



Bericht

an den Haushaltsausschuss
des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

Pandemiebedingt erweitertes Kurzarbeitergeld

Beratende Hinweise zum Entwurf eines Gesetzes zur Beschäftigungssi-
cherung infolge der COVID-19-Pandemie und zu den Verordnungen über
die Bezugsdauer für das Kurzarbeitergeld und Erleichterungen der Kurz-
arbeit

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne
des § 96 Abs. 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internet-
seite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: VI 4 - 2020 - 0866

Bonn, den 11. November 2020

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Ausgangslage	5
1.1	Konjunkturelles Kurzarbeitergeld mit wichtiger Brückenfunktion	5
1.2	Erleichterte Voraussetzungen und verlängerte Bezugsdauer zur Abfederung der Folgen der COVID-19-Pandemie auf den Arbeitsmarkt	6
1.3	Prüfung des Bundesrechnungshofes	7
2	Erhebliche Belastung für den Bundeshaushalt in nicht absehbarer Größenordnung	7
2.1	Entwicklung der Kurzarbeit	7
2.2	Ausgabenentwicklung	9
2.3	Würdigung und Empfehlungen	11
2.4	Stellungnahmen von BMAS und Bundesagentur	11
2.5	Abschließende Würdigung	13
3	Attraktive Rahmenbedingungen begünstigen Fehlanreize	14
3.1	Entwicklung der Regelungen des BMAS	14
3.2	Vereinfachte Bewilligungs- und Abrechnungsverfahren bei der Bundesagentur	15
3.3	Würdigung und Empfehlungen	16
3.4	Stellungnahmen des BMAS und der BA	18
3.5	Abschließende Würdigung	18
4	Stärkerer Fokus auf eine frühzeitige und wirksame Missbrauchsbekämpfung erforderlich	19
4.1	Maßnahmen der Bundesagentur gegen Leistungsmissbrauch	19
4.2	Erste Erkenntnisse zum Leistungsmissbrauch	21
4.3	Würdigung und Empfehlungen	21
4.4	Stellungnahmen des BMAS und der Bundesagentur	22
4.5	Abschließende Würdigung	23
5	Fazit	23

0 Zusammenfassung

- 0.1 Konjunkturelles Kurzarbeitergeld erweist sich in der COVID-19-Pandemie als wesentliches Stabilisierungsinstrument des Arbeitsmarktes. Dem Bundesrechnungshof ist die Bedeutung bewusst, die die Verlängerung der Sonderregelungen zum Kurzarbeitergeld für die Abfederung der Pandemiewirkungen gerade angesichts der erneut gestiegenen Infektionszahlen hat. Mit diesem Bericht will er aufgrund erster Prüfungserkenntnisse und früherer Prüfungserfahrungen einige Hinweise für die weitere Gestaltung geben und auf potenzielle Risiken hinweisen. Das BMAS und die Bundesagentur haben zum Entwurf des Berichts Stellung genommen. Ihre Stellungnahmen sind in den Bericht eingeflossen.
- 0.2 Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, dass das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) mehr Transparenz zur Inanspruchnahme des Kurzarbeitergelds und zu den damit verbundenen Ausgaben herstellt.
- 0.3 Insbesondere die vollumfängliche Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge und das erhöhte Kurzarbeitergeld ab dem vierten und achten Monat des Bezugs machen das Instrument „Kurzarbeitergeld“ nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes attraktiver und damit auch anfälliger für Mitnahmeeffekte und Missbrauch. Vereinfachte Antrags- und Abrechnungsverfahren und reduzierte Kontrollen können Fehlansätze setzen und Fehlentwicklungen begünstigen.
- 0.4 Der Bundesrechnungshof hat dem BMAS und der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) außerdem empfohlen, die Auswirkungen der erweiterten Kurzarbeitsregelungen sorgfältig zu analysieren. Sie sollten dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) über ihre Erkenntnisse berichten. Dies würde eine rasche Anpassung der Sonderregelungen ermöglichen, sobald sie nicht mehr erforderlich sind oder Fehlentwicklungen erkennbar werden.
- 0.5 Die Bundesagentur muss stärker erkennbar machen, wie sie den Risiken vorbeugen will, die mit den vereinfachten Antrags- und Abrechnungsverfahren einhergehen. Die Bundesagentur sollte hierzu ihr angekündigtes Konzept für die Abschlussprüfungen des pandemiebedingt

erweiterten Kurzarbeitergeldes rasch fertigstellen und die geplanten Sonderprüfgruppen umgehend einrichten. Dem Haushaltsausschuss sollte sie über ihre Bemühungen zur Bekämpfung und Prävention von Missbrauch berichten.

1 Ausgangslage

1.1 Konjunkturelles Kurzarbeitergeld mit wichtiger Brückenfunktion

Konjunkturelles Kurzarbeitergeld erwies sich nach übereinstimmender Auffassung von Politik und Wissenschaft zuletzt in der Finanzkrise des Jahres 2009 als wesentliches Stabilisierungsinstrument des Arbeitsmarktes.¹ Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) hielt bereits im Mai 2020 fest, dass die COVID-19-Pandemie die Wirtschaft und den Arbeitsmarkt deutlich härter treffe als die Finanzkrise von 2009. Während damals vor allem das verarbeitende Gewerbe Kurzarbeitergeld in Anspruch nahm, sind nun wesentlich mehr Branchen betroffen, darunter insbesondere auch das Dienstleistungsgewerbe.

Dennoch hat sich die Zahl der Entlassungen im Vergleich zur Kurzarbeitsnutzung bislang in Grenzen gehalten. Die Betriebe waren ganz überwiegend gewillt, ihr Personal zu halten.² Dies bestätigt die Wirksamkeit des Instruments der Kurzarbeit in der ersten Phase der COVID-19-Pandemie in den Monaten April und Mai.

Die wirtschaftlichen Auswirkungen der für den November 2020 beschlossenen Eindämmungsmaßnahmen werden allerdings auch erneut den Arbeitsmarkt treffen. Selbst wenn dieser nach Einschätzung des IAB relativ robust bleibt, könnten in der Folge über 100 000 Jobs kurzfristig verloren gehen. Die Zahl der Kurzarbeitenden wird möglicherweise wieder deutlich steigen.³ Kurzarbeitergeld soll einen vorübergehenden Arbeitsausfall mit Entgeltausfall ausgleichen. Es hat damit eine Brückenfunktion.

Die Verlängerung der Bezugsdauer kann auch im Einzelfall dazu beitragen, schwierige Umstrukturierungsprozesse abzufedern. Das konjunkturelle Kurzarbeitergeld ist aber kein zielgerichtetes Instrument zur Förderung des

¹ Siehe zum Überblick Will, Henner 2010: Kurzarbeit als Flexibilisierungsinstrument Hemmnis strukturellen Wandels oder konjunkturelle Brücke für Beschäftigung? Düsseldorf (WSI).

² Gehrke, Britta; Weber, Enzo (2020): Kurzarbeit, Entlassungen, Neueinstellungen: Wie sich die Corona-Krise von der Finanzkrise 2009 unterscheidet, In: IAB-Forum 28. Mai 2020, <https://www.iab-forum.de/kurzarbeit-entlassungen-neueinstellungen-wie-sich-die-corona-krise-von-der-finanzkrise-2009-unterscheidet/>, Abrufdatum: 30. Oktober 2020.

³ Bauer, Anja; Weber, Enzo (2020): Einschätzung des IAB zur wirtschaftlichen Lage – Oktober 2020, In: IAB-Forum 29. Oktober 2020, <https://www.iab-forum.de/einschaetzung-des-iab-zur-wirtschaftlichen-lage-oktober-2020/>, Abrufdatum: 30. Oktober 2020.

Strukturwandels. Es kann nicht verhindern, dass am Ende auch Arbeitsplätze verloren gehen. Je länger der Bezug von Kurzarbeitergeld andauert, desto höher ist das Risiko, dass die dabei eingesetzten Mittel ihr Ziel nicht erreichen, sondern Anpassungsprozesse verzögern. Bei Entscheidungen über die Verlängerung und weitere Erleichterungen bei der Kurzarbeit muss diese Möglichkeit berücksichtigt werden. Die aktuellen Entscheidungen haben daher eine andere Qualität als die unmittelbare Krisenreaktion im Frühjahr 2020.

1.2 Erleichterte Voraussetzungen und verlängerte Bezugsdauer zur Abfederung der Folgen der COVID-19-Pandemie auf den Arbeitsmarkt

Betriebe können Kurzarbeitergeld aus konjunkturellen Gründen bei der Bundesagentur beantragen, wenn ein erheblicher Arbeitsausfall mit Entgeltausfall vorliegt, der nicht vermeidbar und vorübergehend ist.⁴ Die Beschäftigten oder deren Vertretung müssen der Einführung von Kurzarbeit zugestimmt haben. Die Bundesagentur leistet für den Arbeitsausfall einen Lohnersatz, der aus der Arbeitslosenversicherung finanziert wird. Auch in einer wirtschaftlich schwierigen Zeit können Beschäftigte so ihre Arbeitsplätze und Betriebe ihr eingearbeitetes Personal behalten.

Die besondere Situation durch die COVID-19-Pandemie hat dazu geführt, dass die Regelungen zum Kurzarbeitergeld im Laufe des Jahres 2020 zum Teil neu gefasst wurden. Erleichterte Voraussetzungen und eine verlängerte Bezugsdauer sollen die Folgen der Krise abmildern. Darauf zielen auch der „Entwurf eines Gesetzes zur Beschäftigungssicherung infolge der COVID-19-Pandemie“, der dem Parlament zurzeit vorliegt, und die im Herbst 2020 neu gefassten Verordnungen über die Bezugsdauer für das Kurzarbeitergeld und Erleichterungen der Kurzarbeit (siehe auch Tz. 3).

Die Bundesregierung rechnet für das Jahr 2021 mit Mehrausgaben von schätzungsweise 5 Mrd. Euro für die neuen Regelungen (siehe auch Tz. 2.2). Insgesamt sollen die Ausgaben für Kurzarbeitergeld und die Erstattung von Sozialversicherungsbeiträgen im Jahr 2021 gut 6 Mrd. Euro umfassen.

⁴ § 96 SGB III. Über das konjunkturell bedingte Kurzarbeitergeld hinaus gibt es auch ein Saison-Kurzarbeitergeld (§ 101 SGB III), das nur Betriebe des Baugewerbes in der Schlechtwetterzeit erhalten. Transferkurzarbeitergeld (§ 111 SGB III) kann zur Vermeidung von Entlassungen und zur Verbesserung der Vermittlungschancen bei Betriebsänderungen beantragt werden, die einen Personalabbau nach sich ziehen.

1.3 Prüfung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof prüft die Gestaltung und Umsetzung des pandemiebedingt erweiterten Kurzarbeitergeldes. In einer ersten Phase hat er vor allem die Rahmenbedingungen zur Inanspruchnahme von Kurzarbeitergeld, mögliche Folgen der Neuregelungen, die Vorkehrungen der Bundesagentur zur Prävention und Bekämpfung des Missbrauchs sowie die Entwicklung der Ausgaben analysiert. Im Anschluss wird er unter Einbeziehung konkreter Zahlungsfälle vertiefend weiter prüfen.

Dem Bundesrechnungshof ist die Bedeutung bewusst, die die Verlängerung der Regelungen gerade angesichts der erneut gestiegenen Infektionszahlen zur Abfederung der Pandemiewirkungen auf den Arbeitsmarkt hat. Er erinnert zugleich daran, dass mit dem Einsatz dieses Instruments Ausgaben für den Bund in außerordentlicher Höhe verbunden sind, deren Wirksamkeit durch Missbrauch und Mitnahmeeffekte beeinträchtigt werden können. Mit diesem Bericht will er aufgrund erster Prüfungserkenntnisse und früherer Prüfungserfahrungen einige Risiken aufzeigen, die das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und die Bundesagentur beim weiteren Umgang mit dem pandemiebedingt erweiterten Kurzarbeitergeld berücksichtigen sollten. Er greift dabei auch Hinweise auf, die der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) dem BMAS im regierungsinternen Beteiligungsverfahren gegeben hat.

Das BMAS und die Bundesagentur nahmen am 5. November 2020 zum Entwurf des Berichtes Stellung. Der Bundesrechnungshof hat die Stellungnahmen berücksichtigt.

2 Erhebliche Belastung für den Bundeshaushalt in nicht absehbarer Größenordnung

2.1 Entwicklung der Kurzarbeit

Die Bundesagentur wies in ihrer Statistik im April 2020 rund 625 000 Anzeigen über Arbeitsausfall aus. Im Februar 2020 verzeichnete die Bundesagentur lediglich knapp 2 000 Anzeigen.⁵ Die Zahl der Beschäftigten, die Kurzarbeitergeld bezogen haben, erreichte im April 2020 nach derzeitiger Hochrechnung der Bundesagentur mit rund sechs Millionen einen historischen Höchststand

⁵ Statistik der Bundesagentur, Stand: 30. September 2020.

(siehe Tabelle 1). Die Entwicklung zeigt, dass sich die Zahl bereits wieder auf zuletzt hochgerechnete 2,6 Mio. Kurzarbeitende im August 2020 reduziert hat. Da die COVID-19-Pandemie nicht überwunden ist, besteht eine hohe Unsicherheit hinsichtlich der zukünftigen Entwicklung. Man muss angesichts des teilweisen „Lockdowns“ im November 2020 damit rechnen, dass die Zahl der Kurzarbeitenden erneut steigt.

Tabelle 1: Zahl der Kurzarbeitenden und kurzarbeitende Betriebe – Deutschland – (Konjunkturelles Kurzarbeitergeld)

Berichtsmonat	Betriebe	Kurzarbeitende
Januar 2020	4 343	133 198
Februar 2020	4 694	133 924
März 2020	342 427	2 579 666
April 2020	609 682	5 995 429
Mai 2020	536 523	5 687 726
Juni 2020	413 675	4 423 135
Juli 2020	328 560	3 317 180
August 2020	309 835	2 580 837

Quelle: Statistik der Bundesagentur – Realisierte Kurzarbeit (Hochrechnungen)
Stand: 29. Oktober 2020

Bei einer Befragung des IAB im August 2020 gaben 45 % der Betriebe in Deutschland an, sie hätten wegen der COVID-19-Pandemie Kurzarbeit angezeigt. 35 % hatten das Kurzarbeitergeld tatsächlich in Anspruch genommen. Die Branche, die mit großem Abstand am häufigsten Kurzarbeitergeld beantragt hatte, war das Gastgewerbe (63 %). Nach dem Gastgewerbe beantragten insbesondere der Groß- und Einzelhandel einschließlich Instandhaltung von Kfz (43 %), das Verarbeitende Gewerbe (40 %), das Bildungs- und Sozialwesen (38 %) und der Bereich Verkehr und Lager (37 %) Kurzarbeitergeld.⁶

Die Statistik der Bundesagentur weist die branchenbezogene Betroffenheit im Zeitvergleich aus. Eine Auswertung des Bundesrechnungshofes hat ergeben, dass insbesondere größere Betriebe der Metallerzeugung und Metallbearbeitung und der Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenteilen mit durchschnittlich über 100 Kurzarbeitenden betroffen waren.⁷

⁶ IAB Betriebsbefragung „Betriebe in der Covid-19-Krise“, Welle 1, August 2020.

⁷ Tabelle siehe Anlage zum Bericht.

2.2 Ausgabenentwicklung

Die Ausgaben für das Kurzarbeitergeld sind im Haushalt der Bundesagentur veranschlagt. Für das Jahr 2020 weist der Haushaltsplan der Bundesagentur ein Soll von 255 Mio. Euro für Leistungen bei konjunktureller Kurzarbeit aus.⁸ Die tatsächlichen Ausgaben im Jahr 2020 werden pandemiebedingt weitaus höher liegen. Bis einschließlich Oktober 2020 betragen sie 18,4 Mrd. Euro (siehe Tabelle 2). Einen erheblichen Anteil macht die Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge aus.

Tabelle 2: Ausgezahltetes Kurzarbeitergeld inkl. Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge in Euro

Monat	Auszahlung Kurzarbeitergeld ⁹	Erstattung SV-Beiträge ¹⁰	Summe
Januar 2020	18 915 964	-	18 915 964
Februar 2020	26 325 122	-	26 325 122
März 2020	32 173 543	-	32 173 543
April 2020	266 265 799	108 738 144	375 003 943
Mai 2020	1 908 512 301	1 479 313 909	3 387 826 210
Juni 2020	2 239 746 685	1 766 775 831	4 006 522 516
Juli 2020	2 122 785 424	1 691 775 698	3 814 561 122
August 2020	1 499 116 000	1 153 355 000	2 652 471 000
September 2020	1 188 718 000	924 390 000	2 113 108 000
Oktober 2020	1 150 683 000	865 676 000	2 016 359 000
Gesamt	10 453 242 000	7 990 025 000	18 443 67 000

Quelle: Bundesagentur für Arbeit - Finanzentwicklung im Beitragshaushalt SGB III – Datenbestand - 2. November 2020

Das BMAS hat geschätzt, dass die verschiedenen Krisenregelungen zum Kurzarbeitergeld im Jahr 2021 zu Mehrausgaben von 5 Mrd. Euro im Haushalt der Bundesagentur führen werden. Zusammen mit ohnehin anfallenden Ausgaben rechnet es für das Jahr 2021 mit Gesamtausgaben für konjunkturelles Kurzarbeitergeld und die Erstattung von Sozialversicherungsbeiträgen von gut 6 Mrd.

⁸ Haushaltsplan der Bundesagentur für Arbeit für das Jahr 2020, Kapitel 3.

⁹ Konjunkturelles Kurzarbeitergeld.

¹⁰ Sozialversicherungsbeiträge.

Euro.¹¹ Auf welchen Daten und Fakten diese Schätzungen beruhen, hat das BMAS im Gesetzentwurf nicht dargelegt.

Die Ausgaben werden die Haushaltsmittel der Bundesagentur einschließlich der liquiden Mittel aus ihrer Rücklage übersteigen.¹² Im 2. Nachtragshaushalt des Bundes 2020 wurde daher ein überjähriges Darlehen des Bundes an die Bundesagentur von bis zu 9,3 Mrd. Euro veranschlagt. Im Haushaltsentwurf 2021 zum Einzelplan 11 ist ein Zuschuss an die Bundesagentur von 3,1 Mrd. Euro veranschlagt. Das Haushaltsgesetz 2021 eröffnet weitere Möglichkeiten, Darlehen Ende des Jahres 2021 erforderlichenfalls in einen Zuschuss umzuwandeln.¹³

Die Bundesagentur geht davon aus, dass sie im Jahr 2021 in ihrem Haushalt für das Arbeitslosengeld 18,9 Mrd. Euro benötigt. Ihren Berechnungen lag die Annahme zugrunde, dass die COVID-19-Pandemie im Jahr 2021 geringere Auswirkungen haben wird als im Jahr 2020. Für das Insolvenzgeld geht die Bundesagentur für das Jahr 2021 von einem Ansatz von 1,6 Mrd. Euro aus. Die ausgesetzte Frist für Insolvenzanträge nach § 1 Absatz 1 COVID-19-Insolvenzaussetzungsgesetz lief am 30. September 2020 aus. Alleine die Pflicht zur Stellung eines Insolvenzantrags wegen Überschuldung wurde bis zum 31. Dezember 2020 weiterhin ausgesetzt.

Bis Ende August 2020 wurden zudem rund 1,2 Mrd. Euro weniger Beitragseinnahmen gebucht als im Vorjahreszeitraum (-6 %). Dies ist zum Teil auf die Beitragssatzsenkung Anfang 2020 zurückzuführen. Der Hauptteil der Minder-einnahmen beruht darauf, dass Beitragseinnahmen in Phasen der Kurzarbeit fehlen. Diese Entwicklung wird sich angesichts der dauerhaft hohen Zahl von Kurzarbeitenden weiter fortsetzen und das Defizit im Haushalt der Bundesagentur erhöhen.¹⁴

¹¹ Entwurf eines Gesetzes zur Beschäftigungssicherung infolge der COVID-19-Pandemie, Oktober 2020, Bundestagsdrucksache 19/23480.

¹² Ende des Jahres 2019 verfügte die Bundesagentur noch über eine allgemeine Rücklage von 25,8 Mrd. Euro. Die gestiegene Inanspruchnahme des Kurzarbeitergeldes hat den im Jahr 2020 liquiden Teil der Rücklage von 19,5 Mrd. Euro binnen kurzer Zeit aufgezehrt (Antwort der Bundesregierung zu den Auswirkungen der Corona-Krise auf die Bundesagentur für Arbeit vom 30. September 2020, Bundestagsdrucksache 19/22932).

¹³ § 12 Absatz 1 Entwurf des Haushaltsgesetzes 2021.

¹⁴ Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Absatz 2 BHO Information über die Entwicklung des Einzelplans 11 (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2021 (Haushaltsausschuss Drucksache 19-6294).

2.3 Würdigung und Empfehlungen

Der Bundesrechnungshof hat eine belastbare Schätzung der Gesamtausgaben im Gesetzentwurf vermisst. Auf welchen Grundlagen seine Ausgabenerwartung beruht, hat das BMAS nicht dargelegt. Eine Darstellung dieser Grundlagen ist jedoch unerlässlich, um die finanziellen Risiken einschätzen zu können. Die Berechnungen müssen von Bundesagentur und BMAS schnellstmöglich transparent gemacht werden.

Dabei reicht es nicht aus, die Ausgaben für das Kurzarbeitergeld isoliert zu betrachten. Im Verlauf der Pandemie könnten auch die Ausgaben für Arbeitslosengeld und Insolvenzgeld erheblich ansteigen. Die Transparenz ist von zentraler Bedeutung für den Haushaltsgesetzgeber, weil die Bundesregierung mit dem Entwurf des Bundeshaushalts 2021 plant, vom System der Beitragsfinanzierung von Arbeitsmarktmaßnahmen abzuweichen und die zusätzlichen Ausgaben überwiegend aus dem Bundeshaushalt zu bestreiten.

Ein guter Überblick über die Ausgaben ist auch als Grundlage für Entscheidungen über künftige Regelungen essentiell. Der Gesetzgeber und die Regierung müssen frühzeitig erkennen können, ab welchem Zeitpunkt bei einer konjunkturellen Erholung Regelungen ggf. nicht mehr in vollem Umfang erforderlich sind. Dabei sollten auch die wirtschaftliche Entwicklung und die Inanspruchnahme des Kurzarbeitergeldes in den verschiedenen Branchen im Blick bleiben. So lässt sich das Risiko sowohl von Erhaltungssubventionen für Branchen mit Anpassungsproblemen als auch von Mitnahmeeffekten in Branchen mit guter wirtschaftlicher Perspektive reduzieren.

Das BMAS sollte den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) auch nach Abschluss der Haushaltsberatungen sowohl über seine Erwartungen für den Mitteleinsatz als auch über die tatsächliche Inanspruchnahme in einer nach Branchen differenzierten Weise zeitnah und umfassend in Kenntnis setzen.

2.4 Stellungnahmen von BMAS und Bundesagentur

Das BMAS hat zentrale Annahmen erläutert, die seiner Schätzung der zusätzlichen Ausgaben für Kurzarbeitergeld zugrunde liegen: Für das Jahr 2021 gehe es von jahresdurchschnittlich 700 000 Personen in Kurzarbeit aus. Dies entspreche der Herbstprojektion der Bundesregierung zur gesamtwirtschaftlichen

Entwicklung vom 30. Oktober 2020. Die Zahl der Kurzarbeitenden werde zu Beginn des Jahres voraussichtlich noch weit über diesem Jahresdurchschnitt liegen und im Laufe des Jahres weiter absinken. Diese Annahme halte es vor dem Hintergrund des massiven Rückgangs der Kurzarbeit von 6 Millionen Betroffenen im April 2020 auf 2,6 Millionen im August 2020 für gerechtfertigt. Die aktuellen Beschränkungen würden für das Gastgewerbe und den Unterhaltungssektor zwar zu einer erneuten Ausweitung der Kurzarbeit führen. Die meisten anderen Wirtschaftszweige seien aber von den Beschränkungen nicht oder nicht direkt betroffen.

Für den normalen Kurzarbeitergeldsatz von 60/67 % des Nettoentgeltausfalls ergebe sich ein monatlicher Betrag von 407 Euro pro Person. Das BMAS gehe davon aus, dass 23 % der Kurzarbeitenden einen erhöhten Satz von 70/77 % oder 80/87 % erhalten. Für die Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge an den Arbeitgeber ergebe sich zusätzlich ein Betrag von durchschnittlich 319 Euro pro Person.

Das BMAS hat dem Bundesrechnungshof zugestimmt, dass die Ausgaben der Bundesagentur insgesamt betrachtet werden müssen. Zu den Gesamtausgaben berichte die Bundesagentur dem Haushaltsausschuss halbjährlich, zur Entwicklung der Kurzarbeit und der damit verbundenen Ausgaben jährlich.

Zusätzlich würden auf Grundlage von Monitoringdaten der Bundesagentur die Ausgaben für Kurzarbeitergeld und Sozialversicherungsbeiträge engmaschig und zeitnah beobachtet. Teil dieses „operativen Monitorings“ sei auch die genaue Beobachtung der wöchentlichen Entwicklung neu eingehender Abrechnungsanträge und Anzeigen zur Kurzarbeit und deren Bearbeitungsstand. Das Bundesministerium der Finanzen, das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie und das Bundeskanzleramt würden wöchentlich über die Monitoringergebnisse informiert. Die Bundesagentur hat ergänzend ausgeführt, sie veröffentliche aktuelle Statistiken zur Kurzarbeit monatlich im Internet. Dem Verwaltungsrat übermittle sie die Daten ebenfalls monatlich, dem BMAS wöchentlich.

Zur Empfehlung des Bundesrechnungshofes, branchenspezifische Entwicklungen in den Blick zu nehmen, führt die Bundesagentur aus, sie halte branchenspezifische Regelungen nicht für zielführend. Bei Anträgen auf Kurzarbeitergeld müsse jeder Betrieb einen konkret bestehenden erheblichen

Arbeitsausfall mit Entgeltausfall darlegen. Die Beurteilung der Ursachen des konkreten Arbeitsausfalls sei bereits ein geeignetes Mittel, den vom Bundesrechnungshof beschriebenen Risiken von Erhaltungssubventionen für Branchen mit Anpassungsproblemen und von Mitnahmeeffekten in Branchen mit guter wirtschaftlicher Perspektive zu begegnen.

2.5 Abschließende Würdigung

Das BMAS hat zwar zentrale Annahmen zur Schätzung der zusätzlichen Ausgaben für das Kurzarbeitergeld offengelegt. Auf dieser Grundlage lässt sich die Summe von 6 Mrd. Euro für Kurzarbeitergeld und Sozialversicherungsbeiträge im Jahr 2021 aber dennoch nicht nachvollziehen. So bleibt beispielsweise offen, wie die unterschiedlichen Leistungssätze in die Berechnung eingeflossen sind.

Angesichts der finanziellen Risiken hält es der Bundesrechnungshof weiterhin für erforderlich, dass das BMAS die mit dem pandemiebedingt erweiterten Kurzarbeitergeld verbundenen Ausgaben detailliert darlegt.

Die Hinweise des BMAS auf die Berichte der Bundesagentur über die Ausgabenentwicklung und Inanspruchnahme beim Kurzarbeitergeld überzeugen nicht. Angesichts der dynamischen Lage hält es der Bundesrechnungshof für unzureichend, wenn die Bundesagentur dem Haushaltsausschuss nur einmal jährlich über die Entwicklungen der Kurzarbeit berichtet.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass die Bundesagentur eine Fülle an Daten bereitstellt und Statistiken veröffentlicht. Um Fehlentwicklungen und Zusammenhänge erkennen zu können, sind jedoch zusätzlich zum Zahlenmaterial auch Lese- und Interpretationshilfen erforderlich. Die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zielen hierbei nicht auf branchenspezifische Regelungen, sondern auf eine möglichst umfassende Beobachtung der Entwicklungen. Dies hält er nach wie vor für ein wesentliche Grundlage weiterer Entscheidungen.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, dem Haushaltsausschuss häufiger zu berichten. Das BMAS und die Bundesagentur können ihre umfassenden Datenquellen nutzen, um auf dieser Grundlage den Haushaltsausschuss im Frühjahr und im Spätsommer 2021 über die Entwicklungen zu informieren. Dies wäre

eine wesentliche Voraussetzung, um Haushaltsrisiken rechtzeitig erkennen und auf Fehlentwicklungen reagieren zu können.

3 Attraktive Rahmenbedingungen begünstigen Fehlanreize

3.1 Entwicklung der Regelungen des BMAS

Auf der Grundlage eines kurz zuvor verabschiedeten Gesetzes¹⁵ erließ das BMAS im März 2020 eine Verordnung¹⁶, mit der es rückwirkend vom

1. März 2020 bis 31. Dezember 2020 insbesondere

- den Anteil der Beschäftigten, die in einem Betrieb von Entgeltausfall betroffen sein müssen, von mindestens einem Drittel auf mindestens 10 % senkte und
- eine vollständige Erstattung der bisher von den Arbeitgebern allein zu tragenden Sozialversicherungsbeiträge vorsah.

Auch eine Betriebsabteilung zählt als Betrieb.¹⁷

Einen Monat später verlängerte es die Bezugsdauer für das Kurzarbeitergeld im Wege einer weiteren Verordnung¹⁸ auf bis zu 21 Monate (längstens bis 31. Dezember 2020). Die Verlängerung setzt voraus, dass der Anspruch auf Kurzarbeitergeld bis Ende Dezember 2019 entstanden ist.

Im Mai 2020 verbesserte der Gesetzgeber die Rahmenbedingungen bei der Gewährung von Kurzarbeitergeld.¹⁹ Bis 31. Dezember 2020 erhalten Beschäftigte für die Monate, in denen der Entgeltausfall mindestens 50 % beträgt, ab dem vierten Bezugsmonat 70 statt 60 % des ausgefallenen Nettoentgelts. Beschäftigte mit Kindern erhalten 77 statt bisher 67 %. Ab dem siebten Monat erhöht sich das Kurzarbeitergeld auf 80 % (bzw. 87 %). Die Leistungssätze des Arbeitslosengeldes²⁰, die vorher in der Höhe dem Kurzarbeitergeld entsprachen, blieben unverändert.

¹⁵ Gesetz zur befristeten krisenbedingten Verbesserung der Regelungen für das Kurzarbeitergeld vom 13. März 2020, BGBl. I S. 493.

¹⁶ Verordnung über Erleichterungen der Kurzarbeit vom 25. März 2020, BGBl. I S. 595.
¹⁷ § 97 Absatz 1 Satz 2 SGB III.

¹⁸ Verordnung über die Bezugsdauer für das Kurzarbeitergeld (Kurzarbeitergeldbezugsdauerverordnung – KugBeV) vom 16. April 2020, BGBl. I S. 801.

¹⁹ Gesetz zu sozialen Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie (Sozialschutzpaket II) vom 20. Mai 2020, BGBl. I S. 1055.

²⁰ § 149 SGB III.

Mit einer Verordnung vom Oktober 2020 verlängerte das BMAS die Bezugsdauer auf 24 Monate, längstens bis 31. Dezember 2021. Dies setzt voraus, dass der Anspruch der Beschäftigten auf Kurzarbeitergeld bis 31. Dezember 2020 entstanden ist.²¹

Auch weitere Sonderregelungen sollen nun unter bestimmten Voraussetzungen fortgelten:

- Bis 31. Dezember 2021 bleibt es für den Anspruch auf Kurzarbeitergeld bei dem auf mindestens 10 % gesenkten Anteil der Beschäftigten, die von Entgeltausfall betroffen sind. Dazu muss die Kurzarbeit bis Ende März 2021 eingeführt werden.
- Sofern die Betriebe bis zum Stichtag 30. Juni 2021 Kurzarbeit eingeführt haben, werden den Arbeitgebern bis Ende Juni 2021 die Sozialversicherungsbeiträge in vollem Umfang erstattet. Ab 1. Juli 2021 beträgt der Erstattungsanteil noch 50 %.²²
- Die Erhöhung des Kurzarbeitergeldes gilt für alle Beschäftigten bis Ende 2021 weiter, deren Anspruch auf Kurzarbeitergeld bis 31. März 2021 entstanden ist.²³

3.2 Vereinfachte Bewilligungs- und Abrechnungsverfahren bei der Bundesagentur

Bereits in der Finanzkrise im Jahr 2009 hatte die Bundesagentur Bewilligungs- und Abrechnungsverfahren für das Kurzarbeitergeld vereinfacht. Diese Vereinfachungen behielt sie nach der Krise bei. Im Zusammenhang mit der COVID-19-Krise hat sie weitere Erleichterungen und Vereinfachungen eingeführt:

- Es ist für die Arbeitgeber arbeitsrechtlich zulässig, Kurzarbeit bei Vorliegen eines Arbeitsausfalles auch rückwirkend für die Vergangenheit zu vereinbaren. Dies allerdings nur, wenn nicht bereits Arbeitsentgelt vom Arbeitgeber gewährt wurde.

²¹ Zweite Verordnung über die Bezugsdauer für das Kurzarbeitergeld (Zweite Kurzarbeitergeldbezugsdauerverordnung – 2. KugBeV) vom 12. Oktober 2020, BGBl. I S. 2165.

²² Erste Verordnung zur Änderung der Kurzarbeitergeldverordnung vom 21. Oktober 2020.

²³ Entwurf eines Beschäftigungssicherungsgesetzes, Bundestagsdrucksache 19/23480.

- Der Vordruck zur Anzeige der Kurzarbeit wurde für den Arbeitgeber vereinfacht. Einzelvertragliche Vereinbarungen mit den Beschäftigten bzw. Änderungskündigungen zur Einführung der Kurzarbeit müssen die Arbeitgeber nicht mit der Anzeige einreichen, sondern erst bei der Prüfung vorlegen.
- Die Bundesagentur prüft die Anzeige des Kurzarbeitergelds ausschließlich auf Plausibilität und Vollständigkeit. Auf die Prüfung der ausführlichen Begründung des Arbeitsausfalls und der einzureichenden Unterlagen wird vorübergehend verzichtet. Die Bundesagentur hat erste Erkenntnisse über potentielle Fehlerschwerpunkte gewonnen, auf die sie die Mitarbeiter mit der Weisung „Qualität Kug“ vom 30. Juli 2020 hinweist.
- Die Niederschrift zur Anzeigeprüfung kann entfallen.
- Eine Leistungsberatung zur Erläuterung der Abrechnungsmodalitäten findet nicht statt.
- Anstelle des bisherigen Antragsvordrucks für die Abrechnung gibt es vorübergehend die Möglichkeit, einen Kurzantrag zu stellen.
- Die Abschlussprüfungen der Abrechnungen zu Neuanträgen für Betriebe die ab März 2020 Kurzarbeit eingeführt haben, werden verschoben, bis die krisenhafte Situation beendet ist (siehe auch Tz. 5).

3.3 Würdigung und Empfehlungen

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das BMAS und die Bundesagentur im Frühjahr 2020 unter hohem Zeitdruck Lösungen gefunden haben, um die wirtschaftlichen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie für viele Betriebe und Beschäftigte rasch und wirkungsvoll abzumildern.

Vereinfachte Verfahren können jedoch auch Fehlanreize setzen. Sie begünstigen das Risiko von Missbrauch und Mitnahmeeffekten. Dieses Risiko wächst, je länger die vereinfachten Verfahren angewandt werden und je attraktiver die Förderung ist. Insbesondere die vollumfängliche Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge und das erhöhte Kurzarbeitergeld ab dem vierten und achten Monat des Bezugs machen das Instrument „Kurzarbeitergeld“ nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes attraktiver und damit auch anfälliger für Missbrauch und Mitnahme.

Erleichterte Voraussetzungen verbunden mit vereinfachten Antragsverfahren können Betrieben den Anreiz geben, schon bei leichteren und unabhängig von der COVID-19-Pandemie bestehende Schwankungen der Auftragslage oder Gewinneinbrüchen Kurzarbeit anzuzeigen. Nach den derzeit gültigen Regelungen reicht es beispielsweise aus, wenn ein Betrieb mit 20 Beschäftigten einen Arbeits- und Entgeltausfall von mehr als 10 % bei zwei Beschäftigten (mindestens 10 % von 20) nachweist, während es nach der bisherigen Regel mindestens sieben Beschäftigte gewesen wären. Da es bereits ausreicht, wenn diese Schwelle in einer Betriebsabteilung erreicht wird, wirkt sich dies verstärkt aus. Mitnahmeeffekte können letztlich auch den Wettbewerb verzerren, wenn sich einige Betriebe geringfügige Arbeitsausfälle durch Kurzarbeitergeld kompensieren lassen und andere nicht.

Auch die Stichtagsregelungen können Fehlanreize setzen, Kurzarbeit einzuführen, ohne dass sie zwingend benötigt wird. Sie könnten Betriebe dazu verleiten, „vorsichtshalber“, das heißt ohne tatsächliche Notwendigkeit, Kurzarbeit ein- oder fortzuführen, um sich die günstigeren Regelungen für das Jahr 2021 zu sichern. Die hälftige Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge kann Anreiz sein, Kurzarbeit bis zum 30. Juni 2021 einzuführen, ohne dass die Beschäftigungssituation dies erfordert.

Die erhöhten Leistungssätze entkoppeln das Kurzarbeitergeld in der COVID-19-Pandemie vom Arbeitslosengeld. Dies verfestigt sich durch die Verlängerung der Regelung. Beide Leistungen sind in der Vergangenheit in vergleichbarer Höhe gewährt worden. Die Differenzierung wirft die Frage auf, warum kurzarbeitende Beschäftigte, die über einen Arbeitsplatz und eine damit verbundene wirtschaftliche Perspektive verfügen, bessergestellt werden als Arbeitslosengeldbezieherinnen und -bezieher. Diese sind in einer ungleich schwierigeren Lage. Es ist zu befürchten, dass aus dieser Ungleichbehandlung Fehlanreize oder Forderungen nach einer entsprechenden Erhöhung des Arbeitslosengeldes entstehen.

Die vereinfachten Antrags- und Abrechnungsverfahren der Bundesagentur senken die Schwelle für Mitnahmen und Missbrauch weiter ab. Wenn sie auf bestimmte Angaben und die Vorlage von Dokumenten bei der Antragstellung verzichten, kommt es umso mehr auf die abschließende Prüfung an (siehe Tz. 4).

Der Bundesrechnungshof hat dem BMAS und der Bundesagentur empfohlen, die Auswirkungen der erweiterten Kurzarbeitsregelungen beispielsweise auf verschiedene Branchen und Betriebe unterschiedlicher Größe sorgfältig zu analysieren. Bei Hinweisen auf Fehlentwicklungen sollte das BMAS die Rahmenbedingungen anpassen und die attraktiven Sonderkonditionen gegebenenfalls zurückfahren. Die Option, die krisenbedingten Regelungen im Falle einer raschen wirtschaftlichen Erholung vorzeitig zu beenden, sollte nicht ausgeschlossen sein. Das vereinfachte Verfahren sollte die Bundesagentur – angesichts der beschriebenen erheblichen Risiken – nicht länger zulassen, als vor dem Hintergrund der Ausnahmesituation zwingend notwendig.

3.4 Stellungnahmen des BMAS und der BA

Das BMAS hat erklärt, die Erleichterung von Zugangsvoraussetzungen und eine attraktive Ausgestaltung von Leistungen berge immer die Gefahr von Missbrauchs- und Mitnahmeeffekten. Angesichts der anhaltenden Auswirkungen der Covid-19-Pandemie seien die Erleichterungen aber weiterhin gerechtfertigt. Es erkenne an, dass eine stufenweise Rückkehr zum Regelinstrumentarium bis zum Ende des Jahres 2021 notwendig sei.

Die Bundesagentur hat ausgeführt, sie habe bereits erste Schritte unternommen, um die Verfahrensvereinfachungen zurückzuführen. Hier verweist sie auf zwei Weisungen, mit denen sie qualitative Aspekte bei der Leistungsbearbeitung stärker betont. Ferner will die Bundesagentur diese Weisungen nach und nach um neu gewonnene Erkenntnisse erweitern. Auf die einzelnen Beanstandungen des Bundesrechnungshofes, beispielsweise auf bestimmte Angaben und die Vorlage von Dokumenten bei der Antragstellung zu verzichten, ist sie nicht eingegangen.

Sie hat des Weiteren argumentiert, sie könne geltend gemachte Leistungsansprüche nur auf Basis der gültigen Rechtslage prüfen. Es sei nicht ihre Aufgabe, auf gesetzlichen Regelungen basierende Mitnahmeeffekte außerhalb von Leistungsmissbrauch zu bewerten oder zu verhindern.

3.5 Abschließende Würdigung

Zwischen BMAS und Bundesrechnungshof besteht Einvernehmen über die Notwendigkeit einer Rückkehr zum Regelinstrumentarium bis zum Ende des Jahres 2021.

Der Bundesrechnungshof sieht es zwar nicht als Aufgabe der Bundesagentur an, die gesetzlichen Grundlagen zu ändern. Sie kann aber als einzige erkennen, ob das Kurzarbeitergeld auch den gesetzlichen Zielsetzungen entsprechend eingesetzt wird. Über ihre Erkenntnisse sollte sie das BMAS und den Gesetzgeber informieren und beraten. Darüber hinaus muss sie durch ihre verwaltungsinternen Regelungen verhindern, dass Mitnahmen und Missbrauch erleichtert werden.

Der Bundesrechnungshof hält es nach wie vor für erforderlich, dass sich die Bundesagentur mit den Beanstandungen zu ihren vereinfachten Bewilligungs- und Abrechnungsverfahren auseinandersetzt. Er hält daher an seiner Empfehlung fest, die Vereinfachungen angesichts der Mitnahme- und Missbrauchsrisiken nicht länger zuzulassen, als vor dem Hintergrund der Ausnahmesituation zwingend notwendig ist.

4 Stärkerer Fokus auf eine frühzeitige und wirksame Missbrauchsbekämpfung erforderlich

4.1 Maßnahmen der Bundesagentur gegen Leistungsmissbrauch

Die Bundesagentur nutzt eine Reihe von Maßnahmen, um bei den verschiedenen Leistungsarten Missbrauch wirksam erkennen und bekämpfen zu können. Neben einer Arbeitshilfe zum Thema systematischer Leistungsmissbrauch im Rechtskreis SGB III kann sie mit dem Instrument „Enterprise Fraud Management“ (EFM) potentielle Leistungsmissbrauchsfälle anhand von Datenanalysen ermitteln.

Die Analysemöglichkeiten des EFM zu Missbrauchsverdachtsmomenten beim Kurzarbeitergeld sind allerdings sehr begrenzt. Das EFM verfügt über keinen automatisierten Datenzugriff auf das Kurzarbeitergeld-Fachverfahren Zerberus. Eine Datenanbindung ist nach Aussage der Bundesagentur kurzfristig nicht herstellbar. Zudem liegen die Berechnungsgrundlagen für die jeweiligen Auszahlungsbeträge an die Betriebe mit der Bezeichnung „Abrechnungsliste“ noch nicht in einem maschinell verwertbaren Format vor. Eine Schnittstelle des seit Oktober 2020 eingeführten Basisdienstes KEA (Kurzarbeitergeld elektronisch annehmen) unterstützt die Aufgaben des EFM. Sie soll perspektivisch auch die fachliche Plausibilisierung bei der Bearbeitung unterstützen.

Die Bundesagentur hat mit Weisung vom 23. Juli 2020 außerdem erste Verfahrensregelungen zur Verhinderung von Leistungsmissbrauch beim

Kurzarbeitergeld erlassen, die sie am 21. August 2020 ergänzt hat. Die Bundesagentur beschreibt darin mögliche Vorgehensweisen der Täter und Ansatzpunkte zur Verhinderung von Leistungsmissbrauch. Sie hat Checklisten entwickelt um die Plausibilität der Angaben nachträglich zu prüfen. Ferner ist ein erster risikoorientierter Ansatz erkennbar, indem die Risiken von Leistungsmissbrauch auch nach der Betriebsgröße und Branchen differenziert bewertet werden.

Speziell für die Abschlussprüfungen aufgrund des pandemiebedingt erweiterten Kurzarbeitergeldes erstellt die Bundesagentur aktuell ein Konzept.

Während der Finanzkrise in den Jahren 2009/2010 hatte sie in verschiedenen Regionaldirektionsbezirken Sonderprüfgruppen eingerichtet. Sie sollten Verdachtstatbestände schnell und wirksam prüfen. Die konsequente Ahndung sollte den präventiven Eindruck der Maßnahmen der Bundesagentur zur Verhinderung und Feststellung von Kurzarbeitergeld-Leistungsmissbrauch in der Öffentlichkeit verstärken. Nach Auffassung der Regionaldirektionen trugen die Sonderprüfgruppen zu einer deutlichen Entlastung der Agenturen bei. Sie deckten nach Einschätzung der Regionaldirektionen „Missbrauchsfälle in größerem Umfang auf, die bei einer regulären Listenprüfung nicht aufgefallen wären.“

Im Jahr 2016 richtete die Bundesagentur das Prüfverfahren beim Kurzarbeitergeld neu aus. Das bisherige Prüfverfahren war ihrer Einschätzung nach zu aufwendig, von eingeschränkter Effizienz im Personaleinsatz, und es habe nur „magere“ fiskalische Ergebnisse erbracht. Vor diesem Hintergrund und den geänderten Organisationsstrukturen durch die Bildung von Operativen Services (OS) sowie der Anpassung an geänderte Personalressourcen in den OS-Teams Kurzarbeitergeld, Insolvenzgeld, Altersteilzeitgesetz bestand das Erfordernis das Prüfverfahren produktiver zu gestalten. Neue Kernelemente waren anstelle einer umfassenden Prüfung der ersten Abrechnungslisten (Erstlistenprüfung) die Einführung einer optionalen Leistungsberatung bei der Anzeigenprüfung, Inhouse-Prüfungen in den Räumen der OS und standardisierte Prüfvorgaben. Aufgrund der besonderen Situation hält die Bundesagentur beim pandemiebedingten Kurzarbeitergeld teilweise andere Prüfungsschwerpunkte für erforderlich. Diese will sie in ihrem aktuellen Konzept berücksichtigen.

4.2 Erste Erkenntnisse zum Leistungsmissbrauch

Die Bundesagentur hat ein Berichtssystem zum Leistungsmissbrauch entwickelt. Sie erfasst seit Juni 2020 monatlich Meldungen zu Verdachtsfällen. Im Juni 2020 erfasste sie 890 und im Juli 2020 1 561 Meldungen. Die Missbrauchsvorwürfe erstreckten sich zumeist auf die Manipulation der Arbeitszeit. Weitere Sachverhalte betrafen die Abrechnungen fiktiver Arbeitnehmer, die unterlassene Weiterleitung des Kurzarbeitergeldes an die betroffenen Arbeitnehmer oder die Angabe eines überhöhten Sollentgelts in den Abrechnungen. Im Juli 2020 gingen die Verdachtsmomente in 1 100 Fällen auf (anonyme) Anzeigen oder Hinweise, in 264 Fällen auf sonstige Erkenntnisse, in 167 Fällen auf Erkenntnisse aus der laufenden Sachbearbeitung, in 15 Fällen auf Erkenntnisse des EFM und in einem Fall auf Erkenntnisse aus der Abschlussprüfung des OS zurück. In 14 Fällen gab es keine Angaben zur Erkenntnisquelle.

Nach aktuellen Presseberichten liegen der Bundesagentur inzwischen 2 600 Hinweise auf Missbrauch vor. Bekannt sei bislang ein finanzieller Schaden von rund 6,3 Mio. Euro.

4.3 Würdigung und Empfehlungen

Die hohe Fallzahl, das vereinfachte Verfahren und eingeschränkte Möglichkeiten der Datenanalyse erschweren die Prüfung der Leistungsgewährung beim Kurzarbeitergeld. Dies gilt auch für das Erkennen von Missbrauchssachverhalten. Der Bundesrechnungshof hat begrüßt, dass die Bundesagentur für die Prüfung der Fälle und die Prävention und Bekämpfung von Missbrauch des Kurzarbeitergeldes bereits frühzeitig Ansätze entwickelt hat und diese laufend weiterentwickelt.

Die Erarbeitung des Konzepts für die Abschlussprüfungen beim pandemiebedingt erweiterten Kurzarbeitergeld sollte im Interesse einer ordnungsgemäßen Leistungsgewährung möglichst bald abgeschlossen sein.

Die Bundesagentur muss verstärkt eigene Erkenntnisse gewinnen, um Missbrauchsfälle aufzudecken und die ordnungsgemäße Leistungserbringung sicherzustellen. Externe Hinweise können diese Erkenntnisse ergänzen. Es ist wesentlich, Missbrauch vorzubeugen und zu verdeutlichen, dass auch bei kleineren Beträgen Missbrauch kein Kavaliersdelikt ist. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes können spezialisierte Sonderprüfgruppen eine präventive Wirkung

entfalten. Alternativ könnte eine (kleine) Sonderprüfgruppe Betriebe nach bestimmten Kriterien (z. B. mit erheblichem Erstattungsvolumen) in einem vorgegebenen Turnus vor Ort prüfen. Prüfgruppen könnten bundesweit oder regional eingesetzt werden. Dadurch könnte eine hohe präventive Wirkung erzielt und Missbrauchs- bzw. Mitnahmeeffekte gemindert bzw. vermieden werden.

Hilfreich könnte ebenfalls mehr Beratung sein, beispielsweise über eine Hotline für Betriebe.

Bei sinkenden Fallzahlen hat der Bundesrechnungshof der Bundesagentur empfohlen, baldmöglichst zum Verfahren vor Beginn der COVID-19-Pandemie zurückzukehren. Hier sieht er insbesondere die Beratung der Betriebe als unerlässlich an. Angesichts der Vielzahl der Betriebe, die vor der COVID-19-Pandemie noch nie Kurzarbeit in Anspruch genommen haben, hat der Bundesrechnungshof auch eine höhere Quote von Vor-Ort-Prüfungen im Betrieb – gegenüber den derzeitigen Inhouse-Prüfungen – für sinnvoll erachtet, sobald die Pandemiebedingungen dies zulassen.

4.4 Stellungnahmen des BMAS und der Bundesagentur

Das BMAS hat ausgeführt, es halte die Maßnahmen der Bundesagentur für geeignet, Missbrauch und Mitnahmeeffekte so weit wie möglich zu begrenzen. Zudem sei das Kurzarbeitergeld durch seine spezielle Ausgestaltung, in der die Sozialpartner gemeinsam der Einführung des Kurzarbeitergeldes zustimmen müssten, wenig für Missbrauch anfällig.

Die Bundesagentur hat die Auffassung des Bundesrechnungshofes geteilt, dass die Abschlussprüfungen häufiger vor Ort im Betrieb durchgeführt werden müssen. Sie hat darauf hingewiesen, dass sie sich bei der Bekämpfung des Missbrauchs keinesfalls nur auf externe Hinweisgeber verlasse, sondern auch eigene Erkenntnisquellen nutze. Ihre Beschäftigten seien für diese wichtige Aufgabe sensibilisiert und führten eigene – durch Checklisten unterstützte – Prüfungen durch, in denen sie auf bekannte Tatmuster abstellten. Hinzu kämen Prüfungen des laufend weiterentwickelten EFM.

Die Bundesagentur hat angekündigt, sie werde Sonderprüfgruppen (Task Forces) zur Verhinderung von Leistungsmissbrauch auf Ebene der Regionaldirektionen und der Zentrale einrichten, Details der Ausgestaltung dieser Task Forces erarbeite sie zurzeit. Des Weiteren prüfe sie, ob und welche der –

derzeit bis Ende 2020 gültigen – Verfahrensvereinfachungen in 2021 noch fortgeführt werden müssten. Sie werde die Hinweise des Bundesrechnungshofes in diese Bewertung einbeziehen.

4.5 Abschließende Würdigung

Die optimistische Einschätzung des BMAS zur geringen Missbrauchsanfälligkeit des Kurzarbeitergeldes teilt der Bundesrechnungshof nicht. Das Argument, das Instrument sei bereits deswegen wenig missbrauchsanfällig, weil die Sozialpartner gemeinsam der Einführung des Kurzarbeitergeldes zustimmen müssten, hält der Bundesrechnungshof für wenig tragfähig.

Der Bundesrechnungshof erkennt die Bemühungen der Bundesagentur an, ordnungsgemäße Leistungen zu erbringen und Leistungsmissbrauch zu bekämpfen. Die Einführung von Task Forces ist dabei ein Schritt in die richtige Richtung. Zentrale Bedeutung haben für den Bundesrechnungshof die gezielte Verbesserung der Abschlussprüfungen und die Weiterentwicklung des EFM. In der vom Bundesrechnungshof vorgeschlagenen Berichterstattung an den Haushaltsausschuss (s. Tz. 2.5) sollte die Bundesagentur auch ihre Vorkehrungen zur Bekämpfung und Prävention von Missbrauch und deren Wirksamkeit darlegen.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Empfehlung fest, das Konzept zur Abschlussprüfung beim pandemiebedingten Kurzarbeitergeld rasch fertigzustellen und anzuwenden. Die geplanten Sonderprüfgruppen sollte es umgehend einrichten.

5 Fazit

Die Verlängerung der Regelungen zum Kurzarbeitergeld leistet angesichts der erneut gestiegenen Infektionszahlen einen wichtigen Beitrag zur Abfederung der Pandemiewirkungen auf den Arbeitsmarkt. Der Bundesrechnungshof erinnert daran, dass mit dem Einsatz dieses Instruments Ausgaben für den Bund in außerordentlicher Höhe verbunden sind. Daher hält er es für essentiell, dass bei allen zu erwartenden positiven Wirkungen auch die Risiken im Blick bleiben. Dazu ist es erforderlich, dass das BMAS umgehend Klarheit zu seiner Schätzung der finanziellen Belastungen herstellt.

Je einfacher der Zugang zu den Leistungen, desto höher ist zugleich das Risiko von Fehlanreizen, Mitnahmeeffekten und Missbrauch. Dies kann die Wirksamkeit des Kurzarbeitergeldes beeinträchtigen.

Daher hält es der Bundesrechnungshof für wesentlich, dass das BMAS und die Bundesagentur auch über die Haushaltsberatungen hinaus dem Haushaltsausschuss im Frühjahr und im Spätsommer 2021 über die weiteren Entwicklungen berichtet. Nur so besteht für den Haushaltsausschuss die Möglichkeit, bei erkennbaren Fehlentwicklungen rasch gegenzusteuern. Sie können dafür auf eine breite Datenbasis der Bundesagentur zurückgreifen. Ihre Aufgabe ist es jedoch, die Daten einzuordnen und Schlussfolgerungen zu ziehen.

Zudem muss die Bundesagentur deutlicher erkennbar machen, wie sie den Risiken vorbeugt, die mit den vereinfachten Antrags- und Abrechnungsverfahren einhergehen. Die von ihr eingeleiteten Maßnahmen sind hierzu ein erster wichtiger Schritt. Die Bundesagentur muss nun zügig das Konzept zur Abschlussprüfung stringent weiterentwickeln und anwenden sowie die spezialisierten Sonderprüfgruppen einrichten. Auch nach außen muss frühzeitig erkennbar werden, dass die Bundesagentur Verdachtsmomenten und Anhaltspunkten konsequent nachgeht. Hiervon dürfte eine wichtige präventive Wirkung ausgehen. Über das Konzept und die Einrichtung der Sonderprüfgruppen sollte sie den Haushaltsausschuss zeitnah unterrichten.

Der Bundesrechnungshof wird den weiteren Prozess begleiten und den Haushaltsausschuss über seine Prüfungserkenntnisse informieren.

Anlage 1: Kurzarbeiter und kurzarbeitende Betriebe - Wirtschaftsfachliche Gliederung - (Konjunkturelles Kurzarbeitergeld)

März 2020 bis Juni 2020, Datenstand: September 2020

Die Zahlen der Monate April bis Juni 2020 entsprechen den aktuellen Hochrechnungen

Wirtschaftsfachliche Gliederung*	Betriebe						Kurzarbeiter				
	Juni 2020 (HR2)	Juni - Kug-AN je Betrieb*	Mai 2020 (HR3)	Mai - Kug-AN je Betrieb*	April 2020 (HR4)	April - Kug-AN je Betrieb*	März 2020	Juni 2020 (HR2)	Mai 2020 (HR3)	April 2020 (HR4)	März 2020
	1	1a	2	2a	3	3a	4	5	6	7	8
Insgesamt	427.541	11	541.710	11	611.201	10	342.427	4.632.240	5.918.588	5.953.413	2.579.666
davon: C Verarbeitendes Gewerbe	51.916	35	56.567	39	53.630	35	21.855	1.822.065	2.207.262	1.863.816	650.143
darunter: 13, 14, 15, 16, 17 (Textilien, Leder, Papier, etc.)¹⁾	3.782	19	4.130	20	4.067	18	1.795	73.364	81.981	71.743	21.213
18 Druckgewerbe u. Vervielfältigung	4.063	12	4.175	12	3.914	11	1.606	46.825	49.600	44.532	11.845
20, 21, 22 (Chemie, Pharmazie, Gummi)²⁾	3.566	55	3.698	52	3.262	50	1.164	196.155	193.055	162.456	54.972
24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 32, 33 (Metall und Technik)	32.874	41	35.271	48	32.901	43	12.664	1.359.593	1.700.814	1.406.395	499.850
darunter 24 Metallherzeugung und -bearbeitung	1.275	101	1.243	95	1.058	83	443	128.493	118.040	88.194	33.510
25 Herstellung von Metallzeugnissen	10.993	24	11.210	25	10.106	23	4.181	265.481	276.666	230.195	78.680
26 Hrst. v. DV-Gerät., elektr. u. opt. Erzeugn.	2.461	40	2.519	39	2.155	33	758	97.831	97.145	71.527	17.945
27 Herstellung v. elektrischen Ausrüstungen	1.720	48	1.771	47	1.562	49	583	81.915	83.397	76.440	18.773
28 Maschinenbau	6.364	49	6.346	47	5.438	46	2.170	312.712	300.039	248.670	84.386
29 Hrst. v. Kraftwagen u. Kraftwagenteilen	1.382	250	1.497	455	1.458	383	647	345.846	681.136	557.833	238.542
32 Herstellung von sonstigen Waren	5.909	11	7.544	11	7.936	9	2.523	62.228	81.148	73.225	16.064
33 Rep. u. Install. v. Masch. u. Ausrüstungen	2.466	11	2.808	11	2.861	10	1.221	27.311	30.293	29.413	8.838
31 Herstellung von Möbeln	1.472	18	1.757	19	1.812	19	713	26.800	33.401	34.208	9.712
F Baugewerbe	24.689	4	30.755	4	34.830	4	10.514	94.261	121.890	150.759	36.968
G Handel; Instandhalt. u. Rep. v. Kfz	83.691	8	102.532	8	125.361	8	72.423	628.146	857.044	1.006.099	456.055
davon: 45 Handel m. Kfz; Inst.halt. u. Rep. v. Kfz	17.567	7	21.497	8	25.743	9	13.471	130.300	172.736	230.766	82.963
46 Großhandel (ohne Handel mit Kfz)	24.353	10	27.894	11	28.272	11	12.379	238.681	298.252	300.480	85.441
47 Einzelhandel (ohne Handel mit Kfz)	41.771	6	53.141	7	71.345	7	46.573	259.165	386.056	474.853	287.651
H Verkehr und Lagerei	21.851	13	24.827	13	24.993	13	13.791	283.333	329.909	332.006	134.317
darunter: 52 Lagerei u. Erbr.v. sonst. DL f.d.Verkehr	4.888	30	5.579	28	5.295	27	1.960	145.859	154.130	141.015	43.931
J Information und Kommunikation	14.728	9	15.368	10	14.245	9	5.590	132.031	148.598	130.578	32.432
M Freiberufl., wissensch. u. techn. DL	35.292	10	39.659	11	38.595	12	16.351	360.802	426.335	451.376	170.846
darunter: 71 Architektur-, Ingenieurbüros; Labore	8.651	8	9.751	8	9.296	8	3.499	67.777	81.122	74.448	19.356
N Sonstige wirtschaftliche DL	31.060	11	34.751	11	36.100	12	20.018	339.973	395.482	423.525	196.918
Übrige	164.313	6	237.251	6	283.446	6	181.885	971.628	1.432.067	1.595.253	901.987

Quelle: Statistik der Bundesagentur *Realisierte Kurzarbeit (hochgerechnete Monatszahlen) - Erstellungsdatum: 30.09.2020,

* Spalten 1a, 2a und 3a - eigene Berechnungen des Bundesrechnungshof