



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

Konjunkturelles Kurzarbeitergeld in der Covid-19-Pandemie

Schlussfolgerungen für die Weiterentwicklung des
Kriseninstrumentariums

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

Gz.: VI 4 - 0001485

26. Juni 2023

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Konjunkturelles Kurzarbeitergeld: Schwächen bei massenhafter Inanspruchnahme – Entwicklung eines zielgenaueren Instruments für zukünftige Krisensituationen erforderlich

Der Bundesrechnungshof fasst in diesem Bericht seine prüferischen Erfahrungen zum konjunkturellen Kurzarbeitergeld während der COVID-19-Pandemie zusammen. Das konjunkturelle Kurzarbeitergeld weist bei massenhafter Inanspruchnahme deutliche Schwächen auf. Für zukünftige Krisensituationen sollte das BMAS ein geeignetes Kriseninstrument entwickeln.

Worum geht es?

Das konjunkturelle Kurzarbeitergeld ist seit langem ein wertvolles Instrument bei unvermeidbaren und vorübergehenden Arbeitsausfällen. Das aus Sozialversicherungsbeiträgen finanzierte Kurzarbeitergeld stößt aber an seine Grenzen, wenn es darum geht, krisenhafte Situationen im Ausmaß der COVID-19-Pandemie oder andere langandauernde Krisen zu bewältigen. Bei massenhafter Inanspruchnahme stellt das komplexe dreistufige Verfahren nicht sicher, dass Mittel effizient, bedarfsgerecht und rechtssicher eingesetzt werden.

Was ist zu tun?

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) sollten die Erfahrungen aus der Pandemie im Sinne einer umfassenden Evaluierung gezielt und mit geringem zeitlichem Abstand auswerten, um daraus Schlussfolgerungen für die Entwicklung eines Kriseninstrumentariums abzuleiten. Beschäftigungsstabilisierende Maßnahmen sollten stärker differenziert und bedarfsgerecht auf besonders betroffene, auf Unterstützung angewiesene Bereiche der Wirtschaft fokussiert werden. Prävention und Bekämpfung von Missbrauch muss durchgängig ein hoher Stellenwert beigemessen werden.

Was ist das Ziel?

In Krisensituationen könnten so Beschäftigte und Betriebe zielgenau und bedarfsgerecht unterstützt werden, unerwünschte Wirkungen vermieden und gleichzeitig der administrative Aufwand für die Bundesagentur und die Adressaten reduziert werden.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Einleitung: Ziele und Grundlagen dieses Berichts	7
2	Hintergrund	9
2.1	Entwicklung des konjunkturellen Kurzarbeitergeldes seit Beginn der COVID-19-Pandemie	9
2.2	Sonderregelungen während der Krise	11
3	Mit zielgenauer Förderung Mitnahmeeffekten vorbeugen	13
4	Aktuelle und differenzierte Datengrundlagen für eine zielgenaue Förderung und Erfolgskontrolle sicherstellen	17
5	Leistungsmissbrauch erkennen und verstärkt bekämpfen	18
6	Vorgehen bei den Abschlussprüfungen verbessern	20
7	Fazit	23

Abkürzungsverzeichnis

A

Agenturen *Agenturen für Arbeit*

B

BGBI. I *Bundesgesetzblatt Teil I*

BMAS *Bundesministerium für Arbeit und Soziales*

Bundesagentur *Bundesagentur für Arbeit*

bzw. *beziehungsweise*

G

ggf. *gegebenenfalls*

H

Haushaltsausschuss *Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages*

I

IAB *Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung, Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung*

K

konjunkturelles Kurzarbeitergeld *Kurzarbeitergeld aus konjunkturellen Gründen, Kurzarbeitergeld aus konjunkturellen Gründen*

S

s. *siehe*

s. u. *siehe unten*

SGB III *Drittes Buch Sozialgesetzbuch*

T

Tz. *Textziffer*

U

u. a. *und andere*

Z

z. B. *zum Beispiel*

0 Zusammenfassung

- 0.1 Der Bundesrechnungshof fasst in diesem Bericht seine prüferischen Erkenntnisse zum konjunkturellen Kurzarbeitergeld während der COVID-19-Pandemie zusammen. Ziel ist es, aus den Erfahrungen zu lernen und Schlussfolgerungen für die zukünftige Ausgestaltung von Instrumenten zur Krisenbewältigung zu ziehen. (Textziffer 1)
- 0.2 Das konjunkturelle Kurzarbeitergeld hat in der akuten Krisensituation der Jahre 2020 und 2021 einen maßgeblichen Beitrag dazu geleistet, den Arbeitsmarkt zu stabilisieren. Die Bundesagentur hat mit ihrer raschen Bewilligungspraxis dafür gesorgt, dass sich die Entlastungswirkung in der Krisensituation unmittelbar entfalten konnte. (Tz. 2)
- 0.3 Die vor dem Hintergrund der COVID-19-Pandemie deutlich erweiterten Leistungen sowie die vereinfachten Antrags- und Abrechnungsverfahren erhöhten jedoch mit zunehmender Dauer das Risiko von Mitnahmeeffekten. Die Maßnahmen, die eigentlich für die akute Krisensituation gedacht waren, wurden weiter ausgedehnt und immer weiter verlängert. Eine zielgenaue Förderung war damit immer weniger sichergestellt. Das BMAS führt aus, eine branchenspezifische Leistungsgewährung sei mit dem Wesen des beitragsfinanzierten Kurzarbeitergeldes als Versicherungsleistung nur schwer vereinbar. Dies schließt nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht aus, das Kriseninstrumentarium für den Arbeitsmarkt so weiterzuentwickeln, dass es auf stark von krisenbedingten Arbeitsausfällen betroffene Wirtschaftsbereiche fokussiert werden kann. (Tz. 3)
- 0.4 Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass dem BMAS differenzierte Datengrundlagen für eine gezielte Förderung und die anschließende Erfolgskontrolle des pandemiebedingt erweiterten konjunkturellen Kurzarbeitergeldes fehlten. BMAS und Bundesagentur bemühen sich inzwischen um die Weiterentwicklung der Statistik. Dies soll allerdings noch mehrere Jahre in Anspruch nehmen. (Tz. 4)
- 0.5 Die Bekämpfung des Leistungsmissbrauchs hatte nach den Beobachtungen des Bundesrechnungshofes keine hinreichende Priorität. Die Bundesagentur und das BMAS haben Hinweise auf Leistungsmissbrauch weder systematisch erfasst noch durchgängig zügig und ergebnisorientiert bearbeitet. Auch unklare Zuständigkeiten und viele Schnittstellen erschwerten eine schnelle und effektive Bearbeitung. (Tz. 5)
- 0.6 Erst bei den Abschlussprüfungen werden Nachweise und Unterlagen systematisch gesichtet und der Leistungsanspruch der Betriebe endgültig festgestellt. Die Bundesagentur traf erst ein Jahr nach den ersten pandemiebedingten Kurzarbeitergeldzahlungen Regelungen für die coronabedingten Abschlussprüfungen. Die Zahl der noch ausstehenden Abschlussprüfungen ist auch nach der Reduzierung durch eine gesetzlich geregelte Bagatellgrenze hoch. Das Vorgehen der Bundesagentur bei der

Bearbeitung war nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes uneinheitlich und die Qualitätssicherung verbesserungsbedürftig. Der Bundesrechnungshof hat Zweifel, ob die noch massenhaft durchzuführenden Abschlussprüfungen im Antrags- und Abrechnungsverfahren entstandene Fehler bei der Beantragung und Bewilligung des konjunkturellen Kurzarbeitergeldes zuverlässig aufdecken und korrigieren können. (Tz. 6)

0.7 Das konjunkturelle Kurzarbeitergeld bleibt ein wertvolles arbeitsmarktpolitisches Instrument bei unvermeidbaren und vorübergehenden Arbeitsausfällen. Es zeichnet sich jedoch immer deutlicher ab, dass es bei massenhafter Inanspruchnahme erhebliche Schwächen aufweist und einen immensen Verwaltungsaufwand nach sich zieht. Dies gilt umso mehr, wenn überdies Sonderregelungen das Verfahren verkomplizieren. Auch nach mehr als zwei Jahren Ausnahmesituation sind keine Ansätze erkennbar, für tiefgreifende Krisensituationen besser geeignete Handlungsmöglichkeiten zu schaffen; eine vom Bundesrechnungshof für dringend notwendig gehaltene systematische Auswertung der Erfahrungen bereitet das BMAS nunmehr vor. Dies ist vor dem Hintergrund eines fortbestehenden Risikos krisenbedingter Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt geboten. Das BMAS sollte Ansatzpunkte für ein Instrumentarium entwickeln, das in Krisensituationen Beschäftigte und Betriebe zielgenau und bedarfsgerecht unterstützt, unerwünschte Wirkungen vermeidet und gleichzeitig den administrativen Aufwand reduziert. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes sollten dabei insbesondere folgende Aspekte berücksichtigt werden:

- Die vom BMAS nunmehr angekündigte umfassende Evaluation sollte zeitnah umgesetzt werden, um daraus frühzeitig Grundlagen für die Entwicklung eines Kriseninstrumentariums abzuleiten. Der für das erste Quartal 2024 vorgesehene abschließende 16. Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) zum Kurzarbeitergeld in der COVID-19-Pandemie bietet hierfür eine gute Gelegenheit.
- Mitnahmeeffekte gilt es möglichst weitgehend zu vermeiden; dies setzt voraus, dass Maßnahmen, die auf Anreize zur Beschäftigungsstabilisierung für die Unternehmen abzielen, künftig stärker differenziert und bedarfsgerecht fokussiert werden.
- Zuverlässige und differenzierte Daten sind eine wesentliche Grundlage, um die Wirksamkeit und Zielgenauigkeit des Instrumentariums bewerten und steuern zu können. Das BMAS muss daher von vornherein sicherstellen, dass die erforderlichen Daten erhoben, ausgewertet und transparent dargestellt werden.
- Prävention und Bekämpfung von Missbrauch muss durchgängig ein hoher Stellenwert beigemessen werden.
- In Krisensituationen bedarf es einfacher Antrags- und Abrechnungsverfahren. Diese dürfen jedoch nicht zu Lasten der Rechtmäßigkeit gehen. Jeder Antragsteller, der schnelle Hilfe erhält, muss mit wirksamen Prüf- und Kontrollverfahren rechnen; dies ist unverzichtbar, um das Vertrauen in ordnungsgemäße Verfahren zu erhalten. (Tz. 7)

1 Einleitung: Ziele und Grundlagen dieses Berichts

(1) Kurzarbeit hat als arbeitsmarktpolitisches Instrument in Deutschland eine lange Tradition. Ziel der Kurzarbeit ist es, Betriebe und ihre Beschäftigten bei einem Arbeitsausfall, der auf wirtschaftlichen Gründen oder einem unabwendbaren Ereignis beruht, zu unterstützen und auf diese Weise Kündigungen zu vermeiden. Kurzarbeitergeld aus konjunkturellen Gründen (konjunkturelles Kurzarbeitergeld) können Betriebe bei der Bundesagentur beantragen, um in solchen Fällen den Arbeits- und Entgeltausfall zu kompensieren. Die Bundesagentur leistet für den Arbeitsausfall einen Lohnersatz, der aus der Arbeitslosenversicherung finanziert wird (s. Tz. 2).

Schon während der Wirtschafts- und Finanzkrise in den Jahren 2008 und 2009 hat das Instrument des konjunkturellen Kurzarbeitergeldes dazu beigetragen, Arbeitsplätze zu erhalten und Entlassungen zu vermeiden.¹ Damals waren in der Spitze im Mai 2009 mehr als 1,4 Millionen sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in Kurzarbeit.² Auf die Stabilisierungsfunktion des Kurzarbeitergeldes für den Arbeitsmarkt griff die Bundesregierung während der COVID-19-Pandemie erneut zurück. Bereits im Frühjahr 2020 wurde deutlich, dass die Pandemie die Wirtschaft und den Arbeitsmarkt deutlich härter treffen könnte als die Finanzkrise von 2009. Mit Beginn der weitreichenden Einschränkungen des öffentlichen Lebens und der Wirtschaftsaktivitäten im April und Mai 2020 stieg die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Kurzarbeit auf das historische Niveau von rund sechs Millionen. Das entsprach 18 % aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Die Ausgaben der Bundesagentur für das konjunkturelle Kurzarbeitergeld lagen für die Jahre 2020 bis 2022 bei insgesamt 45,5 Mrd. Euro (siehe Tz. 2.1).

Die massenhafte Inanspruchnahme des konjunkturellen Kurzarbeitergeldes stellte die Bundesagentur vor immense Herausforderungen. Um dennoch eine schnelle Unterstützung sicherzustellen, wurden die Voraussetzungen zur Inanspruchnahme des Instruments erleichtert und die Leistungen erheblich ausgeweitet. Indem die Bundesagentur kurzfristig einen erheblichen Teil ihres Personals im Bereich Kurzarbeit einsetzte, gelang es ihr, die Anträge zügig zu bearbeiten. In der Krisensituation wurden auf diese Weise Arbeitsplätze gerettet und der Arbeitsmarkt stabilisiert.

¹ Siehe z. B. zum Überblick Bonin, Holger u. a.: Kurzexpertise Wirksamkeitsanalyse der Corona-Maßnahmen. Berlin (BMAS Forschungsbericht 573) 2021, Kapitel 4.; Will, Henner 2010: Kurzarbeit als Flexibilisierungsinstrument Hemmnis strukturellen Wandels oder konjunkturelle Brücke für Beschäftigung? Düsseldorf (WSI).

² Bundesagentur für Arbeit: Arbeitsmarkt kompakt: Inanspruchnahme konjunkturellen Kurzarbeitergeldes nach § 96 SGB III – September 2021.

(2) Die unmittelbare COVID-19-Krise scheint nunmehr überstanden und die Inanspruchnahme des konjunkturellen Kurzarbeitergeldes ist deutlich zurückgegangen. Die letzten Sonderregelungen sind bis Mitte des Jahres 2023 begrenzt.

Eine Evaluation des konjunkturellen Kurzarbeitergeldes in seiner erweiterten Form steht trotz der hohen Ausgaben bislang aus. Der Bundesrechnungshof hat das BMAS aufgefordert, die Gewährung des Kurzarbeitergeldes in der pandemiebedingten Ausnahmesituation seit dem Frühjahr 2020 einer kritischen Reflexion zu unterziehen. Das BMAS hat mitgeteilt, es bereite in Abstimmung mit dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) eine Evaluation der Wirkungen vor. Ein gemeinsamer Lessons-Learned-Prozess von BMAS und Bundesagentur dauere noch an. Eventuell erforderlicher gesetzlicher Anpassungsbedarf solle noch in der laufenden Legislaturperiode umgesetzt werden. Das BMAS will dem Haushaltsausschuss außerdem im ersten Quartal 2024 einen abschließenden Bericht zum Kurzarbeitergeld in der COVID-19-Pandemie vorlegen.

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, diesen Prozess zu beschleunigen, um gezielt und mit geringem zeitlichem Abstand zu bewerten, wo sich Fehlanreize und vermeidbare Risiken für einen nicht bedarfsgerechten oder missbräuchlichen Mitteleinsatz gezeigt haben. Hieraus sollte das BMAS möglichst frühzeitig Schlussfolgerungen ziehen. Der Bundesrechnungshof will seine Erfahrungen hierzu einbringen.

(3) Der Bundesrechnungshof hat das konjunkturelle Kurzarbeitergeld während der COVID-19-Pandemie bei der Bundesagentur und beim BMAS mit folgenden Schwerpunkten geprüft:

- Berichterstattung und Datengrundlagen³
- Vorgehen der Bundesagentur bei Verdacht auf Leistungsmissbrauch⁴
- Bewilligung und Abrechnung der Leistungen⁵

Als Ergebnis seiner Prüfungen hat der Bundesrechnungshof dem BMAS und der Bundesagentur Problemfelder bei der Umsetzung aufgezeigt und Empfehlungen zur weiteren Verbesserung gegeben. Er hat zudem den Haushaltsausschuss mit Beratungsberichten im November 2020 und im Februar 2022 zeitnah über die aus seinen Beobachtungen zu ziehenden Schlussfolgerungen für den Einsatz des Instruments informiert. Er hat dabei auf die Risiken

³ Konjunkturelles Kurzarbeitergeld in der COVID-19-Pandemie, Teil 1 Berichterstattung und Datengrundlagen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und der Bundesagentur für Arbeit; Abschließende Prüfungsmitteilung vom 26. August 2022, Gz.: VI 4 - 2021 - 0632/1.

⁴ Konjunkturelles Kurzarbeitergeld in der COVID-19-Pandemie, Teil 2: Vorgehen der Bundesagentur für Arbeit bei Verdacht auf Leistungsmissbrauch, Abschließende Prüfungsmitteilung vom 4. Oktober 2022, Gz.: VI 4 - 2021 - 0632/2.

⁵ Konjunkturelles Kurzarbeitergeld in der COVID-19-Pandemie, Teil 3: Prüfungsschwerpunkt: „Bewilligung und Abrechnung von Leistungen“ Prüfungsmitteilung vom 24. März 2023, Gz.: VI 4 - 2021 - 0632/3.

hingewiesen, die sich aus dem immer wieder verlängerten Einsatz der Sonderregelungen ergeben.

(4) In seiner Sitzung am 1. März 2023 thematisierte der Haushaltsausschuss die Frage nach den Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes zum Einsatz des Kurzarbeitergeldes während der COVID-19-Pandemie erneut. Der Bundesrechnungshof nimmt dies zum Anlass, seine Erkenntnisse in diesem Bericht zusammenzufassen.⁶

2 Hintergrund

2.1 Entwicklung des konjunkturellen Kurzarbeitergeldes seit Beginn der COVID-19-Pandemie

(1) Betriebe können konjunkturelles Kurzarbeitergeld bei der Bundesagentur beantragen, wenn ein erheblicher Arbeitsausfall mit Entgeltausfall vorliegt, der nicht vermeidbar und vorübergehend ist.⁷ Es wird gewährt, wenn in Betrieben oder Betriebsabteilungen die regelmäßige betriebsübliche wöchentliche Arbeitszeit infolge wirtschaftlicher Ursachen oder eines unabwendbaren Ereignisses vorübergehend verkürzt wird. Die Beschäftigten oder die Betriebsvertretung müssen der Einführung von Kurzarbeitergeld zugestimmt haben. Die Bundesagentur leistet für den Arbeitsausfall einen Lohnersatz, der aus der Arbeitslosenversicherung finanziert wird.⁸ Ein Anspruch besteht, wenn die Voraussetzungen der §§ 95 bis 109 Drittes Buch Sozialgesetzbuch (SGB III) vorliegen.

(2) Die durch die massenhafte Inanspruchnahme der Kurzarbeit Mitte 2020 auf rund sechs Millionen gestiegene Zahl von Beschäftigten in Kurzarbeit verringerte sich bis in den Oktober 2020 auf rund zwei Millionen. Mit den Maßnahmen zur Eindämmung der zweiten Welle der Pandemie stieg die Zahl ab November 2020 erneut an. Erst ab März 2021 sank sie wieder und lag ab August 2021 wieder unter einer Million. Bis August 2022 verringerte sich die Zahl der Kurzarbeitenden auf 76 000. Seit September 2022 steigen die Zahlen wieder leicht; im

⁶ In einem weiteren Bericht wird sich der Bundesrechnungshof mit den Lehren aus anderen Instrumenten beschäftigen, die die Bundesagentur und das BMAS während der COVID-19-Pandemie zur Krisenbewältigung eingesetzt haben.

⁷ §§ 95 ff. Drittes Buch Sozialgesetzbuch (SGB III). Über das konjunkturell bedingte Kurzarbeitergeld hinaus gibt es das 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. Die Prüfungen betreffen ausschließlich die Gewährung des konjunkturellen Kurzarbeitergeldes.

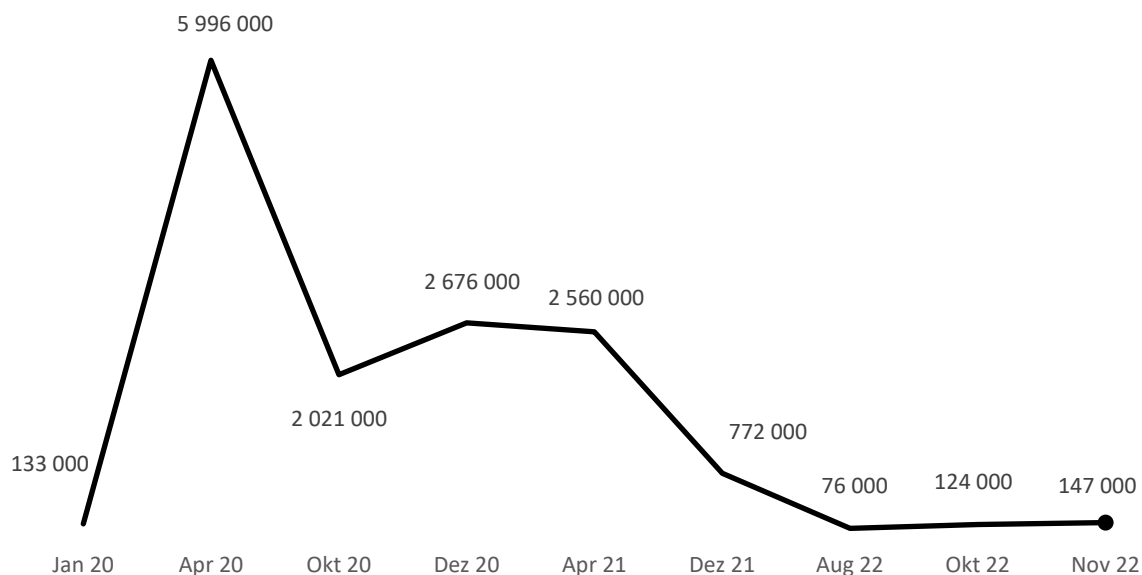
⁸ Nach § 340 SGB III werden die Leistungen der Arbeitsförderung und die sonstigen Ausgaben der Bundesagentur durch Beiträge der Versicherungspflichtigen, der Arbeitgeber und Dritter (Beitrag zur Arbeitsförderung), Umlagen, Mittel des Bundes und sonstige Einnahmen finanziert.

November 2022 waren 147 000 Beschäftigte von Kurzarbeit betroffen.⁹ Im Jahresdurchschnitt 2022 lag die Zahl der Kurzarbeitenden bei rund 430 000, nach 1,85 Millionen im Jahr 2021 und 2,94 Millionen im Jahr 2020.¹⁰

Abbildung 1

Konjunkturelle Kurzarbeit seit April 2020 deutlich gesunken

Die Zahl der Kurzarbeitenden (konjunkturelles Kurzarbeitergeld) in Deutschland lag während der Covid-19-Pandemie auf ihrem historischen Höchststand von knapp 6 Millionen Personen.



Grafik: Bundesrechnungshof; Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (Tabellen, Realisierte Kurzarbeit, Berichtsmonat Juni 2023).

(3) Die Gesamtausgaben der Bundesagentur für das während der COVID-19-Pandemie gewährte konjunkturelle Kurzarbeitergeld lagen für die Jahre 2020 bis 2022 bei 45,5 Mrd. Euro. Im Jahr 2020 beliefen sich die Ausgaben auf insgesamt 22,1 Mrd. Euro, davon 9,5 Mrd. Euro für die Erstattung von Sozialversicherungsbeiträgen. Im Jahr 2021 lagen die Ausgaben noch bei 20,2 Mrd. Euro, davon rund 8,1 Mrd. Euro für Sozialversicherungsbeiträge. Diese Ausgaben waren damit in beiden Jahren deutlich höher als die im Haushalt der Bundesagentur jeweils veranschlagten Beträge. Die allgemeine Rücklage der Bundesagentur von fast 26 Mrd. Euro wurde durch die COVID-19-Pandemie und die Arbeitsmarktentwicklung vollständig aufgezehrt. Der Bund gewährte zur Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft der Bundesagentur im Jahr 2021 zunächst unterjährige Liquiditätshilfen in

⁹ Statistik der Bundesagentur für Arbeit (Tabellen, Realisierte Kurzarbeit, Berichtsmonat Juni 2023).

¹⁰ Statistik der Bundesagentur für Arbeit – Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt – Monatsbericht zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt, Nürnberg, Dezember 2022.

Form von zinslosen Darlehen. Weil die Bundesagentur die Darlehen nicht zurückzahlen konnte, wurden sie am Ende in einen Zuschuss des Bundes umgewandelt. Damit wurden die im Haushalt der Bundesagentur in den Jahren 2020 und 2021 entstandenen Defizite von insgesamt knapp 24 Mrd. Euro aus dem Bundeshaushalt gedeckt. Auch im Jahr 2022 lagen die Ausgaben für das konjunkturelle Kurzarbeitergeld mit 3,2 Mrd. Euro (davon 954 Mio. Euro für die Erstattung von Sozialversicherungsbeiträgen) deutlich über der Planung von insgesamt 1,7 Mrd. Euro.

2.2 Sonderregelungen während der Krise

(1) Sonderregelungen zum konjunkturellen Kurzarbeitergeld waren – mit unterschiedlichen Begründungen – während der gesamten mehrjährigen Pandemiephase in Kraft. Seit Beginn der COVID-19-Pandemie wurden die gesetzlichen Sonderregelungen und Verordnungen bis Ende des Jahres 2022 insgesamt 21-mal geändert. Begründet mit den besonderen Herausforderungen in der Energiekrise wurden einige Zugangserleichterungen letztmalig bis zum 30. Juni 2023 verlängert.¹¹

Bereits mit dem am 15. März 2020 in Kraft getretenen Gesetz zur befristeten krisenbedingten Verbesserung der Regelungen für das Kurzarbeitergeld¹² wurden bestehende Regelungen zur Gewährung von konjunkturellem Kurzarbeitergeld geändert, um die Lage am Arbeitsmarkt stabilisieren und Arbeitsplätze sichern zu können. Die Bundesregierung wurde ermächtigt, vorerst befristet bis Ende 2021, per Verordnung den Zugang zum konjunkturellen Kurzarbeitergeld zu erleichtern und die Leistungen zu erweitern. Die Bundesregierung senkte daraufhin den Anteil der Beschäftigten, die in einem Betrieb von Entgeltausfall betroffen sein müssen, von mindestens einem Drittel auf mindestens 10 % und sah eine vollständige Erstattung der bisher von den Arbeitgebern allein zu tragenden Sozialversicherungsbeiträge vor.¹³ Außerdem wurde das konjunkturelle Kurzarbeitergeld ab dem vierten und siebten Bezugsmonat erhöht.¹⁴ Die Bezugsdauer beim Kurzarbeitergeld wurde zunächst

¹¹ Das Gesetz zur Anpassung der Verordnungsermächtigungen beim Kurzarbeitergeld und anderer Regelungen vom 19. Oktober 2022 (BGBl. S. 1790) enthält die entsprechenden Verordnungsermächtigungen für die Bundesregierung. Das BMAS hat in der Verordnung zur Verlängerung der Zugangserleichterungen für den Bezug von Kurzarbeitergeld am 19. Dezember 2022 geregelt, dass nach wie vor der Anteil der Beschäftigten, die in einem Betrieb von Entgeltausfall betroffen sein müssen, von mindestens einem Drittel auf mindestens 10 % reduziert bleibt.

¹² Bundesgesetzblatt Teil I (BGBl. I) Seite 493.

¹³ Gesetz zur befristeten krisenbedingten Verbesserung der Regelungen für das Kurzarbeitergeld vom 13. März 2020, BGBl. I Seite 493, Verordnung über Erleichterungen der Kurzarbeit vom 25. März 2020, BGBl. I Seite 595.

¹⁴ Gesetz für den erleichterten Zugang zu sozialer Sicherung und zum Einsatz und zur Absicherung sozialer Dienstleister aufgrund des Coronavirus SARS-CoV-2 (Sozialschutz-Paket) vom 27. März 2020, BGBl. I Seite 575.

auf bis zu 21 Monate¹⁵, im Weiteren auf bis zu 28 Monate verlängert.¹⁶ Zuletzt ist mit der Einführung von § 421c in das SGB III am 28. Dezember 2022 eine befristete Regelung zur Durchführung der Abschlussprüfungen geschaffen worden (s. u.).¹⁷

(2) Die Bundesagentur reagierte auf die stark gestiegene Zahl von Anzeigen und Anträgen ab Ende März 2020 mit Verfahrensvereinfachungen. Im März 2020 setzte sie die zuvor vorgeschriebene Prüfung der Anzeigen auf Kurzarbeit weitgehend aus. Bei Antragstellung sollten die Agenturen für Arbeit (Agenturen) die Angaben der Arbeitgeber zum Arbeitsausfall lediglich auf Plausibilität und Vollständigkeit prüfen. Zur Glaubhaftmachung reichten Nachweise in einfacher Form aus. Eine Leistungsberatung, bei der den Arbeitgebern unter anderem die Abrechnungsmodalitäten einschließlich der Abschlussprüfungen erläutert werden, fand nicht mehr statt. Die Niederschrift zur Anzeigenprüfung entfiel vollständig. Sofern Anzeigen auch bei der Bearbeitung der Leistungsanträge auf Kurzarbeitergeld nicht geprüft werden konnten, sollte dies bei der Abschlussprüfung nachgeholt werden.¹⁸ Gleichzeitig wurde festgelegt, die Abschlussprüfungen bis zur Beendigung der Krisensituation zu verschieben.¹⁹

Seit dem 1. September 2021 müssen die Agenturen die Anzeigen wieder intensiver prüfen und eine Niederschrift zur Anzeigenprüfung erstellen. Auch Leistungsberatungen finden wieder statt.²⁰ Regelungen für die coronabedingten Abschlussprüfungen²¹ traf die Bundesagentur im Februar 2021.²² Die Bundesagentur sah vor, bei den Agenturen gesonderte Prüfteams für die zu diesem Zeitpunkt rund eine Million ausstehenden Abschlussprüfungen aufzubauen. Ab April 2021 sollten die Abschlussprüfungen wieder durchgeführt werden, es galten jedoch auch weiterhin vereinfachte Regelungen²³ (s. auch Tz. 6).

(3) Angesichts der hohen Zahl ausstehender Abschlussprüfungen regelte der Gesetzgeber mit dem neuen § 421c SGB III im Dezember 2022 die Abschlussprüfungen befristet neu, um den Verfahrensabschluss der Fälle nicht noch weiter in die Zukunft zu verlagern. Demnach können die vorläufigen Entscheidungen über die Zahlung von Kurzarbeitergeld für die Monate März 2020 bis Juni 2022 auch ohne eine abschließende Prüfung der Voraussetzungen und des Umfangs des Anspruchs auf Kurzarbeitergeld (Abschlussprüfung) durch eine

¹⁵ Verordnung über die Bezugsdauer für das Kurzarbeitergeld (Kurzarbeitergeldbezugsdauerverordnung – KugBeV) vom 16. April 2020, BGBl. I Seite 801.

¹⁶ Gesetz zur Verlängerung von Sonderregelungen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie beim Kurzarbeitergeld und anderer Leistungen vom 23. März 2022, BGBl. I, Seite 482, Artikel 1.

¹⁷ BGBl. I Seite 2772.

¹⁸ Vgl. Weisung 202003015 vom 30. März 2020 und Konzept zur Verhinderung von Leistungsmissbrauch beim Kurzarbeitergeld vom 17. August 2020.

¹⁹ Vgl. Weisung 202003015 vom 30. März 2020 und Konzept zur Verhinderung von Leistungsmissbrauch beim Kurzarbeitergeld vom 17. August 2020.

²⁰ Weisung 202012024 vom 23. Dezember 2020.

²¹ Für die Bundesagentur sind coronabedingte Abschlussprüfungen beim konjunkturellen Kurzarbeitergeld zu prüfende Bezugszeiträume, solche die ab März 2020 begonnen haben.

²² Weisung 202102007 vom 11. Februar 2021.

²³ Weisung 202204006 vom 12. April 2022 – Prozessvereinfachungen für die Durchführung von coronabedingten Abschlussprüfungen Kurzarbeitergeld.

endgültige Entscheidung abgeschlossen werden. Dies setzt voraus, dass der Gesamtauszahlungsbetrag des Kurzarbeitergeldes und der dem Arbeitgeber erstatteten Sozialversicherungsbeiträge für den jeweiligen Arbeitsausfall 10 000 Euro nicht überschreitet. Anlassbezogene Prüfungen sind durchzuführen, wenn Hinweise auf einen Missbrauch von Leistungen vorliegen oder der Arbeitgeber oder die Betriebsvertretung die Durchführung einer Abschlussprüfung verlangt.²⁴

(4) Der Bundesrechnungshof hat mehrfach darauf hingewiesen, dass sich das konjunkturelle Kurzarbeitergeld durch die wiederholte Verlängerung der Sonderregelungen immer weiter von seiner eigentlichen Zielsetzung entfernt hat, vorübergehenden Arbeitsausfall zu kompensieren. Er wies darauf hin, dass das Kurzarbeitergeld bereits in seiner regulären Ausgestaltung den betroffenen Beschäftigten und Unternehmen einen wirksamen und bewährten Schutz bei wesentlichen Arbeitsausfällen bietet. Die als kurzfristige Überbrückung in der Phase des Lockdowns eingeführten Sonderregelungen unterscheiden sich hiervon durch niedrigere Zugangsschwellen und besondere Konditionen, die es für die Betriebe erleichtern und attraktiver machen, die Regelungen in Anspruch zu nehmen. Ihre längerfristige Anwendung birgt insbesondere zwei grundsätzliche Risiken:

- Sie kann Anpassungserfordernisse in den Betrieben überlagern, indem grundlegende wirtschaftliche Probleme umfassend kompensiert werden. Je länger dies der Fall ist, umso mehr verzögert und beeinträchtigt dies strukturelle Veränderungen und begünstigt so auf lange Sicht Arbeitslosigkeit. Dies kann dazu führen, dass Beschäftigte in Arbeitsverhältnissen gehalten werden, in denen sie auf Dauer nicht benötigt werden. Währenddessen suchen andere Unternehmen vergeblich Fachkräfte.
- Die Sonderregelungen stärken den Anreiz zur Inanspruchnahme auch für Unternehmen, die aufgrund ihrer Ertragsperspektiven grundsätzlich selbst in der Lage gewesen wären, ihr Beschäftigungsniveau zu stabilisieren. Wenn es zu solchen Mitnahmeeffekten kommt, werden Beitrags- und Steuermittel in nicht notwendiger und damit unwirtschaftlicher Weise verwendet.²⁵

3 Mit zielgenauer Förderung Mitnahmeeffekten vorbeugen

(1) Das konjunkturelle Kurzarbeitergeld hat auch aus Sicht des Bundesrechnungshofes einen wichtigen Beitrag dazu geleistet, den Arbeitsmarkt in der akuten Krisensituation der COVID-

²⁴ BGBl. I Seite 2772.

²⁵ Siehe hierzu auch den Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO – an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages: Information zur Formulierungshilfe für ein Kurzarbeitergeldverlängerungsgesetz vom 10. Februar 2022, Gz.: VI 4 - 0001289.

19-Pandemie zu stabilisieren. Eine wichtige Voraussetzung hierfür waren der erleichterte Zugang sowie die vereinfachten Antrags- und Abrechnungsverfahren (s. Tz. 2.2).

In der Wirtschaftskrise der Jahre 2009/2010 nahmen vor allem gewerbliche Unternehmen das konjunkturelle Kurzarbeitergeld in Anspruch, um Beschäftigung zu sichern und Arbeitsplätze zu erhalten. Mit dem ersten Lockdown zu Beginn der COVID-19-Pandemie im Frühjahr 2020 gerieten demgegenüber auch viele kleine und mittlere Unternehmen im Dienstleistungssektor in Schwierigkeiten, die zuvor noch nie Bedarf an Kurzarbeitergeld hatten. Insbesondere der Einzelhandel, das Gastgewerbe, die Veranstaltungsbranche und Dienstleistungsbetriebe wie Reisebüros, Friseure oder Kosmetikstudios konnten den Betrieb während der coronabedingten Schließungen nicht oder nur zeitweise aufrechterhalten und nahmen in diesen Zeiten konjunkturelles Kurzarbeitergeld in Anspruch. Spätestens seit Juli 2022 ist der Anteil dieser Branchen wieder stark zurückgegangen, da die betroffenen Unternehmen ihre Tätigkeit wieder aufnahmen. Dennoch begründete das BMAS weitere Verlängerungen der Sonderregelungen auch mit dem besonderen Unterstützungsbedarf dieser Branchen. An anderer Stelle argumentierte es, unter anderem aufgrund der wirtschaftlichen Verflechtungen sei eine zielgenaue Unterstützung einzelner Branchen mit dem konjunkturellen Kurzarbeitergeld in der Pandemie nicht möglich gewesen. Zudem sei eine branchenspezifische Leistungsgewährung mit dem Wesen des Kurzarbeitergeldes als Versicherungsleistung, auf die der einzelne Beschäftigte durch Beitragszahlungen und bei Vorliegen der Voraussetzungen einen Anspruch erwirbt, schwer vereinbar. Des Weiteren stellten sich bei branchenspezifischen Lösungen schwierige Abgrenzungsfragen und beihilferechtliche Fragestellungen.

(2) Das Instrument des konjunkturellen Kurzarbeitergeldes, das eigentlich für kurzfristige, vorübergehende Krisensituationen gedacht war, wurde im Laufe der COVID-19-Pandemie immer weiter ausgedehnt und mehrfach verlängert. Ab dem vierten beziehungsweise siebten Bezugsmonat erhöhten sich die Leistungssätze des Kurzarbeitergeldes für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, deren Arbeitsentgelt um mindestens die Hälfte reduziert war. Die Sozialversicherungsbeiträge wurden den Arbeitgebern zeitweise voraussetzungslos vollständig erstattet. Hierbei kam es nicht auf die finanzielle Lage des Betriebes an. So waren Sozialversicherungsbeiträge auch zu erstatten, wenn Bonuszahlungen an die Beschäftigten oder die Ausschüttung von Dividenden auf eine gute wirtschaftliche Lage des Unternehmens hingenwiesen.

Generell verstärkten die Sonderregelungen den Anreiz zur Inanspruchnahme auch für Unternehmen, die aufgrund ihrer Ertragsperspektiven grundsätzlich selbst in der Lage und daran interessiert sind, ihr Beschäftigungsniveau zu stabilisieren. Wird Kurzarbeit über längere Zeiträume bezogen, besteht allerdings in Einzelfällen ein Risiko von Fehlsteuerungen, bis hin zum Missbrauch.²⁶ In welchem Umfang solche Mitnahmeeffekte eingetreten sind, lässt sich ohne Kenntnis der jeweiligen Lage der Unternehmen nicht verlässlich abschätzen. Können

²⁶ IAB-Forschungsbericht 5 | 2023: Kurzarbeitergeld in der Covid-19-Pandemie: Lessons Learned vom 19. April 2023, Seite 15.

Betriebe allerdings ihren Beschäftigten Bonuszahlungen gewähren oder Dividenden an ihre Aktionäre ausschütten, ist grundsätzlich keine unmittelbare Notwendigkeit erkennbar, sie bei der Überbrückung jedenfalls von geringfügigen Arbeitsausfällen mit Beitrags- oder Steuerermitteln zu unterstützen.

Zweifel an einem zielgenauen Mitteleinsatz zeigten sich nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes auch im Hinblick auf mögliche Doppelförderungen. Die Bundesagentur erließ im Mai 2020 z. B. eine Weisung zur Gewährung von Kurzarbeitergeld für Leistungserbringer im Gesundheitswesen. Krankenhäuser, die in den Jahren 2020 und 2021 einen Anspruch auf Ausgleichszahlungen nach dem COVID-19-Krankenhausentlastungsgesetz hatten, konnten demnach kein Kurzarbeitergeld erhalten. Überzahlungen sollten bei der Abschlussprüfung oder bei der Bearbeitung eines Korrekturantrages für diesen Abrechnungsmonat festgestellt und bearbeitet werden. Die Auswertung des Bundesrechnungshofes für eine kleine Stichprobe von Abschlussprüfungen bei Krankenhäusern ergab, dass Doppelzahlungen nicht entdeckt oder unzureichend bearbeitet wurden. Die Bundesagentur beabsichtigt nunmehr, die Mitarbeitenden für die Besonderheiten von Abschlussprüfungen bei Krankenhäusern zu sensibilisieren und die Fälle aus der Stichprobe zu überprüfen.

(3) Der Bundesrechnungshof hat mehrfach auf die mangelnde Zielgenauigkeit des Instruments und das hohe Risiko von Mitnahmeeffekten hingewiesen. Er hat dem BMAS und der Bundesagentur empfohlen, die Inanspruchnahme sorgfältig zu analysieren. Bei Hinweisen auf Fehlentwicklungen sollte das BMAS die Rahmenbedingungen anpassen und die attraktiven Sonderkonditionen gegebenenfalls zurückfahren. Der Bundesrechnungshof hat insbesondere die vollständige Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge mehrfach kritisiert. Anders als die Zahlung von Kurzarbeitergeld an die betroffenen Beschäftigten entlasten sie unmittelbar die Unternehmen, ohne dass die Notwendigkeit hierfür im Einzelnen hinterfragt wird. Kritisch hat der Bundesrechnungshof auch die niedrige Schwelle für den Arbeitsausfall beim pandemiebedingt erweiterten Kurzarbeitergeld bewertet. Er hat darauf gedrängt, die Sonderregelungen für das vereinfachte Verfahren nicht länger zuzulassen als vor dem Hintergrund der pandemiebedingten Ausnahmesituation zwingend notwendig. Die Sonderregelungen sind bis Mitte des Jahres 2023 befristet (s. Tz. 2.2).

(4) Das BMAS hat darauf hingewiesen, eine rechtssichere Abgrenzung danach, ob und zu welchem Anteil der Arbeitsausfall bei den einzelnen Betrieben und Branchen unmittelbar, mittelbar oder nicht auf die Auswirkungen der Pandemie zurückzuführen sei, könne nicht vorgenommen werden: Aufgrund der wirtschaftlichen Verflechtungen, der komplexen Produktionsprozesse und der Lieferketten bestehe die Gefahr, dass differenzierte Regelungen zu einer ungerechtfertigten Ungleichbehandlung von Beschäftigten führen könnten.²⁷ Im Herbst 2022 teilte es dem Haushaltsausschuss mit, es wolle prüfen, ob ein Mechanismus eingeführt werden könne, bei welchem eine Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge

²⁷ Stellungnahme des BMAS zu Teil 1 Berichterstattung und Datengrundlagen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und der Bundesagentur für Arbeit, VI 4 - 2021 - 0632/1.

entfalle, wenn Bonuszahlungen gewährt oder Dividenden gezahlt würden. Als Ergebnis seiner Prüfung teilte es dem Haushaltsausschuss am 9. Juni 2023 mit, die Berücksichtigung von Gewinnen und Dividenden bei der Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge sei denkbar. Es begründete dies damit, dass die Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge während der Kurzarbeit eine reine finanzielle Unterstützungsleistung an den Arbeitgeber darstelle. Dabei sei allerdings zu beachten, dass jede zusätzliche Anforderung auch eine zusätzliche Prüfung bei der Auszahlung des Kurzarbeitergeldes oder später bei der Abschlussprüfung bedeute, zumal Boni und Dividenden oftmals im Nachhinein und damit ggf. zeitlich deutlich nach der Phase der Kurzarbeit ausgezahlt würden. Dies erhöhe den Aufwand für Arbeitgeber und die Agenturen erheblich und könne den Zeitraum der Abschlussprüfungen deutlich verlängern.²⁸ Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur (IAB) hatte im Juli 2022 angeregt, nicht mehr den Ausfall individueller Arbeitsstunden zu betrachten, sondern vom ausgefallenen Umsatz abhängende Zuschüsse auf die gesamten betrieblichen Lohnkosten vorzusehen.²⁹

(5) Das BMAS sollte umgehend Ansatzpunkte für ein Instrumentarium entwickeln, das speziell in Krisensituationen Beschäftigte und Betriebe zielgenau und bedarfsgerecht unterstützt, unerwünschte Wirkungen vermeidet und gleichzeitig den administrativen Aufwand reduziert. Dabei sollte es die Zielgenauigkeit und Wirksamkeit in den Mittelpunkt stellen. Dazu muss es sorgfältig analysieren, wer in welchem Maße von der Krise betroffen ist und wie es entsprechende Unterstützung ausgestalten kann. Die Erfahrung aus der COVID-19-Pandemie hat gezeigt, dass das beitragsfinanzierte und dem individuellen Entgeltersatz des einzelnen Beschäftigten dienende Kurzarbeitergeld kaum Spielräume für das gebotene zielgerichtete Handeln ermöglicht. Um eine möglichst effektive Unterstützung durch ein spezielles Kriseninstrument für künftige Krisensituationen sicherzustellen, sollte daher darüber nachgedacht werden, zwei Aspekte zu trennen: Zum einen geht es um die bewährte Absicherung der von Arbeitsausfällen betroffenen Beschäftigten durch einen individuellen und gleichmäßigen Unterstützungsanspruch, wie er mit den Regelungen zum konjunkturellen Kurzarbeitergeld bisher schon galt und auch künftig gelten sollte. Soweit zum anderen darüber hinaus in der Krisensituation gezielte Anreize für die Unternehmen zur Beschäftigungsstabilisierung erforderlich sind, sollten sie durch Sonderregelungen – ggf. auch außerhalb des Kurzarbeitergeldinstruments – umgesetzt werden. Dies betrifft beispielsweise Erstattungen von Sozialversicherungsbeiträgen oder besonders günstige Zugangsbedingungen. Diese könnten auf stark von krisenbedingten Arbeitsausfällen betroffene Wirtschaftsbereiche fokussiert werden und sollten entsprechend zeitlich begrenzt werden. So ließe sich vermeiden, dass florierende Wirtschaftsbereiche Mitnahmemöglichkeiten nutzen. Ebenso könnte vermieden werden, dass großzügige Konditionen für die gesamte Wirtschaft immer wieder mit dem Argument verlängert werden, in einzelnen Branchen bestehe Handlungsbedarf.

²⁸ Haushaltsausschuss-Drucksache 20/3834 Bericht des BMAS zur Berücksichtigung von Gewinnen und Dividenden etc. bei der Zahlung von Kurzarbeitergeld.

²⁹ IAB-Forschungsbericht 10|2022 Ausgestaltung von Kurzarbeit bei massenhafter Nutzung vom 21. Juli 2022.

4 Aktuelle und differenzierte Datengrundlagen für eine zielgenaue Förderung und Erfolgskontrolle sicherstellen

(1) Das BMAS hat eine Anregung des Bundesrechnungshofes aus dem Jahr 2020 aufgegriffen und berichtet dem Haushaltsausschuss seit Januar 2021 vorübergehend alle zwei Monate über die Entwicklung der Leistungsgewährung von Kurzarbeitergeld in der COVID-19-Pandemie. Es übernimmt in seine Berichte Daten aus der Statistik der Bundesagentur zur Inanspruchnahme des konjunkturellen Kurzarbeitergeldes. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Datenlage deutliche Schwächen aufwies. Dies betraf sowohl die Aktualität der Daten als auch fehlende Informationen zu branchenspezifischen Entwicklungen. Informationen zur Inanspruchnahme des konjunkturellen Kurzarbeitergeldes differenziert nach der Bezugshöhe, den Leistungssätzen oder der Betroffenheit unterschiedlicher Personengruppen, weisen das BMAS und die Bundesagentur nicht aus. Die Bundesagentur erfasst in ihren Fachverfahren für die Abwicklung des Kurzarbeitergeldes ausschließlich betriebsbezogene Angaben.

Die Verlängerungen der pandemiebedingten Sonderregelungen zum konjunkturellen Kurzarbeitergeld begründete das BMAS mehrfach mit branchenspezifischen Bedarfen. Die Datengrundlagen für eine zielgenaue Förderung fehlten jedoch. Das BMAS konnte daher auch nicht beurteilen, ob die Förderung dort ankam, wo sie nach seiner Einschätzung am dringendsten gebraucht wurde und ob die eingeführten Sonderregelungen überhaupt geeignet waren, um gerade die am stärksten betroffenen Branchen zu erreichen. Dies gilt sowohl für die Betroffenheit bestimmter Branchen als auch bestimmter Personengruppen in den Betrieben.

Auch die finanziellen Auswirkungen der pandemiebedingten Sonderregelungen zum Kurzarbeitergeld blieben angesichts der hohen Zahl von Änderungen der gesetzlichen Sonderregelungen und Verordnungen seit März 2020 (s. Tz. 2.2) in der Gesamtschau unübersichtlich.

(2) Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass dem BMAS sowohl die Datengrundlagen für eine gezielte Förderung als auch für eine anschließende Erfolgskontrolle fehlten.

(3) BMAS und Bundesagentur haben in ihren Stellungnahmen zu den Prüfungsmitteilungen und Berichten des Bundesrechnungshofes mitgeteilt, dass sie an der Weiterentwicklung der Statistik zur Kurzarbeit arbeiten würden. Dies werde allerdings längere Zeit in Anspruch nehmen, da auch die IT-Fachverfahren der Bundesagentur anzupassen seien. Das BMAS hat darüber hinaus ausgeführt, es habe in seiner Berichterstattung stets alle überplanmäßigen Ausgaben für konjunkturelles Kurzarbeitergeld und die Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge an Arbeitgeber, sobald sie sich abzeichneten, vollständig und in der exakten Höhe dargestellt. In den Arbeits- und Entwicklungsprogrammen 2021 – 2022 und 2023 – 2024 für die Statistik der Bundesagentur sei vorgesehen, die Auswertungsmöglichkeiten zu erweitern. Um die Informationen zu kurzarbeitenden Personen zu verbessern,

werde die Schnittstelle der Statistik zum Fachverfahren der Bundesagentur ergänzt. Eine Verbesserung der Datengrundlage werde sich auch mit dem Ausbau der digitalen Kurzarbeitergeldprozesse ergeben. Derzeit sei die Nutzungsquote allerdings noch sehr gering.

(4) Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, die Weiterentwicklung der Statistik zum konjunkturellen Kurzarbeitergeld deutlich zu beschleunigen und zu priorisieren. Die Darstellung der finanziellen Auswirkungen hat sich zwar im Laufe der Zeit verbessert, differenzierte Auswertungen der Ausgaben liegen jedoch nach wie vor nicht vor. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes brauchen Parlament, Bundesregierung und Bundesagentur gerade in einer Krisensituation verlässliche, aktuelle und vollständige Daten, um den Einsatz und die Wirkung ihrer Instrumente bewerten und steuern zu können.

5 Leistungsmissbrauch erkennen und verstärkt bekämpfen

(1) Vereinfachte Regeln und Verfahren begünstigten das Risiko von Leistungsmissbrauch beim konjunkturellen Kurzarbeitergeld während der COVID-19-Pandemie. Von einem solchen Risiko war umso stärker auszugehen, je länger die vereinfachten Verfahren angewandt wurden und je attraktiver die Förderung war. Insbesondere die vollumfängliche voraussetzungslose Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge und das erhöhte konjunkturelle Kurzarbeitergeld ab dem vierten und siebten Monat des Bezugs machten das Instrument „Kurzarbeitergeld“ sehr attraktiv und damit auch anfällig für Leistungsmissbrauch. Die vereinfachten Antrags- und Abrechnungsverfahren der Bundesagentur erhöhten das Missbrauchsrisiko weiter.

Das BMAS berichtete zuletzt an den Haushaltsausschuss, bis April 2023 seien rund 9 600 Hinweise auf möglichen Leistungsmissbrauch erfasst worden.³⁰ Überwiegend hätten sich die Hinweise bei näherer Überprüfung nicht bestätigt. Von März 2020 bis April 2023 seien rund 850 Fälle mit konkretem Betrugsverdacht an die zuständige Staatsanwaltschaft abgegeben worden. Auf der Grundlage von Daten der Bundesagentur bewertete das BMAS den Leistungsmissbrauch im Vergleich zur historisch hohen Inanspruchnahme des konjunkturellen Kurzarbeitergeldes während der COVID-19-Pandemie als sehr gering. Die Daten in den Berichten übernimmt das BMAS von der Bundesagentur, eigene Analysen hat es nicht durchgeführt.

(2) Der Bundesrechnungshof stellte bei seiner Prüfung allerdings fest, dass die Bundesagentur keinen bundesweit umfassenden Überblick über das Ausmaß des Leistungsmissbrauchs beim konjunkturellen Kurzarbeitergeld hatte. Die Bundesagentur erfasste Fälle mit Verdacht

³⁰ 15. Bericht des BMAS über die aktuelle Entwicklung bei der Leistungsgewährung von Kurzarbeitergeld in der Corona-Pandemie, Stand: Mai 2023.

auf Leistungsmissbrauch und festgestellten Leistungsmissbrauch nicht vollständig und nicht systematisch. Die Angaben sind daher systematisch zu niedrig, die tatsächlichen Fallzahlen dürften nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes deutlich darüber liegen. Der Bundesagentur waren die Qualitätsmängel bei der Erfassung bekannt. Sie gab an, auch eine eigene Prüfung habe ergeben, dass die Datenqualität optimiert werden müsse.

Verdachtsfälle auf Leistungsmissbrauch hatten die Agenturen darüber hinaus zum Teil unzureichend bearbeitet. So war beispielsweise bei gut einem Drittel der vom Bundesrechnungshof betrachteten Fälle kein Verfahrensausgang dokumentiert. Weisungen und Arbeitshilfen zum Umgang mit Hinweisen auf Leistungsmissbrauch erwiesen sich teilweise als wenig praxisgerecht, unübersichtlich und schwer umsetzbar. Welcher finanzielle Schaden durch Leistungsmissbrauch beim konjunkturellen Kurzarbeitergeld bislang entstanden ist, konnte die Bundesagentur nicht beziffern.

Darüber hinaus waren Zuständigkeiten bei der Bearbeitung unklar: Die Bundesagentur setzte eine übergreifende Task Force ein. Diese übernahm jedoch keine operativen Aufgaben, sondern diente vor allem dem Informationsaustausch und der Koordination. Ihre konkrete Aufgabenstellung und organisatorische Einbindung waren bei den Agenturen in der Fläche wenig bekannt. Die in der Außendarstellung geweckte Erwartung, die Bundesagentur habe mit ihrer Task Force eine spezialisierte zentrale Sondereinheit eingesetzt, hat sich nach den Prüfungsergebnissen des Bundesrechnungshofes nicht erfüllt. Die Agenturen müssen sich vor Ort um die weitere Sachverhaltsaufklärung und die Bearbeitung der einzelnen Fälle kümmern.

(3) Die Bundesagentur hat in den Feststellungen des Bundesrechnungshofes kein systematisches Problem bei ihrem Umgang mit Leistungsmissbrauch beim konjunkturellen Kurzarbeitergeld gesehen, sondern ist von Dokumentationsmängeln und Einzelfällen fehlerhafter Bearbeitung ausgegangen. Sie will sich jedoch um mehr Transparenz zur Schadenshöhe bemühen. Anders als der Bundesrechnungshof erachten BMAS und Bundesagentur die Task Force als eine schlagkräftige Organisationseinheit, die weiterhin allen Hinweisen auf möglichen Leistungsmissbrauch gebündelt nachgehe. Die Bundesagentur wies darüber hinaus darauf hin, das Kurzarbeitergeld sei durch seine spezielle Ausgestaltung für Missbrauch wenig anfällig, da es überwiegend ein kollusives Zusammenwirken von Arbeitgeber und Beschäftigten voraussetze. Das BMAS hat den Verbesserungsbedarf bei der Erfassung von Leistungsmissbrauch durch die Bundesagentur bestätigt. Es hat die Bemühungen der Bundesagentur zu einer Verbesserung gewürdigt.

(4) Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes haben die bisherigen Bemühungen von Bundesagentur und BMAS nicht ausgereicht, um Leistungsmissbrauch beim konjunkturellen Kurzarbeitergeld zuverlässig zu erkennen und zu bekämpfen. Das Ausmaß des Leistungsmissbrauchs und des dadurch verursachten Schadens lässt sich nach wie vor nicht zuverlässig bewerten. Hier besteht Nachbesserungsbedarf. Angesichts der hohen Ausgaben müssen alle Möglichkeiten genutzt werden, Vermögensschäden so gering wie möglich zu halten. Je länger Hinweise auf Leistungsmissbrauch unbearbeitet bleiben, desto höher kann auch der

Vermögensschaden werden. Wenn Betriebe bei einer späteren Überprüfung gar nicht mehr bestehen, werden Rückforderungen unter Umständen unmöglich.

(5) Auch bei einer Weiterentwicklung des Kriseninstrumentariums bleibt die konsequente Bekämpfung des Leistungsmissbrauchs ein Thema, dem durchgängig hohe Priorität eingeräumt werden muss. Zuständigkeiten und Verfahren sollten optimiert werden, bevor unmittelbare neue Herausforderungen ein schnelles Handeln erfordern. Den empirisch nicht belegten Optimismus, dass gemeinsame Entscheidungen von Arbeitgebern und Beschäftigten das Missbrauchsrisiko soweit reduzieren, dass es irrelevant wird, teilt der Bundesrechnungshof in dieser Allgemeinheit nicht. Gerade bei kleineren und mittleren Betrieben ohne Betriebsvertretung dürften die Möglichkeiten der Beschäftigten sehr begrenzt sein, der Einführung von Kurzarbeit zu widersprechen, ohne ihren Arbeitsplatz zu riskieren.

6 Vorgehen bei den Abschlussprüfungen verbessern

(1) Die Bundesagentur hat zu Beginn der Pandemie beim Kurzarbeitergeld den Fokus auf eine schnelle und existenzsichernde Auszahlung der Leistungen gelegt. Die Agenturen mussten aufgrund der vereinfachten Verfahren zur Bewilligung von konjunkturellem Kurzarbeitergeld lediglich prüfen, ob Arbeitgeber in ihrer Anzeige glaubhafte Angaben zum Vorliegen der Voraussetzungen für Kurzarbeit gemacht hatten und Leistungsanträge vollständig waren. Auf Basis dieser Feststellungen bewilligten sie das Kurzarbeitergeld vorläufig und zahlten die Leistungen aus. Nach Ende des Bezuges von Kurzarbeitergeld prüfen die Agenturen erst die Arbeits- und Lohnunterlagen der Betriebe, um abschließend darüber zu entscheiden, ob das vorläufig bewilligte Kurzarbeitergeld in den einzelnen Abrechnungszeiträumen korrekt berechnet und zu Recht gezahlt wurde (Abschlussprüfung). Die Bundesagentur wies im Februar 2021 darauf hin, dass durch das vereinfachte Verfahren zur Bewilligung der Leistungen eine fehlerfreie Gewährung von Kurzarbeitergeld auf einem Niveau wie vor der Pandemie nicht durchgängig gewährleistet werden könne. Viele Unternehmen hätten im Jahr 2020 erstmals Kurzarbeitergeld beantragt. Deshalb hätten die Abschlussprüfungen eine entscheidende Bedeutung, um aufgetretene Bearbeitungsmängel zu beheben, bevor die bisher vorläufig getroffenen Entscheidungen für endgültig erklärt würden.³¹

Von Beginn der Krise an war klar, dass im dreistufigen Verfahren der Leistungsgewährung die endgültigen Entscheidungen über den Anspruch auf konjunkturelles Kurzarbeitergeld eine Abschlussprüfung erforderten. Die Bundesagentur entschied im März 2020 zunächst, diese Abschlussprüfungen bis zum Ende der krisenhaften Situation nicht mehr durchzuführen. Sie begann im August 2020 mit Arbeiten an einem übergreifenden Konzept für die durchzuführenden Abschlussprüfungen. Erst im Februar 2021 regelte sie, wie die

³¹ Weisung 202102007 vom 11. Februar 2021 zur Durchführung coronabedingter Abschlussprüfungen beim Kurzarbeitergeld.

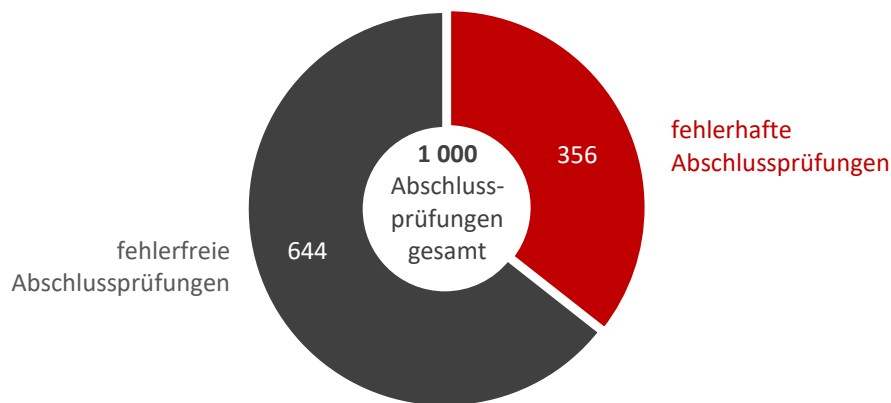
coronabedingten Abschlussprüfungen durchgeführt werden sollten. Sie kündigte an, gesonderte Prüfteams aufzubauen, die diese Abschlussprüfungen erledigen sollten. Insgesamt sollten bundesweit rund 2 400 Beschäftigte in diesen Prüfteams tätig sein. Das neue und in der Regel zeitlich befristet eingestellte Personal musste durch eine mehrere Monate dauernde Schulungs- und Einarbeitungsphase auf diese Aufgabe vorbereitet werden. Im Laufe des Jahres 2021 stieg die Zahl der durchzuführenden Abschlussprüfungen bereits auf mehr als eine Million an. Die Bundesagentur gab ihren Regionaldirektionen und den zugeordneten Agenturen Zielwerte zu den monatlich jeweils zu erledigenden Abschlussprüfungen vor. Anhand eines von der Bundesagentur eingeführten Monitorings für die coronabedingten Abschlussprüfungen wurde deutlich, dass es bis weit in das Jahr 2024 dauern würde, diese Abschlussprüfungen durchzuführen.

(2) Die Prüfung des Bundesrechnungshofes ergab, dass bei der Bearbeitung der Abschlussprüfungen Qualitätsstandards im Spannungsfeld mit den quantitativen Zielen zur Bearbeitung teilweise auf der Strecke blieben. Regelmäßige standardisierte Überprüfungen durch die Regionaldirektionen bei den ab dem zweiten Quartal 2021 durchgeführten und abgeschlossenen Abschlussprüfungen ergaben in einzelnen Monaten zum Teil erhebliche Bearbeitungsmängel bei mehr als der Hälfte der durchgeführten Abschlussprüfungen. Auch im Juni 2022 waren noch mehr als ein Drittel der von der Bundesagentur als Stichprobe geprüften Abschlussprüfungen fehlerhaft. Es ist anzunehmen, dass die in den Stichproben festgestellten Fehler auch in der Gesamtheit der bereits durchgeführten Abschlussprüfungen in einem vergleichbaren Ausmaß anzutreffen sind. Damit verfehlt die Bundesagentur ihr Ziel, durch die Abschlussprüfungen im Antrags- oder Abrechnungsverfahren aufgetretene Fehler zu erkennen und zu korrigieren. Die hohen Fehlerquoten stellen die Validität der bisherigen Ergebnisse der Abschlussprüfungen insgesamt in Frage. Damit verbunden sind auch bedeutende finanzielle Auswirkungen nicht auszuschließen, die durch eine wirksame und systematische Abschlussprüfung vermieden werden können.

Abbildung 2

Mehr als ein Drittel der geprüften Abschlussprüfungen fehlerhaft

Im Juni 2022 waren 356 von 1 000 geprüften Abschlussprüfungen fehlerhaft. 31 der fehlerhaften coronabedingten Abschlussprüfungen wiesen gravierende Fehler auf.



Grafik: Bundesrechnungshof; Quelle: Bundesagentur für Arbeit (Lagebild August 2022).

(3) Mit dem neu eingeführten § 421c SGB III ist nun die Zahl der noch zu erledigenden Abschlussprüfungen reduziert worden. Die Bundesagentur sieht laut Weisung vor, die verbleibenden Abschlussprüfungen im ersten Quartal des Jahres 2024 abzuschließen.³² Trotz des Grenzwertes von 10 000 Euro, bis zu dem auf eine Abschlussprüfung verzichtet werden kann, bleiben noch immer mehrere hunderttausend Fälle übrig.

(4) In Krisenzeiten ist ein Spannungsfeld zwischen der Notwendigkeit finanzielle Hilfen schnell auszuzahlen und rechtssicherem Handeln unvermeidlich. Nach den Prüfungserfahrungen des Bundesrechnungshofes können die nachgelagerten Prüfschritte ein ordnungsmäßiges Verfahren nur dann wirksam sicherstellen, wenn

- sie bereits zu Beginn der Förderung sachgerecht vorbereitet und geplant sind,
- auf quantitativ und qualitativ ausreichende Ressourcen zurückgegriffen werden kann,
- sie an klaren und einheitlichen Regelungen orientiert sind,
- die Prüfverfahren zuverlässig und effizient sind und

³² Weisung 202306002 vom 6. Juni 2023.

- eine wirksame Qualitätssicherung stattfindet.

Vor dem Hintergrund der unvorhersehbaren Krisensituation ist erklärbar, dass die Bundesagentur die o. g. Voraussetzungen nicht unmittelbar erfüllen konnte. Mit Fortdauer der COVID-19-Pandemie wären jedoch weitere Anstrengungen geboten gewesen, um eine rechtzeitige Planung, ein systematisches Vorgehen und eine wirksame Qualitätssicherung sicherzustellen.

(5) Das BMAS hat darauf hingewiesen, dass die Betriebe bei allen Bewilligungen von Kurzarbeitergeld zum Bewilligungszeitpunkt davon ausgehen mussten, dass die Rechtmäßigkeit der Zahlungen zu einem späteren Zeitpunkt überprüft wird. Die Bundesagentur habe zudem stets auf die Notwendigkeit von Abschlussprüfungen hingewiesen. Anreize für die missbräuchliche Beantragung und Verwendung von öffentlichen Mitteln seien daher nicht geschaffen worden. Daran ändere auch die durch § 421c SGB III nachträglich geschaffene Entlastung bei den Abschlussprüfungen nichts. Der Bundesrechnungshof sieht es allerdings – auch mit Blick in die Zukunft – kritisch, dass mit einer nachträglichen Änderung das Vertrauen in die Regeln verlorengehen kann.

(6) Die mit der Einführung von § 421c in das SGB III verbundene Reduzierung der Zahl der Abschlussprüfungen entbindet die Bundesagentur nicht davon, realistisch zu planen. Dies ist wichtig, um ein systematisches und qualitativ hochwertiges Vorgehen sicherzustellen. Es muss aber auch dazu beitragen, den Bedarf an Personalressourcen realistisch einzuschätzen. Das BMAS sollte darauf hinwirken, dass die Bundesagentur aus den hier dargelegten Fehleinschätzungen lernt und ihre Prozesse verbessert.

7 Fazit

(1) Ziel des konjunkturellen Kurzarbeitergeldes ist es, einen vorübergehenden, durch äußere Faktoren bedingten, Arbeitsausfall abzufedern. In der ersten Phase der Pandemie ist es aufgrund der erweiterten Leistungen und der vereinfachten Verfahren sowie aufgrund des großen Engagements der Beschäftigten der Bundesagentur zweifellos gelungen, Arbeitsplätze in einem für die Überwindung der Krise wesentlichen Maßstab zu sichern. Es geht daher nicht darum, die unbestrittene Bedeutung dieses Kriseninstrumentes und ihren erfolgreichen Einsatz im Nachhinein zu relativieren. Dennoch muss jetzt die Chance genutzt werden, rückblickend vermeidbare Fehlwirkungen zu analysieren und Möglichkeiten für einen zielgenaueren Einsatz der erheblichen öffentlichen Mittel zu erkennen.

(2) Mit der zunehmenden Verstetigung der Sonderkonditionen hat sich das Instrument des Kurzarbeitergeldes und der hierfür einzusetzenden Beitragsmittel aus der Arbeitslosenversicherung immer weiter von seiner ursprünglichen Zielsetzung entfernt. Es hat zuletzt dazu gedient, verschiedenste ungünstige wirtschaftliche Entwicklungen und Rahmenbedingungen zu kompensieren und damit zunehmend den Charakter einer längerfristigen strukturellen

Förderung bzw. der konjunkturellen Stabilisierung erhalten. Damit ist nicht nur das Risiko gestiegen, wirtschaftlich notwendige Anpassungsprozesse von Unternehmen zu verzögern; auch die Anreize für Mitnahmeeffekte sind damit deutlich größer geworden.

(3) Bereits im Jahr 2021 hatte eine vom BMAS in Auftrag gegebene Studie die Notwendigkeit weiterer Sonderregelungen zur Abfederung pandemiebedingter Einschränkungen für die Wirtschaft in Frage gestellt. Zudem wies sie darauf hin, das Kurzarbeitergeld habe zu Beginn der Pandemie erfolgreich die Wirtschaft gestützt, dürfe jedoch nicht zu einer Dauereinrichtung werden.³³

Die Effekte der Sonderregelungen auf den Arbeitsmarkt und die wirtschaftliche Entwicklung hat das BMAS bislang nicht analysiert. So galt bis 30. Juni 2023 nach wie vor die Sonderregelung, dass nur mindestens 10 % statt mindestens einem Drittel der Beschäftigten in einem Betrieb von Entgeltausfall betroffen sein müssen, um Anspruch auf konjunkturelles Kurzarbeitergeld zu haben. Ob diese Ausnahmeregelung überhaupt so lange erforderlich war, und welchen Branchen und Betrieben sie besonders geholfen hat, hat das BMAS nicht geprüft.

(4) Das Risiko, Leistungsmissbrauch nicht zu erkennen, ist durch das vereinfachte Verfahren und die damit verbundene geringere Prüftiefe bei der Anzeigenprüfung deutlich erhöht worden. Gerade dadurch kommt den Abschlussprüfungen eine hohe Bedeutung zu. Wenn aufgrund der Belastungssituation in den Agenturen nun auf einen erheblichen Teil der Abschlussprüfungen verzichtet wird, widerspricht dies wesentlichen Grundsätzen einer ordnungsgemäßen Leistungsgewährung. Das Risiko, dass Missbrauch und Mitnahmen nicht entdeckt werden, steigt. Die nunmehr eingeschlagene Richtung, die Zahl der erforderlichen Abschlussprüfungen per gesetzlicher Vorgabe stark zu reduzieren, halten wir daher für bedenklich. Sie sollte kein Präjudiz für die künftige Ausgestaltung des Kriseninstrumentariums sein. Dies gilt umso mehr, als die Aussicht auf eine Abschlussprüfung auch dazu beitragen kann Leistungsmissbrauch vorzubeugen.

(5) Das konjunkturelle Kurzarbeitergeld bleibt ein wertvolles Instrument bei unvermeidbaren und vorübergehenden Arbeitsausfällen. Das aus Sozialversicherungsbeiträgen finanzierte Kurzarbeitergeld stößt aber an seine Grenzen, wenn es darum geht, krisenhafte Situationen im Ausmaß der COVID-19-Pandemie oder andere langandauernde Krisen zu bewältigen. Es zeichnet sich immer deutlicher ab, dass das komplexe dreistufige Verfahren bei massenhafter Inanspruchnahme erhebliche Schwächen aufweist. Dies ist auch nicht überraschend, weil das Instrument für kurzfristige Arbeitsausfälle konzipiert ist. Der Verwaltungsaufwand ist sehr hoch, da jeweils der individuelle Anspruch des Betriebes geprüft und der Leistungsanspruch der betroffenen Beschäftigten für jeden Abrechnungsmonat berechnet werden muss. Die Bewilligung der Leistungen ist immer vorläufig. Abschließend muss in jedem Einzelfall geprüft werden, ob das Kurzarbeitergeld korrekt berechnet und zu Recht gezahlt worden ist.

³³ Bonin, Holger u. a.: Kurzexpertise Wirksamkeitsanalyse der Corona-Maßnahmen. Berlin (BMAS Forschungsbericht 573) 2021.

Das Verfahren erfordert bei unvorhersehbarer massenhafter Inanspruchnahme einen erheblichen Einsatz von Personal, das kurzfristig nur schwer ausreichend qualifiziert werden kann. Diesen Problemen in der Krisensituation allein durch andauernde Verfahrenserleichterungen begegnen zu wollen, greift zu kurz.

(6) Auch nach mehr als zwei Jahren Ausnahmesituation sind immer noch keine weiterführenden Überlegungen für ein Kriseninstrumentarium für den Arbeitsmarkt erkennbar, dass die in der bisherigen Entwicklung erkennbar gewordenen Schwachpunkte vermeidet und einen möglichst wirksamen Einsatz der erforderlichen Mittel sicherstellt. Dies ist jedoch gerade vor dem Hintergrund fortbestehender Risiken für krisenbedingte Beeinträchtigungen von Wirtschaftsentwicklung und Arbeitsmarkt geboten. Nach den Prüfungserfahrungen des Bundesrechnungshofes sollten dabei insbesondere folgende Aspekte berücksichtigt werden:

- BMAS und Bundesagentur sollten nunmehr die Erfahrungen aus der Pandemie im Sinne einer umfassenden Evaluierung möglichst zeitnah auswerten, um daraus Grundlagen für die Entwicklung eines Kriseninstrumentariums abzuleiten. Der für das erste Quartal 2024 vorgesehene abschließende 16. Bericht an den Haushaltsausschuss zum Kurzarbeitergeld in der COVID-19-Pandemie bietet hierfür eine gute Gelegenheit.
- Es sollten Vorkehrungen getroffen werden, um Mitnahmeeffekte möglichst weitgehend zu vermeiden; dies setzt voraus, dass Maßnahmen, die auf Anreize zur Beschäftigungsstabilisierung für die Unternehmen abzielen, künftig stärker differenziert und bedarfsgerecht auf besonders betroffene, auf Unterstützung angewiesene Bereiche der Wirtschaft fokussiert werden. Krisenhilfen sollten zudem mit der klaren Erwartung bewilligt werden, dass die Rechtmäßigkeit der Zahlungen zu einem späteren Zeitpunkt zuverlässig und effektiv überprüft wird. Es darf nicht der Eindruck entstehen, dass dies angesichts der krisenhaften Lage am Ende unterlassen wird. Ansonsten entsteht ein erheblicher Anreiz für die missbräuchliche Beantragung und Verwendung von öffentlichen Mitteln.
- Zuverlässige und differenzierte Daten sind eine wesentliche Grundlage, um die Wirksamkeit und Zielgenauigkeit eines Instruments bewerten und steuern zu können. Das BMAS muss daher von vornherein sicherstellen, dass die erforderlichen Daten erhoben und ausgewertet werden. Die erforderlichen Ausgaben und die verfügbaren Finanzierungsquellen müssen transparent dargestellt werden.
- In Krisensituationen bedarf es einfacher Antrags- und Abrechnungsverfahren. Diese dürfen jedoch nicht zu Lasten der Rechtmäßigkeit gehen. Wirksame, verlässliche Prüf- und Kontrollverfahren sind unverzichtbar, um trotz der notwendigen schnellen Hilfe das Vertrauen in ordnungsgemäße Verfahren zu erhalten. Es muss jederzeit sichergestellt sein, dass diese Verfahren verlässlich geplant und wirksam durchgeführt werden.
- Prävention und Bekämpfung von Missbrauch muss durchgängig ein hoher Stellenwert beigemessen werden. Unabhängig von aktuellen Krisensituationen bedarf es klarer und verlässlicher Strukturen, die diese Aufgabe zuverlässig und transparent erfüllen.

Romers

Krings