



Abschließende Mitteilung

an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales und
den Vorstand der Bundesagentur für Arbeit

über die Prüfung

Konjunkturelles Kurzarbeitergeld in der COVID-19- Pandemie

Teil 1

Berichterstattung und Datengrundlagen des Bundesministeriums für
Arbeit und Soziales und der Bundesagentur für Arbeit

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

Gz.: VI 4 - 2021 - 0632/1

26. August 2022

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Prüfung der Berichterstattung und Datengrundlagen zur konjunkturellen Kurzarbeit während der COVID-19-Pandemie	8
1.1	Konjunkturelles Kurzarbeitergeld als Stabilisierungsinstrument des Arbeitsmarktes in der Krise	8
1.2	Transparenz der Entwicklungen als Voraussetzung für politische und fachliche Entscheidungen	11
2	Berichterstattung zur Inanspruchnahme des konjunkturellen Kurzarbeitergeldes nicht aussagekräftig	12
2.1	Ausgangslage	12
2.2	Statistik zur Inanspruchnahme der konjunkturellen Kurzarbeit wenig aktuell	13
2.3	Branchenspezifische Informationen zur Inanspruchnahme wenig entscheidungsrelevant	14
2.4	Darstellung der Inanspruchnahme nach Merkmalen der betroffenen Personengruppen fehlt	17
2.5	Würdigung und Empfehlungen	19
2.6	Stellungnahmen der Bundesagentur und des BMAS	20
2.7	Abschließende Würdigung	22
3	Mangelnde Transparenz bei der Berechnung der Ausgaben für das konjunkturelle Kurzarbeitergeld	23
3.1	Angaben zu den voraussichtlichen Ausgaben uneinheitlich	23
3.2	Unterschiedliche Berechnungsgrundlagen bei Bundesagentur und BMAS	25
3.3	Würdigung und Empfehlungen	27
3.4	Stellungnahmen des BMAS und der Bundesagentur	28
3.5	Abschließende Würdigung	28

4	Weiterbildung während Kurzarbeit: Mehr Erfolgskontrolle nötig	29
4.1	Anreizsystem für Qualifizierungsmaßnahmen während der Kurzarbeit immer weiter aufgeschoben	29
4.2	Geringe Inanspruchnahme – unzureichende Kriterien für die Erfolgskontrolle	31
4.3	Würdigung und Empfehlungen	33
4.4	Stellungnahmen des BMAS und der Bundesagentur	34
4.5	Abschließende Würdigung	35
5	Abschließendes Fazit: Steuerungsrelevanz der Berichterstattung erhöhen	36

Abkürzungsverzeichnis

B

BeschSiG *Beschäftigungssicherungsgesetz*
BGBI. *Bundesgesetzblatt Teil I*
BHO *Bundeshaushaltsordnung*
BMAS *Bundesministerium für Arbeit und Soziales*
Bundesagentur *Bundesagentur für Arbeit*

H

Haushaltsausschuss *Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages*
HHA-Drs. *Haushaltsausschuss-Drucksache*

I

IAB *Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*
Ifo *Institut für Wirtschaftsforschung*

K

KEA *Siehe Kurzarbeitergeld-Dokumente elektronisch annehmen*
KugV *Kurzarbeitergeldverordnung*
KugverlV *Kurzarbeitergeldverlängerungsverordnung*

S

SGB III *Dritte Buch Sozialgesetzbuch*

Z

ZERBERUS *Zentrales IT-Verfahren zur Bearbeitungsunterstützung von Arbeitgeberleistungen – Teilverfahren-Kurzarbeitergeld*

0 Zusammenfassung

- 0.1 Aufgrund der besonderen Situation durch die COVID-19-Pandemie wurde ab März 2020 der Zugang zum konjunkturellen Kurzarbeitergeld erleichtert und die Leistungen erweitert. Mit Beginn der weitreichenden Einschränkungen des öffentlichen Lebens und der Wirtschaftsaktivitäten stieg die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Kurzarbeit im April 2020 auf den historischen Höchststand von rund sechs Millionen. Die Gesamtausgaben der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) für das konjunkturelle Kurzarbeitergeld für die Jahre 2020 und 2021 lagen bei 42,3 Mrd. Euro. Nach einer Anregung durch den Bundesrechnungshof berichtet das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) seit Anfang des Jahres 2021 alle zwei Monate an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss). Die vorliegende Abschließende Prüfungsmitteilung fasst die Prüfungsergebnisse und Empfehlungen zu dieser Berichterstattung und den zugrundeliegenden Datenquellen zusammen. Die Stellungnahmen des BMAS vom 4. Februar 2022 und der Bundesagentur vom 28. Januar 2022 sind berücksichtigt. (Tz. 1)
- 0.2 Das BMAS übernimmt in seine Berichte an den Haushaltsausschuss Daten aus der Statistik der Bundesagentur zur Inanspruchnahme des konjunkturellen Kurzarbeitergeldes. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Datenlage deutliche Schwächen aufweist. Dies betrifft sowohl die Aktualität der Daten (Tz. 2.2) als auch fehlende Informationen zu branchenspezifischen Entwicklungen (Tz. 2.3). Informationen zur Inanspruchnahme des konjunkturellen Kurzarbeitergeldes differenziert nach der Bezugshöhe, den Leistungssätzen oder der Betroffenheit unterschiedlicher Personengruppen, liegen dem BMAS und der Bundesagentur nicht vor (Tz. 2.4). Der Bundesrechnungshof hat dem BMAS und der Bundesagentur empfohlen, auch über die COVID-19-Pandemie hinaus für eine aktuelle und differenzierte Datengrundlage zum konjunkturellen Kurzarbeitergeld zu sorgen. (Tz. 2.5)
- BMAS und Bundesagentur haben in ihren Stellungnahmen mitgeteilt, dass sie an der Weiterentwicklung der Statistik zur Kurzarbeit arbeiten. Dies werde allerdings mehrere Jahre in Anspruch nehmen, da dies auch eine Anpassung der Fachverfahren der Bundesagentur erfordere. (Tz. 2.6)
- Der Bundesrechnungshof schließt diesen Punkt ab, da BMAS und Bundesagentur begonnen haben, die Datengrundlagen zu verbessern. Sie sollten diesen Prozess allerdings deutlich beschleunigen. (Tz. 2.7)
- 0.3 Das BMAS hat in seinen Berichten an den Haushaltsausschuss die finanziellen Risiken, die mit dem erleichterten Zugang zum Kurzarbeitergeld und der vollständigen Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge für den Haushalt der Bundesagentur und in der Folge auch für den Bundeshaushalt bestehen, unvollständig und missverständlich dargestellt (Tz. 3.1 und 3.2). Der Bundesrechnungshof hat erwartet, dass das BMAS den Haushaltsausschuss vollständig und risikoorientiert über die Ausgabenentwicklung beim konjunkturellen Kurzarbeitergeld informiert. (Tz. 3.3)

Das BMAS hat in seiner Stellungnahme 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. (Tz. 3.4)

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes bestehen die Probleme mangelnder Transparenz jedoch weiterhin. Der Dissens mit dem BMAS bleibt daher bestehen. Eine weitere Auseinandersetzung zu diesem Punkt verspricht allerdings keine neuen Erkenntnisse. Der Bundesrechnungshof schließt diesen Punkt daher in dieser Prüfungsmitteilung ab. Er beabsichtigt, seine Erkenntnisse und Empfehlungen in einer zusammenfassenden Berichterstattung erneut aufzugreifen. (Tz. 3.5)

- 0.4 Nach dem ab Mai 2020 neu in das Dritte Buch Sozialgesetzbuch (SGB III) eingefügten § 106a sollte Arbeitgebern die Hälfte der Sozialversicherungsbeiträge und Teile der Lehrgangskosten erstattet werden, wenn ihre Beschäftigten während der Kurzarbeitsphase an Qualifizierungsmaßnahmen teilnehmen. Die bisherige Inanspruchnahme ist gering. Mit den Verordnungen zum pandemiebedingt erweiterten Kurzarbeitergeld regelte das BMAS, dass Arbeitgeber bis 31. Dezember 2021 bei Arbeitsausfällen die Sozialversicherungsbeiträge voraussetzungslos und zu 100 % erstattet bekamen. Die mehrfache Verlängerung der vollständigen Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge ohne weitere Bedingungen unterlief letztendlich die erklärte Absicht, Zeiten der Kurzarbeit verstärkt für Qualifizierung zu nutzen. Aussagekräftige Indikatoren zur Erfolgskontrolle von § 106a SGB III haben BMAS und Bundesagentur nicht entwickelt. (Tz. 4.1 und 4.2)

Das BMAS hat mitgeteilt, „zu einem geeigneten Zeitpunkt“ werde zu klären sein, in welcher Form über die Inanspruchnahme hinaus weitere Informationen über die Wirkung des § 106a SGB III erhoben werden, beispielsweise durch ein entsprechendes Forschungsvorhaben. Die Bundesagentur hat ausgeführt, derzeit würden keine arbeitnehmerbezogenen Daten zur Inanspruchnahme erfasst. Dies sei ohne entsprechenden zeitlichen Vorlauf auch nicht möglich. (Tz. 4.3)

Der Bundesrechnungshof hält es nach wie vor für erforderlich, dass BMAS und Bundesagentur gemeinsam dafür sorgen, dass umgehend ausreichende Informationen bereitgestellt werden, um den Erfolg des Förderinstruments besser bewerten zu können und die Zahl der Förderungen zu erhöhen. Der Bundesrechnungshof beabsichtigt, seine Erkenntnisse und Empfehlungen in einer zusammenfassenden Berichterstattung erneut aufzugreifen. (Tz. 4.4)

- 0.5 In jeder Krise sind alle Beteiligten darauf angewiesen, dass ihnen kurzfristig belastbare und differenzierte Informationen zur Verfügung stehen, um zielgerichtet und schnell handeln zu können. Die bisherigen Anstrengungen, um die hierfür erforderlichen Voraussetzungen in der Krise weiterzuentwickeln, hält der Bundesrechnungshof nach wie vor für unzureichend. BMAS und Bundesagentur haben die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes nur punktuell ausgeräumt. Der Bundesrechnungshof beabsichtigt, seine Erkenntnisse und Empfehlungen in einer zusammenfassenden

Berichterstattung erneut aufzugreifen. An dieser Stelle schließt er das Verfahren zu Teil 1 der Prüfung ab. (Tz. 5)

1 Prüfung der Berichterstattung und Datengrundlagen zur konjunkturellen Kurzarbeit während der COVID-19-Pandemie

1.1 Konjunkturelles Kurzarbeitergeld als Stabilisierungsinstrument des Arbeitsmarktes in der Krise

Betriebe können Kurzarbeitergeld aus konjunkturellen Gründen (konjunkturelles Kurzarbeitergeld) bei der Bundesagentur für Arbeit beantragen, wenn ein erheblicher Arbeitsausfall mit Entgeltausfall vorliegt, der nicht vermeidbar und vorübergehend ist.¹ Die Beschäftigten oder deren Vertretung müssen der Einführung von Kurzarbeit zugestimmt haben. Die Bundesagentur leistet für den Arbeitsausfall einen Lohnersatz, der grundsätzlich aus der Arbeitslosenversicherung² finanziert wird.

Ab März 2020 gab es wegen der COVID-19-Pandemie weitreichende Einschränkungen des öffentlichen Lebens und der Wirtschaftsaktivitäten. Aufgrund der besonderen Situation wurden die bestehenden Regelungen zum Kurzarbeitergeld im Jahr 2020 zum Teil neu gefasst. Bereits am 15. März 2020 trat das Gesetz zur befristeten krisenbedingten Verbesserung der Regelungen für das Kurzarbeitergeld³ in Kraft, und die Bundesregierung wurde ermächtigt, 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.⁴ Außerdem wurde das konjunkturelle Kurzarbeitergeld ab dem vierten und siebten Bezugsmonat erhöht.⁵ Die Bezugsdauer beim Kurzarbeitergeld wurde zunächst auf bis zu 21 Monate,

¹ § 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. Die Prüfung betrifft ausschließlich die Gewährung des konjunkturellen Kurzarbeitergeldes.

² 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.

³ Bundesgesetzblatt Teil I (BGBl. I) Seite 493.

⁴ 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.

⁵ 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.

längstens bis 31. Dezember 2020⁶, im Weiteren auf bis zu 28 Monate und längstens bis 30. Juni 2022 verlängert.⁷ Inzwischen wurden die gesetzlichen Sonderregelungen und Verordnungen insgesamt bereits 16 Mal geändert, zuletzt mit der Verordnung zur Verlängerung der Zugangserleichterungen für den Bezug von Kurzarbeitergeld (Kurzarbeitergeldzugangsverordnung – KugZuV) vom 23. Juni 2022.

Schon während der Wirtschafts- und Finanzkrise in den Jahren 2008 und 2009 hatte das Instrument des konjunkturellen Kurzarbeitergeldes dazu beigetragen, Arbeitsplätze zu erhalten und Entlassungen zu vermeiden.⁸ Dort waren in der Spitze im Mai 2009 mehr als 1,4 Millionen sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in Kurzarbeit.⁹ Auf diese Stabilisierungsfunktion für den Arbeitsmarkt griff die Bundesregierung während der COVID-19-Pandemie erneut zurück. Bereits im Frühjahr 2020 wurde deutlich, dass diese 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. Bis in den Oktober 2020 verringerte sich die Zahl der Kurzarbeitenden wieder auf rund zwei Millionen. Die erneuten Maßnahmen zur Eindämmung der zweiten Welle der Pandemie ab November 2020 führten zu einem erneuten Anstieg bis zum Februar 2021. Danach sanken die Zahlen wieder, ab August 2021 lagen sie erstmals wieder unter einer Million. Nach einer ersten aktuellen Hochrechnung der Bundesagentur liegt die Zahl der Kurzarbeitenden im April 2022 bei rund 400 000 (s. Abbildung 1).

⁶ Verordnung über die Bezugsdauer für das Kurzarbeitergeld (Kurzarbeitergeldbezugsdauerverordnung – KugBeV) vom 16. April 2020, BGBl. I Seite 801.

⁷ Gesetz zur Verlängerung von Sonderregelungen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie beim Kurzarbeitergeld und anderer Leistungen vom 23. März 2022), BGBl. I, S. 482, Artikel 1.

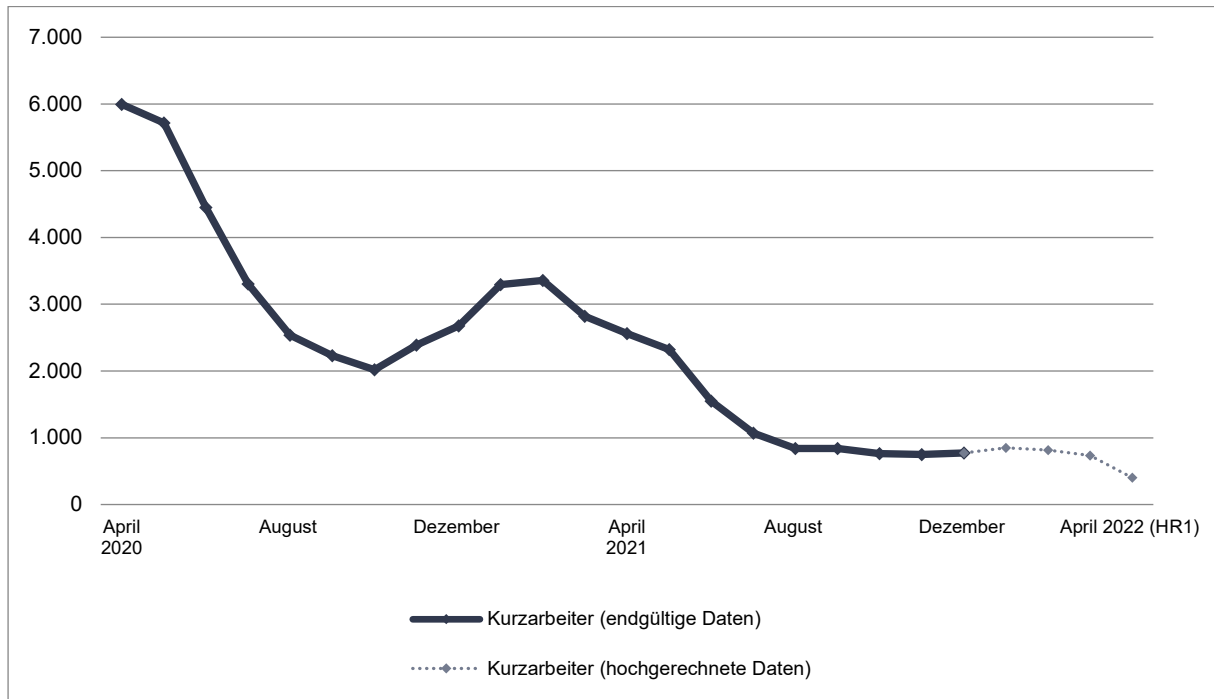
⁸ Siehe z. B. zum Überblick Bonin, Holger u. a.: Kurzexpertise Wirksamkeitsanalyse der Corona-Maßnahmen. Berlin (BMAS Forschungsbericht 573) 2021, Kapitel 4.; Will, Henner 2010: Kurzarbeit als Flexibilisierungsinstrument Hemmnis strukturellen Wandels oder konjunkturelle Brücke für Beschäftigung? Düsseldorf (WSI).

⁹ Bundesagentur für Arbeit: Arbeitsmarkt kompakt: Inanspruchnahme konjunkturellen Kurzarbeitergeldes nach § 96 SGB III – September 2021.

Abbildung 1:

Zahl der Kurzarbeitenden nach historischem Höchststand im Jahr 2021 rückläufig

Kurzarbeitende in Deutschland (in Tausend)
April 2020 bis April 2022



Grafik: Bundesagentur für Arbeit – Kurzarbeiter Deutschland – (Konjunkturelles Kurzarbeitergeld).

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit vom 30. Juni 2022 – Realisierte Kurzarbeit (hochgerechnet) Monatszahlen – Juli 2022.

Anmerkung: Die hochgerechneten Kurzarbeiterzahlen beinhalten eine gewisse Aussageunsicherheit, die für den Wert am kleinsten ist, der am weitesten in der Vergangenheit liegt.

Während in der Finanzkrise des Jahres 2009 vor allem das verarbeitende Gewerbe Kurzarbeitergeld in Anspruch genommen hatte, waren seit Beginn der COVID-19-Pandemie wesentlich mehr Branchen betroffen. Insbesondere der Einzelhandel, das Gastgewerbe, die Veranstaltungsbranche und Dienstleistungsbetriebe wie Reisebüros, Friseure oder Kosmetikstudios konnten den Betrieb während der coronabedingten Schließungen in den Jahren 2020 und 2021 nicht oder nur zeitweise aufrechterhalten und nahmen in diesen Zeiten konjunkturelles Kurzarbeitergeld in Anspruch.

Für die Jahre 2020 und 2021 lagen die Gesamtausgaben der Bundesagentur für das konjunkturelle Kurzarbeitergeld bei 42,3 Mrd. Euro. Davon entfiel deutlich mehr als ein Drittel (41,6 %) auf Sozialversicherungsbeiträge, die den Arbeitgebern aufgrund von Sonderregelungen erstattet wurden. Die vor der Pandemie aufgebaute Rücklage der Bundesagentur ist

längst aufgebraucht, die verbleibenden Defizite der Bundesagentur wurden für die Jahre 2020 und 2021 vom Bund gedeckt¹⁰ (s. auch Tz. 3.1).

1.2 Transparenz der Entwicklungen als Voraussetzung für politische und fachliche Entscheidungen

Der Bundesrechnungshof hat das pandemiebedingte Kurzarbeitergeld ab dem Jahr 2020 geprüft. Er empfahl dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und der Bundesagentur im November 2020 in einem Bericht nach § 88 Absatz 2 Bundeshaushaltsordnung (BHO) an den Haushaltsausschuss¹¹ mehr Transparenz zur Inanspruchnahme des Kurzarbeitergeldes und zu den damit verbundenen Ausgaben herzustellen. Außerdem empfahl er, das Risiko von Fehlanreizen, Mitnahmen und Missbrauch des Instruments zu analysieren. Dies würde eine rasche Anpassung der Sonderregelungen ermöglichen, sobald sie nicht mehr erforderlich sind oder Fehlentwicklungen erkennbar werden. Darüber hinaus sollte das BMAS Klarheit schaffen, welche finanziellen Risiken mit dem pandemiebedingten Kurzarbeitergeld für den Bundeshaushalt verbunden sein können und auf welcher Basis seine Annahmen beruhen.

Das BMAS griff die Anregung des Bundesrechnungshofes auf, indem es dem Haushaltsausschuss seit 25. Januar 2021 alle zwei Monate einen zwei- bis dreiseitigen Bericht über die „aktuelle Entwicklung bei der Leistungsgewährung von Kurzarbeitergeld in der COVID-19-Pandemie“ vorlegt.¹² Diese Form der Berichterstattung will das BMAS nach eigenen Angaben für den Zeitraum der pandemiebedingten Leistungen des Bundes an die Bundesagentur beibehalten.

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahr 2021 die Berichterstattung sowie die zugrundeliegenden Datenquellen und Auswertungen zum konjunkturellen Kurzarbeitergeld. In seiner Prüfungsmitteilung vom 18. November 2021 übermittelte er dem BMAS und der Bundesagentur seine Prüfungsergebnisse. Diese beruhten im Wesentlichen auf einer umfangreichen Fragebogenerhebung beim BMAS, der Zentrale sowie den Regionaldirektionen der Bundesagentur. Soweit nicht anders kenntlich gemacht, beruhen die Ausführungen im folgenden Text auf den Angaben des BMAS und der Bundesagentur in den jeweiligen Fragebögen. Darüber hinaus werteten die Beauftragten des Bundesrechnungshofes eine Vielzahl von zusätzlich bereitgestellten Dokumenten aus. In Telefonkonferenzen wurden einzelne Fragen vertieft erörtert.

¹⁰ Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages: Information über die Entwicklung des Einzelplans 11 (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2022 vom 24. März 2022 (Gz.: VI 1 - 0000672), Haushaltsausschuss-Drs. 20/150.

¹¹ Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO – Pandemiebedingt erweitertes Kurzarbeitergeld vom 11. November 2020, Gz.: VI 4 - 2020 - 0866, Haushaltsausschuss-Drucksache (HHA-Drs.) 19/7199.

¹² 1. Bericht (Januar 2021) vom 25. Januar 2021, HHA-Drs. 19/8386, 2. Bericht (März 2021) vom 8. April 2021, HHA-Drs. 19/8531, 3. Bericht (Mai 2021) vom 3. Juni, HHA-Drs. 19/8717, 4. Bericht (Juli 2021) vom 11. August 2021, HHA-Drs. 19/8903, 5. Bericht (September 2021) vom 8. Oktober 2021, HHA-Drs. 19/8967.

Die schriftlichen Stellungnahmen des BMAS vom 2. Februar 2022 und der Bundesagentur vom 28. Januar 2022 sind in der vorliegenden Abschließenden Prüfungsmitteilung berücksichtigt. Wir stellen das Ergebnis der Prüfung hiermit abschließend im Sinne von § 96 Absatz 4 Satz 1 BHO fest.

Den Missbrauch von Kurzarbeitergeld, der ebenfalls in der Berichterstattung des BMAS an den Haushaltsausschuss behandelt wird, ist Gegenstand einer weiteren Abschließenden Prüfungsmitteilung. Seit Mai 2022 prüft der Bundesrechnungshof zusätzlich die Bewilligung und Abrechnung der Leistungen.

2 Berichterstattung zur Inanspruchnahme des konjunkturellen Kurzarbeitergeldes nicht aussagekräftig

2.1 Ausgangslage

Für seine Berichterstattung an den Haushaltsausschuss und die Öffentlichkeit zur Inanspruchnahme des konjunkturellen Kurzarbeitergeldes in der COVID-19-Pandemie nutzt das BMAS vor allem Informationen aus der Statistik der Bundesagentur. Nach § 283 SGB III hat die Bundesagentur zu gewährleisten, dass mit den Arbeitsmarktstatistiken und Ergebnissen der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung „neben einem eigenen kurzfristigen arbeitsmarktpolitischen Informationsbedarf auch dem des BMAS entsprochen werden kann“. Das BMAS kann Art und Umfang sowie Tatbestände und Merkmale der Statistiken und der Arbeitsmarktberichterstattung näher bestimmen und der Bundesagentur entsprechende fachliche Weisungen erteilen.

Hinsichtlich der Statistiken zum konjunkturellen Kurzarbeitergeld hatte das BMAS der Bundesagentur nach eigenen Angaben keine Weisungen erteilt. BMAS und Bundesagentur verfolgten „gleichermaßen die Zielsetzung einer möglichst umfassenden und transparenten Berichterstattung“. Das BMAS teilte dem Bundesrechnungshof mit, es befinde sich in einem „steten Austausch zu Anforderungen und Möglichkeiten der Weiterentwicklung“.

Für die Arbeitsmarktstatistiken bereitet die Bundesagentur u. a. Daten aus ihren Fachverfahren auf. Beim konjunkturellen Kurzarbeitergeld ist dies insbesondere das Zentrale IT-Verfahren zur Bearbeitungsunterstützung von Arbeitgeberleistungen – Teilverfahren-Kurzarbeitergeld (ZERBERUS).

Zusätzlich nutzt das BMAS zur eigenen Information ein zunächst wöchentlich, mittlerweile 14-tägig von der Bundesagentur bereitgestelltes „Politisches Lagebild Corona“. Dieses Lagebild beruht auf operativen Daten aus den Controlling- und Finanzsystemen der Bundesagentur. Es enthält beispielsweise Informationen zu den bislang gebuchten bundesweiten

Ausgaben für Kurzarbeitergeld und für die Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge, zur Bearbeitungsdauer der Anträge und zur Personalausstattung. Absprachen über die konkreten Inhalte haben BMAS und Bundesagentur nach eigenen Angaben ausschließlich mündlich getroffen. Sie wurden nicht schriftlich festgehalten.

2.2 Statistik zur Inanspruchnahme der konjunkturellen Kurzarbeit wenig aktuell

Während der COVID-19-Pandemie standen weitreichende Entscheidungen zum Kurzarbeitergeld an. Nach Auffassung namhafter Ökonominnen und Ökonomen mussten diese Entscheidungen „ohne aktuelle Zahlen zur Inanspruchnahme der Kurzarbeit diskutiert und umgesetzt werden“. Für problematisch hielten sie unter anderem den Verzicht auf „eine zeitnahe, idealerweise Echtzeiterfassung relevanter, im Prinzip vorhandener Daten oder alternativ eine hochfrequente Haushaltsumfrage, die das Ausmaß der Kurzarbeit erfasst.“¹³

Das BMAS übernimmt in seine Berichte an den Haushaltsausschuss die Statistik der Bundesagentur zur Inanspruchnahme des konjunkturellen Kurzarbeitergeldes („realisierte Kurzarbeit“). Endgültige Angaben zur tatsächlichen Inanspruchnahme stellt die Bundesagentur in ihrem Statistikangebot mit einer Wartezeit von fünf Monaten bereit. Diese Wartezeit ist nach Auskunft der Bundesagentur erforderlich, weil Betriebe drei Kalendermonate Zeit haben, um ihre Anträge auf Kurzarbeitergeld einzureichen¹⁴ und die Anträge anschließend noch bearbeitet werden müssen.

Um dennoch aktuellere Zahlen zur Verfügung stellen zu können, nimmt die Bundesagentur Hochrechnungen auf Basis vorläufiger Daten vor. Sie nutzt dazu den jeweils aktuellen Stand der Datenerfassungen zu Anträgen auf Kurzarbeitergeld und einen Hochrechnungsfaktor. Dabei kommt ein fortlaufendes System mit stufenweisen weiter aufgegliederten Daten zum Einsatz. Die erste Hochrechnung wird mit einer Zeitverzögerung von zwei Monaten veröffentlicht und ist aufgrund der Vorläufigkeit der Datenbasis revisionsanfällig.¹⁵ Diese Hochrechnung enthält eine bundesweite Gesamtzahl zur Inanspruchnahme des Kurzarbeitergeldes. Die weiteren Hochrechnungen (HR 2 bis HR 4), die jeweils die im Vormonat berechnete Hochrechnung ersetzen, enthalten zusätzlich Aufschlüsselungen, z. B. nach Ländern oder Kreisen.¹⁶

¹³ Rüdiger Bachmann, Andreas Peichl und Regina T. Riphahn: Bessere Daten – bessere Politik. In: FAZ, 6. August 2021.

¹⁴ Ausschlussfrist nach § 325 Absatz 3 SGB III.

¹⁵ HR 1: Durchschnittsberechnung der Hochrechnungsergebnisse aus den Abrechnungen (die Daten haben eine Wartezeit von einem Monat) und der erwarteten Kurzarbeit aus den Anzeigen für diesen Monat auf Bundesebene. Die Daten der weiteren Hochrechnungen haben eine Wartezeit von zwei (HR 2), drei (HR 3) und vier Monaten (HR 4) und werden in der Statistik für den jeweils folgenden Monat veröffentlicht.

¹⁶ Bundesagentur für Arbeit, CF 34: Methodenbericht – Einführung einer Kurzarbeiterquote Oktober 2020.

Die Bundesagentur teilte dem Bundesrechnungshof mit, sie prüfe laufend die Möglichkeiten, die Inanspruchnahme konjunktureller Kurzarbeit aktueller auszuweisen, sehe dazu allerdings gegenwärtig keine weiteren Möglichkeiten. Die Ergebnisse der ersten Hochrechnung für kurzarbeitende Personen auf Bundesebene beruhten in der Regel auf ca. 30 bis 60 % der endgültigen Fallzahlen. Durch die notwendige Nutzung großer Hochrechnungsfaktoren ergaben sich Schwankungen im Zeitverlauf. Dadurch führten auch kleine Unterschiede bei der Erfassung der Daten zu deutlichen Abweichungen im Ergebnis mit großem Fehlerpotenzial. Dies gelte insbesondere auch dann, wenn man weitere Untergliederungen, z. B. nach Region oder Betriebsgröße einbeziehe und damit kleinere Grundgesamtheiten berücksichtige. Unter dem Qualitätskriterium der Verlässlichkeit von veröffentlichten statistischen Ergebnissen hält die Bundesagentur dies für nicht vertretbar.

Demgegenüber weist das Institut für Wirtschaftsforschung (ifo) Prognosen zur Entwicklung der Kurzarbeit bereits zu Beginn des darauffolgenden Monats aus. Sie umfassen eine Aufschlüsselung zur Kurzarbeit in den verschiedenen Wirtschaftsbereichen und Branchen. Für die Prognosen ergänzt das ifo Institut die Daten der Bundesagentur um Informationen aus einer eigenen Unternehmensbefragung. Die teilnehmenden Unternehmen werden monatlich nach dem Anteil ihrer Beschäftigten in Kurzarbeit und deren durchschnittlicher Arbeitszeitreduzierung befragt.¹⁷ Die Methodik der Schätzung wurde als Teil des Projekts „Monatlicher Nowcast der realisierten Kurzarbeit auf Basis von Unternehmensbefragungen“ vom Bundesministerium der Finanzen im Rahmen eines Forschungsauftrags gefördert.¹⁸

2.3 Branchenspezifische Informationen zur Inanspruchnahme wenig entscheidungsrelevant

Der Bundesrechnungshof hatte dem BMAS im November 2020 empfohlen, den Haushaltsausschuss auch nach Branchen differenziert über die Inanspruchnahme des konjunkturellen Kurzarbeitergeldes und den Mitteleinsatz zu informieren.¹⁹

In den Berichten an den Haushaltsausschuss fasst das BMAS einzelne branchenspezifische Informationen zum konjunkturellen Kurzarbeitergeld über mehrere Monate zurückblickend zusammen.

- So enthielt beispielsweise der Bericht vom 25. Januar 2021²⁰ die Information, im September 2020 habe im verarbeitenden Gewerbe die Kurzarbeiterquote „mit 13,8 % doppelt so hoch wie über alle Branchen hinweg“ gelegen. Auch seien zu diesem Zeitpunkt „Friseur-

¹⁷ Das ifo Institut erhebt seine Daten ab Juni 2022 quartalsweise. Die nächste Befragung findet im August 2022 statt.

¹⁸ Siehe Sebastian Link, Stefan Sauer: Monatlicher Nowcast der realisierten Kurzarbeit auf Basis von Unternehmensbefragungen, ifo Forschungsbericht 114.

¹⁹ Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO – Pandemiebedingt erweitertes Kurzarbeitergeld vom 11. November 2020, Gz. VI 4 - 2020 - 0866, HHA-Drs. 19/7199.

²⁰ 1. Bericht (Januar 2021) vom 25. Januar 2021, HHA-Drs. 19/8386.

oder Kosmetiksalons sowie Kunst, Unterhaltung und Erholung (mit 50 bzw. 44 % der Beschäftigten) besonders stark betroffen“ gewesen.

- Der Bericht vom 8. Oktober 2021 ging darauf ein, dass im Mai 2021 die Kurzarbeiterquote im verarbeitenden Gewerbe auf 6,3 % weiter zurückgegangen sei, während sie im Gastgewerbe trotz eines Rückgangs noch 53 % betragen habe.²¹

Das BMAS teilte dem Bundesrechnungshof mit, in den Berichten an den Haushaltsausschuss würden „nur die herausragenden Befunde aus der branchenspezifischen Betrachtung kurz thematisiert“. Für „vertiefte Informationsbedarfe“ stehe das Statistikangebot der Bundesagentur zur Verfügung.

Die Bundesagentur weist in ihrer Statistik die Zahl der Kurzarbeitenden für unterschiedliche Branchen sowie die branchenspezifischen Kurzarbeiterquoten aus. Diese geben an, welcher Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten einer Branche in Kurzarbeit ist. Weitere Auswertungen beziehen sich z. B. auf die Betriebsgröße. Diese Auswertungen der Bundesagentur liegen – wie bei der Inanspruchnahme insgesamt – mit einigen Monaten Verzögerung vor (s. Tz. 2.2).²²

In ihrem Monatsbericht vom September 2021 berichtete die Bundesagentur über die auf einer Hochrechnung basierenden Kurzarbeiterquoten vom Juni 2021.²³ Demnach betrug die Kurzarbeiterquote beim verarbeitenden Gewerbe im Juni 2021 noch 5,9 % und im Gastgewerbe 28,4 %. Es blieb unklar, warum sich das BMAS in seinem fünften Bericht vom 8. Oktober 2021 nicht auf diese Zahlen bezog, sondern die einen Monat älteren Zahlen aus dem Mai 2021 darstellte. Das ifo Institut konnte mit seinen Schätzungen zur Inanspruchnahme von konjunktureller Kurzarbeit Daten zu Zahl und Anteil der Kurzarbeitenden auch aufgeschlüsselt nach Wirtschaftszweigen bereits im Folgemonat liefern (s. Tz. 2.2).²⁴

Auf eine Nachfrage aus dem Parlament gab das BMAS an, eine Aufschlüsselung der Ausgaben für das konjunkturelle Kurzarbeitergeld nach Branchen sei – auch auf Grundlage der Daten der Bundesagentur – nicht möglich.²⁵

Bei seinen Entscheidungsvorschlägen an das Kabinett, die pandemiebedingten Zugangserleichterungen zum konjunkturellen Kurzarbeitergeld und die vollständige Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge im Jahr 2021 mehrfach zu verlängern, verwies das BMAS unter anderem auf branchenspezifische Entwicklungen:

²¹ 5. Bericht (September 2021) vom 8. Oktober 2021, HHA-Drs. 19/8967.

²² Bundesagentur für Arbeit: Statistik der Monatszahlen zur realisierten Kurzarbeit (hochgerechnet) – Berichtsmonat Oktober 2021 (Datenstand: September 2021). Die Hochrechnung 2 enthält erstmals eine Hochrechnung und Kurzarbeiterquoten für ausgewählte Wirtschaftszweige für den Monat Juni 2021 (die Daten haben eine Wartezeit von zwei Monaten).

²³ Bundesagentur für Arbeit: Arbeitsmarkt kompakt: Inanspruchnahme konjunkturellen Kurzarbeitergeldes nach § 96 SGB III – September 2021.

²⁴ Siehe jeweilige Pressemitteilungen des ifo Instituts zu Beginn der Folgemonate z.B. aktuell Pressemitteilung vom 5. Oktober 2021 für die branchenbezogene Kurzarbeitersituation im Monat September 2021.

²⁵ Bundestags-Drucksache 19/30613 vom 11. Juni 2021, Frage 102, S. 78.

- So hieß es in der Begründung zur Dritten Änderungsverordnung²⁶, die „von der langen Dauer der Pandemie finanziell stark belasteten Unternehmen insbesondere in der Unterhaltungsbranche, im Einzelhandel, in der Reise- und Tourismusbranche sowie im Hotel- und Gaststättengewerbe“ benötigten noch über den 30. Juni 2021 hinaus bis zum Ende des dritten Quartals 2021 Sonderregelungen, „wenn sie nach Lockerungen kurzfristig erneut Kurzarbeit einführen müssen“.
- In der Begründung zur Vierten Änderungsverordnung²⁷ führte das BMAS nahezu wortgleich aus, die „von der langen Dauer der Pandemie und den damit verbundenen Einschränkungen ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit finanziell stark belasteten Unternehmen insbesondere in der Unterhaltungsbranche, im Einzelhandel, in der Reise- und Tourismusbranche sowie im Hotel- und Gaststättengewerbe“ benötigten noch über den 30. September 2021 hinaus bis Ende des Jahres 2021 Sonderregelungen, „zum Beispiel, wenn sie nach Lockerungen kurzfristig erneut Kurzarbeit einführen müssen“. Ohne Fortführung der Sonderbedingungen sei ab dem 1. Oktober 2021 verstärkt mit Entlassungen zu rechnen. Zudem werde mit dieser Verlängerung auch „den Unternehmen geholfen, die – zum Teil zusätzlich zur Pandemie – von der in einigen Regionen Mitte Juli eingetretenen Flutkatastrophe unmittelbar und mittelbar betroffen sind“.²⁸
- Auch der Referentenentwurf zu einer weiteren Verlängerungsverordnung vom 3. November 2021 argumentierte mit branchenbezogenen Entwicklungen, um die Notwendigkeit der Weiterführung der erleichterten Zugangsbedingungen zum konjunkturellen Kurzarbeitergeld zu begründen: Vor allem „die von der Pandemie besonders betroffenen konsumnahen Dienstleistungsbranchen und die Betriebe des verarbeitenden Gewerbes, die bereits seit Jahresbeginn mit Lieferengpässen zu kämpfen haben“, benötigten demnach „über das Jahresende 2021 hinaus – insbesondere in der generell schwierigen Winterzeit – weiterhin Unterstützung bei Arbeitsausfällen bis Ende des ersten Quartals 2022“.²⁹

Obwohl das BMAS für einige Branchen besondere Risiken benannte, verlängerte es die Sonderregelungen undifferenziert für alle Unternehmen. Gegenüber dem Bundesrechnungshof erläuterte es auf Nachfrage, es sehe keine branchenspezifischen Handlungsmöglichkeiten. Kurzarbeitergeld sei eine Anspruchsleistung der Arbeitslosenversicherung, die allen versicherungspflichtigen Beschäftigten aller Branchen unter den gleichen Bedingungen zur Verfügung stehe. Wollte man Beschäftigten einzelner Branchen bessere Leistungsbedingungen zukommen lassen, sei „für eine solche Ungleichbehandlung ein sachlicher Rechtfertigungsgrund erforderlich. Dieser könnte in der Betroffenheit von Maßnahmen zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie gesehen werden. Allerdings dürfte eine rechtssichere Abgrenzung von

²⁶ Entwurf einer Dritten Verordnung zur Änderung der Kurzarbeitergeldverordnung, Kabinettdvorschlag 8. Juni 2021.

²⁷ Entwurf einer Vierten Verordnung zur Änderung der Kurzarbeitergeldverordnung, Kabinettdvorschlag 8. September 2021.

²⁸ Auch im Verordnungsentwurf vom 3. November 2021 (siehe Fußnote 7) werden wieder branchenbezogene Entwicklungen angeführt: Trotz einer verbesserten wirtschaftlichen Lage und einer Erholung auf dem Arbeitsmarkt seien viele kontaktintensive Dienstleistungen weiterhin durch Hygienemaßnahmen und Verhaltensregelungen eingeschränkt. Zudem belasteten die Lieferschwierigkeiten bei wichtigen Vorprodukten die Produktion im verarbeitenden Gewerbe.

²⁹ Referentenentwurf der Bundesregierung: Verordnung zur Verlängerung der Bezugsdauer und des erleichterten Zugangs für das Kurzarbeitergeld. Stand: 3. November 2021.

Beschäftigten in Branchen, die unmittelbar, mittelbar oder nicht von diesen Maßnahmen betroffen sind, wegen des hohen Grads (internationaler) wirtschaftlicher Verflechtungen und komplexen Produktionsprozessen und Lieferketten im deutschen Kurzarbeitergeldsystem nicht umsetzbar sein“.

Eine vom BMAS in Auftrag gegebene wissenschaftliche Kurzexpertise aus dem Jahr 2021 gab demgegenüber zu bedenken, dass in Branchen mit geringeren durchschnittlichen tariflichen oder effektiven Stundenlöhnen ggf. eine höhere Lohnersatzrate gelten könnte als in anderen Branchen. Neben den generell großzügigen Regelungen zur Inanspruchnahme des pandemiebedingt erweiterten Kurzarbeitergeldes (s. Tz. 2.4) bestehe eine Besonderheit in Deutschland darin, dass das Kurzarbeitergeld im Zuge von Tarifverträgen oder durch Arbeitgeber aufgestockt werde. Allerdings würden davon Dienstleistungssektoren mit geringer Tarifabdeckung und oft geringerer Entlohnung kaum erreicht. In Frankreich beispielsweise sei ab dem 1. Juni 2020 die Kurzarbeit branchenbezogen umgestaltet und in Sektoren, in denen die Wirtschaftstätigkeit allmählich wieder anzog, die Förderung der Kurzarbeit gemindert worden.³⁰

Nach Einschätzungen von Fachleuten nahmen im September 2021 insbesondere Autohersteller vermehrt Kurzarbeit in Anspruch.³¹ Sie begründeten dies insbesondere mit Lieferengpässen bei Halbleitern und anderen Vorprodukten. Nach Presseberichten vom Oktober 2021 beabsichtigte ein Autohersteller wegen des Halbleitermangels ein Werk in Deutschland mindestens bis zum Jahresende 2021 zu schließen. Für die Beschäftigten war Kurzarbeit vorgesehen. Ein Teil der Produktion sollte in der Zwischenzeit vorübergehend in ein Werk in Frankreich ausgelagert werden³².

2.4 Darstellung der Inanspruchnahme nach Merkmalen der betroffenen Personengruppen fehlt

Nach § 105 SGB III erhalten Beschäftigte grundsätzlich 60 % ihres Netto-Entgelts als Kurzarbeitergeld, Beschäftigte mit mindestens einem Kind 67 %. Im Rahmen einer vorübergehenden Sonderregelung erhielten Kurzarbeitende ab Mai 2020 abweichend davon ab dem vierten Bezugsmonat erhöhte Leistungssätze – vorausgesetzt, der Entgeltausfall betrug im jeweiligen Monat mindestens 50 %. Das Kurzarbeitergeld wurde in diesem Fall gestaffelt erhöht: Vom vierten bis einschließlich sechsten Bezugsmonat betrug der Leistungssatz 70 %, für Beschäftigte mit mindestens einem Kind 77 % des Netto-Entgelts. Ab dem siebten

³⁰ Bonin, Holger, u. a. (IZA – Institute of Labor Economics): Kurzexpertise Wirksamkeitsanalyse der Corona-Maßnahmen. BMAS Forschungsbericht Nummer 573, März 2021. Zur Leistungshöhe insbesondere Kapitel 6.5.

³¹ ifo Pressemitteilung vom 5. Oktober 2021 (Titel: Kurzarbeit geht langsamer zurück).

³² Vgl. Artikel in der Süddeutschen Zeitung vom 1. Oktober 2021.

Bezugsmonat waren es 80 bzw. 87 %. Die Sonderregelung der Erhöhung des Kurzarbeitergeldes wurde mehrfach verlängert und endete am 30. Juni 2022.³³

Die vom BMAS in Auftrag gegebene Kurzexpertise wies darauf hin, dass es sich im internationalen Vergleich um besonders „großzügige“ Leistungen beim konjunkturellen Kurzarbeitergeld handele. Die Erhöhung der Lohnersatzrate bei längerer Bezugsdauer könne „als deutsche Besonderheit“ gelten. International gebe es eher einen Trend zu „gezielten höheren Nettolohnersatzraten bei niedrigen Verdiensten“, beispielsweise in Frankreich oder der Schweiz. Die Kurzexpertise schlug vor, „bei Kurzarbeitenden mit geringen individuellen Löhnen eine höhere Lohnersatzrate anzuwenden als (...) bei besser entlohnerten Arbeitskräften“. ³⁴

Auch ein wissenschaftlicher Beitrag aus dem Juni 2021 stellte fest, dass „die Passgenauigkeit von Kurzarbeit in der Corona-Krise wesentlich schlechter (ist) als in den Vorkrisen“. Dies gelte insbesondere auch für Geringverdienende, darunter vor allem Frauen und Jugendliche, deren Lohnersatz „so niedrig ausfällt, dass sie davon nicht leben können“. ³⁵ Die besondere Betroffenheit von Frauen hat auch das BMAS in allen bisherigen Berichten an den Haushaltsausschuss thematisiert und dies mit den besonders von der Pandemie betroffenen Branchen in Verbindung gebracht.

Das BMAS teilte dem Bundesrechnungshof auf Nachfrage mit, es habe den Vorschlag aus der Kurzexpertise nicht aufgegriffen. Eine höhere Ersatzrate für geringe Verdienste entspreche „nicht dem Äquivalenzprinzip der Arbeitslosenversicherung, nach dem die Leistungshöhe der Höhe der gezahlten Beiträge folgt“. Die jetzige gestaffelte Erhöhung berücksichtige, „dass mit zunehmender Dauer von umfangreichen Entgeltausfällen die höhere Ersatzrate zielgenau eingesetzt werden kann“.

Informationen zur Inanspruchnahme des konjunkturellen Kurzarbeitergeldes nach der Bezugshöhe, den Leistungssätzen und der Betroffenheit unterschiedlicher Personengruppen, beispielsweise von Personen mit niedrigem Einkommen oder von Familien mit Kindern lagen dem BMAS und der Bundesagentur allerdings nicht vor. Diese teilten dem Bundesrechnungshof mit, für die Statistiken könnten ausschließlich die im Fachverfahren ZERBERUS erfassten Daten aus dem Antrag zu Kurzarbeitergeld genutzt werden. Die Daten zu den Leistungssätzen einzelner Beschäftigter würden zwar beim Arbeitgeber erfragt und in den Abrechnungslisten erhoben. Die Daten würden allerdings nicht in ZERBERUS übertragen, da die Abrechnungslisten nicht maschinenlesbar seien. Die Bundesagentur verzichte auf eine Erfassung, um eine zusätzliche Belastung ihrer sachbearbeitenden Bereiche sowie der Betriebe zu vermeiden.

³³ Artikel 1 Nr. 2 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.

³⁴ Bonin, Holger, u. a. (IZA – Institute of Labor Economics): Kurzexpertise Wirksamkeitsanalyse der Corona-Maßnahmen. BMAS Forschungsbericht Nummer 573, März 2021. Zur Leistungshöhe s. Kapitel 6.5.

³⁵ Günther Schmid: Kurzarbeit im Korsett der Versicherungslogik: Es ist Zeit, die „Bazooka“ neu zu justieren. Kasseler Diskussionspapiere. 13 Ideen, Interessen und Institutionen im Wandel. Universität Kassel Juni 2021.

2.5 Würdigung und Empfehlungen

Zuverlässige und differenzierte Informationen sind gerade in einer Krise die Voraussetzung, um schnell und passgenau reagieren und Entscheidungen ggf. anpassen zu können. Der Bundesrechnungshof hat sich der Auffassung der Wirtschaftsexpertinnen und -experten angeschlossen, dass die Datenlage zum konjunkturellen Kurzarbeitergeld deutliche Schwächen aufweist und verbessert werden muss. Als Grundlage für politische Entscheidungen war sie in der COVID-19-Pandemie nur sehr eingeschränkt nutzbar. Dies betrifft nicht nur die fehlende Aktualität der Daten, sondern auch den Verzicht auf Informationen, die gezielte Entscheidungen und eine belastbare Erfolgskontrolle dieser Entscheidungen ermöglichen würden. Das BMAS hat in seinen Berichten in Form einer „Standardberichterstattung“ immer dieselben Themen aufgegriffen und auf eine weitere Schwerpunktsetzung oder Hinweise auf aktuelle Entwicklungen verzichtet.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass es nicht zur Transparenz über die coronabedingte Lage auf dem Arbeitsmarkt beiträgt, wenn das BMAS in seinen Berichten an den Haushaltsausschuss veraltete Informationen der Bundesagentur nutzt, beispielsweise zur branchenbezogenen Inanspruchnahme des konjunkturellen Kurzarbeitergeldes. Der Hinweis des BMAS, wer vertiefte Informationen wünsche, könne auf das Statistikangebot der Bundesagentur zurückgreifen, hilft hier nicht weiter. Das BMAS kann nicht erwarten, dass die Mitglieder des Haushaltsausschusses sich jeweils selbst vergewissern, ob die Daten zum Zeitpunkt der Zuleitung des Berichts noch aktuell sind. Vielmehr müssen sich die Abgeordneten darauf verlassen können, mit möglichst aktuellen Daten informiert zu werden.

Der Bundesrechnungshof hat die Einschätzung der Bundesagentur zur Kenntnis genommen, dass Unschärfen der Hochrechnungen bei kleiner werdenden Grundgesamtheiten zunehmen. Als Indikator für die weitere Entwicklung und für eine erste Abschätzung der Auswirkungen auf Bundesebene reichen jedoch auch hoch aggregierte Zahlen. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist es nicht akzeptabel, dass BMAS und Bundesagentur keine Auseinandersetzung mit den aktuelleren Schätzverfahren des ifo Instituts erkennen lassen, die ebenfalls aus Bundesmitteln finanziert werden.

Auch wenn die Bundesagentur in den ersten Monaten der Pandemie ihren Fokus verstärkt auf operative Aufgaben legen musste, wäre nach mehr als zwei Jahren ausreichend Zeit gewesen, die Statistiken durch zusätzliche Informationen aussagekräftiger zu machen und dazu die Datenerfassung in den Fachverfahren anzupassen. Bundesagentur und BMAS haben daher nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ihren Auftrag nach § 283 SGB III nur unzureichend umgesetzt, kurzfristig den arbeitsmarktpolitischen Informationsbedarf zu decken. Der Bundesrechnungshof hat hier auch kritisiert, dass Absprachen zwischen Bundesagentur und BMAS zur Statistik nicht schriftlich festgehalten worden sind. Dies hat die Glaubwürdigkeit und Verbindlichkeit der Vereinbarungen beeinträchtigt.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist es darüber hinaus widersprüchlich, wenn das BMAS bei der Verlängerung der pandemiebedingten Sonderregelungen zum konjunkturellen Kurzarbeitergeld mit dem besonderen Unterstützungsbedarf im gering entlohten

Dienstleistungssektor argumentiert, auf der anderen Seite aber nach eigenen Angaben keinen „sachlichen Rechtfertigungsgrund“ erkannt hat, um eine gezielte Unterstützung zu begründen. Die pauschale Verlängerung der Erleichterungen hat dem differenzierten Unterstützungsbedarf der Betriebe nicht ausreichend Rechnung getragen.

Zudem kann das BMAS auf der Grundlage der Daten, die die Bundesagentur erhebt und auswertet, keine Aussage darüber treffen, ob die mit den Sonderregelungen verbesserte Förderung auch dort ankommt, wo sie am dringendsten gebraucht wird und nicht nach dem Gießkannenprinzip verteilt wird. Möglicherweise hat die ungezielte Weiterführung der Sonderregelungen sogar zu Wettbewerbsnachteilen für den Produktionsstandort Deutschland im internationalen Vergleich geführt. Diese Vermutung liegt nahe, wenn beispielsweise Automobilhersteller wegen Halbleitermangels in Deutschland die Produktion eingestellt und Kurzarbeit angemeldet haben, dieselbe Produktionslinie aber in einem Land mit weniger großzügigen Kurzarbeitergeldregelungen wie Frankreich aufrechterhalten konnten.

Nur wenn zusätzlich auch Informationen zur Inanspruchnahme in verschiedenen Branchen und den in der COVID-19-Pandemie besonders von Kurzarbeit besonders betroffenen Personengruppen vorliegen, lassen sich Zusammenhänge und der unterschiedliche Unterstützungsbedarf erkennen. Dies ist eine wichtige Voraussetzung für eine gezielte Förderung.

Gerade wenn Daten zunehmend auf digitalem Weg bereitgestellt und verarbeitet werden, verlieren Argumente an Bedeutung, die den Erfassungsaufwand in den Mittelpunkt stellen. Die Erfahrungen aus Zeiten mit aufwändiger Handerfassung sollten die Gestaltung zukunftsgerichteter Systeme nicht vorprägen.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMAS daher empfohlen, gemeinsam mit der Bundesagentur auch über die COVID-19-Pandemie hinaus für eine aktuelle und differenzierte Datengrundlage zum konjunkturellen Kurzarbeitergeld zu sorgen. Das BMAS sollte darauf hinwirken, dass die Bundesagentur ihre Fachverfahren ggf. entsprechend anpasst. Vereinbarungen sollten schriftlich festgehalten werden.

2.6 Stellungnahmen der Bundesagentur und des BMAS³⁶

Die Bundesagentur hat in ihrer Stellungnahme mitgeteilt, sie teile die Einschätzung des Bundesrechnungshofes zur notwendigen Weiterentwicklung der Statistik zur Kurzarbeit. In dem zu Beginn des Jahres 2021 veröffentlichten Arbeits- und Entwicklungsprogramm der Statistik 2021/2022 sei dies als Schwerpunkt benannt. Die Leitung der Statistik der Bundesagentur und das BMAS stünden „im Rahmen der Fachaufsicht in einem regelmäßigen und schriftlich dokumentierten Austausch zu den diesbezüglichen Planungen und Konzepten“. Die statistische Abbildung folge den Entwicklungen in den operativen Fachverfahren der

³⁶ Die Seitenzahlen in dieser Tz. beziehen sich auf die Stellungnahme der Bundesagentur vom 28. Januar 2022 und des BMAS vom 4. Februar 2022.

Bundesagentur. Die Weiterentwicklung der Statistik über Kurzarbeit werde daher mehrere Jahre in Anspruch nehmen. (S. 7)

In „Reaktion auf die Corona-Situation“ habe sie im März 2021 „eine weitere Anpassung“ der Verfahren für die Statistik zur Inanspruchnahme des konjunkturellen Kurzarbeitergeldes geprüft. Ergebnis sei gewesen, „dass eine Ausweitung des Berichtskanons nicht mit verlässlicher Präzision vorgenommen werden kann. Eine frühzeitigere Veröffentlichung (sei) unabhängig vom Hochrechnungsverfahren nicht möglich, da die entsprechenden Daten aus dem Verwaltungsprozess noch nicht vorlägen.“ Die Statistik der Bundesagentur müsse dem „Verhaltenskodex für Europäische Statistiken“ folgen und „sehr genau abwägen zwischen den Grundsätzen der „Aktualität“ (...) und der „Genauigkeit und Zuverlässigkeit“ (...).“ (S. 5)

Das hohe Ausmaß an Unsicherheiten, das Hochrechnungsergebnisse zur Kurzarbeit annehmen können, zeigten nach Auffassung der Bundesagentur auch die veröffentlichten Umfrageergebnisse des ifo Instituts, „die in 2020 eine Überschätzung der endgültigen Werte von bis zu 85 % (August 2020) aufwiesen“. Das ifo Institut beziehe sich zudem auf eine andere Datengrundlage. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) habe in einem Kurzbericht „sehr anschaulich dargestellt, welche Risiken und Unsicherheiten Datenerhebungen durch stichprobenbezogene Umfragen haben, speziell in Zeiten der Krise und des Umbruchs.“ (S. 5)

Neben den statistischen Daten zur externen Berichterstattung nutze die Bundesagentur Datenauswertungen für die interne operative Steuerung. Diese entsprächen jedoch nicht den Anforderungen der Statistik. Sie seien für eine Veröffentlichung und externe Berichterstattung daher nicht geeignet. (S. 5)

Es sei zutreffend, dass branchenspezifische Angaben zu Ausgaben nicht vorlägen. Das Berichtswesen des Finanzsystems der Bundesagentur ordne Ausgaben ausschließlich örtlich (Finanzstelle, z. B. Agentur für Arbeit) und sachlich (Haushaltstitel) zu. (S. 5)

Die Bundesagentur hat darüber hinaus erläutert, sie erfasse lediglich die arbeitnehmerbezogenen Daten, die für die Auszahlung der Leistung erforderlich seien. Diese dienten als Beleg für die pauschalierte Berechnung, auf deren Grundlage die Zahlung an den Arbeitgeber der kurzarbeitenden Beschäftigten erfolgt. Weitergehende soziodemografische Daten seien „für die Auszahlung von Kurzarbeitergeld nicht erforderlich und dürften daher schon aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht erhoben werden (...). (S. 6)“. Eine Erfassung weiterer arbeitnehmerbezogener Daten sei deshalb im Fachverfahren ZERBERUS nicht vorgesehen. Der datenschutzrechtliche Grundsatz der Erforderlichkeit beschränke die Datenerhebung und Datennutzung auf das für die Aufgabenerledigung notwendige Maß.

Unabhängig davon sei der Aufwand immens, da Daten händisch übertragen werden müssten. Eine Erfassung dieser Daten sei nur möglich, wenn die Antragsdaten auf elektronischem Weg versandt und von der Bundesagentur angenommen und verarbeitet werden können. Eine erste Grundlage hierfür habe die Bundesagentur im Jahr 2021 mit dem Verfahren KEA geschaffen. Erst wenn eine hohe Zahl an Betrieben sowie bevollmächtigten Dritten diese Möglichkeit nutzen, könnten die elektronisch übermittelten Arbeitnehmerdaten in

ZERBERUS erfasst und ausgewertet werden. In der Folge könnten aus diesen operativen Daten auch aussagekräftige Statistiken z. B. zu Personengruppen erstellt werden. (S. 7)

Auch das BMAS hat die Notwendigkeit einer Weiterentwicklung der Statistik zur Kurzarbeit bestätigt und die Ausführungen der Bundesagentur bekräftigt. Zur Empfehlung des Bundesrechnungshofes, auf eine Anpassung der Fachverfahren hinzuwirken, hat es darauf verwiesen, das im Jahr 2021 gestartete Projekt KEA werde es der Bundesagentur in Zukunft erlauben, einen Großteil der Informationen aus Anträgen zum Kurzarbeitergeld mit wenig Aufwand systematisch und in maschinenlesbarer Form zu erfassen. Daraus könnten sich neue Auswertemöglichkeiten ergeben, insbesondere Auswertungsmöglichkeiten auf Personenebene. (S. 4)

Zur Kritik, es greife veraltete Informationen der Bundesagentur auf, hat das BMAS erläutert, die Berichte an den Haushaltsausschuss würden mit einem „fast dreiwöchigen Vorlauf“ erstellt, da die Unterlagen über das BMF an den Ausschuss verschickt würden. Darüber hinaus fielen die Termine der Sitzungswochen des Deutschen Bundestages oftmals nicht mit dem zweimonatigen Berichtsturnus zusammen. Diese Aspekte hätten Auswirkungen auf den Datenstand des jeweiligen Berichtes. (S. 2)

Das BMAS hat seine Argumentation wiederholt, dass 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 ist, nicht vorgenommen werden“ könne: „Aufgrund der wirtschaftlichen Verflechtungen, der komplexen Produktionsprozesse und der Lieferketten, innerhalb derer sich die Pandemie in unterschiedlichen Graden auswirkt, würde die Gefahr bestehen, dass es bei branchenspezifischen Regelungen zu einer ungerechtfertigten Ungleichbehandlung von Beschäftigten kommt, die nicht unter die branchenspezifischen Regelungen fallen, aber von den Auswirkungen der Pandemie ebenso betroffen sind wie Beschäftigte, die sich auf die branchenspezifischen Regelungen berufen können.“ (S. 3)

2.7 Abschließende Würdigung

Bundesagentur und BMAS sehen ebenfalls Weiterentwicklungsbedarf bei den Statistiken zur Inanspruchnahme des Kurzarbeitergeldes. Sie bestätigen die Auffassung des Bundesrechnungshofes, dass die Verbesserung der Datenlage zum konjunkturellen Kurzarbeitergeld von hoher Bedeutung ist. Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass im „Entwicklungsprogramm Statistik 2021/2022“ hierzu erste Ansätze entwickelt worden sind.

Der Bundesrechnungshof hält es nach wie vor für erforderlich, dass Bundesagentur und BMAS die Weiterentwicklung beschleunigen. Aus den Stellungnahmen von Bundesagentur und BMAS geht hervor, dass beide davon ausgehen, mittel- bis langfristig durch eine zunehmende elektronische Übermittlung der Anträge u. a. mehr Informationen zu den Merkmalen der Kurzarbeitenden zu erhalten. Die Bundesagentur sollte sich verstärkt darum bemühen, Arbeitgeber von den neu geschaffenen Möglichkeiten zu überzeugen und zu motivieren,

diese auch zu nutzen. Sie sollte außerdem prüfen, ob sie die Ausgaben für das konjunkturelle Kurzarbeitergeld künftig nach Branchen differenziert ausweisen kann.

Die Argumentation der Bundesagentur, sie erfasse aus datenschutzrechtlichen Gründen lediglich die arbeitnehmerbezogenen Daten, die für die Auszahlung der Leistung erforderlich seien, läuft allerdings ins Leere. Zu den gesetzlichen Aufgaben der Bundesagentur gehören nach §§ 280ff. SGB III auch Arbeitsmarktstatistiken, Arbeitsmarkt- und Berufsforschung sowie die Berichterstattung.

Unverständlich ist zudem die Argumentation, die Prognosen des ifo Instituts beruhten auf einer gänzlich anderen Grundlage als die Schätzungen der Bundesagentur. Vielmehr nutzt das ifo Institut die Hochrechnungen der Bundesagentur, ergänzt diese jedoch um eigene Erhebungen. Im Übrigen wichen die Prognosen des ifo Instituts beispielsweise für die Monate März bis Juli 2021 maximal nur bis zu 5,5 % von den fünf Monate später veröffentlichten endgültigen Zahlen der Bundesagentur ab, obwohl das ifo Institut seine Prognosen bereits wenige Tage nach dem jeweiligen Monatsende veröffentlichte.

Aufgrund der insgesamt positiv zu bewertenden Bemühungen um eine Verbesserung der Datengrundlagen zum konjunkturellen Kurzarbeitergeld schließt der Bundesrechnungshof Tz. 2 ab. Auf die offenen Punkte wird er ggf. zu einem späteren Zeitpunkt zurückkommen. Er bittet die Bundesagentur, ihn ohne weitere Aufforderung umgehend über wesentliche Weiterentwicklungen der Datenerhebung und -auswertung beim konjunkturellen Kurzarbeitergeld zu informieren und ihm den aktuellen Umsetzungsstand des „Entwicklungsprogramms Statistik 2021/2022“ mitzuteilen.

3 Mangelnde Transparenz bei der Berechnung der Ausgaben für das konjunkturelle Kurzarbeitergeld

3.1 Angaben zu den voraussichtlichen Ausgaben uneinheitlich

Der Bundesrechnungshof hatte dem BMAS und der Bundesagentur in seinem Bericht vom 11. November 2020 empfohlen, mehr Transparenz über die voraussichtlichen Ausgaben für das konjunkturelle Kurzarbeitergeld herzustellen. Dies betraf sowohl die Schätzung der voraussichtlichen Gesamtausgaben als auch die Berechnungsmethodik. Das BMAS sagte zu, mehr Klarheit über die Berechnungen herzustellen.

In seinen Berichten an den Haushaltsausschuss stellt das BMAS seit Januar 2021 die Ausgaben für das laufende Jahr dar (s. Tz. 1.1). Die Ausgaben für das Kurzarbeitergeld sind im Haushalt der Bundesagentur veranschlagt. Für das Jahr 2020 waren im Haushaltsplan der

Bundesagentur Ausgaben von 255 Mio. Euro für Leistungen bei konjunktureller Kurzarbeit eingeplant. Pandemiebedingt lagen die tatsächlichen Ausgaben mit mehr als 22 Mrd. Euro weit über diesem Ansatz.

Für das Jahr 2021 sah der Haushalt der Bundesagentur ein Soll von insgesamt 6,1 Mrd. Euro für das konjunkturelle Kurzarbeitergeld (3,6 Mrd. Euro) und die Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge (2,5 Mrd. Euro) vor. Aufgrund der sich abzeichnenden Überschreitung des Haushaltsansatzes genehmigte der Verwaltungsrat der Bundesagentur am 23. März 2021 überplanmäßige Ausgaben von 6,26 Mrd. Euro und am 27. Mai 2021 weitere überplanmäßige Ausgaben von 7,45 Mrd. Euro.³⁷ Auch der Finanzbericht der Bundesagentur vom 3. Juni 2021 enthielt die Information, für das Jahr 2021 seien nun Ausgaben von bis zu 20 Mrd. Euro für das konjunkturelle Kurzarbeitergeld und Sozialversicherungsbeiträge „eingeplant“. Die Berechnungen der Bundesagentur bezogen sich auf die zu diesem Zeitpunkt geltende Rechtslage. Sie berücksichtigten noch nicht die beiden Verlängerungen der Sonderregelungen, die im Jahr 2021 von der Bundesregierung beschlossen wurden (Dritte und Vierte Verlängerung, siehe Tz. 1.1).

Zu den Mehrausgaben für die Dritte Verlängerung vom 17. Juni 2021 äußerte sich das BMAS in keinem Bericht an den Haushaltsausschuss. Im Bericht vom 8. Oktober 2021 gab es an, die Vierte Verlängerung der Sonderregelungen führe im Jahr 2021 zu „Mehrausgaben von rund 0,4 Mrd. Euro“ im Haushalt der Bundesagentur. Diese Angabe enthält allerdings nur einen Teil der Mehrausgaben, die das BMAS in den entsprechenden Kabinetttvorlagen angegeben hatte. Hier bezifferte es das zusätzlich angenommene erforderliche Ausgabenvolumen für beide Verlängerungen auf insgesamt 3 Mrd. Euro im Jahr 2021 und weitere 0,8 Mrd. Euro im Jahr 2022:

- Für die Dritte Verlängerung prognostizierte das BMAS in der Kabinetttvorlage zusätzliche Ausgaben von 2,6 Mrd. Euro im Jahr 2021³⁸. Diese Summe hat das BMAS in keinem Bericht an den Haushaltsausschuss erwähnt.
- Für die Vierte Verlängerung ging das BMAS in der Kabinetttvorlage von zusätzlichen 410 Mio. (also 0,4 Mrd.) Euro im Jahr 2021 und weiteren 810 Mio. Euro im Jahr 2022 aus³⁹.

Die Ausgaben der Bundesagentur für das konjunkturelle Kurzarbeitergeld überstiegen somit im Jahr 2021 weit die veranschlagte Summe von 6 Mrd. Euro. Der Bund sicherte die

³⁷ Der Genehmigung dieser überplanmäßigen Ausgaben von 7,45 Mrd. Euro lag eine Vorlage der Bundesagentur an den Verwaltungsrat vom 23. April 2021 zugrunde (Beratungsunterlage 31/2021 des Vorstands für den Verwaltungsrat der Bundesagentur für Arbeit). Sie begründete die Notwendigkeit der überplanmäßigen Ausgaben ausschließlich mit einer weiter steigenden Zahl an Kurzarbeitenden, höheren Leistungssätzen und steigendem Arbeitsausfall. Die Verlängerung der Sonderregelungen war hier noch kein Thema.

³⁸ Dies umfasst die Ausgaben sowohl für das konjunkturelle Kurzarbeitergeld als auch für die Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge (s. Entwurf einer Dritten Verordnung zur Änderung der Kurzarbeitergeldverordnung, Kabinetttvorlage vom 8. Juni 2021).

³⁹ Dies umfasst die Ausgaben sowohl für das konjunkturelle Kurzarbeitergeld als auch für die Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge (s. Entwurf einer Vierten Verordnung zur Änderung der Kurzarbeitergeldverordnung, Kabinetttvorlage vom 8. September 2021).

Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft der Bundesagentur zunächst durch Liquiditätshilfen als zinslose Darlehen, sollten die Mittel der Bundesagentur nicht ausreichen, um ihre laufenden Zahlungsverpflichtungen zu erfüllen. Im Jahr 2020 erhielt die Bundesagentur eine überjährige Liquiditätshilfe des Bundes von 6,9 Mrd. Euro, für das Jahr 2021 waren unterjährige Liquiditätshilfen bis zu 25 Mrd. Euro vorgesehen (Nachtragshaushalt). Für das Jahr 2022 ist ein Liquiditätsrahmen von 15 Mrd. Euro veranschlagt. Durch Darlehenserlass, Darlehensumwandlung in einen Zuschuss und originäre Zuschüsse unterstützte der Bund die Bundesagentur in den Jahren 2020 und 2021 mit insgesamt 23,8 Mrd. Euro.⁴⁰

Zudem finanzierte die Bundesagentur ihre Defizite in den Jahren 2020 und 2021 auch durch ihre allgemeine Rücklage, die Ende des Jahres 2019 noch 25,3 Mrd. Euro betrug⁴¹. Ende des Jahres 2020 lag die allgemeine Rücklage bei 6 Mrd. Euro. Die Bundesagentur hat diesen Restbetrag im Jahr 2021 vollständig aufgelöst.⁴²

Die Bundesagentur ging im Oktober 2021 davon aus, dass sie im Jahr 2022 insgesamt 1,6 Mrd. Euro für das konjunkturelle Kurzarbeitergeld und die Erstattung von Sozialversicherungsbeiträgen benötigen würde.⁴³ Sie nahm zu diesem Zeitpunkt an, dass auch im Jahr 2022 im Vergleich zum Vorkrisenniveau noch erhöhter Bedarf an Kurzarbeitergeld bestehen würde, „um Restrukturierungen in der Nachkrisenzeit zu unterstützen“. Zudem ging sie davon aus, dass im Jahr 2022 noch Kurzarbeitergeldfälle aus dem Jahr 2021 abzurechnen sein würden. Die Summe enthielt außerdem die Mehrausgaben von 810 Mio. Euro, die im Jahr 2022 durch die Verlängerung der bis Ende des Jahres 2021 geltenden Sonderregelungen entstehen würden.⁴⁴

3.2 Unterschiedliche Berechnungsgrundlagen bei Bundesagentur und BMAS

Das BMAS nimmt die Berechnungen und Einschätzungen zu den Angaben der zu erwartenden Ausgaben eines Gesetzentwurfes vor. Das BMAS bezieht bei der Gesetzesfolgenabschätzung nach eigenen Angaben Statistiken der Bundesagentur ein. Bei der Schätzung des

⁴⁰ Siehe auch Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages: Information über die Entwicklung des Einzelplans 11 (BMAS) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2022 vom 24. März 2022 (Gz.: VI 1 - 0000672) HHA-Drs. 20/150.

⁴¹ Dies entspricht der Angabe in der Jahresrechnung der Bundesagentur für das Jahr 2019. Laut Finanzbericht vom 3. Juni 2021 an den HHA betrug die allgemeine Rücklage 25,8 Mrd. Euro.

⁴² Siehe auch Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages: Information über die Entwicklung des Einzelplans 11 (BMAS) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2022 vom 24. März 2022 (Gz.: VI 1 - 0000672) HHA-Drs. 20/150.

⁴³ Am 13. Dezember 2021 genehmigte die Bundesregierung den Haushaltsplan der Bundesagentur (Schreiben des BMAS an die Bundesagentur vom 13. Dezember 2021 Az. Zb1 - 04192/23). Sie erhöhte den Ansatz für das konjunkturelle Kurzarbeitergeld um 550 Mio. auf 2,26 Mrd. Euro erhöht. In derselben Höhe hob sie auch den geplanten Zuschuss des Bundes auf nun 1,4 Mrd. Euro an.

⁴⁴ Bundesagentur für Arbeit: Haushaltsplan der Bundesagentur 2022 – Unterlagen für das Haushaltsgespräch am 13. Oktober 2021 als Videokonferenz.

Erfüllungsaufwandes greife es auf Erfahrungen und Einschätzungen der Bundesagentur zurück. Die Bundesagentur nimmt für ihre Haushaltsplanung eigene Schätzungen vor.

In die Schätzungen der Ausgaben für das konjunkturelle Kurzarbeitergeld fließen sowohl beim BMAS als auch bei der Bundesagentur im Wesentlichen zwei Größen ein:

- die durchschnittlich angenommene Zahl der Kurzarbeitenden pro Monat und
- der Betrag, der dabei für jede Person aufgewendet werden muss (sog. „Kopfsatz“).

Die Gesamtsumme für ein Jahr ergibt sich dann aus der angenommenen Zahl der Kurzarbeitenden pro Monat multipliziert mit dem jeweiligen Kopfsatz x 12 Monate.

BMAS und Bundesagentur gingen noch im Oktober 2020 von monatlich 700 000 Kurzarbeitenden im Jahresdurchschnitt 2021 aus. Diese Zahl war auch Grundlage für den Haushaltsansatz der Bundesagentur von 6 Mrd. Euro. Bei der Kenntnisnahme des Haushalts der Bundesagentur im Haushaltsausschuss am 27. Januar 2021 rechnete das BMAS bereits mit durchschnittlich 1,1 Mio. Menschen in Kurzarbeit. Im Herbst 2021 passten das BMAS und die Bundesagentur ihre Prognosen auf 1,7 Mio. konjunkturell Kurzarbeitende im Jahresdurchschnitt 2021 an.⁴⁵

Bei der Berechnung der Kopfsätze gingen das BMAS und die Bundesagentur unterschiedlich vor:

- Das BMAS teilte dem Bundesrechnungshof mit, es bestimme die Kopfsätze aus einer stilisierten Lohnverteilung mit einem mittleren Bruttolohn. Kinder, Sozialversicherungsbeiträge und verschiedene Steuerklassen würden berücksichtigt. Die Kopfsätze würden fortlaufend der dynamischen Informations- und Arbeitsmarktlage angepasst. Bei den Schätzungen bilde es teilweise Fallgruppen mit differenzierten Annahmen beispielsweise angesichts unterschiedlicher Leistungssätze oder auslaufender Regelungen zur Erstattung von Sozialversicherungsbeiträgen.
- Die Bundesagentur legte ihren Berechnungen für den Haushalt der Bundesagentur Durchschnittswerte aus einer retrospektiven Betrachtung der Ausgaben zugrunde. Sie erläuterte, zur Berechnung beziehe sie überschlagsweise die Ausgaben eines Monats für das konjunkturelle Kurzarbeitergeld auf Kurzarbeiterzahlen im Mittel des vor- und vorvorletzten Monats ein, um so einen geglätteten Durchschnittswert zu erhalten.

Bei der Einschätzung des Ausgaberahmens im Jahr 2021 habe sie zusätzlich berücksichtigt, dass Abrechnungen für Kurzarbeitende am Jahresende 2020 erst im Jahr 2021 zur Auszahlung kommen würden. Für die Einschätzung des Gesamtausgabebedarfs im Jahr 2021 habe sie daher zusätzlich zu den errechneten Ausgaben (Zahl der Kurzarbeitenden x Kopfsatz x 12 Monate) den Betrag hinzuaddiert, der bis zur Monatsmitte Februar 2021 abgeflossen sei. Dahinter habe die Annahme gestanden, dass der Großteil der

⁴⁵ Grundlage der jeweiligen Annahmen sind die Frühjahrs- und Herbstprognosen der Bundesregierung. S. Hinweise im Dritten und Vierten Bericht des BMAS an den Haushaltsausschuss vom Mai und August 2021.

Ausgaben bis Mitte Februar aus Kurzarbeit des Jahres 2020 resultierte und nach Mitte Februar aus Kurzarbeit des Jahres 2021. Genau ermitteln ließe sich dieser jahresübergreifende Auszahlungsbetrag anhand der Auswertungssysteme nicht.

Das BMAS aktualisiert die Kopfsätze nach eigenen Angaben für jede Gesetzes- und Verordnungsvorlage, die Bundesagentur aktualisiert sie, sobald sie überplanmäßige Ausgaben beantragt.

Die jeweiligen Kopfsätze wichen in einzelnen Monaten erheblich voneinander ab. Dies zeigt ein Beispiel aus dem Mai 2021:

- Das BMAS teilte dem Bundesrechnungshof mit, es habe im Mai 2021 bei der Berechnung der voraussichtlichen Ausgaben für die Verlängerung der Sonderregelungen einen Kopfsatz von 473 Euro für das konjunkturelle Kurzarbeitergeld plus einen Kopfsatz von 353 Euro bei vollständiger und 177 Euro bei 50-prozentiger Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge⁴⁶ verwendet. Angaben, für welche Zahl von Kurzarbeitenden es welchen Erstattungssatz bei den Sozialversicherungsbeiträgen angenommen hat, fehlten in der Darstellung.
- Die Bundesagentur ging nach eigenen Angaben am 6. Mai 2021 im Jahresdurchschnitt 2021 von Pro-Kopf-Ausgaben von 520 Euro für das konjunkturelle Kurzarbeitergeld und 360 Euro für die Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge aus.

3.3 Würdigung und Empfehlungen

Die Prognosen zur Ausgabenentwicklung und die damit verbundenen Haushaltsplanungen für das konjunkturelle Kurzarbeitergeld sind weder eindeutig noch vorausschauend gewesen. Das BMAS hat in seinen Berichten an den Haushaltsausschuss die finanziellen Risiken unvollständig und missverständlich dargestellt, die mit der Verlängerung der Sonderregelungen für den Haushalt der Bundesagentur und in der Folge auch für den Bundeshaushalt offensichtlich bestehen. Der Bundesrechnungshof hat hervorgehoben, dass für eine solide Haushaltspolitik der Bundesagentur und des Bundes transparente, eindeutige und belastbare Angaben jedoch unabdingbar sind.

Er hat außerdem in Frage gestellt, wieso die Bundesagentur und das BMAS bei ihren Ausgabenprognosen unterschiedliche Berechnungsmethoden für die Kopfsätze nutzen und im Ergebnis mit voneinander abweichenden Werten gerechnet haben.

Der Bundesrechnungshof hat erwartet, dass das BMAS den Haushaltsausschuss zukünftig vollständig und risikoorientiert über die Ausgabenentwicklung beim konjunkturellen

⁴⁶ Zu diesem Zeitpunkt war noch geplant, die voraussetzungslose vollständige Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge nur bis zum September 2021 fortzuführen, mit der Vierten Änderungsverordnung gilt die vollständige Erstattung inzwischen bis zum Jahresende 2021.

Kurzarbeitergeld informiert. Über die Berechnungsgrundlagen künftiger Ausgabenprognosen sollten BMAS und Bundesagentur sich abstimmen.

3.4 Stellungnahmen des BMAS und der Bundesagentur⁴⁷

Das BMAS hat 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“. Eine „Darstellung der Kostenwirkungen der verschiedenen Verordnungen zur Verlängerung der Sonderregelungen zur Kurzarbeit (erübrige) sich damit, da damit alle haushälterischen Wirkungen auf den Haushalt der Bundesagentur umfasst sind.“ (S. 4)

Das BMAS habe zudem über die betragsmäßigen Auswirkungen auf den in § 12 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2021 geregelten Zuschuss des Bundes an die Bundesagentur berichtet, sobald der Zuschuss „zu quantifizieren“ war. Es habe damit die „Entscheidung des Haushaltsausschusses über die Zuweisung etwaiger Mehrbedarfe in Bezug auf den Zuschuss an die Bundesagentur zum Ende des Jahres 2021 vorbereitet“.

Zur unterschiedlichen Berechnung der Kopfsätze hat das BMAS referiert, es seien „der jeweiligen Fragestellung angemessene Modellierungsmethoden verwandt und Annahmen im Kontext der konkreten Fragestellung getroffen“ worden (S. 4). Die Bundesagentur hat bekräftigt, für „unterschiedliche Zwecke der Transparenzherstellung“ habe man „die jeweils passenden Modellierungsmethoden“ genutzt. (S. 6)

3.5 Abschließende Würdigung

Das BMAS hat die Notwendigkeit nicht anerkannt, die Ausgaben für das konjunkturelle Kurzarbeitergeld transparenter darzustellen. Das Problem besteht jedoch weiterhin – dies haben die Vorlagen des BMAS zur Verlängerung der Sonderregelungen vom Februar und März 2022 bestätigt. In seinem Bericht an den Haushaltsausschuss vom 18. Februar 2022 hat der Bundesrechnungshof die mangelnde Transparenz daher erneut kritisiert. Er hat insbesondere auch darauf hingewiesen, dass das BMAS die finanziellen Risiken, die mit der Verordnungsermächtigung für eine Verlängerung der Sonderregelungen über den 30. Juni 2022 hinaus verbunden sind, nicht aufgezeigt hatte.⁴⁸ Diese Kritik haben wir in der Information über die Entwicklung des Einzelplans 11 für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2022 wiederholt.⁴⁹ In

⁴⁷ Die Seitenzahlen in dieser Tz. beziehen sich auf die Stellungnahme der Bundesagentur vom 28. Januar 2022 und des BMAS vom 4. Februar 2022.

⁴⁸ Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages: Information zur Formulierungshilfe für ein Kurzarbeitergeldverlängerungsgesetz. Gz.: VI 4 - 0001289. HHA-Drs. 20/0048.

⁴⁹ Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages: Information über die Entwicklung des Einzelplans 11 (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2022 vom 24. März 2022 (Gz.: VI 1 - 0000672) Haushaltsausschuss-Drs. 20/150.

seiner Stellungnahme zum Bericht hat das BMAS seine Auffassung dargelegt, die möglichen Ausgaben, die mit der Verordnungsermächtigung einhergehen, könne es erst zusammen mit dem Entwurf der Verordnung vorlegen.

Wenn BMAS und Bundesagentur unterschiedliche Berechnungsmethoden für „unterschiedlichen Zwecke der Transparenzherstellung“ für erforderlich halten, sollten sie zumindest bei Gesetzes- und Verordnungsvorlagen und bei Informationen zum Haushalt der Bundesagentur ihre Datengrundlagen und Berechnungsmethoden nachvollziehbar offenlegen.

Die Stellungnahmen von BMAS und Bundesagentur lassen auch weiterhin keine vorausschauende und nachvollziehbare Darstellung der mit den Sonderregelungen zum konjunkturellen Kurzarbeitergeld verbundenen finanziellen Risiken erwarten. Die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes bestehen daher fort. Der Bundesrechnungshof hält es darüber hinaus für erforderlich, dem Haushaltsgesetzgeber frühzeitig zumindest eine Schätzung der mit den Entscheidungen voraussichtlich verbundenen Ausgaben zu übermitteln.

Der Bundesrechnungshof schließt den Punkt in dieser Prüfungsmitteilung ab, beabsichtigt aber, die Thematik in einem breiteren Zusammenhang erneut aufzugreifen.

4 Weiterbildung während Kurzarbeit: Mehr Erfolgskontrolle nötig

4.1 Anreizsystem für Qualifizierungsmaßnahmen während der Kurzarbeit immer weiter aufgeschoben

Die Weiterentwicklung der beruflichen Kompetenzen Beschäftigter wird neben Anpassungen auf betrieblicher Ebene als wesentliches Instrument gesehen, um die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Herausforderungen von Digitalisierung, Dekarbonisierung und anderen Aspekten des Strukturwandels in der Arbeitswelt zu bewältigen. Schon im Jahr 2019 empfahl das IAB neben anderen wissenschaftlichen Instituten, die Weiterbildung Beschäftigter öffentlich stärker zu fördern. Dies könne nicht nur den Strukturwandel erleichtern, sondern führe über Lohn- und Beschäftigungseffekte und damit verbundene höhere Steuer- und Beitragseinnahmen auch zu erheblichen fiskalischen Rückflüssen.⁵⁰

Mit der COVID-19-Pandemie und der historisch hohen Zahl an Kurzarbeitenden rückte die Qualifizierung Beschäftigter noch einmal stärker in den Fokus von Politik und Wissenschaft.

⁵⁰ Enzo Weber, Thomas Kruppe, Jannek Mühlhan und Jürgen Wiemers: Gesamtfiskalische Wirkungen von Weiterbildungsförderung – Öffentliche Ausgaben generieren hohe Rückflüsse. Nürnberg (IAB-Kurzbericht) 8/2019.

Wenn ein Betrieb aus wirtschaftlichen Gründen ohnehin in Kurzarbeit gehe, sei anzuraten, diese so eng wie möglich mit Qualifizierung zu verknüpfen.⁵¹

Um während der COVID-19-Pandemie in den Betrieben Anreize für eine verstärkte Nutzung von Zeiten der Kurzarbeit für die Qualifizierung zu setzen, sollte ab Juni 2020 die Erstattung von Sozialversicherungsbeträgen an die Weiterbildung gekoppelt werden: Wer seinen Beschäftigten in der Phase der Kurzarbeit berufliche Weiterbildung ermöglicht, bekommt als Arbeitgeber die Sozialversicherungsbeiträge zur Hälfte erstattet. Voraussetzung dabei ist, dass die Weiterbildung während der Kurzarbeit beginnt, Träger und Maßnahme nach dem SGB III zugelassen sind und die Maßnahme mehr als 120 Stunden dauert oder nach dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz durchgeführt wird. Zudem erhalten Arbeitgeber für Weiterbildungsmaßnahmen nach dem SGB III auch die Lehrgangskosten in Abhängigkeit von der Betriebsgröße pauschal zwischen 15 und 100 % erstattet. Dies gilt während des Bezugs von Kurzarbeitergeld bis 31. Juli 2023.⁵²

Parallel regelte das BMAS mit der Verordnung über Erleichterungen der Kurzarbeit (Kurzarbeitergeldverordnung – KugV) vom 25. März 2020⁵³ zunächst mit Gültigkeit bis zum 31. Dezember 2020, dass Arbeitgebern bei Arbeitsausfällen die Sozialversicherungsbeiträge zu 100 % erstattet wurden, ohne dies von der Qualifizierung der Beschäftigten abhängig zu machen.⁵⁴ Diese voraussetzungslose vollständige Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge hat das BMAS mehrfach verlängert. Sie galt bis 31. Dezember 2021.⁵⁵ Vom 1. Januar bis 31. März 2022 wurden die Sozialversicherungsbeiträge noch zu 50 % erstattet.⁵⁶ Danach endete die voraussetzungslose Erstattung.⁵⁷ Das BMAS führte zur Begründung der Verlängerungen an, ohne vollständige Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge sei verstärkt mit

⁵¹ Stellungnahme des IAB zur öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages am 1. März 2021 zu Mindesthöhe und Qualifizierung beim Kurzarbeitergeld. Schon seit 1. Januar 2019 konnte die Bundesagentur nach § 82 SGB III unter bestimmten Voraussetzungen Lehrgangskosten und Zuschüsse zum Arbeitsentgelt leisten. Diese Regelung galt auch während des Bezugs von Kurzarbeitergeld (Gesetz zur Stärkung der Chancen für Qualifizierung und für mehr Schutz in der Arbeitslosenversicherung - Qualifizierungschancengesetz vom 18. Dezember 2018, BGBl. I Seite 2651).

⁵² Hierzu wurde mit dem Gesetz zur Förderung der beruflichen Weiterbildung im Strukturwandel und zur Weiterentwicklung der Ausbildungsförderung vom 20. Mai 2020 (BGBl. I Seite 1044) der neue § 106a in das SGB III eingefügt und zum 1. Januar 2021 mit dem Beschäftigungssicherungsgesetz (BeschSiG), BGBl. I Seite 2691 noch einmal geändert. Zusammenfassung siehe BMAS, Referat IIb5: Übersicht zu den Sonderregelungen beim Kurzarbeitergeld. Anlage 2 zum Fragebogen des Bundesrechnungshofes. Stand: 23. Juni 2021.

⁵³ Grundlage war das Gesetz zur befristeten krisenbedingten Verbesserung der Regelungen für das Kurzarbeitergeld vom 13. März 2020, BGBl. I Seite 493.

⁵⁴ § 2 KugV.

⁵⁵ Vierte Verordnung zur Änderung der Kurzarbeitergeldverordnung vom 23. September 2021, BGBl. I Seite 4388, (s. auch Tz. 1.1).

⁵⁶ Verordnung über die Bezugsdauer und Verlängerung der Erleichterungen der Kurzarbeit (Kurzarbeitergeldverlängerungsverordnung – KugverlV) vom 30. November 2021, BGBl. I Seite 5042.

⁵⁷ Mit Artikel 1 b Gesetz zur Änderung des Infektionsschutzgesetzes und anderer Vorschriften vom 18. März 2022 (BGBl. I Seite 466) erhielt die Bundesregierung allerdings die Ermächtigung, durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates eine vollständige oder teilweise Erstattung der von den Arbeitgebern allein zu tragenden Sozialversicherungsbeiträge einzuführen. Diese Ermächtigung tritt mit Ablauf des 30. September 2022 außer Kraft. Bislang (Stand: 1. August 2022) nutzte die Bundesregierung diese Ermächtigung nicht.

Entlassungen zu rechnen. Die Geschäftstätigkeit in Branchen, die in der COVID-19-Krise besonders hart getroffen wurden, sei zum Teil nach wie vor eingeschränkt (s. Tz. 2.3).⁵⁸

Die Bundesagentur wies im August 2021 in ihrer Stellungnahme zur Vierten Verlängerung der Sonderregelungen darauf hin, diese seien „unter arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten nur noch eingeschränkt nachvollziehbar“. Die Erleichterungen könnten vermehrt von Betrieben genutzt werden, die aus anderen Gründen als der Pandemie in Kurzarbeit sind. Die Verlängerung berge „daher die Gefahr von Mitnahmeeffekten sowie der Verdeckung notwendiger Transformationsprozesse in den Betrieben in sich“. Die Förderung von Weiterbildung während Kurzarbeit nach § 106a SGB III werde „weiterhin nicht die gewünschte Wirkung entfalten“.⁵⁹

Mit derselben Zielrichtung äußerte sich auch der Präsident des Bundesrechnungshofes als Beauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung in seinen Stellungnahmen zur dritten und vierten Änderungsverordnung.⁶⁰

4.2 Geringe Inanspruchnahme – unzureichende Kriterien für die Erfolgskontrolle

Befragungen des IAB im Jahr 2020 ergaben, dass Betriebe während der COVID-19-Pandemie die Zeiten des Arbeitsausfalls bei Kurzarbeit trotz der erleichterten Bedingungen nur selten für Weiterbildung nutzen.⁶¹ Die entsprechenden Fördermöglichkeiten waren im Oktober 2020 nur knapp einem Drittel der befragten Betriebe bekannt, und nur jeder zehnte Betrieb hatte die Förderung nach eigenen Angaben in Anspruch genommen. Soweit ihnen die Förderung bekannt war, bezeichnete mehr als die Hälfte der Betriebe das Fehlen passender Weiterbildungsangebote als hemmenden Faktor. Jeweils rund ein Drittel der Betriebe wünschte keine Förderung durch die Bundesagentur, verwies auf mangelndes Interesse der Beschäftigten oder schätzte den Aufwand für die Beantragung als zu groß ein. Die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler empfahlen, die Bekanntheit und Akzeptanz der Förderung zu erhöhen.⁶²

⁵⁸ Kabinettsvorlage zur Dritten und Vierten Verlängerungsverordnung.

⁵⁹ Bundesagentur – Stellungnahme zum Referentenentwurf einer Vierten Verordnung zur Änderung der Kurzarbeitergeldverordnung vom 26. August 2021.

⁶⁰ BWV Stellungnahmen vom 26. Mai 2021 und 26. August 2021 (AZ: VI 4 - 05 20 03 10 - 2021).

⁶¹ Bellmann, Lutz u. a.: Weiterbildung in der Covid-19-Pandemie stellt viele Betriebe vor Schwierigkeiten. In: IAB-Forum, 9. Dezember 2020. Bei der Betriebsbefragung werden alle drei Wochen mehr als 1 500 Betriebe in Deutschland telefonisch interviewt. Dabei geht es jeweils um verschiedene Fragen rund um die Bewältigung der COVID-19-Pandemie. Die erste Erhebungswelle fand vom 3. bis zum 18. August 2020 statt. Details zur Methodik siehe Bellmann, Lutz u. a.: Was bewegt Arbeitgeber in der Krise? Eine neue IAB-Befragung gibt Aufschluss. In: IAB-Forum 25. September 2020.

⁶² S. Kruppe, Thomas; Lang, Julia; Leber, Ute: Nur jeder zehnte Betrieb nutzt die Weiterbildungsförderung der Bundesagentur für Arbeit, In: IAB-Forum 17. Mai 2021,

Auch im Jahr 2021 wurden berufliche Weiterbildungen bei Kurzarbeit wenig genutzt und die verbesserten Fördermöglichkeiten wenig in Anspruch genommen: Für das Jahr 2021 waren im Haushalt der Bundesagentur für die Erstattung der Lehrgangskosten 60 Mio. Euro veranschlagt. Davon gab sie 3,1 Mio. Euro aus. Für das Jahr 2022 geht die Bundesagentur davon aus, dass für diese Lehrgangskostenerstattung 40 Mio. Euro benötigt werden.⁶³

Bislang hat das BMAS die Inanspruchnahme von beruflichen Weiterbildungen während des Bezugs von Kurzarbeitergeld in seinen Berichten an den Haushaltsausschuss nicht aufgegriffen. In der Sitzung des Haushaltsausschusses am 18. November 2020 wies der Bundesminister für Arbeit und Soziales zwar darauf hin, Zeiten des Bezugs von Kurzarbeitergeld würden „noch nicht in dem erhofften Umfang“ auch für Qualifizierung genutzt. „Auf längere Sicht“ sollten jedoch Qualifizierungsmaßnahmen insbesondere in denjenigen Branchen stattfinden, in denen neben der aktuellen konjunkturellen Krise auch ein tiefgreifender Transformations- und Strukturwandel stattfindet.“⁶⁴ Er äußerte sich nicht dazu, wie dieses Ziel erreicht und wie die Zielerreichung gemessen werden soll.

Das BMAS erläuterte dem Bundesrechnungshof, bei der Weiterbildungsförderung Beschäftigter gehöre die Teilnahme und der erfolgreiche Abschluss der Weiterbildung zu den wesentlichen Erfolgskriterien. Hinzu komme der Erhalt des Arbeitsverhältnisses. Es sei davon auszugehen, dass eine Weiterbildung, an der sich der Arbeitgeber finanziell beteiligt habe, einen maßgeblichen Beitrag zur Stabilisierung des Beschäftigungsverhältnisses leiste. Dies dürfte nach Auffassung des BMAS „im Grundsatz erst recht“ für Förderungen nach § 106a SGB III gelten. Allerdings sei „das Verfahren nach § 106a SGB III kurzarbeitergeldtypisch als betriebliches Verfahren ausgestaltet“. In den betrieblichen Verfahrensdaten würden individuelle Daten wie der erfolgreiche Abschluss der Weiterbildung nicht erhoben. Hier zähle als Erfolg, wenn es überhaupt gelinge, Kurzarbeit mit Weiterbildung zu verknüpfen. Nach den Studien des IAB senke „Qualifizierung die Nettokosten der Kurzarbeit“ und habe positive Effekte auf die Arbeitsmarktintegration der Beschäftigten. Daher ist bei Weiterbildungen während Phasen der Kurzarbeit nach Auffassung des BMAS „die Teilnahme oder die Anzahl der Teilnehmenden als zentrales Erfolgskriterium ausreichend“.

Das BMAS teilte dem Bundesrechnungshof im August 2021 auf Nachfrage mit, es beabsichtige einen „zügige(n) Einstieg in die Berichterstattung zur Weiterbildung während Kurzarbeit“, der darauf ziele, vor dem Ende der bis zum 31. Juli 2023 befristeten Regelungen „robuste Erkenntnisse zur Nutzung“ zu erhalten. Derzeit lägen ihm keine Förderdaten zur Weiterbildung während der Kurzarbeit vor. Entsprechende Daten seien mit fünfmonatiger Wartezeit voraussichtlich im Mai 2022 zu erwarten.

Die Bundesagentur teilte dem Bundesrechnungshof mit, sie habe im Fachverfahren ZERBERUS bereits im Jahr 2020 Funktionalitäten eingeführt, mit denen die Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge bei Weiterbildung während Kurzarbeit nach § 106a SGB III

⁶³ Bundesagentur – Haushaltsplan 2022. Bis 31. Juli 2022 waren davon 1,8 Mio. Euro abgeflossen (Statistik der Bundesagentur „Einnahmen und Ausgaben Juli 2022“, Datenstand: 1. August 2022).

⁶⁴ Deutscher Bundestag Haushaltsausschuss, Kurzprotokoll der 80. Sitzung, Protokoll Nr. 19/80.

bearbeitet werden könne. Seit September 2021 könnten auch geförderte Weiterbildungsmaßnahmen sowie Entscheidungen von Anträgen auf Erstattung der Lehrgangskosten in ZERBERUS erfasst und bearbeitet werden.⁶⁵

Beide Informationen aus ZERBERUS könnten anschließend auch für die Statistik genutzt und mit weiteren Standardinformationen zu den Betrieben, z. B.: Betriebsgröße, Region, wirtschaftsfachliche Zuordnung, Arbeitsausfall etc., verknüpft werden. Die Bundesagentur beabsichtigte, ab Januar 2022 in ihrer Statistik als zusätzliches Merkmal kurzarbeitender Betriebe die Information auszuweisen, ob Sozialversicherungsbeiträge wegen Weiterbildung während Kurzarbeit gemäß § 106a SGB III erstattet wurden. Die Kennzeichnung liege auf Ebene der Betriebe vor und könne erstmals für den Monatsbericht Juli 2022 abgebildet werden. Die übrigen Informationen könne die Bundesagentur für weitere Auswertungen nutzen. Ob sie diese Angaben in ihre regelmäßigen Statistikberichte zu kurzarbeitenden Betrieben aufnimmt, wollte sie prüfen.

4.3 Würdigung und Empfehlungen

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung des BMAS geteilt, dass die Qualifizierung Beschäftigter einen wichtigen Beitrag zur Bewältigung der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Herausforderungen des Strukturwandels leisten kann. Offensichtlich haben die erweiterten Fördermöglichkeiten bislang keinen ausreichenden Anreiz geboten, damit Arbeitgeber und Beschäftigte die mit der Weiterbildung während Kurzarbeit verbundenen Chancen erkennen und nutzen. Auf die in § 106a SGB III angelegten Anreize zur verstärkten Qualifizierung der Beschäftigten in Zeiten der Kurzarbeit hat das BMAS ausgerechnet während der COVID-19-Pandemie verzichtet, obwohl hier Beschäftigte oft sehr lange und mit erheblichem Entgeltausfall in Kurzarbeit waren. Die mehrfache Verlängerung der vollständigen Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge ohne weitere Bedingungen hat damit die erklärte Absicht unterlaufen, Zeiten der Kurzarbeit verstärkt für Qualifizierung zu nutzen. Darauf hatte auch die Bundesagentur hingewiesen.

Das IAB hat zwar die volkswirtschaftliche Sinnhaftigkeit der Qualifizierung Beschäftigter modellhaft dargelegt. Das BMAS und die Bundesagentur müssen jedoch sorgfältig analysieren, wie sie die Inanspruchnahme des § 106a SGB III gezielt fördern und damit die Anpassungsfähigkeit der deutschen Wirtschaft in Zeiten des Strukturwandels unterstützen können.

Der Bundesrechnungshof hat außerdem eine Erfolgskontrolle der Förderung nach § 106a SGB III für unbedingt erforderlich gehalten. Diese allein auf die Zahl der Teilnehmenden zu beschränken, reicht nicht aus. Eine hohe Inanspruchnahme der Förderung könnte ebenso gut auf hohe Mitnahmeeffekte hindeuten. Über den Erfolg und die Wirksamkeit sagt

⁶⁵ Umgesetzt durch ZERBERUS-KUG/SKUG Programmversion P12a – Stand: September 2021. Erfasst werden u. a. die Rechtsgrundlage der Förderung (Maßnahmen nach § 106a Absatz 1 Nummer 2a SGB III sowie Aufstiegsfortbildungen nach § 106a Absatz 1 Nummer 2b SGB III), die Gesamtzahl der Beschäftigten im Betrieb und die abgerechnete Anzahl an Teilnehmenden, Beginn und Ende der Maßnahme.

sie wenig. Die Wirksamkeit müsste das BMAS vielmehr an den erklärten Zielen der Förderung messen. Dabei kann es an die von ihm benannten Indikatoren für Weiterbildungen beschäftigter Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer anknüpfen. Es müsste jedoch klären, wie die Beschäftigungseffekte der Förderung und ihr Beitrag zur Anpassung an den Strukturwandel und die zunehmende Digitalisierung für kurzarbeitende Beschäftigten und Betriebe konkret operationalisiert und erfasst werden können. Hierbei wird es auch darum gehen, die konkreten Inhalte der beruflichen Weiterbildung in die Bewertung einzubeziehen.

Die Erfassung der Daten bei der Bundesagentur im Fachverfahren ZERBERUS wird zur Erfolgskontrolle nach derzeitigem Stand nur begrenzt einen Beitrag leisten: Da ZERBERUS auf der Ebene der Betriebe ansetzt, verfügen weder die Bundesagentur noch das BMAS auf dieser Basis über Informationen, wer an welchen beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen teilgenommen hat. Dies gilt umso mehr, wenn die Maßnahmen nicht durch die Bundesagentur, sondern anderweitig gefördert werden, z. B. Aufstiegsfortbildungen.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMAS daher empfohlen, über das Kriterium der Zahl der Teilnehmenden hinaus umgehend messbare Erfolgskriterien für die Qualifizierung während Kurzarbeit nach § 106a SGB III zu erarbeiten und gemeinsam mit der Bundesagentur dafür zu sorgen, dass ausreichende Informationen bereitgestellt werden, um die Zahl der Förderungen zu erhöhen und den Erfolg des Förderinstruments besser bewerten zu können.

4.4 Stellungnahmen des BMAS und der Bundesagentur

Das BMAS hat bestätigt, dass die Regelung des § 106a SGB III erst „mit dem Auslaufen der vollständigen Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge“ seine Wirkung entfalten kann. Nach Auffassung des BMAS kann „anhand des Umfangs der Inanspruchnahme zumindest eine erste Kontrolle des Erfolgs der Regelung getroffen werden“.

„Zu einem geeigneten Zeitpunkt“ werde „zu klären sein, in welcher Form über die Inanspruchnahme hinaus weitere Informationen über die Wirkung des § 106a SGB III erhoben werden, beispielsweise durch ein spezielles Forschungsvorhaben oder bei einer hohen Inanspruchnahme im Rahmen der regelmäßigen IAB-Unternehmensbefragungen“. (S. 5)

Die Bundesagentur hat dem Bundesrechnungshof mitgeteilt, für die Auszahlung der Leistungen nach § 106a SGB III seien keine arbeitnehmerbezogenen Daten erforderlich, da die Zahlung an den Arbeitgeber erfolge. Aus Datenschutzgründen würden daher nur die notwendigen Daten des Arbeitgebers für die Bearbeitung und Auszahlung der Leistungen erfasst. Diese arbeitgeberbezogenen Daten seien ausreichend, um eine zügige Erstattung der Leistung an die Arbeitgeber sicherzustellen (siehe auch Tz. 2.6).

Eine weitergehende arbeitnehmerbezogene Datenerfassung zu § 106a SGB III müsste außerdem zuerst analysiert, beauftragt und anschließend in den IT-Verfahren der Bundesagentur umgesetzt werden. Für die Prüfung und Umsetzung sei ein entsprechend zeitlicher Vorlauf erforderlich. (S. 6 f.)

4.5 Abschließende Würdigung

Die Bundesagentur und das BMAS haben bestätigt, dass sie keine Daten erheben, um den Erfolg über die bloße Zahl der Teilnehmenden hinaus zu messen. Ob und wann sie hier möglicherweise Abhilfe schaffen, haben sie offengelassen. Sie sind nicht darauf eingegangen, wann der „geeignete“ Zeitpunkt sein soll, um ggf. zusätzliche Informationen zur Wirkung des § 106a SGB III zu erheben.

Das BMAS hätte nach § 7 BHO schon vor der Einführung von § 106a SGB III festlegen müssen, woran es deren Erfolg messen will. Die Bundesagentur hätte insofern längst die erforderlichen Voraussetzungen für eine Erfassung der notwendigen Daten schaffen können und müssen. Dies schließt die Klärung datenschutzrechtlicher Fragen ein. Der notwendige zeitliche Vorlauf war vorhanden.

Die Bundesagentur hat ihre für Januar 2022 angekündigte Neuerung zwar umgesetzt, in ihrer Statistik als zusätzliches Merkmal kurzarbeitender Betriebe die Information auszuweisen, ob Sozialversicherungsbeiträge wegen Weiterbildung während Kurzarbeit gemäß § 106a SGB III erstattet wurden. Im Juli 2022 hat sie erstmals Daten für den Januar 2022 veröffentlicht.⁶⁶

Ob die Anreizwirkung des § 106a SGB III tatsächlich greift, ist somit immer noch ungewiss. In der öffentlichen Anhörung zum Kurzarbeitergeldverlängerungsgesetz wurde deutlich, dass vor allem die Arbeitgeber dem Instrument kritisch gegenüberstehen und es für schwer umsetzbar erachten.

Der Bundesrechnungshof hält es nach wie vor für erforderlich, dass BMAS und Bundesagentur über das Kriterium der Zahl der Teilnehmenden hinaus umgehend messbare Erfolgskriterien für die Qualifizierung während Kurzarbeit nach § 106a SGB III erarbeiten und gemeinsam dafür sorgen, dass ausreichende Informationen bereitgestellt werden, um die Zahl der Förderungen zu erhöhen und den Erfolg des Förderinstruments besser bewerten zu können. Das BMAS kann sich nicht damit zufriedengeben, dass eine umfassende Datenerhebung mit fortschreitender Zeit immer schwieriger wird. Es muss vielmehr die verbleibende Zeit bestmöglich nutzen, um eine belastbare Grundlage für künftige Entscheidungen zu schaffen.

Der Bundesrechnungshof wird das Thema an anderer Stelle weiterverfolgen und schließt den Punkt in dieser Teilprüfungsmitteilung ab.

Sofern sich bei der Bundesagentur oder dem BMAS neue Entwicklungen zur Gestaltung und Erfolgsmessung bei der Weiterbildung während Kurzarbeit ergeben, bittet der Bundesrechnungshof darum, ihn unaufgefordert darüber zu informieren.

⁶⁶ Statistik der Bundesagentur für Arbeit: Angezeigte und realisierte Kurzarbeit, Nürnberg, Juli 2022.

5 Abschließendes Fazit: Steuerungsrelevanz der Berichterstattung erhöhen

In jeder Krise sind Politik und Verwaltung darauf angewiesen, dass ihnen kurzfristig belastbare und differenzierte Informationen zu den aktuellen Entwicklungen zur Verfügung stehen. Die hierfür zur Verfügung stehende Datengrundlage war in den Jahren 2020 und 2021 jedoch weder ausreichend aussagefähig noch aktuell. Sie blieb bruchstückhaft und als Grundlage für die weitreichenden und teuren Entscheidungen für die mehrfache Verlängerung der pandemiebedingten Sonderregelungen nur bedingt geeignet. Die Entscheidungen beruhten weniger auf konkreten Erkenntnissen als auf allgemeinen Annahmen zu den Vorteilen des konjunkturellen Kurzarbeitergeldes zur Stabilisierung des Arbeitsmarktes. In der Anfangsphase der Pandemie ließ sich ein solches Vorgehen aufgrund des raschen Handlungsbedarfs sicherlich nicht vermeiden. Mehr als eineinhalb Jahre nach Beginn der Pandemie konnten Politik und Öffentlichkeit jedoch erwarten, dass den Entscheidungen Fakten und aktuelle Daten zugrunde gelegt werden.

Das BMAS hat zwar seine Zusage eingelöst und dem Haushaltsausschuss alle zwei Monate über die Entwicklungen beim konjunkturellen Kurzarbeitergeld während der COVID-19-Pandemie berichtet. BMAS und Bundesagentur haben in ihren Stellungnahmen darüber hinaus deutlich gemacht, dass sie – wie der Bundesrechnungshof – eine verbesserte Datengrundlage für erforderlich halten und bereits einzelne Maßnahmen ergriffen haben, um daran zu arbeiten. Beide haben jedoch deutlich gemacht, dass es sich um einen langwierigen Prozess handelt.

Es bleibt immer noch offen, anhand welcher Indikatoren und Daten die Wirksamkeit der erleichterten Zugangsbedingungen und vollen Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge differenziert nach Personengruppen und Branchen gemessen werden sollen. Zum Teil werden Daten gar nicht in den Fachverfahren der Bundesagentur erfasst, die für eine solche Bewertung erforderlich wären. So bleibt bislang offen, ob die verlängerten Sonderregelungen gerade den vom BMAS genannten Unternehmen in der Unterhaltungsbranche, im Einzelhandel, in der Reise- und Tourismusbranche sowie im Hotel- und Gaststättengewerbe geholfen haben, die Krise zu bewältigen. Auch Beiträge aus der Wissenschaft bezweifeln, dass das BMAS mit seiner einheitlichen Förderung nach dem Gießkannenprinzip die besonders von der Krise betroffenen Beschäftigten im Niedriglohnsektor angemessen unterstützt hat.

Mangelnde Transparenz hat insofern auch die Einschätzung erschwert, ob die Sonderregelungen insgesamt wirksam waren und noch erforderlich sind. Selbst wenn das BMAS branchenspezifische Regelungen beim konjunkturellen Kurzarbeitergeld ausgeschlossen hat, hätte es auf Grundlage gezielter Erkenntnisse inzwischen ggf. die Sonderregelungen beim Kurzarbeitergeld zurückfahren und durch andere Förderinstrumente für die Betroffenen ersetzen können. Ziel sollte es sein, das Risiko von Erhaltungssubventionen für Branchen mit Anpassungsproblemen und von Mitnahmeeffekten in Branchen mit guter wirtschaftlicher Perspektive zu reduzieren. Ein differenzierteres Lagebild hätte Regierung und Parlament besser in die Lage versetzt, das Risiko von Mitnahmeeffekten oder grenzüberschreitender

Produktionsverlagerungen abzuschätzen. 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. Als Anregung kann das BMAS die Ergebnisse der von ihm beauftragten Studie nutzen, die hierzu auch Beispiele aus dem europäischen Ausland aufzeigt.

Gerade in der Zeit der COVID-19-Pandemie hätte das BMAS außerdem besondere Anstrengungen unternehmen müssen, um die berufliche Weiterbildung während der Kurzarbeit attraktiver zu machen. Dies ist bislang nicht gelungen. Die vollständige Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge ist jedoch eine kostenintensive, nur für Unternehmen in einer unmittelbaren Krisensituation vertretbare Maßnahme. Die voraussetzungslose Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge fördert zwangsläufig Mitnahmeeffekte. Sie macht das Instrument der konjunkturellen Kurzarbeit auch bei Arbeitsausfällen attraktiv, die mit der Pandemie nichts oder wenig zu tun haben. Das BMAS hat die Anregung der Wissenschaft nicht aufgegriffen, die Beweggründe für die Inanspruchnahme und den Verzicht auf Weiterbildung während Kurzarbeit sorgfältig zu analysieren. Auch hierzu fehlen ihm bislang Daten.

Die bisherigen Beschlüsse zur Verlängerung der Zugangserleichterungen und der vollen Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge werden den Haushalt der Bundesagentur auch im Jahr 2022 noch erheblich belasten. Bereits für die Ausgaben des Jahres 2021 war die Bundesagentur auf einen außergewöhnlich hohen Zuschuss aus dem Bundeshaushalt angewiesen ist. Auch für das Jahr 2022 bestehen erhebliche Risiken für den Haushalt der Bundesagentur. Der Bund sichert auch weiterhin die Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft der Bundesagentur in Form von unterjährigen Liquiditätshilfen durch zinslose Darlehen von bis zu 15 Mrd. Euro (§ 12 Haushaltsgesetz 2022).

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, dass BMAS und Bundesagentur umgehend die Voraussetzungen verbessern, um den Erfolg der pandemiebedingten Erleichterungen beim konjunkturellen Kurzarbeitergeld sachgerecht bewerten zu können. Bereits mit dem Ende der Verlängerungsregelungen sollte das BMAS in der Lage sein, zu erklären, was die Erleichterungen und die eingesetzten Haushaltsmittel von mehr als 40 Mrd. Euro konkret bewirkt haben.

Ziel des Kurzarbeitergeldes als Versicherungsleistung ist es, einen vorübergehenden, durch äußere Faktoren bedingten Arbeitsausfall abzufedern. Nach der Wirtschaftskrise des Jahres 2009 hat das konjunkturelle Kurzarbeitergeld in der COVID-19-Pandemie nunmehr zum zweiten Mal einen wichtigen Beitrag zur Krisenbewältigung geleistet. Es hat sich zum zentralen Instrument der aktiven staatlichen Krisenbewältigung mit einem finanziellen Volumen entwickelt, das den durch die Beitragsfinanzierung gesetzten Rahmen weit übersteigt. Sollte es im Winter 2022 tatsächlich aufgrund des Angriffskriegs Russlands in der Ukraine zu einem Gaslieferstopp und zu einer Energiekrise in Deutschland kommen, wäre erneut mit einem hohen Bedarf an Kurzarbeit zu rechnen.

Es ist daher von wesentlicher Bedeutung, dass dieses Instrument zielgenau und wirksam eingesetzt werden kann. Die bisherigen Anstrengungen des BMAS und der Bundesagentur, um die hierfür erforderlichen Voraussetzungen in der Krise weiterzuentwickeln, hält der

Bundesrechnungshof für unzureichend. Dies kann nur gelingen, wenn die statistischen Grundlagen und die an das Parlament gerichtete Berichterstattung transparenter und steuerungsrelevanter werden. Hierin sieht der Bundesrechnungshof eine wesentliche Schlussfolgerung aus den Erfahrungen der COVID-19-Pandemie.

BMAS und Bundesagentur haben die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes nur punktuell ausgeräumt. Der Bundesrechnungshof beabsichtigt, seine Erkenntnisse und Empfehlungen in einer zusammenfassenden Berichterstattung erneut aufzugreifen. An dieser Stelle schließt er das Verfahren zum Teil 1 der Prüfung: Berichterstattung und Datengrundlagen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und der Bundesagentur für Arbeit daher ab.

Romers

Krings