



Abschließende Mitteilung

an den Vorstand der Bundesagentur für Arbeit

über die Prüfung

Konjunkturelles Kurzarbeitergeld in der COVID-19-Pandemie

Teil 3: Bewilligung und Abrechnung von Leistungen

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 - 0632/3

25. September 2023

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Ausgangslage	7
1.1	Konjunkturelles Kurzarbeitergeld während der COVID-19-Pandemie	7
1.2	Dreistufiges Verfahren bis zur endgültigen Entscheidung über Leistungsansprüche	9
1.2.1	Spezielle Regelungen für coronabedingte Abschlussprüfungen während der Pandemie	11
1.3	Inhalte und Ablauf der Prüfung	12
2	Erledigung der Abschlussprüfungen im Verzug	13
2.1	Regelungen für die Abschlussprüfungen erst ein Jahr nach Beginn der Krise getroffen	13
2.2	Zeitaufwendiger Aufbau der Prüfteams	13
2.3	Optimistische Annahmen zur „Produktivität der Beschäftigten	14
2.4	Würdigung	16
2.5	Stellungnahme der Bundesagentur	18
2.6	Abschließende Würdigung	19
3	Fehlende Risikoorientierung bei der Bearbeitung der Abschlussprüfungen	20
3.1	Abschlussprüfungen notwendig für ordnungsgemäße Leistungsgewährung	20
3.2	Durchführung der Abschlussprüfungen während der Pandemie vereinfacht	20
3.3	Operative Services gehen bei der Durchführung uneinheitlich vor	23
3.3.1	Erkenntnisse zur Leistungsgewährung von Kurzarbeitergeld an Krankenhäuser	24

3.4	Würdigung	25
3.5	Stellungnahme der Bundesagentur	26
3.6	Abschließende Würdigung	27
4	Qualitätssicherung der Abschlussprüfungen unzureichend	28
4.1	Ausgangslage	28
4.2	Mängel bei der Durchführung der Abschlussprüfungen	29
4.3	Ergebnisse von Abschlussprüfungen unzuverlässig	30
4.3.1	Rückforderung zu viel gezahlter Leistungen oftmals erforderlich	30
4.3.2	Abschlussprüfungen decken kaum Leistungsmissbrauch auf	31
4.4	Würdigung	31
4.5	Stellungnahme der Bundesagentur	32
4.6	Abschließende Würdigung	33
5	Fazit	33

Abkürzungsverzeichnis

A

Agenturen *Agenturen für Arbeit*

B

BGBI. *Bundesgesetzblatt Teil I*

BMAS *Bundesministerium für Arbeit und Soziales*

Bundesagentur *Bundesagentur für Arbeit*

E

eAkte *Elektronische Akte*

K

konjunkturelles Kurzarbeitergeld *Kurzarbeitergeld aus konjunkturellen Gründen*

S

s. *siehe*

SGB III *Drittes Buch Sozialgesetzbuch*

T

Tz. *Textziffer*

U

u. a. *unter anderem*

V

VDI *Virtual Desktop Infrastructure*

Z

z. B. *zum Beispiel*

ZERBERUS *Zentrales IT-Verfahren zur Bearbeitungsunterstützung von Arbeitgeberleistungen*

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat das Vorgehen der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) bei der Bewilligung und Abrechnung von Leistungen beim konjunkturellen Kurzarbeitergeld geprüft. Schwerpunkt der Prüfung war insbesondere das Vorgehen der Bundesagentur bei den seit dem Jahr 2020 durchzuführenden Abschlussprüfungen. Die vorliegende Abschließende Prüfungsmitteilung fasst die Prüfungsergebnisse und Empfehlungen zur Bewilligung und Abrechnung von Leistungen zusammen. Der Bundesrechnungshof schließt die Prüfung unter Berücksichtigung der Stellungnahme der Bundesagentur mit folgenden Ergebnissen ab:

0.1 Mit Beginn der COVID-19-Pandemie hat die Bundesagentur ab dem Jahr 2020 die Regelungen für die Bewilligung und Abrechnung von konjunkturellem Kurzarbeitergeld vereinfacht. Mit Beginn der weitreichenden Einschränkungen des öffentlichen Lebens und der Wirtschaftsaktivitäten stieg die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten in Kurzarbeit auf den historischen Höchststand von rund sechs Millionen im April 2020. Für die Jahre 2020 bis 2022 lagen die Gesamtausgaben bei 45,5 Mrd. Euro. (Tz. 1)

0.2 Bis in das Jahr 2021 hinein stand zwangsläufig die Leistungsbewilligung im Vordergrund. Von Beginn der Krise an war jedoch klar, dass im dreistufigen Verfahren der Leistungsgewährung die endgültigen Entscheidungen über den Anspruch auf konjunkturelles Kurzarbeitergeld eine Abschlussprüfung erforderten. Regelungen für die Abarbeitung dieser Abschlussprüfungen traf die Bundesagentur rund ein Jahr nach Beginn der Pandemie im Februar 2021. Die Operativen Services in den Agenturen für Arbeit (Agenturen) begannen im zweiten Quartal 2021 damit, gesonderte Prüfteams aufzubauen und zu qualifizieren.

Mit der Einführung von § 421c in das SGB III ist der Bundesagentur ab 1. Januar 2023 die Möglichkeit eingeräumt worden, bis zu einem Schwellenwert von 10 000 Euro auf Abschlussprüfungen zu verzichten. Nach Berechnungen der Bundesagentur könnten damit mehr als die Hälfte der zu erledigenden Abschlussprüfungen entfallen. Den Zeitraum für die Erledigung der Abschlussprüfungen hat sie von Ende 2023 auf das erste Quartal 2024 verlängert.

Den ursprünglichen Zeitplan, den sich die Bundesagentur für die Erledigung der Abschlussprüfungen vorgenommen hatte, war nach Auffassung des Bundesrechnungshofes zu optimistisch. Es bleibt abzuwarten, ob es ihr gelingt, die Abschlussprüfungen wie nunmehr angekündigt im ersten Quartal 2024 abzuschließen. (Tz. 2).

0.3 Angesichts der vereinfachten Verfahren zur Bewilligung von konjunkturellem Kurzarbeitergeld hat die Bundesagentur auf die hohe Bedeutung qualitativ hochwertiger Abschlussprüfungen hingewiesen. Sie stellte allerdings nur begrenzt ein einheitliches Vorgehen sicher. Im Spannungsfeld mit den quantitativen Vorgaben zur Bearbeitung blieben Qualitätsstandards teilweise auf der Strecke.

Die Bundesagentur hat erläutert, sie wolle durch einen kontinuierlichen Austausch mit den Regionaldirektionen Hinweise auf ggf. notwendige Anpassungen am Qualifizierungs- oder Prüfkonzept erhalten und die Prüftätigkeiten verbessern. Verbindliche Vorgaben zur Auswahl und Abarbeitung der Abschlussprüfungen hält sie für nicht erforderlich. (Tz. 3)

- 0.4 Die Bundesagentur hat verschiedene Maßnahmen zur Qualitätssicherung der Abschlussprüfungen ergriffen. Dennoch zeigen die durchgeführten Abschlussprüfungen weiterhin viele Qualitätsmängel auf.

Die Bundesagentur hat Qualitätsmängel bei der Bearbeitung der Abschlussprüfungen eingeräumt und zugesagt, sich weiter um die Verbesserung der Durchführungsqualität zu bemühen sowie die bereits eingeleiteten Maßnahmen unverändert fortzuführen. (Tz. 4)

- 0.5 Das konjunkturelle Kurzarbeitergeld hat sich in wirtschaftlichen Krisensituationen bewährt, um in Betrieben unvermeidbare und vorübergehende Arbeitsausfälle abzufedern. Das komplexe dreistufige Verfahren bei der Leistungsgewährung mit vorläufigen Entscheidungen zu den Anzeigenprüfungen und den monatlichen Abrechnungen bis hin zu den endgültigen Entscheidungen über Leistungsansprüche, die nach Beendigung der Kurzarbeit noch zu treffen sind, stieß in der Krisensituation jedoch an seine Grenzen. Es erwies sich als wenig geeignet, um bei einer massenhaften Inanspruchnahme der Kurzarbeit in einem angemessenen Zeitrahmen endgültig über die Leistungsansprüche entscheiden können. Die quantitative Problematik bei den Abschlussprüfungen und damit die Belastungssituation der Bundesagentur hat sich durch die neue Regelung des § 421c SGB III verbessert. Allerdings sind dadurch die von der Bundesagentur selbst festgestellten größeren qualitativen Defizite bei der Durchführung der Abschlussprüfungen nicht behoben. Hier hat die Bundesagentur zugesichert, Abhilfe zu schaffen und auf eine weitere Qualitätsverbesserung hinzuwirken. Sie muss auch bei möglichen längerfristigen Überlegungen zur Ausgestaltung des arbeitsmarktpolitischen Kriseninstrumentariums dafür sorgen, dass die schnelle Bereitstellung von Hilfen stets mit wirksamen, verlässlichen und sachgerechten nachgelagerten Prüf- und Kontrollverfahren einhergeht. (Tz. 5)

1 Ausgangslage

1.1 Konjunkturelles Kurzarbeitergeld während der COVID-19-Pandemie

Betriebe können Kurzarbeitergeld aus konjunkturellen Gründen (konjunkturelles Kurzarbeitergeld) bei der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) beantragen, wenn ein erheblicher Arbeitsausfall mit Entgeltausfall vorliegt, der nicht vermeidbar und vorübergehend ist.¹ Die Beschäftigten oder die Betriebsvertretung müssen der Einführung von Kurzarbeitergeld zugestimmt haben. Die Bundesagentur leistet für den Arbeitsausfall einen Lohnersatz, der aus der Arbeitslosenversicherung finanziert wird.²

Im Frühjahr 2020 führte die COVID-19-Pandemie zu weitreichenden Einschränkungen des öffentlichen Lebens sowie der Wirtschaftsaktivitäten. Im April und Mai 2020 erreichte die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Kurzarbeit ein historisches Höchstniveau von rund sechs Millionen. Das entsprach 18 % aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Bereits mit dem am 15. März 2020 in Kraft getretenen Gesetz zur befristeten krisenbedingten Verbesserung der Regelungen für das Kurzarbeitergeld³ wurden bestehende Regelungen zur Gewährung von konjunkturellem Kurzarbeitergeld geändert, um die Lage am Arbeitsmarkt stabilisieren und Arbeitsplätze sichern zu können. Die Bundesregierung wurde ermächtigt, vorerst befristet bis Ende 2021 per Verordnung den Zugang zum konjunkturellen Kurzarbeitergeld zu erleichtern und die Leistungen zu erweitern. Die Bundesregierung senkte daraufhin den Anteil der Beschäftigten, die in einem Betrieb von Entgeltausfall betroffen sein müssen, von mindestens einem Drittel auf mindestens 10 % und sah eine vollständige Erstattung der bisher von den Arbeitgebern allein zu tragenden Sozialversicherungsbeiträge vor.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, längstens bis 31. Dezember 2020⁶, im Weiteren auf bis zu 28 Monate

¹ §§ 95 ff Drittes Buch Sozialgesetzbuch (SGB III). Über das konjunkturell bedingte Kurzarbeitergeld hinaus gibt es 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.

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

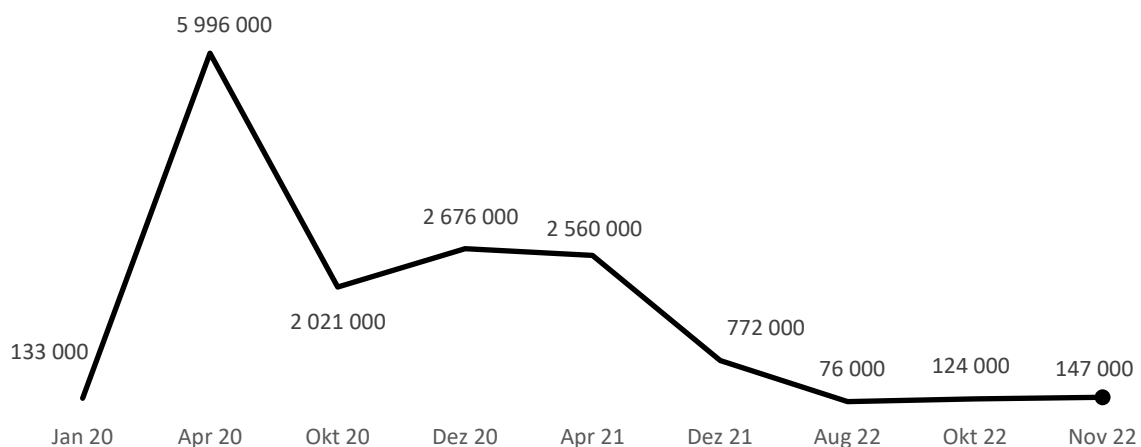
und längstens bis 30. Juni 2022 verlängert.⁷ Seit Beginn der COVID-19-Pandemie wurden die gesetzlichen Sonderregelungen und Verordnungen bis Ende des Jahres 2022 insgesamt 21-mal geändert. Begründet mit den besonderen Herausforderungen in der Energiekrise wurden einige Zugangserleichterungen letztmalig bis zum 30. Juni 2023 verlängert.⁸

Die Zahl der Kurzarbeitenden verringerte sich bis in den Oktober 2020 auf rund zwei Millionen. Die erneuten Maßnahmen zur Eindämmung der zweiten Welle der Pandemie ab November 2020 führten zu einem erneuten Anstieg der Inanspruchnahme von Kurzarbeitergeld bis zum Februar 2021. Danach sanken die Zahlen, ab August 2021 lagen sie erstmals wieder unter einer Million. Bis August 2022 verringerte sich die Zahl der Kurzarbeitenden auf 76 000. Ab September 2022 stiegen die Zahlen wieder leicht; im November 2022 waren 147 000 Beschäftigte von Kurzarbeit betroffen (Abbildung 1).⁹

Abbildung 1

Konjunkturelle Kurzarbeit seit April 2020 deutlich gesunken

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



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

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 Das Gesetz zur Anpassung der Verordnungsermächtigungen beim Kurzarbeitergeld und anderer Regelungen vom 19. Oktober 2022 (BGBl. S. 1790) enthielt die entsprechenden Verordnungsermächtigungen für die Bundesregierung. Das BMAS regelte in der Verordnung zur Verlängerung der Zugangserleichterungen für den Bezug von Kurzarbeitergeld am 19. Dezember 2022, dass bis Juni 2023 der Anteil der Beschäftigten, die in einem Betrieb von Entgeltausfall betroffen sein müssen, von mindestens einem Drittel auf mindestens 10 % reduziert blieb und Leiharbeiterinnen und Leiharbeitern Kurzarbeitergeld beziehen konnten.

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

Im Jahresdurchschnitt 2022 lag die Zahl der Kurzarbeitenden bei rund 430 000, nach 1,85 Mio. im Jahr 2021 und 2,94 Mio. im Jahr 2020.¹⁰ Der durchschnittliche Arbeitszeitausfall für alle Kurzarbeitenden belief sich im Jahr 2022 geschätzt auf 37 % der normalen Arbeitszeit. Daraus ergibt sich nach den Berechnungen der Bundesagentur ein Beschäftigtenäquivalent¹¹ von rund 160 000 gesicherten Arbeitsplätzen und verhinderter Arbeitslosigkeit.¹²

Die Gesamtausgaben der Bundesagentur für das während der COVID-19-Pandemie gewährte konjunkturelle Kurzarbeitergeld lagen für die Jahre 2020 bis 2022 bei 45,5 Mrd. Euro. Im Jahr 2020 beliefen sich die Ausgaben auf insgesamt 22,1 Mrd. Euro, davon 9,5 Mrd. Euro für die Erstattung von Sozialversicherungsbeiträgen. Im Jahr 2021 lagen die Ausgaben noch bei 20,2 Mrd. Euro, davon rund 8,1 Mrd. Euro für Sozialversicherungsbeiträge. Diese Ausgaben waren damit in beiden Jahren deutlich höher als die im Haushalt der Bundesagentur jeweils veranschlagten Beträge. Die allgemeine Rücklage der Bundesagentur von fast 26 Mrd. Euro wurde durch die COVID-19-Pandemie und die Arbeitsmarktentwicklung vollständig aufgezehrt. Der Bund gewährte zur Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft der Bundesagentur im Jahr 2021 zunächst unterjährige Liquiditätshilfen in Form von zinslosen Darlehen. Weil die Bundesagentur die Darlehen nicht zurückzahlen konnte, wurden sie am Ende in einen Zuschuss des Bundes umgewandelt. Damit wurden die im Haushalt der Bundesagentur in den Jahren 2020 und 2021 entstandenen Defizite von insgesamt knapp 24 Mrd. Euro aus dem Bundeshaushalt gedeckt.

Im Jahr 2022 lagen die Ausgaben für das konjunkturelle Kurzarbeitergeld weiterhin deutlich über den geplanten 1,7 Mrd. Euro¹³. Von Januar bis Dezember 2022 gab die Bundesagentur für das konjunkturelle Kurzarbeitergeld 3,2 Mrd. Euro aus, davon 954 Mio. Euro für die Erstattung von Sozialversicherungsbeiträgen.¹⁴

1.2 Dreistufiges Verfahren bis zur endgültigen Entscheidung über Leistungsansprüche

Nach dem Sozialgesetzbuch Drittes Buch (SGB III) müssen Betriebe, die Kurzarbeitergeld beantragen wollen, vor Beginn der Kurzarbeit eine schriftliche Anzeige zur geplanten

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

¹¹ Beschäftigungsäquivalent ist eine Maßeinheit, die einer beschäftigten Person entspricht. Diese Beschäftigung kann sowohl in Vollzeit als auch in Teilzeit bestehen. In der Statistik zur Kurzarbeit wird mit dieser Kennzahl der Umfang der durch Kurzarbeit ausgefallenen Arbeitszeit ausgewiesen. Es handelt sich um eine fiktive Zahl, die angibt, für wie viele Arbeitnehmer pro Monat sich durch Kurzarbeit ein 100-prozentiger Arbeitsausfall ergeben hätte.

¹² Statistik der Bundesagentur für Arbeit – Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt-Monatsbericht zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt, Nürnberg, Dezember 2022.

¹³ Haushaltsplan der Bundesagentur für Arbeit für das Jahr 2022, Kapitel 3, Leistungen bei konjunktureller Kurzarbeit (Kurzarbeitergeld einschließlich Erstattung von Sozialversicherungsbeiträgen), Stand: 27. Oktober 2021.

¹⁴ Finanzentwicklung im Beitragshaushalt SGB III – Berichtsmonat Dezember 2022, Datenstand 9. Januar 2023.

Kurzarbeit abgeben.¹⁵ Die Agenturen für Arbeit (Agenturen) haben unverzüglich zu prüfen, ob auf Grund der vorgetragenen und glaubhaft gemachten Tatsachen ein erheblicher Arbeitsausfall vorliegt und die betrieblichen Voraussetzungen erfüllt sind.¹⁶ Ein Arbeitsausfall ist erheblich, wenn er u. a. auf wirtschaftlichen Gründen oder einem unabwendbaren Ergebnis beruht und nicht vermeidbar ist. Ein Betrieb muss alle zumutbaren Vorkehrungen treffen, den Eintritt eines Arbeitsausfalls zu verhindern. Arbeitsausfälle, die überwiegend branchenüblich, betriebsüblich, saisonbedingt oder auf betriebsorganisatorischen Gründen beruhen, gelten als vermeidbar. Als vermeidbar gilt auch ein Arbeitsausfall, der durch die Gewährung von bezahltem Erholungsurlaub ganz oder teilweise verhindert werden kann, soweit vorrangige Urlaubswünsche der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der Urlaubsgewährung nicht entgegenstehen.¹⁷ Die Anzeigenprüfung soll mit einer sogenannten Leistungsberatung einhergehen, um Betrieben u. a. die Berechnung des Kurzarbeitergeldes, das Verfahren sowie die Abrechnungsmodalitäten zu erläutern. Eine ausführliche Leistungsberatung hält die Bundesagentur für nicht erforderlich, wenn der Betrieb oder das Steuerberatungsbüro bereits Erfahrungen mit dem Kurzarbeitergeld hat oder mittels einer entsprechenden Lohnsoftware abrechnet.¹⁸ Das Ergebnis der Anzeigenprüfung teilen die Agenturen dem Betrieb schriftlich mit. Der Anerkennungsbescheid enthält auch den Zeitraum, für den Kurzarbeitergeld längstens bewilligt wird.

Damit das Kurzarbeitergeld berechnet und ausgezahlt werden kann, muss es der Betrieb in einem zweiten Schritt für den jeweiligen Anspruchszeitraum (Kalendermonat) beantragen. Die Höhe des Kurzarbeitergeldes eines von Kurzarbeit betroffenen Beschäftigten hängt vom jeweiligen (Netto-)Arbeitsentgelt ab. Es ist somit ein individuell zu berechnender Betrag. Das Kurzarbeitergeld beträgt 60 % des durch Kurzarbeit ausgefallenen Nettoarbeitsentgelts. Beschäftigte mit mindestens einem Kind erhalten den erhöhten Leistungssatz von 67 % (§ 105 SGB III). Das konjunkturelle Kurzarbeitergeld konnte aufgrund geänderter gesetzlicher Regelungen nach Beginn der COVID-19-Pandemie ab Juni 2020 bis 30. Juni 2022 unter bestimmten Voraussetzungen auf bis zu 80 % des Nettoarbeitsentgelts und 87 % bei Beschäftigten mit mindestens einem Kind erhöht werden (s. Tz. 1.1). Die Agenturen entscheiden anhand der vorliegenden Angaben und Unterlagen vorläufig über die Leistungsanträge.¹⁹ Dieses Vorgehen soll eine schnelle Bearbeitung und Auszahlung der beantragten Leistungen sicherstellen.

Erst zu einem späteren Zeitpunkt überprüfen die Agenturen die Arbeits- und Lohnunterlagen der Betriebe abschließend und entscheiden damit endgültig über den Leistungsanspruch. Die abschließenden Prüfungen sollen grundsätzlich innerhalb von sieben Monaten nach dem Ende des Bezuges von Kurzarbeitergeld durchgeführt werden.²⁰ Sollte sich bei diesen

¹⁵ Vgl. § 99 Absatz 1 SGB III.

¹⁶ Vgl. § 99 Absatz 3 SGB III.

¹⁷ Vgl. § 96 Absatz 1 bis 4 SGB III.

¹⁸ Vgl. Nummer 4 der Hinweise zum Verfahren als Ergänzung der Fachlichen Weisungen Kurzarbeitergeld, gültig ab 20. Dezember 2018.

¹⁹ § 328 Absatz 1 Nummer 3 SGB III.

²⁰ Vgl. Fachliche Weisungen Kurzarbeitergeld – gültig ab 20. Dezember 2018 – Nummer 8 der Hinweise zum Verfahren.

Abschlussprüfungen herausstellen, dass die Voraussetzungen für die Gewährung der Leistung dem Grunde oder der Höhe nach nicht vorgelegen haben oder entfallen sind, müssen die Betriebe die für die jeweiligen Anspruchszeiträume zu Unrecht gewährten Leistungen wieder zurückzahlen. Das Ergebnis der Abschlussprüfung teilen die Agenturen den Betrieben ebenfalls schriftlich mit und erklären die vorläufigen Entscheidungen damit für endgültig.

1.2.1 Spezielle Regelungen für coronabedingte Abschlussprüfungen während der Pandemie

Im März 2020 führte die Bundesagentur erste Verwaltungsvereinfachungen ein, um eine schnelle Gewährung der Leistungen sicherzustellen. Die Anzeigen auf Kurzarbeit und Angaben zum Arbeitsausfall sowie die Antragsunterlagen waren ab Mitte 2020 lediglich auf Plausibilität und Vollständigkeit zu prüfen.²¹ Zur Glaubhaftmachung reichten Nachweise in einfacher Form aus. Sofern Anzeigenprüfungen auch später bei der Bearbeitung der Leistungsanträge auf Kurzarbeitergeld nicht durchgeführt werden konnten, sollte dies bei der Abschlussprüfung nachgeholt werden.²² Eine Leistungsberatung zur Erläuterung von Abrechnungsmodalitäten fand nicht mehr statt und eine Niederschrift zur Anzeigenprüfung entfiel vollständig. Gleichzeitig wurden die Abschlussprüfungen bis zur Beendigung der Krisensituation verschoben.²³ Das vereinfachte Verfahren zur Anzeigenprüfung wollte die Bundesagentur zum 1. April 2021 teilweise wieder beenden. Sie setzte dies tatsächlich ab dem 1. September 2021 um. Ab diesem Zeitpunkt mussten die Agenturen die Anzeigen wieder intensiver prüfen und eine Niederschrift zur Anzeigenprüfung erstellen. Auch Leistungsberatungen fanden wieder statt.²⁴

Des Weiteren entschied die Bundesagentur im März 2020, befristet bis 31. Dezember 2020 darauf zu verzichten, dass die Beschäftigten zur Vermeidung von Kurzarbeit zunächst ihren Erholungsurlaub aus dem laufenden Urlaubsjahr nutzen sollten.²⁵ Eine gesetzliche Grundlage für dieses Vorgehen gab es nicht. Die Bundesagentur begründete ihr Vorgehen u. a. damit, dass der Schutz durch die Versichertengemeinschaft aufgrund der außergewöhnlichen Verhältnisse der Schadenminderungspflicht des Einzelnen vorgehe.²⁶ Der Gesetzgeber ermöglichte der Bundesregierung im Oktober 2022 mit einer Verordnungsermächtigung, befristet

²¹ Weisungen vom 30. Juli 2020 (200730_COVID19_GR22_Weisung_Qualität_Kug_PAL114_20) und 200821 vom 21. August 2020 – COVID19_GR22_Weisung_zur_Verhinderung_Leistungsmissbrauch_Kug_Ergänzung_PAL121_20, Anlage 1 vom 17. August 2020 – Konzept zur Verhinderung von Leistungsmissbrauch beim Kurzarbeitergeld, Version 2.0.

²² Vgl. Konzept zur Verhinderung von Leistungsmissbrauch beim Kurzarbeitergeld vom 17. August 2020.

²³ Vgl. Weisung 202003015 vom 30. März 2020 – Verbesserungen für das Kurzarbeitergeld bis 31. Dezember 2020; Änderungen im Verfahren und Verbesserung Hinzuverdienst beim Kurzarbeitergeld bis 31. Oktober 2020.

²⁴ Weisung 202012024 vom 23. Dezember 2020 – Regelungen zum Verfahren Kurzarbeitergeld für das Jahr 2021 mit den Aktualisierungen vom 26. März und 1. Juli 2021.

²⁵ Vgl. Weisung 202003015 vom 30. März 2020 – Verbesserungen für das Kurzarbeitergeld bis 31. Dezember 2020; Änderungen im Verfahren und Verbesserung Hinzuverdienst beim Kurzarbeitergeld bis 31. Oktober 2020.

²⁶ Vgl. Weisung 202003015 vom 30. März 2020.

bis 30. Juni 2023 eine Regelung zu treffen, auf den vollständigen oder teilweisen Einsatz von Erholungsurlaub zu verzichten.²⁷ Hiervon machte das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) keinen Gebrauch.

Regelungen für die Durchführung coronabedingter Abschlussprüfungen²⁸ traf die Bundesagentur im Februar 2021 und April 2022. Im Dezember 2022 entschied der Gesetzgeber, dass die Bundesagentur auf einen Teil der Abschlussprüfungen verzichten kann. Durch die Änderung des § 421c SGB III hat sich die Zahl der erforderlichen Abschlussprüfungen reduziert (s. Tz. 2.3).

1.3 Inhalte und Ablauf der Prüfung

Die mit Beginn der COVID-19-Pandemie von der Bundesagentur vereinfachten Regelungen und ihre Umsetzungen waren Ausgangspunkt unserer Prüfung. Wir wollten Erkenntnisse zum vereinfachten Anzeige- und Antragsverfahren sowie der Leistungsgewährung beim konjunkturellen Kurzarbeitergeld während der COVID-19-Pandemie gewinnen.

Schwerpunkt der Betrachtung war das Vorgehen der Bundesagentur bei den seit dem Jahr 2020 durchzuführenden Abschlussprüfungen. Hierzu haben wir die von der Bundesagentur bereitgestellten Daten zu allen in den Jahren 2020 und 2021 bereits durchgeführten sowie den noch durchzuführenden Abschlussprüfungen ausgewertet. Eigene Auswertungen haben wir mittels der IT-Fachverfahren der Bundesagentur²⁹ per VDI³⁰-Zugriff sowie bei örtlichen Erhebungen durchgeführt. Örtliche Erhebungen fanden bei vier Operativen Services der Agenturen, einer Regionaldirektion sowie bei der Zentrale der Bundesagentur statt. Mit Führungs- und Fachkräften haben wir Gespräche geführt und hospitiert, um Informationen zum konkreten Vorgehen bei der Bearbeitung und Bewilligung des Kurzarbeitergeldes sowie Einblick in das jeweilige Bearbeitungsmonitoring, das Controlling, die Qualitätssicherung sowie die Steuerung der Dienststellen zu erhalten. Zusätzlich haben wir die von den Dienststellen bereitgestellten Unterlagen ausgewertet. Unsere Erhebungen führten wir von Mai 2022 bis November 2022 durch, die Gespräche und Hospitationen in den Operativen Services fanden schwerpunktmäßig von Mai bis August 2022 statt. Die sich aus den im Dezember 2022 getroffenen neuen gesetzlichen Regelungen des § 421c SGB III ergebenden Konsequenzen konnten bei den Erhebungen noch nicht berücksichtigt werden.

Wir haben der Bundesagentur unsere vorläufigen Prüfungsergebnisse mit Schreiben vom 24. März 2023 übersandt. Die schriftliche Stellungnahme der Bundesagentur vom 1. Juni 2023 ist in der vorliegenden Abschließenden Prüfungsmitteilung berücksichtigt. Das

²⁷ Gesetz zur Anpassung der Verordnungsermächtigungen beim Kurzarbeitergeld und anderer Regelungen vom 19. Oktober 2022, BGBl. I, S. 1790, Nummer 38.

²⁸ Für die Bundesagentur sind coronabedingte Abschlussprüfungen beim konjunkturellen Kurzarbeitergeld zu prüfende Bezugszeiträume, die ab März 2020 begonnen haben.

²⁹ Zentrales IT-Verfahren zur Bearbeitungsunterstützung von Arbeitgeberleistungen (ZERBERUS), Stammdatenerfassungs- und Pflegesystem (STEP) und elektronische Akte (eAkte).

³⁰ Virtual Desktop Infrastructure.

Ergebnis der Prüfung stellen wir hiermit abschließend im Sinne von § 96 Absatz 4 Satz 1 BHO fest.

2 Erledigung der Abschlussprüfungen im Verzug

2.1 Regelungen für die Abschlussprüfungen erst ein Jahr nach Beginn der Krise getroffen

Regelungen für die Durchführung coronabedingter Abschlussprüfungen³¹ traf die Bundesagentur erstmals im Februar 2021.³² Im April 2022 waren noch rund 963 000 coronabedingte Abschlussprüfungen zu erledigen. Um diese Prüfungen zeitnah und schnellstmöglich abzuschließen, führte die Bundesagentur Prozessvereinfachungen ein und reduzierte den Prüfaufwand (s. auch Tz. 3.2).³³

Im Dezember 2022 regelte der Gesetzgeber mit dem neu gefassten § 421c SGB III die Abschlussprüfungen beim Kurzarbeitergeld neu.³⁴ Demnach können vorläufige Entscheidungen über die Zahlung von Kurzarbeitergeld für die Monate März 2020 bis Juni 2022 auch ohne eine abschließende Prüfung der Voraussetzungen und des Umfangs des Anspruchs auf Kurzarbeitergeld (Abschlussprüfung) durch eine endgültige Entscheidung abgeschlossen werden. Dies setzt voraus, dass der Gesamtauszahlungsbetrag des Kurzarbeitergeldes und der dem Arbeitgeber erstatteten Sozialversicherungsbeiträge für den jeweiligen Arbeitsausfall 10 000 Euro nicht überschreitet. Anlassbezogene Prüfungen sind durchzuführen, wenn Hinweise auf einen Missbrauch von Leistungen vorliegen oder der Arbeitgeber oder die Betriebsvertretung die Durchführung einer Abschlussprüfung verlangt.³⁵

2.2 Zeitaufwendiger Aufbau der Prüfteams

Mit den Regelungen für die Durchführung coronabedingter Abschlussprüfungen im Februar 2021 kündigte die Bundesagentur an, gesonderte Prüfteams aufzubauen, die die voraussichtlich mehr als 1 Million ausstehenden Abschlussprüfungen durchführen sollten. Mit den coronabedingten Abschlussprüfungen sollten die Agenturen schrittweise beginnen. Ab April 2021 sollten die Abschlussprüfungen wieder durchgeführt werden.³⁶ Die Operativen

³¹ Für die Bundesagentur sind coronabedingte Abschlussprüfungen beim konjunkturellen Kurzarbeitergeld zu prüfende Bezugszeiträume, die ab März 2020 begonnen haben.

³² Weisung 202102007 vom 11. Februar 2021.

³³ Weisung 202204006 vom 12. April 2022 – Prozessvereinfachungen für die Durchführung von coronabedingten Abschlussprüfungen Kurzarbeitergeld.

³⁴ Aches Gesetz zur Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze (8. SGB IV-Änderungsgesetz – 8. SGB IV-ÄndG) vom 28. Dezember 2022, BGBl. I Seite 2772.

³⁵ Die Regelung des § 421c SGB III bezieht sich ausschließlich auf das konjunkturelle Kurzarbeitergeld.

³⁶ Weisung 202102007 vom 11. Februar 2021.

Services in den Agenturen begannen im zweiten Quartal 2021, und damit mehr als ein Jahr nach Beginn der Pandemie, die gesonderten Kurzarbeitergeld-Prüfteams aufzubauen und zu qualifizieren. Bundesweit sollten insgesamt 2 378 Stellen besetzt werden. Im Juli 2022 waren hiervon 2 355 Stellen besetzt.

Die Agenturen waren gefordert, das benötigte Personal entweder durch Neueinstellungen mit zeitlich befristeten Arbeitsverträgen oder Umsetzungen innerhalb der Dienststellen zu rekrutieren. Die Beschäftigten mussten anschließend noch geschult und eingearbeitet werden. Das neu eingestellte Personal hatte in der Regel keine Vorkenntnisse und Erfahrungen in der Bearbeitung von Kurzarbeitergeld. Erst nach den üblicherweise mehrere Monate dauernden Schulungen und praktischer Einarbeitung am Arbeitsplatz konnten die neu eingestellten Beschäftigten in die Durchführung der Abschlussprüfungen vollumfänglich eingebunden werden. Die Schulungen und Einarbeitung übernahmen überwiegend die erfahrenen Fach- und Führungskräfte aus den Bearbeitungsstammteams. Der Aufbau der Prüfteams zog sich bis weit in das Jahr 2022 hinein. Die Zahl der Beschäftigten, die ihre Qualifizierung für Abschlussprüfungen abgeschlossen hatten, lag im Juni 2021 bei 691 und im Dezember 2021 bei 1 810.

Begleitet wurde der Personalaufwuchs in den Prüfteams der Operativen Services im Jahr 2022 durch eine hohe Personalfluktuationsrate. Bei den meisten der zeitlich befristet eingestellten Beschäftigten laufen die Arbeitsverträge spätestens nach 24 Monaten aus und werden in der Regel auch nicht verlängert. Eine Fluktuationsrate beim Personal hat auch aus anderen Gründen stattgefunden, etwa durch Umsetzungen, vorzeitige Vertragsauflösungen oder Ausscheiden während der Probezeit. Damit sind den Bearbeitungsteams immer wieder eingearbeitete Prüfkraften verloren gegangen. Dies hat weitere Neueinstellungen erforderlich gemacht, aus denen sich wiederum neue und kontinuierliche Qualifizierungsbedarfe ergeben haben.

2.3 Optimistische Annahmen zur Produktivität der Beschäftigten

Die Bundesagentur ging im Februar 2021 mit der Ankündigung spezielle Prüfteams aufzubauen noch davon aus, bis Ende 2022 die offenen Abschlussprüfungen durchgeführt zu haben. Ein Monitoring für die Abschlussprüfungen beim Kurzarbeitergeld führte sie ein Jahr später, ab dem ersten Quartal 2022, ein. Das Monitoring umfasst standardisierte Auswertungs- und Darstellungsmöglichkeiten u. a. zu den offenen und erledigten Abschlussprüfungen (Soll- / Ist-Betrachtung), den vorhandenen und eingesetzten Personalressourcen sowie der durchschnittlichen Produktivität³⁷ des vorhandenen Personals.

Im August 2022 stellte die Bundesagentur auf Basis ihres Monitorings dar, dass bis dahin rund 293 000 und damit 26 % der zu diesem Zeitpunkt insgesamt rund 1,1 Millionen zu

³⁷ Die Anzahl der je Prüfkraft und Monat erledigten Abschlussprüfungen bestimmt die Produktivität.

erledigenden Abschlussprüfungen durchgeführt waren. Sie ging nunmehr davon aus, dass die 834 000 noch offenen Abschlussprüfungen beim konjunkturellen Kurzarbeitergeld – je nach Region – voraussichtlich bis spätestens zum 2. Quartal 2024 erledigt sein würden. Dazu machte sie den Agenturen Vorgaben.

Eine Übersicht mit den bis August 2022 durchgeführten Abschlussprüfungen sowie der vorgesehenen Zeitplan für die zu erledigenden Abschlussprüfungen sind den nachfolgenden Tabellen zu entnehmen:

Tabelle 1:

Abschlussprüfungen konjunkturelles Kurzarbeitergeld – Stand: August 2022

Abschlussprüfungen gesamt	1 127 225	100 %
davon erledigte Abschlussprüfungen	293 232	26 %

Quelle: Bundesagentur für Arbeit (Lagebild August 2022 – Datenstand: 23. August 2022).

Tabelle 2:

Zeitplan der Bundesagentur für die Erledigung der Abschlussprüfungen konjunkturelles Kurzarbeitergeld – Stand: August 2022

Noch zu erledigende Abschlussprüfungen	833 993	100 %
Soll: August bis Dezember 2022	140 538	16,9 %
Soll: Im Jahr 2023	481 545	57,7 %
Soll: Im Jahr 2024	211 910	25,4 %

Quelle: Bundesagentur für Arbeit (Lagebild August 2022 – Datenstand: 23. August 2022).

Bei ihrer Berechnung des Abbaupfades ging die Bundesagentur davon aus, dass alle Beschäftigten in den Prüfteams jeweils 18 Abschlussprüfungen pro Monat abschließend bearbeiten (sog. Produktivität). Grundlage für die Annahmen zur Produktivität waren u. a. Erhebungen bei zehn Operativen Services, bei denen die mittlere Bearbeitungszeit von coronabedingten Abschlussprüfungen ermittelt wurde. Grundlage war eine (Zeit-) Selbstaufschreibung von 20 Beschäftigten bundesweit im Mai 2022.

Die tatsächliche Produktivität differierte zwischen den verschiedenen Regionaldirektionen und lag im Zeitraum von Januar bis Juni 2022 zwischen 9,1 und 18,2 erledigter Abschlussprüfungen je Prüfkraft und Monat. Bundesweit lag sie durchschnittlich zwischen 11 (Januar 2022) und 13,5 (Mai 2022). Im Juli 2022 war die bundesdurchschnittliche Produktivität auf 12,7 gesunken. Die Bundesagentur führte dies auf Einarbeitungserfordernisse und Urlaubszeiten zurück. Sie ging davon aus, dass die Steigerung auf die vorgegebenen 18 Abschlussprüfungen pro Prüfkraft und Monat durch mehr Erfahrung bei den Prüfkraften zu erreichen wäre.

Auch die in unsere Prüfung einbezogenen Operativen Services hatten zum Zeitpunkt unserer örtlichen Erhebungen die erwartete durchschnittliche Produktivität je Prüfkraft nicht erreicht. Um die zentralen Vorgaben zu erreichen, beabsichtigten sie, zunächst möglichst die vermeintlich einfacher und schneller zu erledigenden Abschlussprüfungen abzuarbeiten und danach die als kompliziert eingeschätzten Abschlussprüfungen.

Mit dem neu eingeführten § 421c SGB III ist die Zahl der noch zu prüfenden Fälle deutlich reduziert worden. In einer Weisung über weitere Vereinfachungen von Abschlussprüfungen beim Kurzarbeitergeld für die Abrechnungsmonate März 2020 bis Juni 2022 wies die Bundesagentur die Agenturen an, die nicht vom § 421c SGB III erfassten Abschlussprüfungen im Jahr 2023 abzuschließen.³⁸ Eine differenzierte Darstellung der Fälle des § 421c SGB III im Bestand offener Abschlussprüfungen beim Kurzarbeitergeld sei erst zu einem späteren Zeitpunkt möglich.³⁹

2.4 Würdigung

Wir haben kritisiert, dass die Bundesagentur erst sehr spät damit begonnen hat, Regelungen und die personellen Voraussetzungen für die Erledigung der coronabedingten Abschlussprüfungen zu treffen. Bis weit in das Jahr 2021 stand zwangsläufig die Leistungsbewilligung im Vordergrund. Dies erforderte erhebliche Ressourcen und weitreichende organisatorische Veränderungen. Dennoch hätten sich die verantwortlichen Einheiten für die Planung, Steuerung und Qualitätssicherung in der Zentrale bereits frühzeitig überlegen müssen, wie die Abschlussprüfungen bewältigt werden könnten. Wertvolle Zeit ging auch verloren, um das für die Abschlussprüfungen zusätzlich benötigte Personal zu rekrutieren und zu qualifizieren. Die Risiken und Probleme bei der Umsetzung der Abschlussprüfungen, die so erst spät zutage kamen, hätten dann bereits frühzeitig in die weitere Planung, Steuerung und Qualitätssicherung einbezogen werden müssen. Das Monitoring bei den Abschlussprüfungen startete noch ein weiteres Jahr später. Die Bundesagentur hat damit rund zwei Jahre nach Beginn der Pandemie erstmals die zeitliche Dimension aufgezeigt, die sie für die Erledigung coronabedingten Abschlussprüfungen voraussichtlich benötigt.

Inwieweit die Verwaltungsvereinfachungen bei den coronabedingten Abschlussprüfungen die gewünschte Wirkung, nämlich die Arbeitsprozesse zu erleichtern und damit zu beschleunigen, tatsächlich entfaltet haben, ist nicht eindeutig. Der noch im Jahr 2022 für die Bearbeitung aller Abschlussprüfungen vorgesehene Zeitplan bis zum zweiten Quartal 2024 beruhte auf sehr optimistischen und wenig belastbaren Annahmen zur Produktivität der Beschäftigten. Dies belegt auch die große Abweichung zwischen den von der Bundesagentur vorgegebenen 18 Abschlussprüfungen pro Person und Monat und den im Monitoring abgebildeten, deutlich darunter liegenden, „Ist“-Werten.

³⁸ Weisung 202301008 vom 24. Januar 2023.

³⁹ Weisung 202301008 vom 24. Januar 2023.

Wir haben bezweifelt, dass die Zeitaufschreibung bei 20 von mehr als 2 000 mit den Abschlussprüfungen befassten Fachkräften als eine verallgemeinerbare und verlässliche Grundlage für die Sollvorgabe ausgereicht hat. Die vielfältigen und anspruchsvollen Aufgabenstellungen und Anforderungen bei der Durchführung von Abschlussprüfungen erfordern in der Regel fundierte Fachkenntnisse und Erfahrung in der Bearbeitung des Kurzarbeitergeldes. Neue Beschäftigte können erst nach einer mehrere Monate dauernden Einarbeitungsphase in die Bearbeitung von Abschlussprüfungen eingebunden werden. Ihre Arbeitsergebnisse dürften sich aufgrund der komplexen Verfahren noch längere Zeit in qualitativer und quantitativer Hinsicht deutlich von denen langjährig beschäftigter Fachkräfte und „Spezialisten“ unterscheiden. Dies und die hohe Personalfuktuation (Zeitverträge) wirken sich zwangsläufig negativ auf die „Produktivität“ aus.

Eine zu ambitionierte Sollvorgabe birgt zudem das Risiko einer Fehlsteuerung, dass nämlich in den Operativen Services mehr auf Masse (Erreichen der Zielvorgaben) als auf Qualität geachtet wird. Zudem ist zu befürchten, dass die Produktivität deutlich sinkt, wenn die einfacher und schneller zu erledigenden Abschlussprüfungen abgearbeitet sind und danach die als kompliziert eingeschätzten Abschlussprüfungen anstehen.

Mit dem neu eingeführten § 421c SGB III ist die Zahl der noch zu erledigenden Abschlussprüfungen reduziert worden. Trotz des Grenzwertes von 10 000 Euro, bis zu dem auf eine Abschlussprüfung verzichtet werden kann, dürften immer noch voraussichtlich mehrere hunderttausend Abschlussprüfungen zu erledigen gewesen sein. Die Bundesagentur plante, diese Abschlussprüfungen noch im Jahr 2023 abzuschließen. Ob dieser Planung realistische Annahmen und Vorgaben zugrunde gelegen haben, haben wir noch als offen angesehen. Aufgrund des bisherigen Vorgehens der Agenturen haben wir vermutet, dass unter den noch zu erledigenden Abschlussprüfungen vor allem die eher als schwierig eingestuften Fälle sein könnten. Gerade diese Abschlussprüfungen müssen mit größter Sorgfalt durchgeführt werden. Die Reduzierung der Zahl der Abschlussprüfungen entbindet die Bundesagentur nicht davon, realistisch zu planen. Dies ist wichtig, um ein systematisches und qualitativ hochwertiges Vorgehen sicherzustellen. Zugleich ist dies die wesentliche Voraussetzung, um den Bedarf an Personalressourcen realistisch einzuschätzen. Wir haben es für erforderlich gehalten, dass die Bundesagentur aus den hier dargelegten Fehleinschätzungen lernt und ihre Prozesse verbessert.

Wir haben die Bundesagentur darauf hingewiesen, dass sie verpflichtet ist, eine ordnungsgemäße Erledigung aller Bearbeitungsvorgänge sicherzustellen. Sie hat als Verwaltung Gesetze auszuführen und ist an Recht und Gesetz gebunden. Bei ihren Weisungen darf sie daher den gesetzlich eingeräumten Spielraum nicht überschreiten. Verwaltungsvereinfachungen ohne gesetzliche Grundlage festzulegen, wie beispielsweise bei der Entscheidung, ab März 2020 für das ganze restliche Jahr 2020 darauf zu verzichten, dass Beschäftigte in Kurzarbeit Erholungsurlaub zur Vermeidung oder Verminderung des Arbeitsausfalls einbringen mussten (s. Tz. 1.2.1), sind unzulässig.

2.5 Stellungnahme der Bundesagentur

Die Bundesagentur hat in ihrer Stellungnahme darauf hingewiesen, dass das Jahr 2020 aufgrund des außergewöhnlich hohen Antragsvolumens vor allem von dem Ziel einer umgehenden Zahlbarmachung geprägt gewesen sei. Die schnelle Gewährung von Kurzarbeitergeld sollte den Betrieben Sicherheit geben, um Arbeitsplätze erhalten zu können. Alle verfügbaren Ressourcen hätten sich auf die Arbeitsfähigkeit der Beschäftigten für die Antragsbearbeitung konzentriert.

Die Weisung mit Regelungen zur Durchführung pandemiebedingter Abschlussprüfungen habe sie nicht vor Februar 2021 veröffentlichen können. Es seien umfangreiche Vorarbeiten sowie „detaillierte Planungen und Abstimmungen“ erforderlich gewesen, „um eine qualitätsgesicherte Durchführung der Abschlussprüfungen sicherzustellen“. Mit den Arbeiten an einem zentralen Konzept habe sie im August 2020 begonnen. Parallel habe sie die für die Personalhaushalte 2021 und 2022 benötigten Personalkapazitäten ermittelt und eingebracht, um weiteres Personal rekrutieren und anschließend qualifizieren zu können. Die Bundesagentur hat ihre Methode zur Ermittlung des Zeiteinsatzes noch einmal erläutert. Die Daten zur Bearbeitungsdauer von Abschlussprüfungen hätten aus „der analytischen Personalbedarfsermittlung von 2019“ vorgelegen. Sie seien auf Grundlage der praktischen Erfahrungen mehrfach angepasst worden. Ausgehend hiervon habe sie die Prozessdauer „vom 26. April bis zum 10. Mai 2022 (...) nach den anerkannten Methoden der Personalbedarfsermittlung (analytische Neuerhebung mittels Selbstaufschreibung bei den Ausführungskräften) erhoben“. Zusätzlich habe sie bei der Berechnung der Produktivität „aufgrund der besonderen Rahmenbedingungen der Pandemie in Bezug auf Personalfluktuationen und Einarbeitungen eine niedrigere Jahresnettoarbeitszeit zugrunde gelegt (6,2 Stunden / Tag anstelle 6,5 Stunden / Tag)“.

Mit den ersten Qualifizierungen zu den Abschlussprüfungen habe sie im April 2021 begonnen, zunächst dezentral und ab Februar 2022 zentral. An diesen Schulungen hätten in den Jahren 2021 und 2022 rund 11 000 Beschäftigte teilgenommen. Ein noch früherer Aufbau der Prüfteams sei nicht möglich gewesen, da in 2020 und zu Teilen auch noch 2021 alle Kräfte für die Bearbeitung von Anzeigen und Anträgen benötigt wurden.

Die Bundesagentur hat darüber hinaus erläutert, sie habe bereits ab Mai 2020 ein monatliches Monitoring (Personalszenario) für die Ist-Fallvolumen von Anzeigen und Anträgen auf Kurzarbeit sowie die saisonalen und konjunkturellen Abschlussprüfungen inklusive der zeitlichen Aufwände durchgeführt. Auf Basis dieser Daten seien Personalbedarfe für die Personalhaushalte 2021 bis 2023 berechnet worden. Aus diesen Annahmen hätten erste Hochrechnungen im Laufe des Jahres 2021 eine mögliche Erledigung der Abschlussprüfungen im ersten Halbjahr 2023 ergeben. Ab dem Jahr 2022 habe sie unter anderem den tatsächlichen Personaleinsatz in den Prüfteams erhoben und die „Ist-Produktivität“ bis auf Ebene der einzelnen Operativen Services monatlich ermittelt. Auf Basis dieser Berechnungen sei erstmals Ende August 2022 ein Quartalszielwert für die zu erledigenden Abschlussprüfungen mit den Regionaldirektionen vereinbart worden, aber nicht für die Produktivität. Die Bundesagentur hat ausgeführt, mit der Produktivität habe sie „lediglich Transparenz über die Zahl der

durchgeführten Abschlussprüfungen je Mitarbeitenden geschaffen“. Neben dem quantitativen sei stets auch der qualitative Aspekt mitbedacht worden.

Begleitend zum Monitoring und den mit den Regionaldirektionen vereinbarten Zielwerten habe sie auch stets die erforderliche Personalausstattung der Prüfteams berücksichtigt.

Aufgrund der zum 1. Januar 2023 neu geschaffenen Regelung des § 421c SGB III seien zum Zeitpunkt der Stellungnahme am 1. Juni 2023 noch rund 288 000 Abschlussprüfungen zu erledigen, rund 295 000 Abschlussprüfungen könnten entfallen. Um weiter eine gute Qualität bei der Bearbeitung sicher zu stellen, habe sie entschieden, die Abschlussprüfungen nicht bis Ende des Jahres 2023, sondern bis zum 1. Quartal 2024 zu erledigen.⁴⁰

Die Bundesagentur hat erläutert, sie habe „in Abstimmung mit dem die Rechtsaufsicht führenden BMAS im Wege der Auslegung“ auf das Einbringen der Urlaubsansprüche verzichtet. Als Begründung hat sie darauf verweisen, dass es für Kurzarbeitende unwägbare gewesen sei, ob und wann Urlaubsansprüche z. B. wegen pandemiebedingter Schließungen von Kinderbetreuungseinrichtungen und Schulen benötigt würden. Die Bundesagentur hat jedoch anerkannt, dass dies einer rechtlichen Grundlage bedarf. Dies habe der Gesetzgeber zwischenzeitlich nachgeholt.

2.6 Abschließende Würdigung

Von Beginn der Krise an war klar, dass im dreistufigen Verfahren der Leistungsbewilligung die endgültigen Entscheidungen über den Bezug des Kurzarbeitergeldes eine Abschlussprüfung erforderten. Ebenso klar war, dass aufgrund der massenhaften Inanspruchnahme von Kurzarbeit eine sehr hohe Zahl von Abschlussprüfungen durchzuführen sein würde, die allein mit dem bisherigen Stammpersonal in den Bearbeitungsteams nicht bewältigt werden konnte. Wir erkennen an, dass die Vorbereitungen für die Abschlussprüfungen und der Aufbau von Prüfteams mit vornehmlich extern gewonnenem, befristet eingestellten Personal sehr zeitaufwendig war. Wir nehmen zur Kenntnis, dass die Bundesagentur diverse Anstrengungen unternommen hat, um die Personalbedarfe der Prüfteams zu ermitteln und darum bemüht ist, bei der Bearbeitung der Vorgänge auf die Ausgewogenheit von Quantität und Qualität zu achten. Wir bezweifeln allerdings, dass die Bundesagentur hierbei durchgängig den anerkannten Methoden der Personalbedarfsermittlung gefolgt ist.⁴¹ So war beispielsweise die Stichprobengröße (20 von mehr als 2000 Personen) bei der Selbstaufschreibung der Arbeitszeit unzureichend.

Nach Berechnungen der Bundesagentur können mit der Einführung von § 421c in das SGB III ab 1. Januar 2023 mehr als die Hälfte der zu erledigenden Abschlussprüfungen entfallen.

⁴⁰ Vgl. Weisung 202306002 vom 6. Juni 2023.

⁴¹ Zu den Kriterien siehe: Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung: Typische Mängel bei der Ermittlung des Personalbedarfs in der Bundesverwaltung. Schriftenreihe Band 4. 3. Neu bearbeitete Auflage. Stuttgart (Kohlhammer) 2017.

Dies entlastet die Operativen Services vor Ort und schafft Möglichkeiten, die Arbeitsprozesse qualitativ zu verbessern. Die Reduzierung der Zahl der Abschlussprüfungen entbindet die Bundesagentur nicht davon, realistisch zu planen. Dies ist wichtig, um ein systematisches und qualitativ hochwertiges Vorgehen sicherzustellen. Es muss aber auch dazu beitragen, den Bedarf an Personalressourcen realistisch einzuschätzen. Die Bundesagentur sollte aus den hier dargelegten Fehleinschätzungen lernen und ihre Prozesse weiter verbessern.

3 Fehlende Risikoorientierung bei der Bearbeitung der Abschlussprüfungen

3.1 Abschlussprüfungen notwendig für ordnungsgemäße Leistungsgewährung

Die Bundesagentur legte zu Beginn der Pandemie beim Kurzarbeitergeld den Fokus auf eine schnelle und existenzsichernde Auszahlung der Leistungen. Sie wies im Februar 2021 darauf hin, dass dadurch eine fehlerfreie Gewährung von Kurzarbeitergeld auf einem Niveau wie vor der Pandemie nicht durchgängig gewährleistet werden könne. Viele Unternehmen hätten im Jahr 2020 erstmals Kurzarbeitergeld beantragt. Deshalb hätten die Abschlussprüfungen eine entscheidende Bedeutung, aufgetretene Bearbeitungsmängel zu beheben, bevor die bisher vorläufig getroffenen Entscheidungen für endgültig erklärt würden.⁴² Die Operativen Services sollten die Abschlussprüfungen qualitativ hochwertig durchführen, festgestellte Fehler bei der Bearbeitung der Anzeigen von Kurzarbeit sowie bei den Anträgen zur monatlichen Abrechnung der Leistungen⁴³ berichtigen und Leistungsmissbrauch aufdecken und verfolgen.

3.2 Durchführung der Abschlussprüfungen während der Pandemie vereinfacht

Die Agenturen dürfen Lohn- und Arbeitszeitunterlagen der Betriebe einsehen, um die Anspruchsvoraussetzungen für Kurzarbeitergeld zu prüfen. Die für die Abschlussprüfungen benötigten Unterlagen können die Beschäftigten direkt vor Ort in den Betrieben, bei den von ihnen bevollmächtigten Steuerberatungsunternehmen oder aber in den Räumen der Agenturen (sogenannte Inhouse-Prüfungen) prüfen. Die Bundesagentur hat entschieden, dass die abschließenden Prüfungen überwiegend als Inhouse-Prüfungen durchgeführt werden sollen. Hierzu müssen die Agenturen die benötigten Unterlagen zur Prüfung schriftlich vom Betrieb

⁴² Weisung 202102007 vom 11. Februar 2021 zur Durchführung coronabedingter Abschlussprüfungen beim Kurzarbeitergeld.

⁴³ Nachfolgend: „Antrags- und Abrechnungsverfahren“.

oder dem bevollmächtigten Steuerberatungsunternehmen anfordern. Damit sollen mit der Prüfung einhergehende Störungen der internen Abläufe in den Betrieben vermieden und kurzfristige abschließende Entscheidungen ermöglicht werden.⁴⁴ Zu den Prüfunterlagen gehören u. a. Lohn- und Gehaltsunterlagen, Arbeitszeitznachweise und Anwesenheitslisten. Alle leistungsrechtlich relevanten sowie zahlungsbegründende Unterlagen sind zur elektronischen Akte (eAkte) zu nehmen.

Prüfungen, die erkennbar einen hohen Klärungsaufwand erfordern, können auch als Vor-Ort-Prüfung in den Betrieben oder bei den bevollmächtigten Steuerberatungsunternehmen durchgeführt werden. In einer Prüfungsniederschrift sind die wesentlichen Prüfungsinhalte sowie die festgestellten Mängel, Fehler und Besonderheiten zu dokumentieren.⁴⁵ Die Anzahl der zu prüfenden Personen orientiert sich zunächst an der Betriebsgröße. Für die Agenturen gelten folgende Empfehlungen zu den Prüfquoten:

Tabelle 3

Empfohlene Prüfquoten

Anzahl abgerechnete Personen im Abrechnungszeitraum (Kalendermonat)	Davon vollständig zu prüfen je Abrechnungszeitraum (Kalendermonat)
1 bis 20	1
21 bis 50	3
51 bis 500	5
Über 500	1 %

Quelle: Bundesagentur für Arbeit.

Bei der Auswahl der zu prüfenden Personen sollen u. a. die Lohnstruktur, die sich daraus ergebenden möglichen Fehlerquellen, festgestellte Mängel sowie unterschiedliche Leistungsmerkmale beim Kurzarbeitergeld berücksichtigt werden. Werden Fehler festgestellt, sind weitere Personen mit gleichgelagerten Bemessungskriterien zu prüfen. Bestätigt diese Prüfung den systematischen Fehler, ist von den Betrieben immer ein Korrekturantrag anzufordern.

Mit ihren Regelungen für coronabedingte Abschlussprüfungen präzisierte die Bundesagentur in einer Arbeitshilfe ihre Vorgaben u. a. zu den zu prüfenden Betrieben, Personen und Monaten, legte inhaltliche Schwerpunkte der Prüfungen fest und listete die für Inhouse-Prüfungen⁴⁶ von Arbeitgebern anzufordernden Unterlagen auf.⁴⁷

⁴⁴ Vgl. Hinweise zum Antragsverfahren Kurzarbeitergeld, gültig seit 1. Januar 2020.

⁴⁵ Vgl. Nummern 7 bis 9 der Hinweise zum Verfahren als Ergänzung der Fachlichen Weisungen Kurzarbeitergeld, gültig ab 20. Dezember 2018.

⁴⁶ Die Bundesagentur bezeichnet Abschlussprüfungen, die in den Räumen einer Agentur / eines Operativen Service durchgeführt werden, als Inhouse-Prüfung.

⁴⁷ Weisung 202102007 vom 11. Februar 2021 mit Umsetzungskonzept und einer Arbeitshilfe für coronabedingte Abschlussprüfungen.

Angaben und Unterlagen zur Anzeige des Arbeitsausfalls sowie zu den Anträgen und Abrechnungslisten für das Kurzarbeitergeld sind auch bei coronabedingten Abschlussprüfungen zu prüfen. Die Anzahl der zu prüfenden Arbeitnehmer bei mehr als 500 abgerechneten Personen im Abrechnungszeitraum wurde auf maximal zehn je Monat begrenzt.⁴⁸ Die Bundesagentur ging zu diesem Zeitpunkt davon aus, dass rund 20 % der Abschlussprüfungen durch Vor-Ort-Prüfungen im Rahmen von Außendiensten durchgeführt würden. Vorgaben für die Auswahl der Prüfungen, z. B. auch zu einer möglichen Reihenfolge der Prüfungen, machte sie nicht.

Bei Gesamtauszahlungsbeträgen von Kurzarbeitergeld und Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge von bis zu 1 000 Euro für den gesamten Betrieb legte sie fest, dass sich die Abschlussprüfung auf die bereits vorhandenen Unterlagen beschränkt. Weitere Unterlagen müssten angefordert werden, soweit Hinweise auf Leistungsmissbrauch erkennbar wären.

Des Weiteren erließ die Bundesagentur im April und Mai 2020 Weisungen zur Gewährung von Kurzarbeitergeld an Leistungserbringer im Gesundheitswesen.⁴⁹ Krankenhäuser, die Anspruch auf Ausgleichszahlungen nach dem COVID-19-Krankenhausentlastungsgesetz für die Zeit vom 16. März bis 30. September 2020 hatten, konnten demnach kein Kurzarbeitergeld erhalten. Die Ausgleichsleistungen, die als Pauschale pro Tag und „fehlendem Patienten“⁵⁰ zur Deckung der Personal- und Sachkosten des Krankenhauses gewährt wurden, sorgten für einen vollständigen Ausgleich der Kosten des Arbeitsausfalls. Abrechnungen von Kurzarbeitergeld von Krankenhäusern waren somit in dem genannten Zeitraum abzulehnen. Soweit die Operativen Services für die Zeit seit 16. März 2020 Kurzarbeitergeld an Krankenhäuser bereits gezahlt hatten, sollte bei der Abschlussprüfung oder bei der Bearbeitung eines Korrekturantrages für diesen Abrechnungsmonat die Überzahlung festgestellt und bearbeitet werden. Dies galt auch für die Zeiträume von 18. November 2020 bis 15. Juni 2021⁵¹ und 15. November bis 31. Dezember 2021⁵², in denen erneut Ausgleichszahlungen an Krankenhäuser gezahlt wurden.

⁴⁸ Vgl. Arbeitshilfe für coronabedingte Abschlussprüfungen vom 15. Januar 2021.

⁴⁹ Weisung 200415_COVID19_GR2 vom 15. April 2020 und Weisung 202005005 vom 7. Mai 2020.

⁵⁰ Gemäß § 21 Absatz 2 Krankenhausfinanzierungsgesetz (KHG) ermitteln die Krankenhäuser die Höhe der Ausgleichszahlungen, indem sie täglich, erstmals für den 16. März 2020, von der Zahl der im Jahresdurchschnitt 2019 pro Tag voll- oder teilstationär behandelten Patientinnen und Patienten (Referenzwert) die Zahl der am jeweiligen Tag stationär behandelten Patientinnen und Patienten abziehen. Sofern das Ergebnis größer als Null ist, ist dieses mit der tagesbezogenen Pauschale nach § 21 Absatz 3 KHG von 560 Euro zu multiplizieren.

⁵¹ Weisung 202101003 vom 14. Januar 2021 – Für die Zeit vom 18. November 2020 bis 15. Juni 2021 bestand nach § 21 Absatz 1a Krankenhausfinanzierungsgesetz i. V. m. § 4 Absatz 1 der Verordnung zur Regelung weiterer Maßnahmen zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser ebenfalls ein Anspruch auf Ausgleichszahlungen, soweit die zuständige Landesbehörde eine entsprechende Bestimmung vorgenommen hat.

⁵² Weisung 202112042 vom 29. Dezember 2021 – Ab 15. November bis 31. Dezember 2021 hatten Krankenhäuser Anspruch auf Ausgleichszahlungen aufgrund des Gesetzes zur Stärkung der Impfprävention gegen COVID-19.

3.3 Operative Services gehen bei der Durchführung uneinheitlich vor

Die Bundesagentur hat mit den Vereinfachungen für die coronabedingten Abschlussprüfungen Prüfungsinhalte und -struktur vorgegeben. Dies sollte es den Operativen Services ermöglichen, die Abschlussprüfungen im vorgesehenen Zeitrahmen bearbeiten zu können. Gleichzeitig erwartete die Bundesagentur, dass die Abschlussprüfungen qualitativ hochwertig durchgeführt werden, um Fehler im Antrags- und Abrechnungsverfahren erkennen und berichtigen und auch Leistungsmissbrauch aufdecken und verfolgen zu können. In welcher Reihenfolge sie die coronabedingten Abschlussprüfungen durchführen und nach welchen Kriterien oder Schwerpunkten sie diese vorrangig auswählen, entscheiden die Operativen Services in eigener Verantwortung. Sie können darüber hinaus die organisatorischen Abläufe selbst festlegen.

Bei den vier in die Prüfung einbezogenen Operativen Services waren die internen Abläufe zur Bearbeitung der coronabedingten Abschlussprüfungen unterschiedlich geregelt. Die Operativen Services werteten für die zu prüfenden Fälle grundsätzlich das IT-Fachverfahren ZERBERUS⁵³ aus. Für die Bearbeitung verfolgten sie u. a. folgende unterschiedliche Strategien:

- Bearbeitung der Fälle, bei denen das Ende des Bezuges von Kurzarbeitergeld am längsten zurücklag,
- gebündelte Bearbeitung von Fällen aus einzelnen Branchen (z. B. Gastronomie, Einzelhandel, Autohändler, Arztpraxen),
- gebündelte Bearbeitung von Fällen aus bestimmten Regionen,
- gebündelte Bearbeitung von Fällen bei bekannten Steuerberatungsgesellschaften,
- Schwerpunkt auf Kleinstunternehmen mit bis zu drei Beschäftigten,
- Schwerpunkt auf kurze Bezugsdauer bis zu zwei Monate und
- Schwerpunkt auf niedrige Auszahlungssummen.

Die Entscheidungen über die Auswahl der vorrangig zu prüfenden Fälle sowie das konkrete Vorgehen bei den Abschlussprüfungen begründeten die Operativen Services mit der jeweiligen Situation vor Ort, z. B. der Arbeitsmarktsituation, besonders betroffenen Branchen oder der Struktur der kurzarbeitenden Betriebe. Darüber hinaus beeinflussten die Anzahl und Größe der Prüfteams, der Qualifikationsgrad der Beschäftigten in diesen Prüfteams sowie die von der jeweiligen Regionaldirektion vorgegebenen quantitativen Zielwerte die Entscheidung. Die Bearbeitung schwieriger oder zeitaufwendiger Fälle wurde dadurch teilweise auf einen späteren Zeitpunkt verschoben. Dennoch erfüllten die Operativen Services die Vorgaben zu den monatlich zu erledigenden Abschlussprüfungen meistens nicht. Alle Operativen Services kamen aufgrund ihrer Erfahrung zu dem Ergebnis, dass die Bearbeitungsdauer eines Falles im Vorhinein schwer einschätzbar blieb, unabhängig von der gewählten Strategie. So

⁵³ Zentrale IT-Verfahren zur Bearbeitungsunterstützung von Arbeitgeberleistungen wie Insolvenzgeld, Kurzarbeitergeld und Saisonkurzarbeitergeld sowie Transferleistungen.

erwiesen sich auch und gerade Prüfungen bei kleinen Unternehmen häufig als sehr aufwendig. Dies galt insbesondere, wenn die Betriebe erstmalig Kurzarbeitergeld beantragt hatten und / oder Unterlagen nicht oder nicht vollständig vorlegen konnten. Die Operativen Services führten dies u. a. auf die ausgesetzten Leistungsberatungen zurück.

Die meisten der bis August 2022 durchgeführten Abschlussprüfungen hatten die Prüfteams der vier Operativen Services als Inhouse-Prüfung durchgeführt. Einige Prüfteams erhöhten den Anteil von Vor-Ort-Prüfungen bei Außendiensten im Laufe des Jahres 2022 deutlich. Sie führen die Prüfungen inzwischen überwiegend in dieser Form durch. Die Außendienste bei Vor-Ort-Prüfungen werden von den Prüfkraften geplant. Den Betrieben oder den von Ihnen bevollmächtigten Steuerberatern wird die Prüfung vorab angekündigt und die dafür benötigten Unterlagen genannt. Ein Teil der Führungs- und Fachkräfte favorisiert diese Form der Abschlussprüfung, da fehlende Unterlagen vor Ort von den Ansprechpersonen direkt nachgeliefert und auch Fragen sofort geklärt werden können. Insgesamt seien Vor-Ort-Prüfungen damit weniger zeitaufwendig als Inhouse-Prüfungen, auch weil die geprüften Unterlagen nicht in die eAkte überführt werden müssten. Die Zentrale der Bundesagentur hat bestätigt, dass bei Vor-Ort-Prüfungen zu Beweissicherungszwecken nur Unterlagen zur eAkte zu nehmen sind, soweit eine Rückforderung gezahlten Kurzarbeitergeldes auf diese Unterlagen gestützt werden soll.

3.3.1 Erkenntnisse zur Leistungsgewährung von Kurzarbeitergeld an Krankenhäuser

Bei unseren Erhebungen sichteten wir als Stichprobe auch die Daten von bundesweit 80 Krankenhäusern⁵⁴, die in den Jahren 2020 oder 2021 Kurzarbeitergeld in Höhe von rund 9,3 Mio. Euro⁵⁵ bezogen hatten. Nach unseren Erkenntnissen erhielten diese Krankenhäuser mindestens innerhalb eines Zeitraums vom 16. März 2020 bis 30. September 2020 sowohl Ausgleichszahlungen als auch konjunkturelles Kurzarbeitergeld.

Abschlussprüfungen hatten die Operativen Services bis Oktober 2022 bei 13 dieser Krankenhäuser durchgeführt. Bei den noch ausstehenden Abschlussprüfungen waren auch Betriebe, bei denen die Kurzarbeit im Jahr 2020 endete und die jeweiligen Auszahlungsbeträge für Kurzarbeitergeld zusammen mit der Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge zwischen 38 000 Euro und rund 485 000 Euro lagen. In den meisten Fällen hatten die Operativen Services noch keine Unterlagen angefordert, die für die Durchführung der Abschlussprüfung erforderlich sind. In zwei Fällen hatten die Operativen Services die Abschlussprüfungen nicht durchgeführt, obwohl ihnen die angeforderten Unterlagen seit Anfang 2021 vorlagen.

⁵⁴ Berücksichtigt wurden Betriebe, die in dem IT-Verfahren ZERBERUS der Bundesagentur mit dem Hauptwirtschaftszweig 86101 – Krankenhäuser (ohne Hochschulkliniken, Vorsorge- und Rehabilitationskliniken) erfasst waren.

⁵⁵ Kurzarbeitergeld (5,2 Mio. Euro) sowie erstattete Sozialversicherungsbeiträge (4,1 Mio. Euro).

Bei den bereits durchgeführten Abschlussprüfungen stellten wir Folgendes fest:

- In drei Fällen hatten die Operativen Services die Gewährung von Ausgleichszahlungen bei der Abschlussprüfung erkannt und die Leistungen des konjunkturellen Kurzarbeitergeldes weisungsgemäß zurückgefordert.
- In vier weiteren Fällen hatten die Operativen Services die Abschlussprüfungen durchgeführt, ohne einen möglichen Anspruch auf Ausgleichszahlungen zu prüfen und dies in der Prüfungsniederschrift zu dokumentieren.
- In den übrigen sechs Fällen ließ sich aufgrund der Prüfungsniederschriften zur Abschlussprüfung und der Dokumentation in den IT-Fachverfahren der Bundesagentur nicht zweifelsfrei erkennen, ob die Operativen Services den Anspruch auf Ausgleichszahlungen geprüft hatten. In einigen Prüfungsniederschriften war u. a. auch vermerkt, es handle sich um kein Krankenhaus. Kurzarbeitergeld wurde auch für einzelne Betriebsabteilungen gewährt, obwohl das Krankenhaus Ausgleichszahlungen erhielt. Nachweise zum Vorliegen oder Nichtvorliegen eines Anspruchs auf Ausgleichszahlungen verlangten die Operativen Services nicht. Diese waren in allen geprüften Fällen in den Unterlagen auch nicht vorhanden. Gründe, auf Nachweise zu verzichten, dokumentierten die Operativen Services nicht.

3.4 Würdigung

Angesichts der während der COVID-19-Pandemie eingeführten Verwaltungsvereinfachungen und der Tatsache, dass die Leistungen für konjunkturelle Kurzarbeit vorerst immer nur vorläufig bewilligt und ausgezahlt werden, hat die Bundesagentur richtigerweise wiederholt auf die besondere Bedeutung der Abschlussprüfungen hingewiesen. Trotz der enormen Anzahl zu erledigender Abschlussprüfungen besteht die Pflicht, die abschließenden Prüfungen sorgfältig und vollständig durchzuführen. Nur so können die Agenturen sicherstellen, dass die Ergebnisse dieser Prüfungen verlässlich und belastbar sind.

Die Bundesagentur hat in einer Vielzahl von Weisungen grundlegend geregelt, wie und was zu prüfen ist. Zum konkreten Vorgehen bei der Auswahl der Abschlussprüfungen und Festlegungen zur Reihenfolge der zu erledigenden Fälle machte sie jedoch keine Vorgaben. Daraus resultierte auch das von uns festgestellte uneinheitliche Vorgehen der Operativen Services bei der Auswahl der vorrangig durchzuführenden Abschlussprüfungen.

Für die Operativen Services stellte es eine außerordentliche Herausforderung dar, die quantitativen Vorgaben der Zentrale zur Aufgabenerledigung zu erfüllen, gegenüber den Betrieben in angemessener Zeit nach dem Ende der Kurzarbeit mit der endgültigen Entscheidung für Rechtssicherheit zu sorgen und dabei noch allen Qualitätsansprüchen gerecht zu werden. Sie haben unterschiedliche Wege eingeschlagen, die gesetzten qualitativen und quantitativen Ziele zu erreichen. Bei der Auswahl der zu erledigenden Abschlussprüfungen waren erkennbar Überlegungen zum Erreichen der zahlenmäßigen Vorgabe der monatlich zu erledigen Fälle dominant. Dies führte dazu, eher „leichte“ und damit vermeintlich schneller zu bearbeitende Vorgänge vorzuziehen. Andere Kriterien einer stärker risikoorientierten Fallauswahl, z. B. hohe Auszahlungsbeträge in einzelnen Abrechnungszeiträumen, sehr lange

Bezugsdauern, branchenspezifische Aspekte usw., erwiesen sich offensichtlich als wesentlich aufwendiger und hätten die quantitative Zielerreichung gefährdet. Den Fokus zu stark auf eine schnelle Bearbeitung der Vorgänge zu legen, birgt jedoch große Risiken für die Durchführungsqualität. Unter diesen Voraussetzungen zu erwarten, Abschlussprüfungen könnten sicherstellen, einen möglichen Leistungsmissbrauch zu erkennen, ist wenig realistisch. Dieses Risiko wird noch verstärkt, wenn Prüfkräfte mit geringer Erfahrung die Abschlussprüfungen durchführen. Werden die Abschlussprüfungen auch noch direkt in den Betrieben und nicht als sogenannte Inhouse-Prüfungen durchgeführt, fehlt aufgrund der ausbleibenden Überführung der geprüften Unterlagen in die eAkten eine revisionssichere Archivierung. Es dürfen keine Fehlanreize gesetzt werden, die einer ordnungsgemäßen Durchführung von Abschlussprüfungen entgegenstehen, nur um einen Fall schneller abschließen zu können. In diesen Fällen durch Fachaufsicht noch korrigierend oder qualitätssichernd eingreifen zu können, ist ausgeschlossen.

Unsere Feststellungen in der Stichprobe zu den bei Krankenhäusern erledigten oder noch durchzuführenden Abschlussprüfungen bestätigen diesen Eindruck. Wir haben bezweifelt, dass bei den bereits durchgeführten Abschlussprüfungen alle Sachverhalte vollständig erhoben wurden und die Ergebnisse damit belastbar sind. Wir haben auch kritisiert, dass die Operativen Services bei den Abschlussprüfungen von den Krankenhäusern keine Nachweise forderten, die belegen, ob ein Anspruch auf Ausgleichszahlungen bestand oder eben die Voraussetzungen dafür nicht vorlagen. Die ordnungsgemäße Leistungsgewährung ist somit ungeklärt, wenn ein möglicher Rückforderungstatbestand beim Kurzarbeitergeld nicht oder nur unzureichend geprüft wird.

Der weit überwiegende Teil der Abschlussprüfungen stand bei den von uns in die Stichprobe einbezogenen Krankenhäusern noch aus. Ursächlich hierfür dürfte auch sein, dass die Operativen Services die Prüfung dieser Fälle als sehr zeitintensiv einschätzen und dies zu längeren Bearbeitungszeiten führt, da zusätzlich die gesondert erlassenen Weisungen und Regelungen zu beachten sind und damit verbunden ein hoher Klärungs- und Bearbeitungsaufwand besteht.

Aufgrund der finanziellen Bedeutung haben wir der Bundesagentur empfohlen zu prüfen, ob das Verfahren in den bisherigen Weisungen ausreichend beschrieben ist oder konkreter geregelt werden muss. Die Bundesagentur muss zumindest sicherstellen, dass die Operativen Services bei den Abschlussprüfungen einheitlich vorgehen und die hierzu erlassenen Weisungen vollumfänglich beachten.

3.5 Stellungnahme der Bundesagentur

Die Bundesagentur hat zugestimmt, dass trotz der hohen Zahl zu erledigender Abschlussprüfungen die Pflicht bestehe, die abschließenden Prüfungen sorgfältig und vollständig durchzuführen. Sie hat es nicht für erforderlich gehalten, durch verbindliche Vorgaben zur Auswahl und Abarbeitung der Abschlussprüfungen die Qualität der durchgeführten Abschlussprüfungen zu steigern oder die Validität einer Produktivität zu erhöhen. Da abgesehen von den

vom § 421c SGB III erfassten Arbeitsausfällen jeder zu prüfende Arbeitsausfall aufgegriffen und eine Abschlussprüfung durchgeführt würde, sei es nicht notwendig gewesen, Regelungen für die Auswahl zu treffen. Zur Einarbeitung des für die Abschlussprüfungen neu eingestellten Personals könne es sogar von Vorteil sein, mit den vermeintlich „einfacheren“ Abschlussprüfungen zu beginnen, um Erfahrung und Routine zu gewinnen.

Sowohl Vor-Ort-Prüfungen als auch Inhouse-Prüfungen seien geeignet, qualitativ hochwertige Abschlussprüfungen vorzunehmen. Bei beiden würden die Erkenntnisse aus der Prüfung der Unterlagen in einer Prüfungsniederschrift dokumentiert. Bei Vor-Ort-Prüfungen würden geprüfte Unterlagen nach Weisungslage nur zur elektronischen Akte genommen, wenn sie eine Rückforderung begründen sollen. Bei Inhouse-Prüfungen würden aus Vereinfachungsgründen alle Dokumente übernommen. Neben den zahlungsbegründenden Unterlagen seien zwingend nur dann weitere Unterlagen zur elektronischen Akte zu nehmen, soweit sie für Streitfälle (Rückforderungen) zu Beweis Zwecken erforderlich sind. In diesen Fällen könne fachaufsichtlich korrigierend oder qualitätssichernd eingegriffen werden.

Bei den Prüfergebnissen der Stichprobe zu den Ausgleichszahlungen an Krankenhäuser hat die Bundesagentur zugestimmt, dass die Operativen Services nicht weisungskonform geprüft haben könnten und ggf. Unsicherheiten bestünden. Die Fälle aus der Stichprobe, in denen Ausgleichszahlungen nicht berücksichtigt wurden, werde sie prüfen und soweit erforderlich korrigieren lassen. Dies umfasse zunächst die Rücknahme der getroffenen Entscheidung und die Rückforderung von zu viel gezahltem Kurzarbeitergeld. Soweit erforderlich werde das Verfahren bei festgestellten Vermögensschäden durchgeführt. Zusätzlich werde sie alle bisher durchgeführten Abschlussprüfungen bei Krankenhäusern zu den Befunden des Bundesrechnungshofes prüfen lassen. Die Regionaldirektionen würden präventiv außerdem bei allen noch zu prüfenden Krankenhäusern den Prozess fachaufsichtlich begleiten.

3.6 Abschließende Würdigung

Wir halten das angekündigte Vorgehen der Bundesagentur bei der Nachprüfung der Vorgänge von Ausgleichszahlungen an Krankenhäuser für sachgerecht. Nach unseren Erkenntnissen dürfte es der Bundesagentur aufgrund der bisherigen Dokumentationspraxis in den Operativen Services allerdings allein anhand der vorliegenden Unterlagen oder den Einträgen in den Fachverfahren nicht gelingen, alle Sachverhalte ohne zusätzliche Recherchen zu prüfen und abschließend zu bewerten.

Des Weiteren nehmen wir zur Kenntnis, dass die Bundesagentur verbindliche Vorgaben zur Auswahl, Reihenfolge und Durchführungsform der Abschlussprüfungen für entbehrlich hält, da sie aus ihrer Sicht weder die Qualität noch die Zuverlässigkeit der Abschlussprüfungen verbessern. Sie vertraut den Einträgen in den Prüfungsniederschriften und hält die wenigen bei einem Teil der durchgeführten Abschlussprüfungen in den eigenen Akten archivierten Unterlagen fachaufsichtlich und qualitätssichernd für ausreichend. Daraus folgt, dass alle anderen Fälle, die keine Streitfälle sind oder in denen sich nach Prüfung der Unterlagen keine

Rückforderung ergeben hat, durch Fachaufsicht oder andere qualitätssichernde Maßnahmen nicht überprüfbar sind.

Wir halten die Herangehensweise der Bundesagentur weiterhin für unzureichend. Wir haben nach wie vor Zweifel, ob es der Bundesagentur dadurch gelingt, die ordnungsgemäße und qualitativ hochwertige Durchführung von Abschlussprüfungen sicherstellen zu können.

Wir schließen den Punkt an dieser Stelle ab, haben in unserem Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO „Konjunkturelles Kurzarbeitergeld in der COVID-19-Pandemie – Schlussfolgerungen für die Weiterentwicklung des Kriseninstrumentariums“ an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages jedoch auf diese Problematik hingewiesen.

4 Qualitätssicherung der Abschlussprüfungen unzureichend

4.1 Ausgangslage

Die Bundesagentur hat ihre Regionaldirektionen beauftragt, regelmäßig standardisierte Überprüfungen bei den ab dem zweiten Quartal 2021 durchgeführten und abgeschlossenen coronabedingten Abschlussprüfungen vorzunehmen. Dies ermögliche, Erkenntnisse zu den Bearbeitungsmängeln, Fehlerquellen und Fehlerschwerpunkten zu gewinnen. Jede Regionaldirektion soll dazu aus den im Vormonat in ihrem Bezirk durchgeführten coronabedingten Abschlussprüfungen, aber auch übergreifend Fälle aus anderen Regionaldirektionsbezirken (sog. Kreuzprüfungen), zufallsorientiert monatlich 100 Fälle auswählen und kontrollieren. Die Fälle sind anhand festgelegter Prüfkriterien und einer zentral bereitgestellten Checkliste zu überprüfen und auszuwerten. Die Erkenntnisse der Regionaldirektionen werden in der Zentrale der Bundesagentur zusammengefasst, mittels einer Risikomatrix ausgewertet und danach mit den Regionaldirektionen erörtert, damit die Erkenntnisse in die laufende Sachbearbeitung einfließen können.⁵⁶

Die Operativen Services führen ergänzend eigene Stichprobenprüfungen bei ihren Abschlussprüfungen durch. Sie selbst nutzen ein Bearbeitungsmonitoring, um sich über die aktuelle Bearbeitungssituation beim konjunkturellen Kurzarbeitergeld in ihrem Zuständigkeitsbereich zu informieren.⁵⁷ Das Monitoring soll den Führungskräften in den Operativen Services sowie den Regionaldirektionen mögliche Risiken in der quantitativen Aufgabenerledigung aufzeigen und Erkenntnisse für die Steuerung der Teams liefern. Zu den im Bearbeitungsmonitoring zu erfassenden und abgebildeten Kennzahlen gibt es Richtwerte, die neben

⁵⁶ Anlage 2 (Umsetzungskonzept) zur Weisung 202102007 vom 11. Februar 2021.

⁵⁷ Das Bearbeitungsmonitoring enthält Daten z. B. zur Anzahl neu eingegangener Anzeigen und Anträge, der durchschnittlichen Bearbeitungsdauer von Anzeigen und Anträgen, der Anzahl unerledigten Vorgänge etc.

weiteren Faktoren (z. B. Personalausstattung, Rückstandsbearbeitung, etc.) in die Risikobewertung einbezogen werden. Als qualitätsbezogene Kennzahlen definiert die Bundesagentur die Ergebnisse der Kreuzprüfungen, die Widerspruchsquote sowie den Anteil der Abschlussprüfungen mit Rückforderungen.

4.2 Mängel bei der Durchführung der Abschlussprüfungen

Die von den Operativen Services oder Regionaldirektionen vorgenommenen Überprüfungen der bundesweit durchgeführten Abschlussprüfungen zeigten Qualitätsmängel auf. Festgestellte Fehler waren dabei insbesondere den fünf von neun von der Bundesagentur definierten Fehlerkategorien⁵⁸ Vollständigkeit, Plausibilität, Berechnung des Kurzarbeitergeldes, Prävention Leistungsmissbrauch sowie Dokumentation zugeordnet. Die Quoten fehlerhafter Abschlussprüfungen lagen im Juni und Juli 2021 bei mehr als 60 %. Im Jahr 2022 lag der Anteil fehlerhafter Abschlussprüfungen zwischen rund 35 % und 40 %. Eine Gewichtung der Fehler nahm die Bundesagentur zunächst nicht vor. Ab Juli 2022 führte sie eine Risikobewertung⁵⁹ der Fehlerkategorien ein. Das Risiko für Vermögensschäden stufte sie in den beiden Fehlerkategorien Fristen und Berechnung des Kurzarbeitergeldes als hoch ein.

Im Juni 2022 waren bei den von der Bundesagentur als Stichprobe geprüften Abschlussprüfungen weiterhin mehr als ein Drittel fehlerhaft.

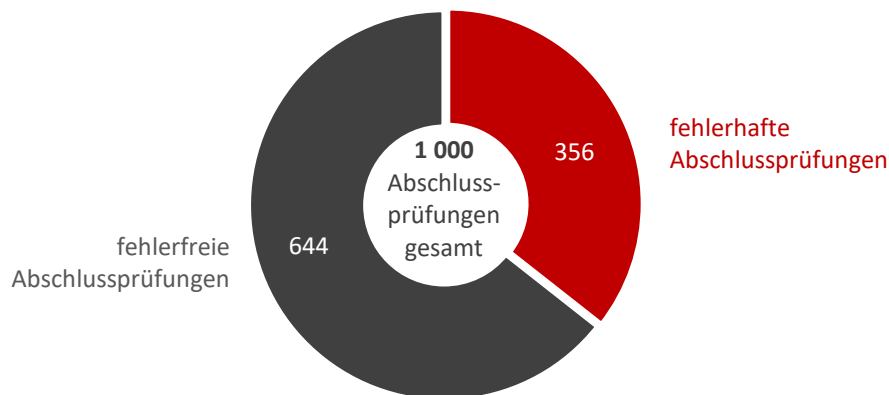
⁵⁸ Definierte Fehlerkategorien: Fristen, Vollständigkeit, Plausibilität, Mindestanforderungen, Persönliche Voraussetzungen, Berechnung Kurzarbeitergeld, Prävention / Leistungsmissbrauch, Verfahren, Dokumentation.

⁵⁹ Bewertet wird das Eintrittsrisiko für Vermögensschäden (hoch = bei über 60 % der Fehlerfälle, mittel = bei 11 % bis 60 % der Fehlerfälle, gering = bis 10 % der Fehlerfälle).

Abbildung 2

Mehr als ein Drittel der geprüften Abschlussprüfungen fehlerhaft

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



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

4.3 Ergebnisse von Abschlussprüfungen unzuverlässig

4.3.1 Rückforderung zu viel gezahlter Leistungen oftmals erforderlich

Die Bundesagentur hatte bis Juli 2022 insgesamt rund 290 000 coronabedingte Abschlussprüfungen durchgeführt. Bei 75 % der bundesweit bis dahin erledigten Abschlussprüfungen ergab die abschließende Prüfung der Operativen Services keine Änderung der vorläufig getroffenen Entscheidungen. In 58 000 Fällen und damit bei rund 20 % der durchgeführten Abschlussprüfungen wurden Leistungen von den Betrieben zurückgefordert und in 5 % der Fälle Leistungen nachgezahlt.

Die in die örtlichen Erhebungen einbezogenen Operativen Services hatten beim konjunkturellen Kurzarbeitergeld die von ihnen festgestellten Überzahlungen und Rückforderungsbeträge teilweise gesondert in Listen erfasst. Die Kriterien für die zu erfassenden Vorgänge legten sie selbst fest. Die Liste des Operativen Services A umfasste vom 1. Januar bis 13. Juli 2022 mehr als 1 200 Überzahlungen. Die Summe der zurückgeforderten Beträge betrug mehr als 2 Mio. Euro. Der Operative Service B nahm in seine Liste nur Fälle mit Rückforderungsbeträgen ab 1 000 Euro auf. Die Liste enthielt 283 Überzahlungen mit einer

Rückforderungssumme von ebenfalls rund 2 Mio. Euro. Beim Operativen Service C enthielt eine Liste nach den durchgeführten Abschlussprüfungen⁶⁰ 895 festgestellte Überzahlungen. Die Gesamtrückforderungssumme betrug hier rund 800 000 Euro. Aufgrund der unterschiedlichen Erfassungskriterien der Operativen Services differierte der durchschnittliche Überzahlungsbetrag je Rückforderungsfall sehr stark. Er lag zwischen rund 880 Euro und 7 300 Euro.

4.3.2 Abschlussprüfungen decken kaum Leistungsmissbrauch auf

Die Bundesagentur geht davon aus, dass die Operativen Services in Abschlussprüfungen mögliche Fehler bei der Anzeigen- und Antragsbearbeitung beheben und auch einen möglichen Leistungsmissbrauch erkennen, dem sie entsprechend nachgehen können. Die Verdachtsmeldungen auf Leistungsmissbrauch erfasst die Bundesagentur in einer Berichtsliste.⁶¹ Zu jedem Vorgang wird u. a. auch die jeweilige Erkenntnisquelle sowie der zu Grunde liegende Sachverhalt⁶² eingetragen. Im Juni 2021 waren bundesweit insgesamt rund 5 800 Vorgänge in dieser Liste erfasst. Bei mehr als 3 400 Vorgängen war als Erkenntnisquelle eine (anonyme) Anzeige oder ein (anonymer) Hinweis angegeben. Weitere rund 1 500 Vorgänge beruhten auf Erkenntnissen der Operativen Services aus der Antragsbearbeitung oder der laufenden Sachbearbeitung. Erkenntnisse aus Abschlussprüfungen gab es in 25 Fällen. Der Bundesrechnungshof hat sich im Jahr 2022 bereits ausführlich zu dem Vorgehen der Bundesagentur bei Verdacht auf Leistungsmissbrauch geäußert.⁶³

4.4 Würdigung

Die Bundesagentur hat zu Recht erkannt, dass sie sich um eine hohe Qualität der Abschlussprüfungen bemühen muss. Angesichts vieler neuer Beschäftigter, die kaum Erfahrung im Aufgabengebiet Kurzarbeitergeld hatten, war gerade zu Beginn mit Unsicherheiten und Fehlern bei der Bearbeitung der Abschlussprüfungen zu rechnen. Auch wenn inzwischen ein positiver Trend erkennbar ist, halten wir die Fehlerquote nach wie vor für zu hoch.

Es ist nicht auszuschließen, dass die in den Stichproben festgestellten Fehler auch in der Gesamtheit der bereits durchgeführten Abschlussprüfungen in einem vergleichbaren Ausmaß anzutreffen sind. Wir haben kritisiert, dass die Bundesagentur ihr Ziel verfehlt, durch die Abschlussprüfungen im Antrags- oder Abrechnungsverfahren aufgetretene Fehler zu erkennen und zu korrigieren. Auch dürfte es so kaum gelingen, Leistungsmissbrauch systematisch aufzudecken und zu verfolgen. Dies spiegelt sich auch in den Zahlen zu den Erkenntnisquellen

⁶⁰ Zum Stichtag 30. Juni 2022.

⁶¹ Bericht über die eingegangenen (anonymen) Anzeigen und Hinweise zu Kug-Leistungsmissbrauch, die tatsächlichen Kug-Leistungsmissbrauchsfälle sowie abgeschlossene Fälle.

⁶² Z. B. Manipulation der Arbeitszeit, überhöhtes Sollentgelt, fiktive Arbeitnehmer, Kurzarbeitergeld nicht weitergeleitet.

⁶³ Prüfungsmitteilung vom 7. Januar 2022 (Gz.: VI 4 - 2021 - 0632/2), <https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2023/kurzarbeitergeld-covid-2-volltext.html>.

bei den Verdachtsmeldungen auf Leistungsmissbrauch wider. Die hohen Fehlerquoten stellen die Validität der bisherigen Ergebnisse der Abschlussprüfungen insgesamt in Frage. Damit verbunden sind auch bedeutende finanzielle Auswirkungen nicht auszuschließen.

Die bisherigen Bemühungen der Bundesagentur zur Qualitätssicherung haben noch keine nachhaltige Wirkung entfaltet. Dies gefährdet eine rechtmäßige Leistungsgewährung. Wir haben die Bundesagentur aufgefordert, umgehend eine ordnungsgemäße Durchführung der Abschlussprüfungen sicherstellen. Dazu sollte sie schnellstmöglich weitere Schritte zur Verbesserung der Durchführungsqualität umsetzen.

4.5 Stellungnahme der Bundesagentur

Die Bundesagentur hat zugestimmt, dass die von den Regionaldirektionen vorgenommenen Überprüfungen der durchgeführten Abschlussprüfungen weiterhin viele Qualitätsmängel aufzeigen. Damit entsprächen sie nicht dem Qualitätsanspruch der Bundesagentur. Die Fehlerquote habe sich jedoch verbessert und habe im April 2023 im bundesweiten Durchschnitt bei 34,2 % gelegen. Zu berücksichtigen sei dabei, dass ein sehr strenger Prüfmaßstab festgelegt worden sei. Bei den erkannten Bearbeitungsmängeln handele es sich in der Regel um Mängel bei der Dokumentation und Datenqualität ohne nennenswerte finanzielle Auswirkungen.

Sie habe außerdem seit Ende 2020 regelmäßig in allen Formaten auf Managementebene die Bedeutung der Qualität der Abschlussprüfungen hervorgehoben. Mit den Dienststellen habe sie immer wieder die Herausforderung einer zügigen Rechtssicherheit für die Betriebe (Quantität) und einer guten und verlässlichen Qualität erörtert. Um einem möglichen Spannungsfeld zwischen Quantität und Qualität bei der Durchführung der Abschlussprüfungen entgegenzutreten, habe sie ab April 2021 einen kontinuierlichen Austausch mit den Regionaldirektionen auf Managementebene sowie auf Ebene der Fachbereiche begonnen. Ziel sei es gewesen, Fehlerschwerpunkte bei der Bearbeitung zu erkennen und daraus Erkenntnisse zu gewinnen, um ggf. notwendige Anpassungen am Qualifizierungs- oder Prüfkonzept vornehmen zu können und die Prüfaktivitäten zu verbessern.

Insgesamt sei die Summe der „finanziellen Auswirkungen im Sinne von Vermögensschäden bei den fehlerhaften Abschlussprüfungen gering“. Die Bundesagentur hat in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass Abschlussprüfungen nur eine von mehreren Erkenntnisquellen für Leistungsmissbrauch seien. Die Validität der bisherigen Ergebnisse der Abschlussprüfungen sieht sie nicht insgesamt in Frage gestellt. Dennoch werde sie mit jeder Regionaldirektion Maßnahmen und Wirkungen nochmals evaluieren.

Die Bundesagentur hält ihre bisherigen Aktivitäten bereits für geeignet, die Qualität der Abschlussprüfungen kontinuierlich und nachhaltig zu steigern. Sie hat überdies zugesichert, sie werde bei der Qualitätssicherung nicht nachlassen und die Kreuzprüfungen unverändert fortführen.

4.6 Abschließende Würdigung

Die Bundesagentur folgt den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes. Wir schließen diesen Punkt ab.

5 Fazit

Das Instrument Kurzarbeit hat sich wiederholt in wirtschaftlichen Krisensituationen bewährt. Mit dem konjunkturellen Kurzarbeitergeld soll ein vorübergehender, durch äußere Faktoren bedingter Arbeitsausfall abgefedert werden. Daran angepasst ist das komplexe und aufwendige dreistufige Verfahren mit vorläufigen Entscheidungen zu den Anzeigenprüfungen und den monatlichen Abrechnungen bis hin zu den endgültigen Entscheidungen über Leistungsansprüche, die nach Beendigung der Kurzarbeit noch zu treffen sind. Während der COVID-19-Pandemie waren jedoch so viele Betriebe und Beschäftigte wie nie zuvor von Kurzarbeit betroffen. Es hat sich abgezeichnet, dass dieses komplexe dreistufige Verfahren bei einer Krise solchen Ausmaßes an Grenzen stößt und erhebliche Schwächen aufweist.

Der Bundesagentur ist es zu Beginn der Pandemie gelungen, das Kurzarbeitergeld schnell zu bewilligen und damit die finanziellen Belastungen der von Kurzarbeit betroffenen Beschäftigten zu mildern. Durch die Gewährung von Kurzarbeitergeld konnten Arbeitsplätze gesichert und ein massiver Anstieg der Arbeitslosigkeit verhindert werden. Die massenhafte Inanspruchnahme von Kurzarbeit hat jedoch gezeigt, dass die Agenturen, trotz diverser Verfahrensvereinfachungen und einer Aufstockung des Personals, an Belastungsgrenzen gestoßen sind. Das Verfahren ist offensichtlich nicht geeignet, rechtssichere Entscheidungen in einem angemessenen Zeitrahmen endgültig zu treffen. Und die Aufgabe, die Abschlussprüfungen durchzuführen, haben die Agenturen trotz der Entlastung durch die gesetzliche Bagatellgrenze noch nicht erledigt.

Werden Krisenhilfen ohne die klare Erwartung bewilligt, dass die Rechtmäßigkeit der Zahlungen zu einem späteren Zeitpunkt zuverlässig und effektiv überprüft wird, birgt dies einen erheblichen Anreiz für die missbräuchliche Beantragung und Verwendung von öffentlichen Mitteln. Vor dem Hintergrund der Krisensituation ist zwar erklärbar, dass die Bundesagentur die o.g. Voraussetzungen nicht sofort erfüllen konnte. Mit Fortdauer der COVID-19-Pandemie ließ sich der Mangel an Planung, systematischem Vorgehen und wirksamer Qualitätssicherung jedoch immer weniger rechtfertigen. Das Vorgehen der Bundesagentur hat zu erheblichen Rückständen, zu geringen Rückforderungsergebnissen und vergleichsweise wenigen Hinweisen auf Missbrauch beigetragen.

Aus den dürftigen Ergebnissen der Abschlussprüfungen die Schlussfolgerung zu ziehen, eine sorgfältige Prüfung im Nachhinein sei teilweise oder ganz entbehrlich oder „unwirtschaftlich“, wäre schon wegen der qualitativ schlechten Datenlage verfehlt. Zudem darf man die präventive Wirkung der Abschlussprüfungen nicht vernachlässigen. Uns ist nicht bekannt, inwieweit solche Überlegungen bei der Neufassung der gesetzlichen Regelungen eine Rolle

gespielt haben. Sie sollten aber in keinem Fall Grundlage für längerfristige Überlegungen zur Ausgestaltung des Kriseninstrumentariums sein.

Insbesondere in Krisenzeiten ist ein Spannungsfeld zwischen der Notwendigkeit, finanzielle Hilfen schnell auszuzahlen, und der Verpflichtung zu rechtssicherem Handeln und zur Missbrauchsvermeidung unvermeidlich. Eine Folge dieses Spannungsfelds ist die zeitliche Trennung zwischen Bewilligungs- und Auszahlungsvorgang einerseits und nachgelagerten Prüf- und Abrechnungsschritten andererseits. Nach den Prüfungserfahrungen des Bundesrechnungshofes können diese nachgelagerten Schritte ein ordnungsmäßiges Verfahren nur dann wirksam sicherstellen, wenn sie

- bereits zu Beginn der Förderung sachgerecht vorbereitet und geplant sind,
- auf quantitativ und qualitativ ausreichende Ressourcen zurückgreifen können,
- an klaren und einheitlichen Regelungen orientiert sind,
- mit wirksamen und effizienten Prüfverfahren (ggf. mit moderner IT-Unterstützung) durchgeführt werden und
- durch eine wirksame Qualitätssicherung unterstützt werden.

Auf jeden Fall muss sichergestellt bleiben, dass die schnelle Bereitstellung von Krisenhilfen stets mit wirksamen, verlässlichen und sachgerechten nachgelagerten Prüf- und Kontrollverfahren einhergeht.

Abschlussprüfungen sind die Grundlage für eine ordnungsgemäße Leistungsgewährung, in dem die vorläufigen Entscheidungen geprüft und Leistungsansprüche endgültig festgestellt werden. Die krisenhafte Situation ist inzwischen überstanden und die Rahmenbedingungen haben sich insoweit normalisiert. Die quantitative Problematik bei den Abschlussprüfungen und damit die Belastungssituation hat sich durch die neue Regelung des § 421c SGB III bei der Bundesagentur verbessert. Allerdings sind dadurch nicht die von der Bundesagentur selbst festgestellten größeren qualitativen Defizite bei der Durchführung der Abschlussprüfungen behoben. Hier hat die Bundesagentur zugesichert, Abhilfe zu schaffen und auf eine weitere Qualitätsverbesserung hinzuwirken.

Wir schließen die Prüfung hiermit ab.

Romers

Krings

Beglaubigt: Renate Engelmann, Al'n

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.