Bundesrechnungshof

Abschließende Mitteilung

an den Vorstand der Bundesagentur für Arbeit

über die Prüfung

Konjunkturelles Kurzarbeitergeld in der Covid-19-Pandemie

Teil 2: Vorgehen der Bundesagentur für Arbeit bei Verdacht auf Leistungsmissbrauch

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 - 0632/2 4. Oktober 2022

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	6
1	Ausgangslage	9
1.1	Vereinfachter Zugang zum konjunkturellen Kurzarbeitergeld mit erweitertem Leistungsumfang während der COVID-19-Pandemie	9
1.2	Erhöhtes Risiko von Leistungsmissbrauch	11
1.3	Ziel und Ablauf der Prüfung	13
2	Bundesagentur und BMAS haben keinen vollständigen Überblick zum Leistungsmissbrauch	14
2.1	Veröffentlichte Gesamtzahl der Fälle	14
2.2	Berichtsformat der Bundesagentur zu Hinweisen und Anzeigen mit Verdacht auf Leistungsmissbrauch ungeeignet	15
2.3	Berichtsliste ist unvollständig	16
2.4	Würdigung und Empfehlungen	18
2.5	Stellungnahmen der Bundesagentur und des BMAS	18
2.6	Abschließende Würdigung	20
3	Verdachtsfälle unzureichend bearbeitet	22
3.1	Weisungen und Arbeitshilfen nicht praxisgerecht	22
3.2	Defizite in der Bearbeitung	23
3.3	Würdigung und Empfehlungen	26
3.4	Stellungnahme der Bundesagentur	27
3.5	Abschließende Würdigung	29
4	Möglichkeiten des Enterprise Fraud Management Systems bleiben ungenutzt	30
4.1	Wenige Rückmeldungen zu Prüfaufträgen	30

4.2	Würdigung und Empfehlungen	33
4.3	Stellungnahme der Bundesagentur	34
4.4	Abschließende Würdigung	35
5	Die Bundesagentur muss die Zusammenarbeit mit der Zollverwaltung intensivieren	36
5.1	Wenig Absprachen und kaum Weitergabe von Fällen	36
5.2	Würdigung und Empfehlungen	37
5.3	Stellungnahme der Bundesagentur	38
5.4	Abschließende Würdigung	38
6	Wenig schlagkräftige zentrale Task Force	39
6.1	Zentrale Task Force dient dem Informationsaustausch	39
6.2	Würdigung und Empfehlungen	41
6.3	Stellungnahme der Bundesagentur	42
6.4	Abschließende Stellungnahme	43
7	Abschließendes Fazit: Die Bundesagentur muss ihre Anstrengungen verstärken	43

Abkürzungsverzeichnis

A

Agenturen *Agenturen für Arbeit*

B

Berichtsliste *Bericht über die eingegangenen (anonymen) Anzeigen/ (anonymen) Hinweise zu (potenziellem) Kug-Leistungsmissbrauch, die tatsächlichen Kug-Leistungsmissbrauchsfälle sowie abgeschlossene Fälle*
BHO *Bundeshaushaltsordnung*
BMAS *Bundesministerium für Arbeit und Soziales*
Bundesagentur *Bundesagentur für Arbeit*
bzw. *beziehungsweise*

E

eAkte elektronische Akte
EFM *Enterprise Fraud Management*

F

Finanzkontrolle Schwarzarbeit *Finanzkontrolle Schwarzarbeit der Zollverwaltung*

G

ggf. *gegebenenfalls*
Gz. *Geschäftszeichen*

H

Haushaltsausschuss *Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages*
HZA *Hauptzollamt*

I

IT *Informationstechnik*

K

KIA *Kurzarbeitergeld, Insolvenzgeld, Altersteilzeit*
konjunkturelles Kurzarbeitergeld *Kurzarbeitergeld aus konjunkturellen Gründen*
KRM *Kundenreaktionsmanagement*

M

Mrd. *Milliarden*

N

Netzwerke *organisierte Strukturen*

O

OS *Operativer Service*
Owi *Ordnungswidrigkeit*

R

RD *Regionaldirektion*

S

s. s*iehe*
SGB III *Drittes Buch Sozialgesetzbuch*
STEP *Stammdatenerfassungs- und pflegesystem*

T

Tz. *Textziffer*

U

u. a. *unter anderem*

V

VDI *Virtual Desktop Infrastructure*
Verdachtsfälle *Verdachtsfälle auf Leistungsmissbrauch beim konjunkturellen Kurzarbeitergeld*

W

WebDAV *Web-based Distributed Authoring and Versioning*

Z

z. B. *zum Beispiel*
Zentrale *Zentrale der Bundesagentur*
ZERBERUS *Zentrale IT Verfahren zur Bearbeitungsunterstützung von Arbeitgeberleistungen wie Insolvenzgeld, Kurzarbeitergeld und Saisonkurzarbeitergeld sowie Transferleistungen*

0 Zusammenfassung

0.1 Aufgrund der besonderen Situation durch die COVID-19-Pandemie hat der Bundesgesetzgeber ab März 2020 den Zugang der Betriebe zum konjunkturellen Kurzarbeitergeld erleichtert und die Leistungen erweitert. 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. Bis einschließlich August 2022 lagen die Gesamtausgaben bei 45,4 Mrd. Euro. Der Bundesrechnungshof machte angesichts attraktiver Förderbedingungen und vereinfachter Verfahren bereits im November 2020 auf das gestiegene Risiko von Leistungsmissbrauch aufmerksam. Er empfahl der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur), ihre Bemühungen zu verstärken, um Missbrauchsfälle aufzudecken und die ordnungsgemäße Leistungserbringung sicherzustellen. Unter Berücksichtigung der Stellungnahmen der Bundesagentur und des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) stellt der Bundesrechnungshof das Prüfergebnis hiermit abschließend fest. (Tz. 1)

0.2 Nach Angaben des BMAS in den Berichten an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) gab es bis Juli 2022 insgesamt rund 8 200 Hinweise auf Leistungsmissbrauch beim pandemiebedingt erweiterten konjunkturellen Kurzarbeitergeld. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass der den Angaben zugrundeliegende Datenbestand („Berichtsliste“) unvollständig war. Darüber hinaus hat die Bundesagentur in ihrem Berichtsformat auf wesentliche Angaben verzichtet, wie die Schadenshöhe sowie die Zeitpunkte der Überprüfung und des Fallabschlusses.

Die Bundesagentur und das BMAS haben mitgeteilt, die Berichtsliste erhebe nicht den Anspruch auf Vollständigkeit. Sie haben die erfassten Zahlen dennoch für belastbar gehalten. Die Erfassung von Schadenssummen in der Berichtsliste hat die Bundesagentur abgelehnt. Sie hat zugesagt zu prüfen, wie Schadensumfänge transparent gemacht werden können.

Der Bundesrechnungshof bleibt dabei, dass die Berichtsliste unvollständig ist und nur eingeschränkte Aussagekraft hat. (Tz. 2)

0.3 Bis Juni 2021 umfasste die Berichtsliste 5 771 Verdachtsfälle. Im August 2021 war für rund die Hälfte der Fälle kein Verfahrensausgang oder keine Entscheidung dokumentiert. Soweit eine Bearbeitung erkennbar war, wies sie häufig Mängel auf. In der Mehrzahl der untersuchten Fälle prüften die Operativen Services der Bundesagentur beispielsweise nicht, ob möglicherweise überzahlte Beträge von den Betrieben zurückzufordern waren oder ein Verfahren nach dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten zu veranlassen gewesen wäre.

Die Bundesagentur hat in ihrer Stellungnahme mitgeteilt, sie gehe von Dokumentationsmängeln und Einzelfällen fehlerhafter Bearbeitung aus. Sie halte es für vertretbar, kleinere Überzahlungen erst nach der Abschlussprüfung geltend zu machen.

Während der Corona Pandemie sei insbesondere bei erstmaligen Verstößen auf die Verfolgung einer Ordnungswidrigkeit verzichtet worden.

Der Bundesrechnungshof hält es weiterhin für erforderlich, allen Hinweisen auf Leistungsmissbrauch unverzüglich nachzugehen. Auf die Verfolgung einer Ordnungswidrigkeit zu verzichten, nur weil es sich um einen erstmaligen Verstoß handelt, ist nicht akzeptabel. (Tz. 3)

0.4 Die Bundesagentur führt mit einem Enterprise Fraud Management System Datenanalysen durch, um Prozess- und Qualitätsmängel sowie Hinweise auf Leistungsmissbrauch zu identifizieren. Auffällige Fälle sollen dezentral überprüft werden. Die Bundesagentur nutzte diese Möglichkeiten nach den Ergebnissen des Bundesrechnungshofes beim konjunkturellen Kurzarbeitergeld bisher unzureichend. Bis Juni 2021 hatte der Fachbereich Enterprise Fraud Management insgesamt 1 066 Fälle als prüfwürdig oder auffällig eingestuft. Zu seinen Einzelprüfaufträgen erhielt er bis September 2021 insgesamt 94 Rückmeldungen. Der Bundesrechnungshof stellte außerdem fest, dass sich in den elektronischen Akten und Fachverfahren zu 33 von 50 zufällig ausgewählten Fällen keinerlei Hinweise fanden, ob die operativen Einheiten dem Verdacht auf Leistungsmissbrauch überhaupt nachgegangen waren.

Die Bundesagentur hat sich der Auffassung des Bundesrechnungshofes grundsätzlich angeschlossen, dass die Operativen Services den prüfwürdigen und auffälligen Prüfergebnissen kaum nachgegangen sind. Aus Sicht der Bundesagentur handelte es sich allerdings eher um einen Dokumentationsmangel.

Der Bundesrechnungshof erachtet die Arbeit des Fachbereichs Enterprise Fraud Management als wertvoll und zielführend. Deshalb ist es umso wichtiger, dass die operativen Einheiten die ihnen zugeleiteten Fälle vollständig und unverzüglich prüfen und die Ergebnisse zurückmelden. (Tz. 4)

0.5 Nach den Angaben in der Berichtsliste war die Zusammenarbeit mit der Zollverwaltung unzureichend. In der Berichtsliste waren 3 182 von 5 771 Fällen (55,1 %) mit Verdacht auf Manipulation der Arbeitszeit erfasst. Für 119 dieser Verdachtsfälle (3,7 %) trafen die Dienststellen der Bundesagentur mit dem Zoll eine Absprache „zur gemeinsamen Betriebsprüfung“, 53 (1,7 %) gaben sie an die Hauptzollämter ab.

Die Bundesagentur hat ausgeführt, sie halte die Eintragungen in der Berichtsliste für nicht geeignet, um generelle Rückschlüsse auf die Intensität der Zusammenarbeit mit den Hauptzollämtern zu ziehen.

Der Bundesrechnungshof musste davon ausgehen, dass die Berichtsliste auswertbare und zuverlässige Angaben zur Zusammenarbeit mit den Hauptzollämtern enthält. Um belastbare Erkenntnisse zu gewinnen, sollte die Bundesagentur schnellstmöglich die Berichtsliste anpassen. (Tz. 5)

0.6 Die Bundesagentur hat bei ihrer Zentrale eine Task Force eingerichtet. Gegenüber dem Haushaltsausschuss kommunizierten BMAS und Bundesagentur, diese zentrale Task Force gehe allen Hinweisen auf möglichen Leistungsmissbrauch gebündelt nach. Faktisch handelt es sich um einen Erfahrungsaustausch zwischen Zentrale und Regionaldirektionen. Die Ergebnisse wurden nach den Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes nicht überall gleichermaßen an die operativen Einheiten weitergegeben, die sich mit den konkreten Fällen von möglichem Leistungsmissbrauch befassen.

Die Bundesagentur hat dargelegt, dass zentrale Weisungen zum Leistungsmissbrauch zum Teil aus Erkenntnissen der Task Force resultierten. Sie will die Empfehlung des Bundesrechnungshofes aufgreifen und Möglichkeiten prüfen, Inhalte aus der Task Force verstärkt an alle Operativen Services zu kommunizieren. (Tz. 6)

0.7 Die Bundesagentur muss ihre Anstrengungen deutlich verstärken, um möglichen Leistungsmissbrauch beim pandemiebedingt erweiterten konjunkturellen Kurzarbeitergeld zu erkennen und zu bekämpfen. Trotz des erhöhten Risikos von Leistungsmissbrauch hat sie bisher bundesweit keinen vollständigen Überblick über die Zahl der Fälle. Welcher finanzielle Schaden durch Leistungsmissbrauch beim konjunkturellen Kurzarbeitergeld bislang entstanden ist, kann die Bundesagentur nicht zuverlässig bewerten. Das Potenzial des Fachbereichs Enterprise Fraud Management nutzt die Bundesagentur bislang nur eingeschränkt. Darüber hinaus stellt sie nicht sicher, dass die operativen Einheiten dem Verdacht auf Leistungsmissbrauch überhaupt und mit der gebotenen Sorgfalt nachgehen.

Der Bundesrechnungshof beabsichtigt, seine Erkenntnisse und Empfehlungen in einer zusammenfassenden Berichterstattung erneut aufzugreifen. An dieser Stelle schließt er das Verfahren zu Teil 2 der Prüfung ab. (Tz. 7)

1 Ausgangslage

1.1 Vereinfachter Zugang zum konjunkturellen Kurzarbeitergeld mit erweitertem Leistungsumfang 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 deren Vertretung müssen der Einführung von Kurzarbeitergeld zugestimmt haben. Die Bundesagentur leistet für den Arbeitsausfall einen Lohnersatz, der aus der Arbeitslosenversicherung finanziert wird.[2] Reichen die Mittel der Bundesagentur zur Erfüllung der Zahlungsverpflichtungen nicht aus, leistet der Bund zur Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft notwendige Liquiditätshilfen als zinslose Darlehen.[3] Kann die Bundesagentur diese Darlehen nicht zurückzuzahlen, können sie in einen Zuschuss umgewandelt werden.

Die COVID-19-Pandemie und die weitreichenden Einschränkungen des öffentlichen Lebens und der Wirtschaftsaktivitäten führten ab dem Frühjahr 2020 zu einem Ausnahmezustand auf dem Arbeitsmarkt. Mit verschiedenen Regelungen zur Gewährung von konjunkturellem Kurzarbeitergeld erweiterte der Bundesgesetzgeber ab März 2020 die Zugangsvoraussetzungen und verbesserte den Umfang der Leistungen für Unternehmen und Beschäftigte, zuletzt mit der Verordnung zur Änderung der Kurzarbeitergeldzugangsverordnung vom 15. September 2022.

Durch eine vollumfängliche Erstattung der normalerweise von den Arbeitgebern allein zu tragenden Sozialversicherungsbeiträge, eine verlängerte Bezugsdauer und aufgestockte Leistungen, die das konjunkturelle Kurzarbeitergeld ab dem vierten und achten Monat des Bezugs erhöhten, sollten die Folgen der Krise abgemildert werden.

---

1 § 96 Drittes Buch Sozialgesetzbuch (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 §§ 364 und 365 SGB III. Weitere Details enthält die Abschließende Prüfungsmitteilung „Konjunkturelles Kurzarbeitergeld in der COVID-19-Pandemie. Teil 1: Berichterstattung und Datengrundlagen des BMAS und der Bundesagentur“, Tz. 3.1 (Gz. VI 4 - 2021 - 0632 vom 26. August 2022).

Die Bundesagentur führte ab 27. März 2020 erhebliche Verfahrenserleichterungen zum konjunkturellen Kurzarbeitergeld ein:

- Der Vordruck zur Anzeige über Arbeitsausfall wurde für den Arbeitgeber vereinfacht. Einzelvertragliche Vereinbarungen mit den Beschäftigten oder Änderungskündigungen zur Einführung der Kurzarbeit mussten die Arbeitgeber nicht mehr mit der Anzeige einreichen, sondern nur zur Prüfung vorhalten.
- Die Bundesagentur prüfte die Anzeige über Arbeitsausfall ausschließlich auf Plausibilität und Vollständigkeit. Es reichte aus, wenn die Betriebe die Gründe für den Arbeitsfall in vereinfachter Form darstellten.
- Die Niederschrift der Bundesagentur zur Anzeigenprüfung entfiel vollständig.
- Eine Leistungsberatung der Betriebe zur Erläuterung der Abrechnungsmodalitäten fand nicht statt.
- Anstelle des bisherigen Antragsvordrucks für die Abrechnung des konjunkturellen Kurzarbeitergeldes führte die Bundesagentur einen Kurzantrag ein.
- Die Abschlussprüfungen wurden verschoben, bis die krisenhafte Situation beendet ist.[4]

Mit Weisung vom 23. Dezember 2020 hob die Bundesagentur zwar die Erleichterungen für die Operativen Services der Bundesagentur zur Niederschrift und Beratung wieder auf, behielt die vereinfachten Anzeige-, Antrags- und Prüfverfahren bis zum 31. Dezember 2021 jedoch weitgehend bei.[5] Mit den Regelungen zum Verfahren Kurzarbeitergeld für das Jahr 2022 lässt die Bundesagentur zu, dass die Betriebe den Kurzantrag weiterverwenden.

Die Unternehmen nutzten das Förderinstrument der konjunkturellen Kurzarbeit massiv. Noch nie zeigten so viele Betriebe konjunkturelle Kurzarbeit an wie während der COVID-19-Pandemie. Die Bundesagentur wies in ihrer Statistik zur angezeigten Kurzarbeit[6] für das Jahr 2020 rund 1,1 Millionen Anzeigen aus. Vor der COVID-19-Pandemie verzeichnete die Bundesagentur für das Jahr 2019 lediglich 15 265 Anzeigen. Die Zahl der Beschäftigten in konjunktureller Kurzarbeit erreichte im April 2020 den historischen Höchststand von rund sechs Millionen.[7]

Die Bundesagentur gab in den Jahren 2020 und 2021 für das konjunkturelle Kurzarbeitergeld und die Erstattung von Sozialversicherungsbeiträgen[8] an Arbeitgeber rund 42,3 Mrd. Euro

---

4 Bundesagentur: 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.

5 Bundesagentur: Weisung 202012024 vom 23. Dezember 2020 – Regelungen zum Verfahren Kurzarbeitergeld für das Jahr 2021. Demnach sind seit 1. April 2021 wieder Niederschriften zur Anzeigenprüfung zu erstellen. Außerdem sollen wieder Leistungsberatungen stattfinden.

6 Statistik der Bundesagentur: Angezeigte Kurzarbeit (Zeitreihe Monatszahlen) September 2021.

7 Statistik der Bundesagentur: Realisierte Kurzarbeit (hochgerechnet) - Deutschland, Länder, Regionaldirektionen, Agenturen für Arbeit und Kreise (Monatszahlen) November 2021.

8 In den Sozialversicherungsbeiträgen sind die Beiträge zur Sozialversicherung für Kurzarbeitergeld und Saison-Kurzarbeitergeld zusammengefasst.

aus.[9] Bis August 2022 kamen weitere 3,1 Mrd. Euro für konjunkturelles Kurzarbeitergeld und Sozialversicherungsbeiträge hinzu.[10]

1.2 Erhöhtes Risiko von Leistungsmissbrauch

Der Bundesgesetzgeber hatte bereits in der Wirtschafts- und Finanzkrise im Jahr 2009 die Voraussetzungen für den Bezug von Kurzarbeitergeld erleichtert und die Leistungsregelungen verbessert. Der Bundesrechnungshof stellte damals fest, dass die Sonderregelungen erhebliche Mitnahmeeffekte erleichtern. Die Agenturen für Arbeit (Agenturen) prüften die Anzeigen und die Abrechnungen von Kurzarbeit nur oberflächlich und erkannten teilweise nicht, dass Anspruchsvoraussetzungen nicht erfüllt waren oder Unternehmen Leistungen missbräuchlich beantragt hatten.[11]

Der Bundesrechnungshof prüft das konjunkturelle Kurzarbeitergeld in der COVID-19-Pandemie seit dem Jahr 2020. In einem Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO vom 11. November 2020 an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) machte er darauf aufmerksam, dass vereinfachte Verfahren das Risiko von Leistungsmissbrauch begünstigen. Von einem solchen Risiko musste umso stärker ausgegangen werden, je länger die vereinfachten Verfahren angewandt wurden und je attraktiver die Förderung war. Insbesondere die vollumfängliche Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge und das erhöhte konjunkturelle Kurzarbeitergeld ab dem vierten und achten Monat des Bezugs machten das Instrument „Kurzarbeitergeld“ nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes sehr attraktiv und damit auch anfällig für Missbrauch. Die vereinfachten Antrags- und Abrechnungsverfahren der Bundesagentur senkten die Hemmschwelle für Missbrauch weiter ab. Der Bundesrechnungshof empfahl der Bundesagentur daher, verstärkt eigene Erkenntnisse zu gewinnen, um Missbrauchsfälle aufzudecken und die ordnungsgemäße Leistungserbringung sicherzustellen.[12]

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) führte hierzu aus, es halte die Maßnahmen der Bundesagentur für geeignet, Missbrauch so weit wie möglich zu begrenzen. Zudem sei das Kurzarbeitergeld durch seine spezielle Ausgestaltung, in der die Sozialpartner gemeinsam der Einführung zustimmen müssten, für Missbrauch wenig anfällig.

In der Sitzung des Haushaltsausschusses am 11. November 2020 erläuterte der Bundesminister für Arbeit und Soziales, Anhaltspunkte für einen überproportionalen Missbrauch bei der Beantragung von konjunkturellem Kurzarbeitergeld lägen nicht vor. Bekannt gewordenen

---

9 Bundesagentur: Finanzentwicklung im Beitragshaushalt SGB III, Dezember 2020 und Dezember 2021.

10 Bundesagentur: Finanzentwicklung im Beitragshaushalt SGB III, August 2022.

11 Prüfungsmitteilungen vom 7. Januar 2010 „Anzeige und Anerkennung von Kurzarbeit“ (Gz.: VI 3 - 2009 - 1015) und vom 30. Juli 2010 „Beantragung und Abrechnung von Kurzarbeitergeld“ (Gz.: VI 3 - 2009 - 1140).

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

Einzelfällen gehe man mit dem nötigen Nachdruck nach. Darüber hinaus sagte er zu, dem Haushaltsausschuss regelmäßig zu berichten.

Seit 25. Januar 2021 legt das BMAS dem Haushaltsausschuss in einem zweimonatigen Turnus einen zwei- bis dreiseitigen Bericht über die „aktuelle Entwicklung bei der Leistungsgewährung von Kurzarbeitergeld in der Corona-Pandemie“ vor, in dem es auch auf den Leistungsmissbrauch eingeht.[13]

Zuletzt im August 2022 beschrieb das BMAS im zehnten Bericht[14] die aktuelle Entwicklung:

- Bis Juli 2022 habe es rund 8 200 Hinweise auf möglichen Leistungsmissbrauch gegeben (s. Tz. 2).
- Eine präventiv gegründete bundesweit agierende Task Force (im Folgenden: zentrale Task Force) gehe weiterhin allen Hinweisen auf möglichen Leistungsmissbrauch gebündelt nach (s. Tz. 6).
- Die zentrale Task Force stehe in regelmäßigem Austausch mit der Generalzolldirektion (s. Tz. 5).
- Die Agenturen prüften mit Hilfe von Checklisten die Anzeigen über Arbeitsausfall und Anträge auf konjunkturelles Kurzarbeitergeld, um die missbräuchliche Inanspruchnahme von konjunkturellem Kurzarbeitergeld frühzeitig aufdecken zu können.
- Der Fachbereich Enterprise Fraud Management (EFM)[15] ermittle anhand von Datenanalysen potenzielle Leistungsmissbrauchsfälle (s. Tz. 4).
- Die Bundesagentur stelle ein Kontaktformular[16] zur Verfügung, um die Mitteilung von möglichem Leistungsmissbrauch zu erleichtern (s. Tz. 2).
- In Abschlussprüfungen[17] würden die vorläufig ausgezahlten Leistungen geprüft und mögliche Fehler bei der Antragstellung und Antragsbearbeitung behoben werden.

---

13 1. Bericht (Januar 2021) vom 25. Januar 2021, Haushaltsausschussdrucksache 19/8386, 2. Bericht (März 2021) vom 8. April 2021, Haushaltsausschussdrucksache 19/8531, 3. Bericht (Mai 2021) vom 3. Juni 2021, Haushaltsausschussdrucksache 19/8717, 4. Bericht (Juli 2021) vom 11. August 2021, Haushaltsausschussdrucksache 19/8903, 5. Bericht (September 2021) vom 8. Oktober 2021, Haushaltsausschussdrucksache 19/8967, 6. Bericht (November 2021) vom 7. Dezember 2021, Hauptausschussdrucksache 20/18, 7. Bericht (Januar 2022) vom 4. März 2022, Haushaltsausschussdrucksache 20/69, 8. Bericht (März 2022) vom 20. April 2022, Haushaltsausschussdrucksache 20/283, 9. Bericht (Mai 2022) vom 16. Juni 2022, Haushaltsausschussdrucksache 20/1460 und 10. Bericht (Juli 2022) vom 11. August 2022, Haushaltsausschussdrucksache 20/1553.

14 10. Bericht (Juli 2022) vom 11. August 2022, Haushaltsausschussdrucksache 20/1553.

15 Teil der Compliancestruktur der Bundesagentur zur Bekämpfung von Betrug durch Unternehmen.

16 Zu finden auf der Internetseite der Bundesagentur: https://web.arbeitsagentur.de/portal/kontakt/de/weitere-themen/leistungsmissbrauch (zuletzt abgerufen am 14. September 2022).

17 Abschlussprüfungen sind vollumfänglich ab April 2021 zu bearbeiten. (Bundesagentur – Weisung 202102007 vom 11. Februar 2021 – Durchführung von coronabedingten Abschlussprüfungen Kurzarbeitergeld).

1.3 Ziel und Ablauf der Prüfung

Ziel der Prüfung war es festzustellen, ob die von der Bundesagentur ergriffenen Maßnahmen und angewandten Verfahren ausreichen, um Verdachtsfälle auf Leistungsmissbrauch beim konjunkturellen Kurzarbeitergeld (im Folgenden: Verdachtsfälle) zu identifizieren und aufzudecken. Zudem analysierten wir, ob die veröffentlichten Zahlen zu den Verdachtsfällen plausibel sind.

Hierzu führten wir Gespräche mit Beschäftigten der Zentrale der Bundesagentur (Zentrale) und werteten Weisungen und interne Arbeitshilfen aus. Die Regionaldirektionen befragten wir mittels Fragebogen zum Vorgehen beim Verdacht auf Leistungsmissbrauch.

Anhand einer zufälligen Auswahl von der Bundesagentur identifizierter Verdachtsfälle und Missbrauchsfälle untersuchten wir, wie die Bundesagentur bei der Bekämpfung des Leistungsmissbrauchs vorgegangen ist. Diese Erhebungen fanden über den externen VDI-Zugriff von Arbeitsplätzen des Bundesrechnungshofes aus statt.

Darüber hinaus prüften wir weitere Daten zu konkreten Verdachts- und identifizierten Missbrauchsfällen, die der Fachbereich EFM zur Verfügung gestellt hat. Zusätzlich untersuchten wir einige Fälle, bei denen Anzeigen auf einen möglichen Leistungsmissbrauch über das Kundenreaktionsmanagement (KRM) der Bundesagentur eingegangen waren.

Wir haben dem BMAS und der Bundesagentur unsere Prüfungsergebnisse am 7. Januar 2022 mitgeteilt. Das BMAS hat am 3. März 2022, die Bundesagentur am 2. März 2022 Stellung genommen.

Die Bundesagentur hat in ihrer Stellungnahme allgemein auf die besondere Situation verwiesen, die für sie mit Beginn der COVID-19-Pandemie eingetreten sei. Sie sei sich „der hohen Verantwortung für eine rechtmäßige Leistungsgewährung bewusst“ und werde „die rund eine Million Abschlussprüfungen (Stand: Januar 2022) qualitativ hochwertig bearbeiten“. Seit März 2020 befinde sich „die Bundesagentur nicht mehr im Regelgeschäft. Das Arbeiten im Krisenmodus“ werde für sie voraussichtlich noch bis ins Jahr 2023 andauern, wenn man die bereits heute anstehenden Folgearbeiten wie Abschlussprüfungen beim Kurzarbeitergeld mit einbeziehe.

Die Bundesagentur hat daher angeregt, „in der Prüfung den Kontextbezug, das Handeln der BA im – verschärften – Krisenmodus, herzustellen“. Sie hat zudem die Möglichkeit vermisst, in einem früheren Stadium – etwa in Form eines Abschlussgesprächs – etwaige Fehleinschätzungen aufzuklären und Informationslücken zu schließen.

Das BMAS hat in seiner Stellungnahme mitgeteilt, der Erfolg der Sonderregelungen sei maßgeblich auf die Leistungsfähigkeit der Bundesagentur zurückzuführen. Die Bearbeitung der bis Ende 2021 bei der Bundesagentur eingegangenen Anzeigen sowie Folgeanzeigen und fast acht Millionen Anträge auf Kurzarbeitergeld hätten zu einer massiven Mehrbelastung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter geführt.

Der Bundesrechnungshof ist sich der vielfältigen Herausforderungen, vor die die COVID-19-Pandemie die Bundesagentur in fachlicher und administrativer Hinsicht gestellt hat, bewusst. Er bewertet mit der vorliegenden Prüfungsmitteilung allerdings einen Teilaspekt der Anwendung der pandemiebedingten Regelungen zum Kurzarbeitergeld und kommt nicht zu einer umfassenden Bewertung des Gesamtzusammenhangs. Dies muss einer zusammenfassenden Berichterstattung zu dieser Thematik vorbehalten bleiben.

Sowohl Bundesagentur als auch BMAS haben im kontradiktorischen Verfahren umfassend von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, auf aus ihrer Sicht fehlerhafte Einschätzungen oder die Notwendigkeit ergänzender Informationen hinzuweisen. Diese Hinweise haben wir nachfolgend ausführlich dargestellt und bei unserer abschließenden Bewertung berücksichtigt. Das Ergebnis der Prüfung stellen wir hiermit abschließend im Sinne von § 96 Absatz 4 Satz 1 BHO fest.

Die Berichterstattung und die Datengrundlagen des BMAS und der Bundesagentur sind Gegenstand einer weiteren Abschließenden Prüfungsmitteilung vom 26. August 2022.[18] Seit Mai 2022 prüft der Bundesrechnungshof zusätzlich die Bewilligung und Abrechnung der Leistungen.[19]

2 Bundesagentur und BMAS haben keinen vollständigen Überblick zum Leistungsmissbrauch

2.1 Veröffentlichte Gesamtzahl der Fälle

Nach den Angaben des BMAS in seinen Berichten an den Haushaltsausschuss gab es bis Januar 2021 rund 3 800 Hinweise auf möglichen Leistungsmissbrauch.[20] Bis Oktober 2021 erhöhte sich die Zahl der Hinweise auf rund 6 900.[21] Das BMAS aktualisiert die Zahlen regelmäßig, zuletzt mit dem zehnten Bericht. Danach gab es bis Juli 2022 rund 8 200 Hinweise auf möglichen Leistungsmissbrauch.[22] Die hier dargestellten Prüfungserkenntnisse beziehen sich auf den Stand des sechsten Berichts.

Das BMAS führte im sechsten Bericht aus, in einer großen Zahl der Fälle hätten sich „diese Hinweise bei näherer Überprüfung nicht bestätigt“. Fälle mit begründetem Verdacht auf

---

18 Abschließende Prüfungsmitteilung „Konjunkturelles Kurzarbeitergeld in der COVID-19-Pandemie, Teil 1: Berichterstattung und Datengrundlagen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und der Bundesagentur für Arbeit“ (Gz.: VI 4 - 2021 - 0632/1).

19 Gz.: VI 4 - 2021 - 0632/3.

20 Erster Bericht (Januar 2021) vom 25. Januar 2021, Haushaltsausschussdrucksache 19/8386.

21 Sechster Bericht (November 2021) vom 7. Dezember 2021, Hauptausschussdrucksache 20/18.

22 Zehnter Bericht (Juli 2022) vom 11. August 2022, Haushaltsausschussdrucksache 20/1553.

Leistungsbetrug seien bislang „eine seltene Ausnahme“. Von März 2020 bis Oktober 2021 seien unter anderem 254 Fälle mit konkretem Betrugsverdacht von der Bundesagentur an die zuständige Staatsanwaltschaft abgegeben worden. In 75 Fällen habe die Staatsanwaltschaft oder das Gericht bislang die Ermittlungen eingestellt. Darüber hinaus seien 355 Fälle an die Hauptzollämter zur Überprüfung abgegeben worden.

Das BMAS bewertete den Leistungsmissbrauch im August 2021 im Vergleich zur historisch hohen Inanspruchnahme des konjunkturellen Kurzarbeitergeldes während der COVID-19-Pandemie als sehr gering. Handlungsbedarf zur Anpassung von Rahmenbedingungen sah es daher nicht.

Datengrundlage für die Berichte des BMAS an den Haushaltsauschuss über die Zahlen zum Leistungsmissbrauch beim konjunkturellen Kurzarbeitergeld ist eine sog. Berichtsliste der Bundesagentur.

2.2 Berichtsformat der Bundesagentur zu Hinweisen und Anzeigen mit Verdacht auf Leistungsmissbrauch ungeeignet

Im Juni 2020 führte die Bundesagentur zu Fällen mit Verdacht auf Leistungsmissbrauch beim konjunkturellen Kurzarbeitergeld eine Berichtspflicht ein. Dazu wies sie die Operativen Services ab 17. Juni 2020 bis 31. Dezember 2023 an,

- „externe Hinweise und Anzeigen auf möglichen Leistungsmissbrauch bzw. Unregelmäßigkeiten sowie
- interne Erkenntnisse bei Vorliegen von Anhaltspunkten auf Leistungsmissbrauch“

in einer Berichtsliste[23] zu erfassen.[24]

Die Bundesagentur hat für die Berichtliste ein standardisiertes Format vorgesehen. In diesem Format werden Daten folgender Kategorien erfasst:

[23] „Bericht über die eingegangenen (anonymen) Anzeigen/ (anonymen) Hinweise zu (potenziellem) Kug Leistungsmissbrauch, die tatsächlichen Kug Leistungsmissbrauchsfälle sowie abgeschlossene Fälle“. Nicht zu erfassen sind darin Saison-Kurzarbeitergeld-Fälle, Fälle mit Leistungszeiträumen sowie externe Hinweise und Anzeigen von vor dem 18. März 2020.

[24] Bundesagentur: Weisung 200617 vom 17. Juni 2020 – COVID19_GR22/EFM_Weisung_Kug-Leistungsmissbrauch_Berichtspflicht_Prüffälle_PAL98_20, Bundesagentur: Weisung 210630 vom 30. Juni 2021 – COVID19_GR22_Weisung_Verlängerung_Berichtspflicht_Kug-LMB_EFM_HZA_PAL73_21, Weisung 220701 vom 1. Juli 2022 – COVID19_GR22_Weisung_Verlängerung_der_210630_COVID19_Weisung_Verlängerung_Berichtspflicht_LMB_EFM_HZA_PAL73_21_PAL_47_22 und Bundesagentur: Erläuterungen zum Berichtsformat Leistungsmissbrauch Kug vom 30. Juni 2022.

- Administrative Daten (Kurzarbeitergeld-Kundennummer der Betriebe, Regionaldirektion, Operativer Service, Datum, Hauptwirtschaftsklasse),
- Daten zum Sachverhalt (Erkenntnisquelle nach vorgegebenen Auswahlmöglichkeiten, Sachverhalt nach verschiedenen Kategorien, konkrete Angaben zum Einzelfall werden nicht erfasst),
- Daten zum Ergebnis (Absprache mit dem Zoll, Abgabe an, Verfahrensausgang/Entscheidung) sowie
- Bemerkungen/Rückmeldung/Ergänzungen.

Angaben zu den festgestellten Schadenssummen, zum Datum der Überprüfung und zum Abschluss des Falles sind nicht vorgesehen.

Die Berichtslisten werden fortlaufend befüllt und gepflegt. Die Regionaldirektionen fassen die Berichtslisten der Operativen Services monatlich zusammen. Sie entfernen die Spalte mit der Kurzarbeitergeld-Kundennummer und übermitteln die Liste danach an die Zentrale.[25] Dort wird aus den Angaben der Regionaldirektionen eine übergreifenden Berichtsliste zusammengestellt. Diese dient auch als Informationsgrundlage für das BMAS.

Die Berichtsliste hat nach Angaben der Bundesagentur die Funktion, einen Überblick zu gewinnen, wie sich Hinweise und Anzeigen zum möglichen Leistungsmissbrauch bzw. Unregelmäßigkeiten beim konjunkturellen Kurzarbeitergeld bundesweit entwickeln.[26] Das Berichtsformat diene nicht der Nachhaltung oder der Überwachung von Arbeitsvorgängen. Es sei ferner kein Steuerungsinstrument.[27] Die Bundesagentur erklärte, für die Aufgabenerledigung der Zentrale sei es nicht wichtig, die Einzelfälle zu kennen. Sie führe daher auch keine zusätzliche Übersicht über die Fälle von vermutetem oder festgestelltem Leistungsmissbrauch mit Angaben zu den betroffenen Betrieben, konkreten Sachverhalten oder Schadenssummen.

2.3 Berichtsliste ist unvollständig

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Berichtsliste der Bundesagentur nicht alle Fälle enthielt, die durch den Fachbereich EFM, das KRM und Eingaben bekannt waren. Im Einzelnen ergab sich folgendes Bild:

- Fachbereich EFM
  Die vom Fachbereich EFM mittels Datenanalyse (s. Tz. 4) identifizierten und validierten Auffälligkeiten in den Fachverfahren und Zahlungssystemen werden den

[25] Bundesagentur: Weisung 200617_COVID19_GR22/EFM_Weisung_Kug-Leistungsmissbrauch_Berichtspflicht_Prüffälle_PAL98_20, Nummer 3.2.

[26] Bundesagentur: Weisung 200617 vom 17. Juni 2020 – COVID19_GR22/EFM_Weisung_Kug-Leistungsmissbrauch_Berichtspflicht_Prüffälle_PAL98_20.

[27] Bundesagentur: Erläuterungen zum Berichtsformat Leistungsmissbrauch Kug, Anlage zu Nr. 2.2 der Weisung 210630 vom 30. Juni 2021 – COVID19_GR22_Weisung_Verlängerung_Berichtspflicht_Kug-LMB_EFM_HZA_PAL73_21.

operativen Einheiten der Bundesagentur zur fachlichen Prüfung übermittelt. Die Fälle, in denen sich eine Missbrauchsvermutung bestätigt hat, sind in die Berichtsliste einzubeziehen.[28] Wer die Eintragungen vorzunehmen hat, ist nicht geregelt. Nach Angaben der Bundesagentur hatte der Fachbereich EFM 362 Fälle von Leistungsmissbrauch aufgedeckt.[29] In der Berichtsliste sind 234 der 362 Fälle (64,6 %) mit aufgedecktem Leistungsmissbrauch nicht enthalten.

- KRM
  Beim KRM handelt es sich um eine eigenständige Anlaufstelle für Kundinnen und Kunden, die sich mit einem Anliegen an die Bundesagentur wenden möchten. Das KRM ist bundesweit in allen Dienststellen der Bundesagentur vertreten. Die Kundenreaktionen werden von sogenannten KRM-Beauftragten unmittelbar nach Eingang in der bundesweiten KRM-IT-Anwendung erfasst.[30] Hinweise und Anzeigen zu möglichem Leistungsmissbrauch beim konjunkturellem Kurzarbeitergeld im Kontext der COVID-19-Pandemie sind parallel auch in der Berichtsliste zu erfassen.[31]

  Die Bundesagentur stellte eine exemplarische Übersicht des KRM aus der KRM-IT-Anwendung mit Anzeigen zu möglichem Leistungsmissbrauch beim konjunkturellen Kurzarbeitergeld aus allen Regionaldirektionen zur Verfügung.[32] Eine Auswertung des Bundesrechnungshofes der Anzeigen zu 20 kurzarbeitenden Betrieben ergab, dass 11 der 20 Fälle (55 %) in der Berichtsliste nicht erfasst sind.

Dem Bundesrechnungshof wurde durch eine Eingabe vom 14. Juni 2021 ein weiterer der Bundesagentur gemeldeter Fall von möglichem Leistungsmissbrauch bekannt, der weder in den Fachverfahren der Bundesagentur noch in der Berichtsliste aufgeführt ist.

Der Bundesagentur war bekannt, dass Qualitätsmängel bestanden. Sie gab an, dass sie die Eintragungen in der Berichtsliste im Februar 2021 geprüft habe. Sie kam zu dem Ergebnis, dass die Qualität der eingegebenen Daten optimiert werden müsse.[33] Die Bundesagentur veröffentlichte am 30. Juni 2021 Ausfüllhinweise.[34]

---

28 Bundesagentur: Weisung 200617 vom 17. Juni 2020 - COVID19_GR22/EFM_Weisung_Kug-Leistungsmissbrauch_Berichtspflicht_Prüffälle_PAL98_20.

29 Antwort der Bundesagentur vom 8. Juni 2021 zu den Fragen des Bundesrechnungshofes aus der E-Mail vom 28. Mai 2021.

30 Bundesagentur: Leitfaden "Kundenreaktionsmanagement in der Bundesagentur für Arbeit" vom 24. Januar 2019.

31 Bundesagentur: Weisung 200617 vom 17. Juni 2020 - COVID19_GR22/EFM_Weisung_Kug-Leistungsmissbrauch_Berichtspflicht_Prüffälle_PAL98_20.

32 Bundesagentur CF21 mittels WebDAV am 11. August 2021; Datei: „210810_Anlage_2_Stichproben_KRM.slsx“.

33 Bundesagentur: Ergebnisprotokoll zu Jour fixe (per Skype) zentrale Task Force KUG mit den Regionaldirektionen am 12. Februar 2021.

34 Bundesagentur: Erläuterungen zum Berichtsformat Leistungsmissbrauch Kug, Anlage zu Nr. 2.2 der Weisung 210630 vom 30. Juni 2021 – COVID19_GR22_Weisung_Verlängerung_Berichtspflicht_Kug-LMB_EFM_HZA_PAL73_21.

2.4 Würdigung und Empfehlungen

Die Angaben des BMAS an den Haushaltsausschuss zur Zahl der Fälle von vermutetem oder bestätigtem Leistungsmissbrauch beim pandemiebedingt erweiterten Kurzarbeitergeld sind nicht belastbar, da sie auf der unvollständigen Berichtsliste der Bundesagentur beruhen. Wir gehen auf der Grundlage unserer Feststellungen davon aus, dass die Angaben systematisch zu niedrig sind und die tatsächlichen Fallzahlen deutlich über den berichteten liegen dürften. Die Berichte des BMAS an den Haushaltsausschuss stellen somit das tatsächliche Missbrauchsgeschehen nicht umfassend dar. Sie ermöglichen keine zuverlässige Bewertung des Missbrauchsgeschehens und des dadurch verursachten Schadens.

Die Bundesagentur hat somit auch ihr erklärtes Ziel verfehlt, einen Überblick über die bundesweiten Hinweise und Anzeigen zum möglichen Leistungsmissbrauch bzw. Unregelmäßigkeiten beim konjunkturellen Kurzarbeitergeld zu gewinnen. Aus ihren eigenen Erkenntnissen zu Qualitätsmängeln bei der Datenerfassung hat sie erst mit mehrmonatiger Verzögerung Konsequenzen gezogen und die Weisungen angepasst.

Wir haben beanstandet, dass die Bundesagentur die Berichtsliste nicht als internes Steuerungsinstrument ansieht. Unverständlich ist insbesondere, dass sie in ihrem Berichtsformat auf wesentliche Angaben, wie die Schadenshöhe und die Daten der Überprüfung und des Fallabschlusses, verzichtet. Sie nimmt sich auf Ebene der Zentrale außerdem durch das weisungsgemäße Entfernen der Kundennummern der Betriebe jede Möglichkeit, Missbrauchsmustern und Schwachstellen nachzugehen. Die Bundesagentur verzichtet dadurch auf Erkenntnisse, die sie bei der Überarbeitung von Weisungen und Arbeitshilfen berücksichtigen könnte. Prüfstrategien können nicht optimiert werden; Missbrauchsfälle bleiben damit womöglich unentdeckt.

Wir haben empfohlen, die Berichtsliste um Angaben zur Schadenshöhe zu erweitern. Sowohl aus der Schadenshöhe im Einzelfall als auch aus dem entstandenen Gesamtschaden ergeben sich Notwendigkeit und Dringlichkeit weiterer Schritte. Darüber hinaus sollte die Bundesagentur die Berichtsliste nutzen, um Missbrauchsmuster zu identifizieren und daraus verbesserte Prüf- und Präventionsstrategien abzuleiten.

Die Bundesagentur muss sicherstellen, dass sie alle Fälle mit Verdacht auf Leistungsmissbrauch und festgestelltem Leistungsmissbrauch beim konjunkturellen Kurzarbeitergeld vollständig und systematisch erfasst. Nur so kann sie ein zutreffendes Bild zur Zahl der Leistungsmissbrauchsfälle erhalten und das BMAS zutreffend unterrichten. Solange dies nicht der Fall ist, sollten die Bundesagentur und das BMAS auf die eingeschränkte Aussagekraft dieser Daten hinweisen.

2.5 Stellungnahmen der Bundesagentur und des BMAS

Die Bundesagentur hat in ihrer Stellungnahme erklärt, die Ausführungen des Bundesrechnungshofes teile sie im Ergebnis nicht. Auch wenn das Berichtsformat der Bundesagentur

nicht den Anspruch auf absolute Vollständigkeit erheben dürfe, betrachte sie die von den Dienststellen berichteten Fallzahlen als durchaus belastbar. Bei der Berichterstattung der Bundesagentur an das BMAS und den Beiträgen für den regelmäßigen Bericht an den Haushaltsausschuss liege das Augenmerk vorrangig auf den Fällen, in denen sie konkrete Anhaltspunkte für Leistungsmissbrauch festgestellt und Strafanzeige erstattet habe. Im Übrigen setze Leistungsmissbrauch beim Kurzarbeitergeld überwiegend ein kollusives Zusammenwirken von Arbeitgeber und Beschäftigten voraus, sodass das Missbrauchsrisiko per se gering sei. Schließlich hat sie auf die Zahl der Anzeigen und Leistungsanträge im Verhältnis zur Anzahl von Hinweisen auf möglichen Leistungsmissbrauch verwiesen.

Zu der Berichtsliste hat die Bundesagentur klargestellt, sie definiere „Leistungsmissbrauch als bewussten oder zumindest billigend in Kauf genommenen, zumindest versuchten, Leistungsbetrug durch falsche bzw. manipulierte Angaben." Anhaltspunkte für Leistungsmissbrauch lägen vor, wenn die Prüfung des Leistungsfalles „ausreichend konkrete Indizien" hervorgebracht habe. In diesen Fällen werde von den Dienststellen Strafanzeige bei der zuständigen Staatsanwaltschaft erstattet. Der Bundesrechnungshof sei dagegen bei seinen Feststellungen in diesem Kontext davon ausgegangen, „es handle sich bei allen in der Berichtsliste erfassten Fälle um solche, in denen ein Verdacht auf Leistungsmissbrauch besteht oder bestanden habe. Diese Annahmen seien nichtzutreffend." Aus den Feststellungen des Bundesrechnungshofes gehe nicht hervor, ob unter den nicht erfassten Fällen solche mit konkreten Anhaltspunkten für Leistungsmissbrauch zu finden gewesen wären. Die Bundesagentur gehe davon aus, dass gerade solche Fälle von ihren Dienststellen besonders akribisch im Berichtsformat dokumentiert und nachgehalten worden seien. Einzelne nicht erfasste Fälle - insbesondere, wenn bereits im Zuge der Erstprüfung Leistungsmissbrauch ausgeschlossen worden sei - seien angesichts der Krisensituation und der Masse der in den Teams Kurzarbeitergeld, Insolvenzgeld, Altersteilzeit (KIA-Teams) zu bearbeitenden Fälle hinnehmbar.

Die Bundesagentur hat der Feststellung widersprochen, sie habe auf Qualitätsmängel bei der Erfassung im Berichtsformat erst mit einer mehrmonatigen Verzögerung reagiert. Das auf Excel basierte Berichtsformat habe sie kurzfristig zu Beginn der Corona Pandemie entwickelt. Die Programmierung anderer „Tools" sei zu zeitaufwändig gewesen und hätte vermeidbare Kosten verursacht. Die Bundesagentur sei von einer kurzen Dauer der Berichtspflicht ausgegangen und habe Datenqualitätsprobleme aufgrund der manuellen Erfassung daher in Kauf genommen. Die bis zur Regionaldirektionsebene erfassten Daten seien vor Erstellung des Gesamtberichts monatlich plausibilisiert worden. Erkannte Datenqualitätsmängel habe die Zentrale mit den Regionaldirektionen bilateral in verschiedenen Kommunikationsformaten thematisiert und die gesamte Task Force regelmäßig sensibilisiert. Mit der Weisung vom 30. Juni 2021 habe die Zentrale klarstellende Hinweise zur korrekten Erfassung an alle Dienststellen gegeben. Die Regionaldirektionen seien explizit zur Plausibilisierung und Qualitätssicherung der Berichte vor Versand an die Zentrale angewiesen worden.

Mit Stand Oktober 2021 seien in der Berichtsliste der Bundesagentur rund 6 900 Fälle mit Hinweisen auf möglichen Leistungsmissbrauch erfasst gewesen. Bei lediglich 254 dieser Fälle habe sich bis dahin der Hinweis zu Tatsachen mit Indizien für Leistungsmissbrauch konkretisiert. Diese Zahl sei um ein Vielfaches niedriger als vom Bundesrechnungshof angenommen

und in der Prüfungsmitteilung dargestellt. Nach Auffassung der Bundesagentur sollte der Bundesrechnungshof vor diesem Hintergrund die Prüfungsergebnisse neu bewerten. Mutmaßlich liege die tatsächliche Fallzahl etwas höher, da zum Zeitpunkt der Berichterstattung noch nicht alle erfassten Fälle über die Erstbewertung hinaus bearbeitet gewesen seien. Aus Sicht der Bundesagentur seien vorrangig Fälle mit konkretem Anfangsverdacht zu verfolgen.

Der Anregung des Bundesrechnungshofes, in zukünftige Berichte an den Haushaltsausschuss einen Hinweis auf die eingeschränkte Aussagekraft der Daten aufzunehmen, folge die Bundesagentur daher nicht.

Die Bundesagentur hat in ihrer Stellungnahme dargelegt, sie könne nicht nachvollziehen, warum die vom Bundesrechnungshof geprüften konkreten Einzelfälle nicht erfasst worden seien. Diese Fälle seien ihr nicht bekannt.

Die Empfehlung des Bundesrechnungshofes, die Berichtsliste um Angaben zur Schadenshöhe zu erweitern, will die Bundesagentur nicht aufgreifen. Die mit einem Leistungsmissbrauch einhergehenden finanziellen Schäden stünden erst nach Abschluss der Ermittlungen oder noch später fest. Zudem befürchte sie abweichende, die Aussagekraft reduzierende Interpretationen des Begriffs der “Schadenshöhe bzw. -summe” durch die erfassenden Dienststellen. Sie hat jedoch zugesagt zu prüfen, wie über den Umfang des Schadens Transparenz geschaffen werden könne.

Die Bundesagentur hat ausgeführt, sie beabsichtige weiterhin nicht, die Berichtsliste zur Identifikation von Missbrauchsmustern zu nutzen. Hierzu diene der „analytische Ansatz zur Aufdeckung von Leistungsmissbrauch des EFM“. In der Task Force würden Missbrauchsmuster zum Teil ausführlich erörtert.

Das BMAS hat sich der Argumentation der Bundesagentur angeschlossen. Die Bundesagentur habe schlüssig dargelegt, dass die Berichtsliste geeignet sei, um eine Einschätzung über die Größenordnung der Fälle zu erhalten. Das BMAS hat außerdem die Auffassung der Bundesagentur unterstützt, die Schadenshöhe nicht in der Berichtsliste aufzunehmen. „Verfrühte“ Angaben über die Schadenshöhe, die am Ende korrigiert werden müssten, könnten die Einschätzung der Gefahr von Leistungsmissbrauch verfälschen.

Das BMAS hat zudem keine Bedenken, dass die in der Bundesagentur geführte Berichtsliste über Fälle mit Hinweisen auf Leistungsmissbrauch nicht für die Feststellung von Missbrauchsmustern genutzt werde. Zur Feststellung derartiger Muster habe die Bundesagentur das EFM eingeführt.

2.6 Abschließende Würdigung

Die Bundesagentur bestätigt unsere Feststellung, dass die Berichtsliste unvollständig ist. Sie räumt ein, das Berichtsformat sei als manuell zu befüllende Excel-Tabelle nicht optimal.

Dennoch hält sie die erfassten Zahlen für belastbar. Sie begründet dies damit, das Augenmerk läge vorrangig auf Fällen, in denen sie konkrete Anhaltspunkte für Leistungsmissbrauch festgestellt habe. Die Berichte des BMAS an den Haushaltsausschuss lassen diese Fokussierung und die Einschränkungen der berichteten Zahlen jedoch nicht erkennen. Tatsächlich erweckt eine Aussage wie „gab es rund 6 900 Hinweise auf möglichen Leistungsmissbrauch“ den Eindruck auf Vollständigkeit. Unsere Beanstandungen sind somit nicht ausgeräumt.

Auch das Argument der Bundesagentur, das notwendige Zusammenwirken von Arbeitgebern und Beschäftigen verringere das Missbrauchsrisiko, überzeugt nicht. Die Beschäftigten befinden sich in einem Abhängigkeitsverhältnis zum Arbeitgeber und müssen bei Widerstand gegen die Kurzarbeit mit dem Verlust des Arbeitsplatzes rechnen. Erfahrungsgemäß zeigen Arbeitnehmende Leistungsmissbrauch erst nach ihrem Ausscheiden aus dem Arbeitsverhältnis an.

Die Bundesagentur bestätigt zwar unsere Darstellung, wie die Berichtsliste zu befüllen und zu pflegen ist. Sie unterstellt allerdings, wir hätten missverstanden, welche Fälle in der Berichtsliste zu erfassen sind und daraus falsche Schlussfolgerungen gezogen. Wir hatten aber lediglich die Weisungen der Bundesagentur aus dem Juni 2020 und 2021 zitiert, wonach sämtliche Hinweise und Anzeigen auf möglichen Leistungsmissbrauch bzw. Unregelmäßigkeiten in der Berichtsliste zu erfassen sind. Im Verfahren hat die Bundesagentur ihre eigenen Weisungen nicht beachtet und umgesetzt.

In die Berichtsliste waren weisungsgemäß alle externen Hinweise auf Leistungsmissbrauch bzw. Unregelmäßigkeiten aufzunehmen. Unseren Feststellungen widerspricht die Bundesagentur mit bloßen Vermutungen: Dass gerade Fälle mit konkreten Anhaltspunkten für Leistungsmissbrauch „besonders akribisch“ nachgehalten und dokumentiert würden, hat sie nicht belegt. Auf unsere Beobachtung, dass Fälle mit Anhaltspunkten für Leistungsmissbrauch nicht in der Liste erfasst sind, ist die Bundesagentur nicht eingegangen. Stattdessen hat sie sich auf Definitionsfragen konzentriert. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass die Weisung der Bundesagentur zur Berichtspflicht keinerlei „Erstprüfung“ bei externen Hinweisen mit Verdacht auf Leistungsmissbrauch bzw. Unregelmäßigkeiten vorsieht. Eine solche „Erstprüfung“ war auch in keinem der geprüften Fälle dokumentiert.

Auch wenn die Bundesagentur ausführt, sie habe auf Erfassungsmängel ohne Verzögerung reagiert, legt sie hierfür keine Belege vor. Regelmäßige bilaterale Gespräche zwischen Zentrale und Regionaldirektionen / Task Force stellen nicht sicher, dass alle erforderlichen Informationen zu Erfassungsmängeln die Operativen Services erreichen. Ihre Weisung hierzu hat sie erst im Juni 2021 angepasst und damit über ein Jahr nach Einführung der Sonderbedingungen beim Kurzarbeitergeld. Erst diese zentrale Weisung enthält Regeln, damit alle Mitarbeitenden die Berichtsliste einheitlich befüllen.

Dokumentationsmängel reduziert die Bundesagentur auf Einzelfälle. Von Einzelfällen kann jedoch offensichtlich nicht ausgegangen werden, wenn allein bei den 362 vom Fachbereich EFM aufgedeckten Fällen von Leistungsmissbrauch 234 (64,6 %) nicht in der Berichtsliste aufgeführt sind. Es besteht daher kein Anlass für eine Neubewertung der Prüfungsergebnisse. Warum der Bundesagentur die geprüften Einzelfälle nicht bekannt sind, erschließt

sich nicht. Wir haben ausschließlich Fälle geprüft, die in den Listen der Bundesagentur aufgeführt waren.

Wie bereits ausgeführt, fehlen in der Berichtsliste nicht nur „Einzelfälle“. Deshalb haben die Fallabweichungen aus unserer Sicht sehr wohl Einfluss auf die Gesamtbewertung des Leistungsmissbrauchs. Wir halten es weiterhin für erforderlich, dass Bundesagentur und BMAS auf die eingeschränkte Aussagekraft der Daten hinweisen.

Wir erkennen an, dass sich die Bundesagentur um mehr Transparenz zum Umfang des Schadens bemühen will. Wie sie dies umsetzen will, ist der Stellungnahme nicht zu entnehmen.

Die Stellungnahmen von BMAS und Bundesagentur lassen auch weiterhin keine systematische und vorausschauende Erfassung und Auswertung der externen Hinweise auf Leistungsmissbrauch bzw. Unregelmäßigkeiten erwarten. Unsere Beanstandungen bestehen daher fort. Wir schließen den Punkt in dieser Prüfungsmitteilung ab, beabsichtigen aber, die Thematik in einem breiteren Zusammenhang erneut aufzugreifen. Sofern sich bei der Bundesagentur oder dem BMAS neue Entwicklungen ergeben, beispielsweise zur transparenteren Kommunikation der Schadenssummen, bitten wir darum, uns unaufgefordert darüber zu informieren.

3 Verdachtsfälle unzureichend bearbeitet

3.1 Weisungen und Arbeitshilfen nicht praxisgerecht

Die Bundesagentur hat die Operativen Services verpflichtet, Auffälligkeiten in der Sachbearbeitung bei den KIA-Teams sowie Anzeigen Dritter und sonstigen Hinweisen auf möglichen Leistungsmissbrauch unverzüglich nachzugehen. Dies soll dann gelten, wenn tatsächlich ein Bezug von konjunkturellem Kurzarbeitergeld aktuell vorliege oder im fraglichen Zeitraum vorlag. Durch zügiges Handeln könne ein möglicher (Vermögens-) Schaden verringert werden. In diesem Stadium handele es sich nicht um einen Verdachtsfall, sondern um einen Anhaltspunkt für die vertiefte Sachverhaltsaufklärung.[35]

Hinweise zum konkreten Vorgehen sind nicht in einer, sondern in verschiedenen Weisungen und Arbeitshilfen zu finden. Bei der Sachverhaltsaufklärung sollten die Operativen Services beispielsweise dieselben Möglichkeiten nutzen, die es bei der Abschlussprüfung gibt (z. B. Anfordern und Auswerten von Lohnunterlagen, Arbeitszeitnachweisen)[36]. Im Einzelfall biete

[35] Bundesagentur: Weisung 200617 vom 17. Juni 2020 – COVID19_GR22/EFM_Weisung_Kug-Leistungsmissbrauch_Berichtspflicht_Prüffälle_PAL98_20, Nummer 2.1.

[36] Für die Durchführung der coronabedingten Abschlussprüfungen liegt eine Arbeitshilfe vor. Bundesagentur: Weisung 202102007 vom 11. Februar 2021 – Durchführung von coronabedingten Abschlussprüfungen Kurzarbeitergeld (Kug), Arbeitshilfe für coronabedingte Abschlussprüfungen, Stand: 15. Januar 2021.

sich auch eine Betriebsprüfung vor Ort in den Räumen des Arbeitgebers an.[37] Des Weiteren hat die Bundesagentur ein Konzept zur Verhinderung von Leistungsmissbrauch beim konjunkturellen Kurzarbeitergeld erstellt.[38]

Die verschiedenen Weisungen und Arbeitshilfen zum Thema Leistungsmissbrauch beim konjunkturellen Kurzarbeitergeld sind knapp gehalten. Es gibt keine thematisch sortierte Fundstelle für die Weisungen und Arbeitshilfen im Intranet der Bundesagentur. Sie befinden sich chronologisch sortiert unter den Weisungen und Gesetzen zum Kurzarbeitergeld.

Werden bei der Sachverhaltsaufklärung konkrete Verstöße festgestellt, die zu einer Rückforderung des Kurzarbeitergeldes führen, sei der Fall vom KIA-Team an das Team Ordnungswidrigkeit (Owi-Team) abzugeben.[39]

Die Bundesagentur hat das Personal für die Bearbeitung des konjunkturellen Kurzarbeitergeldes während der Covid-19-Pandemie erheblich aufgestockt. Dabei griff sie auch in erheblichem Maße auf Personal aus anderen Arbeitsbereichen zurück. Angesichts der außergewöhnlichen Lage mussten und müssen auch weniger mit dem konjunkturellen Kurzarbeitergeld vertraute Beschäftigte über Anzeigen und Anträge auf Kurzarbeitergeld entscheiden sowie Überprüfungen durchführen. Diese Beschäftigten hat die Bundesagentur in kurzen Qualifizierungen für die Bearbeitung geschult. Des Weiteren stellt sie im Intranet auf der Lernplattform „BA-Lernwelt“ verschiedene Selbstlernformate zum Thema Kurzarbeitergeld zur Verfügung. Ein Modul für das Erkennen und die Bearbeitung von möglichen Missbrauchsfällen ist aktuell nicht verfügbar.

Einige Regionaldirektionen merkten an, die vom Fachbereich EFM übersandten Auswertungen mit Verdachtsfällen auf Leistungsmissbrauch (s. Tz. 4) wollten sie erst zu einem späteren Zeitpunkt zusammen mit der Abschlussprüfung prüfen. Die Zentrale befürwortete diesen Ansatz fachlich.[40]

3.2 Defizite in der Bearbeitung

Alle zehn Regionaldirektionen stellten dem Bundesrechnungshof ihre Berichtslisten einschließlich der Kurzarbeitergeld-Kundennummern zur Verfügung.[41] Diese Berichtslisten

---

37 Bundesagentur: Weisung 200617 vom 17. Juni 2020 – COVID19_GR22/EFM_Weisung_Kug-Leistungsmissbrauch_Berichtspflicht_Prüffälle_PAL98_20, Nummer 2.1.1.

38 Bundesagentur: Weisung 200821vom 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.

39 Bundesagentur: Weisung 200617 vom 17. Juni 2020 – COVID19_GR22/EFM_Weisung_Kug-Leistungsmissbrauch_Berichtspflicht_Prüffälle_PAL98_20, Nummer 2.1.2.

40 Bundesagentur: Ergebnisprotokolle zu Jour Fixe (per Skype) zentrale Task Force KUG mit den Regionaldirektionen am 7. Mai 2021 und 6. August 2021.

41 Berichte über die eingegangenen (anonymen) Anzeigen/ (anonymen) Hinweise zu (potenziellem) Kug-Leistungsmissbrauch, die tatsächlichen Kug-Leistungsmissbrauchsfälle sowie abgeschlossene Fälle, übersandt bis 8. Juni 2021.

umfassten bis Anfang Juni 2021 insgesamt 5 771 Eintragungen zu möglichen Verdachtsfällen.[42] Davon war für 2 999 Fälle (52 %) kein Verfahrensausgang oder eine Entscheidung dokumentiert. Bei 544 von 4 048 Verdachtsfällen (13 %), die bis zum 31. Dezember 2020 eingegangen waren, war zum Zeitpunkt der Erhebungen des Bundesrechnungshofes aus der Berichtsliste keine weitere Bearbeitung ersichtlich.

In einer Stichprobe untersuchte der Bundesrechnungshof im dritten Quartal 2021 insgesamt 160 der 5 771 Fälle. Dabei wählte er jeweils 16 Fälle pro Regionaldirektion zufällig aus und konzentrierte sich vorrangig auf Fälle aus dem Jahr 2020.[43] Das Vorgehen in diesen Fällen vollzog der Bundesrechnungshof anhand der Eintragungen in der elektronischen Akte (e-Akte) und den Fachverfahren ZERBERUS[44] und STEP[45] nach.

- Bei 19 der 160 Fälle (12 %) war der Verfahrensausgang in der Berichtsliste zum Zeitpunkt der Erhebung noch offen.
- In 66 der 160 Fälle (41 %) stellte der Bundesrechnungshof eine unzureichende Bearbeitung fest:

  - In 26 Fällen war keine Bearbeitung erkennbar.
  - In zwölf Fällen waren die Operativen Services den Hinweisen auf Leistungsmissbrauch nicht nachgegangen. Sie hatten die Überprüfung der Fälle auf die Abschlussprüfungen verschoben.
  - In fünf Fällen war ein externer Hinweis auf möglichen Leistungsmissbrauch beim konjunkturellen Kurzarbeitergeld bei der Agentur eingegangen. Der Operative Service schrieb den Arbeitgeber an, schilderte den Verdachtssachverhalt, bat um Stellungnahme und forderte Unterlagen an. Ein Verdacht auf Leistungsmissbrauch bestätigte sich bei keinem Fall. Das Vorgehen bei einer solchen Ermittlung zeigt Beispiel 1:

Beispiel 1

Im Operativen Service ging am 24. August 2020 über das Servicecenter ein Hinweis auf möglichen Leistungsmissbrauch ein. Am 6. November 2020 schrieb der Operative Service den Betrieb mit folgendem Wortlaut an:

„In dieser Woche ist eine schriftliche anonyme Anzeige über Leistungsbetrug während des Bezuges von Kurzarbeitergeld in der Agentur für Arbeit […] eingegangen. Sie werden verstehen, dass wir dieser Anzeige nachgehen müssen. Bevor wir weitere Schritte einleiten, bitte ich Sie, eine schriftliche Stellungnahme zu den genannten Anschuldigungen abzugeben.

[42] Als Erhebungsgrundlage hat der Bundesrechnungshof die Berichtslisten der Regionaldirektionen zu einer Berichtsliste zusammengefasst.

[43] 143 Fälle aus dem Jahr 2020, 18 Fälle aus dem Jahr 2021.

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

[45] Stammdatenerfassungs- und pflegesystem.

Inhalt der Anzeige:

Der Verfasser/die Verfasserin zeigt an, dass Ihr Betrieb weiterhin Kurzarbeitergeld in einem nicht unerheblichen Umfang beantragt, obwohl die Auftragslage sich verbessert hat und die Arbeitnehmer/innen wieder regulär Vollarbeiten. Trotz Vollarbeit wird der Lohn der Arbeitnehmer/innen gekürzt und Kurzarbeitergeld ausgezahlt. Arbeitnehmer/innen werden bei einer Erkrankung immer auf Kurzarbeit gesetzt, obwohl sie für die Tage der Erkrankung laut Arbeitsplan zur Arbeit vorgesehen waren. Trotz Kurzarbeiten werden zusätzliche Arbeitnehmer/innen in den Filialen eingestellt.

Es besteht somit vom Grunde kein Anspruch auf Kurzarbeitergeld.

Ich bitte um eine schriftliche Stellungnahme zum Sachverhalt durch die Geschäftsleitung. Reichen Sie bitte dazu durch die Arbeitnehmer/innen unterschriebene Arbeitszeitnachweise und Kopien der Gehaltsabrechnungen der Monate 06/2020 und 08/2020 für folgende Filialen ein.

[…]

Bitte teilen Sie mir mit, warum Ihr Betrieb und Ihre Arbeitnehmer/innen weiterhin von einem nicht unerheblichen Arbeitsausfall betroffen sind und welche Maßnahmen Sie zur Beendigung bzw. zur Reduzierung der Kurzarbeit eingeleitet haben."

Der Betrieb reichte Korrekturanträge ein. Laut Vermerk der örtlich zuständigen Task Force (im Folgenden: regionale Task Force) Leistungsmissbrauch war ein möglicher Leistungsmissbrauch nicht ersichtlich.

- In 23 Fällen mit unzureichender Bearbeitung hatten die Operativen Services beispielsweise

    - die weitere Sachverhaltsermittlung an das Hauptzollamt abgegeben, das Ergebnis aber nicht nachgehalten,
    - in der eAkte ohne nähere Angaben vermerkt, dass ein Leistungsmissbrauch nicht vorliege,
    - nach einem eingegangenen Korrekturantrag den Missbrauchsverdacht als erledigt betrachtet,
    - Unterlagen zur Überprüfung angefordert, die Überprüfung zum Zeitpunkt unserer Erhebung aber noch nicht durchgeführt,
    - den Arbeitgeber zur Überzahlung angehört, die Rückforderung zum Zeitpunkt unserer Erhebung jedoch noch nicht durchgeführt,
    - überzahlte Leistungen zurückgefordert, den Fall jedoch nicht an das Owi-Team abgegeben, oder
    - die Hinweise auf Leistungsmissbrauch nach kursorischer Prüfung als nicht stichhaltig bewertet.

Die Operativen Services hatten in der Mehrzahl der vom Bundesrechnungshof untersuchten Fälle nicht geprüft, ob möglicherweise überzahlte Beträge zurückzufordern waren oder ein Verfahren nach dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten zu veranlassen war.

3.3 Würdigung und Empfehlungen

Wir haben beanstandet, dass die Weisungen und Arbeitshilfen zur Überprüfung von Hinweisen auf Leistungsmissbrauch nicht praxisgerecht sind. Gerade für Beschäftigte, die mit dem Thema nicht vertraut sind, sind die Arbeitshilfen unübersichtlich und schwer umsetzbar. Wären mit der Überprüfung ausschließlich erfahrene, langjährig in dem Bereich Kurzarbeit tätige Beschäftige befasst, könnten die knappen Hinweise möglicherweise genügen. Dies ist jedoch nicht der Fall. Viele Beschäftigte werden aufgrund ihrer mangelnden Erfahrung Missbrauchssachverhalte nicht erkennen und deshalb auch nicht weitergehend prüfen.

Wir haben anerkannt, dass angesichts der pandemiebedingt schwierigen Lage im Jahr 2020 zunächst die Auszahlung der Leistungen im Vordergrund stand. Dennoch darf dies nicht dazu führen, dass Hinweisen auf Leistungsmissbrauch nach mehr als einem Jahr noch gar nicht nachgegangen worden ist. Dass zum Zeitpunkt unserer Erhebung im dritten Quartal 2021 noch mehr als 50 % der Verdachtsfälle ungeprüft waren, wiegt umso schwerer, als die Berichtsliste – wie in Tz. 2 gezeigt – nur einen Teil der Verdachtsfälle enthält.

Im Interesse der Versichertengemeinschaft und der Steuerzahlenden ist es unabdingbar, dass die Bundesagentur Hinweisen auf Leistungsmissbrauch zügig nachgeht. Die Bundesagentur muss Vermögensschäden geringhalten und überzahlte Leistungen unverzüglich zurückfordern. Es reicht nicht aus, wenn die Bundesagentur Hinweisen auf Leistungsmissbrauch erst anlässlich der Abschlussprüfung nachgeht. Unter Umständen erhöht sich dadurch der Vermögensschaden durch Leistungsmissbrauch erheblich. Dies gilt vor allem, wenn Betriebe nicht mehr bestehen und Rückforderungen dadurch unmöglich werden. Zudem muss die Bundesagentur in jedem Fall prüfen, ob eine Ordnungswidrigkeit oder Straftat vorliegen könnte, und die dann erforderlichen Schritte einleiten. Dies ist auch im Sinne der Prävention unbedingt erforderlich.

Es ist weiterhin nicht hinnehmbar, dass die Operativen Services die Fälle mit Verdacht auf Leistungsmissbrauch vielfach nur unzureichend oder gar nicht bearbeitet haben. Auch haben wir es kritisch gesehen, dass sie manchen Hinweisen auf Leistungsmissbrauch nicht mit der erforderlichen Gründlichkeit nachgegangen sind. Eine gründliche Prüfung ist nicht einmal im Ansatz erkennbar, wenn der Betrieb bei einem Verdacht auf Leistungsmissbrauch über die Anzeige und deren Inhalt in Kenntnis gesetzt wird. Hier wird der Eindruck erweckt, dass weniger die Sachverhaltsaufklärung im Vordergrund stand, sondern das Interesse, den Fall schnell „vom Tisch zu bekommen“. Dass sich der Verdacht auf Leistungsmissbrauch regelmäßig nicht bestätigte, wenn die Betriebe die aufgefallenen Sachverhalte im Verfahren nachträglich korrigieren können, überrascht nicht.

Wir haben es für dringend geboten gehalten, die Bearbeitung von Verdachtsfällen erheblich zu verbessern. Dazu sollte die Bundesagentur zum einen den Beschäftigten anschauliche fallbezogene Bearbeitungshinweise geben und diese gesammelt im Intranet zur Verfügung stellen. Darüber hinaus haben wir die Erwartung geäußert, dass die Bundesagentur mit gezielter Fachaufsicht dafür sorgt, dass Bearbeitungsmängel künftig zügig aufgedeckt und abgestellt werden.

3.4 Stellungnahme der Bundesagentur

Die Bundesagentur hat mitgeteilt, sie sehe keinen besonderen Handlungsbedarf. Das praktische Vorgehen zur Überprüfung von Hinweisen auf Leistungsmissbrauch unterscheide sich nicht grundlegend von der regulären Sachbearbeitung im Aufgabengebiet Kurzarbeitergeld. Lägen Anhaltspunkte für eine missbräuchliche Inanspruchnahme vor, gebe es zum Verfahren einen fest etablierten Standard.

Die Bundesagentur habe das Risiko erkannt, dass gerade neu eingesetzte Beschäftigte Auffälligkeiten in den Unterlagen möglicherweise übersehen könnten. Sie stelle den KIA-Teams zur Fallbearbeitung zwei Checklisten zur Verfügung. Darüber hinaus hat sie auf ihre Lernplattform „BA-Lernwelt“ mit verschiedenen Selbstlernformaten zum Thema Kurzarbeitergeld verwiesen. Neu angesetzte Beschäftigte, die bei der Fallbearbeitung aufgrund der Checklisten auf Auffälligkeiten stoßen, sollten diesen Fall erfahrenen Beschäftigten vorlegen und das weitere Vorgehen absprechen. Die Nutzung der Checklisten zur Prävention von Leistungsmissbrauch sei verbindlicher Inhalt der Fachaufsicht in der laufenden Bearbeitung, aber auch im Rahmen der Abschlussprüfungen.

Das Protokoll der Task Force vom 6. August 2021 habe der Bundesrechnungshof fehlinterpretiert. Die Regionaldirektionen und die KIA-Teams hätten nicht den Auftrag, die in den vom Fachbereich EFM zur Verfügung gestellten Listen enthaltenen auffälligen Leistungsfälle durchzuprüfen. Die Listen dienten mehr als Hilfestellung zur Identifikation von Auffälligkeiten. In Fällen, in denen keine grundsätzliche missbräuchliche Inanspruchnahme des Kurzarbeitergeldes festgestellt worden sei, sei es fachlich vertretbar, diese im Rahmen der Abschlussprüfung aufzugreifen. Ein besonderer Bedarf einer Arbeitshilfe für alle Operativen Services bestehe nicht. Der Fachbereich EFM biete im Rahmen der Task Force regelmäßig Workshops an, die den Umgang mit zur Verfügung gestellten Listen zum Gegenstand hätten.

Die Bundesagentur hat dem Bundesrechnungshof zugestimmt, dass festgestellte Überzahlungen und damit in Zusammenhang stehende Rückforderungen grundsätzlich unverzüglich zu bearbeiten seien. Sie halte es jedoch für vertretbar, kleinere Überzahlungsbeträge erst bei der Abschlussprüfung geltend zu machen. Dieses Verfahren dürfte sich bei bereits bekannten Betrieben und Fällen, in denen (versuchter) Betrug ausgeschlossen werden könnte, anbieten, da das finanzielle Risiko als gering einzustufen sei. Darüber hinaus könne es in Fällen mit Anhaltspunkten für Leistungsmissbrauch erforderlich sein, eine Rückforderung aus ermittlungstaktischen Gründen zurückzustellen. Da der Bundesrechnungshof nicht näher auf

die Sachverhalte in den beanstandeten Fällen eingegangen sei, sei der Bundesagentur keine detaillierte Bewertung möglich.

Die Bundesagentur hat dem Bundesrechnungshof grundsätzlich darin zugestimmt, dass die konsequente Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten zur Prävention beitrage. In bestimmten Fällen hätten die KIA-Teams bewusst auf die Zuleitung an die OWi-Teams verzichtet. Fälle mit konkreten Indizien für Betrug seien aber weiterverfolgt worden. Bei Betrieben, die in der Corona Pandemie erstmalig Kurzarbeitergeld in Anspruch genommen hätten, sei insbesondere bei erstmaligen Verstößen auf die Verfolgung einer Ordnungswidrigkeit verzichtet worden. Eine zentrale Weisung dazu habe es nicht gegeben.

Angesichts der besonderen Arbeitsbelastung in den KIA-Teams und der zeitweise ausgedünnten Personaldecke in den OWi-Teams könne das beschriebene Vorgehen aus Sicht der Bundesagentur hingenommen werden. Die Sicherung der Bearbeitungsqualität bei der Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten durch die OWi-Teams sei Teil der Fachaufsicht in den Operativen Services.

Zu den vom Bundesrechnungshof bemängelten Defiziten in der Bearbeitung hat die Bundesagentur ausgeführt, für sie sei nicht eindeutig erkennbar, ob sich die Feststellungen ausschließlich auf den Datenstand von Anfang Juni 2021 beziehen. Je nach Sachverhalt würden erforderliche Klärungen über einen längeren Zeitraum andauern. Nicht ausgeschlossen werden könne, dass die KIA-Teams die Dokumentation in der Berichtsliste nicht immer im engen zeitlichen Zusammenhang vorgenommen oder in Einzelfällen sogar vergessen hätten. Dass aus der Berichtsliste keine Bearbeitung ersichtlich war, sei keinesfalls damit gleichzusetzen, dass dem fraglichen Hinweis noch nicht nachgegangen worden sei. Die Regionaldirektionen hätten bestätigt, dass eingehende Anzeigen bzw. Hinweise auf möglichen Leistungsmissbrauch mit oberster Priorität behandelt würden und umgehend zumindest eine Erstprüfung erfolge.

Warum in den 19 Fällen der Stichprobe des Bundesrechnungshofes der Verfahrensausgang in der Berichtsliste noch offen war, könne die Bundesagentur nicht nachvollziehen, weil ihr die Falldaten nicht bekannt gewesen seien. Den Feststellungen des Bundesrechnungshofes sei nicht zu entnehmen, ob der Fall in den zur Prüfung herangezogenen IT-Fachverfahren bereits als abgeschlossen geführt wurde. Daher gehe die Bundesagentur von einem Dokumentationsmangel in der Berichtsliste aus. Die Quote von 12 % der geprüften Fälle ohne Verfahrensausgang hat die Bundesagentur mit Verweis auf die besondere Krisensituation und den vermuteten Dokumentationsmangel als hinnehmbar bewertet. Die Bundesagentur hat dem Bundesrechnungshof zugestimmt, dass jedem Hinweis konsequent nachgegangen werden müsse. Eine fehlende Dokumentation stelle ohne Zweifel einen Mangel in der Bearbeitungsqualität dar, sei aber nicht mit einer fehlenden Erstbewertung gleichzusetzen.

Die Bundesagentur hat in ihrer Stellungnahme bestätigt, das vom Bundesrechnungshof dargestellte Einzelfallbeispiel einer Sachverhaltsaufklärung könne den Eindruck erwecken, die Bundesagentur habe nicht das nötige Interesse, Leistungsmissbrauch aufzudecken. Den Arbeitgeber zum Sachverhalt anzuhören, wie es in dem Beispiel erfolgt ist, sei allerdings grundsätzlich üblich. Dies treffe auch für das Einreichen von nachträglichen Korrekturen zu.

„Geschickter“ wäre es nach Auffassung der Bundesagentur gewesen, den Arbeitgeber ohne Hinweis auf die eingegangene Anzeige um Vorlage der Unterlagen zu bitten. Da der Bundesrechnungshof diese Feststellung aber in nur 5 von 160 geprüften Fällen gemacht hätte, gehe die Bundesagentur davon aus, dass es sich um „bedauerliche Einzelfälle“ gehandelt habe.

Die Feststellungen des Bundesrechnungshofes seien vor dem Hintergrund der pandemiebedingten Ausnahmesituation zu bewerten und im Ergebnis zu relativieren. Nicht tolerabel ist es aus Sicht der Bundesagentur allerdings, wenn Hinweisen auf möglichen Leistungsmissbrauch über einen unvertretbaren Zeitraum von mehreren Monaten nicht nachgegangen werde. Dem könne auch mit einer Arbeitshilfe nicht entgegengewirkt werden. Der Empfehlung des Bundesrechnungshofes will die Bundesagentur daher nicht folgen. Sie hat jedoch zugesagt, mit Bezug auf die in Tz. 3.2 vom Bundesrechnungshof angesprochenen Sachverhalte zu prüfen, inwieweit Klarstellungen oder Ergänzungen in den Weisungen erforderlich sind.

3.5 Abschließende Würdigung

Die Stellungnahme der Bundesagentur überzeugt nicht. Auf die konkreten Beanstandungen geht sie kaum ein und reduziert alle erkennbaren Bearbeitungsdefizite auf „bedauerliche Einzelfälle“. Sie ist nicht darauf eingegangen, ob sie beispielsweise für neue und unerfahrene Beschäftigte anschauliche fallbezogene Bearbeitungshinweise zu Verfügung stellen will. Neuen Beschäftigten sind etablierte Verfahren aus der regulären Sachbearbeitung bei missbräuchlicher Inanspruchnahme von Leistungen unbekannt. Der Verweis auf die reguläre Sachbearbeitung hilft hier also nicht weiter. Checklisten können dabei helfen, Auffälligkeiten in Antragsunterlagen zu identifizieren. Sie erklären jedoch nicht, wie Hinweise auf Leistungsmissbrauch zu überprüfen sind. Wir halten es daher nach wie vor für zweckmäßig, den Beschäftigten anhand fallbezogener Bearbeitungshinweise aufzuzeigen, wie Auffälligkeiten konkret nachgegangen werden soll.

Warum die vom Fachbereich EFM bereitgestellten Listen mit auffälligen Fällen nach Darstellung der Bundesagentur nicht zur Prüfung, sondern lediglich als Hilfestellung verwendet werden, lässt die Stellungnahme der Bundesagentur offen.

Die Stellungnahme hat den Eindruck erhärtet, dass sich in den Dienststellen eigene Verfahren, abseits der Weisungen, zum Umgang mit festgestellten Überzahlungen etabliert haben. Wir halten es nicht für angemessen, festgestellte Überzahlungen erst nach einer Abschlussprüfung geltend zu machen, da sich Vermögensschäden durch Leistungsmissbrauch erheblich erhöhen können. Die Annahme der Bundesagentur, bei bekannten Betrieben sei ein finanzielles Risiko als gering einzustufen, ist spekulativ und wird von der Bundesagentur nicht belegt. Es darf nicht im persönlichen Ermessen der einzelnen Beschäftigten liegen, wann und wie Überzahlungen zu verfolgen sind. Darüber hinaus ist nicht hinnehmbar, dass die KIA-Teams darauf verzichtet haben, Fälle an die OWi-Teams weiterzuleiten. Auf die Verfolgung einer Ordnungswidrigkeit zu verzichten, nur weil es sich um einen erstmaligen Verstoß handelt, halten wir für nicht akzeptabel. Dem allgemeinen Interesse an einer Vermeidung

missbräuchlicher Inanspruchnahmen öffentlicher Mittel wird dies nicht gerecht. Sollte dieses Verfahren öffentlich bekannt werden, dürfte im Gegenteil die Hemmschwelle für Leistungsmissbrauch erheblich sinken.

Die Bundesagentur bestätigt, dass das beanstandete Vorgehen bei der Sachverhaltsermittlung gängiges Verfahren ist. Auf die fallbezogenen Feststellungen geht die Bundesagentur nicht ein. Wir haben nicht nur die Eintragungen in der Berichtsliste ausgewertet, sondern alle 160 ausgewählten Fälle anhand der Einträge in der e-Akte und den IT-Fachverfahren ZERBERUS und STEP nachvollzogen. Unsere Beanstandungen beziehen sich auf die konkrete Fallbearbeitung, nicht auf Dokumentationsmängel in der Berichtsliste.

Die Bundesagentur übersieht zudem in ihrer Schlussbewertung, dass gut ein Drittel der geprüften Fälle ohne Verfahrensausgang blieben. Zusätzlich zu den 19 Fällen mit offenem Verfahrensausgang, war in 26 Fällen keine Bearbeitung erkennbar und in 12 Fällen war die Bearbeitung bis zur Abschlussprüfung verschoben worden. Insgesamt sind 57 von 160 Fällen (35,6 %) ohne Ergebnis und damit wesentlich mehr, als die Bundesagentur einräumt.

Die Bundesagentur kann mit ihren Vermutungen zu den Ursachen der Defizite den Eindruck nicht entkräften, dass ihr Interesse an der Aufdeckung und Verfolgung von Leistungsmissbrauch hinter anderen im Zusammenhang mit der Gewährung des Kurzarbeitergelds wahrzunehmenden Aufgaben in den Hintergrund tritt. Wir halten es demgegenüber weiterhin für erforderlich, allen Hinweisen auf Leistungsmissbrauch unverzüglich nachzugehen. Auch im „Krisenmodus“ ist die hohe Zahl unbearbeiteter Fälle mit Hinweisen auf Leistungsmissbrauch nicht akzeptabel. Darüber hinaus erwarten wir, dass die Bundesagentur mit gezielter Fachaufsicht dafür sorgt, Bearbeitungsmängel beim Erkennen und Verfolgen von Verdachtsfällen künftig zügig aufzudecken und abzustellen.

Wir werden den hier angesprochenen Punkten in einem weiteren Teil unserer Prüfung weiter nachgehen. In diesem Prüfungsverfahren schließen wir die Textziffer ab.

4 Möglichkeiten des Enterprise Fraud Management Systems bleiben ungenutzt

4.1 Wenige Rückmeldungen zu Prüfaufträgen

Die Bundesagentur analysiert ihre Auszahlungsvorgänge systematisch in Form eines Enterprise Fraud Management Systems. Sie führt seit Ende 2016 „IT-verfahrensübergreifende Datenanalysen zur Überprüfung von Prozess- und Qualitätsmängeln und zur Aufdeckung von dolosen Handlungen durch“. Dazu nutzt sie u. a. Daten aus den Fachverfahren. EFM soll neben anderen Einheiten eine „Quelle zur Aufdeckung von dolosen Handlungen und Vermögensschäden“ sein. EFM „stellt unterstützende Leistungen (Auswertungen) zur

Sachverhaltsaufklärung bereit, nimmt aber selbst keine Korrekturen vor. Dies liegt alleinig im Verantwortungsbereich der zuständigen Dienststelle.“[46]

Nach Darstellung der Bundesagentur hatte sich bis zum Beginn der COVID-19-Pandemie eine Analyse der Auszahlungen des Kurzarbeitergeldes für den Fachbereich EFM noch nicht aufgedrängt. Die ersten Analysekonzepte seien Ende März 2020 vorgestellt worden.

Im Juni 2020 wies die Bundesagentur an, dass die vom Fachbereich EFM monatlich ermittelten auffälligen Fallkonstellationen den zuständigen Operativen Services in Form von Einzelprüfaufträgen zur Prüfung übersandt werden. Das Ergebnis der Prüfung haben diese im entsprechenden Einzelprüfauftrag zu dokumentieren und bis zum Monatsende an den Fachbereich EFM, ihre Regionaldirektion sowie an die Zentrale[47] zu übermitteln.[48]

Am 27. November 2020 stellte der Fachbereich EFM seine Aktivitäten der zentralen Task Force (s. Tz. 6) vor: „Die Ergebnisse sollen die Arbeit bei den RD und OS bezüglich des Leistungsmissbrauchs bei KUG unterstützen und ggf. erleichtern. Nur Fälle mit einer hohen Wahrscheinlichkeit zum Leistungsmissbrauch werden an die RD/Fläche zur Prüfung weitergegeben. (…) Aktuell kommuniziert EFM entsprechend der Weisung direkt mit den OS, aber nicht mit den RD. Dies soll angepasst werden bzw. der künftige Prozess gemeinsam überlegt werden. Dazu zählt auch die Vernetzung zwischen den RD und der Task Force KUG der Zentrale.“[49] Im Dezember 2020 teilte der Fachbereichs EFM der Task Force mit, zukünftig werde er die auffälligen Fallkonstellationen nicht mehr an die Operativen Services, sondern an die Task Force übergeben.

Der Fachbereich EFM erläuterte dem Bundesrechnungshof sein mehrstufiges Verfahren: Wenn sich bei der Vorprüfung der Daten Anhaltspunkte für organisierte Strukturen (Netzwerke) ergeben, werde eine umfassende Einzelfallprüfung vorgenommen. Die weitere Verfolgung der Auffälligkeit werde mit der operativen Einheit sowie ggf. weiteren Fachbereichen abgestimmt. Fänden sich keine Anhaltspunkte für organisierte Strukturen, würden die festgestellten Auffälligkeiten in einem Prüfauftrag an die operative Einheit versandt. Alle Prüfergebnisse seien nachzuhalten und zu dokumentieren.

Ab 1. Juli 2021 regelte die Bundesagentur: „Auffällige Fallkonstellationen werden in Form von Einzelprüfaufträgen per Tauschablage an die regionalen Ansprechpersonen der Task Force übermittelt. Das Ergebnis der Prüfung (…) ist grundsätzlich innerhalb von sechs Wochen an EFM zurück zu übermitteln. Es ist organisatorisch sicherzustellen, dass die Prüfung der übermittelten Auffälligkeiten durch eine nicht an der Bearbeitung des

---

[46] Bundesagentur: Weisung 201612026 vom 20. Dezember 2016 – Enterprise Frau Management (EFM) in der BA – Aufdeckung von Anomalien im Zahlungsverkehr.

[47] Organisationsbereiche „Geldleistungen und Recht SGB III“ (GR 2) und „Qualitätssicherung, Umsetzung, Beratung“ (QUB).

[48] Bundesagentur: Weisung 200617 vom 17. Juni 2020 – COVID19_GR22/EFM_Weisung_Kug-Leistungsmissbrauch_Berichtspflicht_Prüffälle_PAL98_20.

[49] Bundesagentur: Protokoll zur Auftaktbesprechung (per Skype) zentrale Task Force KUG mit den Regionaldirektionen am 27. November 2020.

Leistungsfalls beteiligte Person erfolgt. Die übermittelten Prüfergebnisse werden zur Optimierung der bestehenden Analysemethoden ausgewertet. (…) Fälle, in denen sich eine Missbrauchsvermutung bestätigt hat, sind im Regelverfahren weiterzuverfolgen (…)."[50] Die direkte Weitergabe von auffälligen Fallkonstellationen an die Operativen Services ist in der Weisung nicht mehr vorgesehen.

Die Bundesagentur erläuterte dem Bundesrechnungshof, dass seit Januar 2021 erste belastbare Datenanalysen im größeren Umfang für die Zeit ab März 2020 möglich seien.[51] Sie stellte auf wiederholte Nachfrage Prüfergebnisse des Fachbereichs EFM zur Verfügung.

Danach stufte der Fachbereich EFM in den Jahren 2020 und 2021 insgesamt 1 066 Fälle als prüfwürdig oder auffällig ein (s. Tabelle 1).[52]

- Als „prüfwürdig" bezeichnet die Bundesagentur Fälle, bei denen die maschinellen Analysen „eine Auffälligkeit ergeben haben, welche im Rahmen der im Fachbereich EFM durchgeführten Vorprüfung weder bestätigt noch entkräftet werden konnte". Diese Fälle werden zur Prüfung an die operativen Einheiten versandt.
- Als „auffällig" bezeichnet die Bundesagentur Fälle, bei denen die automatisierten Datenabgleiche „eine Auffälligkeit ergeben haben, die durch eine im Fachbereich EFM durchgeführte Vorprüfung eindeutige Anhaltspunkte für potenziellen Leistungsmissbrauch bzw. fehlerhafte Bearbeitungen aufweist." Diese Fälle werden entweder mit entsprechenden Hinweisen „zur weiteren Verwendung" an die operativen Einheiten versandt oder gemeinsam mit operativen Einheiten weiterverfolgt (insbesondere Netzwerke).

Tabelle 1

Ergebnisse der Datenanalysen des Fachbereichs EFM

Zeitraum	Zahl der Fälle		
	prüfwürdig	auffällig	Summe
4/2020 – 12/2020	668	162	**830**
1/2021 – 5/2021	118	118	**236**
Summe	**786**	**280**	**1066**

Quelle: Fachbereich EFM – Aufgaben und Arbeitsweise, Antwort an den Bundesrechnungshof vom 8. Juni 2021.

Der Fachbereich EFM erhielt zu seinen Einzelprüfaufträgen für das Jahr 2020 an „operative Einheiten" 70 Rückmeldungen.[53] Für das Jahr 2021 waren es 24 Rückmeldungen.

---

[50] Bundesagentur: Weisung 210630 vom 30. Juni 2021 – COVID19_GR22_Weisung_Verlängerung_Berichtspflicht_Kug-LMB_EFM_HZA_PAL73_21.

[51] Telefonkonferenz mit der Bundesagentur am 5. Mai 2021.

[52] Hier und im folgenden Abschnitt: Antwort der Bundesagentur vom 8. Juni 2021 zu den Fragen des Bundesrechnungshofes aus der E-Mail vom 28. Mai 2021.

[53] Bundesagentur: E-Mail GR22 vom 27. Oktober 2021 (Stand: 30. September 2021). Ein Querbezug zu den Ergebnissen der Datenanalysen in Tabelle 1 kann nicht hergestellt werden. Die Zahl der Einzelprüfaufträge hat die Bundesagentur dem Bundesrechnungshof nicht mitgeteilt.

Bei 11 der 24 Rückmeldungen habe sich das Ergebnis der Vorprüfung bestätigt. Darin läge eine Bestätigung der durch den Fachbereich EFM vorgenommenen Einschätzung. Der Erkenntnisgewinn aus den bisher zurückgemeldeten Prüfergebnissen sei aufgrund der niedrigen Fallzahlen noch nicht ausreichend, um konkrete Schlussfolgerungen für die den Prüffällen zugrundeliegenden Analysen und Auswertungen ziehen zu können.[54]

Der Fachbereich EFM hatte dem Bundesrechnungshof 362 Fälle genannt, in denen er nach eigenen Angaben Leistungsmissbrauch aufgedeckt hatte (s. Tz. 2.3). Der Bundesrechnungshof untersuchte davon bei 50 zufällig ausgewählten Fällen, ob und wie die Prüfung in den eAkten und Fachverfahren ZERBERUS sowie STEP dokumentiert wurde. In 33 der untersuchten 50 Fälle (66 %) fanden sich zum Zeitpunkt der Erhebungen keine Hinweise auf Überprüfung des Leistungsmissbrauchs in eAkten und Fachverfahren.

4.2 Würdigung und Empfehlungen

Die Auswertungsmöglichkeiten des Fachbereichs EFM bieten der Bundesagentur eine wichtige Erkenntnisquelle für Fälle von Leistungsmissbrauch beim konjunkturellen Kurzarbeitergeld. Die Bundesagentur hat dieses Potenzial allerdings bislang nur unzureichend genutzt. Es ist nicht akzeptabel, dass sie den wenigen prüfwürdigen und auffälligen Prüfergebnissen kaum nachgeht. Dies gilt umso mehr, als sich in knapp der Hälfte der überprüften 24 Fälle das Ergebnis der Vorprüfung bestätigte. Die Bundesagentur konnte dadurch keine Erkenntnisse gewinnen, um Leistungsmissbrauch aufzudecken oder zu verhindern. Wir haben kritisiert, dass 18 Monate, nachdem der Fachbereich EFM Analysekonzepte vorgelegt hatte, noch immer keine wesentlichen Verbesserungen erkennbar waren.

Die Bundesagentur hat es außerdem zugelassen, dass die Operativen Services die Weisung von Juni 2020 nicht beachteten und die vom Fachbereich EFM identifizierten „auffälligen Fallkonstellationen“ nicht prüften. Obwohl sie auf die besondere Bedeutung der Rückmeldungen hinwies, standen den insgesamt 1 066 prüfwürdigen und auffälligen Fällen bis 30. September 2021 lediglich 94 Rückmeldungen gegenüber. Wir haben beanstandet, dass die Bundesagentur keine erkennbaren Aktivitäten entwickelt hat, um die Zahl der Rückmeldungen zu erhöhen. Es blieb zudem völlig unklar, ob die auffälligen Fallkonstellationen überhaupt geprüft worden waren, da zu dem vom Fachbereich EFM aufgedeckten Leistungsmissbrauch weder in eAkten noch in den Fachverfahren Prüfungen und Prüfergebnisse dokumentiert waren.

Obwohl allein Fachkräfte des Operativen Services den notwendigen fachlichen Hintergrund haben, um auffällige Fallkonstellationen zu prüfen, verzichtete die Bundesagentur bereits im Dezember 2020 auf die direkte Weitergabe an sie. Sie schaltete mit der zentralen Task Force eine weitere Bearbeitungsebene dazwischen. Wir haben auf das Risiko hingewiesen, dass sich der Aufklärungsprozess weiter verzögert.

[54] Antwort der Bundesagentur GR22 vom 10. August 2021 zu den Fragen des Bundesrechnungshofes aus der E-Mail vom 12. Juli 2021 (Datenstand: 30. Juni 2021).

Wir haben der Bundesagentur empfohlen, die Möglichkeiten des Fachbereichs EFM verstärkt und konsequent zu nutzen. Die Auswertung der Erkenntnisse muss sie deutlich stärken und beschleunigen.

Der Bundesrechnungshof hat der Bundesagentur weiterhin empfohlen,

- alle auffälligen Fallkonstellationen unverzüglich zu prüfen.
- sicherzustellen, dass die Prüfungen und deren Ergebnisse in eAkten und Fachverfahren dokumentiert werden.
- sicherzustellen, dass der Fachbereich EFM die Rückmeldungen für seine Auswertungen erhält. Dies ist nachzuhalten und zu evaluieren.
- zu prüfen, ob ggf. weitere technische Möglichkeiten entwickelt werden können, um Leistungsmissbrauch beim konjunkturellen Kurzarbeitergeld aufzudecken.
- die Möglichkeiten des Enterprise Fraud Management Systems auch nach Ende der COVID-19-Pandemie zur Analyse der Auszahlungen des Kurzarbeitergeldes zu nutzen.

4.3 Stellungnahme der Bundesagentur

Die Bundesagentur hat in ihrer Stellungnahme ausgeführt, sie teile grundsätzlich die Auffassung des Bundesrechnungshofes, dass die Operativen Services den wenigen prüfwürdigen und auffälligen Prüfergebnissen kaum nachgehen. Die Fallprüfungen der Regionaldirektionen/Operativen Services könnten jedoch nicht immer zeitnah abgeschlossen werden. Zudem ließen sich technisch ermittelte Prüffälle nicht in jedem Fall durch eine konkrete Fallprüfung der Operativen Services bestätigen. In den dargestellten Fällen vermute die Bundesagentur, dass Rückmeldungen an den Fachbereich EFM nicht erfolgt seien. Der Bundesrechnungshof stelle in seinem Prüfbericht nicht erfolgte Rückmeldungen an den Fachbereich EFM einer nicht erfolgten Fallprüfung gleich. Aus Sicht der Bundesagentur handele es sich allerdings eher um einen Dokumentationsmangel. Den Regionaldirektionen vom Fachbereich EFM zugeleitete Einzelprüffälle würden nach dem Leistungsversprechen der Regionaldirektionen zumindest einer Erstbewertung unterzogen. Bestätige sich der Eindruck, dass Leistungsmissbrauch vorliegen könnte, werde der Fall umgehend weiterverfolgt.

Die Bundesagentur hat angemerkt, dass der Fachbereich EFM auch im Jahr 2021 einen sehr hohen Aufwand in die Fallrecherchen und Fallprüfungen zur Unterstützung der operativen Einheiten investiert hätte. Lediglich ein Viertel der EFM Prüffälle im Jahr 2021 zum Kurzarbeitergeld seien der Task Force übergeben worden. Fälle, die sich durch die sogenannten Vorprüfungen der technischen Auffälligkeiten erklären und nicht aufrechterhalten ließen, fielen damit nicht in den operativen Einheiten an, sondern innerhalb des Fachbereichs EFM bzw. den Fachbereichen der Zentrale, die an der Task Force beteiligt seien. Damit würden die operativen Einheiten in erheblichem Umfang entlastet.

Die Bundesagentur hat ausgeführt, sie könne die Bewertung des Bundesrechnungshofes nicht nachvollziehen, es gebe nach 18 Monaten noch keine wesentlichen Verbesserungen. Vermeidung und Aufdeckung von Leistungsmissbrauch seien kontinuierlich Inhalt der

Qualitätsdialoge zwischen Regionaldirektionen und Zentrale sowie weiterer Managementformate. Die Weitergabe von Prüffällen über die Task Force sei eine bewusste Entscheidung der Bundesagentur gewesen. Dieses Vorgehen ist nach Auffassung der Bundesagentur sachgerecht, weil auf diesem Weg Tatmuster identifiziert werden könnten. Bei der Weitergabe direkt an die Operativen Services würde es bei der reinen Einzelfallprüfung bleiben. Zudem solle die Task Force die KIA-Teams von der Fallprüfung bei Hinweisen auf möglichen Leistungsmissbrauch entlasten.

4.4 Abschließende Würdigung

Wir erachten den methodischen Ansatz des Fachbereichs EFM als wertvoll und zielführend. Insgesamt lassen sich Erfolge durchaus erkennen. Dabei kann allerdings nicht außer Acht gelassen werden, dass notwendige Rückmeldungen zu den Prüfaufträgen zur Optimierung der Datenanalysen fehlen.

Die Bundesagentur hat auch zu den hier angesprochenen Defiziten in ihrer Stellungnahme ihre Auffassung wiederholt, es gebe kaum Defizite in der Bearbeitung, sondern vor allem Dokumentationsmängel. Wie bereits bei den anderen Textziffern stützt sie diese Behauptung allerdings im Wesentlichen auf Vermutungen. Sie erkennt an, dass die Operativen Services den vom Fachbereich EFM weitergeleiteten Fällen „grundsätzlich“ nicht ausreichend nachgehen. Wie sie die erkannten Mängel abstellen will, bleibt offen.

Wir teilen die Auffassung, dass durch Vorprüfungen des Fachbereichs EFM die Operativen Services entlastet und Prüfaufwand vermieden werden kann. Damit die Vorprüfungen nicht ins Leere laufen, ist es jedoch wichtig, dass die weitergeleiteten Fälle unverzüglich umfassend geprüft werden. Das Erfordernis einer erneuten Erstbewertung durch die Regionaldirektionen erklärt die Bundesagentur nicht. Diese Bewertungen durch die Regionaldirektionen ersetzen keine qualifizierte Prüfung vor Ort durch die Fachkräfte in den Operativen Services. Sie können den Aufklärungsprozess sogar behindern, wenn sie dazu führen, dass gar nicht oder verzögert qualifiziert weiter geprüft wird.

Welche Anstrengungen die Bundesagentur unternommen hat, um die Zahl der Rückmeldungen an den Fachbereich EFM zu erhöhen, teilt sie nicht mit. Auch hat sie offengelassen, ob zum Zeitpunkt der Stellungnahme, knapp zwei Jahre nach Beginn der Pandemie, ausreichend Rückmeldungen vorlagen und Datenanalysen optimiert wurden.

Die Argumentation, warum es sachgerecht ist, mit der Task Force eine weitere Bearbeitungsebene zwischenzuschalten, überzeugt nicht. Erhielte der Fachbereich EFM zeitnah Rückmeldungen zu qualifizierten Einzelprüfungen, ließen sich zentral Tatmuster identifizieren. Diesen Ansatz verfolgte die Bundesagentur auch mit ihrer Weisung im Juni 2020. Sie erklärt nicht, wie die Task Force Tatmuster identifiziert.

Wir halten daher an unseren Empfehlungen fest. Die Bundesagentur muss insbesondere sicherstellen, dass durch den Fachbereich EFM festgestellte auffällige Fallkonstellationen

unverzüglich geprüft und die Ergebnisse zurückgemeldet werden. Wir werden das Thema an anderer Stelle weiterverfolgen und schließen den Punkt in dieser Teilprüfungsmitteilung ab.

5 Die Bundesagentur muss die Zusammenarbeit mit der Zollverwaltung intensivieren

5.1 Wenig Absprachen und kaum Weitergabe von Fällen

Die Bundesagentur hält eine enge Zusammenarbeit mit externen Stellen für erforderlich, um allgemein Leistungsmissbrauch in verschiedenen Bereichen besser erkennen und bekämpfen zu können. Bei systematischem Leistungsmissbrauch kann auch Schwarzarbeit vorliegen.[55] Für die Verfolgung von Schwarzarbeit sind die Behörden der Zollverwaltung zuständig. Die Bundesagentur erachtet eine partnerschaftliche Zusammenarbeit mit dem Zoll für erforderlich.[56]

Wesentliche Aspekte der Zusammenarbeit für eine effektive Schwarzarbeitsbekämpfung vereinbarten die Generalzolldirektion und die Bundesagentur zuletzt im Oktober 2018. Danach haben die Dienststellen der Bundesagentur die zuständigen Hauptzollämter zu unterrichten, wenn sich Anhaltspunkte für Schwarzarbeit ergeben und dafür die Finanzkontrolle Schwarzarbeit der Zollverwaltung (Finanzkontrolle Schwarzarbeit) zuständig ist. Die Finanzkontrolle Schwarzarbeit ist im Bundesgebiet an 41 Hauptzollämtern mit insgesamt 113 Standorten vertreten. Sie ist zuständig für die Prüfung, ob Sozialleistungen nach dem SGB III zu Unrecht bezogen wurden.[57]

Seit April 2020 führt der Fachbereich GR22 der Zentrale der Bundesagentur nach eigenen Angaben regelmäßig einen Austausch mit der Direktion VII (Finanzkontrolle Schwarzarbeit) der Generalzolldirektion zu möglichen Betrugsrisiken beim Kurzarbeitergeld durch. Hierbei sprechen die Beteiligten auch über ihre Erkenntnisse und die Zusammenarbeit bei den gemeinsamen Prüfungen.[58]

Die Bundesagentur beschrieb am 17. Juni 2020 in einer Weisung die Vorgehensweise bei Hinweisen auf möglichen Leistungsmissbrauch. Danach sollen die KIA-Teams bei der Sachverhaltsaufklärung dieselben Möglichkeiten wie bei der Abschlussprüfung nutzen. Beispielsweise sollten Lohnunterlagen und Arbeitszeitnachweise angefordert und ausgewertet

[55] Schwarzarbeit wird in § 1 Absatz 2des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung definiert.

[56] Bundesagentur: Arbeitshilfe vom 3. Juni 2020 - Systematischer Leistungsmissbrauch im Rechtskreis SGB III.

[57] Vereinbarung der Generalzolldirektion und der Bundesagentur über die Grundsätze der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung, in Kraft getreten am 15. Oktober 2018.

[58] Antwort des BMAS vom 13. August 2021 zu Nr. 6.6. im Fragebogen zur Prüfung „Konjunkturelle Kurzarbeit in der COVID-19-Pandemie“, Datenstand: 10. August 2021.

werden. Die Bundesagentur regte an, Betriebsprüfungen in den Räumen der Arbeitgeber vor Ort gemeinsam mit den Hauptzollämtern durchzuführen. Das gemeinsame Auftreten von KIA-Teams und Hauptzollämter habe eine höhere präventive Wirkung als ein alleiniges Auftreten des KIA-Teams. Mit den Hauptzollämtern solle das Vorgehen im Vorfeld abgestimmt werden.[59] Zum Juli 2021 wurde die Ermittlungszuständigkeit der Hauptzollämter konkretisiert: Übernimmt die Finanzkontrolle Schwarzarbeit bei einer gemeinsamen Betriebsprüfung die Ermittlungszuständigkeit, kann sie z. B vor Ort Unterlagen sicherstellen oder beschlagnahmen und Beweismittel sichern.[60]

Der Bundesrechnungshof hat anhand der Berichtsliste (Stand: Juni 2021) untersucht, in welchen Fällen die Dienststellen der Bundesagentur mit den Hauptzollämtern zusammengearbeitet haben. In der Berichtsliste sind 5 771 Verdachtsfälle auf Leistungsmissbrauch erfasst. In 3 182 dieser Verdachtsfälle[61] lag ein Verdacht auf Manipulation der Arbeitszeit vor. Für 119 der Verdachtsfälle[62] hatten die Dienststellen der Bundesagentur mit dem Zoll eine Absprache „zur gemeinsamen Betriebsprüfung“ getroffen. Davon gaben sie 53 Verdachtsfälle[63] zur weiteren Bearbeitung an die Hauptzollämter ab.

5.2 Würdigung und Empfehlungen

Wir teilen die Auffassung der Bundesagentur, dass gemeinsame Prüfungen von Hauptzollämtern und der Bundesagentur präventiv wirken. Ziel sollte es daher sein, gemeinsame Prüfungen durchzuführen. Dass die KIA-Teams in nur 119 Fällen Absprachen mit dem Zoll zu gemeinsamen Betriebsprüfungen getroffen haben, ist in Anbetracht der großen Zahl an Verdachtsfällen wenig. Wenn hiervon lediglich 53 Fälle an die Hauptzollämter abgegeben werden, ist eine enge Zusammenarbeit nicht erkennbar. Es ist daher zweifelhaft, dass die ab Juli 2021 konkretisierte Zusammenarbeit zwischen den Dienststellen der Bundesagentur und den Hauptzollämtern zu mehr gemeinsamen Betriebsprüfungen führen wird.

Die Bundesagentur sollte die Zusammenarbeit mit der Zollverwaltung intensivieren und Ursachen für die nur überschaubare Zahl gemeinsamer Prüfungen analysieren. Ziel muss es sein, dass die Dienststellen der Bundesagentur und die Hauptzollämter bei Hinweisen auf möglichen Leistungsmissbrauch beim konjunkturellen Kurzarbeitergeld intensiver kooperieren.

---

59 Bundesagentur: Weisung 200617 vom 17. Juni 2020 – COVID19_GR22/EFM_Weisung_Kug-Leistungsmissbrauch_Berichtspflicht_Prüffälle_PAL98_20, Ziffer 2.1.1.

60 Bundesagentur: Weisung 210630 vom 30. Juni 2021 – COVID19_GR22_Weisung_Verlängerung_Berichtspflicht_Kug-LMB_EFM_HZA_PAL73_21.

61 Berichtsliste Spalte 6 Auswahl „Manipulation Arbeitszeit“.

62 Berichtsliste Spalte 6 Auswahl „Manipulation Arbeitszeit“ und Spalte 11 Auswahl „ja“.

63 Berichtsliste Spalte 6 Auswahl „Manipulation Arbeitszeit“, Spalte 11 Auswahl „ja“ und Spalte 12 Auswahl „Abgabe-HZA“.

5.3 Stellungnahme der Bundesagentur

Die Bundesagentur hat in ihrer Stellungnahme die Abgrenzung der Zuständigkeiten von Bundesagentur und Hauptzollämtern konkretisiert. Danach sei für die Prüfung der Rechtmäßigkeit des Bezugs von Kurzarbeitergeld die Bundesagentur zuständig. Sie betreibe die Sachverhaltsaufklärung zum Leistungsanspruch. Dazu gehöre, externen Hinweisen auf möglichen Leistungsmissbrauch nachzugehen oder eigene Feststellungen zu verfolgen. Die Zuständigkeit der Hauptzollämter ergebe sich nach Auffassung der Generalzolldirektion aus der möglicherweise unzutreffenden Meldung zur Sozialversicherung und der damit zusammenhängenden unzutreffenden Berechnung und Abführung der Sozialversicherungsbeiträge. Für die unberechtigte Beantragung der Erstattung von Kurzarbeitergeld sei eine Prüfzuständigkeit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit grundsätzlich nicht gegeben.

Die Bundesagentur hat mitgeteilt, sie könne nicht ohne Weiteres nachvollziehen, warum nur in 119 von 3 182 Fällen, die unter dem Tatbestand “Manipulation der Arbeitszeit” in der Berichtsliste geführt seien, eine Absprache mit dem Zoll zu einer gemeinsamen Prüfung erfasst gewesen sei. Sie hat die Vermutung geäußert, dass sich bei der Sachverhaltsklärung im KIA-Team keine Anhaltspunkte gefunden hätten, die den im Hinweis enthaltenen Vorwurf stützten. Aus den Eintragungen im Berichtsformat gehe nach Feststellungen der Bundesagentur hervor, dass das in mehr als einem Drittel (1 178) dieser Fälle zugetroffen habe. In nicht wenigen weiteren Fällen sei noch kein Bearbeitungsstand aus der Berichtsliste ablesbar.

Die Bundesagentur hat klargestellt, die Eintragungen in der Berichtsliste eigneten sich nicht, um generelle Rückschlüsse auf die Intensität der Zusammenarbeit mit den Hauptzollämtern zu ziehen. Ein elementares Ziel der Task Force bestehe darin, Netzwerkstrukturen auszubauen und als zentraler Ansprechpartner für Ermittlungsbehörden zu fungieren. Dies sei auch in Bezug auf die Zusammenarbeit mit den Hauptzollämtern überwiegend gelungen. Nicht jeder Kontakt mit den Hauptzollämtern werde in der Berichtsliste erfasst. Wie viele gemeinsame Prüfungen letztlich stattgefunden hätten, gehe aus der Berichtsliste nicht hervor. Aufgrund der besonderen Umstände während der Corona Pandemie seien Betriebsprüfungen in vielen Fällen erschwert oder nicht möglich gewesen.

Der Zentrale sei von den Regionaldirektionen und der Generalzolldirektion wiederholt gespiegelt worden, dass die Behörden sehr gut – wenngleich regional unterschiedlich – zusammenarbeiten würden.

5.4 Abschließende Würdigung

Die Bundesagentur hat die Prüfzuständigkeiten der Hauptzollämter und der Generalzolldirektion sehr ausführlich dargestellt. Die Zuständigkeiten ergeben sich danach, ob Leistungen unberechtigt beantragt oder Sozialversicherungsbeiträge bereits abgeführt wurden. In der Berichtsliste wird diese Unterscheidung nicht getroffen. Es ist praxisfern anzunehmen, dass bei der Bundesagentur Hinweise zu lediglich beantragten Leistungen eingegangen sind. Vielmehr dürften sich die Hinweise regelmäßig auf bereits gewährte Leistungen beziehen. Damit

wäre für die überwiegende Zahl der Fälle eine Prüfzuständigkeit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit grundsätzlich gegeben.

Die Bundesagentur hat Vermutungen für die geringe Zahl von 119 Fällen angeführt, bei denen eine Absprache mit dem Zoll standfand. Aus ihrer Sicht können aus der Berichtsliste belastbare Aussagen zur Zusammenarbeit mit den Hauptzollämtern nicht abgeleitet werden. Andere von ihr genutzte belastbare Erkenntnisquellen benennt sie jedoch nicht.

Wenn nach Einschätzung der Bundesagentur die Berichtsliste kaum verwertbare Aussagen zur Zusammenarbeit mit den Hauptzollämtern zulässt, sollte sie die Erfassung überdenken und methodische Mängel schnellstmöglich beheben. Wir mussten davon ausgehen, dass die Berichtslisten auswertbare und zuverlässige Angaben enthalten. Auch hat die Bundesagentur uns in den Fragebögen und Gesprächen keine Hinweise auf eine mangelnde Eignung der Berichtsliste gegeben.

Die Bundesagentur sollte die Berichtsliste anpassen, um belastbare Erkenntnisse zur Zusammenarbeit mit den Hauptzollämtern zu gewinnen. Ziel muss es sein, dass die Dienststellen der Bundesagentur und die Hauptzollämter bei Hinweisen auf möglichen Leistungsmissbrauch beim konjunkturellen Kurzarbeitergeld intensiv kooperieren.

Mit diesem Hinweis schließen wir den Punkt ab.

6 Wenig schlagkräftige zentrale Task Force

6.1 Zentrale Task Force dient dem Informationsaustausch

Der Bundesrechnungshof hatte der Bundesagentur im November 2020 die Einrichtung von Sonderprüfgruppen empfohlen, wie sie verschiedene Regionaldirektionsbezirke während der Finanzkrise in den Jahren 2009/2010 eingerichtet hatten. Sie sollten Verdachtstatbestände schnell und wirksam prüfen.[64] Die Bundesagentur sagte zu, Task Forces zur Verhinderung von Leistungsmissbrauch auf Ebene der Regionaldirektionen und der Zentrale einzurichten.[65] Die zentrale Task Force nahm am 27. November 2020 ihre Arbeit auf. In ihrem Bericht an den Haushaltsausschuss vom 20. Januar 2021 stellte die Bundesagentur dar, die zentrale Task Force gehe „allen Hinweisen auf möglichen Leistungsmissbrauch gebündelt nach“.[66]

[64] Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO Pandemiebedingt erweitertes Kurzarbeitergeld vom 11. November 2020, Gz.: VI 4 - 2020 - 0866, Haushaltsausschussdrucksache 19/7199.

[65] Stellungnahme der Bundesagentur vom 5. November 2020 zum Entwurf des Berichts nach § 88 Absatz 2 BHO – Pandemiebedingt erweitertes Kurzarbeitergeld, Gz.: VI 4 - 2020 - 0866.

[66] Bundesagentur: Bericht vom 20. Januar 2021 zum Stand und der Entwicklung konjunktureller Kurzarbeit.

In der zentralen Task Force sind Beschäftigte der Zentrale, aller Regionaldirektionen und des Fachbereichs EFM vertreten. Sie tagt wöchentlich virtuell in einer Skype-Sitzung.

Darüber hinaus hat jede Regionaldirektion eine regionale Task Force oder einen regionalen Prüfdienst zum Thema Leistungsmissbrauch gegründet.[67] Diese regionalen Task Forces sind inhaltlich und personell unterschiedlich aufgestellt. Zum überwiegenden Teil sind an den regionalen Task Forces auch Beschäftigte der Operativen Services beteiligt.[68] Die regionalen Task Forces oder Prüfteams nehmen zum großen Teil auch operative Aufgaben wahr. Sie unterstützten die KIA-Teams in den Operativen Services vor Ort bei der Überprüfung konkreter Verdachtsfälle auf Leistungsmissbrauch beim konjunkturellen Kurzarbeitergeld. In den regionalen Task Forces sind jeweils zwischen 4 und 16 Beschäftigte tätig.[69]

Die zentrale Task Force ist keine operative Einheit, die konkrete Verdachtsfälle auf Leistungsmissbrauch beim konjunkturellen Kurzarbeitergeld überprüft. Dies leisten weiterhin die KIA-Teams vor Ort mit Unterstützung der regionalen Task Forces oder Prüfdienste. Die Aufgabe der zentralen Task Force ist im Protokoll der Auftaktbesprechung wie folgt beschrieben: Nachdem im Frühjahr die Prozesse im konjunkturellen Kurzarbeitergeld verkürzt worden seien, um die Antragsflut bewältigen zu können, gelte es nunmehr wieder, die Bearbeitungsqualität weiter zu steigern. Dies bilde die Grundlage für die Gründung der zentralen Task Force, insbesondere mit Blick auf die Vermeidung/das Erkennen etwaigen Leistungsmissbrauchs. Die zentrale Task Force wolle Transparenz schaffen und für eine gute Kommunikation sorgen. Die KIA-Stammkräfte sollten hinsichtlich der Aufklärung von Hinweisen auf möglichen Leistungsmissbrauch entlastet werden (z. B. mit Blick auf Großkonzerne). Eine noch bessere Vernetzung mit dem Fachbereich EFM solle stattfinden, um frühzeitig Auffälligkeiten und ggf. Netzwerke zu erkennen. Fälle, die über den Operativen Service nicht geklärt werden könnten, könne z. B. die Zentrale (Task Force, Fachbereich EFM) übernehmen bzw. bei der Aufklärung unterstützen. Hinsichtlich der Organisation in den Regionaldirektionen sei der Zentrale bewusst, dass die Task Force unterschiedlich ausgestaltet werden könne.[70]

Die Auswertung der Protokolle ergab, dass die zentrale Task Force zunächst für den fachlichen Austausch und zum Wissenstransfer genutzt wurde. Regelmäßig wurden Fallbeispiele (auch anhand konkreter Einzelfälle) besprochen, um daraus Erkenntnisse zu Tatmustern und für das weitere Vorgehen zu gewinnen. Der Fachbereich EFM gab regelmäßig Informationen an die zentrale Task Force weiter. Außerdem stellten die Regionaldirektionen regelmäßig

---

[67] Gespräch mit Vertretern der Bundesagentur am 20. April 2021; Antworten der Regionaldirektionen im Fragebogen zur Prüfung „Konjunkturelle Kurzarbeit in der COVID-19-Pandemie, hier: Vorgehen beim Verdacht auf Leistungsmissbrauch sowie zum Controlling, Monitoring und Kennzahlen“, Stand: Juni 2021.

[68] Antworten der Regionaldirektionen im Fragebogen zur Prüfung „Konjunkturelle Kurzarbeit in der COVID-19-Pandemie, hier Vorgehen beim Verdacht auf Leistungsmissbrauch sowie zum Controlling, Monitoring und Kennzahlen“, Stand: Juni 2021.

[69] Antworten der Regionaldirektionen im Fragebogen zur Prüfung „Konjunkturelle Kurzarbeit in der COVID-19-Pandemie, hier: Vorgehen beim Verdacht auf Leistungsmissbrauch sowie zum Controlling, Monitoring und Kennzahlen“, Stand: Juni 2021.

[70] Bundesagentur: Protokoll zur Auftaktbesprechung (per Skype) zentrale Task Force KUG mit den Regionaldirektionen am 27. November 2020.

Best Practice-Fälle zur Aufdeckung von Leistungsmissbrauch beim konjunkturellen Kurzarbeitergeld vor. So war am 12. März 2021 beispielsweise das gezielte Vorgehen beim Umgang mit dem Tatmuster „Falscher Steuerberater“ Thema.[71] In den Besprechungen tauschten sich die Beschäftigten zu Themen und Herangehensweisen bezüglich des Leistungsmissbrauchs beim konjunkturellen Kurzarbeitergeld aus. Erörtert wurden zudem offene Fragen zur Datenqualität, zum Berichtswesen, zum Umgang mit unerledigten Verdachtsfällen, zur Abstimmung mit den Hauptzollämtern, möglichen Workshops, Fragen des Datenschutzes, geplante Weisungen und Presseanfragen.

Im April 2021 bat die Zentrale die Regionaldirektionen, nur noch Themen anzumelden, die den Leistungsmissbrauch betreffen und keine fachlichen Anfragen zum konjunkturellen Kurzarbeitergeld mehr zu stellen.[72]

Die Erkenntnisse aus den Besprechungen der zentralen Task Force wurden uneinheitlich in unterschiedlichen Besprechungsformaten an die Beschäftigten der KIA-Teams vor Ort weitergegeben. Zum Teil wirkten Mitarbeitende der regionalen Task Forces als Multiplikatoren. Eine Regionaldirektion gab an, die Protokolle der Besprechungen zentral abzulegen. Im Intranet der Bundesagentur gibt es zu Erkenntnissen der zentralen Task Force keine Hinweise.[73]

6.2 Würdigung und Empfehlungen

Das Format einer zentralen Task Force für den Austausch zum Leistungsmissbrauch beim konjunkturellen Kurzarbeitergeld haben wir grundsätzlich für sinnvoll und wichtig gehalten. Wir haben darauf hingewiesen, dass die Erkenntnisse und Hinweise dieser zentralen Task Force allerdings bei den Beschäftigten in den Operativen Services vor Ort ankommen müssen. Nur dadurch können alle Operativen Services bundeseinheitlich Verdachtsfälle auf Leistungsmissbrauch erkennen und bearbeiten. Hier haben wir noch Verbesserungsbedarf gesehen. Es ist wenig zielführend, wenn jede regionale Task Force die Erkenntnisse für sich aufbereitet und ihre KIA-Teams informiert. Dies verzögert den Informationsfluss unnötig. Zudem besteht die Gefahr, dass Ergebnisse verzerrt oder verkürzt weitergegeben werden. Wir haben angeregt, die Erkenntnisse der Besprechungen der zentralen Task Force den Beschäftigten der operativen Einheiten zentral zur Verfügung zu stellen.

Die Bezeichnung Task Force weckt in der Außendarstellung hohe Erwartungen, die – zumindest die zentrale Task Force – nicht erfüllt hat. Eine Sonderprüfgruppe ist die zentrale Task Force nicht. Es handelt sich vielmehr um ein Besprechungsformat, das zudem nur virtuell zusammenkommt. Die Einheiten auf Ebene der Regionaldirektionen oder Operativen Services erfüllen die Erwartung von Sonderprüfgruppen eher, sie sind aber

---

[71] Bundesagentur: Ergebnisprotokoll zu Jour Fixe (per Skype) zentrale Task Force KUG mit den Regionaldirektionen am 12. März 2021.

[72] Bundesagentur: Ergebnisprotokoll zu Jour Fixe (per Skype) zentrale Task Force KUG mit den Regionaldirektionen am 16. April 2021.

[73] [redacted]

unterschiedlich aufgestellt. Wir haben nicht kritisiert, dass die Bundesagentur auf zentraler Ebene ein Austauschformat etabliert und die konkreten Prüfungen dezentral organisiert hat. Zur Aufdeckung von konkreten Missbrauchsfällen bedarf es der erfahrenen Fachkräfte vor Ort in den KIA-Teams der Operativen Services. Die Bundesagentur muss allerdings umgehend die Aufgaben und Zuständigkeiten der verschiedenen „Task Forces“ eindeutig festlegen und klar kommunizieren.

6.3 Stellungnahme der Bundesagentur

Die Bundesagentur hat ausgeführt, anders als vom Bundesrechnungshof in seinem Prüfbericht dargestellt, sei nicht zwischen einer zentralen Task Force und regionalen Task Forces zu unterscheiden. Es handele sich um eine gemeinsame Task Force, an der verschiedene Fachbereiche der Zentrale und alle Regionaldirektionen beteiligt seien. Die Beteiligten brächten sich entsprechend ihrer fachlichen Zuständigkeit und ihrer Rolle innerhalb der Bundesagentur in die Task Force ein.

Der Aussage des Bundesrechnungshofes, die zentrale Task Force habe wenig Schlagkraft, hat die Bundesagentur ausdrücklich widersprochen. So führten auch Beschäftigte der Zentrale im Rahmen der gemeinsamen Task Force Analysen und Fallprüfungen durch. Die Regionaldirektionen übernähmen die weitere Aufklärung des Sachverhalts.

Die Protokolle der Jours fixes stehen nach Angabe der Bundesagentur bewusst nur den Mitgliedern der Task Force auf Ebene der Regionaldirektionen zur Verfügung. Die weitere bedarfsgerechte Verteilung der Inhalte sei den Regionaldirektionen überlassen. Die Einstellung der Protokolle ins Intranet erachte die Bundesagentur nicht als zielführend, weil in diesen auch Informationen z. B. zu Einzelfällen enthalten seien, die nicht an eine breite Öffentlichkeit (auch nicht „Bundesagentur-intern“) gelangen sollten. Aufgrund der Erkenntnisse aus der Zusammenarbeit innerhalb der Task Force habe die Zentrale Impulse u. a. für branchenspezifische Prüfungen in den Regionen gegeben. Mit den Praktikern gemeinsam seien weitere Arbeitshilfen entwickelt worden, insbesondere Tatmustersteckbriefe, um häufige Tatmuster leichter erkennen zu können. Zudem seien themenspezifische Workshops für einen offenen Teilnehmerkreis organisiert und durchgeführt worden.

Die zentralen Weisungen zum Leistungsmissbrauch resultierten zum Teil aus Erkenntnissen der Task Force. Eine fachliche Notwendigkeit zur Kommunikation von Inhalten aus den Runden der Task Force an alle Operativen Services hat die Bundesagentur bisher nicht identifiziert. Sie wird diese Anregung jedoch aufgreifen und dies prüfen.

In der verlaufsbezogenen Betrachtung sei festzustellen, dass sich die Arbeit der Task Force kontinuierlich verbessert und intensiviert habe. Im Januar 2022 habe die Task Force sich rückblickend über die Zusammenarbeit, regionale Erfolge und Verbesserungspotenziale ausgetauscht. Hier seien auch Anregungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und mit den Regionaldirektionen gespiegelt worden. Aus Sicht der Bundesagentur bestehe zwischen den Beteiligten der gemeinsamen Task Force Transparenz und Konsens über die jeweiligen

Rollen und die damit verbundenen Aufgaben bzw. Aktivitäten. Die Bundesagentur sei sich der großen Bedeutung der Prävention und Aufdeckung von Leistungsmissbrauch im Allgemeinen und beim Kurzarbeitergeld im Besonderen bewusst. Sowohl in der Zentrale als auch in den Regionaldirektionen blieben die Task Force Aktivitäten TOP-Thema im Rahmen der Qualitätssicherung in 2022.

6.4 Abschließende Stellungnahme

Wir bleiben bei unserer Auffassung, dass die Task Force auf Ebene der Zentrale im Wesentlichen dem Informationsaustausch dient. Ob es sich im Selbstverständnis der Bundesagentur um eine oder mehrere Organisationseinheiten handelt, ist dabei nachrangig. Auch wenn Beschäftigte der Zentrale Analysen und Fallprüfungen durchführen, bleibt die konkrete Fallaufklärung doch Aufgabe der dezentralen Einheiten. Positiv ist zu bewerten, dass die zentrale Task Force Impulse in Bezug auf regionale Prüfungen, Arbeitshilfen und Weisungen gegeben hat.

Dem Argument der Bundesagentur, die Protokolle der Jours fixes der Task Force bewusst nur den Mitgliedern der Task Force zur Verfügung zu stellen, folgen wir. Dies gilt jedoch nur unter der Voraussetzung, dass die Erkenntnisse weiterhin für branchenspezifische Prüfungen in den Regionen genutzt werden und in Weisungen und Arbeitshilfen einfließen. Auch die themenspezifischen Workshops sollten beibehalten werden. Wir begrüßen es, dass die Bundesagentur die Anregung, Inhalte aus den Runden der Task Force an alle Operativen Services zu kommunizieren, aufgreifen und prüfen will.

Da die Bundesagentur wesentliche Empfehlungen aufgegriffen hat, schließen wir den Punkt ab.

7 Abschließendes Fazit: Die Bundesagentur muss ihre Anstrengungen verstärken

Der Bundesrechnungshof hatte die Bundesagentur und das BMAS schon im Jahr 2020 auf das erhöhte Risiko von Leistungsmissbrauch beim pandemiebedingt erweiterten Kurzarbeitergeld hingewiesen. Wir hatten der Bundesagentur empfohlen, ihre Anstrengungen zu verstärken, um Missbrauchsfälle aufzudecken und sich einen Überblick über das Ausmaß zu verschaffen.

Entgegen ihren Zusagen – auch gegenüber dem Haushaltsausschuss – hat die Bundesagentur selbst zweieinhalb Jahre nach Beginn der erweiterten Förderbedingungen keinen verlässlichen bundesweiten Überblick über die Zahl der Fälle und bemüht sich auch nicht ausreichend darum. Wir gehen aufgrund der Prüfungsergebnisse davon aus, dass die tatsächliche Zahl von Fällen mit Verdacht auf Leistungsmissbrauch deutlich über der erfassten liegt. Auch weil die Bundesagentur nicht beziffern kann, welcher finanzielle Schaden durch

Leistungsmissbrauch beim konjunkturellen Kurzarbeitergeld bislang entstanden ist, lässt sich das Ausmaß des Leistungsmissbrauchs bislang nicht zuverlässig bewerten. Solange keine belastbaren Daten vorliegen, kann nur von einer eingeschränkten Aussagekraft dieser Daten ausgegangen werden.

Darüber hinaus ist es der Bundesagentur bislang nicht gelungen, dass die operativen Einheiten dem Verdacht auf Leistungsmissbrauch überhaupt und mit der gebotenen Sorgfalt nachgehen. Bereits seit den Beanstandungen des Bundesrechnungshofes zum Vorgehen der Bundesagentur beim konjunkturellen Kurzarbeitergeld in der Wirtschaftskrise des Jahres 2009 hätte sie für Probleme bei der Bearbeitung von Fällen von vermutetem oder bestätigtem Leistungsmissbrauch sensibilisiert sein müssen und Lehren aus den damaligen Problemen ziehen können. Dies ist bislang nicht in ausreichendem Maß gelungen. Angesichts der Ausgaben von inzwischen bereits mehr als 45 Mrd. Euro muss die Bundesagentur ihre Anstrengungen erheblich verstärken, um Leistungsmissbrauch zu erkennen und zu bekämpfen.

Es ist sicherlich sinnvoll, einen breit gefächerten Katalog von Maßnahmen zu ergreifen und hierbei beispielsweise eine bundesweite Task Force einzurichten und auf das Enterprise Fraud Management als zusätzliche Erkenntnisquelle zu setzen. So lange jedoch die verschiedenen Maßnahmen nicht konsequent, zielgerichtet und besser abgestimmt umgesetzt werden, laufen die aufwendigen Bemühungen ins Leere. Positiv bewerten wir hingegen, dass die zentrale Task Force Impulse in Bezug auf regionale Prüfungen, Arbeitshilfen und Weisungen gegeben hat.

BMAS und Bundesagentur haben unsere Beanstandungen nur punktuell ausgeräumt. Wir beabsichtigen, unsere Erkenntnisse und Empfehlungen in einer zusammenfassenden Berichterstattung erneut aufzugreifen. An dieser Stelle schließen wir das Verfahren zum Teil 2 der Prüfung: Vorgehen der Bundesagentur bei Verdacht auf Leistungsmissbrauch daher ab.

Romers Krings