäßer Gesetzesvollzug in den Ländern.

Zwischen der Ersterfassung in der Registratur und der eigentlichen Antragsprüfung vergingen beim Landesverwaltungsamt bis zu sechs Monate. In diesem Zeitraum überprüfte das Landesverwaltungsamt die Anträge in keiner Weise auf Vollständigkeit. Eine Antragsprüfung, die erst nach sechs Monate beginnt, lässt die Wirkung des Aufstiegs-BAföG für die Antragstellenden ins Leere laufen. Denn drei Viertel aller Vollzeitgeförderten verfügen laut Destatis über kein eigenes Einkommen.[60]

Die lange Bearbeitungsdauer führte zu Unmut und Beschwerden der Antragstellenden. Auch das TMWWDG schilderte die Situation für die Antragstellenden als eine Belastung und nicht tragbar.[61] Die Entscheidung der Präsidialabteilung des Landesverwaltungsamts, die Beschwerdefälle vorzuziehen, führte lediglich dazu, dass die Anträge derjenigen bearbeitet wurden, die auf die eine oder andere Art interveniert hatten. Einem ordnungsgemäßen Gesetzesvollzug entspricht dies nicht. Gleiches gilt für die kurzfristig eingerichtete Telefonhotline. Diese erwies sich als erfolglos, weil deren Beschäftigten nicht über ausreichende Fachkenntnisse verfügten. Daher konnte die Telefonhotline die Sachbearbeitenden nicht entlasten. Stattdessen berichteten diese teils von einem entstandenen Mehraufwand. Eine solche Maßnahme ist nur sinnvoll, wenn sie auch qualifiziert ausgeführt wird und so eine tatsächliche Entlastung bewirkt.

Aufgrund des uns nicht vorgelegten Stellenplans, konnten wir den tatsächlichen Umfang der Personalprobleme im Vollzug nicht ermitteln. Dessen Nichtvorlage sowie die obigen Feststellungen zu den unangemessen langen Bearbeitungszeiten lassen jedoch auf massive Personalprobleme - sowohl zum Zeitpunkt unserer Erhebungen als auch in den letzten Jahren schließen.[62] Dem Landesverwaltungsamt ist es unverkennbar nicht möglich, die Anträge in angemessener Zeit zu bearbeiten. Der Rückstand von 2 034 Anträgen zeigt, dass es einen ordnungsgemäßen Vollzug nicht sicherstellen kann. Es fehlt offensichtlich an einer ausreichenden Anzahl von Beschäftigten, welche Personalausfälle auffangen und alle anfallenden Aufgaben erledigen können. Sollte die von den Sachbearbeitenden angeführte Zählweise in den Stellenplänen mit absoluten Zahlen anstelle von VZÄ zutreffen, so würde dies die ohnehin kritische Personalsituation im Landesverwaltungsamt verstärken. Denn die Stellenpläne würden mit dieser Zählweise nicht den genauen Personalbestand und -bedarf widerspiegeln.

---

[60] DESTATIS. Aufstiegs-BAföG 2020: 7% mehr Personen gefördert als im Vorjahr. Pressemitteilung Nummer N042 vom 30. Juni 2021.

[61] Antwort der Landesregierung. Thüringer Landtag Drucksache 7/4153 vom 30. September 2021 zu Drucksache 7/4116.

[62] Abschließende Prüfungsmitteilung über die Prüfung zum Vollzug des Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetzes (Thüringen). Wahrnehmung der Bundesaufsicht, der Fachaufsicht und des Forderungsmanagements, Gz.: III 2 - 2020 - 0753/2, Tz. 4.2.

Des Weiteren kann durch den Einsatz von Auszubildenden oder befristet Beschäftigten am Landesverwaltungsamt langfristig keine Kontinuität eintreten. Diese müssen zunächst umfassend eingearbeitet werden und stehen dann nur für kurze Zeit zur Verfügung. Ein angemessenes Verhältnis zwischen Aufwand und Nutzen ist so nicht gegeben. Doch auch angesichts des Aufgabenzuwachses (Antragssteigerung um 72 %) und unter Berücksichtigung der Ausfallzeiten der Beschäftigten, ist es erforderlich das Landesverwaltungsamt langfristig und ausreichend personell auszustatten. Nur so kann das Landesverwaltungsamt den gesetzlichen Anforderungen gerecht werden und einen ordnungsgemäßen Vollzug sicherstellen. Grundsätzlich hat das TMWWDG im Zusammenhang mit seiner Fachaufsicht für einen ordnungsgemäßen Vollzug in Thüringen Sorge zu tragen. Dazu zählt es auch, darauf hinzuwirken, dass die gesetzesvollziehende Behörde personell angemessen ausgestattet ist.

Obwohl das TMWWDG dem BMBF bereits in seinem Aufsichtsbericht aus dem Jahr 2019 über die personelle Situation und die Bearbeitungsdauer am Landesverwaltungsamt berichtete, reagierte das BMBF nicht. Es besprach nicht die Problematik mit Thüringen und suchte auch nicht nach gemeinsamen Lösungen. Es reagierte erst im Januar 2022 auf die lange Bearbeitungsdauer.[63] Es hätte die Länder jedoch schon früher zu einer schnelleren Bearbeitung auffordern sollen. Würde das BMBF die jährlichen Aufsichtsberichte der Länder umfangreicher auswerten, könnte es unmittelbar nach deren Vorliegen tätig werden. Es reicht nicht aus, dass das BMBF Aufsichtsberichte lediglich abfragt. Eine bloße Informationsgewinnung ist für die Effektivität der Bundesaufsicht nicht ausreichend. Vielmehr müssen die Informationen auch genutzt werden. Dies wiegt umso schwerer, da das Landesverwaltungsamt allein für ganz Thüringen zuständig ist.[64]

Auch wenn das BMBF Thüringen bereits zu einer Verkürzung der Bearbeitungszeit aufforderte, weisen wir noch auf folgende Punkte hin:

- Das BMBF hat nicht weiter definiert, welcher Bearbeitungsstand in einer Bearbeitungszeit von zwölf Wochen erreicht werden sollte. Somit ist unklar, ob das Landesverwaltungsamt die Akten wie bisher erst nach Wochen überhaupt erst auf Vollständigkeit prüft oder es bis dahin bereits die Förderfähigkeit nach dem AFBG feststellen und ggf. die Leistung festsetzen musste.
- Aus der Vorschussregelung im AFBG geht hervor, dass die ÄfA die Unterlagen bereits innerhalb von sechs Wochen auf Vollständigkeit überprüfen müssen. Daher halten wir es für angemessen, wenn das BMBF den Abschluss des gesamten Bewilligungsverfahrens innerhalb der zwölf Wochen voraussetzt.
- Das BMBF forderte erst zum 31. Dezember 2022 einen Bericht über die ergriffenen Maßnahmen an. Es ist unseres Erachtens nach nicht zielführend, sich erst nach fast fünf Monaten Bericht erstatten zu lassen. Im Zusammenhang mit einer ordnungsgemäßen Bundesaufsicht sollte es die Wirksamkeit der Maßnahmen unmittelbar überprüfen.

---

[63] Nach Veröffentlichung unserer zweiten Teilprüfungsmitteilung und Bemerkung.

[64] Abschließende Prüfungsmitteilung über die Prüfung zum Vollzug des Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetzes (Thüringen). Wahrnehmung der Bundesaufsicht, der Fachaufsicht und des Forderungsmanagements, Gz.: III 2 - 2020 - 0753/2, Tz. 3.1.

Erst wenn das Landesverwaltungsamt die Bearbeitungsdauer verkürzen kann, wird sichergestellt, dass die Leistungen den Geförderten rechtzeitig zur Verfügung stehen. Der Wirksamkeit des Aufstiegs-BAföGs ist die lange Bearbeitungsdauer abträglich. Es besteht die Gefahr, dass Antragstellende aus finanziellen Gründen von einer Aufstiegsfortbildung absehen müssen. Sie müssen bereits kurz nach der Antragstellung über eine valide Planungssicherheit verfügen.

### 4.2.3 Empfehlung

Wir haben das BMBF aufgefordert, weiterhin darauf zu drängen, dass Thüringen einen ordnungsgemäßen und gesetzeskonformen Vollzug des AFBG gewährleistet. Dies betrifft sowohl den unmittelbaren Vollzug durch das Landesverwaltungsamt, als auch die Fachaufsicht durch das TMWWDG.

Zudem haben wir vom BMBF erwartet, dass es seine Angaben zu der Bearbeitungsdauer von maximal zwölf Wochen weiter präzisiert. Daneben haben wir dem BMBF empfohlen, dass es sich bereits im August 2022 von den betroffenen Ländern über die umgesetzten Maßnahmen berichten lässt.

Ebenso haben wir dem BMBF empfohlen, die Aufsichtsberichte der Länder auch hinsichtlich der beschriebenen Defizite systematisch auszuwerten und die Informationen zu nutzen. Es sollte künftig auf bekanntwerdende Defizite sachgerecht und zeitnah reagieren.

### 4.2.4 Stellungnahme

Das BMBF gab in seiner Stellungnahme an, dass nach seiner Kenntnis das TMWWDG bereits mit Nachdruck an der Beseitigung der bestehenden Probleme arbeite. Das Landesverwaltungsamt beschäftige bereits seit Anfang 2022 zusätzliche Vollzeitkräfte. Weiter sei die Telefonhotline im Landesverwaltungsamt ausgelagert worden, um die zuständigen Sachbearbeitenden zu entlasten.

Das BMBF hat zudem erklärt, es habe in seinem Schreiben vom 6. Januar 2022 eine Bearbeitungszeit von acht bis zwölf Wochen als gerade noch vertretbar kommuniziert und bleibe bei dieser Anforderung. Grund dafür sei, dass Anträge oftmals nicht vollständig eingereicht würden und eine Untätigkeitsklage i. d. R. nach einer Frist von drei Monaten erhoben werden könne.

Zudem habe es Thüringen in seinem Schreiben dringlich darum gebeten, die Bearbeitungszeiten spätestens zum 1. August 2022 deutlich zu verkürzen. Darüber hinaus habe es Thüringen aufgefordert, über die ergriffenen Maßnahmen bis Ende des Jahres zu informieren.

Das TMWWDG werde dem BMBF, wie in seinem Schreiben gefordert, bis zum 31. Dezember 2022 ausführlich berichten. Gleichwohl plane das BMBF bereits zum 1. August 2022 eine

erneute länderübergreifende Abfrage zu den Bearbeitungszeiten, um eine Vergleichbarkeit zum Vorjahr herzustellen und Defizite frühzeitig erkennen zu können.

### 4.2.5 Abschließende Würdigung

Wir nehmen zur Kenntnis, dass das TMWWDG an der Beseitigung der bestehenden Probleme arbeitet. Dennoch bleiben wir bei unserer Auffassung, dass es sich bei der im Landesverwaltungsamt eingerichteten Telefonhotline um kein geeignetes Instrument zur Entlastung der Sachbearbeitenden handelt. Nach unseren Erkenntnissen konnte mit dieser keineswegs eine zügigere Antragsbearbeitung erreicht werden. Um eine tatsächliche Entlastung der Sachbearbeitenden im Landesverwaltungsamt zu erreichen, bedarf es fundierter Lösungsansätze. Das BMBF muss dafür Sorge tragen, dass das Landesverwaltungsamt in die Lage versetzt wird, den Gesetzesvollzug ordnungsgemäß zu gewährleisten.

Zudem haben wir dem BMBF empfohlen, sein Schreiben an Thüringen[65] vom 6. Januar 2022 bezüglich der maximalen Bearbeitungsdauer zu präzisieren. Dem ist das BMBF nicht nachgekommen. Es hat in seiner Stellungnahme lediglich auf die Frist zur Erhebung einer Untätigkeitsklage hingewiesen. Diese beträgt drei Monate.[66] Welcher konkrete Bearbeitungsstand innerhalb der vom BMBF genannten zwölf Wochen erreicht werden soll, bleibt weiter unklar.

Nach der Entscheidung des Gesetzgebers handelt es sich bei einer Untätigkeitsklage um eine Entscheidungsfrist.[67] Dies würde voraussetzen, dass das Landesverwaltungsamt dafür Sorge tragen muss, innerhalb der drei Monate sachlich über die Antragstellung entscheiden zu können. Es würde nicht ausreichen, dass es die Anträge innerhalb der drei Monate lediglich auf Vollständigkeit prüft und ggf. fehlende Unterlagen nachfordert. Bei sachgerechter Umsetzung dieser Anforderung liefe dann auch die Vorschussregelung nicht zwangsläufig ins Leere.

Das BMBF kann nicht davon ausgehen, dass den Sachbearbeitenden die Grundsätze einer Untätigkeitsklage geläufig sind und sie danach handeln. Daher sollte es den Ländern eindeutige Vollzugshinweise geben, welche die Sachbearbeitenden auch nachvollziehen können. Das BMBF bleibt weiterhin aufgefordert, die Angaben zur Bearbeitungsdauer von maximal zwölf Wochen entsprechend zu präzisieren.

Zudem will sich das BMBF laut seiner Stellungnahme erst im Dezember 2022 über die Umsetzung seiner Forderungen in Thüringen[68] berichten lassen. Eine zeitnahe Berichterstattung zu dem von ihm gesetzten Stichtag fehlt damit weiterhin. Die in seiner Stellungnahme angekündigte zweite Abfrage vom August 2022 kann dies nicht ersetzen. Denn es hat darauf

---

65 Und Nordrhein-Westfalen.
66 § 75 Satz 2 VwGO.
67 Vgl. BeckOK VwGO, § 75, Rdnr. 9.
68 Und Nordrhein-Westfalen.

hingewiesen, dass es mit dieser zweiten Abfrage eine Vergleichbarkeit zum Vorjahr herstellen wolle. Die erste Abfrage umfasste den Zeitraum Januar bis Oktober 2021. Bis wann dem BMBF die Abfrageergebnisse der zweiten Abfrage vorliegen sollen und ob diese den Vergleichszeitraum Januar bis Oktober 2022 umfassen wird, bleibt offen. Wenn es sich erst mehrere Monate nach der geforderten Verkürzung der Bearbeitungsdauer berichten lässt, besteht das Risiko, dass Thüringen[69] die Aufforderung nicht fristgemäß zum Stichtag umsetzt.

Unsere Empfehlung hat das BMBF nicht umgesetzt. Wir erwarten weiterhin, dass sich das BMBF bereits zum Stichtag Bericht erstatten lässt. Da wir es als zentrale Frage ansehen, wie sich die Bearbeitungszeiten in den Ländern entwickeln, sollte es uns zeitnah über die Ergebnisse der beiden Abfragen unterrichten.

Ebenso hat das BMBF zu unserer Empfehlung, die Aufsichtsberichte der Länder auch hinsichtlich der beschriebenen Defizite auszuwerten, nicht Stellung genommen. Wir bleiben bei der Auffassung, dass es nicht ausreichend ist, diese lediglich abzufragen. Das BMBF sollte die Aufsichtsberichte systematisch auswerten und die entsprechenden Informationen frühzeitig für seine Aufsicht nutzen. Nur so kann es erforderlichenfalls Erlasse und Weisungen zur Gesetzesausführung an die Länder richten.

## 4.3 Vorschussgewährung beim Landesverwaltungsamt

### 4.3.1 Sachverhalt

Mit dem 3. AFBG-ÄndG wurde eine Vorschussregelung in das AFBG eingeführt, die der des BAföG ähnelt.

So ist im AFBG seither festgelegt, dass die ÄfA den Antragstellenden einen Vorschuss auszuzahlen haben, wenn sie nicht innerhalb von

- sechs Kalenderwochen über eine Feststellung zur Förderung nach dem AFBG entscheiden können oder
- Zahlungen nicht innerhalb von zehn Kalenderwochen leisten können.

Die ÄfA haben sodann

- den Zuschuss für den voraussichtlichen Unterhaltsbeitrag für vier Monate und
- den Zuschuss zum Maßnahmebeitrag (bei Nachweis der Fälligkeit der Kosten)

[69] Und Nordrhein-Westfalen.

auszuzahlen.[70]

Die Pflicht zur Vorschusszahlung wird jedoch nur dann ausgelöst, wenn Antragstellende den ÄfA zuvor vollständige Anträge vorlegen.[71]

Im BAföG wird dazu konkretisiert, dass die vorgesehene Vorschussleistung zwingend und ohne gesonderten Antrag zu erbringen ist.[72] Im AFBG fehlt eine vergleichbare Regelung. Aus dem Wortlaut der Norm, die nicht ausdrücklich eine Antragstellung fordert, lässt sich aber schließen, dass auch hier ein Vorschuss von Amts wegen zu gewähren ist.

Das Landesverwaltungsamt gab während unserer Erhebungen an, grundsätzlich Antragstellenden gemäß § 24 Absatz 4 AFBG Vorschüsse zu gewähren. Aus dem Jahr 2021 seien ihm jedoch keine Fälle bekannt gewesen, in welchen die Voraussetzungen für eine Vorschusszahlung erfüllt gewesen wären. Daher seien in dem genannten Jahr auch keine Vorschüsse gewährt worden. Auch während unseren Erhebungen konnten wir in den Akten keine aktuellen Fälle vorfinden, in denen das Landesverwaltungsamt Vorschüsse gewährte.

Das Landesverwaltungsamt berichtete, dass es seine Arbeit aufgrund der personellen Unterbesetzung bei gleichzeitig steigendenden Antragszahlen priorisieren müsse. Daher prüfe es die Vorschussregelung nur auf Verlangen der Antragstellenden. Diese müssten dem Landesverwaltungsamt dafür mitteilen, dass sie einen Vorschuss benötigen. Es prüfe dann die entsprechenden Voraussetzungen. Es mache lediglich in einigen Härtefällen eine Ausnahme. Dort weise es die Antragstellenden aktiv darauf hin, Anträge auf Vorschüsse zu stellen.

Ein weiterer Grund, weshalb das Landesverwaltungsamt Vorschüsse nur auf Verlangen und nicht von Amts wegen gewährte, lag laut dem Landesverwaltungsamt in der fehlenden Schnittstelle zwischen AFBiD (Fachverfahren) und HAMASYS (Landeskassenverfahren). Denn durch die fehlende Schnittstelle mussten die Sachbearbeitenden diverse Arbeitsschritte manuell eingeben und unechte Zahlungsströme nachstellen. Nur so konnten sie sicherstellen, dass sich die Angaben im AFBiD und in HAMASYS deckten.

Das BMBF besprach die Thematik der Vorschussregelung mit den Ländern zuletzt in der OBLAFBG-Sitzung im November 2020. Zuvor richtete ein Land[73] die Anfrage an das BMBF, ob es die Vorschussregelung auch bei verlängerten Bearbeitungszeiten durch ein erhöhtes Antragsaufkommen einhalten müsse. Das BMBF wies das Land auf die zwingende Einhaltung der Vorschussregelung hin.

> *„Auch wenn die Feststellung der Vollständigkeit des Antrags einer vollständigen Antragsprüfung entspricht, so dass letztlich die Bearbeitung aller Anträge vorgezogen werden müsste, kann die Vorschussregelung des § 19 b Abs. 1 AFBG[74] bei erhöhtem*

[70] § 24 Absatz 4 AFBG.
[71] Bundestagsdrucksache 18/7055, S. 46.
[72] § 51 Absatz 2 BAföG.
[73] Nordrhein-Westfalen.
[74] Seit dem 4. AFBG-ÄndG § 24 Absatz 4 AFBG.

*Antragsaufkommen nicht außer Kraft gesetzt werden. Die Regelung wurde vielmehr gerade für die Fälle eingeführt, in denen über einen Antrag nicht in angemessener Frist entschieden werden kann. Die Vorschrift ist daher für alle AFBG-Vollzugsbehörden bindend."*

### 4.3.2 Würdigung

Auch wenn das Landesverwaltungsamt angab, Vorschüsse auf Antrag zu gewähren, entsprach dies nicht den gesetzlichen Vorgaben. Denn es gewährte den Antragstellenden nur auf Antrag Vorschüsse. Das Landesverwaltungsamt ist jedoch verpflichtet Vorschüsse von Amts wegen auszuzahlen, sobald die in § 24 Absatz 4 AFBG genannten Kriterien erfüllt werden. Vorausgesetzt wird lediglich, dass dem Landesverwaltungsamt vollständige Anträge vorliegen. Dazu muss das Landesverwaltungsamt die Anträge zuvor zeitnah auf ihre Vollständigkeit überprüfen. Denn in der bisherigen „Wartezeit" von mittlerweile sechs Monaten hätten Antragstellende schon längst noch fehlende Unterlagen nachreichen können. Die Anwendung der Vorschussregelung des Landesverwaltungsamts verfehlte damit insgesamt ihr Ziel.

Grund dafür war die am Landesverwaltungsamt bestehende kritische Personalsituation sowie die Schnittstellenproblematik. Denn durch diese ist eine Vorschussgewährung mit einem enormen Arbeitsaufwand mit vielen manuellen Bearbeitungsschritten verbunden. Dies hinderte die Sachbearbeitenden daran, Vorschüsse eigeninitiativ an Antragstellende auszuzahlen. Die fehlende Schnittstelle zwischen HAMASYS und AFBiD stellt ein grundsätzliches Problem dar, welches sich auf viele weitere Arbeitsbereiche im Landesverwaltungsamt auswirkt. So auch auf die Vorschussbearbeitung. Solange die Schnittstellenproblematik nicht gelöst wird, kann keine effektive und sachgerechte Antrags- und Vorschussbearbeitung am Landesverwaltungsamt sichergestellt werden.

Allerdings kann das Landesverwaltungsamt nur durch eine ordnungsgemäße Vorschussregelung gewährleisten, dass Antragstellende nicht Verzögerungen hinnehmen müssen, deren Ursachen außerhalb ihres Einflussbereichs liegen.

Fehlende Vorschüsse oder Bewilligungen können Antragstellende daran hindern, ihrer Fortbildung (weiter) nachzugehen. Daher zogen die Sachbearbeitenden auch in Ausnahmen Fälle vor. Eine solche Ungleichbehandlung widerspricht jedoch einem ordnungsgemäßem und einheitlichen Gesetzesvollzug.

Das BMBF forderte die Länder zuletzt im Jahr 2020 in seiner OBLAFBG-Sitzung zur Anwendung der gesetzlich vorgesehenen Vorschussregelung auf. Seither hat es die Thematik in den OBLAFBG-Sitzungen nicht weiterverfolgt.

### 4.3.3 Empfehlung

Wir haben vom BMBF erwartet, dass es Thüringen nochmals nachdrücklich auf die Beachtung der Vorschussregelung hinweist. Es sollte zudem alle Länder in seiner OBLAFBG-Sitzung erneut darauf aufmerksam machen, Vorschüsse gemäß § 24 Absatz 4 AFBG zu gewähren. Diese sollte auch bei überlangen Bearbeitungszeiten nicht außer Kraft gesetzt werden.

Zudem haben wir erwartet, dass es die ihm bereits bekannte Schnittstellenproblematik in Thüringen bei den Ländern thematisiert.

### 4.3.4 Stellungnahme

Das BMBF hat in seiner Stellungnahme angegeben, dass es unserer Empfehlung gefolgt sei. Es habe die Länder in seiner letzten OBLAFBG-Sitzung am 31. Mai 2022 auf die Regelung des § 24 Absatz 4 AFBG hingewiesen. Demnach müsse ein Vorschuss gezahlt werden, sofern die Voraussetzungen vorliegen (vollständiger Antrag und keine Entscheidung über die Feststellung zur Förderung innerhalb von sechs Wochen möglich oder wenn Zahlungen nicht innerhalb von zehn Kalenderwochen geleistet werden können). Das BMBF habe nochmal ausdrücklich erklärt, dass für den Vorschuss keine separate Beantragung notwendig sei und auch überlange Bearbeitungszeiten die Vorschussregelung nicht außer Kraft setzen.

Zudem habe es die Schnittstellenproblematik im Zusammenhang mit der Vorschussregel mit den Ländern diskutiert. Diese erwiderten dem BMBF gegenüber, keine derartigen Probleme zu haben.

### 4.3.5 Abschließende Würdigung

Wir sehen, dass das BMBF unserer Empfehlung gefolgt ist und die Länder erneut auf die Einhaltung der Vorschussregelung hingewiesen sowie die Schnittstellenproblematik angesprochen hat. Auch wenn die Länder dabei jegliche Schnittstellenproblematik in Bezug auf die Vorschussgewährung verneint haben, bleiben wir bei unserer Auffassung. Die fehlende Schnittstelle zwischen HAMASYS und AFBiD stellt in Thüringen ein grundsätzliches Problem dar, welches sich auf die Arbeitsabläufe – wie die Vorschussgewährung – auswirkt.

# 5 Kommunikationswege zwischen der Bundes- und der Fachaufsicht

## 5.1 Bundes- und Fachaufsicht in der OBLAFBG-Sitzung

### 5.1.1 Sachverhalt

Das BMBF und die Länder tauschen sich in den Sitzungen der OBLAFBG über Vollzugsfragen aus. Gleichzeitig nimmt das BMBF auch mittels der Erkenntnisse aus den Sitzungen seine Bundesaufsicht wahr. Die Sitzungsprotokolle enthalten Handlungsempfehlungen und Auslegungshinweise für die ausführenden Dienststellen. Die OBLAFBG-Sitzungen sollten zwei bis dreimal jährlich stattfinden.[75] Das BMBF gab in seinem Beitrag zum Fortschrittsbericht an das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) im Jahr 2021 folgendes an:

> *„In den regelmäßig, mindestens zweimal jährlich stattfindenden Sitzungen der für das AFBG zuständigen Obersten Bundes- und Landesbehörden (Sitzungen der OBLAFBG) ist die mündliche Abfrage zur Wahrnehmung der Rechts- und Fachaufsicht durch die Länder ständiger Tagesordnungspunkt.“*[76]

Entgegen dieser Aussage fanden in den letzten sechs Jahren nur eine bis zwei OBLAFBG-Sitzungen pro Jahr statt. Dies wird in der nachfolgenden Tabelle dargestellt.

Tabelle 1

OBLAFBG- Sitzungen in den Jahren 2017 – 2021[77]

| 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 | 2 | 1 | 2 | 1 | 1 |

Quelle: Eigene Darstellung.

Im Jahr 2021 fand eine einzige Sitzung am 13. April statt. Ein entsprechendes Protokoll hatte das BMBF zum Stand der Erhebungen noch nicht erstellt. Inzwischen übersandte es uns dieses am 19. Mai 2022. Im Jahr 2022 fand bislang eine Sitzung am 31. Mai statt. Das Protokoll übermittelte es uns am 1. August 2022. Das BMBF hat die nächste Sitzung für Dezember 2022 geplant.

[75] Bundestagsdrucksache 14/1137, S. 21.

[76] Bundesministerium des Innern und für Heimat. Fortschrittsbericht an den Bundesrechnungshof vom 21. Mai 2021, S. 31.

[77] https://www.aufstiegs-bafoeg.de/aufstiegsbafoeg/de/das-gesetz/das-gesetz-im-wortlaut/protokolle.html.

Das Landesverwaltungsamt teilte uns mit, dass es sich bei kurzfristigem Bedarf telefonisch oder per E-Mail mit anderen Ländern austausche. Das BMBF nehme an solchen Austauschgesprächen nicht teil.

### 5.1.2 Würdigung

Da das BMBF wesentliche Aspekte mit den Ländern innerhalb der OBLAFBG-Sitzungen bespricht, ist der Turnus von circa einer Sitzung pro Jahr nicht ausreichend.

Zudem erhalten die Länder derzeit ausschließlich in den OBLAFBG- Sitzungen gemeinsam die Möglichkeit, sich über aktuelle Fragestellungen und Probleme im Vollzug auszutauschen. Kurzfristig können sich die Länder so nur auf eigene Initiative im kleineren Kreis austauschen. Dies birgt das Risiko eines Informationsdefizites. Denn zum einen können nicht alle Länder von den Erkenntnissen der anderen partizipieren. Zum anderen erhält das BMBF so von einigen aktuellen Probleme im Vollzug keine Kenntnis.

Das BMBF hat uns, trotz mehrfacher Nachfragen, das Protokoll der Sitzung vom April 2021 erst nach über einem Jahr vorgelegt. Wir gehen somit davon aus, dass es auch den Ländern zuvor nicht bekannt war. Es bedarf jedoch aus Dokumentationszwecken zwingend schriftlicher Protokolle. Auch für die Länder sind diese unerlässlich.

Zudem müssen die Fachaufsichten der Länder die Möglichkeit erhalten, sich bei Problemstellungen im Vollzug kurzfristig miteinander auszutauschen. Das BMBF muss den regelmäßigen Austausch mit den Ländern durch regelmäßige OBLAFBG-Sitzungen pro Jahr sicherstellen. Die dargestellten Probleme beim Gesetzesvollzug des AFBG in Thüringen zeigen dies deutlich. Eine entsprechende Kommunikation ist wesentlicher Bestandteil der Bundesaufsicht. Ein ad hoc-Austausch der Länder untereinander genügt hierfür nicht.

### 5.1.3 Empfehlung

Wir haben dem BMBF gegenüber angeregt, den regelmäßigen Austausch bei den OBLAFBG-Sitzungen künftig sicherzustellen, um einen kontinuierlichen Informationsfluss zwischen Bund und Ländern zu gewährleisten.

### 5.1.4 Stellungnahme

Das BMBF hat in seiner Stellungnahme erklärt, sich in diesem Jahr bereits im Mai 2022 auf der OBLAFBG-Sitzung mit den Ländern ausgetauscht zu haben. Eine weitere Sitzung plane es zudem für Dezember 2022.

### 5.1.5 Abschließende Würdigung

Wir sehen, dass das BMBF unserer Empfehlung folgen will. Wir erwarten, dass es den Turnus von mindestens zwei OBLAFBG-Sitzungen pro Jahr beibehält.

Gleichzeitig bitten wird das BMBF, uns künftig Protokolle der OBLAFBG-Sitzungen zeitnah zur Verfügung zu stellen.

## 5.2 Systemfehler im AFBiD-Fachverfahren für die Datenübersendung an die KfW

### 5.2.1 Sachverhalt

Mit Beginn der Förderung erhalten die Geförderten von der KfW ein Darlehensangebot. Dieses können Sie neben ihrem Zuschussanteil in Anspruch nehmen. Das Thüringer Landesrechenzentrum (TLRZ) übermittelt der KfW dazu monatlich eine sogenannte "Hinmeldedatei". Diese wird automatisch in AFBiD generiert und enthält die Stammdaten aller „neu" Geförderten. Die KfW übermittelt den Geförderten anhand dieser Datei standardisierte Darlehensangebote. Nehmen diese das Angebot an, schließt die KfW mit ihnen einen privatrechtlichen Vertrag über ein Darlehen ab. Die mögliche Darlehenshöhe ergibt sich aus dem Förderbescheid.[78] Geförderte können den Abschluss eines Darlehensvertrags innerhalb von drei Monaten verlangen. Die Frist beginnt mit dem auf die Bekanntgabe des Bescheids folgenden Monat.[79]

Die Sachbearbeitenden des Landesverwaltungsamts berichteten, dass sich im Sommer 2021 einige Geförderte darüber beschwerten, nach Eingang des Bescheids keine Darlehensangebote der KfW erhalten zu haben. Das Landesverwaltungsamt und das TLRZ prüften daraufhin die „Hinmeldedatei" auf ihre Vollständigkeit. Sie stellten fest, dass 23 Antragstellende kein Darlehensangebot der KfW erhalten hatten. Dies führte dazu, dass die Sachbearbeitenden alle betroffenen Fälle nochmals überprüfen und in AFBiD manuelle Änderungen vornehmen mussten. Sie galten dann erneut als „neu" Geförderte und wurden in der nächsten Hinmeldedatei an die KfW gelistet.

Das Landesverwaltungsamt und das TLRZ gaben an, dass der Grund für die unvollständigen „Hinmeldedateien" ein Systemfehler in AFBiD sei.

Wie fünf weitere Länder[80] setzt Thüringen AFBiD als Fachverfahren ein. Das Landesverwaltungsamt hatte keine Kenntnis darüber, ob derartige Systemfehler auch in den anderen

[78] § 13 Absatz 1 AFBG.
[79] § 12 Absatz 4 AFBG.
[80] Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Hamburg.

Ländern auftraten. Es tauschte sich dazu nicht mit den anderen Ländern aus. Es trat an das TLRZ heran, welches sich wiederum an das DVZ M-V wandte.

Das Landesverwaltungsamt informierte das TMWWDG nicht über dieses Problem. Daher erhielten weder das TMWWDG noch das BMBF bislang Kenntnis hiervon.

### 5.2.2 Würdigung

Die Auswirkungen des Systemfehlers wirkten sich unmittelbar auf die Geförderten aus. Er wurde erst auf Nachfragen der Geförderten entdeckt und nicht bereits nach seinem Auftreten. Der Fehler konnte daher erst Monate später korrigiert werden.

Folglich mussten Geförderte weit länger als üblich auf die Darlehensanträge warten. Geförderte müssen sich nach Erhalt ihres Förderbescheids darauf verlassen können, dass die Folgeschritte korrekt weiterbearbeitet werden. Zudem haben sie einen Anspruch auf einen Darlehensvertrag innerhalb von drei Monaten nach Bekanntgabe des Bescheids.

Bei den Sachbearbeitenden des Landesverwaltungsamts und dem TLRZ entstanden durch die Fehleranalyse und das manuelle Nacherfassen in AFBiD unnötige Arbeitsschritte.

Weder das TMWWDG, noch das BMBF erhielten Kenntnis von dem Systemfehler. Somit konnte dieser auch nicht über die Fach- bzw. Bundesaufsicht an andere Länder kommuniziert werden, die mit dem gleichen Fachverfahren arbeiten. Treten solche Fehler auf, sollten diese zeitnah auch den anderen Anwenderinnen und Anwendern zur Kenntnis gebracht werden. Damit ließen sich Zeitverluste für die Geförderten und ein unnötiger Arbeitsaufwand für die Sachbearbeitenden vermeiden.

### 5.2.3 Empfehlung

Wir haben dem BMBF empfohlen, dass es den aufgetreten Systemfehler mit den Ländern diskutieren sollte. Es sollte zudem in Erfahrung bringen, ob neben Thüringen noch weitere Länder von diesen oder vergleichbaren Problemen betroffen sind oder waren. Nur so können die Länder von den Erkenntnissen der anderen partizipieren.

Das BMBF sollte die Länder in solchen Angelegenheiten koordinierend unterstützen.

### 5.2.4 Stellungnahme

Das BMBF hat in seiner Stellungnahme angegeben, unserer Empfehlung nachgekommen zu sein. Es habe den Systemfehler im AFBiD-Fachverfahren in seiner letzten OBLAFBG-Sitzung mit den Ländern besprochen. Thüringen habe versichert, dass es sich um einen einmaligen Systemfehler gehandelt habe. Die übrigen Ländern – die ebenfalls das AFBiD-Fachverfahren

nutzen – habe das BMBF sensibilisiert. Sie gaben jedoch an, dass ihnen ein solcher Fehler nicht bekannt sei.

### 5.2.5 Abschließende Würdigung

Wir nehmen zur Kenntnis, dass das BMBF die Thematik mit den Ländern besprochen hat. Wir erwarten vom BMBF, dass es die Länder künftig bei derartigen Fehlern koordinierend unterstützt.

## 5.3 Ausbildungsstättenverzeichnis

### 5.3.1 Sachverhalt

Das BMBF stellt auf seiner Homepage für das BAföG ein länderspezifisches Ausbildungsstättenverzeichnis zur Verfügung.[81] Dabei handelt es sich um ein Verzeichnis derjenigen Ausbildungsstätten bei denen eine Ausbildung nach dem BAföG förderfähig ist. Sie sind öffentlich über die Homepage des BMBF abrufbar. Sowohl Interessierte als auch Sachbearbeitende in den Ämtern können sich hier einen Überblick verschaffen.

Ein Ausbildungsstättenverzeichnis für das Aufstiegs-BAföG gibt es bislang nicht.

Die Sachbearbeitenden im Landesverwaltungsamt haben sich ein eigenes Verzeichnis der Ausbildungs-/Fortbildungsstätten (Bildungseinrichtungen[82]) für das Aufstiegs-BAföG anlegt. Sie gaben dazu an, dass sie dieses Verzeichnis beispielsweise für etwaige Rückfragen benötigten. Diese kämen insbesondere bei der Erzieherausbildung vermehrt auf.

Zusätzlich erfassten sie in diesem auch einige Bildungseinrichtungen anderer Länder. Sie erachteten dies in Fällen als hilfreich, in denen Geförderte ihre Bildungseinrichtung länderübergreifend wechselten.

Das interne Ausbildungsstättenverzeichnis umfasste insgesamt etwa 35 unterschiedliche Bildungseinrichtungen.

Wir haben bereits früher auf die Notwendigkeit eines Ausbildungsstättenverzeichnisses hingewiesen.[83] Das BMBF lehnte unseren Vorschlag eines zentral geführten Ausbildungs-

---

[81] Homepage BMBF: https://www.bafög.de/bafoeg/de/antrag-stellen/inland-schulische-Ausbildung/inland_node. Zuletzt abgerufen am 3. September 2022.

[82] Unter den Begriff Bildungseinrichtungen fallen auch Fachschulen und andere Einrichtungen, die grundsätzlich nach dem AFBG förderfähig sind.

[83] Abschließende Prüfungsmitteilung zur Doppelförderung von Aufstiegsfortbildungen, Gz.: III 2 - 2019 - 0321, Tz. 8.2.

stättenverzeichnisses bislang ab. Es gab in seiner Stellungnahme u. a. an, dass es sehr viele private (auch lokale) Anbieter gebe, bei denen Änderungen laufend möglich seien. Die Erstellung und Pflege eines solchen Verzeichnisses sei daher zu aufwendig und nicht zu bewältigen. Es stützte sich bei dieser Argumentation auf die Aussage des Regierungspräsidiums Stuttgarts und eines Landesministeriums.[84]

Wir sprachen beim Landesverwaltungsamt unseren, dem BMBF gegenüber vorgebrachten Vorschlag eines bundesweit zugänglichen Ausbildungsstättenverzeichnisses an. Die Sachbearbeitenden befürworteten diesen Vorschlag durchgängig und gaben an, dass ein solches Verzeichnis den Vollzug erleichtern könne. Entgegen der Auffassung des BMBF gab das Landesverwaltungsamt an, dass es i. d. R. eine Konstante bei den privaten Bildungsträgern beobachte. Während der Corona-Pandemie sei nach ihrem Kenntnisstand beispielsweise nur ein privater Bildungsträger in Thüringen insolvent gegangen.

Sie berichteten außerdem von einigen Fällen, in denen die Geförderten ihre Fortbildung aufgrund eines anstehenden Umzugs (in ein anderes Land) abbrachen. Grund dafür sei u. a. fehlende Informationen über alternative Bildungseinrichtungen (in anderen Ländern). Hier fehlte die Transparenz. Ein länderübergreifendes Ausbildungsstättenverzeichnis sei daher auch für die Geförderten relevant.

Auch zeigten Geförderte ein zunehmendes Interesse an den (digitalen) Bildungsangeboten anderer Länder und wünschten sich hierzu übergreifende Informationen.

### 5.3.2 Würdigung

Nach unseren Erhebungen sehen wir uns in unserer bisherigen Forderung nach einem gemeinsamen Ausbildungsstättenverzeichnis erneut bestätigt. Wir sehen den Aufwand gegenüber dem Nutzen in einem vertretbaren Bereich. Zudem halten wir an unserer Einschätzung fest, dass die Sachbearbeitenden i. d. R. die „üblichen“ Bildungsanbieter ihres Zuständigkeitsbereichs kennen. Dadurch können sie abschätzen, welche Informationen neu in ein solches Verzeichnis aufzunehmen sind. Sie könnten somit die entsprechenden Informationen an eine zentrale Stelle innerhalb ihres Landes weitergeben. Denn wenn sich die einzelnen ÄfA jeweils eigene länderübergreifende Verzeichnisse erstellen müssen, führt dies dort zu Mehrfacherfassungen und einem erhöhten Verwaltungsaufwand.

Auch die Tatsache, dass sich Geförderte zunehmend für Angebote außerhalb des Landes interessieren, spricht für eine länderübergreifende, einfache sowie zuverlässige Auskunftsmöglichkeit zu förderfähigen Bildungseinrichtungen/Bildungsgängen. Denn maßgebend für die Antragsbearbeitung ist i. d. R. der Wohnort der Antragstellenden zum Zeitpunkt der Antragstellung und nicht der Fortbildungsort.[85] Durch ein gemeinsames Ausbildungs-

[84] Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau des Landes Rheinland-Pfalz.
[85] § 19a AFBG.

stättenverzeichnis könnten sowohl unterschiedliche ÄfA im jeweiligen Land, als auch die Länder untereinander von den Recherchen und Erkenntnissen der Anderen partizipieren.

Nur wenn Geförderte ausreichende Informationen für einen möglichen (länderübergreifenden) Wechsel der Bildungseinrichtungen im laufenden Bezug erhalten, können Abbrüche vermieden werden. Sie müssen also Kenntnis darüber erlangen, ob in der Nähe des neuen Wohnortes passende Bildungseinrichtungen zur Verfügung stehen. Dafür müssen sie sich auch über Einrichtungen außerhalb ihres aktuellen Landes informieren können. Grundlage dafür wäre ein solches länderübergreifendes Ausbildungsstättenverzeichnis.

### 5.3.3 Empfehlung

Vor dem Hintergrund der in Thüringen gewonnenen Erkenntnisse haben wir an unserer Empfehlung aus der Prüfungsmitteilung „Doppelförderungen von Aufstiegsfortbildungen“ festgehalten. Das BMBF sollte gemeinsam mit den Ländern erörtern, wie den ÄfA dauerhaft bundesweit aktuelle Informationen über förderfähige Fortbildungsstätten und Bildungsgänge zur Verfügung gestellt werden können. Dabei sollten Praxisnähe, die Minimierung von Verwaltungsaufwand und ein bundeseinheitlicher Vollzug im Vordergrund stehen. Wir haben das BMBF erneut gebeten, uns zeitnah über das Ergebnis der Gespräche zu unterrichten und tragfähige Lösungsmöglichkeiten zu entwickeln.

### 5.3.4 Stellungnahme

Das BMBF hat in seiner Stellungnahme erklärt, dass es sich bei dem Ausbildungsstättenverzeichnis zum BAföG nicht um ein zentrales Verzeichnis handele. Es ermögliche lediglich eine Verlinkung auf die jeweiligen Verzeichnisse der Länder, die diese erstellten und pflegten. Auf der OBLAFBG-Sitzung vom 31. Mai 2022 habe es unser Anliegen erneut mit den Ländern diskutiert.

Dadurch, dass das Aufstiegs-BAföG auf mehr als 700 Fortbildungsziele vorbereite, gebe es bundesweit eine Vielzahl von Anbietern, die jederzeit ihre Kurse ändern könnten. Des Weiteren unterliege ein großer Teil der Lehrgänge keiner staatlichen Schulaufsicht. Durch die enorm vielfältige und unübersichtliche Struktur sowie der sich laufend ändernden Parameter sei es unmöglich, ein solches Verzeichnis zu erstellen, geschweige denn aktuell zu halten. Nach Rücksprache mit den Ländern stelle das BMBF fest, dass ein Ausbildungsstättenverzeichnis im AFBG in der Praxis nicht realisierbar sei.

### 5.3.5 Abschließende Würdigung

Die Stellungnahme des BMBF entkräftet nicht unsere Beanstandungen. Das BMBF bezeichnet die Situation der Ausbildungsstätten selbst als „enorm vielfältig“ und als „unübersichtliche Struktur“. Dies zeigt deutlich, dass ihm selbst die Übersicht fehlt.

Unsere Erhebungen haben ganz klar gezeigt, dass sich die Länder längst mit eigens erstellten Ausbildungsstättenverzeichnissen behelfen. Der Bedarf und der Grunddatenbestand sind also da, einen Gesamtüberblick über alle Verzeichnisse gibt es jedoch nicht. Daher sehen wir uns in unserer Auffassung bestätigt, dass ein solches Verzeichnis, bzw. eine Zusammenführung der bestehenden Verzeichnisse sowohl für das BMBF als auch für die Länder und die ÄfA von Nutzen ist. Denn nur so stehen dem Vollzug und auch den Aufsichtsbehörden länderübergreifend die notwendigen Informationen zur Verfügung. Das ist einerseits für eine ordnungsgemäße Bundesaufsicht, andererseits für eine sachgerechte Umsetzung des Aufstiegs-BAföG im Vollzug unabdingbar. Das BMBF bleibt daher weiter aufgefordert, unsere Empfehlung zu überdenken. Es sollte uns sodann über das Ergebnis informieren.

# 6 Gesamtwürdigung

Ziel des Aufstiegs-BAföGs ist es, die Berufsbildung in Deutschland zu stärken, um dem Fachkräftemangel zu begegnen. Mit seinen Förderangeboten soll es finanzielle Hemmnisse aus dem Weg räumen, die der Entscheidung für eine Aufstiegsfortbildung möglicherweise entgegenstehen. Unsere Prüfung hat gezeigt, dass der Vollzug des Aufstiegs-BAföGs durch das Landesverwaltungsamt in Thüringen nicht durchgehend den Anforderungen der Gesetzmäßigkeit entsprach. Neben den Problemen im Vollzug wurde deutlich, dass es auch weiter Defizite bei der Bundes- und der Fachaufsicht gibt. Beide Aufsichten stehen systembedingten Schwierigkeiten gegenüber.

- Zwar hat der Gesetzgeber mit dem 4. AFBG-ÄndG die Leistungen nach dem AFBG verbessert und die Fördermöglichkeiten erweitert. Diese haben aber auch in einigen Bereichen (wie z. B. bei den Erzieherinnen und Erziehern) die Probleme im Vollzug weiter verstärkt. Das BMBF sollte gemeinsam mit den Ländern die Abläufe in der Praxis stärker koordinieren und verbessern, um die gesetzlich angedachten Leistungserweiterungen auch wirksam werden zu lassen. Daher sollte das BMBF das 4. AFBG-ÄndG jetzt evaluieren und eine Gesetzesnovelle zeitnah in die Wege leiten.
- Ein großer Schwachpunkt ist und bleibt die Antragsbearbeitung im Landesverwaltungsamt. Ob es hier wirklich zu dauerhaften Verbesserungen der Arbeitsprozesse und bei der Bearbeitung der Rückstände kommt, wird sich erst in einigen Monaten zeigen. Auch hier ist grundsätzlich die Unterstützung der Bundes- und der Fachaufsichten weiter gefragt. Wir hatten dem BMBF daher empfohlen sein Schreiben an Thüringen, bezüglich der Bearbeitungsdauer, weiter zu präzisieren. Da das BMBF in seiner Stellungnahme nur unzureichend auf diese Empfehlung eingegangen ist, bleiben wir bei dieser Auffassung. Grundsätzlich muss die oftmals schwierige finanzielle Situation der Vollzeitgeförderten im Fokus stehen. Da in Thüringen das Landesverwaltungsamt allein für den gesamten Vollzug zuständig ist, wiegt dies umso schwerer.
- Schließlich leidet der Vollzug im Aufstiegs-BAföG letztlich auch unter einer unzureichenden Informationslage bzw. Kommunikation. OBLAFBG-Sitzungen als zentrales Informationsforum bzw. maßgebliches Element der Bundesaufsicht sind insbesondere dann besonders wichtig, wenn Vollzugsdefizite Auswirkungen über ein Land hinaus haben können. Hier sind nicht nur kürzere Sitzungsfrequenzen von Nöten, sondern auch, dass

alle Bearbeitenden in den Ländern deren Ergebnisse zeitnah erreichen. Dies liegt auch im Interesse eines bundeseinheitlichen Vollzugs. Auch wenn das BMBF in seiner Stellungnahme zugesagt hat, die OBLAFBG-Sitzungen künftig häufiger stattfinden zu lassen, werden wir diese Thematik weiterverfolgen.

- Gleiches gilt für ein bundesweites Ausbildungsstättenverzeichnis. Diese Prüfung hat erneut die Zweckmäßigkeit eines solchen Verzeichnisses aufgezeigt. Die Stellungnahme des BMBF entkräftigt unsere Empfehlung nicht. Es bleibt daher weiter aufgefordert, diese erneut zu überdenken.

Wir schließen die Prüfung ab. Zu den nicht oder nicht vollständig erledigten Empfehlungen behalten wir uns ein Nachfrageverfahren und eine Kontrollprüfung vor. Das BMBF bleibt weiterhin aufgefordert, seine Bemühungen zu intensivieren, um auf das Beheben der beschriebenen Mängel hinzuwirken.

Ehmann Zehren

Beglaubigt: Hupertz, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.