Abschließende Mitteilung

an das
Bundesministerium für Bildung und Forschung

über die Prüfung

zum Vollzug des Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetzes (Thüringen)

hier: Wahrnehmung der Bundesaufsicht, der Fachaufsicht und des Forderungsmanagements

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

Gz.: III 2 - 2020 - 0753/2

Bonn, den 27. August 2021

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0 Zusammenfassung 6

1 Einführung 19

1.1 Zuständigkeiten 19

1.2 Finanzierung, Haushaltsmittel und Geförderte 19

1.3 Aufgaben und Ziele im Bereich des AFBG 20

1.4 Bundesaufsicht 21

1.5 Ablauf der Prüfung, Erhebungsstellen und Prüfungsgegenstand 23

1.6 Stellungnahme des BMBF 23

1.7 Datenschutz 23

2 Wahrnehmung der Bundesaufsicht durch das BMBF 24

2.1 Beaufsichtigung der Berichterstattung und der Vor-Ort-Kontrollen 24

2.1.1 Sachverhalt 24

2.1.2 Würdigung 27

2.1.3 Empfehlung 28

2.1.4 Stellungnahme 29

2.1.5 Abschließende Würdigung 29

2.2 Berichterstattung über Vor-Ort-Kontrollen in den Fortschrittsberichten 30

2.2.1 Sachverhalt 30

2.2.2 Würdigung 30

2.2.3 Empfehlung 31

2.2.4 Stellungnahme 31

2.2.5 Abschließende Würdigung 31

2.3 Auswertung von Schnellmeldungen 33

2.3.1 Einführung 33

2.3.2 Sachverhalt 34

2.3.3 Würdigung 35
2.3.4 Empfehlung 37
2.3.5 Stellungnahme 38
2.3.6 Abschließende Würdigung 38
3 Wahrnehmung der Fachaufsicht in Thüringen 38
3.1 Aufsichtsmaßnahmen 38
3.1.1 Sachverhalt 38
3.1.2 Würdigung 42
3.1.3 Empfehlung 44
3.1.4 Stellungnahme 45
3.1.5 Abschließende Würdigung 45
3.2 Zugriff auf das AFBG-Fachverfahren und das Kassenverfahren 46
3.2.1 Sachverhalt 46
3.2.2 Würdigung 46
3.2.3 Empfehlung 47
3.2.4 Stellungnahme 47
3.2.5 Abschließende Würdigung 47
3.3 Personaleinsatz im TMWWDG 47
3.3.1 Einführung 47
3.3.2 Sachverhalt 48
3.3.3 Würdigung 49
3.3.4 Empfehlung 50
3.3.5 Stellungnahme 50
3.3.6 Abschließende Würdigung 51
4 Wahrnehmung des Forderungsmanagements 52
4.1 Einführung und Zuständigkeiten 52
4.2 Personalsituation im Landesverwaltungsamt 53
4.2.1 Sachverhalt 53

4.2.2	Würdigung	55
4.2.3	Empfehlung	57
4.2.4	Stellungnahme	57
4.2.5	Abschließende Würdigung	58
4.3	Ermittlung und Nutzung von Kennzahlen	58
4.3.1	Einführung	58
4.3.2	Sachverhalt	59
4.3.3	Würdigung	59
4.3.4	Empfehlung	59
4.3.5	Stellungnahme	60
4.3.6	Abschließende Würdigung	60
4.4	Forderungsüberwachung	60
4.4.1	Sachverhalt	60
4.4.2	Würdigung	63
4.4.3	Empfehlung	66
4.4.4	Stellungnahme	67
4.4.5	Abschließende Würdigung	67
4.5	„Weihnachtsfrieden“	68
4.5.1	Sachverhalt	68
4.5.2	Würdigung	70
4.5.3	Empfehlung	71
4.5.4	Stellungnahme	72
4.5.5	Abschließende Würdigung	73
4.6	Verrechnung von Einnahmen mit dem Bund	74
4.6.1	Sachverhalt	74
4.6.2	Würdigung	76
4.6.3	Empfehlung	78
4.6.4	Stellungnahme	79

4.6.5 Abschließende Würdigung 79
5 Weitere Feststellungen 81
5.1 Mittelzuweisung innerhalb des Landes 81
5.1.1 Sachverhalt 81
5.1.2 Würdigung 82
5.1.3 Empfehlung 82
5.1.4 Stellungnahme 83
5.1.5 Abschließende Würdigung 83
5.2 Händische Berechnung von Einnahmen für die Schnellmeldungen 83
5.2.1 Sachverhalt 83
5.2.2 Würdigung 84
5.2.3 Empfehlung 84
5.2.4 Stellungnahme 84
5.2.5 Abschließende Würdigung 85
5.3 Erstattungsansprüche von Jobcentern 85
5.3.1 Sachverhalt 85
5.3.2 Würdigung 87
5.3.3 Empfehlung 87
5.3.4 Stellungnahme 87
5.3.5 Abschließende Würdigung 88
6 Gesamtwürdigung 88

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat den Vollzug des Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetzes (AFBG) geprüft. Er hat dazu bei dem Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitale Gesellschaft (TMWWDG) des Freistaates Thüringen sowie dem Thüringer Landesverwaltungsamt (Landesverwaltungsamt), das in Thüringen zentral als Amt für Ausbildungsförderung (AfA) für den Vollzug des AFBG zuständig ist, örtlich erhoben. Durch den Beginn der Corona-Pandemie hat er seine örtlichen Erhebungen in Thüringen Mitte März 2020 unterbrochen. Zu den Erhebungsergebnissen zu „Mehrfachförderungen von Aufstiegsfortbildungen" hat er dem Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) bereits eine Abschließende Prüfungsmitteilung übersandt.[1] In der vorliegenden Prüfungsmitteilung werden unter anderem die Feststellungen zur Wahrnehmung der Bundesaufsicht, der Fachaufsicht und des Forderungsmanagements beim Vollzug des AFBG in Thüringen zusammengefasst. Grundlage ist der Sachstand in Thüringen zum Zeitpunkt der Unterbrechung der örtlichen Erhebungen.

Das BMBF hat zu den Prüfungsfeststellungen Stellung genommen. Unter Berücksichtigung der Stellungnahme des BMBF stellt der Bundesrechnungshof das Prüfungsergebnis wie folgt abschließend fest:

0.1 Das TMWWDG übermittelt seit Jahren die vom BMBF geforderten Fachaufsichtsberichte nicht oder nicht fristgerecht. Es begründet dies stets mit personellen Defiziten im zuständigen Fachreferat. Das BMBF hat die personelle Ausstattung des TMWWDG im Bereich des AFBG dennoch nicht hinterfragt. Der Bundesrechnungshof hat dem BMBF empfohlen, die Aufsichtstätigkeit der Länder verstärkt zu beobachten und Auffälligkeiten unverzüglich nachzugehen. Es sollte auch das TMWWDG dazu anzuhalten, künftig die Aufsichtsberichte fristgerecht zu erstatten. Weiter hat der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMBF das TMWWDG zu einer ordnungsgemäßen Fachaufsicht und dem Bereitstellen der dazu erforderlichen Ressourcen, z. B. ausreichend Personal, auffordert. Über das Veranlasste sollte es sich unterrichten lassen.

---

[1] Gz. III 2 - 2020 - 0753/1.

Die mangelhafte Übersendung der Fachaufsichtsberichte war, laut dem BMBF, Folge einer angespannten Personalsituation im zuständigen Fachreferat des TMWWDG. Aufgrund einer inzwischen geänderten und aufgestockten Personalsituation seien weitere Versäumnisse nicht zu erwarten. Das BMBF will künftig verstärkt möglichen Hinweisen auf Defizite, z. B. in den jährlichen Aufsichtsberichten, nachgehen.

Das BMBF und das TMWWDG sind der Empfehlung des Bundesrechnungshofes teilweise nachgekommen. Thüringen ist um eine Verbesserung der Fachaufsicht bemüht. Die weitere Entwicklung bleibt abzuwarten. Wie das BMBF künftig relevante Defizite frühzeitig erkennen und angemessen darauf reagieren will, ist aber ungeklärt. Der Bundesrechnungshof verfolgt ausgewählte Aspekte im Bemerkungsverfahren weiter. Im Übrigen schließt er die Prüfung in diesem Punkt ab. Er behält sich ein Nachfrageverfahren sowie eine Kontrollprüfung vor. (Tz. 2.1)

0.2 Das BMBF berichtet in den alle zwei Jahre zu erstellenden Fortschrittsberichten zur Bundesaufsicht (Fortschrittsberichte) an das Bundesministerium des Innern für Bau und Heimat (BMI) für das AFBG nur über das letzte Jahr des Berichtszeitraums und nicht über die Aktivitäten im gesamten Berichtszeitraum. Der Bundesrechnungshof hat erwartet, dass das BMBF künftig über die Aktivitäten im gesamten Berichtszeitraum berichtet.

Das BMBF hat mitgeteilt, dass es bereits seinen Beitrag zum Fortschrittsbericht des Jahres 2021 überarbeitet habe. Es werde zudem künftig einen stärkeren Praxisbezug herstellen. Soweit es mit den Grundsätzen länderfreundlichen Verhaltens vereinbar sei, werde es auch auf länderspezifische Mängel eingehen.

Im dritten Fortschrittsbericht hat das BMBF erstmals für jedes Jahr des Berichtszeitraums eine Anlage beigefügt. Es ist damit der Empfehlung des Bundesrechnungshofes gefolgt. Im Übrigen bleibt abzuwarten, wie das BMBF künftig den verstärkten Praxisbezug herstellt. Die Grundsätze länderfreundlichen Verhaltens kann es bei einem Beitrag für den Fortschrittsbericht mit dem Ziel der wahrheitsgemäßen und vollständigen Berichterstattung nicht anführen. Der Grundsatz gilt nur im

bundesstaatlichen Verhältnis zwischen Bund und Ländern, nicht aber für die Berichterstattung an das BMI. Der Bundesrechnungshof verfolgt die Berichterstattung des BMBF für die Fortschrittsberichte im Bemerkungsverfahren weiter. Er behält sich auch eine Kontrollprüfung vor. (Tz. 2.2)

0.3 Das BMBF verlangt von den Ländern monatlich sogenannte Schnellmeldungen, um sich einen Überblick über die Entwicklung der Antragszahlen, den Mittelabfluss und die Einnahmen im AFBG zu verschaffen. Das TMWWDG übersandte dem BMBF aber nicht für jeden Monat eine Schnellmeldung, obwohl das Landesverwaltungsamt sie vorbereitet und ihm übermittelt hatte. Das BMBF hat nicht darauf bestanden, dass das TMWWDG nachträglich zumindest Angaben zu den Rückeinnahmen der betreffenden Monate macht. Eine nachvollziehbare Abrechnung von Thüringen gegenüber dem Bund war deshalb nicht gesichert, da Thüringen die Einnahmen von den Ausgaben absetzt. Auch die Datenbasis für die Liquiditätsplanung des Bundes fehlte. Der Bundesrechnungshof hat dem BMBF empfohlen, bei fehlenden Meldungen darauf zu bestehen, dass sie nachgereicht werden.

Das BMBF hat dies in seiner Stellungnahme zugesagt. Darüber hinaus beabsichtigt es, die Länder bei der nächsten Sitzung der Obersten Bundes- und Landesbehörden zum AFBG (OBLAFBG) nochmals auf die Notwendigkeit einer zeitigen und vollständigen Übersendung der Schnellmeldungen hinzuweisen.

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Zusage des BMBF. Er schließt die Prüfung in diesem Punkt ab. (Tz. 2.3)

0.4 Das TMWWDG führt in Thüringen die Fachaufsicht über das AFBG. Das BMBF hat mit den Ländern im Jahr 2011 vereinbart, dass diese mindestens einmal jährlich eine anlassunabhängige Vor-Ort-Kontrolle vornehmen. Das TMWWDG nahm dennoch in neun Jahren nur eine anlassunabhängige und zwei anlassbezogene Vor-Ort-Kontrollen vor. Auch die weiteren Fachaufsichtsmaßnahmen waren überwiegend anlassbezogen. Eine sachgerechte Fachaufsicht fehlt. Der Bundesrechnungshof hat dem BMBF empfohlen, Thüringen darauf hinzuweisen, dass die Fachaufsicht hier im Sinne eines ordnungsgemäßen Gesetzesvollzugs verbessert

werden muss und seine Vorgaben einzuhalten sind. Über das Veranlasste sollte es sich unterrichten lassen.

Das TMWWDG will künftig verstärkt darauf achten, jährlich mindestens eine anlasslose Vor-Ort-Kontrolle vorzunehmen. Dies hat es gegenüber dem BMBF zugesagt. Aufgrund einer zwischenzeitlich eingetretenen personellen Kontinuität sei dies leichter möglich, als in den Vorjahren. Das BMBF vertraut auf die Zusage des TMWWDG. Es will bei der kommenden OBLAFBG-Sitzung zudem alle Länder für die Notwendigkeit von anlasslosen Vor-Ort-Prüfungen sensibilisieren. Das Einhalten der Vorgabe werde es anhand der jährlichen Aufsichtsberichte der Länder verstärkt prüfen.

Das BMBF ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt. Ob das TMWWDG künftig tatsächlich jährlich eine anlasslose Vor-Ort-Kontrolle vornehmen wird ist offen. Es will nur verstärkt auf das Einhalten der Vorgabe achten. Offen ist auch, ob es im Übrigen verstärkt anlasslose Fachaufsichtsmaßnahmen ergreift. Dies muss die Zukunft zeigen. Der Bundesrechnungshof schließt insoweit die Prüfung ab. Er behält sich ein Nachfrageverfahren und eine Kontrollprüfung vor. (Tz. 3.1)

0.5 Das TMWWDG hat keinen lesenden Zugriff auf die im Vollzug des AFBG eingesetzten IT-Verfahren. Es kann sich deshalb nicht regelmäßig über den Stand der Vorgangsbearbeitung informieren, um Fehlentwicklungen rechtzeitig zu erkennen und gegenzusteuern. Das BMBF sollte das TMWWDG darauf hinweisen, dass für eine ordnungsgemäße Fachaufsicht sachgerechte Zugriffsmöglichkeiten erforderlich sind. Es sollte sich unterrichten lassen, ob das TMWWDG sich hierfür einsetzt.

Das BMBF hat mitgeteilt, dass das Fachreferat des TMWWDG sich für die Leserechte einsetzen werde. Allerdings müssten weitere Stellen beteiligt werden. Das TMWWDG werde dies zeitnah in Angriff nehmen und das BMBF hierüber informieren. Das BMBF will die weitere Entwicklung verfolgen und sich hierüber regelmäßig berichten lassen.

Damit ist das BMBF der Empfehlung des Bundesrechnungshofes gefolgt. Die Umsetzung in Thüringen steht allerdings noch aus. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMBF, wie angekündigt, den

Verfahrensgang begleitet. Er schließt die Prüfung insoweit ab und behält sich ein Nachfrageverfahren sowie eine Kontrollprüfung vor. (Tz. 3.2)

0.6 Im TMWWDG werden seit Jahren wechselnde Personen mit teils befristeten Arbeitsverträgen für die Fachaufsicht im AFBG eingesetzt. Überdies werden kurzzeitig Mitarbeitende anderer Referate im Bereich des AFBG tätig. Das TMWWDG kann deshalb vom BMBF geforderte Berichte nur dann erstellen, wenn die Personalsituation dies jeweils zulässt. Es fehlt offensichtlich an einer ausreichenden Zahl von Mitarbeitenden. Eine ordnungsgemäße und kontinuierliche Fachaufsicht ist so nicht gewährleistet. Notwendig ist eine verlässliche Stellenbesetzung. Der Bundesrechnungshof hat erwartet, dass das BMBF mit dem TMWWDG die Stellensituation in dem für das AFBG zuständigen Fachreferat bespricht und es zu einer ordnungsgemäßen Wahrnehmung der Fachaufsicht auffordert. Der Bundesrechnungshof hat zudem erwartet, dass sich das BMBF vom TMWWDG darüber unterrichten lässt, wie dieses seine Fachaufsicht verbessern will. Das BMBF sollte künftig auch auf (häufige) Wechsel der Ansprechpersonen in den Ländern achten.

Das BMBF hat angegeben, dass das Fachreferat im TMWWDG mittlerweile ordnungsgemäß besetzt sei. Die vom Bundesrechnungshof geforderte Kontinuität sei damit hergestellt. Dies bewerte es positiv. Das BMBF hat auch zugesagt, künftig auf Länder mit erkennbaren Defiziten einzuwirken, damit sie diese abstellen.

Sowohl das BMBF als auch Thüringen sind den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes weitgehend gefolgt. Die ergriffenen oder angekündigten Maßnahmen sind grundsätzlich geeignet, die Fachaufsicht in den Ländern dauerhaft zu verbessern. Offen ist, ob das BMBF künftig verstärkt auf eine Kontinuität bei den Ansprechpersonen in den Ländern achtet. Der Bundesrechnungshof schließt die Prüfung in diesem Punkt ab und behält sich eine Kontrollprüfung vor. Ausgewählte Aspekte verfolgt er in einem Bemerkungsverfahren weiter. (Tz. 3.3)

0.7 Auch das Landesverwaltungsamt hat seit Jahren massive Personalprobleme. Sie haben sich so zugespitzt, dass das TMWWDG im Aufsichtsbericht für das Berichtsjahr 2019 dem BMBF von einer „äußerst

problematische(n) Personalsituation“ berichtete. Folge seien Bearbeitungsrückstände im laufenden Vollzug sowie Bearbeitungsprobleme im Bereich des Rückforderungsmanagements. Ein ordnungsgemäßer Vollzug des AFBG ist damit nicht gewährleistet. Thüringen muss ihn aber bei der Wahrnehmung der Bundesauftragsverwaltung sicherstellen. Der Bundesrechnungshof hat dem BMBF empfohlen, Thüringen zu Gegenmaßnahmen aufzufordern und sich über geplante Veränderungen unterrichten zu lassen.

Das TMWWDG hat dem BMBF mitgeteilt, dass die Vollzugsdefizite überwiegend auf die problematische Personalsituation im Landesverwaltungsamt zurückzuführen seien. Es plane, sich an die zuständigen Stellen zu wenden, um den notwendigen Personalbedarf durchzusetzen. Über die diesbezüglichen Fortschritte werde es das BMBF auf dem Laufenden halten. Das BMBF will sich über die Entwicklung und Fortschritte der Personalsituation informieren lassen. Es will das TMWDDG auch auf die Notwendigkeit eines reibungslosen Vollzugs des AFBG hinweisen.

Das BMBF ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt. Das TMWWDG will nunmehr versuchen, Verbesserungen bei der Personalausstattung des Landesverwaltungsamtes zu erreichen. Ob dies gelingen wird ist offen. Umso wichtiger ist es, dass sich das BMBF regelmäßig anlasslos über die weitere Entwicklung informieren lässt. Der Bundesrechnungshof schließt die Prüfung in diesem Punkt ab. Er behält sich ein Nachfrageverfahren sowie eine Kontrollprüfung vor. (Tz. 4.2)

0.8 Das Fachreferat des Landesverwaltungsamtes ermittelt seit acht Jahren monatlich händisch verschiedene Kennzahlen zum Forderungsmanagement. Es meldet diese an das Haushaltsreferat, wo sie lediglich abgelegt werden. Auch das Fachreferat des Landesverwaltungsamtes nutzt diese Kennzahlen nicht. Die Beteiligten haben die Wichtigkeit von Kennzahlen für eine effektive Steuerung des Forderungsmanagements nicht erkannt. Der Bundesrechnungshof hat dem BMBF empfohlen, das Landesverwaltungsamt und das TMWWDG zu einer Entscheidung über die weitere Erhebung und Nutzung von Kennzahlen aufzufordern und sich hierüber unterrichten zu lassen.

Das TMWWDG hat dem BMBF mitgeteilt, dass das Fachreferat des Landesverwaltungsamtes auch ohne ein Kennzahlensystem Auskunft über Bearbeitungsstände und Probleme geben könne. Das routinemäßige Erstellen und Auswerten von Kennzahlen stehe angesichts der Personalsituation im Landesverwaltungsamt in keinem Verhältnis zum Nutzen. Künftig werde auf kennzahlenbasierte Erhebungen verzichtet. Das BMBF will den Nutzen von Kennzahlen, etwa zur Steuerung des Forderungsmanagements, auf der kommenden Sitzung der OBLAFBG mit den Ländern erörtern.

Der Bundesrechnungshof bedauert, dass Thüringen sich grundsätzlich dagegen entschieden hat, weiterhin Kennzahlen zu erheben und zu nutzen. Dies ändert allerdings nichts an der generellen Bedeutung von Kennzahlen. Für eine effektive Wahrnehmung der Fachaufsicht bieten sie einen erheblichen Mehrwert. Der Bundesrechnungshof begrüßt deshalb, dass sich das BMBF mit allen Ländern zum Thema Kennzahlen austauschen will. Er schließt die Prüfung in diesem Punkt ab und bittet, ihn über das Ergebnis des Austauschs zu unterrichten. Ein Nachfrageverfahren behält er sich vor. (Tz. 4.3)

0.9 Das Landesverwaltungsamt überwacht Forderungen mittels einer händischen Excel-Tabelle. Ratenzahlungen auf Rückforderungen werden nur in der Excel-Tabelle personenbezogen ausgewiesen und nicht im IT-Fachverfahren für das AFBG. Ursache ist unter anderem eine fehlende elektronische Schnittstelle. Einträge in der Excel-Tabelle werden nicht durch eine weitere Person geprüft. Es kommt zu Erfassungsfehlern. Überdies werden nicht für alle Fälle Wiedervorlagefristen erfasst. Eine solche Forderungsüberwachung ist nicht sachgerecht und bindet Arbeitskraft. Der Bundesrechnungshof hat dem BMBF empfohlen, das TMWWDG und das Landesverwaltungsamt darauf hinzuweisen, dass die derzeitige Aufgabenwahrnehmung nicht den Anforderungen an ein effektives und ordnungsgemäßes Forderungsmanagement genügt. Es sollte sie zu einer sachgerechten Aufgabenerfüllung auffordern und sich über das Veranlasste unterrichten lassen.

Das BMBF hat mitgeteilt, dass das TMWWDG beabsichtige, eine Schnittstelle zwischen dem IT-Fachverfahren und dem Kassenverfahren zu

schaffen. Bis zur Implementierung der Schnittstelle gebe es, laut TMWWDG, für das Überwachen von Ratenzahlungen keine Alternative zur Excel-Tabelle. Die weiteren vom Bundesrechnungshof festgestellten Versäumnisse beruhten auf der Unterbesetzung des Landesverwaltungsamtes. Aufgrund dessen müssten Verfahrensschritte entfallen. Die Behebung der Personaldefizite im Fachreferat werde auch zu einer Lösung dieser Folgeprobleme führen. Das BMBF hat angekündigt, sich über den weiteren Verfahrensgang hin zur elektronischen Forderungsüberwachung informieren zu lassen.

Das BMBF folgt der Empfehlung des Bundesrechnungshofes. Auch Thüringen folgt der Empfehlung und will die festgestellten Defizite beheben. Sie bestehen aber mindestens bis zur Klärung der Personalfragen fort. Ein ordnungsgemäßer Vollzug ist solange nicht gewährleistet. Der Bundesrechnungshof erwartet deshalb, dass das BMBF gegenüber dem TMWWDG eine rasche endgültige Lösung sowie ggf. Übergangslösungen anmahnt. Er erwartet auch, dass sich das BMBF - wie angekündigt - regelmäßig informieren lässt. Der Bundesrechnungshof schließt die Prüfung in diesem Punkt ab. Er behält sich ein Nachfrageverfahren sowie eine Kontrollprüfung vor. (Tz. 4.4)

0.10 Das Landesverwaltungsamt wahrt jährlich einen „Weihnachtsfrieden". Es versendet deshalb seit Jahren im Monat Dezember nur vereinzelt Rückforderungsbescheide. Eine Vorgabe des TMWWDG oder des BMBF hierzu gibt es nicht. Das Verhalten des Landesverwaltungsamtes führt dazu, dass Schuldner in den Ländern unterschiedlich behandelt werden. Der Bundesrechnungshof hat erwartet, dass das BMBF mit den Ländern den „Weihnachtsfrieden" bespricht und auf eine bundeseinheitliche Handhabung hinwirkt.

Das TMWWDG hat gegenüber dem BMBF dargelegt, dass der „Weihnachtsfrieden" auf Vorgaben der Thüringer Staatskanzlei aus dem Jahr 2005 beruhe. Es sei sich mit dem Landesverwaltungsamt darüber einig, dass die Einhaltung eines derartigen „Weihnachtsfriedens" grundsätzlich nicht mehr erforderlich sei. Er sei nur schwer mit einem effektiven Forderungseinzug vereinbar. Der „Weihnachtsfrieden" werde daher

auf Weisung des TMWWDG bis auf weiteres nicht mehr beachtet. Das BMBF will überdies alle Länder auf der kommenden Sitzung der OBLAFBG darauf hinweisen, dass der sogenannte „Weihnachtsfrieden" im AFBG keine Anwendung finde.

Das BMBF und das TMWWDG haben die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umgesetzt. Einen „Weihnachtsfrieden" wird es künftig im AFBG nicht mehr geben. Der Bundesrechnungshof schließt die Prüfung in diesem Punkt ab. Er behält sich eine Kontrollprüfung vor. (Tz. 4.5)

0.11 Das BMBF verlangt in seinem jährlichen Haushaltsführungsrundschreiben an die Obersten Landesbehörden für Aufstiegsfortbildung, dass Rückzahlungen umgehend dem Bund anteilmäßig gutzuschreiben sind. Alternativ können Rückflüsse auch von den Ausgaben abgesetzt werden. Hierzu sind monatlich mindestens zwei Rechenläufe erforderlich. Entgegen der Forderung des BMBF findet in Thüringen nur ein Rechenlauf pro Monat statt. Ursache hierfür ist das von Thüringen gemeinsam mit fünf weiteren Ländern genutzte IT-Fachverfahren. Pläne von Thüringen, nach denen nicht mehr - wie bisher - die Einnahmen von den Ausgaben abgesetzt werden, sondern sie unmittelbar in dem Verhältnis in denen sie dem Bund und dem Land zustehen, gebucht werden sollen, sind seit Jahren nicht umgesetzt worden. Die Praxis in Thüringen und in den weiteren betroffenen Ländern genügt nicht den Anforderungen des BMBF. Der Bundesrechnungshof hat dem BMBF empfohlen, darauf hinzuwirken, dass die Länder seinen Vorgaben folgen und unverzüglich die Mindestanforderung von zwei Rechenläufen im Monat in Zusammenarbeit mit dem verantwortlichen IT-Dienstleister realisieren.

Das TMWWDG will sich für einen zweiten monatlichen Zahllauf einsetzen. Es will das BMBF über die Fortschritte informieren. Das BMBF hat darauf hingewiesen, dass die Wahrnehmungskompetenz bei den Ländern liege. Es werde darauf achten, ob das TMWWDG das Vorhaben „im Blick behält" und es über die Umsetzung hin zu zwei Zahlläufen unterrichte. Wenn erforderlich, werde das BMBF auf die Erfüllung der Vorgabe hinwirken.

Das BMBF ist der Empfehlung des Bundesrechnungshofes nur teilweise gefolgt. Zwar will Thüringen nunmehr die kritisierten Defizite beseitigen, ob dies aber auch die weiteren fünf betroffenen Länder tun, ist offen. Der Bundesrechnungshof hatte aber empfohlen, auch diese mit einzubeziehen. Das BMBF will auch erst auf der kommenden Sitzung der OB-LAFBG die betroffenen Länder zum Erfüllen seiner Vorgaben anhalten. Der Bundesrechnungshof sieht keine Gründe für diese Zeitverzögerung. Das BMBF hätte umgehend ein gemeinsames Gespräch mit diesen Ländern initiieren müssen. Der Bundesrechnungshof wird ausgewählte Aspekte in einem Bemerkungsverfahren thematisieren. Im Übrigen schließt er die Prüfung in diesem Punkt ab. Er behält sich ein Nachfrageverfahren sowie Kontrollprüfungen in den betroffenen Ländern vor. (Tz. 4.6)

0.12 Das Fachreferat des Landesverwaltungsamtes muss sicherstellen, dass am Tag des Zahllaufs für die Auszahlungen nach dem AFBG ausreichend Mittel zur Verfügung stehen. Es kann aber, mangels Nutzerrechten, den Mittelverteiler des Landesverwaltungsamtes im Kassenverfahren nicht einsehen. Das TMWWDG sendet deshalb die Zuweisungsschreiben vorab per E-Mail an das Fachreferat des Landesverwaltungsamtes. Dies verursacht zusätzlichen Aufwand. Das BMBF sollte das TMWWDG und das Landesverwaltungsamt auffordern Maßnahmen zu ergreifen, die einen ordnungsgemäßen Vollzug sichern, z. B. indem dem Fachreferat des Landesverwaltungsamtes ein (lesender) Zugriff auf den Mittelverteiler eingeräumt wird. Über das Veranlasste sollte es sich unterrichten lassen.

Das TMWWDG hat mitgeteilt, dass es im Interesse einer Verfahrensvereinfachung darauf hinwirken werde, dass das Fachreferat des Landesverwaltungsamtes Leserechte auf den Mittelverteiler erhalte. Das BMBF will sich beim TMWWDG über die Umsetzung informieren.

Das TMWWDG und das BMBF folgen damit der Empfehlung des Bundesrechnungshofes. Die konkrete Umsetzung steht aber noch aus. Der Bundesrechnungshof schließt insoweit die Prüfung ab. Er behält sich ein Nachfrageverfahren sowie eine Kontrollprüfung vor. (Tz. 5.1)

0.13 Das Landesverwaltungsamt nutzt eine Excel-Tabelle, um händisch die monatlichen Rückeinnahmen für die Schnellmeldungen zu berechnen. Der Bundesrechnungshof hat eine solche Arbeitsweise als ineffektiv angesehen, da die Ermittlung der Rückeinnahmen Daueraufgabe ist. Er hat dem BMBF empfohlen, mit den verantwortlichen Stellen in Thüringen zu besprechen, ob beispielsweise eine elektronische Ermittlung der Rückeinnahmen möglich ist. Es sollte sich ggf. über das Veranlasste unterrichten lassen.

Das TMWWDG und das Landesverwaltungsamt wollen, nach Mitteilung des BMBF, den IT-Dienst des Landesverwaltungsamtes auf die Notwendigkeit einer technischen Lösung hinweisen. Sie wollen mit diesem sodann die weiteren Schritte besprechen. Das TMWWDG habe auch zugesagt, verstärkt auf eine Digitalisierung und Vernetzung des AFBG-Vollzugs hinzuwirken. Das BMBF hat dies befürwortet. Über die weiteren Entwicklungen will es sich beim TMWWDG informieren.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das TMWWDG das Umsetzen seiner Empfehlung plant. Offen ist, ob und wann sie realisiert wird. Angesichts der unzureichenden Personalsituation im Landesverwaltungsamt ist eine rasche Lösung erforderlich, um das vorhandene Personal zu entlasten. Deshalb ist es wichtig, dass sich das BMBF – wie angekündigt - hierüber informieren lässt. Der Bundesrechnungshof schließt insoweit die Prüfung ab. Er behält sich ein Nachfrageverfahren und eine Kontrollprüfung vor. (Tz. 5.2)

0.14 Der Bundesrechnungshof hat in einer anderen Prüfung einen Fall erhoben in dem das dortige AfA den Erstattungsanspruch eines Jobcenters ablehnte. Dem Landesverwaltungsamt lag ebenfalls ein Erstattungsanspruch eines Jobcenters vor. Das Landesverwaltungsamt gab ihm teilweise statt. Die Sachlage war in beiden Fällen identisch. Ein bundeseinheitlicher Vollzug ist nicht gesichert. Der Bundesrechnungshof hat erwartet, dass das BMBF Vollzugshinweise zur Bearbeitung von Erstattungsansprüchen von Jobcentern erstellt, um einen bundeseinheitlichen Vollzug zu gewährleisten.

Der BMBF hat angekündigt, die Feststellungen auf der kommenden Sitzung der OBLAFBG mit den Ländern zu besprechen und einen bundeseinheitlichen Vollzug sicherzustellen. Über Hinweise und Regelungen will es den Bundesrechnungshof in Kenntnis setzen.

Das BMBF folgt damit der Empfehlung des Bundesrechnungshofes. Er schließt deshalb die Prüfung insoweit ab und behält sich ein Nachfrageverfahren vor. Über die Ergebnisse der Sitzung der OBLAFBG sowie mögliche Vollzugshinweise bittet der Bundesrechnungshof, ihn zu unterrichten. (Tz. 5.3)

0.15 Aufgabe des BMBF ist es, einen ordnungsgemäßen und bundeseinheitlichen Vollzug des AFBG sicherzustellen. Als Bundesaufsicht muss es über die Aufgabenwahrnehmung in den Ländern wachen. Die Länder müssen bei der Wahrnehmung der Bundesauftragsverwaltung für ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereich einen ordnungsgemäßen Vollzug sicherstellen. Dies umfasst sowohl die Bearbeitung der laufenden Fälle als auch das Forderungsmanagement. Stellt das BMBF spezifische Probleme in einem Land fest oder erfährt es durch Dritte hiervon, so muss es dem nachgehen. Es muss sich auch darüber unterrichten lassen, ob und wie das Land bestehende Probleme beseitigen will. Dem ist das BMBF mit Bezug auf Thüringen nicht nachgekommen. Trotz verschiedenster Hinweise auf Defizite sowohl bei der Fachaufsicht als auch im laufenden Vollzug hat es nicht gezielt nachgefragt. Es hat sich auch nicht vor Ort über die Sachlage informiert oder die Fachaufsicht – nach vorherigem Einvernehmen – begleitet. Schließlich hat es die seit Jahren in Thüringen bestehenden Defizite auch in seinen Fortschrittsberichten zur Bundesaufsicht nicht thematisiert. Das Ziel einer jeden Bundesaufsicht, die dauerhafte Sicherung eines ordnungsgemäßen Gesetzesvollzugs (einschließlich Forderungsmanagement) und einer effektiven anlasslosen Fachaufsicht, hat es insoweit verfehlt. Es hat es versäumt den Interessen aller Beteiligten, insbesondere an einer zeitgerechten und effektiven Antragsbearbeitung zwecks Fachkräftegewinnung und -sicherung, Geltung zu verschaffen.

Das BMBF hat in seiner Stellungnahme auf die Bundesauftragsverwaltung sowie das begrenzte Instrumentarium der Bundesaufsicht verwiesen. Dieses wende es im AFBG konsequent an. Es werde die Prüfungsmitteilung des Bundesrechnungshofes aber zum Anlass nehmen, die Länder an die notwendige Qualität ihrer Fachaufsicht und des entsprechenden Berichtswesens zu erinnern. Hierzu werde es auch das Berichtswesen der Länder zur Fachaufsicht gegenüber dem Bund weiter schärfen. Insbesondere Thüringen werde es bitten, seine Fachaufsicht zu intensivieren und Maßnahmen zur Prozessoptimierung zu ergreifen.

Das BMBF und das TMWWDG haben deutlich gemacht, dass sie nunmehr um eine Lösung der massiven Probleme in Thüringen bemüht sind. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass dies mit dem gebotenen Nachdruck verfolgt wird. Das BMBF muss darauf achten, dass Thüringen seine Zusagen tatsächlich einhält und sie umsetzt. Das BMBF sollte kontinuierlich und anlasslos Berichte zum Umsetzungsstand einfordern. Bei Bedarf sollte es das Gespräch mit den verantwortlichen Stellen in Thüringen suchen.

Das BMBF hatte sich vor der Prüfungsmitteilung des Bundesrechnungshofes, nach Aktenlage, nicht über die Lage in Thüringen informiert. Hinweise, wie es eine vergleichbare Situation künftig vermeiden will, enthält seine Stellungnahme nicht. Das BMBF muss aber Maßnahmen ergreifen, damit es Defizite künftig frühzeitig erkennt und angemessen darauf reagiert. Nur so ist eine ordnungsgemäße Aufgabenwahrnehmung möglich.

Der Bundesrechnungshof schließt die Prüfung in Teilen ab. Er behält sich ein Nachfrageverfahren und eine Kontrollprüfung vor. Ausgewählte Aspekte verfolgt er im Bemerkungsverfahren weiter. (Tz. 6)

1 Einführung

1.1 Zuständigkeiten

(1) Der Bund hat nach Artikel 74 Absatz 1 Nummer 13 Grundgesetz (Regelung der Ausbildungsbeihilfen) die Gesetzgebungskompetenz für das AFBG. Es ist Rechtsgrundlage des sogenannten „Aufstiegs-BAföGs". Das AFBG begründet einen individuellen Rechtsanspruch auf Förderung beruflicher Aufstiegsfortbildungen, d. h. von Meisterkursen oder anderen Lehrgängen, die auf einen vergleichbaren Fortbildungsabschluss vorbereiten. Das Aufstiegs-BAföG wird teils als Zuschuss und teils als Darlehen gezahlt. Leistungen zum Lebensunterhalt werden mit dem Unterhaltsbeitrag, Leistungen für Lehrgangs- und Prüfungsgebühren und das sogenannte Meisterstück mit dem Maßnahmebeitrag gefördert.

(2) Das AFBG wird von den Ländern im Auftrag des Bundes ausgeführt.[2]

(3) Die Bundesaufsicht obliegt dem BMBF. Es nimmt die Bundesaufsicht unter anderem auf den regelmäßigen Sitzungen der OBLAFBG wahr. Dort werden aktuelle Fragestellungen des Vollzugs erörtert.

(4) Den Ländern obliegt die Rechts- und die Fachaufsicht. 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.

(5) 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. Die Dienstaufsicht über das Landesverwaltungsamt obliegt dem Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales (TMIK).

1.2 Finanzierung, Haushaltsmittel und Geförderte

(1) Die Ausgaben nach dem AFBG werden zu 78 % vom Bund und zu 22 % von den Ländern getragen.[3] Im Bundeshaushalt 2020 sind die Ausgaben nach

---

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

[3] § 28 Absatz 1 AFBG.

dem AFBG unter Kapitel 3002, Titelgruppe 80, Titel 681 80 – 144[4] mit 307 Mio. Euro sowie unter Titel 671 80 – 144 mit 85 Mio. Euro[5] veranschlagt worden.

(2) Die Verwaltungskosten tragen die Länder.[6] Sie müssen auch die von den ÄfA eingezogenen Forderungen anteilig, entsprechend der Quote in der der Bund und die Länder die Mittel aufbringen, an den Bund abführen.

(3) Im Jahr 2019 sind bundesweit 167 040 Personen nach dem AFBG gefördert worden. Ihnen sind 693 Mio. Euro an Fördermitteln bewilligt worden.[7] Zum 1. August 2020 ist das 4. Gesetz zur Änderung des AFBG (4. AFBG-ÄndG) in Kraft getreten. Ziel ist es, mit deutlichen Leistungsverbesserungen und erweiterten Fördermöglichkeiten die höherqualifizierende Berufsbildung in Deutschland zu stärken.[8] Hierfür stellt das BMBF bis zum Jahr 2023 zusätzlich fast 834 Mio. Euro zur Verfügung. Es erwartet, dass jährlich 17 000 Förderanträge mehr gestellt werden.[9]

1.3 Aufgaben und Ziele im Bereich des AFBG

(1) Ziel des AFBG ist es, die höherqualifizierende Berufsbildung in Deutschland zu stärken. Mögliche finanzielle Hemmnisse, die der Entscheidung für eine Aufstiegsfortbildung entgegenstehen, sollen abgebaut werden. Hierdurch sollen Anreize für Aufstiegsfortbildungen geschaffen und so der Fach- und Führungskräftenachwuchs sichergestellt werden.[10]

(2) Dieses Ziel kann nur erreicht werden, wenn Leistungen nach dem AFBG diejenigen rechtzeitig erreichen, die die Anspruchsvoraussetzungen erfüllen

---

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

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

6 Artikel 104a Absatz 5 Satz 1 Grundgesetz.

7 Statistisches Bundesamt, DESTATIS, Fachserie 11 Reihe 8, Bildung und Kultur, Aufstiegsförderung nach dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz 2019, Wiesbaden 2020, S. 12, abrufbar unter https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bildung-Forschung-Kultur/Bildungsfinanzen-Ausbildungsfoerderung/_inhalt.html#sprg233672. Im Jahr 2020 sind bundesweit 178 165 Personen nach dem AFBG gefördert worden. Ihnen sind 783 Mio. Euro an Fördermitteln bewilligt worden. Vgl. https://www-genesis.destatis.de/genesis/online?sequenz=tabelleErgebnis&selectionname=21421-0001#abreadcrumb.

8 Ausführlich dazu Gesetzentwurf eines 4. AFBG-ÄndG, Bundestagsdrucksache 19/15273, S. 2.

9 Gesetzentwurf eines 4. AFBG-ÄndG, Bundestagsdrucksache 19/15273, S. 19.

10 Gesetzentwurf eines 4. AFBG-ÄndG, Bundestagsdrucksache 19/15273, S. 1.

und nachweisen. Antragstellende, die nicht über die notwendigen finanziellen Mittel verfügen, sollen nicht aus finanziellen Gründen von einer Aufstiegsfortbildung absehen.

(3) Voraussetzung hierfür ist ein ordnungsgemäßer Vollzug des AFBG. Er ist Grundlage dafür, dass

- Bürgerinnen und Bürger die ihnen zustehenden Leistungen zeitgerecht und in zutreffendem Umfang erhalten und
- Leistungen, die die ÄfA zu Unrecht gewährt haben, wieder den Haushalten zufließen.

(4) Ein solch ordnungsgemäßer Vollzug des AFBG ist Daueraufgabe aller Beteiligten auf Seiten des Bundes und der Länder. Er obliegt zuvorderst den ÄfA, die das AFBG vollziehen, Leistungen gewähren und zurückfordern. Die Fachaufsichten der Länder müssen ihn anlasslos begleiten und sicherstellen, dass innerhalb des Landes alle Vorkehrungen für einen ordnungsgemäßen Vollzug getroffen sind. Insbesondere muss das hierfür erforderliche Personal zur Verfügung stehen. Auch die Fachaufsichten selbst müssen personell so aufgestellt sein, dass sie ihre Aufgaben effektiv und zielgerichtet erfüllen können.

1.4 Bundesaufsicht

(1) Die Bundesaufsicht muss hierüber wachen. Sie obliegt dem BMBF. Die Aufsicht des Bundes erstreckt sich auf die Gesetzmäßigkeit und die Zweckmäßigkeit der Ausführung.[11] Konkretisiert wird sie in der „Leitlinie zur Bundesaufsicht nach Artikel 85 Grundgesetz bei der Ausführung von Geldleistungsgesetzen durch die Länder im Wege der Bundesauftragsverwaltung" (Leitlinie zur Bundesaufsicht). Sie stellt Rahmen, Grundsätze, Ziele und Instrumente der Bundesaufsicht dar. Bundesaufsicht im Sinne der Leitlinie sind danach sämtliche Aktivitäten der Bundesressorts, die darauf gerichtet sind, eine recht- und zweckmäßige Ausführung der in Auftragsverwaltung auszuführenden Geldleistungsgesetze des Bundes durch die Länder zu erreichen.

(2) Das BMI erstellt im Abstand von zwei Jahren Fortschrittsberichte über die Umsetzung der Leitlinie zur Bundesaufsicht und übersendet diese dem

[11] Artikel 85 Absatz 4 Satz 1 Grundgesetz.

Bundesrechnungshof. Die betroffenen Ressorts liefern ihm hierzu Berichte (Beiträge) über die Aufgabenwahrnehmung in ihrem Bereich.

(3) Für eine wirksame Bundesaufsicht muss sich das BMBF regelmäßig nach der Wahrnehmung der Fachaufsicht durch die Obersten Landesbehörden erkundigen. Es muss auch den Vollzug des AFBG in den Ländern (einschließlich des Forderungsmanagements) beobachten, bewerten sowie bei Bedarf korrigieren. Insbesondere muss sich das BMBF Kenntnis darüber verschaffen, wie die Fachaufsichten mit den von ihnen, vom BMBF oder von Dritten festgestellten Defiziten umgehen. Ebenfalls muss es mit den Ländern besprechen, ob, wie und in welchem Zeitraum diese abgestellt werden sollen. Wir sehen in diesen Fällen eine anlassbezogene Unterrichtung des BMBF durch die Länder, zusätzlich zu den bestehenden Berichtspflichten, als erforderlich an. Nur so kann es abschätzen, ob ggf. weitergehende Maßnahmen – beispielsweise nach Artikel 85 Grundgesetz – erforderlich sind. Dies entspricht auch der Leitlinie zur Bundesaufsicht. Danach sollen sich die Ressorts über die Aufsichtstätigkeit der Länder informieren oder diese – nach vorherigem Einvernehmen – begleiten.

(4) Bei seiner Aufsichtstätigkeit muss das BMBF das Gebot bundesfreundlichen Verhaltens befolgen. Der Bund und die Länder sind danach gehalten, innerhalb ihres bestehenden Verfassungsrechtsverhältnisses die jeweiligen Kompetenzen zu achten, sich gegenseitig zu informieren und abzustimmen sowie einvernehmlich und vertrauensvoll zusammenzuarbeiten.[12]

(5) Zur Bundesaufsicht gehört nicht die Organisation der auf Landesebene mit der Ausführung der Bundesgesetze betrauten Behörden, ebenso wenig der Personaleinsatz in den zuständigen Landesbehörden. Bei der Ausführung des AFBG sind die Länder in ihrer Organisations-, Personal- und Haushaltssteuerung vielmehr souverän. Dies schließt 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 und sonst ein ordnungsgemäßer Gesetzesvollzug nicht mehr gewährleistet ist. Dementsprechend beschränkt sich die Aufsicht über die Zweckmäßigkeit der Ausführung des AFBG durch das BMBF vorrangig auf die Kontrolle der

[12] Vgl. auch Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, Kommentar, 16. Auflage 2020, Artikel 20, Rdnr. 27.

wirksamen Zielerreichung. Sie umfasst nur in eng begrenztem Rahmen die Ressourcensteuerung.

1.5 Ablauf der Prüfung, Erhebungsstellen und Prüfungsgegenstand

(1) Gegenstand der Prüfung ist der Vollzug des AFBG in Thüringen einschließlich des Forderungsmanagements, die Wahrnehmung der Fachaufsicht in Thüringen sowie die hierauf bezogene Bundesaufsicht. Dazu haben wir örtlich beim BMBF, dem TMWWDG und dem Landesverwaltungsamt erhoben.

(2) Durch den Beginn der Corona-Pandemie mussten wir unsere örtlichen Erhebungen in Thüringen Mitte März 2020 unterbrechen. Eine Fortsetzung war zunächst nicht möglich. In der vorliegenden Prüfungsmitteilung fassen wir Feststellungen zum Prüfungsgegenstand mit den Schwerpunkten Bundesaufsicht, Fachaufsicht und Forderungsmanagement zusammen. Sie geben den Sachstand in Thüringen zum Zeitpunkt der Unterbrechung der örtlichen Erhebungen wieder.

(3) Wir legen in dieser Abschließenden Prüfungsmitteilung die Rechtslage zum Zeitbruch des Abbruchs der örtlichen Erhebungen in Thüringen im März 2020 zugrunde. Die Rechtslage nach dem 4. AFBG-ÄndG, das am 1. August 2020 in Kraft getreten ist, wird nicht berücksichtigt.

1.6 Stellungnahme des BMBF

Die Kritikpunkte und Empfehlungen der Prüfung betreffen sowohl Thüringen wie auch das BMBF. Das BMBF hat daher eine Stellungnahme beim TMWWDG angefordert. Das BMBF hat in seiner Stellungnahme die Einlassungen des TMWWDG wiedergegeben. Des Weiteren hat es seine eigene Auffassung dargestellt. Diese Darstellungsform behalten wir im Folgenden bei.

1.7 Datenschutz

Soweit in dieser Prüfungsmitteilung Bezug auf Einzelfälle oder konkrete Personen genommen wird, sind diese dem BMBF, dem TMWWDG oder dem Landesverwaltungsamt durch unsere Erhebungen oder aus dienstlichen Zusammenhängen bekannt. Aus Datenschutzgründen werden sie deshalb nicht näher bezeichnet. Besondere Vorkehrungen zum Datenschutz sind daher nicht erforderlich.

2 Wahrnehmung der Bundesaufsicht durch das BMBF

2.1 Beaufsichtigung der Berichterstattung und der Vor-Ort-Kontrollen

2.1.1 Sachverhalt

(1) Die Sitzungen der OBLAFBG behandeln u. a. die Bundesaufsicht sowie die Wahrnehmung der Rechts- und Fachaufsicht über den Gesetzesvollzug durch die Länder.

(2) Das BMBF hat dort mit den Ländern im Jahr 2011 vereinbart, dass jedes Land „mindestens einmal pro Jahr eine anlassunabhängige stichprobenartige Überprüfung des Vollzugs in einer Bewilligungsstelle vornehmen und über die Ergebnisse der Prüfung dem zuständigen Fachreferat im BMBF strukturiert berichten" solle. Hierzu wiesen verschiedene Länder darauf hin, dass jährliche Stichproben ein personelles Problem darstellten. Das BMBF sah insoweit die Notwendigkeit, eine angemessene Personalausstattung auch in den die Rechts- und Fachaufsicht führenden Stellen zu schaffen.

Für das Jahr 2013 ist festgehalten worden: „In Thüringen wurde aufgrund der schwierigen Personalsituation im Land noch keine Prüfung durchgeführt".

Im Jahr 2014 berichtete Thüringen: „Im März wurde eine anlassbezogene Stichprobe durchgeführt, um die Aktenlage vollständig nachzuvollziehen."

(3) Im November 2015 informierte das BMBF die Länder über die zweijährlichen Fortschrittsberichte zur Umsetzung der Leitlinie zur Bundesaufsicht. Hierzu besprach das BMBF mit den Ländern ein Berichtsmuster für einen „Bericht über die Wahrnehmung der Rechts- und Fachaufsicht über den Gesetzesvollzug des AFBG durch die Länder" (Aufsichtsbericht). In dem Berichtsmuster heißt es: „Die Übermittlung des schriftlichen Jahresberichts erfolgt für das Berichtsjahr 2015 bis zum 15. März 2016 und in den Folgejahren jeweils bis zum 15. Februar bezogen auf das gesamte vorangegangene Kalenderjahr als Berichtszeitraum."

(4) Das TMWWDG nutzte das Berichtsmuster im Jahr 2016 nicht. Es übersandte dem BMBF eine E-Mail in der es formlos von seinen Aufsichtstätigkeiten im Jahr 2015 berichtete. In den Folgejahren nutzte es das Berichtsmuster.

(5) In der Berichterstattung des TMWWDG kam es regelmäßig zu Verzögerungen oder Ausfällen. Das BMBF musste es an die Vorlage der Berichte erinnern.

(6) Zum Berichtsjahr 2016 wies das BMBF das TMWWDG in seiner ersten Erinnerung beispielsweise darauf hin, dass es für den Fortschrittsbericht den Aufsichtsbericht bis zum 28. Februar 2017 benötige. Am 1. März 2017 wies das BMBF das TMWWDG erneut darauf hin, dass es den Aufsichtsbericht bis zum 3. März 2017 benötige. Andernfalls müsse es im Fortschrittsbericht auf das Fehlen des Länderberichts hinweisen. Dennoch legte das TMWWDG den Aufsichtsbericht nicht wie gefordert vor. Als Grund gab es an, dass der/die „u. a. für das AFBG zuständige …den u. a. Bericht noch nicht zur Verfügung gestellt" habe. „Sobald … wieder im Dienst ist, wird dies umgehend nachgeholt." Das TMWWDG legte den Bericht erst am 20. April 2017 vor. Das BMI berichtete hierzu im Fortschrittsbericht des Jahres 2017: „Das BMBF ist mit den … Ländern … Thüringen, in denen 2016 keine anlassunabhängige Vor-Ort-Prüfung bei den Bewilligungsstellen erfolgte, diesbezüglich in Dialog getreten."

Zum Berichtsjahr 2017 legte das TMWWDG dem BMBF aus personellen Gründen keinen Aufsichtsbericht vor.

Zum Berichtsjahr 2018 hielt das TMWWDG intern fest, dass das BMBF eine Fristverlängerung gewährt habe. Das TMWWDG hatte aber gegenüber dem BMBF nicht um eine Fristverlängerung ersucht. Vielmehr hatte das BMBF die Länder, deren Bericht noch ausstand, an die Vorlage des Berichts erinnert. Es hatte ihnen erneut den Vordruck übersandt und um Vorlage des Berichts bis zu diesem Datum gebeten.

(7) Als Mindestanforderung für Vor-Ort-Kontrollen wird im Berichtsmuster angegeben: „Jedes Land soll mindestens einmal pro Jahr eine anlassunabhängige Überprüfung des Vollzugs vor Ort in den Bewilligungsstellen oder Ämtern für Ausbildungsförderung durchführen und darüber dem BMBF berichten. Die Prüfungen müssen über nur anlassbezogene Einzelfallprüfungen hinausgehen."

In Thüringen wird, wie oben dargelegt,[13] das AFBG zentral vom Landesverwaltungsamt bearbeitet. Auch in weiteren sechs Ländern wird das AFBG landesweit nur von einem AfA bearbeitet. Hinweise, dass das TMWWDG mit dem BMBF aufgrund dieser Sondersituation eine von den Mindestanforderungen abweichende Regelung getroffen hat, haben wir nicht vorgefunden. Auch eine generelle Ausnahmeregelung für Länder mit nur einem AfA besteht nicht.

[13] Tz. 1.1 (5).

Das TMWWDG hat in den Jahren 2012, 2013, 2015, 2016, 2018 und 2020 keine Vor-Ort-Kontrollen vorgenommen. In den weiteren Ländern mit zentraler Bearbeitung fanden Vor-Ort-Kontrollen statt.

(8) Aufsichtsberichte konnte das TMWWDG nur fertigen, wenn es die Personalsituation zuließ. Sie sind von häufig wechselnden Personen erstellt worden. Dies ergab sich jährlich aus den Berichten, der zugehörigen Korrespondenz oder weiterem Schriftverkehr. Hieraus ergaben sich auch Hinweise auf eine schwierige Personalsituation im TMWWDG:

- Das TMWWDG nahm im Jahr 2014 eine anlassbezogene Vor-Ort-Kontrolle beim Landesverwaltungsamt vor. Unterzeichnet war der Vermerk von Person A. Diese hatte, wie aus einem anderen Vorgang ersichtlich war, im Dezember 2012 ihre Tätigkeit im Bereich des AFBG aufgenommen.
- Zu seinen Aufsichtstätigkeiten im Jahr 2015 berichtete das TMWWDG dem BMBF, dass die überblicksartige Berichterstattung dem Umstand geschuldet sei, dass Person B erst seit Oktober 2015 diese Aufgaben wahrnehme.
- Im Bericht zu den Aufsichtstätigkeiten im Jahr 2016 wies das TMWWDG darauf hin, dass Person B Fachaufsichtsaufgaben von Januar bis Juni 2016 wahrgenommen habe. Von August 2016 bis Dezember 2016 sei die Stelle nicht besetzt gewesen. Person C nehme nunmehr (im Jahr 2017) diese Aufgaben wahr.
- Anlässlich des Abgabetermins im Jahr 2018 für den Bericht zu den Aufsichtstätigkeiten im Jahr 2017 informierte das TMWWDG das BMBF, dass die unter anderem für das AFBG vorgesehene Person abwesend sei. Es könne deshalb keinen Aufsichtsbericht erstatten. Eine Person aus einem anderen Aufgabenbereich sichere die haushalterische Sachbearbeitung ab.
- Im Bericht zu den Aufsichtstätigkeiten im Jahr 2018 wies das TMWWDG darauf hin, dass Person D die Aufsicht über den Vollzug des AFBG seit Juni 2018 wahrnehme.
- Den Bericht zu den Aufsichtstätigkeiten im Jahr 2019 unterzeichnete im Jahr 2020 Person D. Bei unseren örtlichen Erhebungen erfuhren wir, dass der (befristete) Arbeitsvertrag dieser Person im Sommer 2020 auslaufen sollte.

(9) Nachfragen des BMBF zur Bearbeitungs- und Personalsituation in den Ländern sowie zu mangelnden Vor-Ort-Kontrollen haben wir in den Akten nicht vorgefunden. Auch Nachfragen speziell zu Thüringen fehlten.

2.1.2 Würdigung

(1) Das BMBF ist für seine Bundesaufsicht auf fristgerechte und seinen Anforderungen entsprechende Aufsichtsberichte der Länder angewiesen. Nur so kann sich das BMBF einen länderübergreifenden Einblick in den Vollzug und die hierauf bezogene Wahrnehmung der Fachaufsicht verschaffen und hierüber dem BMI berichten.

(2) Für das BMBF sind Vor-Ort-Kontrollen auch ein wesentliches Instrument, um bundesweite Erkenntnisse zu erlangen. Umso wichtiger ist es, dass die Länder das BMBF regelmäßig über ihre Ergebnisse informieren und die in der Sitzung der OBLAFBG vereinbarten Vorgaben einhalten. Nur so sind die Ergebnisse vergleichbar, nur so kann ein bundeseinheitlicher Vollzug erreicht werden. Das BMBF erinnerte deshalb das TMWWDG an die fehlenden Aufsichtsberichte.

(3) Im Jahr 2013 ist deutlich geworden, dass Thüringen aufgrund einer schwierigen Personalsituation bis dahin noch keine Vor-Ort-Kontrolle vorgenommen hatte. Die Hinweise des TMWWDG zu den Berichtsjahren 2015 bis 2017 zeigen deutlich, dass es umfassende Aufsichtsberichte nur dann fertigen konnte, wenn es die Personalsituation zuließ. Dies war für das BMBF aus den ihm vorliegenden Unterlagen erkennbar. Das BMBF hätte deshalb mit dem TMWWDG die Personalausstattung im Bereich der Fachaufsicht über das AFBG klären müssen. Es hätte auch klären müssen, weshalb es für Vakanzen augenscheinlich keine Vertretungsregelung gab. Dies hat es versäumt.

(4) Die Vorgabe aus dem Jahr 2011 zu den jährlichen Vor-Ort-Kontrollen ist ausnahmslos für alle Länder bindend. Es besteht keine abweichende Regelung aufgrund der Sondersituation in Thüringen mit nur einem AfA. Das TMWWDG hat dennoch in den Jahren 2012, 2013, 2015, 2016, 2018 und 2020 keine Vor-Ort-Kontrollen vorgenommen und dies gegenüber dem BMBF für verschiedene Jahre auch nicht begründet. Für die Jahre bis 2013 hat es auf Personalprobleme verwiesen. Das BMBF muss verstärkt nachfragen, wenn

angeforderte Berichte nicht oder nicht rechtzeitig vorgelegt oder Mindestanforderungen, wie fachaufsichtliche Maßnahmen, nicht erfüllt werden.

(5) Bereits im Jahr 2011 haben einige Länder das BMBF im Zusammenhang mit Vor-Ort-Kontrollen auf Personalprobleme hingewiesen. Das BMBF selbst sah es insoweit als notwendig an, dass die Länder für eine angemessene Personalausstattung in den die Rechts- und Fachaufsicht führenden Stellen sorgen. Es hätte deshalb die Thematik grundsätzlich verstärkt beobachten und ihr sowohl anlasslos als auch bei Hinweisen auf Probleme länderspezifisch nachgehen müssen. Dies hat es versäumt.

(6) Das BMBF muss als Bundesaufsicht auf mögliche Defizite bei der Wahrnehmung der Rechts- und Fachaufsicht in den Ländern achten und ihnen entgegenwirken. Die regelmäßigen Besprechungen mit den Ländern hierzu auf den Sitzungen der OBLAFBG sind nach unserer Auffassung alleine nicht ausreichend. Vielmehr gilt es, Fehlentwicklungen frühzeitig zu erkennen und darauf umgehend zu reagieren. Nur so kann eine ordnungsgemäße Fachaufsicht sichergestellt werden. Sie ist Grundvoraussetzung für einen dauerhaft ordnungsgemäßen Gesetzesvollzug in den ÄfA.

2.1.3 Empfehlung

(1) Wir haben dem BMBF empfohlen, die Aufsichtstätigkeit der Länder verstärkt zu beobachten. Es sollte Auffälligkeiten unverzüglich nachgehen, die Ergebnisse in den Akten dokumentieren und sich hierzu regelmäßig referatsintern austauschen.

(2) Speziell zu Thüringen haben wir erwartet, dass das BMBF das TMWWDG dazu anhält, künftig die Vor-Ort-Kontrollen regelmäßig vorzunehmen und die Aufsichtsberichte fristgerecht zu erstatten. Es sollte das TMWWDG auch darauf hinweisen, dass die bisherigen Aufsichtsberichte auf Mängel bei seiner Fachaufsicht hindeuten, obwohl es zu deren ordnungsgemäßer Wahrnehmung bei der Bundesauftragsverwaltung verpflichtet ist. Das BMBF sollte das TMWWDG zu einer dauerhaft ordnungsgemäßen Fachaufsicht und der Bereitstellung der dazu erforderlichen Ressourcen, wie beispielsweise einer angemessenen Personalausstattung, auffordern. Über das Veranlasste sollte es sich unterrichten lassen und uns in seiner Stellungnahme berichten.

2.1.4 Stellungnahme

(1) Das TMWWDG hat in seiner Stellungnahme gegenüber dem BMBF dargelegt, dass die verzögerte oder fehlende Übersendung der Fachaufsichtsberichte Folge der angespannten Personalsituation im zuständigen Fachreferat gewesen sei. Aufgrund einer inzwischen geänderten und aufgestockten Personalsituation seien weitere Versäumnisse in diesem Bereich nicht zu erwarten. Dies sei durch eine fristgemäße Berichterstattung in den letzten beiden Jahren belegt. Auch die Form des Berichts sei nach dem Jahr 2016 beachtet worden.

(2) Das BMBF will verstärkt möglichen Hinweisen auf Vollzugsdefizite, z. B. in den jährlichen Aufsichtsberichten, nachgehen.

2.1.5 Abschließende Würdigung

(1) Auf unsere Empfehlung zur Aufsichtstätigkeit der Länder ist das BMBF nur teilweise eingegangen. Es hat angekündigt, verstärkt möglichen Hinweisen nachzugehen. Ob es aber zu einem regelmäßigen referatsinternen Austausch und einer lückenlosen Dokumentation in den Akten kommt, ist offen. Ebenso offen ist, nach Auswertung der Stellungnahme, wie das BMBF eine vergleichbare Lage verhindern will. Es reagierte erst aufgrund unserer Prüfungsmitteilung auf die Situation in Thüringen. Die Fakten waren ihm aber zuvor bekannt. Wir erwarten, dass das BMBF auch insoweit seine Bundesaufsicht verbessert. Es muss Maßnahmen ergreifen, damit es Defizite frühzeitig erkennen und umgehend darauf reagieren kann.

(2) In Bezug auf Thüringen ist das BMBF unserer Empfehlung nachgekommen. Es hat sich vom TMWWDG unterrichten lassen. Dessen Stellungnahme zeigt, dass Thüringen um eine Verbesserung der Fachaufsicht bemüht ist. Die weitere Entwicklung bleibt abzuwarten.

(3) Wir schließen die Prüfung in diesem Punkt ab. Wir behalten uns ein Nachfrageverfahren und eine Kontrollprüfung vor. Ausgewählte Aspekte verfolgen wir im Bemerkungsverfahren weiter.

2.2 Berichterstattung über Vor-Ort-Kontrollen in den Fortschrittsberichten

2.2.1 Sachverhalt

(1) Für die zweijährlichen Fortschrittsberichte an den Bundesrechnungshof liefern die Ressorts dem BMI Beiträge.[14]

(2) Das BMI erstattete im Jahr 2015 einen Bericht zur Bundesaufsicht an den Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages. Dort berichtete es über die Aufsichtstätigkeiten in den Ländern zum AFBG im Jahr 2014. Gegenstand waren unter anderem die Vor-Ort-Kontrollen der einzelnen Länder.

(3) Die Fortschrittsberichte[15] setzen diese Berichterstattung fort. Ihnen sind zu verschiedenen Geldleistungsgesetzen Übersichten als Anlage beigefügt. Dazu fasst das BMBF in seinen Beiträgen für das BMI tabellarisch die ihm übersandten Länderberichte zusammen, unter anderem zum AFBG:

- Der (erste) Fortschrittsbericht des Jahres 2017 enthält für das AFBG eine „Übersicht der Berichte zu den Aufsichts- und Prüfungstätigkeiten in den Ländern für das Berichtsjahr2016". Der Berichtszeitraum begann allerdings im Jahr 2015.
- Im (zweiten) Fortschrittsbericht des Jahres 2019 findet sich zum AFBG eine „Übersicht zu den durchgeführten anlassunabhängigen Stichprobenkontrollen der Fachaufsicht des Landes in den Vollzugsstellen" im „Erhebungsjahr 2018". Hier fehlt die Übersicht für das Jahr 2017.

(4) Zu weiteren Geldleistungsgesetzen wird in den Anlagen zum gesamten Berichtszeitraum berichtet.

2.2.2 Würdigung

Die Anlage zum AFBG im Fortschrittsbericht umfasst, anders als bei anderen Geldleistungsgesetzen, nicht den gesamten zweijährlichen Berichtszeitraum. Dargestellt werden nur die Vor-Ort-Kontrollen in dem dem Berichtsjahr vorangegangenen Jahr und nicht in dem gesamten Berichtszeitraum. Dies ist nach unserer Auffassung nicht ausreichend. In den Berichten fehlen deshalb

[14] Tz. 1.4.
[15] Vgl. dazu oben Tz. 1.4 (2).

Angaben zu den Jahren 2015 und 2017. Das BMBF sollte in seinen Beiträgen die Aufsichtstätigkeit im AFBG im gesamten Berichtszeitraum darstellen.

2.2.3 Empfehlung

Wir haben erwartet, dass das BMBF künftig in seinen Beiträgen zu den Fortschrittsberichten über die Vor-Ort-Kontrollen im AFBG im gesamten zweijährigen Berichtszeitraum berichtet.

2.2.4 Stellungnahme

Das BMBF hat mitgeteilt, dass es bereits seinen Beitrag zum Fortschrittsbericht des Jahres 2021 überarbeitet habe. Es werde künftig einen stärkeren Praxisbezug herstellen. Soweit es mit den Grundsätzen länderfreundlichen Verhaltens vereinbar sei, werde es auch auf länderspezifische Mängel eingehen.

2.2.5 Abschließende Würdigung

(1) Im (dritten) Fortschrittsbericht des Jahres 2021 hat das BMBF erstmals für jedes Jahr des Berichtszeitraums eine Anlage beigefügt. Es ist damit unserer Empfehlung gefolgt. Im Übrigen bleibt abzuwarten, wie das BMBF künftig einen verstärkten Praxisbezug herstellt.

Den Grundsatz des länderfreundlichen Verhaltens kann es hier nicht anführen. Die Grundsätze bundes- sowie korrespondierend länderfreundlichen Verhaltens werden aus dem Bundesstaatsprinzip (Artikel 20 Absatz 1 Grundgesetz) hergeleitet. Diese sogenannte Bundestreue bezieht sich auf das staatsrechtliche Bundesstaatsverhältnis.[16] Sie wirkt vor allem als Schranke bei der Ausübung der Kompetenzen, indem sie Pflichten zur Rücksichtnahme, zur Abstimmung und zur Verständigung vorsieht.[17]

Bei der Bundesaufsicht muss der Bund bei der Ausübung seiner Befugnisse die eigene Staatlichkeit der Länder achten, um dem Grundsatz gerecht zu werden. Die Bundesaufsicht ist deshalb nach dem Leitbild einer einvernehmlichen und vertrauensvollen Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern auszuformen. Bund und Länder trifft als Ausdruck dieser beiderseits zu übenden Bundesstaatsfreundlichkeit die Pflicht zu gegenseitiger Kooperation, Koordination und

---

[16] Grzeszick, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, Stand: 94. Ergänzungslieferung Januar 2021, Artikel 20, Rdnr. 24, abrufbar über beck-online.

[17] Grzeszick, a.a.O., Artikel 20, Rdnr. 126.

Partnerschaft. Hieraus folgt beispielsweise eine Pflicht des Bundes, bei der Ausübung seiner Aufsichts- und Weisungsrechte gegenüber den Ländern auf den Standpunkt des betreffenden Landes Rücksicht zu nehmen. Dies kann die Pflicht beinhalten, das Land vor Erlass einer Weisung anzuhören und ihm unter Hinweis auf eine mögliche Weisung Gelegenheit zu geben, den Konflikt anderweitig zu regeln.[18] Demgemäß weist die Leitlinie zur Bundesaufsicht darauf hin, dass der Grundsatz länderfreundlichen Verhaltens bei der Auswahl von Aufsichtsinstrumenten und der Intensität von deren Einsatz, bei Unterrichtungsersuchen, bei Weisungen sowie bei der Sachverhaltsermittlung und der Informationsbeschaffung zu beachten ist. Auch dies betrifft Aufsichtsmaßnahmen im Bund-Länder-Verhältnis.

Bei den Beiträgen des BMBF zu den Fortschrittsberichten geht es hingegen nicht um das Bund-Länder-Verhältnis und die hierauf bezogene Bundesaufsicht. Vielmehr handelt es sich um Berichte des BMBF über seine eigene Aufgabenwahrnehmung. Kernpunkt ist eine wahrheitsgemäße und transparente Darstellung der Reaktionen des BMBF auf Mängel der Bundesauftragsverwaltung gegenüber dem BMI. Ohne Praxisbezug ist sie nicht aussagekräftig. Nur damit lassen sich Hinweise für die Aufgabenwahrnehmung in weiteren Geldleistungsgesetzen gewinnen und dort mögliche Defizite verhindern. Dies dient der Effektivität der Bundesauftragsverwaltung.

Von dieser Berichterstattung sind die Länder nur insofern (mittelbar) betroffen, als sie Objekt der Bundesaufsicht und damit der Berichterstattung sind. Insofern fehlt es hier an dem von der Bundestreue vorausgesetzten bundesstaatsrechtlichen Verhältnis. Das BMBF kann sich deshalb nicht hinter den aus der Bundestreue folgenden Grundsatz länderfreundlichen Verhaltens zurückziehen. Vielmehr muss es transparent, inhaltlich richtig, vollständig und unter konkreter Benennung der jeweiligen Länder an das BMI berichten. Eine Rücksichtnahme auf die Länder ist weder geboten, noch zweckdienlich. Sich daraus möglicherweise ergebende Konflikte mit einzelnen Ländern muss es aushalten.

(2) Mit Blick auf Thüringen hat das BMBF im dritten Fortschrittsbericht weder über die von uns noch die von der Fachaufsicht im Landesverwaltungsamt

---

[18] Grzeszick, a.a.O., Artikel 20, Rdnr. 127; Huster/Rux, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 47. Edition, Stand: 15. Mai 2021, Artikel 20, Rdnr. 40, abrufbar über beck-online.

vorgefundenen Defizite berichtet. Wir sehen hier aber berechtigte Interessen auf allen Seiten. Das BMI kann sich nur so

- über die tatsächliche Aufgabenwahrnehmung im BMBF,
- Möglichkeiten zu einer ressortübergreifenden Verbesserung der Bundesaufsicht,
- zu Defiziten, die möglicherweise für mehrere Geldleistungsgesetze oder Länder relevant sind oder
- zu einem möglichen Anpassungsbedarf der Leitlinie

informieren. Ein konkreter Praxisbezug des Fortschrittsberichts zur Bundesaufsicht über das AFBG in Thüringen fehlt somit. Offen ist, weshalb das BMBF ihn nicht bereits in diesem Fortschrittsbericht hergestellt hat.

(3) Wir verfolgen die Berichterstattung des BMBF für die Fortschrittsberichte im Bemerkungsverfahren weiter. Wir behalten uns zudem eine Kontrollprüfung vor.

2.3 Auswertung von Schnellmeldungen

2.3.1 Einführung

(1) Die Ausgaben für die Leistungen nach dem AFBG werden im automatisierten Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes (HKR-Verfahren) als sogenannte „Soll=Ist-Fälle“[19] bewirtschaftet. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) weist in seinen jährlichen Haushaltsführungsrundschreiben[20] darauf hin, dass für die Liquiditätsplanung des Bundes zuverlässige Angaben der Ressorts zu erwarteten Einzahlungen und geplanten Ausgaben unverzichtbar sind.

(2) Das zuständige Fachreferat im BMBF informiert sich über den Mittelabfluss im AFBG mittels sogenannter Schnellmeldungen der Länder.

---

[19] Ein Soll=Ist-Fall liegt dann vor, wenn die Zahlungen zur Erfüllung eines gesetzlichen Zahlungsanspruchs unabhängig davon sind, ob auf dem betreffenden Konto Haushaltsmittel in ausreichender Höhe zur Verfügung stehen. Die Bewirtschaftung von Konten als Soll=Ist-Fall ist für Oberste Bundesbehörden nur mit Einverständnis des BMF zulässig.

[20] Vgl. dazu zuletzt BMF, Haushaltsführungsrundschreiben 2021 vom 18. Dezember 2020, Gz. II A 2 - H1200/20/10051, Tz. 1.11, S. 9, abrufbar unter https://bmfiiportal.zivit.iv.bfinv.de/wps/wcm/connect/7bcca1fc-814e-43a5-8998-47e1d09d1fcd/HFR_2021.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-7bcca1fc-814e-43a5-8998-47e1d09d1fcd-nqfx5gI.

(3) Die Länder müssen dazu dem BMBF monatlich die Schnellmeldungen zum AFBG vorlegen. Dieses Vorgehen ist mit den Ländern im Jahr 1997 vereinbart worden. Das BMBF hat für die Schnellmeldungen ein einheitliches Raster vorgegeben. Es ist im Folgenden mehrfach überarbeitet worden. Danach sind die Schnellmeldungen aktuell spätestens bis zum 13. eines jeden Monats vorzulegen. Hintergrund ist, dass der Betriebsmittelbedarf[21] bis zum 15. eines Monats für den folgenden Monat an das BMF zu melden ist. In den Schnellmeldungen sind nach dem aktuellen Raster unter anderem folgende Angaben zum Betriebsmittelbedarf zu machen:

- Anzahl der Geförderten (laufende Förderfälle/Zahlfälle),
- Ausgaben/Mittelbedarf im Betriebsmittelmonat[22] (insgesamt sowie aufgeschlüsselt nach dem Landes- und dem Bundesanteil),
- Prognose finanzieller Aufwand für den folgenden Betriebsmittelmonat (insgesamt sowie aufgeschlüsselt nach dem Landes- und dem Bundesanteil),
- Rückeinnahmen (insgesamt sowie aufgeschlüsselt nach dem Landes- und dem Bundesanteil).

(4) Zweck der Schnellmeldungen ist es, dem Fachreferat im BMBF regelmäßig einen aktuellen Überblick über die Entwicklung der Antragszahlen, den Mittelabfluss und die Einnahmen im AFBG zu verschaffen. Dies dient der Vorabinformation, bevor die Länder die Haushaltsmittel im HKR-Verfahren buchen, sowie zur Schätzung des voraussichtlichen Mittelbedarfs und damit der vom BMF geforderten Liquiditätsplanung.

2.3.2 Sachverhalt

(1) Wir haben in Thüringen die dort für die Schnellmeldungen erfassten Daten erhoben. Es handelte sich in der Regel um Schreiben, die das Landesverwaltungsamt dem TMWWDG monatlich übersandt hatte. Die Daten hatte das Landesverwaltungsamt bereits in das Raster des BMBF eingetragen. Zu fehlenden Monaten ab dem Jahr 2017 erhoben wir Listen des Landesverwaltungsamtes in denen es einzelne Daten für die Schnellmeldungen erfasst hatte.

---

[21] Nummer 1 der Verwaltungsvorschriften zu § 43 Bundeshaushaltsordnung (BHO).

[22] Der „Betriebsmittelmonat" ist der Monat, in dem die Mittel für den „Zahlmonat" abgerufen und ausgezahlt werden. Der ,,Betriebsmittelmonat" ist damit der Monat vor dem „Zahlmonat". Der „Zahlmonat'' ist der Monat, für den die Mittel ausgezahlt werden, folglich der auf den „Betriebsmittelmonat" folgende Monat.

(2) Im BMBF haben wir die von Thüringen seit dem Jahr 2015 übersandten Schnellmeldungen erhoben. Für die Monate Januar bis November 2015 sowie einzelne Monate der Folgejahre lagen dem BMBF keine Schnellmeldungen aus Thüringen vor. Das Landesverwaltungsamt hatte dem TMWWDG aber die Daten für die Schnellmeldungen übermittelt. Sämtliche von uns erhobene Meldungen trugen einen Posteingangsstempel des TMWWDG und waren mit einem Barcode versehen.

Auch für weitere, im BMBF fehlende Monate, hatte das Landesverwaltungsamt dem TMWWDG Schnellmeldungen übersandt. Auch diese trugen einen Posteingangsstempel des TMWWDG sowie einen Barcode.

(3) Das TMWWDG meldete dem BMBF in einzelnen Monaten deutlich höhere oder auch deutlich niedrigere Einnahmen als in den anderen Monaten. Beispielsweise meldete es für den Monat Januar 2016 keine Einnahmen.

(4) In Thüringen werden die Einnahmen von den Ausgaben abgesetzt. Es werden deshalb nicht die tatsächlich benötigten Mittel beim Bund abgerufen, sondern ein um die Einnahmen geminderter Betrag. Entsprechend findet sich beispielsweise im Haushaltsplan 2020 bei Kapitel 07 08 Titel 119 42 (Rückzahlung von Überzahlungen aus dem Aufstiegs-BAföG) folgender Hinweis: „Die auf den Bund entfallenden Anteile sind von den Einnahmen abzusetzen." sowie die Erläuterung: „Rückzahlungen von nicht oder nicht zweckentsprechend verwendeten Zuwendungen, soweit sie nicht von den Ausgaben abzusetzen sind."

(5) Nachfragen des BMBF zu fehlenden Schnellmeldungen waren nur vereinzelt in den Akten dokumentiert. Zum Jahr 2015 hatte das BMBF das TMWWDG darauf hingewiesen, dass Thüringen keine Schnellmeldungen übersandt habe. Das TMWWDG erläuterte die Gründe daraufhin wie folgt: „Insbesondere das Jahr 2015 war durch eine personalwirtschaftliche Diskontinuität geprägt ..."

(6) Das BMBF wertete die Schnellmeldungen auch nicht standardmäßig für die Zwecke der Bundesaufsicht aus und fragte bei Auffälligkeiten nicht nach.

2.3.3 Würdigung

(1) Dem BMBF lagen nicht für jeden Monat des von uns betrachteten Zeitraums Schnellmeldungen aus Thüringen vor. Dies erschwert die Liquiditätsplanung. Es fehlt an einer zuverlässigen Datenbasis. Das BMBF kann so den Mittelbedarf und den Mittelabfluss nicht zuverlässig abschätzen.

(2) Fehlende Schnellmeldungen verhindern auch eine nachvollziehbare Abrechnung gegenüber dem Bund. Thüringen ruft, indem es die Einnahmen von den Ausgaben absetzt, nicht die tatsächlich benötigten Mittel beim Bund ab, sondern einen um die Einnahmen geminderten Betrag. In den Schnellmeldungen sind die Einnahmen und Ausgaben dagegen getrennt auszuweisen. Sie sind damit für das BMBF die zentrale Informationsquelle, um sich einen Überblick über die Einnahmen in Thüringen zu verschaffen. Dies hat das BMBF nicht erkannt und nicht darauf bestanden, dass Thüringen die fehlenden Schnellmeldungen schnellstmöglich nachreicht oder im Mindesten nachträglich Angaben zu den Rückeinnahmen der betreffenden Monate macht.

(3) Dem TMWWDG sind vom Landesverwaltungsamt regelmäßig die Daten für die Schnellmeldungen übermittelt worden. Es leitete sie dennoch im Jahr 2015 in elf Monaten sowie vereinzelt auch in weiteren Jahren nicht an das BMBF weiter. Die vom TMWWDG angeführten personellen Gründe können nicht allein ausschlaggebend sein, weshalb eine einfache (formlose) Weitergabe des bereits ausgefüllten Rasters oder ein Hinweis an das Landesverwaltungsamt dieses zugleich dem BMBF zu übersenden, nicht möglich war. Übermittlungsfehler zwischen dem Landesverwaltungsamt und dem TMWWDG sind auszuschließen. In den von uns genannten Fällen waren die Vorgänge beim TMWWDG eingegangen und registriert worden. Dies belegen der Eingangsstempel und die Barcodes auf den Schreiben. Offen ist, ob zusätzlich weitere organisatorische Mängel bestanden oder noch bestehen.

(4) Nachfragen des BMBF zu fehlenden Schnellmeldungen waren in den Akten nur vereinzelt dokumentiert. Wir konnten deshalb nicht nachvollziehen, ob das BMBF Thüringen stets (telefonisch) an fehlende Schnellmeldungen erinnert hatte.

(5) Schnellmeldungen bieten nicht nur einen Überblick über die Antragszahlen und den finanziellen Aufwand für die Liquiditätsplanung. Sie können auch Hinweise auf die Wahrnehmung des Forderungsmanagements und mögliche Vor-Ort-Probleme geben. Dies hat das BMBF nicht erkannt. Es hinterfragte beispielsweise nicht, weshalb es im Januar 2016 in Thüringen keine Einnahmen gab. Da viele Schuldnerinnen und Schuldner Forderungen in Raten begleichen, ist es unwahrscheinlich, dass in einem Monat keine Einnahmen erzielt werden.

(6) Das TMWWDG meldete in einzelnen Monaten deutlich höhere oder deutlich niedrigere Einnahmen als in den anderen Monaten. Das BMBF hinterfragte auch dies nicht. Es klärte nicht, ob beispielsweise

- in bestimmten Monaten die Forderungsbearbeitung intensiviert und sie in anderen Monaten zugunsten anderer Aufgaben zurückgestellt wurde oder
- Maßnahmen nicht zustande kamen und deshalb viele Geförderte gleichzeitig erhaltene Maßnahmebeiträge zurückzahlen mussten.

(7) Das BMBF wertete die Schnellmeldungen auch nicht regelmäßig für seine Bundesaufsicht aus und fragte bei Auffälligkeiten nicht nach. Die Angaben der Länder zu den Einnahmen lassen aber Rückschlüsse auf deren Forderungsmanagement zu, wie die vorstehenden Beispiele zeigen. Insbesondere in Ländern in denen zentral nur ein AfA das AFBG vollzieht, sind die gemeldeten Daten aussagekräftig. Das BMBF sollte künftig die Schnellmeldungen auch unter diesem Aspekt prüfen.

2.3.4 Empfehlung

(1) Wir haben dem BMBF empfohlen, die Schnellmeldungen regelmäßig auch für die Bundesaufsicht über das Forderungsmanagement auszuwerten. Auffälligkeiten sollte es nachgehen und ausbleibende Meldungen verstärkt nachfordern. Bei Ländern, die die Einnahmen von den Ausgaben absetzen sollte es im Mindesten auf einer Nachmeldung der Rückeinnahmen bestehen.

(2) Wir haben dem BMBF auch empfohlen, Nachfragen zu fehlenden oder unvollständigen Schnellmeldungen durchgängig in den Akten zu dokumentieren.

(3) Das BMBF sollte überdies das TMWWDG darauf hinweisen, dass nur durch regelmäßige Schnellmeldungen eine nachvollziehbare Abrechnung von Thüringen gegenüber dem Bund gesichert ist.

(4) Zu den auch im Zusammenhang mit den Schnellmeldungen zu Tage getretenen Personalproblemen des TMWWDG haben wir auf unsere obige[23] Empfehlung verwiesen.

[23] Tz. 2.1.3 (2).

2.3.5 Stellungnahme

Der BMBF hat zugesagt, künftig bei fehlenden Meldungen darauf zu drängen, dass sie nachgereicht werden. Darüber hinaus werde es die Länder bei der nächsten Sitzung der OBLAFBG nochmals auf die Notwendigkeit einer zeitigen und vollständigen Übersendung der Schnellmeldungen hinweisen.

2.3.6 Abschließende Würdigung

Das BMBF ist unserer Empfehlung teilweise gefolgt. Es hat zugesagt, verstärkt darauf zu achten, dass ihm für jeden Monat Schnellmeldungen von den Ländern vorgelegt werden. Offen bleibt jedoch, ob es künftig Nachfragen auch lückenlos in seinen Akten dokumentieren wird. Offen ist zudem, ob es künftig die Schnellmeldungen auch für die Zwecke der Bundesaufsicht auswerten und Maßnahmen nach der Leitlinie daran anknüpfen wird. Wir halten insoweit an unseren weiteren Empfehlungen fest. Wir schließen die Prüfung in diesem Punkt ab und werden das Umsetzen der Empfehlungen durch das BMBF in künftigen Prüfungsverfahren nachvollziehen. Ausgewählte Aspekte verfolgen wir auch im Bemerkungsverfahren weiter.

3 Wahrnehmung der Fachaufsicht in Thüringen

3.1 Aufsichtsmaßnahmen

3.1.1 Sachverhalt

(1) Das BMBF hat mit den Ländern im Jahr 2011 vereinbart, dass jedes Land „mindestens einmal pro Jahr eine anlassunabhängige stichprobenartige Überprüfung des Vollzugs in einer Bewilligungsstelle vornehmen und über die Ergebnisse der Prüfung dem zuständigen Fachreferat im BMBF strukturiert berichten“ solle. In Unterlagen aus dem Jahr 2013 heißt es dazu: „In Thüringen wurde aufgrund der schwierigen Personalsituation im Land noch keine Prüfung durchgeführt“. Auch in weiteren Jahren sind, nach unseren Feststellungen, keine Vor-Ort-Kontrollen vorgenommen worden.[24]

(2) Nach dem vom BMBF mit den Ländern vereinbarten Berichtsmuster sollen die Aufsichtsberichte Angaben zu folgenden Punkten enthalten:

[24] Tz. 2.1.1 (7).

- überblicksartige Beschreibung der durchgeführten Aufsichtstätigkeiten;
- anlassunabhängige Vor-Ort-Kontrollen (Art, Anzahl, Schwerpunkt, zentrale Ergebnisse, Beanstandungen und Auffälligkeiten, geprüfte Stelle);
- Dienstbesprechungen, Schulungen und Informationsveranstaltungen für Mitarbeitende sowie
- sonstige (konkrete) Aufsichtsmaßnahmen und Instrumente (z. B. bedeutsame anlassbezogene Prüfungen, Rundschreiben, Zielvereinbarungen, Errichtung und Einsatz von Informationsdatenbanken).

(3) Im Berichtsmuster für Vor-Ort-Kontrollen wird die Anzahl der geprüften Akten nicht abgefragt.

(4) Schwerpunktthemen für die jährlichen Vor-Ort-Kontrollen werden zwischen Bund und Ländern oder den Ländern untereinander nicht vereinbart.

(5) Das TMWWDG berichtete dem BMBF von seinen Aufsichtstätigkeiten im Jahr 2015 formlos und ohne Verwendung des nunmehr vorgegebenen Berichtsmusters in einer E-Mail. Es handelte sich insbesondere um:

- eine gemeinsame Auswertung der Sitzungen der OBLAFBG im Jahr 2015 mit dem Landesverwaltungsamt,
- die Bearbeitung von Petitionen und Bürgeranliegen gemeinsam mit dem Landesverwaltungsamt,
- die fachaufsichtliche Abstimmung eines Förderfalls und
- die Erörterung von Vollzugsproblemen mit dem Landesverwaltungsamt.

(6) Den Bericht zu seinen Aufsichtstätigkeiten im Jahr 2016 übersandte das TMWWDG erst zwei Monate nach dem Stichtag. Die Hinweise des BMBF auf den von ihm anzufertigenden Beitrag zum Fortschrittsbericht und die unbedingte Notwendigkeit der Einhaltung der Frist ignorierte es, wie oben dargelegt.[25] Das TMWWDG berichtete zu seinen Aufsichtstätigkeiten insbesondere:

- über die Mittelzuweisung an das Landesverwaltungsamt,
- die monatliche Mittelüberwachung per Schnellmeldung,
- über das Einführen eines neuen IT-Fachverfahrens,

[25] Tz. 2.1.1 (6).

- über die Klärung der Förderfähigkeit von Aufstiegsfortbildungen,
- über eine Petition,
- zur Unterrichtung über gerichtliche Entscheidungen durch das Landesverwaltungsamt,
- über eine „anlassunabhängige Prüfung" im Landesverwaltungsamt im Jahr 2017 zur Einführung des neuen IT-Fachverfahrens, ohne Angabe der Zahl der geprüften Akten sowie
- über Schulungs- und Informationsveranstaltungen durch das Datenverarbeitungszentrum Mecklenburg-Vorpommern GmbH (DVZ M-V).

Bereits in einem vorhergehenden E-Mail-Verkehr zu den Verzögerungen bei der Vorlage des Berichtes hatte das TMWWDG zu seinen Aufsichtstätigkeiten im Jahr 2016 angegeben: „Auch wenn ab dem Zeitraum 01.08.2016 für das AFBG ‚NN' zu verzeichnen war, war im Zuge der Einführung eines neuen Datenverarbeitungssystems für das AFBG und der Umsetzung der Novelle des AFBG die intensivste Fachaufsicht des TMWWDG gegenüber dem TLVwA[26] zu verzeichnen."

(7) Zu den Aufsichtstätigkeiten im Jahr 2017 erstattete das TMWWDG aufgrund von Personalproblemen keinen Bericht.

(8) Im Bericht zu den Aufsichtstätigkeiten im Jahr 2018 berichtete das TMWWDG:

- über die Mittelzuweisung für das Jahr 2018 an das Landesverwaltungsamt,
- die monatliche Mittelüberwachung per Schnellmeldung,
- zur Unterrichtung über gerichtliche Entscheidungen durch das Landesverwaltungsamt,
- über die Erörterung verschiedener rechtlicher Problemstellungen im AFBG-Vollzug (Förderfähigkeit von Aufstiegsfortbildungen, Fortbildungsdichte, Zinsberechnung),
- zu Abstimmungen zur elektronischen Antragstellung, zu datenschutzrechtlichen Fragen und zu einer AFBG-Novelle,

[26] Landesverwaltungsamt.

- über zwei Besprechungen zur Berechnung der Fortbildungsdichte, zu Änderungen im Bereich des Schulgesetzes und deren Auswirkungen auf die Förderfähigkeit sowie
- die Aktualisierung der Informationen zum AFBG im Informationsheft „Förderfibel".

Weiter wies das TMWWDG darauf hin, dass die für das Jahr 2018 geplante anlassunabhängige Vor-Ort-Prüfung im Landesverwaltungsamt im Jahr 2019 nachgeholt werde.

(9) Zu den Aufsichtstätigkeiten im Jahr 2019 berichtete das TMWWDG:

- über eine eintägige anlassunabhängige Vor-Ort-Kontrolle beim Landesverwaltungsamt bei der es sich Unterlagen zeigen und erläutern ließ (ohne Angabe der Zahl der geprüften Akten) und allgemeine Fragestellungen des Vollzugs besprach (schwierige Personalsituation des Landesverwaltungsamtes, Antragsrückstände, Bewilligungspraxis, Fortbildungsdichte, Forderungsmanagement, Umstellung des IT-Fachverfahrens, eine Petition, elektronische Antragstellung, geplante Novellierung des AFBG),
- über die Mittelzuweisung für das Jahr 2019 an das Landesverwaltungsamt und deren Überwachung durch die Schnellmeldungen,
- zur Unterrichtung über gerichtliche Entscheidungen durch das Landesverwaltungsamt,
- zu Petitionen,
- zur Erörterung verschiedener Problemstellungen im AFBG-Vollzug (Maßnahmedichte, Förderfähigkeit der Erzieherausbildung, Erstattungsansprüche eines Jobcenters, elektronische Antragstellung, elektronisches Abrechnungsverfahren, Datenaustausch durch Neuerstellung einer Schnittstelle, AFBG-Novelle),
- zu zwei Dienstbesprechungen betreffend ein Gerichtsurteil,
- die Anforderung von Förderdaten in den Jahren 2018 und 2019 und deren Weiterleitung an das BMBF,
- die Beantwortung einer Anfrage des BMBF.

Hinweise auf die angekündigte Nachholung der Vor-Ort-Kontrolle des Jahres 2018 enthielt der Aufsichtsbericht nicht.

(10) Inhaltliche Nachfragen oder Anmerkungen des BMBF zu den Berichten des TMWWDG haben wir in den Akten nicht vorgefunden.

3.1.2 Würdigung

(1) Eine kontinuierliche Wahrnehmung der Fachaufsicht ist in Thüringen nicht gewährleistet. Die damit betrauten Mitarbeitenden wechselten häufig.[27] Diese Wechsel führten dazu, dass nur vereinzelt Vor-Ort-Kontrollen stattfanden. Den geforderten Jahresturnus von mindestens einer Vor-Ort-Kontrolle konnte das TMWWDG so nicht einhalten.

(2) Die Vor-Ort-Kontrolle des Jahres 2018 holte das TMWWDG, entgegen seiner Ankündigung, im Jahr 2019 nicht nach. Es berichtete dem BMBF für das Jahr 2019 nur über eine Fachaufsichtsprüfung. Tatsächlich hätten aber im Jahr 2019 zwei Vor-Ort-Kontrollen stattfinden müssen: Die nachzuholende des Jahres 2018 sowie die des laufenden Jahres 2019.

(3) Die Vor-Ort-Kontrolle im Jahr 2017 betraf das kurz zuvor im Landesverwaltungsamt eingeführte neue IT-Fachverfahren. Sie war damit anlassbezogen und nicht anlassunabhängig. Bei ordnungsgemäßer Wahrnehmung der Fachaufsicht hätte dies jedoch gesondert (anlassabhängig) geprüft werden müssen. Damit widersprach die Vor-Ort-Kontrolle der Vereinbarung aus dem Jahr 2015. Sie sieht vor, dass zusätzlich zu anlassunabhängigen Vor-Ort-Kontrollen anlassbezogene Vor-Ort-Kontrollen vorgenommen werden können. Auch die Vor-Ort-Kontrolle des Jahres 2014 fand nur anlassbezogen statt.[28]

(4) Das TMWWDG erfüllte damit die zwischen Bund und Ländern getroffene Vereinbarung zu regelmäßigen Vor-Ort-Kontrollen nur unzureichend. Deren Dichte und Häufigkeit entsprachen nicht den Vorgaben. Drei Vor-Ort-Kontrollen (zwei anlassbezogene und eine anlassunabhängige) seit der Vereinbarung zwischen Bund und Ländern im Jahr 2011 genügen nicht, um grundlegende Verfahrensfehler zu erkennen. Strukturelle Mängel in der Sachbearbeitung bleiben so unentdeckt und können nicht zeitnah abgestellt werden. Dies hat unmittelbare Auswirkungen auf den ordnungsgemäßen Gesetzesvollzug. Er

[27] Tz. 2.1.1 (8).
[28] Tz. 2.1.1 (8).

kann so nicht gesichert werden. Das TMWWDG hat ohne regelmäßige Vor-Ort-Kontrollen keine eigenen, unabhängigen, Erkenntnisse, ob Antragstellende die ihnen zustehenden Leistungen zeitgerecht und in zutreffendem Umfang erhalten, sofern ihm keine Beschwerden oder Petitionen vorgelegt werden. Das BMBF hat dies nach Aktenlage gegenüber dem TMWWDG nicht kritisiert.

(5) Die vom TMWWDG geschilderten Maßnahmen zeigen, dass die Fachaufsicht in Thüringen überwiegend anlassbezogen wahrgenommen wird. Hinweise, dass etwa regelmäßige anlassunabhängige Besprechungen mit dem Landesverwaltungsamt stattfinden, enthalten die Aufsichtsberichte nicht. Die Sondersituation in Thüringen mit nur einem AfA erlaubt zwar eine direkte und zielgerichtete (telefonische) Kommunikation, um Probleme zu lösen. Dennoch sind anlasslose Maßnahmen unverzichtbar, um sicherzustellen, dass nicht unbemerkt Vollzugsdefizite entstehen. Auch dies hat das BMBF nach Aktenlage nicht gegenüber dem TMWWDG thematisiert.

(6) Das TMWWDG hat die formalen Vorgaben für die Aufsichtsberichte missachtet. Es hat im Jahr 2016 das Berichtsmuster nicht genutzt. [29] Regelmäßig hat es die Aufsichtsberichte erst nach Ablauf des vereinbarten Stichtags und Erinnerung seitens des BMBF vorgelegt. Deshalb konnte das BMBF beispielsweise in seinem Beitrag zum Fortschrittsbericht des Jahres 2017 nur eingeschränkt über die Aufsichtstätigkeit in Thüringen berichten. Auch dies hat das BMBF nach Aktenlage nicht gegenüber dem TMWWDG thematisiert.

(7) Es fehlt bisher an gemeinsamen Themen zu Vor-Ort-Kontrollen. Das BMBF könnte sich mit Hilfe von Themen, die zusätzlich bei den jährlichen Vor-Ort-Kontrollen betrachtet werden, gezielt einen vergleichenden bundesweiten Einblick in den Vollzug verschaffen. Zudem erhalten die fachaufsichtsführenden Stellen hierdurch einen zusätzlichen Anstoß, die geforderten Prüfungen vorzunehmen.

(8) Angaben zur Zahl der geprüften Akten machte das TMWWDG in den Aufsichtsberichten nicht. Das Berichtsmuster sieht eine solche Angabe auch nicht verpflichtend vor. Die Zahl der geprüften Akten ist nach unserer Auffassung aber wesentlich, um die Aussagekraft einer Feststellung einzuschätzen und das Gewicht von Beanstandungen nachzuvollziehen. Insbesondere die

[29] Tz. 2.1.1 (4).

Häufigkeit eines vorgefundenen Mangels ist in Relation zur Zahl der geprüften Akten zu betrachten. Hierüber ist von den Ländern zu berichten. Das BMBF sollte diese Angaben künftig erfragen und das Berichtsmuster entsprechend ergänzen.

3.1.3 Empfehlung

(1) Wir haben dem BMBF empfohlen, das TMWWDG darauf hinzuweisen, dass

- die bisherige Wahrnehmung der Fachaufsicht den im Jahr 2011 vereinbarten Anforderungen nicht entspricht und
- die bisherige überwiegend anlassbezogene Wahrnehmung der Fachaufsicht nicht ausreicht, um einen ordnungsgemäßen Gesetzesvollzug zu sichern.

(2) Es sollte das TMWWDG auch darauf hinweisen, dass die Länder zu einer ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung verpflichtet sind und es hierfür beispielsweise erforderlich ist, dass

- kontinuierlich ausreichend Personal zur Verfügung steht,
- regelmäßig anlasslose Fachaufsichtsmaßnahmen sowie anlasslose Vor-Ort-Kontrollen vorgenommen werden,
- dem BMBF hierüber regelmäßig (jährlich) berichtet wird und
- die formalen Vorgaben für die Aufsichtsberichte beachtet werden.

(3) Wir haben dem BMBF weiterhin empfohlen, sich vom TMWWDG unterrichten zu lassen, wie dieses seine Fachaufsicht im Sinne einer ordnungsgemäßen Wahrnehmung verbessern will. Das BMBF sollte uns in seiner Stellungnahme darüber berichten.

(4) Weiter haben wir angeregt, auch mit den übrigen Ländern die Wahrnehmung der Fachaufsicht zu besprechen. Insbesondere sollte das BMBF auch diese an die Notwendigkeit von anlasslosen Aufsichtsmaßnahmen erinnern.

(5) Wir haben zudem empfohlen, das Berichtsmuster um die Zahl der jeweils geprüften Akten zu ergänzen und die Länder um Angaben zur Häufigkeit einer vorgefundenen Beanstandung zu bitten.

(6) Darüber hinaus haben wir angeregt, gemeinsam mit den Ländern ggf. Themen zu benennen die in einem Jahr zusätzlich gesondert bei den Vor-Ort-Kontrollen betrachtet werden sollten.

3.1.4 Stellungnahme

(1) Das BMBF hat mitgeteilt, dass das TMWWDG den Nutzen anlassloser Vor-Ort-Kontrollen im Landesverwaltungsamt erkannt habe. Es habe zugesagt, künftig verstärkt darauf zu achten, pro Jahr mindestens eine anlasslose Vor-Ort-Kontrolle vorzunehmen. Aufgrund einer zwischenzeitlich eingetretenen personellen Kontinuität sei dies leichter möglich, als in den Vorjahren.

(2) Das BMBF vertraut auf die Zusage des TMWWDG. Es will bei der kommenden OBLAFBG-Sitzung alle Länder für die Notwendigkeit von anlasslosen Vor-Ort-Prüfungen sensibilisieren. Das Einhalten der Vorgabe werde es anhand der jährlichen Aufsichtsberichte der Länder verstärkt prüfen.

(3) Weiter hat das BMBF mitgeteilt, dass es auch unsere Feststellungen in Thüringen zum Anlass nehmen werde, das Berichtswesen der Länder zur Fachaufsicht gegenüber dem Bund weiter zu schärfen. Es werde die entsprechenden Vordrucke überarbeiten und mit Leitlinien zur Befüllung versehen. Zugleich werde das BMBF Schwerpunktthemen für die Vor-Ort Prüfungen der Länder im darauffolgenden Jahr setzen, so dass ggf. weitergehende übergeordnete Feststellungen ermöglicht würden.

3.1.5 Abschließende Würdigung

(1) Das BMBF folgt unseren Empfehlungen weitgehend. Offen bleiben lediglich die Details beim Ergänzen des Berichtsmusters. Hier ist fraglich, ob das BMBF unserer Empfehlung, Angaben zur Zahl der geprüften Akten und zur Häufigkeit einer Beanstandung zu verlangen, nachkommen wird. Wir schließen die Prüfung insoweit ab und bitten das BMBF, uns das geänderte Berichtsmuster zu übersenden. Wir behalten uns ein Nachfrageverfahren vor. Wir behalten uns auch vor, die Wahrnehmung der Fachaufsicht durch die Länder sowie die Effektivität des Berichtsmusters zum Gegenstand künftiger Prüfungsverfahren zu machen.

(2) Thüringen hat lediglich zugesagt, künftig verstärkt auf das Einhalten der Vorgabe für Vor-Ort-Kontrollen zu achten. Ob es nunmehr tatsächlich jährlich eine anlasslose Vor-Ort-Kontrolle vornehmen wird, ist offen. Offen bleibt auch, ob es im Übrigen verstärkt anlasslose Fachaufsichtsmaßnahmen ergreifen wird. Dies muss die weitere Entwicklung angesichts der geänderten Personalausstattung des Fachreferats zeigen. Die Zukunft muss auch zeigen, ob im

TMWWDG nunmehr personelle Kontinuität eintritt. Wir empfehlen dem BMBF, künftige Aufsichtsberichte von Thüringen auch unter diesen Gesichtspunkten auszuwerten. Wir schließen auch insoweit die Prüfung ab und behalten uns ein Nachfrageverfahren sowie eine Kontrollprüfung vor.

3.2 Zugriff auf das AFBG-Fachverfahren und das Kassenverfahren

3.2.1 Sachverhalt

(1) Das TMWWDG ist mittelzuweisende Stelle für das AFBG und führt die Fachaufsicht.

(2) Das Landesverwaltungsamt bearbeitet zentral alle landesweiten Anträge nach dem AFBG mit Hilfe des IT-Fachverfahrens. Landesweit gibt es hierfür zehn Lizenzen. Das Landesverwaltungsamt verfügt dabei über sieben Lizenzen, drei weitere nutzt das Thüringer Landesrechenzentrum (TLRZ). Das Fachreferat des TMWWDG verfügt nicht über eigene Lizenzen. Es hat deshalb keinen (auch keinen lesenden) Zugriff auf das IT-Fachverfahren.

(3) Auch auf das Kassenverfahren hat das Fachreferat des TMWWDG keinen (lesenden) Zugriff.

3.2.2 Würdigung

(1) Hat eine fachaufsichtsführende Stelle einen lesenden Zugriff auf das IT-Fachverfahren, so kann sie sich jederzeit über den Stand der Vorgangsbearbeitung informieren. Dies erleichtert ihr eine effektive Fachaufsicht. Sie kann Fehlentwicklungen rechtzeitig erkennen und durch geeignete Maßnahmen gegensteuern. Dies betrifft beispielsweise Bearbeitungszeiten und -rückstände. Auch Abstimmungsprozesse werden vereinfacht, wenn die fachaufsichtsführende Stelle selbst unmittelbar Einblick nehmen kann. Dies ist umso wichtiger, als es nach dem Onlinezugangsgesetz spätestens Ende des Jahres 2022 auch im AFBG die Möglichkeit elektronischer Antragstellung geben muss. Die in einem konkreten Fall online abrufbaren Daten werden infolgedessen zunehmen. Die Zugriffsmöglichkeiten des TMWWDG müssen damit Schritt halten und zukunftsgerichtet ausgestaltet werden. Zur Wahrnehmung einer effektiven Fachaufsicht ist es daher nach unserer Auffassung erforderlich, dass dem TMWWDG ein lesender Zugriff auf das IT-Fachverfahren eingeräumt wird. Es

sollte diesen nutzen, um sich einen Überblick über den Vollzug des AFBG zu verschaffen und seine Aufgabenwahrnehmung daran auszurichten.

(2) Gleiches gilt für das Kassenverfahren. Auch hierauf muss das Fachreferat des TMWWDG einen lesenden Zugriff haben. Nur so kann es sich tagesaktuell und zuverlässig informieren.

3.2.3 Empfehlung

Das BMBF sollte das TMWWDG darauf hinweisen, dass für eine ordnungsgemäße Fachaufsicht sachgerechte Zugriffsmöglichkeiten auf das Fach- und das Kassenverfahren erforderlich sind. Es sollte sich unterrichten lassen, ob das TMWWDG sich hierfür einsetzt und uns das Ergebnis mitteilen.

3.2.4 Stellungnahme

(1) Das BMBF hat mitgeteilt, dass das Fachreferat des TMWWDG unsere Empfehlung für einen sachgerechten Zugriff der Aufsichtsbehörde auf das IT-Fachverfahren des Landesverwaltungsamtes aufgegriffen habe. Es werde sich für die Leserechte einsetzen. Ein erstes Gespräch mit dem Landesverwaltungsamt habe bereits stattgefunden. Allerdings müssten darüber hinaus sowohl das für das E-Government zuständige Thüringer Finanzministerium (TFM) als auch das TLRZ beteiligt werden. Das TMWWDG werde dies zeitnah in Angriff nehmen und das BMBF hierüber informieren.

(2) Das BMBF will die weitere Entwicklung verfolgen und sich regelmäßig von Thüringen berichten lassen.

3.2.5 Abschließende Würdigung

Das BMBF ist unserer Empfehlung nachgekommen. Die Umsetzung in Thüringen steht jedoch noch aus. Wir erwarten, dass das BMBF, wie angekündigt, den Verfahrensgang begleitet. Wir schließen die Prüfung in diesem Punkt ab. Wir behalten uns ein Nachfrageverfahren und eine Kontrollprüfung vor.

3.3 Personaleinsatz im TMWWDG

3.3.1 Einführung

(1) Die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse ist nach Artikel 33 Absatz 4 Grundgesetz als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und

Treueverhältnis stehen (sogenannter Funktionsvorbehalt). Er betrifft Bund und Länder.[30]

(2) Ausnahmsweise kann die vorübergehende Erledigung von auf Dauer bestehenden öffentlichen Aufgaben mit hoheitsrechtlichen Befugnissen auch Arbeitnehmern im öffentlichen Dienst übertragen werden. Hierfür ist ein besonderer Ausnahmegrund erforderlich. Rein fiskalische Gesichtspunkte genügen nicht.[31]

(3) Entscheidungen und Regelungen, die für den rechtsstaatlichen Vollzug der Gesetze wesentlich sind, fallen unter den Funktionsvorbehalt.[32] Mithin auch die Leistungsverwaltung und die Fachaufsicht hierüber.

3.3.2 Sachverhalt

(1) Im TMWWDG ist das Referat 23 (Handwerk, Handel, Berufliche Bildung) unter anderem für die Wahrnehmung der Rechts- und Fachaufsicht über das Landesverwaltungsamt im AFBG zuständig. Dem Referat obliegen zudem zahlreiche weitere Aufgaben, wie z. B. Handwerkspolitik, Handwerksrecht und Handwerksförderung. Überdies das Schornsteinfegerwesen, der Binnenhandel und weitere Aufgaben im Bereich der beruflichen Bildung außerhalb des AFBG. Mit Stand März 2020 standen dem Fachreferat neben der Referatsleitung zwei Referent(inn)en sowie zwei Sachbearbeitende für alle Aufgaben zur Verfügung.

(2) Im TMWWDG war in der Vergangenheit eine Vielzahl von wechselnden Mitarbeitenden mit der Fachaufsicht im AFBG befasst, wie wir oben dargelegt haben.[33] Die Akten enthielten zudem Hinweise, dass mehrere andere Personen mit Aufgaben im Bereich des AFBG betraut waren. Auf Nachfrage erklärte das TMWWDG, dass es unter anderem Mitarbeitende anderer Referate kurzzeitig für Aufgaben im Bereich des AFBG einsetze, beispielsweise für haushalterische Aufgaben. Zudem lägen der Hausleitung beamtenrechtliche Überlastungsanzeigen vor. Eine Reaktion hierauf gebe es nicht. In den letzten zehn Jahren habe es einen häufigen Mitarbeiterwechsel im TMWWDG gegeben. Befristete

---

[30] Badura, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, Stand: 94. Ergänzungslieferung Januar 2021, Artikel 33, Rdnr. 55, abrufbar über beck-online. Vgl. auch § 3 Beamtenstatusgesetz.

[31] Badura, in: Maunz/Dürig, a.a.O., Artikel 33, Rdnr. 55.

[32] Badura, in: Maunz/Dürig, a.a.O., Artikel 33, Rdnr. 56.

[33] Tz. 2.1.1 (8) und (9). Siehe dort auch Ausführungen zu fehlenden Nachfragen des BMBF.

Stellen seien nicht verlängert worden, Mitarbeitende hätten aus verschiedensten Gründen nicht zur Verfügung gestanden.

(3) Eine Nachfrage zu den befristeten Stellen ergab, dass das TMWWDG regelmäßig (sachgrundlos) befristet Akademiker einstellt. Durch die pandemiebedingte Unterbrechung unserer örtlichen Erhebungen in Thüringen konnten wir die Personalakten der mit Aufgaben im Bereich des AFBG und insbesondere mit Fachaufsichtsaufgaben befassten Personen nicht einsehen, um festzustellen, welche der in den vergangenen Jahren im Bereich des AFBG eingesetzten Personen verbeamtet oder befristet angestellt waren und wie ggf. ihr befristeter Arbeitsvertrag ausgestaltet war.

3.3.3 Würdigung

(1) Die Personalsituation des TMWWDG im Bereich des AFBG ist unzureichend. Unsere obigen Feststellungen zu verspäteten oder fehlenden Aufsichtsberichten,[34] zur mangelnden Vornahme von Vor-Ort-Kontrollen[35] und zum mangelhaften Übersenden/Weiterleiten von Schnellmeldungen, insbesondere im Jahr 2015,[36] lassen massive Personalprobleme in den letzten zehn Jahren erkennen. Die Überlastungsanzeigen weisen ebenfalls auf eine anhaltende Unterbesetzung des Fachreferats des TMWWDG hin. Die umfangreichen Zuständigkeiten, sowie der kurzzeitige Einsatz von Mitarbeitenden anderer Referate für Aufgaben im Bereich des AFBG, stützen diesen Befund. Es fehlt offensichtlich an einer ausreichenden Zahl von Mitarbeitenden, die übliche Personalausfälle auffangen und alle anfallenden Aufgaben erledigen können.

(2) Seit Jahren werden im Bereich des AFBG zudem häufig wechselnde Kräfte eingesetzt. Vor diesem Hintergrund erscheinen uns die Angaben zur Aufgabenwahrnehmung durch befristetes Personal plausibel. Allein von Dezember 2012 bis Sommer 2020, also in weniger als acht Jahren, waren vier Personen nacheinander mit Fachaufsichtsaufgaben im AFBG betraut.

(3) Beamtenverhältnisse werden auf Lebenszeit begründet. Befristete Arbeitsverhältnisse, wie bei der während unserer örtlichen Erhebungen mit Fachaufsichtsaufgaben betrauten Person,[37] deuten darauf hin, dass der

---

[34] Tz. 2.1.1 (5).
[35] Tz. 2.1.1 (4).
[36] Tz. 2.3.2 (3).
[37] Tz. 2.1.1 (8).

beamtenrechtliche Funktionsvorbehalt missachtet wird oder vorrangig unerfahrene Beamte auf Probe oder Widerruf eingesetzt werden. Eine geordnete Aufgabenwahrnehmung im Bereich des AFBG und insbesondere der Fachaufsicht kann auf diese Weise nicht sichergestellt werden. Für eine geordnete Fachaufsicht ist vielmehr eine kontinuierliche Stellenbesetzung mit im AFBG erfahrenem Personal unabdingbar, das neue Mitarbeitende anleiten kann.

(4) Die Aufgabenwahrnehmung im TMWWDG erfüllt die Mindestanforderungen der Bundesauftragsverwaltung im AFBG nicht. Thüringen muss bei der Wahrnehmung dieser Aufgabe eine Personalausstattung vorsehen, die eine ordnungsgemäße Fachaufsicht über das AFBG sicherstellt. Aushilfen durch andere Referate sollten die Ausnahme und nicht die Regel sein. Überdies müssen Vertretungsregelungen bestehen und umsetzbar sein, damit nicht – wie vorliegend – bei Ausfall von Personal oder Stellenvakanz wesentliche Aufgaben unerledigt bleiben oder nicht termingerecht bearbeitet werden.

3.3.4 Empfehlung

(1) Wir haben dem BMBF empfohlen, die Länder auf die maßgeblichen Regelungen zur Fachaufsicht und die damit zu betrauenden Personen hinzuweisen. Insbesondere sollte es den beamtenrechtlichen Funktionsvorbehalt thematisieren. Im direkten Kontakt mit den Obersten Landesbehörden sollte es künftig verstärkt darauf achten, ob Ansprechpersonen häufig wechseln, Gründe für die Wechsel erfragen und dies in internen Aktenvermerken dokumentieren.

(2) Wir haben dem BMBF zudem empfohlen, das TMWWDG darauf hinzuweisen, dass aufgrund der Personalsituation im Fachreferat eine zureichende Fachaufsicht nicht sichergestellt ist, obwohl auch dies von der Bundesauftragsverwaltung umfasst ist. Das BMBF sollte das TMWWDG zu einer ordnungsgemäßen Wahrnehmung der Fachaufsicht auffordern, beispielsweise durch eine kontinuierliche und verlässliche Stellenbesetzung. Weiter sollte das BMBF sich vom TMWWDG unterrichten lassen, wie dieses seine Fachaufsicht verbessern will. Es sollte uns in seiner Stellungnahme darüber berichten.

3.3.5 Stellungnahme

(1) Das BMBF hat berichtet, dass das Fachreferat im TMWWDG mittlerweile ordnungsgemäß besetzt sei. Auch die Mittelbewirtschaftung bei Abwesenheiten sei zwischenzeitlich gesichert. Die von uns geforderte Kontinuität werde damit

hergestellt. Der beamtenrechtliche Funktionsvorbehalt werde künftig beachtet. Eine Verbeamtung sei bereits geschehen, eine weitere eingeleitet.

(2) Das BMBF hat die nunmehr ordnungsgemäße Besetzung des Fachreferates im TMWWDG und die damit verbundene Kontinuität positiv bewertet.

(3) Ergänzend hat es darauf hingewiesen, dass es grundsätzlich nicht auf die Personalausstattung sowie organisatorische Verfahren bei den Fachaufsichten der Länder einwirken könne. Das AFBG werde von den Ländern in Bundesauftragsverwaltung ausgeführt. Die Organisation der auf Landesebene mit der Ausführung der Bundesgesetze betrauten Behörden falle aber ebenso wenig unter die Bundesaufsicht, wie der Personaleinsatz in den zuständigen Landesbehörden. Gleichwohl hat das BMBF zugesagt, künftig auf Länder mit erkennbaren Vollzugsdefiziten einzuwirken, damit sie diese abstellen.

3.3.6 Abschließende Würdigung

(1) Thüringen hat die Personalsituation in dem fachaufsichtsführenden Referat des TMWWDG verbessert. Es hat zugesagt, künftig den beamtenrechtlichen Funktionsvorbehalt zu beachten und hierzu notwendige Schritte eingeleitet. Die ergriffenen Maßnahmen sind zu einer dauerhaften Verbesserung der Fachaufsicht geeignet. Wir werden die Situation in Thüringen weiter beobachten.

(2) Das BMBF ist mit Blick auf Thüringen unserer Empfehlung gefolgt. Auch im Übrigen will es bei den Ländern auf Verbesserungen hinwirken, wenn Vollzugsdefizite offenbar werden. Offen ist, ob das BMBF künftig, wie von uns empfohlen, verstärkt auf eine Kontinuität bei den Ansprechpersonen in den Ländern achtet und mögliche Defizite umfassend dokumentiert. Dies werden wir bei künftigen Prüfungsverfahren beobachten.

(3) Offen ist auch, ob das BMBF die Länder grundsätzlich auf die maßgeblichen Regelungen zur Fachaufsicht und die damit zu betrauenden Personen hinweisen und dabei den beamtenrechtlichen Funktionsvorbehalt thematisieren wird. Wir regen an, dies auf der kommenden Sitzung der OBLAFBG zu tun.

(4) Wir schließen die Prüfung in diesem Punkt ab und behalten uns eine Kontrollprüfung vor. Ausgewählte Aspekte verfolgen wir im Bemerkungsverfahren weiter. Wir bitten, uns über eine mögliche Unterrichtung der Länder auf der Sitzung der OBLAFBG zu informieren.

4 Wahrnehmung des Forderungsmanagements

4.1 Einführung und Zuständigkeiten

(1) Die Länder führen das AFBG im Auftrag des Bundes aus. Zum Vollzug des AFBG gehört auch das ordnungsgemäße Erheben und Realisieren von Forderungen, also von Rückzahlungsansprüchen gegen Geförderte. Für das Erheben von Forderungen und die Veränderung von Ansprüchen ist die jeweilige Landeshaushaltsordnung, hier: die Thüringer Landeshaushaltsordnung (ThürLHO), maßgebend.

(2) Das Forderungsmanagement umfasst alle Maßnahmen, die sich mit der Entstehung, Bearbeitung und Sicherung von Forderungen befassen. Ziel ist es, Forderungsausfälle so gering wie möglich zu halten. Es betrachtet deshalb Forderungen vom Zeitpunkt ihrer Entstehung bis zu ihrer Realisierung oder einem möglichen dauerhaften Forderungsausfall.

(3) In Thüringen ist das Landesverwaltungsamt für den Vollzug des AFBG und mithin auch das Geltend machen und den Einzug von Forderungen zuständig. Über Stundungen, befristete und unbefristete Niederschlagungen und den Erlass von Forderungen entscheidet es ebenfalls. In Ausnahmefällen muss es die Einwilligung des TFM einholen. Dies betrifft Fälle von grundsätzlicher oder erheblicher finanzieller Bedeutung.[38]

(4) Hat das Landesverwaltungsamt einen Rückforderungsbescheid erlassen, so werden die Forderungen im Kassenverfahren mit Termin zum Soll gestellt. Die Schuldnerinnen und Schuldner haben ihre Zahlungen an die Landeshauptkasse zu leisten. Diese mahnt automatisiert zweimal, wenn Zahlungen ausbleiben. Ist dies erfolglos, richtet die Landeshauptkasse ein Amtshilfeersuchen an das zuständige Finanzamt. Sie informiert auch das Landesverwaltungsamt, wenn Zahlungen ausbleiben. Nach einem erfolglosen Vollstreckungsversuch wird vom Landesverwaltungsamt über eine – in der Regel befristete – Niederschlagung entschieden. Das Landesverwaltungsamt legt sich die Fälle auf Wiedervorlage und veranlasst später ggf. einen weiteren Vollstreckungsversuch.

(5) Die eingezogenen Forderungen stehen, entsprechend der Quote in der der Bund und die Länder die Mittel aufbringen, dem Bund zu 78 % und den Ländern, hier: Thüringen, zu 22 % zu.

---

[38] Vgl. zu diesen Verwaltungsvorschrift 4.2 und 4.3 zu § 59 ThürLHO.

(6) Nach Feststellung des Bundesrechnungshofes betrug die Rückforderungssumme am 31. Dezember 2010 in Thüringen 61 116 Euro. Sie verteilte sich auf 54 Rückforderungsfälle. Die uns im Vorfeld der örtlichen Erhebungen übersandte Rückforderungsliste vom 28. Januar 2020 wies offene Rückforderungen in Höhe von 371 000 Euro in 194 Fällen aus.

4.2 Personalsituation im Landesverwaltungsamt

4.2.1 Sachverhalt

(1) Für die Aufgaben im AFBG stehen dem Fachreferat des Landesverwaltungsamtes drei Ersterfassende für Anträge, sowie jeweils ein Mitarbeitender für Rückforderungen und für Freigaben zur Verfügung. Hinzu kommen anteilig die Referatsleitung und deren Stellvertretung.

(2) Das Landesverwaltungsamt wies das TMWWDG im Jahr 2014 darauf hin, dass es in den Jahren 2011 und 2012 länger andauernde Personalausfälle gegeben habe. Aus weiteren von uns erhobenen Unterlagen ging hervor, dass es deshalb Bearbeitungsrückstände gab. In nahezu der Hälfte der Fälle verstrichen drei bis acht Monate bis zum Erlass des Bewilligungsbescheides. Die durchschnittliche Bearbeitungszeit betrug vier Monate. Aufstiegsfortbildungen waren deshalb teils schon beendet, als Antragstellende Leistungen erhielten. Die durchschnittliche Bearbeitungsdauer des Jahres 2014 betrug nach Angaben des Landesverwaltungsamtes noch immer 10 bis 12 Wochen.

(3) In von uns erhobenen Unterlagen haben wir ergänzend weitere Hinweise auf Personalprobleme in den Jahren 2011 und 2012 im Landesverwaltungsamt gefunden:

- Das Landesverwaltungsamt teilte dem damaligen Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Technologie (TMWAT; heute: TMWWDG) mit, dass die Bearbeitungszeit für im Juli 2012 abgegebene Anträge vier Monate betragen habe. Diese Zeitprognose berücksichtige bereits, dass 85 % der eingehenden Anträge unvollständig und daher Bearbeitungsverzögerungen die Regel seien. In den vorhergehenden zehn Jahren seien durchschnittlich 2 390 Anträge gestellt worden, im Jahr 2012 aber 2 615.
- Das Landesverwaltungsamt teilte dem TMWAT auch mit: „Aufgrund länger andauernder Personalausfälle in den Jahren 2011 und 2012 konnte

zeitweise die Prüfung der SEPROM-Eingaben … nicht durchgängig vorgenommen werden."

- Das TMWWDG hielt intern fest: „… wurden mit länger andauernden Personalausfällen in den Jahren 2011 und 2012 begründet."

(4) Zur aktuellen Personalsituation hatte das TMWWDG in seinem Aufsichtsbericht zum Berichtsjahr 2019 an das BMBF festgehalten: „… Eröffnungsgespräch … in dem insbesondere auf die schwierige Personalsituation im TLVwA[39] eingegangen wurde … Das TMWWDG wurde zudem informiert, dass Anfang 2019 Antragsrückstände aus dem Jahr 2018 abgebaut werden mussten." Weiter berichtete das TMWWDG darin: „Bearbeitungsprobleme im Bereich der Bewilligungen sind … aber auch auf die äußerst problematische Personalsituation im TLVwA[40] zurückzuführen. Letzteres führt auch zu Bearbeitungsproblemen im Bereich des Rückforderungsmanagements. Die Entwicklung wird durch das TMWWDG im Auge behalten." Weitergehende Reaktionen auf diesen Aufsichtsbericht waren weder im TMWWDG noch im BMBF dokumentiert.

(5) Auch bei unseren örtlichen Erhebungen im März 2020 berichtete das Landesverwaltungsamt über eine äußerst angespannte Personalsituation. Es gebe viele Personalausfälle und -wechsel. Mehrere Mitarbeitende seien längerfristig erkrankt. Eine Perspektive, dass sich die personelle Situation kurzfristig bessern werde, bestehe nicht. Die durchschnittliche Bearbeitungszeit von Anträgen betrage aufgrund der Personalknappheit aktuell zehn bis zwölf Wochen.

(6) Das TMWWDG gab uns gegenüber bei den örtlichen Erhebungen ebenfalls an, dass die Situation im Landesverwaltungsamt schwierig sei. Es habe in den letzten Jahren mehrere Langzeiterkrankte und weitere Ausfälle aus gesundheitlichen Gründen gegeben.

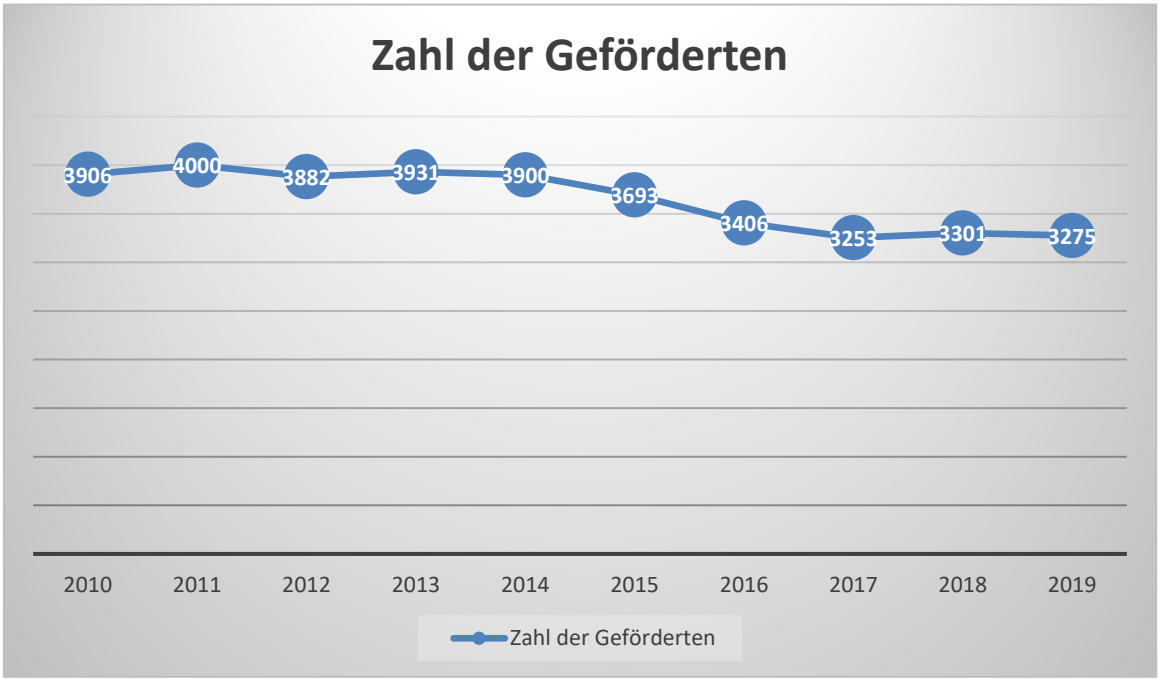
(7) Die Gefördertenzahlen in Thüringen entwickelten sich in den Jahren 2010 bis 2019 wie folgt:

---

[39] Landesverwaltungsamt.
[40] Landesverwaltungsamt.

Abbildung 1

Zahl der Geförderten in Thüringen in den Jahren 2010 bis 2019



Grafik: Bundesrechnungshof, Angaben nach DESTATIS[41]

4.2.2 Würdigung

(1) Das Landesverwaltungsamt hat seit Jahren Personalprobleme. Ein ordnungsgemäßer Vollzug des AFBG ist aufgrund der Personalsituation nicht mehr gewährleistet. Es kommt zu Bearbeitungsrückständen und -problemen sowohl bei der laufenden Antragsbearbeitung als auch im Forderungsmanagement. Dies belegen unter anderem die Feststellungen des TMWWDG in seinem Aufsichtsbericht für das Berichtsjahr 2019 sowie die Aussagen des TMWWDG bei unseren örtlichen Erhebungen. Die offenen Forderungen haben sich in zehn Jahren mehr als versechsfacht, obwohl die Zahl der Rückforderungsfälle sich nur knapp vervierfacht hat. Dies zeigt, dass beispielsweise der Forderungsverfolgung nicht die gebotene Zeit und Aufmerksamkeit gewidmet wird.

---

[41] Statistisches Bundesamt, DESTATIS, Fachserie 11 Reihe 8, Bildung und Kultur, Aufstiegsförderung nach dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz, Wiesbaden, Jahre bis 2018 abrufbar unter https://www.statistischebibliothek.de/mir/receive/DESerie_mods_00000121; Statistisches Bundesamt, DESTATIS, Fachserie 11 Reihe 8, Bildung und Kultur, Aufstiegsförderung nach dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz 2019 (Wiesbaden 2020), S. 4, abrufbar unter https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bildung-Forschung-Kultur/Bildungsfinanzen-Ausbildungsfoerderung/_inhalt.html#sprg233672.

(2) Die Personalausstattung des Landesverwaltungsamtes ist offensichtlich nicht ausreichend. Kommen zu planbaren Abwesenheiten durch Urlaub, etc. unvorhergesehene Abwesenheiten, z. B. durch längerfristige Erkrankungen hinzu, so fehlt es an Lösungen, um den zusätzlichen Arbeitsanfall aufzufangen. Es kommt zu Bearbeitungsrückständen. Ein zeitgerechter Vollzug ist nicht gewährleistet.

(3) Das BMBF erwartet, dass infolge des 4. AFBG-ÄndG des Jahres 2020 bundesweit jährlich 17 000 Förderanträge mehr gestellt werden.[42] Wir haben Zweifel, dass das Landesverwaltungsamt den auch in Thüringen zu erwartenden Zuwachs an Anträgen bewältigen kann. Der bisherige Personalbestand ist, trotz rückläufiger Gefördertenzahlen in den letzten Jahren, bereits für den laufenden Vollzug und das laufende Forderungsmanagement nicht ausreichend. Ohne zusätzliches Personal sehen wir die Gefahr, dass sich die durchschnittliche Bearbeitungszeit weiter verlängern wird. Antragstellende erhalten deshalb möglicherweise nicht zeitgerecht die zur Finanzierung einer Aufstiegsfortbildung und ihres Lebensunterhalts erforderlichen Leistungen. Es besteht die Gefahr, dass sie aus finanziellen Gründen von deren Absolvierung absehen (müssen). Dies widerspricht den Zielen des AFBG. Ebenso besteht die Gefahr, dass das Landesverwaltungsamt dem Forderungsmanagement nicht die gebotene Zeit und Aufmerksamkeit widmet. Dem Bund, wie auch dem Land, können hierdurch Einnahmeverluste entstehen.

(4) Das TMWWDG hat Kenntnis von dieser Situation. Es hat dies in den letzten Jahren aber weder zum Anlass genommen auf Verbesserungen hinzuwirken, noch hat es die die Personalsituation im Landesverwaltungsamt geprüft oder das TMIK, das die Dienstaufsicht führt, um eine Prüfung gebeten. Stattdessen hat es von Vor-Ort-Kontrollen abgesehen und die Personalsituation in seinen Aufsichtsberichten nicht thematisiert. Erst im Jahr 2019 ist es auf die Personalsituation eingegangen. Dort hat es dem Landesverwaltungsamt eine nunmehr „äußerst problematische" Personalsituation bescheinigt, die es „im Auge behalten" will. Konkrete Maßnahmen hat es aber immer noch nicht ergriffen.

(5) Augenscheinlich haben alle Beteiligten in Thüringen für sich keinen Handlungsbedarf erkannt. Andernfalls hätte sich die Situation im Landesver-

---

[42] Gesetzentwurf eines 4. AFBG-ÄndG, Bundestagsdrucksache 19/15273, S. 19. Vgl. dazu auch oben Tz. 1.2 (3).

waltungsamt nicht derart zuspitzen können. Insbesondere das TMWWDG wartet, trotz der Feststellungen im Aufsichtsbericht des Jahres 2019, weiter ab und beobachtet nur. Dies ist nicht ausreichend.

(6) Dem BMBF war dieser Zustand zumindest seit dem Aufsichtsbericht für das Berichtsjahr 2019 bekannt. Auch es hat, ausweislich der uns zugänglichen Unterlagen, nicht hierauf reagiert.

(7) Die Länder tragen die beim Vollzug des AFBG entstehenden Verwaltungskosten. Sie sind deshalb an einem möglichst kostengünstigen Vollzug interessiert. Dieses Interesse findet aber dann seine Grenze, wenn ein ordnungsgemäßer Vollzug (einschließlich Forderungsmanagement) gefährdet oder nicht mehr gewährleistet ist. Es findet auch dann seine Grenze, wenn nicht nur kurzfristig, sondern über einen längeren Zeitraum erhebliche Probleme bestehen oder regelmäßig oder mehrfach gleichartige Probleme auftreten. In einem solchen Fall, wie vorliegend, ist offensichtlich, dass die Ausstattung eines AfA nicht ausreichend ist. Es muss vorübergehende Abwesenheiten wegen Krankheit oder Urlaub jederzeit auffangen können. Bestehen erkennbar längerfristige Ausfälle so sind angemessene Lösungen, beispielsweise durch vorübergehende Umsetzungen, zu finden. Solche Defizite müssen aktiv angegangen und beseitigt werden. Dies ist vorliegend versäumt worden.

4.2.3 Empfehlung

(1) Das BMBF sollte die zuständigen Stellen in Thüringen darauf hinweisen, dass durch die angespannte Personalsituation im Landesverwaltungsamt seit Längerem ein ordnungsgemäßer Gesetzesvollzug nicht gewährleistet ist, obwohl die Länder aufgrund der Bundesauftragsverwaltung dies sicherstellen müssen. Es sollte Thüringen dazu auffordern, organisatorische Gegenmaßnahmen zu ergreifen. Weiterhin sollte sich das BMBF vom TMWWDG unterrichten lassen, wie Thüringen den Vollzug des AFBG verbessern will und uns in seiner Stellungnahme darüber berichten.

(2) Wir haben auch erwartet, dass das BMBF die Situation in Thüringen in Zukunft im Blick behält und sich regelmäßig hierüber informiert.

4.2.4 Stellungnahme

(1) Das TMWWDG hat dem BMBF mitgeteilt, dass die Vollzugsdefizite überwiegend auf die problematische Personalsituation im Landesverwaltungsamt

zurückzuführen seien. Dies gehe bereits aus dem Aufsichtsbericht für das Jahr 2019 hervor. Dem Fachreferat des TMWWDG sei bewusst, dass diese Situation nicht mehr tragbar sei. Die Situation werde sich – entgegen den ursprünglichen Erwartungen – ohne Eingriff seitens der Fachaufsicht nicht normalisieren. Das TMWWDG plane, sich sowohl an das die Dienstaufsicht führende TMIK als auch an die Hausleitung des Landesverwaltungsamtes zu wenden, um den notwendigen Personalbedarf durchzusetzen. Über die diesbezüglichen Fortschritte werde es das BMBF auf dem Laufenden halten.

(2) Das BMBF hat zugesagt, sich über die Entwicklung und Fortschritte der Personalsituation informieren zu lassen. Es will das TMWDDG auf die Notwendigkeit eines reibungslosen Vollzugs des AFBG hinweisen.

4.2.5 Abschließende Würdigung

Das BMBF ist unserer Empfehlung gefolgt. Das TMWWDG will nunmehr versuchen, Verbesserungen hinsichtlich der Personalausstattung des Landesverwaltungsamtes zu erreichen. Ob dies gelingen wird ist offen. Wir begrüßen, dass sich das BMBF über die weitere Entwicklung informieren lässt. Es sollte auf regelmäßigen anlasslosen Berichten bestehen, um den Fortgang der Angelegenheit kontinuierlich begleiten zu können. Wir schließen die Prüfung insoweit ab und behalten uns ein Nachfrageverfahren sowie eine Kontrollprüfung vor.

4.3 Ermittlung und Nutzung von Kennzahlen

4.3.1 Einführung

Aufsichts- und Vollzugsbehörden benötigen für ein effektives Forderungsmanagement regelmäßige Informationen, um ihre Tätigkeiten sachgerecht ausüben zu können. Dies ist von zentraler Bedeutung, um Fehlentwicklungen zu erkennen, die Recht- und Zweckmäßigkeit der Aufgabenerledigung fortlaufend zu bewerten und im Bedarfsfall eingreifen zu können. Hierzu ist ein aussagekräftiges Berichtswesen erforderlich. Wesentlicher Bestandteil davon sind Kennzahlen. Sie können in verdichteter Form wesentliche Strukturen der Forderungsbearbeitung abbilden und Schwachstellen und Risiken des Forderungseinzugs identifizieren. Ebenso ermöglicht es der Vergleich von Kennzahlen, im Zeitablauf strukturelle Entwicklungen der Forderungen und der Forderungsbearbeitung zeitnah zu erkennen und hierauf zu reagieren. Kennzahlenvergleiche erlauben es zudem, Verbesserungspotenziale zu identifizieren. Mit Hilfe von

Kennzahlen können sich die Aufsichtsbehörden auch einen Überblick über den Forderungsbestand verschaffen und die Forderungsbearbeitung überwachen.

4.3.2 Sachverhalt

Das Landesverwaltungsamt führt eine Statistik zu Veränderungen nach § 59 ThürLHO im AFBG. Diese enthält unter anderem monatliche Kennzahlen zu Stundungen, befristeten und unbefristeten Niederschlagungen. Das Fachreferat des Landesverwaltungsamtes meldet diese Kennzahlen regelmäßig seit acht Jahren an das Haushaltsreferat. Es ermittelt sie händisch. Eine von uns veranlasste Nachfrage im Haushaltsreferat zu deren Zweck ergab, dass dieses die gemeldeten Kennzahlen nicht nutzte. Der Zweck der Abfrage sei nicht (mehr) zu ermitteln. Im Haushaltsreferat werde sie lediglich abgelegt. Seit Jahren habe niemand danach gefragt.

4.3.3 Würdigung

Weder das Fachreferat des Landesverwaltungsamtes noch das Haushaltsreferat haben erkannt, dass ein Kennzahlensystem wertvolle Hinweise auf Schwachstellen in der Bearbeitung geben kann. Obwohl das Fachreferat des Landesverwaltungsamtes regelmäßig Kennzahlen für das Haushaltsreferat erhob, nutzte es sie selbst nicht zur Steuerung und Kontrolle seiner Arbeitsprozesse. Auch das Haushaltsreferat nutzte diese Daten nicht. Ein Grund für deren Erhebung war nicht bekannt. Für das Fachreferat des Landesverwaltungsamtes ist das händische Auswerten der Kennzahlen allerdings mit einem hohen Aufwand verbunden. Das bloße Erzeugen von Daten, die weder es selbst, noch das Haushaltsreferat, noch Dritte nutzen, ist ineffektiv und bindet Arbeitskraft. Angesichts der seit langem bestehenden Personalprobleme im Fachreferat des Landesverwaltungsamtes ist dies nicht nachvollziehbar.

4.3.4 Empfehlung

Das BMBF sollte das TMWWDG und das Landesverwaltungsamt darauf hinweisen, dass Kennzahlen wesentlich für die Steuerung und Kontrolle von Arbeitsprozessen sowie die Wahrnehmung der Fachaufsicht sind. Es sollte sie auch darauf hinweisen, dass dies Voraussetzung für eine ordnungsgemäße Aufgabenwahrnehmung ist. Vor diesem Hintergrund sollte es anregen, über die weitere Erhebung und Nutzung von Kennzahlen in Thüringen zu entscheiden und

es darüber zu unterrichten. Wir haben darum gebeten, uns die Entscheidung mitzuteilen.

4.3.5 Stellungnahme

(1) Das TMWWDG hat gegenüber dem BMBF dargelegt, dass das Fachreferat des Landesverwaltungsamtes auch ohne ein Kennzahlensystem Auskunft über Bearbeitungsstände und Probleme geben könne. Das routinemäßige Erstellen und Auswerten von Kennzahlen stehe angesichts der Personalsituation im Landesverwaltungsamt in keinem Verhältnis zum Nutzen. Künftig werde auf kennzahlenbasierte Erhebungen verzichtet.

(2) Das BMBF will die Möglichkeiten der Nutzung von Kennzahlen zur Steuerung des Forderungsmanagements nochmals auf der kommenden Sitzung der OBLAFBG mit den Ländern erörtern.

4.3.6 Abschließende Würdigung

Wir bedauern, dass Thüringen sich grundsätzlich dagegen entschieden hat, weiter Kennzahlen zu erheben und zu nutzen. Dies ändert allerdings nichts an der generellen Bedeutung von Kennzahlen, die wir eingangs aufgezeigt haben. Wir hätten es begrüßt, wenn Thüringen neue Wege eingeschlagen hätte, um Kennzahlen zu ermitteln, auszuwerten und zu nutzen. Für eine effektive Wahrnehmung der Fachaufsicht bieten sie einen erheblichen Mehrwert. Wir begrüßen, dass sich das BMBF auf der nächsten Sitzung der OBLAFBG nochmals mit allen Ländern zum Thema Kennzahlen austauschen will. Wir schließen die Prüfung in diesem Punkt ab und bitten, uns über die Ergebnisse der Sitzung der OBLAFBG zu unterrichten. Wir behalten uns ein Nachfrageverfahren vor.

4.4 Forderungsüberwachung

4.4.1 Sachverhalt

(1) Einnahmen sind rechtzeitig und vollständig zu erheben.[43] Forderungen sind unverzüglich zum Soll zu stellen. Der Saldo der gebuchten Forderungen (Sollstellungen) und der gebuchten Zahlungseingänge (Ist-Buchungen) gibt Aufschluss über die Höhe der noch offenen Forderungen.

---

[43] § 34 Absatz 1 BHO und § 34 Absatz 1 ThürLHO.

(2) In Thüringen werden Forderungen vor Versand des Rückforderungsbescheids im Kassenverfahren zum Soll gestellt. Zwischen dem Kassenverfahren und dem Fachverfahren bestand zum Zeitpunkt unserer örtlichen Erhebungen keine Schnittstelle. Die fehlende Schnittstelle führt dazu, dass z. B.

- zur Bereinigung des Fachverfahrens erst im Nachgang eine fiktive Rückforderung erstellt und eine diesbezügliche fiktive Forderungsbegleichung erfasst wird, wenn die Forderung (laut des Kassenverfahrens) vollständig beglichen ist;
- bei einer Aufrechnung im Fachverfahren die Ausbuchung im Kassenverfahren manuell vorgenommen werden muss.

(3) Über geltend gemachte Forderungen werden in Thüringen Rückforderungslisten geführt. Darin werden der Name des Schuldners/der Schuldnerin, die Fördernummer, der „Rückforderungsrestbetrag" sowie das Datum des „letzten Bescheides" ausgewiesen. Bei dem „Rückforderungsrestbetrag" handelt es sich, entgegen der Bezeichnung, um den ursprünglichen Rückforderungsbetrag, den das Landesverwaltungsamt im Rückforderungsbescheid geltend gemacht hat. Die aktuell noch offene Forderung weist die Rückforderungsliste nicht aus.

(4) Zur Überwachung der eingehenden Zahlungen sowie des Verfahrensstands führt das Landesverwaltungsamt deshalb hausintern eine Excel-Liste. Darin erfasst das Landesverwaltungsamt aktuell folgende Daten:

- die Fördernummer;
- den Namen des Schuldners/der Schuldnerin;
- die Höhe der ursprünglichen Forderung, laut der Rückforderungsliste;
- das Datum des Rückforderungsbescheides;
- die noch offene Forderung gemäß des Kassenverfahrens;
- „Bemerkungen" (Sachlage oder eingeleitete Maßnahmen, wie z. B. die vollständige Tilgung der Forderung, das Einrichten einer Mahnsperre bei Verbraucherinsolvenzverfahren, befristete Niederschlagungen und Amtshilfeersuchen sowie das Datum dieser Maßnahmen);
- eingegangene Zahlungen;

- das Datum der letzten Überprüfung des Falles sowie
- das Datum der nächsten Wiedervorlage.

(5) Grund für das händische Erfassen von eingehenden Zahlungen ist, dass Einnahmen nur über das Landeskassenverfahren identifiziert werden können. Sie werden, mangels Schnittstelle, nicht automatisch in das Fachverfahren übertragen, sondern müssen dort manuell eingegeben werden. Dies geschieht erst dann, wenn die Gesamtforderung beglichen ist.

(6) Das TMWWDG teilte uns dazu mit, dass zwar eine Schnittstelle angedacht sei, diese bisher aber noch nicht realisiert werden konnte. Zudem gebe es Überlegungen, im Kassenverfahren eine direkte Auszahlung der Rückeinnahmen in den Bundeshaushalt zu ermöglichen.

(7) Wir erhielten bei unseren örtlichen Erhebungen Ausdrucke der genannten Excel-Liste. Einen gesonderten Vermerk, dass eine weitere Person die Dokumentation eines Vorgangs in der Excel-Liste gegengeprüft hat, fanden wir weder in den Ausdrucken noch in den von uns eingesehenen Akten.

(8) Grund der Excel-Liste sind frühere Defizite des Landesverwaltungsamtes. Es hatte über mehrere Jahre Einnahmen aus Rückforderungen nicht an den Bund abgeführt, sondern im Landeshaushalt vereinnahmt. Über Einnahmen führte es seinerzeit keine gesonderten Aufzeichnungen, sondern dokumentierte sie nur in der jeweiligen Rückforderungsakte. Sie ließen sich deshalb nicht ermitteln. Um Einnahmen gegenüber dem Bund abrechnen zu können, nutzt das Landesverwaltungsamt deshalb seit dem Jahr 2001 eine Excel-Liste für geltend gemachte Rückforderungen.

(9) Seit dem Jahr 2013 praktiziert das Landesverwaltungsamt auch ein Wiedervorlagesystem. Hierdurch sollen unangemessen lange Zeiträume in Rückforderungsverfahren vermieden werden. Zuvor ruhten Vorgänge teils bis zu zwei Jahre. Ein kontinuierlicher Verfahrensgang war nicht gesichert.

(10) Wir erhoben im Landesverwaltungsamt einen Fall in dem es im Jahr 2008 eine Forderung geltend machte. Die Person stellte anschließend aufgrund geringen Einkommens regelmäßig einen Stundungsantrag. Eine Ratenzahlung war aufgrund des geringen Einkommens nicht möglich. Das Landesverwaltungsamt schlug die Forderung zuletzt befristet bis zum 31. Juli 2019 nieder. Zugleich forderte es die Person auf, im Juli 2019 aktuelle Einkommensnach-

weise vorzulegen. Das Landesverwaltungsamt notierte als Wiedervorlagetermin in der Excel-Liste aber den 31. Januar 2020. Der Fall verjährte, laut einer handschriftlichen Notiz in der Akte, im Dezember 2019. Bei unseren örtlichen Erhebungen im März 2020 waren, nach Aktenlage, zwischenzeitlich keine verjährungsunterbrechenden Maßnahmen vom Landesverwaltungsamt getroffen worden. Aktuelle Einkommensnachweise hatte die Person nicht - wie verlangt - vorgelegt. Das Landesverwaltungsamt hatte die Person nicht an die Vorlage erinnert.

(11) In einem weiteren Fall bestand gegen eine Person seit dem Jahr 2010 eine Forderung. Das Landesverwaltungsamt versuchte mit Unterstützung der Vollstreckungsbehörde mehrfach erfolglos, den Betrag beizutreiben. Am 27. Juni 2018 bat es die Vollstreckungsbehörde einen weiteren Vollstreckungsversuch zu unternehmen. Ein Fortgang der Angelegenheit war bei unseren örtlichen Erhebungen im März 2020 in der Akte nicht zu erkennen. Eine Rückmeldung der Vollstreckungsbehörde fehlte. Das Landesverwaltungsamt hatte bei der Vollstreckungsbehörde auch nicht den Sachstand erfragt. Es hatte sich hierzu keine Wiedervorlagefrist in seiner Excel-Liste notiert.

(12) Auch in weiteren vier Fällen in denen das Landesverwaltungsamt um Amtshilfe ersucht hatte, hatte es beispielsweise in der Excel-Liste mit Stand 29. Februar 2020 keine Wiedervorlagefrist notiert. In der Excel-Liste mit Stand 31. Dezember 2018 betraf dies sieben Fälle. In anderen Fällen notierte es dagegen das Datum der nächsten Wiedervorlage.

4.4.2 Würdigung

(1) Die Forderungsüberwachung des Landesverwaltungsamtes mit Hilfe der Excel-Liste ist nicht sachgerecht. Derzeit ergibt sich der tatsächliche Forderungsbestand nicht aus dem Fachverfahren. Dieses weist nur den ursprünglichen Forderungsbestand aus und wird erst aktualisiert, wenn eine Forderung voll einbezahlt ist. Die praktizierte manuelle Erfassung in einer Excel-Liste führt zu Zeitverzögerungen. Die Sachbearbeitenden können den tatsächlichen Stand einer Forderung nicht tagesaktuell aus dem Fachverfahren ersehen. Es ist deshalb nicht gewährleistet, dass sie bei Folgeanträgen stets die aktuelle Forderung bei der Bescheiderteilung berücksichtigen und mit zu bewilligenden Leistungen aufrechnen können.

(2) Mit dem Erfassen in der Excel-Liste ist ein erheblicher händischer Aufwand verbunden. Er bindet Arbeitskraft. Vor dem Hintergrund der oben[44] aufgezeigten Personalsituation im Landesverwaltungsamt ist dies nicht nachvollziehbar. Hierdurch fehlt möglicherweise Personal für die weiteren Aufgaben im Bereich des Aufstiegs-BAföGs. Zugleich ist ein solches manuelles Verfahren durch die händische Datenübertragung fehleranfällig, wie das von uns aufgezeigte Verjährungsbeispiel belegt.

(3) Auch die manuelle Ausbuchung im Kassenverfahren, bei Aufrechnung im Fachverfahren, ist ineffektiv. Sie führt ebenfalls zu zusätzlichem Aufwand und Zeitverzug. Der aktuelle (tatsächliche) Stand wird nicht unmittelbar nach der Aufrechnung im Kassenverfahren abgebildet. Zudem ist das manuelle Ausbuchen fehlerträchtig. Wird eine Ausbuchung übersehen, so ist der Kassenbestand unrichtig.

(4) Ursache dieses Vorgehens ist die mangelnde Schnittstelle. Es fehlt an einer durchgängigen elektronischen (medienbruchfreien) Forderungsbearbeitung. Sie ist mit den derzeit in Thüringen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten nicht umsetzbar. Dies ist ineffektiv.

(5) Weitere Ursache des von uns vorgefundenen manuellen Verfahrens sind mittelbar die früheren Defizite. Unmittelbar ist es die Reaktion des Landesverwaltungsamtes hierauf. Aufgrund dessen sind hausinterne Listen zu Rückforderungen und ein Wiedervorlagesystem eingeführt worden. Hierfür ist die Excel-Liste in der praktizierten Form aber nicht geeignet. Sie gewährleistet keine lückenlose Forderungsüberwachung und ist fehleranfällig, wie die von uns geschilderten Beispiele zeigen. Auch kommt es weiterhin zu Verzögerungen im Verfahrensgang. So erfasst das Landesverwaltungsamt nicht zu allen Fällen, in denen es um Amtshilfe ersucht hat, eine Wiedervorlagefrist. Eine Überwachung, ob die beauftragten Amtshandlungen ausgeführt worden sind, ist deshalb nicht gesichert. In dem oben geschilderten Beispielsfall hatte das Landesverwaltungsamt nach fast zwei Jahren noch nicht den Stand oder das Ergebnis des Vollstreckungsersuchens erfragt. Dies ist nicht sachgerecht. Wiedervorlagefristen sind stets vorzusehen. Das Landesverwaltungsamt darf nicht darauf vertrauen, dass andere Stellen es stets und unverzüglich unterrichten. Es muss ggf. selbst in angemessener Zeit aktiv nachfragen. Die Excel-Liste

---

[44] Tz. 4.2.

kann damit auch nicht die bereits früher bestehenden Bearbeitungsdefizite und Zeitverzögerungen bei der Forderungsverfolgung ausgleichen.

(6) Überdies praktiziert das Landesverwaltungsamt im Zusammenhang mit der Excel-Liste offensichtlich nicht das Vier-Augen-Prinzip. Letzteres ermöglicht aber eine Kontrolle der Aufgabenwahrnehmung und kann Erfassungsfehler verhindern. Dies ist insbesondere bei fehleranfälligen manuellen Arbeitsprozessen - wie dem vorliegenden - unabdingbar. Ein solches Vorgehen hätte auch den Fehler in dem von uns oben geschilderten Verjährungsfall verhindern können. Das Landesverwaltungsamt sollte das Vier-Augen-Prinzip strikt anwenden. Es sollte in den Akten dokumentieren, dass eine weitere Person die Dokumentation eines Vorgangs in der Excel-Liste überprüft hat. Die Voraussetzungen hierfür sind zu schaffen.

(7) Angesichts elektronischer Möglichkeiten und der grundsätzlichen Personalproblematik im Landesverwaltungsamt sehen wir zwanzig Jahre nach Einführung der händischen Excel-Liste eine zeitgemäße Arbeitsorganisation als notwendig an. Es ist nicht nachvollziehbar, dass das Landesverwaltungsamt noch immer den aktuellen Forderungsstand nur händisch, nicht aber elektronisch ermitteln kann. Die angedachte Schnittstelle kann hierzu beitragen. Sie kann allerdings weitere Arbeitsschritte, die derzeit manuell ausgeführt werden, wie beispielsweise Wiedervorlagen, nicht abbilden. Hierzu sollte sich das TMWWDG gemeinsam mit dem Landesverwaltungsamt über bestehende Möglichkeiten elektronischer Vorgangsbearbeitung informieren. Gegebenenfalls könnte ein Austausch mit anderen Obersten Landesbehörden hilfreich sein.

(8) Die Schnittstellenproblematik hat auch Auswirkungen auf das TMWWDG. Es kann, als Fachaufsicht, je nach Fallkonstellation, den tatsächlichen Stand einer Forderung

- nicht aus dem Kassenverfahren ersehen, sobald ihm – wie wir oben empfohlen haben[45] – hierauf Leserechte eingeräumt werden (bei Aufrechnung im Fachverfahren solange die Daten noch nicht händisch erfasst sind);

[45] Tz. 3.2.3.

- nicht aus dem Fachverfahren ersehen, sobald ihm – wie wir oben empfohlen haben[46] – hierauf Leserechte eingeräumt werden (Daten werden erst nach Begleichung aller Raten erfasst);
- nicht aus der Rückforderungsliste erkennen (diese weist nur die geltend gemachte Forderung aus);
- nicht aus der Excel-Liste ableiten (kein direkter Zugriff).

Das TMWWDG hat damit, selbst nach Einräumen der von uns empfohlenen Leserechte, keine eigene unabhängige Informationsmöglichkeit über den Stand einzelner oder sämtlicher Forderungen. Nicht verbundene IT-Verfahren in Verbindung mit manuellen Excel-Listen machen einen Überblick unmöglich. Das TMWWDG muss sich stets beim Landesverwaltungsamt nach dem aktuellen Verfahrensstand erkundigen. Dies ist ineffektiv. Es darf zusätzlich zum Fach- und zum Kassenverfahren keine (händischen) Nebensysteme geben. Eine ordnungsgemäße Wahrnehmung der Fachaufsicht erfordert es zudem, dass die aufsichtsführende Stelle jederzeit (lesenden) Zugriff auf den aktuellen Stand der Forderungen hat. Auch unter diesem Gesichtspunkt ist die Schnittstelle unverzüglich zu realisieren. Dem TMWWDG sind hierzu auch Leserechte bei allen Verfahren einzuräumen.

4.4.3 Empfehlung

Wir haben dem BMBF empfohlen, das TMWWDG und das Landesverwaltungsamt darauf hinzuweisen, dass die derzeitige Aufgabenwahrnehmung nicht den Anforderungen an ein effektives und ordnungsgemäßes Forderungsmanagement genügt, obwohl auch dies zu den bei der Bundesauftragsverwaltung wahrzunehmenden Aufgaben gehört. Es sollte sie zu einer sachgerechten Aufgabenerfüllung anhalten, beispielsweise durch

- rasche Umsetzung der bestehenden Pläne, einschließlich einer direkten Auszahlung der Rückeinnahmen in den Bundeshaushalt,
- elektronische Unterstützung der Forderungsüberwachung,
- Beachtung des Vier-Augen-Prinzips beim Bearbeiten der Excel-Liste,

[46] Tz. 3.2.3.

- Erfassen von Wiedervorlageterminen für alle Vorgänge sowie
- zureichenden und dauerhaften Personaleinsatz

und sich über das Veranlasste unterrichten lassen. Wir haben gebeten, uns das Ergebnis der Unterrichtung mitzuteilen.

4.4.4 Stellungnahme

(1) Das BMBF hat darauf hingewiesen, dass dem TMWWDG – nach aktuellem Planungsstand – ein lesender Zugriff auf das IT-Fachverfahren eingeräumt werden solle. Daneben beabsichtige das TMWWDG auch, die von uns angemahnte Schnittstelle zwischen dem IT-Fachverfahren und dem Kassenverfahren zu schaffen. Forderungen müssten sodann nicht mehr händisch überwacht werden. Auch hier müssten das TFM und das TLRZ in die Umsetzung einbezogen werden. Bis zur Implementierung dieser Schnittstelle gebe es, laut des TMWWDG, für die Überwachung von Ratenzahlungen keine effiziente Alternative zu der verwendeten Excel-Tabelle.

(2) Das TMWWDG habe auch zugesagt, das Landesverwaltungsamt auf das Vier-Augen-Prinzip hinzuweisen. Es werde es zu dessen Beachtung und zur Dokumentation der Einhaltung in den Akten auffordern. Die von uns festgestellten Versäumnisse beruhten auf der Unterbesetzung des Landesverwaltungsamtes. Aufgrund dessen müssten Verfahrensschritte, wie z. B. Wiedervorlagen entfallen. Die Behebung der Personaldefizite im Fachreferat werde auch zu einer Lösung dieser Folgeprobleme führen.

(3) Das BMBF hat zugesagt, sich über die Planungen und die Fortschritte der elektronischen Unterstützung der Forderungsüberwachung informieren zu lassen. Es gehe davon aus, dass das Vier-Augen-Prinzip künftig eingehalten werde und Wiedervorlagen beachtet würden. Gleiches gelte für die Aktendokumentation.

4.4.5 Abschließende Würdigung

(1) Das BMBF ist unserer Empfehlung gefolgt. Thüringen will nunmehr die von uns festgestellten und kritisierten Defizite beseitigen.

(2) Offen ist, wann die vom TMWWDG angekündigten Gespräche zur Personalsituation zu einem Ergebnis führen. Hieran schließt sich zudem die Gewinnung

und Einarbeitung des bewilligten Personals an. Eine kurzfristige Verbesserung der Lage erscheint so nicht möglich.

(3) Das TMWWDG hat darauf verwiesen, dass das Vier-Augen-Prinzip sowie Wiedervorlagen aufgrund der Personalsituation im Landesverwaltungsamt nicht durchgängig umgesetzt werden könnten. Diese Defizite bestehen somit bis zur Klärung der Personalfragen fort. Ein ordnungsgemäßer Vollzug ist solange nicht gewährleistet.

(4) Aus anderen Prüfungen ist bekannt, dass Fachverfahren beispielsweise die Möglichkeit elektronischer Wiedervorlagen bieten. Offen ist, ob das in Thüringen genutzte Fachverfahren diese Möglichkeit bietet und das Landesverwaltungsamt sie nutzen kann. Das BMBF hat in seiner Stellungnahme hierzu keine Angaben gemacht. Fraglich ist, ob das TMWDG und das Landesverwaltungsamt dies geprüft haben.

(5) Wir erwarten, dass das BMBF gegenüber dem TMWWDG eine rasche Lösung anmahnt. Hierbei ist auch – als Übergangslösung – eine (vorübergehende) Umsetzung von vorhandenem Personal in Betracht zu ziehen. Unterstützende elektronische Möglichkeiten sind zu klären.

(6) Bis unsere Empfehlungen endgültig umgesetzt werden, wird, wie gerade dargelegt, noch eine gewisse Zeit vergehen. Umso wichtiger ist es, dass sich das BMBF, wie angekündigt, regelmäßig informieren lässt. Wir empfehlen ihm, kontinuierlich anlasslose Berichte zu verlangen, um den Verfahrensgang begleiten und bei Bedarf tätig werden zu können. Auch sollte das BMBF auf eine zeitgerechte Umsetzung achten.

(7) Wir schließen die Prüfung in diesem Punkt ab und behalten uns ein Nachfrageverfahren sowie eine Kontrollprüfung vor.

4.5 „Weihnachtsfrieden"

4.5.1 Sachverhalt

(1) Unter „Weihnachtsfrieden" wird landläufig ein Zeitraum verstanden, in dem Behörden in Deutschland keine belastenden Verwaltungsakte erlassen. Er ist nicht gesetzlich geregelt, sondern hat in verschiedenen Ländern und/oder Bereichen „Tradition". Die Handhabung ist uneinheitlich.

(2) Die vom Landesverwaltungsamt an das TMWWDG übersandten Daten für die Schnellmeldungen an das BMBF wiesen für die Jahre 2014 bis 2017 jeweils im Januar keine Einnahmen aus. Als Grund gab das Landesverwaltungsamt auf unsere Nachfrage an, dass es jedes Jahr im Dezember den sogenannten „Weihnachtsfrieden" einhalte. Es versende keine Rückforderungsbescheide.

(3) Die Excel-Liste des Landesverwaltungsamtes mit Stand 29. Februar 2020 wies zwei Rückforderungsfälle aus den Jahren 2009 und 2019 mit Bescheiddatum Dezember aus. Die Excel-Liste mit Stand 30. April 2018 wies drei Fälle aus den Jahren 2009, 2012 und 2015 aus. Im Monat Februar waren in den von uns erhobenen Schnellmeldungen im Jahresvergleich keine deutlich höheren Einnahmen verzeichnet.

(4) In den uns im TMWWDG vorgelegten Akten fanden wir keine Hinweise darauf, dass es für seinen Zuständigkeitsbereich einen „Weihnachtsfrieden" angeordnet hatte. Auch eine generelle Anordnung für den Freistaat Thüringen haben wir nicht vorgefunden. Internetrecherchen zeigen, dass beispielsweise die Thüringer Finanzämter im Jahr 2019 nur im Zeitraum vom 23. Dezember bis zum 26. Dezember auf Anordnung der zuständigen Ministerin einen „Weihnachtsfrieden" gewährten und auf belastende Post verzichteten.[47] Im Jahr 2018 umfasste dieser „Weihnachtsfrieden" der Finanzämter den Zeitraum vom 20. Dezember bis zum 26. Dezember.[48]

(5) Einen Erlass des BMBF zum Thema „Weihnachtsfrieden" haben wir ebenfalls nicht vorgefunden.

(6) Das Landesverwaltungsamt wandte sich telefonisch im Jahr 2013 aufgrund technischer Probleme bei der Nutzung des Kassenverfahrens an das TMWAT. Das TMWAT hat in der Folge das Landesverwaltungsamt wie folgt angewiesen: „Die Ermittlung der Rückeinnahmen für die Berechnung des zu erwartenden finanziellen Aufwandes im Betriebsmittelmonat Januar erfolgt anhand der Jahresabschlussrechnung durch das TMWAT. Insoweit meldet das TLVwA[49] im Rahmen der Schnellmeldung bei den Rückeinnahmen den Wert Null."

---

47 Https://www.landesregierung-thueringen.de/medien/medieninformationen/seite/4/?cHash=fddf0aa7f9e381dac0b60fe7dc5bbc6f&tx_news_pi1%5BoverwriteDemand%5D%5Bcategories%5D=31.

48 Https://www.thueringer-allgemeine.de/politik/weihnachtsfrieden-angeordnet-keine-bussgeldbescheide-fuer-steuersuender-in-der-besinnlichen-zeit-id224959667.html.

49 Landesverwaltungsamt.

4.5.2 Würdigung

(1) Weder das BMBF noch das TMWWDG haben, nach Aktenlage, einen „Weihnachtsfrieden" angeordnet. Das Landesverwaltungsamt hat hier möglicherweise eigenverantwortlich entschieden, jährlich in einem Monat keine Rückforderungsbescheide zu versenden. Zu einer solchen Entscheidung ist es nicht befugt.

(2) Eine eigenmächtige Entscheidung eines einzelnen AfA, insbesondere wenn es landesweit zuständig ist, gefährdet den bundeseinheitlichen Vollzug des AFBG, weil nur in einem Land Schuldnerinnen und Schuldner einen gesamten Monat „geschont" werden. Sie führt zu Ungleichbehandlungen. Sie entspricht auch nicht den Anforderungen eines effektiven Forderungsmanagements. Forderungen sind kontinuierlich zu verfolgen. Nur so wird Schuldnerinnen und Schuldnern unmittelbar vor Augen geführt, dass überzahlte Beträge umgehend zu erstatten sind. Dies hat abschreckende Wirkung auf andere Geförderte.

(3) Der „Weihnachtsfrieden" soll dazu dienen, Bürgerinnen und Bürger während der Weihnachtszeit nicht (finanziell) zu belasten. Wir erkennen vor diesem Hintergrund auch keine Notwendigkeit für einen einmonatigen „Weihnachtsfrieden" des Landesverwaltungsamtes. Er betrifft, nach dessen Angaben, allein den Versand von Rückforderungsbescheiden. Die Schuldnerinnen und Schuldner sind aber bereits „vorgewarnt". Denn vor dem Erlass eines belastenden Verwaltungsaktes sind sie zunächst anzuhören.[50] Der Rückforderungsbescheid selbst setzt nur das im Anhörungsschreiben angekündigte Vorgehen um. Er berücksichtigt ggf. Einlassungen der Schuldnerinnen und Schuldner und setzt die Frist zur Erhebung einer Klage in Gang. Mit dem Rückforderungsbescheid ist aber keine sofortige Zahlungsverpflichtung verbunden. Vielmehr wird vom Landesverwaltungsamt regelmäßig eine Zahlungsfrist von einem Monat eingeräumt. Die Schuldnerinnen und Schuldner haben damit über einen längeren Zeitraum die Möglichkeit, sich auf die gegen sie erhobene Forderung finanziell einzustellen. Sie werden nicht abrupt in ihrer finanziellen Dispositionsfreiheit beeinträchtigt oder angesichts von Weihnachten über Gebühr belastet. Überdies besteht bei schwierigen finanziellen Verhältnissen die Möglichkeit, eine Stundung mit oder ohne Ratenzahlung zu beantragen.

---

[50] § 29 Thüringer Verwaltungsverfahrensgesetz.

(4) Die nur vereinzelt in der Excel-Liste ausgewiesenen Rückforderungsbescheide mit Bescheiddatum Dezember sprechen dafür, dass das Landesverwaltungsamt zumindest in Teilen einen „Weihnachtsfrieden" achtet.

(5) Allerdings ist die Erklärung des Landesverwaltungsamtes, dass aufgrund des „Weihnachtsfriedens" im Monat Januar überhaupt keine Einnahmen erzielt werden, aus verschiedenen Gründen nicht plausibel:

- Nicht alle Schuldnerinnen und Schuldner sind in der Lage, Forderungen in einem Betrag zu begleichen. Sie beantragen monatliche Ratenzahlungen. Bei regelmäßiger Ratenzahlung wären somit auch im Monat Januar Einnahmen, zumindest aus älteren Forderungen, zu erwarten und in den Schnellmeldungen auszuweisen gewesen. In weiteren Jahren wiesen die vom Landesverwaltungsamt dem TMWWDG für die Schnellmeldungen übermittelten Daten Einnahmen aus.
- Folge des „Weihnachtfriedens" ist, dass im Monat Januar sowohl die Rückforderungsbescheide des Monats Dezember als auch des laufenden Monats zu versenden sind. Unter Hinzurechnung der üblicherweise vom Landesverwaltungsamt gesetzten Zahlungsfrist von einem Monat müssten damit insbesondere im Monat Februar deutlich höhere Einnahmen zu verzeichnen sein. Dies ist aber nicht der Fall, wie die von uns erhobenen Schnellmeldungen belegen.

(6) Plausibel erscheint vielmehr, dass das Landesverwaltungsamt aufgrund von technischen Problemen, wie in dem von uns erhobenen Schreiben des TMWWDG gefordert, jeweils im Monat Januar dem TMWWDG den Wert Null meldet.

4.5.3 Empfehlung

(1) Wir haben dem BMBF empfohlen, mit dem TMWWDG und dem Landesverwaltungsamt den „Weihnachtsfrieden" zu besprechen. Es sollte sie darauf hinweisen, dass es für einen ordnungsgemäßen und bundeseinheitlichen Vollzug erforderlich ist, grundsätzlich auch im Monat Dezember Rückforderungsbescheide zu erstellen und zu versenden. Weiter sollte es darauf hinweisen, dass ÄfA hiervon nicht ohne Rücksprache mit den aufsichtsführenden Stellen absehen dürfen.

(2) Wir haben dem BMBF zudem empfohlen, in den übrigen Ländern abzufragen, ob und in welchem Zeitraum dort ein „Weihnachtsfrieden" üblich ist. Bei Relevanz sollte es die Thematik mit den Ländern besprechen. Das BMBF sollte, im Interesse eines bundeseinheitlichen Vollzugs und der Gleichbehandlung aller betroffenen Personen, auf eine einheitliche Vorgehensweise der Länder hinwirken.

(3) Das BMBF sollte mit dem TMWWDG und dem Landesverwaltungsamt auch besprechen, inwieweit technische Probleme Einfluss auf die Schnellmeldungen haben und ob diese inhaltlich korrekt sind. Gegebenenfalls sollte es die Gründe der Probleme erfragen und mit Blick auf eine ordnungsgemäße Abrechnung von Thüringen gegenüber dem Bund auf deren Beseitigung drängen oder sich erläutern lassen, weshalb eine Beseitigung nicht möglich ist. Wir haben darum gebeten, uns über das Ergebnis der Besprechung zu unterrichten.

4.5.4 Stellungnahme

(1) Das TMWWDG hat gegenüber dem BMBF dargelegt, dass Rückforderungsbescheide im Monat Dezember nur in Ausnahmefällen versandt worden seien. Allerdings habe das Landesverwaltungsamt nicht eigenverantwortlich entschieden, einen „Weihnachtsfrieden" für den Monat Dezember einzuführen. Dieser beruhe auf Vorgaben der Thüringer Staatskanzlei. Sie seien dem Landesverwaltungsamt vom TMIK im Jahr 2005 „zur Kenntnisnahme und Beachtung" übersandt worden.

(2) Maschinelle Bescheide würden im Dezember meist mit einem Datum kurz vor Weihnachten erstellt. Daher führe die Vorgabe, keine belastenden Bescheide vor den Feiertagen zu versenden, automatisch dazu, dass im gesamten Monat Dezember kaum Rückforderungsbescheide anfielen. Das Fachreferat des TMWWDG und das Landesverwaltungsamt seien sich darüber einig, dass die Einhaltung eines derartigen „Weihnachtsfriedens" grundsätzlich nicht mehr erforderlich sei. Sie sei auch nur schwer mit der ThürLHO, die eine effektive Forderungseinziehung gebiete, vereinbar. Der „Weihnachtsfrieden" werde daher auf Weisung des TMWWDG bis auf weiteres nicht mehr beachtet.

(3) Nach Auskunft des TMWWDG habe der „Weihnachtsfrieden" keinen Einfluss auf die Schnellmeldung des Monats Januar. Die geringen Einnahmen in diesem Monat seien vielmehr Folge der buchungstechnischen Besonderheit, die zum

Jahreswechsel zu beachten sei. Die Ende Dezember für Januar auszuzahlende Förderung solle haushaltsrechtlich bereits auf das neue Haushaltsjahr gebucht werden. Einnahmen buche Thüringen aber bis zum 31. Dezember noch auf das alte Haushaltsjahr. Gleiches gelte für manuell erfasste Ausgaben, die im Dezember ausgezahlt werden müssten. Bis zum 10. des Folgemonats, habe das Landesverwaltungsamt dem TMWWDG die Ausgaben und Einnahmen des Vormonats für die Schnellmeldungen mitzuteilen. Bis zum 10. Januar würden daher alle im Dezember getätigten Ausgaben und Einnahmen für Dezember sowie die Auszahlungen im Dezember für Januar gemeldet. Das TMWWDG saldiere anschließend die Ausgaben im Dezember für Dezember sowie die Einnahmen im Dezember. Es verrechne diese in der Schnellmeldung mit den Ausgaben für Januar. Die scheinbar geringen Einnahmen im Januar resultierten somit daraus, dass in der Schnellmeldung bis zum 10. Januar für Januar zwar die Auszahlungen zweier Monate (Dezember und Januar) allerdings nur die Einnahmen eines Monats (Dezember) erscheinen würden. Die Einnahmen, die im Januar zu verzeichnen seien, würden erst in der Schnellmeldung bis zum 10. Februar gemeldet. Insoweit sei ein falscher Eindruck entstanden.

(4) Um die Schnellmeldungen übersichtlicher und transparenter zu gestalten, sei in Thüringen festgelegt worden, dass die Dezemberbuchungen in der Schnellmeldung für Januar und in der diesbezüglichen Zuarbeit des Landesverwaltungsamtes gesondert ausgewiesen würden. Dadurch würden sich die Einnahmen in den einzelnen Monaten besser nachvollziehen lassen.

(5) Das BMBF will alle Länder auf der kommenden Sitzung der OBLAFBG darauf hinweisen, dass der sogenannte „Weihnachtsfrieden" im AFBG keine Anwendung finde. Es geht davon aus, dass mit der Umstellung bei den Schnellmeldungen sich die Einnahmen in den einzelnen Monaten besser nachvollziehen lassen. Damit werde unserer Kritik Rechnung getragen.

4.5.5 Abschließende Würdigung

(1) Das BMBF und das TMWWDG haben unsere Empfehlungen umgesetzt. Einen „Weihnachtsfrieden" wird es künftig im AFBG nicht mehr geben. Dies ist angesichts der Forderung des § 34 BHO, nach dem rechtzeitigen Erheben von Einnahmen, sowie den entsprechenden Regelungen in den Landeshaushaltsordnungen, sachgerecht. Das TMWWDG will zusätzlich für mehr Transparenz

bei den Einnahmen der Monate Dezember und Januar sorgen. Dies trägt zu einer nachvollziehbaren Abrechnung gegenüber dem Bund bei.

(2) Das AFBG wird in Bundesauftragsverwaltung ausgeführt. Das Landesverwaltungsamt ist dennoch, ausweislich der Stellungnahme, 15 Jahre lang Vorgaben der Thüringer Staatskanzlei gefolgt ohne mit der Fachaufsicht oder dem BMBF zu klären, ob diese im AFBG anwendbar sind. Das TMWWDG hat das, mangels anlassloser Fachaufsichtsmaßnahmen, nicht erkannt. Beides war nicht sachgerecht. Wir bitten das BMBF, mit den Ländern auf der nächsten Sitzung der OBLAFBG exemplarisch an diesem Fall die Wichtigkeit eines bundeseinheitlichen Vollzugs und anlassloser Fachaufsichtsmaßnahmen sowie Vor-Ort-Kontrollen zu besprechen. Es sollte die Länder bitten, zur Anwendbarkeit landesrechtlicher Regelungen stets mit ihm Rücksprache zu halten. Die Obersten Landesbehörden sollten auch die Ämter zu entsprechenden Rücksprachen mit der jeweiligen Fachaufsicht anhalten.

(3) Wir schließen die Prüfung in diesem Punkt ab und behalten uns eine Kontrollprüfung vor. Über das auf der Sitzung der OBLAFBG Veranlasste bitten wir uns zu unterrichten.

4.6 Verrechnung von Einnahmen mit dem Bund

4.6.1 Sachverhalt

(1) Die Länder nutzen im Vollzug des AFBG verschiedene IT-Fachverfahren. Thüringen, wie auch weitere vier Länder,[51] nutzen das IT-Fachverfahren des Landes Mecklenburg-Vorpommern, das das DVZ M-V entwickelt und im Jahr 2014 im Land Mecklenburg-Vorpommern eingeführt hat.[52] Thüringen setzt dieses Verfahren seit dem Jahr 2017 ein.[53]

(2) Bis zum Jahr 2013 gab das BMBF in seinem jährlichen Haushaltsführungsrundschreiben an die Obersten Landesbehörden für Aufstiegsfortbildung vor,

---

[51] Baden-Württemberg (seit dem Jahr 2020), Hamburg (seit dem Jahr 2015), Rheinland-Pfalz (seit dem Jahr 2018) und Sachsen-Anhalt (seit dem Jahr 2016). Vgl. dvz.info, Heft 02/20, S. 18 f., abrufbar unter https://www.dvz-mv.de/static/Dvz/Dateien/DVZ.info/dvz_info_20_2.pdf.

[52] Vgl. dvz.info, Heft 02/20, S. 18 f., abrufbar unter https://www.dvz-mv.de/static/Dvz/Dateien/DVZ.info/dvz_info_20_2.pdf. Die DVZ M-V ist der IT-Dienstleister der Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommern. Gesellschafter der eigenständigen GmbH ist das Land Mecklenburg-Vorpommern. Vgl. dazu https://www.dvz-mv.de/Unternehmen/ueber-uns/.

[53] Vgl. dvz.info, Heft 02/20, S. 18 f., abrufbar unter https://www.dvz-mv.de/static/Dvz/Dateien/DVZ.info/dvz_info_20_2.pdf.

Rückzahlungen einmal monatlich von den Ausgaben abzusetzen. Es hat sodann gefordert, dass grundsätzlich Einnahmen gleichzeitig oder unverzüglich mit dem Eingang beim Land anteilmäßig dem Bund gutgeschrieben werden sollen und ein monatlicher Abzug bei den abgerechneten Ausgaben hierfür nicht genügt. In der Folge hat das BMBF dies spezifiziert. Nunmehr verlangt es in seinem jährlichen Schreiben: „Die Rückzahlungen sind unverzüglich zu vereinnahmen und umgehend dem Bund anteilmäßig gutzuschreiben. Dies bedeutet, dass grundsätzlich mindestens zwei Rechnungsläufe durchzuführen sind. Daneben können Rückflüsse auch von den Ausgaben abgesetzt werden."

(3) Auf dieser Grundlage fordert das BMBF auch seit dem Jahr 2018 in seinem Raster für Schnellmeldungen: „Es ist zu beachten, dass grundsätzlich mindestens zwei Rechenläufe pro Monat durchzuführen sind. Sämtliche, bis zum jeweiligen Rechenlauf anfallende Einnahmen sind zu berücksichtigen. Die Rückzahlungen sind unverzüglich zu vereinnahmen und umgehend dem Bund anteilmäßig gutzuschreiben." Für den Fall, dass dies nicht möglich ist fordert das BMBF dort folgende Angaben: „Die Rückeinnahmen können nicht unverzüglich vereinnahmt und umgehend dem Bund anteilmäßig gutgeschrieben werden (bitte eingehende Begründung)".

(4) In Thüringen werden die Einnahmen von den Ausgaben abgesetzt.[54] Es werden deshalb nicht die tatsächlich benötigten Mittel beim Bund abgerufen, sondern ein um die Einnahmen geminderter Betrag.

(5) Entgegen der Forderungen des BMBF findet in Thüringen nur ein Rechenlauf pro Monat statt. In einer Schnellmeldung aus dem Jahr 2017 teilte das TMWWDG dem BMBF hierzu als Begründung mit: „Für einen zweiten Rechenlauf pro Monat liegen in Thüringen derzeit die haushaltstechnischen Voraussetzungen noch nicht vor. Die Ermittlung des Mittelbedarfs erfolgt in einem Rechnungslauf. Die Rückzahlungen werden unverzüglich ermittelt und mit dem Mittelbedarf (78 Bund 22 Land) verrechnet. Diese sich bewährte Verfahrensweise wird dementsprechend unsererseits vorerst fortgeführt. Insofern wird der Schnellmeldung nachfolgende Tabelle angefügt, in der, wie bisher auch, die verrechneten Beträge einzeln und der sich daraus ergebende Abrufbetrag der Bundesmittel dargestellt sind". In weiteren Schnellmeldungen verwies das

[54] Tz. 2.3.2 (4).

TMWWDG auf die Angaben in dieser Meldung oder wiederholte die Begründung in verkürzter Form.

Eine Reaktion des BMBF auf die Begründungen des TMWWDG war in den Akten nicht dokumentiert.

Das TMWWDG gab bei den örtlichen Erhebungen an, dass an einer Änderung gearbeitet werde. Dies sei dem BMBF bekannt. Es dulde die momentane Praxis, da derzeit die technischen Voraussetzungen für zwei Rechenläufe nicht gegeben seien. Künftig sollten die Einnahmen nicht mehr von den Ausgaben abgesetzt werden, sondern sie sollten unmittelbar in dem Verhältnis in dem sie dem Bund und dem Land zustehen (78:22) an den Bund und das Land gebucht werden.

Das BMBF wies darauf hin, dass das von Thüringen genutzte IT-Fachverfahren derzeit nur einen Rechenlauf pro Monat zulasse. Auch die weiteren Länder die das IT-Fachverfahren des Landes Mecklenburg-Vorpommern nutzten sowie Mecklenburg-Vorpommern selbst könnten daher zurzeit nur einen Rechenlauf pro Monat vornehmen. Das DVZ M-V arbeite an einer Änderung.

(6) Das TMWWDG ermittelt, wie oben dargelegt,[55] die Rückeinnahmen für die Berechnung des zu erwartenden finanziellen Aufwands im Betriebsmittelmonat Januar anhand der Jahresabschlussrechnung. In der Schnellmeldung vom Januar 2020 gab es deshalb beispielsweise an „Rückeinnahmen: Rest 2019", in der Schnellmeldung vom Januar 2019 „Rückeinnahmen: Rest 2018" und in der Schnellmeldung vom Januar 2018 „Rückeinnahmen: Rest 2017". In seiner Schnellmeldung für Januar 2013 gab das Landesverwaltungsamt gegenüber dem TMWWDG im Feld „abzüglich Rückeinnahmen" den Wert „Null" an. In einer Erläuterung wies es darauf hin: „aus November und Dezember 2012 werden mit Jahresabschluss 2012 verrechnet".

4.6.2 Würdigung

(1) Die Schnellmeldungen des Landesverwaltungsamtes an das TMWWDG sind zugleich Grundlage für die Schnellmeldungen des TMWWDG an das BMBF. Die festgestellte Verrechnung der Einnahmen für November und Dezember 2012 mit dem Jahresabschluss 2012 kann zu Verwerfungen führen. Das Abrechnungsverfahren ist nicht transparent und widerspricht den Vorgaben des

[55] Tz. 4.5.1 (6).

BMBF. Gleiches gilt für die vom TMWWDG geübte Praxis, die Rückeinnahmen für Januar anhand der Jahresabschlussrechnung zu ermitteln. Hier kann ohne weitere Filterung ein „Sammelbecken" für nicht zeitgerecht an den Bund abgeführte Einnahmen entstehen.

(2) Thüringen sowie die weiteren Länder die das IT-Fachverfahren des Landes Mecklenburg-Vorpommern nutzen, haben die Forderung des BMBF aus dem Jahr 2014 nach der gleichzeitigen oder unverzüglichen Gutschrift von Einnahmen mit dem Eingang beim Land sowie nach mindestens zwei Rechenläufen noch nicht umgesetzt. Thüringen hat beispielsweise im Jahr 2017 auf die Fortführung seiner bewährten Verfahrensweise verwiesen. Die geübte Praxis in Thüringen sowie den weiteren betroffenen Ländern genügt damit nach wie vor nicht den Anforderungen. Sie hat zur Folge, dass Einnahmen nicht umgehend mit dem Bund verrechnet werden. Zwischen dem Mitteleingang beim Land und der Verrechnung mit dem Bund können hier mehrere Wochen vergehen, weil monatlich nur ein Rechenlauf stattfindet. Deshalb muss beispielsweise Thüringen seine Pläne, Einnahmen unmittelbar mit dem Bund zu verrechnen, nunmehr unverzüglich umsetzen um die Anforderungen des BMBF zu erfüllen. Alternativ muss es die Voraussetzungen für einen zweiten Rechenlauf schaffen. Es muss hierzu insbesondere gegenüber dem DVZ M-V darauf drängen, dass das IT-Fachverfahren schnellstmöglich an die Vorgaben des BMBF angepasst wird. Andernfalls muss es einen Wechsel zu einem anderen IT-Fachverfahren prüfen, das die Anforderungen des BMBF erfüllt.

(3) Nachdem Thüringen erst einige Jahre nach der Vorgabe des BMBF zur unverzüglichen Gutschrift von Einnahmen gegenüber dem Bund zum IT-Fachverfahren des Landes Mecklenburg-Vorpommern gewechselt ist, haben wir Zweifel an dessen Auswahlentscheidung. Uns ist bewusst, dass ein solcher Wechsel möglicherweise längerfristig vorbereitet worden ist. Allerdings hätte Thüringen hier im Mindesten darauf bestehen müssen, dass erforderliche Anpassungen des IT-Fachverfahrens an Vorgaben des Bundes unverzüglich vorgenommen werden. Es hätte diesen Mangel nicht über Jahre hinnehmen dürfen.

(4) Das BMBF hat den Ländern bereits im Jahr 2014 mitgeteilt, dass eine monatliche Abrechnung seinen Vorgaben nicht genügt. Das TMWWDG hat dennoch gegenüber dem BMBF im Jahr 2017 auf die Fortführung seiner bewährten Verfahrensweise verwiesen. Das BMBF hat dies nicht zum Anlass genommen

gegenüber Thüringen auf der Einhaltung seiner Vorgaben zu bestehen. Es hat nicht nachgefragt,

- weshalb diese nach drei Jahren noch nicht umgesetzt sind,
- ob und wann Thüringen eine Umsetzung plant,
- weshalb die technischen Voraussetzungen noch nicht vorliegen oder
- welche konkreten Umsetzungsprobleme bestehen.

Das BMBF hat dies auch nicht zum Anlass genommen vergleichbare Fragen gegenüber dem Land Mecklenburg-Vorpommern, das Gesellschafter des DVZ M-V ist, zu stellen. Dies war umso wichtiger als das Fachverfahren seinen haushalterischen Vorgaben nicht genügt und deshalb insgesamt sechs Länder die Vorgaben des BMBF möglicherweise nicht erfüllen können.

Im Interesse des Bundes muss das BMBF auch hier seine Aufsichtsfunktion wahrnehmen und die Umsetzung seiner Vorgaben begleiten. Sind Vorgaben nach Jahren noch nicht umgesetzt, so darf sich das BMBF nicht mit pauschalen Begründungen abfinden, sondern muss gezielt nachfragen. Es darf auch nicht, wenn in den Folgejahren bei unveränderter Begründung kein Fortschritt erkennbar ist, dies akzeptieren. Vielmehr muss es darauf drängen, dass (technische) Probleme rasch beseitigt werden, um eine vorgabengemäße Abrechnung gegenüber dem Bund sicherzustellen.

(5) Überdies ist eine transparente und nachvollziehbare Abrechnung von Thüringen gegenüber dem Bund nicht gesichert. Bleiben die Schnellmeldungen aus, so hat das BMBF nach derzeitigem Stand keine anderweitige Erkenntnismöglichkeit.[56]

4.6.3 Empfehlung

(1) Wir haben dem BMBF empfohlen darauf hinzuwirken, dass Thüringen seinen Vorgaben folgt und unverzüglich die Mindestanforderung von zwei Rechenläufen im Monat realisiert. Vorzugsweise sollten künftig Einnahmen, wie bereits angedacht, unmittelbar an den Bund gebucht werden. Hierzu sollte umgehend eine Lösung zum Beseitigen der technischen Probleme gefunden werden.

---

[56] Tz. 2.3.3 (2).

(2) Die weiteren Länder die ebenfalls das IT-Fachverfahren des Landes Mecklenburg-Vorpommern nutzen, sollten eingebunden werden. Auch dort sollte sichergestellt werden, dass diese mindestens zwei Rechenläufe pro Monat vornehmen können. Das BMBF sollte die Umsetzung begleiten und auf eine schnelle Realisierung achten.

(3) Wir haben darum gebeten, uns über den Fortgang der Angelegenheit zu unterrichten.

4.6.4 Stellungnahme

(1) Das TMWWDG hat dargelegt, dass über einen längeren Zeitraum die haushaltstechnischen Voraussetzungen für einen zweiten monatlichen Zahllauf nicht vorlagen. Dies betreffe sowohl Thüringen als auch die weiteren Länder, die sich des Dienstleisters DVZ M-V bedienten. Rückzahlungen würden entsprechend dem Bewirtschaftungsschreiben des BMBF („Rückflüsse auch von den Ausgaben abgesetzt werden") unverzüglich ermittelt und mit dem Mittelbedarf verrechnet. Das TMWWDG werde sich dafür einsetzen, einen zweiten monatlichen Zahllauf zu ermöglichen. Das TLRZ habe die Möglichkeit von zwei Zahlläufen pro Monat bestätigt. Die Umsetzung müsse aber in Zusammenarbeit mit dem DVZ M-V geschehen. Das TLRZ habe zugesagt, diesen Umsetzungsprozess zu begleiten. Das TMWWDG werde das Vorhaben im Blick behalten und das BMBF über die Fortschritte informieren.

(2) Das BMBF hat darauf hingewiesen, dass die Länder bereits im Jahr 2017 die Anzahl der Rechenläufe von seinerzeit einem auf zwei angepasst hätten. Lediglich das DVZ-MV habe diese Vorgabe bisher noch nicht umsetzen können. Die Wahrnehmungskompetenz für die Umsetzung liege allerdings bei den Ländern. Das BMBF werde darauf achten, ob das TMWWDG das Vorhaben „im Blick behält" und es über die erzielten Fortschritte der Umsetzung hin zu zwei Zahlläufen informiere. Wenn erforderlich, werde das BMBF auf die Erfüllung der Vorgabe hinwirken.

4.6.5 Abschließende Würdigung

(1) Das BMBF ist unserer Empfehlung nur teilweise gefolgt. Thüringen will nunmehr die von uns kritisierten Defizite beseitigen. Allerdings liegt dies nicht allein in dessen Hand, sondern überwiegend in der Hand des externen Dienstleisters DVZ-MV. Dies kann noch einige Zeit in Anspruch nehmen. Umso

wichtiger ist es, dass das BMBF die jeweiligen Fortschritte, wie angekündigt, im Blick behält. Es sollte sich regelmäßig anlasslos über den Umsetzungsstand unterrichten lassen.

(2) Offen ist, ob auch in den weiteren fünf Ländern, die dasselbe IT-Fachverfahren nutzen, entsprechende Anpassungen nachvollzogen werden. Das BMBF hat, trotz Kenntnis der Sachlage, in den letzten Jahren gegenüber den Verantwortlichen in den betroffenen Ländern die Defizite des IT-Fachverfahrens nicht beanstandet. Dies war aber geboten, weil die Mängel insgesamt sechs Länder betrafen.

Wir hatten deshalb dem BMBF empfohlen auch die weiteren Länder in die notwendigen Anpassungsprozesse miteinzubeziehen. Hierzu hat es in seiner Stellungnahme zu dieser Prüfungsmitteilung keine Aussagen gemacht.

Es hat aber in seiner Stellungnahme im Bemerkungsverfahren zu dieser Prüfung mitgeteilt, dass es seinerzeit (im Jahr 2017) in seinem Bewirtschaftungsrundschreiben entsprechende Vorgaben gemacht habe. Es habe auch in seinen nachfolgenden jährlichen Bewirtschaftungsrundschreiben ausdrücklich auf die Notwendigkeit von zwei Rechenläufen hingewiesen. Damit sei es seinen Pflichten nachgekommen. Die Wahrnehmungskompetenz liege bei den Ländern. Dennoch werde das BMBF in der kommenden Sitzung der OBLAFBG die Problematik thematisieren. Es werde die betroffenen Länder darauf hinweisen, dass seine Vorgaben zu erfüllen seien. Wir sehen dies nicht als ausreichend an und erkennen keine Gründe für diese Zeitverzögerung. Das BMBF hätte umgehend ein gemeinsames Gespräch mit allen betroffenen Ländern initiieren müssen.

Ziel muss sein, dass auch in den weiteren Ländern künftig monatlich zwei Rechenläufe vorgenommen werden. Hierauf hat das BMBF umgehend hinzuwirken. Wir bitten, uns über das Veranlasste zu berichten.

(3) Wir thematisieren ausgewählte Aspekte im Bemerkungsverfahren. Im Übrigen schließen wir die Prüfung in diesem Punkt ab und behalten uns ein Nachfrageverfahren sowie Kontrollprüfungen in allen betroffenen Ländern vor.

5 Weitere Feststellungen

5.1 Mittelzuweisung innerhalb des Landes

5.1.1 Sachverhalt

(1) Thüringen nutzt für das Haushalts- und Kassenwesen das Landeskassenverfahren und für die Bearbeitung der Anträge nach dem AFBG das IT-Fachverfahren.

(2) Das Fachreferat des Landesverwaltungsamtes muss sicherstellen, dass am Tag des Zahllaufs für die Auszahlungen nach dem AFBG ausreichend Mittel zu Verfügung stehen. Es erstellt deshalb monatlich Abrechnungen und beantragt beim TMWWDG die erforderlichen Haushaltsmittel. Sie sind Grundlage für die Anordnung zur Leistung an die Bundeskasse. Das TMWWDG zeichnet diese Zusammenstellung nach kursorischer Prüfung frei und veranlasst die Buchung. Das TMWWDG weist sodann die Haushaltsmittel über das Landeskassenverfahren dem Landesverwaltungsamt zu.

(3) Das Landesverwaltungsamt hat das TMWWDG auf Schwierigkeiten bei der Mittelzuweisung hingewiesen. Grund sei die praktizierte Verfahrensweise. Das Fachreferat des Landesverwaltungsamtes beantrage beim TMWWDG die Mittelzuweisung. Es könne jedoch, mangels Nutzerrechten, den Mittelverteiler des Landesverwaltungsamtes im Kassenverfahren selbst nicht einsehen. Das Haushaltsreferat des Landesverwaltungsamtes prüfe aber nur anlassbezogen die Mittelverteiler sämtlicher bewirtschafteter Titel. Folge sei ein Informationsdefizit bei dringenden und bereits getätigten Zuweisungen. Das Haushaltsreferat im TMWWDG müsse zudem vor der Mittelverteilung an die Bewirtschafter den Eingang des Zuweisungsschreibens abwarten. Aufgrund von Postlaufzeiten komme es hier teils zu mehrtägigen Verzögerungen. Im Ergebnis könne dies dazu führen, dass Zahlläufe aufgrund nicht ausreichender Mittel im Landeskassenverfahren abgelehnt würden. Das Landesverwaltungsamt bat deshalb das TMWWDG darum, die Zuweisungsschreiben nach Unterzeichnung künftig vorab per E-Mail an das Fachreferat des Landesverwaltungsamtes zu senden. Das TMWWDG war mit dem vorgeschlagenen Verfahren einverstanden.

5.1.2 Würdigung

(1) In Thüringen findet, entgegen den Vorgaben des BMBF, monatlich nur ein Rechenlauf und damit nur ein Zahllauf statt.[57] Mittels Zahllauf werden die bewilligten AFBG-Anträge zur Auszahlung gebracht. Wird ein Zahllauf abgelehnt, so erhalten Antragstellende nicht fristgerecht die bewilligten Leistungen. Möglicherweise müssen sie bis zum Zahllauf des Folgemonats hierauf warten, sofern keine Einzelauszahlung veranlasst wird. Antragstellende sind aber auf regelmäßige Leistungen zur Begleichung ihrer laufenden Kosten mit dem Unterhaltsbeitrag, wie z. B. Miete, angewiesen. Es ist deshalb umso wichtiger, dass am „Zahltag" ausreichend Mittel zur Verfügung stehen.

(2) Nach unserer Auffassung ist die vorgeschlagene Lösung, das Informationsdefizit mittels einer zusätzlichen E-Mail des TMWWDG an das Fachreferat des Landesverwaltungsamtes zu lösen weder zeit- noch sachgerecht. Sie verursacht zusätzlichen Aufwand. Das Fachreferat muss darauf vertrauen, dass das TMWWDG ihm monatlich die E-Mail übersendet und ggf. nachfragen. Eigene, unabhängige, Informationsmöglichkeiten hat es nicht. Grund hierfür sind die fehlenden Nutzerrechte des Fachreferates am Mittelverteiler des Landesverwaltungsamtes. Sie behindern einen durchgängigen Arbeitsprozess. Würden dem Fachreferat des Landesverwaltungsamtes (lesende) Zugriffsrechte hierauf eingeräumt so könnte es sich selbst zeitgerecht die benötigten Informationen verschaffen. Es wäre nicht auf Informationen des TMWWDG angewiesen.

5.1.3 Empfehlung

Wir haben dem BMBF empfohlen, mit dem TMWWDG und dem Landesverwaltungsamt die Mittelzuweisung zu besprechen. Es sollte sie insbesondere darauf hinweisen, dass die bestehenden Defizite einen ordnungsgemäßen Vollzug (zeitgerechte Auszahlung der Leistungen) gefährden können. Das BMBF sollte sie auffordern Maßnahmen zu ergreifen, die einen ordnungsgemäßen Vollzug sichern, z. B. indem dem Fachreferat des Landesverwaltungsamtes ein (lesender) Zugriff auf den Mittelverteiler eingeräumt wird. Es sollte sich über das Veranlasste unterrichten lassen und uns hierüber in seiner Stellungnahme berichten.

---

[57] Tz. 4.6.1 (5).

5.1.4 Stellungnahme

(1) Das TMWWDG hat mitgeteilt, dass die benötigten Mittel, die über die jährlich zur Verfügung gestellten Mittel hinausgehen, im Bedarfsfall zeitgerecht zugewiesen werden könnten. Durch eine effiziente Mittelüberwachung des Fachreferates des Landesverwaltungsamtes und die reibungslose Kommunikation zwischen dem TMWWDG und dem Landesverwaltungsamt sei dies gesichert. Dennoch werde das TMWWDG im Interesse einer Verfahrensvereinfachung darauf hinwirken, dass das Fachreferat des Landesverwaltungsamtes Leserechte auf den Mittelverteiler bekäme.

(2) Das BMBF hat zugesagt, sich regelmäßig beim TMWWDG über die Umsetzung zu informieren.

5.1.5 Abschließende Würdigung

Das BMBF und das TMWWDG sind unserer Empfehlung nachgekommen. Das TMWWDG will sich für die notwendigen Leserechte des Fachreferates des Landesverwaltungsamtes einsetzen. Das BMBF will sich über die noch ausstehende Umsetzung informieren. Wir schließen die Prüfung in diesem Punkt ab. Wir behalten uns ein Nachfrageverfahren sowie eine Kontrollprüfung vor.

5.2 Händische Berechnung von Einnahmen für die Schnellmeldungen

5.2.1 Sachverhalt

(1) Zur Vorbereitung der Schnellmeldungen[58] für das BMBF muss das Landesverwaltungsamt monatlich die Einnahmen ermitteln. Das Landesverwaltungsamt führt dazu eine Excel-Liste, die mit „Schnellmeldung" überschrieben ist. Diese Excel-Liste enthält je Jahr eine Spalte mit dem Eintrag „Meldung 02/Jahr", „Meldung 03/Jahr", usw. und eine Zeile „Jahresabschluss". Sie umfasst die Monate Februar bis Dezember eines jeden Jahres. Weiter finden sich je Monat unter anderem Einträge zu „Gesamteinnahmen", „bereits gemeldet", „verbleiben". In die Spalte „bereits gemeldet" wird der Betrag der Gesamteinnahmen des Vormonats erfasst. Sodann wird für den jeweiligen Schnellmeldungsmonat der bereits gemeldete Betrag (also der Betrag des Vormonats) von den Gesamteinnahmen des aktuellen Schnellmeldungsmonats abgezogen. Dieser Betrag wird als verbleibender Betrag in der Excel-Liste erfasst. Er ist

[58] Vgl. dazu oben Tz. 2.3.1 (4).

identisch mit dem dem BMBF gemeldeten Betrag. Dies ergab ein Vergleich der in der Excel-Liste errechneten Einnahmen mit den im BMBF erhobenen Schnellmeldungen ausgewählter Jahre.

(2) Der in der Zeile Jahresabschluss der Excel-Liste ausgewiesene Betrag, also der Jahresrestbetrag, wird dem BMBF mit der Schnellmeldung des Monats Januar des Folgejahres gemeldet.[59]

5.2.2 Würdigung

Die Ermittlung der Einnahmen ist eine Daueraufgabe. Sie ist für die monatliche Ermittlung des Betriebsmittelbedarfs sowie die monatlichen Schnellmeldungen unerlässlich. Ihre händische Berechnung anhand der Gesamteinnahmen des aktuellen und des vorhergehenden Monats ist weder zeit- noch sachgerecht. Dies bindet unnötig Personal und ist angesichts der schwierigen Personalsituation des Landesverwaltungsamtes nicht nachvollziehbar.

5.2.3 Empfehlung

Wir haben dem BMBF empfohlen, mit dem TMWWDG und dem Landesverwaltungsamt die Ermittlung der Einnahmen zu besprechen. Es sollte sie insbesondere darauf hinweisen, dass dies angesichts der Personalproblematik einen zusätzlichen Aufwand darstellt, der Zeitprobleme im Vollzug nach sich ziehen kann. Das BMBF sollte sie auffordern Maßnahmen zu ergreifen, die einen ordnungsgemäßen Vollzug sichern, z. B. durch eine elektronische Ermittlung der monatlichen Einnahmen. Über das Veranlasste sollte es sich unterrichten lassen und uns hierzu in seiner Stellungnahme berichten.

5.2.4 Stellungnahme

(1) Nach Mitteilung des BMBF haben das TMWWDG und das Landesverwaltungsamt Möglichkeiten einer technischen Ermittlung der Schnellmeldungen besprochen. Es sei vereinbart worden, den hausinternen IT-Dienst des Landesverwaltungsamtes auf die Notwendigkeit einer technischen Lösung aufmerksam zu machen und mit diesem die weiteren Schritte zu besprechen. Weiter habe das TMWWDG zugesagt, dass „es bezüglich der Digitalisierung der Arbeitsprozesse / technische Möglichkeiten den Prüfbericht zum Anlass nehmen

[59] Vgl. hierzu bereits oben Tz. 4.5.1 (6).

werde, verstärkt auf eine Digitalisierung und Vernetzung des AFBG-Vollzugs hinzuwirken."

(2) Das BMBF hat die Absicht des TMWWDG befürwortet, verstärkt auf eine Digitalisierung und Vernetzung des AFBG-Vollzugs hinzuwirken. Über die weiteren Entwicklungen will es sich beim TMWWDG informieren.

5.2.5 Abschließende Würdigung

Das TMWWDG hat erste Schritte eingeleitet, um unsere Empfehlung umzusetzen. Offen ist, ob und wann eine Realisierung möglich ist. Angesichts der unzureichenden Personalsituation im Landesverwaltungsamt ist eine rasche Lösung erforderlich, um das vorhandene Personal zu entlasten. Insofern ist es wichtig, dass sich das BMBF hierüber informiert hält. Wir schließen die Prüfung in diesem Punkt ab und behalten uns ein Nachfrageverfahren sowie eine Kontrollprüfung vor.

5.3 Erstattungsansprüche von Jobcentern

5.3.1 Sachverhalt

(1) Jobcenter gewähren Leistungen zum Lebensunterhalt nach § 1 Absatz 3 Nummer 3 Zweites Buch Sozialgesetzbuch - Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II). ÄfA gewähren mit dem Unterhaltsbeitrag einen Beitrag zur Deckung des Unterhaltsbedarfs nach § 10 Absatz 2 Satz 1 AFBG.

(2) Werden Leistungen nach dem SGB II gewährt, so ist dort der Unterhaltsbeitrag nach dem AFBG als Einkommen zu berücksichtigen.[60] Dies betrifft nicht nur den Zuschuss-, sondern auch den Darlehensanteil.[61]

(3) Wir haben in einer anderen Prüfung ein Schreiben eines Jobcenters vorgefunden, in dem es wie folgt einen Erstattungsanspruch geltend machte:

---

[60] Bundestagsdrucksache 18/8041, S. 34; Bundessozialgericht, Urteil vom 16. Februar 2012, Az. B 4 AS 94/11 R, abrufbar unter https://www.rechtsprechung-im-internet.de/jportal/portal/t/r8v/page/bsjrsprod.psml?pid=Dokumentanzeige&showdoccase=1&js_peid=Trefferliste&documentnumber=9&numberofresults=10&fromdoctodoc=yes&doc.id=KSRE165311505&doc.part=L&doc.price=0.0&doc.hl=1#focuspoint; Neumann, in: Rolfs/Giesen/Kreikebohm/Meßling/Udsching, BeckOK Sozialrecht, 61. Edition, Stand: 1. Juni 2021, § 11a SGB II, Rdnr. 21, abrufbar über beck-online.

[61] Bundessozialgericht, Urteil vom 16. Februar 2012, Az. B 4 AS 94/11 R, abrufbar unter https://www.rechtsprechung-im-internet.de/jportal/portal/t/r8v/page/bsjrsprod.psml?pid=Dokumentanzeige&showdoccase=1&js_peid=Trefferliste&documentnumber=9&numberofresults=10&fromdoctodoc=yes&doc.id=KSRE165311505&doc.part=L&doc.price=0.0&doc.hl=1#focuspoint.

„… zeige ich Ihnen an, dass ich für … und die in Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen … Leistungen nach dem SGB II zahle. … Hiermit mache ich meinen Erstattungsanspruch nach §§ 102ff. SGB X[62] geltend."

Das dortige AfA lehnte den Erstattungsanspruch des Jobcenters ab. Es wies zur Begründung darauf hin: „… Für die Förderung mit dem einkommensabhängig gewährten Unterhaltsbeitrag ist die Einordnung als Sozialleistung im engeren Sinne umstritten. Da der Unterhaltsbeitrag allerdings gerade nur als Beitrag zur Deckung des Unterhaltsbedarfs geleistet wird, dient er nicht wie die Sozialleistung der sozialen Grundsicherung. Darüber hinaus findet § 68 SGB I[63], der die dem Sozialgesetzbuch gleichgestellten Gesetze regelt (z. B. das BAföG) über § 27a AFBG keine Anwendung. Die Norm ist vom Anwendungsbereich ausgenommen. Das Erstattungsrecht nach den §§ 102 ff. SGB X[64] ist im Bereich des AFBG somit grundsätzlich nicht anwendbar. Ihrem Erstattungsanspruch … kann daher nicht entsprochen werden."

(4) Auch im Landesverwaltungsamt haben wir ein Schreiben eines Jobcenters erhoben mit dem dieses folgenden (identischen) Erstattungsanspruch geltend machte: „… zeige ich Ihnen an, dass ich für … und die in Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen … Leistungen nach dem SGB II zahle. …. Hiermit mache ich meinen Erstattungsanspruch nach §§ 102ff. SGB X[65] geltend."

Das Landesverwaltungsamt teilte hierzu dem Jobcenter mit: „Vor dem Hintergrund Ihres Schreibens … haben wir den Zuschuss zum Unterhaltsbeitrag … einbehalten. Wir bitten … um Bezifferung Ihres Erstattungsanspruches." In der Folge zahlte das Landesverwaltungsamt einen Teilbetrag an das Jobcenter aus und den verbleibenden Betrag an die/den Antragstellende(n).

Im Aufsichtsbericht für das Berichtsjahr 2019 berichtete das TMWWDG über diesen Fall. Das Landesverwaltungsamt habe es um eine rechtliche Einschätzung des Sachverhalts und der beabsichtigten Antwort an das Jobcenter gebeten. Das TMWWDG hat die Rechtsauffassung des Landesverwaltungsamtes in seinem Bericht bestätigt.

---

62 Zehntes Buch Sozialgesetzbuch - Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz.
63 Erstes Buch Sozialgesetzbuch - Allgemeiner Teil.
64 Zehntes Buch Sozialgesetzbuch - Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz.
65 Zehntes Buch Sozialgesetzbuch - Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz.

(5) Das Zehnte Buch Sozialgesetzbuch – Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz - (SGB X) findet im AFBG, gemäß § 27a AFBG, Anwendung. Dies ist, nach der Gesetzesbegründung, „angesichts des Sozialleistungscharakters des AFBG bei der Förderung zum Lebensunterhalt" geboten.[66]

5.3.2 Würdigung

(1) Zwei ÄfA haben hier über identische Erstattungsansprüche von Jobcentern abweichend entschieden. Während das eine AfA einen Erstattungsanspruch ablehnte, gab das Landesverwaltungsamt ihm statt. Allerdings nur hinsichtlich des Zuschussanteils des Unterhaltsbeitrags. Ein bundeseinheitlicher Vollzug ist insoweit nicht gegeben.

(2) Jobcenter und ÄfA gewähren Leistungen zum Lebensunterhalt. Für das AFBG ergibt sich dies auch aus der Gesetzesbegründung zu § 27a AFBG. Personen können deshalb möglicherweise von zwei Stellen für einen identischen Lebenssachverhalt parallel Leistungen beziehen, wenn Mitteilungspflichten missachtet werden. Hierdurch können sich Rückforderungsansprüche gegen diese Personen ergeben. Sie sind oftmals schwer zu realisieren. Das Nutzen von Aufrechnungsmöglichkeiten oder das Geltend machen von Erstattungsansprüchen ist erfolgversprechender.

5.3.3 Empfehlung

Wir haben dem BMBF empfohlen, Vollzugshinweise zur Bearbeitung von Erstattungsansprüchen von Jobcentern zu erstellen, um einen bundeseinheitlichen Vollzug zu sichern. Doppelleistungen seien auszuschließen und eine effektive Forderungsrealisierung sicherzustellen. Wir haben darum gebeten, uns die Hinweise zu übersenden.

5.3.4 Stellungnahme

Der BMBF will unsere Feststellungen auf der kommenden Sitzung der OBLAFBG besprechen und einen bundeseinheitlichen Vollzug sicherstellen. Es hat zugesagt, uns über Hinweise und Regelungen betreffend Erstattungsansprüchen von Jobcentern in Kenntnis zu setzen.

---

[66] Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetzes (1. AFBG-ÄndG), Bundestagsdrucksache 14/7094, S. 21.

5.3.5 Abschließende Würdigung

Das BMBF folgt unserer Empfehlung. Wir schließen die Prüfung in diesem Punkt ab. Wir bitten, uns über das Ergebnis der Sitzung der OBLAFBG unaufgefordert zu unterrichten. Weiter bitten wir, uns mögliche Vollzugshinweise zu übersenden. Wir behalten uns ein Nachfrageverfahren vor. Die Thematik werden wir in künftigen Prüfungsverfahren weiterverfolgen.

6 Gesamtwürdigung

(1) Ziel des AFBG ist es, die höherqualifizierende Berufsbildung in Deutschland zu stärken, um dem Fachkräftemangel zu begegnen. Dieses Ziel kann nur erreicht werden, wenn Leistungen nach dem AFBG diejenigen rechtzeitig erreichen, die die Anspruchsvoraussetzungen erfüllen und nachweisen und diese Personen nicht aus finanziellen Gründen von einer Aufstiegsfortbildung absehen müssen. Die Zielerreichung ist durch einen ordnungsgemäßen Vollzug und eine ordnungsgemäße Bundes- und Fachaufsicht abzusichern.

Insbesondere die Bundesaufsicht steht hierbei systembedingten Schwierigkeiten gegenüber. Die Länder tragen die beim Vollzug des AFBG entstehenden Verwaltungskosten. Sie sind deshalb an einem möglichst kostengünstigen Vollzug interessiert. Ein kostengünstiger Vollzug ist aber nicht in jedem Fall auch ein geeigneter Vollzug. Einsparungen im Personal- oder IT-Bereich können vielmehr die Interessen aller Beteiligten gefährden:

- Sie gefährden das Interesse des Bundes, der das AFBG weit überwiegend finanziert. Sein Ziel ist es, dass Leistungen nach dem AFBG Antragstellende rechtzeitig erreichen. Eine Aufstiegsfortbildung soll nicht durch Vollzugsdefizite gefährdet werden, wenn Antragstellende beispielsweise nicht über die notwendigen Eigenmittel verfügen.
- Sie stehen auch dem Interesse der bildungswilligen Bürgerinnen und Bürger entgegen, die bei Erfüllung der Antragsvoraussetzungen einen Anspruch auf zeitgerechte Leistungen haben.
- Zudem gefährden sie die Anstrengungen des Bundes und der Länder zur Fachkräftegewinnung und -sicherung.
- Auch dem Interesse des Bundes an einer unverzüglichen und effektiven Forderungsverfolgung werden sie nicht gerecht. Überzahlte Beträge

müssen umgehend wieder den Haushalten zufließen. Nachdem den Ländern nur 22 % der Rückeinnahmen zustehen, ist die oft mit erheblichem Aufwand verbundene Einnahmeerzielung nur für den Bund nicht aber für die Länder von vorrangigem Interesse.

Dem BMBF als Bundesaufsicht obliegt es, diesen Interessen gegenüber den Ländern Geltung zu verschaffen, sie auf ihre Pflichten hinzuweisen und sie zu einer ordnungsgemäßen Aufgabenwahrnehmung anzuhalten.

(2) Unsere Erhebungen haben gezeigt, dass in Thüringen im Bereich des AFBG erhebliche personelle Defizite sowohl auf Seiten der Fachaufsicht als auch auf der Vollzugsseite bestehen. Eine ordnungsgemäße Aufgabenwahrnehmung war zum Zeitpunkt unserer örtlichen Erhebungen nicht gesichert.

(3) Im TMWWDG bestehen seit Jahren Personalprobleme. Mindestens in den letzten acht Jahren gab es einen erheblichen personellen Wechsel. Die Überlastungsanzeigen sollen auf diese Arbeitsbedingungen aufmerksam machen. Sie weisen in der Zusammenschau mit den von uns festgestellten Mängeln (fehlende Übermittlung von Schnellmeldungen, verspätete Aufsichtsberichte, unregelmäßige und vorrangig anlassbezogene Vor-Ort-Kontrollen, überwiegend anlassbezogene Fachaufsichtsmaßnahmen) auf eine anhaltende Unterbesetzung des Fachreferats, insbesondere im Bereich des AFBG, hin. Auch der kurzzeitige Einsatz von Mitarbeitenden anderer Referate für Aufgaben im Bereich des AFBG stützt dies. Eine kontinuierliche und anlassunabhängige fachaufsichtliche Begleitung des Vollzugs war dadurch nicht gewährleistet.

Beim Landesverwaltungsamt selbst haben sich ebenfalls Personalprobleme aufgebaut. Dies war den Verantwortlichen bekannt. Allerdings haben sie die Situation weder dauerhaft beobachtet noch effektiv gegengesteuert. Verschärft wird die Situation noch durch aufwändige manuelle Bearbeitungsprozesse, weil es unter anderem an einer elektronischen Schnittstelle fehlt.

In der Gesamtschau deutet dies darauf hin, dass auch Thüringen an einem möglichst geringen finanziellen Aufwand für den Vollzug des AFBG interessiert ist.

(4) Das BMBF hätte dem frühzeitig entgegenwirken müssen. Es hätte die Personalwechsel und Vakanzen im TMWWDG,

- die sich aus den Aufsichtsberichten und dem dazu geführten Schriftverkehr ergeben,
- die Personalprobleme, die auf der Sitzung der OBLAFBG im Jahr 2013 offenbar wurden,
- das Personalproblem im Jahr 2015, das im Zusammenhang mit den Schnellmeldungen bekannt wurde sowie
- die überwiegend anlassbezogene Aufgabenwahrnehmung, wie sie sich aus den Aufsichtsberichten ergibt,

in der Gesamtschau betrachten müssen. Sie zeigt, dass offensichtlich bereits seit Jahren eine geordnete Fachaufsicht in Thüringen nicht gesichert ist. Dem hätte das BMBF nachgehen müssen, um seiner Forderung aus dem Jahr 2011 nach einer angemessenen Personalausstattung in den die Rechts- und Fachaufsichtführenden Stellen Geltung zu verschaffen. Es hat dies, nach Aktenlage, aber nicht getan.

Hinweise auf Personalprobleme im Landesverwaltungsamt ergeben sich insbesondere aus dem Aufsichtsbericht des TMWWDG für das Berichtsjahr 2019 an das BMBF. Das BMBF ist auch diesen, nach Aktenlage, nicht nachgegangen. Angesichts des Hinweises auf eine „äußerst problematische Personalsituation" im Landesverwaltungsamt hätte es jedoch tätig werden müssen. Es hätte klären müssen, ob Thüringen einen ordnungsgemäßen Gesetzesvollzug des AFBG gewährleisten kann.

Uns ist bekannt, dass das BMBF bei der Wahrnehmung der Bundesaufsicht hinsichtlich der Ressourcensteuerung in den Ländern nur einen begrenzten Handlungsspielraum hat.[67] Gleichwohl kann es nicht über Jahre eine Situation wie in Thüringen hinnehmen. Vielmehr muss es als Bundesaufsicht kontinuierlich über die Aufgabenwahrnehmung in den Ländern wachen und diese aktiv begleiten. Bei Hinweisen auf Defizite muss es sich ggf. vor Ort über die Sachlage informieren und/oder die Fachaufsicht – nach vorherigem Einvernehmen – unterstützen oder an Vor-Ort-Kontrollen teilnehmen. Gegebenenfalls muss es die andauernden Defizite in einem Land auch nach außen transparent machen. Dies hat es versäumt.

---

[67] Tz. 1.4.

(5) Wir haben erwartet, dass das BMBF unsere vorstehenden Hinweise und Feststellungen zum Anlass nimmt, um nunmehr mit den verantwortlichen Stellen in Thüringen die Lage zu erörtern:

- Das BMBF sollte mit dem TMWWDG besprechen, inwieweit sich dort aktuell Personalprobleme fortsetzen und welche Maßnahmen es bereits ergriffen hat oder plant, um eine ordnungsgemäße Aufgabenwahrnehmung im AFBG sicherzustellen.
- Weiter sollte das BMBF klären, ob und welche Pläne und Perspektiven seitens des Landes bestehen, um die Situation im Landesverwaltungsamt zu verbessern.
- Wir haben auch erwartet, dass das BMBF die Situation im Landesverwaltungsamt in den kommenden Jahren im Blick behält und sich regelmäßig hierüber informiert.

Ziel muss die dauerhafte Sicherung eines ordnungsgemäßen Vollzugs (einschließlich Forderungsmanagement) und einer effektiven anlasslosen Fachaufsicht sein.

Wir haben darum gebeten, uns über die Gesprächsergebnisse und das von Thüringen Veranlasste zu unterrichten. Ebenso haben wir das BMBF gebeten, uns zu den einzelnen Empfehlungen dieser Prüfungsmitteilung jeweils zu berichten, ob und ggf. wie es auf die Unterrichtung durch das TMWWDG reagiert hat oder welche Reaktionen/Maßnahmen es plant.

Das BMBF sollte zudem in seinen Beiträgen zu den Fortschrittsberichten verstärkt auf länderspezifische Mängel eingehen und diese sowie das betroffene Land auch konkret benennen. Es sollte hierüber sowie über die von ihm ergriffenen Maßnahmen berichten. Ebenso sollte es berichten, inwieweit die Leitlinie zur Bundesaufsicht hilfreich ist, um diese Fälle zu lösen und inwieweit deren Ergänzung oder Anpassung erforderlich ist. Nur mit einem solchen Praxisbezug kann die Leitlinie zur Bundesaufsicht weiterentwickelt werden, um die Bundesaufsicht zu stärken.

(6) Das BMBF hat darauf hingewiesen, dass das AFBG in Bundesauftragsverwaltung von den Ländern ausgeführt werde. Als geeignete Instrumente zur Wahrnehmung der Bundesaufsicht in diesen Fällen benenne die Leitlinie unter anderem

- die Möglichkeit zur Sicherstellung eines bundesweiteinheitlichen Gesetzesvollzugs Empfehlungen auszusprechen,
- die Zusammenarbeit in Gremien (z. B. durch Bund-Länder-Tagungen),
- das Verlangen von Berichten oder die Vorlage der Akten,
- das Unterrichtungsersuchen sowie Vor-Ort-Kontrollen des Bundes in Landesbehörden.

Diese Instrumente wende das BMBF im AFBG an.
Zweimal im Jahr fänden Sitzungen mit den für das AFBG zuständigen Obersten Landesbehörden und AFBG-Vollzugsbehörden (OBLAFBG) statt. In diesen Besprechungen würden alle für einen bundeseinheitlichen Gesetzesvollzug relevanten Themen mit den Ländern diskutiert, Empfehlungen ausgesprochen und entschieden. Getroffene Vereinbarungen und Absprachen würden in Protokollen festgehalten, die von den Ländern an die Ämter zur Sicherung eines einheitlichen Vollzugs weitergeleitet würden. In der sogenannten AFBG-Fachkommission würden zudem die AFBG-Antragsformulare bundeseinheitlich geprüft und aktualisiert.
Zu allen relevanten Fragestellungen mit Auswirkungen auf den bundeseinheitlichen AFBG-Vollzug nehme der Bund umfangreiche Abfragen in den Ländern vor. Diese würden ausgewertet, um Problemstellungen im Vollzug entgegenzuwirken oder zu lösen sowie bundeseinheitliche Vollzughinweise zu erlassen. Darüber hinaus berichteten die Länder dem BMBF jährlich in den Aufsichtsberichten über ihre Fachaufsicht, ihre Vor-Ort-Kontrollen und deren Ergebnisse. Zweimal im Jahr nehme das BMBF in zwei Ländern eigene Informationsbesuche wahr, um sich über Vollzugsfragen und landesspezifische AFBG-Fragen zu informieren. Damit solle der bundeseinheitliche Vollzug gestärkt werden. Das BMBF lasse sich zudem in Einzelfällen und bei allgemeinen Fragen zum AFBG, z. B. aufgrund einer Bürgeranfrage oder einer Petition, über den konkreten Sachverhalt vom betroffenen Land oder bei einer AFBG-Fragestellung von bundesweiter Bedeutung eine Stellungnahme oder umfassende Informationen zukommen. Sofern es die personellen Kapazitäten erlaubten, nehme das BMBF im Einvernehmen mit den Obersten Landesbehörden auch an Schulungen für im Gesetzesvollzug tätige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Ländern teil. Die von der Bundesregierung in ihrer Leitlinie vorgegebenen Instrumente zur Bundesaufsicht wende das BMBF daher konsequent an und setze sie um.

(7) Aufgrund unserer Prüfungsmitteilung werde das BMBF die Länder an die notwendige Qualität der eigenen Fachaufsicht und des entsprechenden Berichtswesens erinnern. Diese seien ggf. auch mit detaillierten Maßstäben und standardisierten Schwerpunkten zu versehen. Das BMBF werde darauf hinwirken, dass die Länder das Berichtswesen zur eigenen Fachaufsicht gegenüber dem Bund weiter schärfen. Es werde die entsprechenden Vordrucke überarbeiten und mit Leitlinien zur Befüllung versehen. Zugleich werde das BMBF Schwerpunktthemen für die Vor-Ort Prüfungen der Länder im darauffolgenden Jahr setzen. Daraus ließen sich ggf. weitergehende übergeordnete Feststellungen ermöglichen.

Das BMBF werde unserer Anregung folgen und Thüringen bitten, seine Fachaufsicht entsprechend zu intensivieren und Maßnahmen zur Prozessoptimierung zu ergreifen. Darüber hinaus werde es unsere Prüfungsergebnisse mit allen Ländern auf der kommenden Sitzung der OBLAFBG erörtern. Auch den von uns erbetenen Unterrichtungen werde es nachkommen.

(8) Das BMBF, wie auch das TMWWDG, sind vielfach unseren Empfehlungen gefolgt. Vereinzelt haben sie diese bereits umgesetzt. Zu anderen Empfehlungen haben sie Maßnahmen ergriffen oder eingeleitet, um sie später umzusetzen oder solche Maßnahmen angekündigt. Das BMBF hat zudem zugesagt, die weitere Entwicklung in Thüringen im Blick zu behalten.

Sowohl das BMBF als auch das TMWWDG sind nunmehr um eine Lösung der massiven Probleme in Thüringen bemüht. Wir erwarten, dass dies mit dem gebotenen Nachdruck verfolgt wird. Wir erwarten auch, dass das BMBF gegebenenfalls auf Thüringen einwirkt, damit es die Zusagen tatsächlich einhält. Unsere weitestgehend noch offenen Empfehlungen muss das Land umsetzen.

Das BMBF sollte sich kontinuierlich und anlasslos Berichte zum Umsetzungsstand erstatten lassen, um sich informiert zu halten. Bei Bedarf sollte es das Gespräch mit den verantwortlichen Stellen in Thüringen suchen.

Hinweise, wie das BMBF eine vergleichbare Situation wie in Thüringen künftig verhindern will, enthält die Stellungnahme nicht. Das BMBF hatte sich, obwohl ihm die Fakten bekannt waren, weder über die Situation vor Ort, noch deren Gründe oder ergriffene oder beabsichtigte Maßnahmen informiert. Das BMBF muss aber Schritte vorsehen, mit denen es Defizite künftig frühzeitig erkennen

und angemessen darauf reagieren kann. Nur so ist eine ordnungsgemäße Aufgabenwahrnehmung möglich.

(9) Wir schließen die Prüfung ab. Zu den nicht oder nicht vollständig erledigten Empfehlungen behalten wir uns ein Nachfrageverfahren und eine Kontrollprüfung vor. Ausgewählte Aspekte verfolgen wir in einem Bemerkungsverfahren weiter.

Ehmann Dr. Keller