

ANFRAGE

der Abgeordneten Dr. Dagmar Belakowitsch, Peter Wurm, Wolfgang Zanger
und weiterer Abgeordneter
an den Bundesminister für Arbeit
betreffend **Kritik des Rechnungshofs an der Administration der Kurzarbeit 2020
und 2021**

Der Rechnungshof hat in seinem Bericht 2022/7 zur COVID-19-Kurzarbeit massive Kritik geäußert:

„Kurzarbeit war in Österreich – wie in vielen anderen europäischen Ländern – schon vor der COVID-19-Pandemie ein etabliertes Kriseninstrument, etwa während der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/09. Österreich passte das bestehende Kurzarbeitsmodell für die COVID-19-Krisenbekämpfung an. Das COVID-19-Kurzarbeitsmodell war großzügig ausgestaltet und als Anreiz für Unternehmen konzipiert, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Kurzarbeit zu nehmen und damit in Beschäftigung zu halten: Den Unternehmen wurden die Kosten der Ausfallstunden voll abgegolten, den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern vergleichsweise hohe Ersatzraten ihres Nettoentgelts vor der COVID-19-Kurzarbeit und damit ein deutlich höheres Einkommen als in Arbeitslosigkeit garantiert. Das Arbeitsmarktservice (AMS) und die Arbeitsmarkt- und Förderexpertinnen bzw. -experten des Bundesministeriums für Arbeit (in der Folge: Ministerium) waren in die Grundkonzeption der COVID-19-Kurzarbeit nicht einbezogen; maßgebliche Festlegungen wurden den Sozialpartnern überlassen. (TZ 2, TZ 4, TZ 5, TZ 7)“

„Die Festlegung der Berechnung der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe in Phase 1 erfolgte unter großem Zeitdruck. Infolge der Anwendung einer nicht geeigneten Pauschalsatzmethode sowie einer Überabgeltung der Kommunalsteuer erfolgten in der Anfangsphase der COVID-19-Kurzarbeit (Phase 1) Überzahlungen, die nach Berechnung des RH in der Größenordnung von 500 Mio. EUR lagen. (TZ 15, TZ 16) Die COVID-19-Kurzarbeit wurde mehrfach den Entwicklungen der Pandemie und den Bedürfnissen der Unternehmen angepasst. Die ursprüngliche Fassung der Richtlinie vom 19. März 2020 wurde bis Ende März 2021 zwölfmal – häufig rückwirkend – adaptiert. (TZ 6)“

„Die COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe war das kostenintensivste Instrument zur Bewältigung der Folgen der COVID-19-Pandemie: Von März 2020 bis März 2021 wurden 7,849 Mrd. EUR ausbezahlt. Die Dimension der COVID-19-Kurzarbeit überstieg bei Weitem das Ausmaß der Kurzarbeit zum Höhepunkt der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09: Im Jahr 2020 nahmen insgesamt 113.771 Unternehmen mit insgesamt 1,25 Mio. Beschäftigten COVID-19-Kurzarbeit in Anspruch. Für das Jahr 2020 betrugen die Auszahlungen 6,390 Mrd. EUR. Im Vergleich dazu hatten in der Wirtschafts- und Finanzkrise im Jahr 2009 lediglich 508 Unternehmen Kurzarbeit in Anspruch genommen (Auszahlungssumme 113,51 Mio. EUR). (TZ 18)“

„Die COVID-19-Kurzarbeit wurde von vielen kleinen Unternehmen mit jeweils wenigen Beschäftigten in Anspruch genommen; allerdings entfiel ein Drittel der Auszahlungen für das Jahr 2020 auf nur 712 Unternehmen (mit aber knapp unter 30 % der kurzarbeitenden Beschäftigten). (TZ 19) Im Jahr 2020 waren rd. 34 % der

unselbstständig Erwerbstätigen (zumindest in einem Monat des Jahres) in COVID-19-Kurzarbeit. (TZ 22)“

„Rund 57 % der für das Jahr 2020 ausbezahlten COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfen fielen für die ersten drei Monate (März bis Mai) an; die stärkste Inanspruchnahme der COVID-19-Kurzarbeit erfolgte im April 2020. (TZ 18)“

„Die Dimension der Inanspruchnahme der COVID-19-Kurzarbeit stellte für das AMS eine außerordentliche administrative Herausforderung dar. Dem AMS gelang ab Sommer 2020 sukzessive eine Stabilisierung und Professionalisierung der Abwicklungsprozesse; insbesondere die Einführung von automatisierten Kontrollabgleichen mit den Daten des Dachverbands der Sozialversicherungsträger im Juni 2020 gewährleistete strukturierte und systematische Abrechnungskontrollen. (TZ 29, TZ 30) Im Fokus der Administration standen die rasche Abwicklung der Anträge und rasche Auszahlungen nach Vorlage der Abrechnung. (TZ 5, TZ 29)“

„Das AMS wickelte die Anträge zügig ab: Die Antragsgenehmigung dauerte durchschnittlich neun Tage, die Auszahlung durchschnittlich zehn Tage. (TZ 41) Allerdings gelang es dem Ministerium und dem AMS nicht, Kriterien für eine Plausibilisierung der zentralen Antragsvoraussetzung der COVID-19-Kurzarbeit – das Vorliegen von vorübergehenden bzw. COVID-19-bedingten wirtschaftlichen Schwierigkeiten – zu entwickeln. (TZ 8, TZ 11, TZ 32)“

*„Auch die Richtigkeit der vom Arbeitgeber für die COVID-19-Kurzarbeit abgerechneten Ausfallstunden – ein wesentliches Einfallstor für Missbrauch – war mit den zur Zeit der Gebärungsüberprüfung angewandten Kontrollen kaum verifizierbar: So nahm das AMS keine – über Plausibilisierungen hinausgehenden – Kontrollen der abgerechneten Arbeitsstunden vor; ein zentrales Element für die Ermittlung der Auszahlungshöhe blieb damit weitgehend ungeprüft. (TZ 33, TZ 35, TZ 36, TZ 40)“
(...)*

„Eine abschließende Evaluierung des Instruments der COVID-19-Kurzarbeit lag im März 2021 noch nicht vor. In wissenschaftlichen Analysen und Studien wurde allgemein anerkannt, dass die Kurzarbeit stabilisierend auf den Arbeitsmarkt wirkt und ein wichtiges arbeitsmarktpolitisches Instrument zur kurzfristigen Stabilisierung bei wirtschaftlichen Schwierigkeiten ist. Jedoch wurden auch die hohen Kosten und in Bezug auf die spezifische Ausgestaltung der COVID-19-Kurzarbeit die Großzügigkeit des Instruments sowie das Risiko der Konservierung von längerfristig nicht überlebensfähigen Strukturen hervorgehoben. (TZ 46)“

*„Jedenfalls sicherte die COVID-19-Kurzarbeit in der Pandemie Arbeitsplätze in nicht unbeträchtlichem Ausmaß und dämpfte den Anstieg der Arbeitslosigkeit. Das AMS ging davon aus, dass durch die COVID-19-Kurzarbeit in Österreich im Durchschnitt des Zeitraums März 2020 bis März 2021 insgesamt etwa 245.000 Arbeitsplätze „gerettet“ wurden. Auch war das Instrument der COVID-19-Kurzarbeit für den Fortbestand von Unternehmen und die rasche Verfügbarkeit eingearbeiteter Arbeitskräfte bei Einsetzen der wirtschaftlichen Erholung essenziell. (TZ 5, TZ 27, TZ 46)“
(...)*

„Für die COVID–19–Kurzarbeit lagen im überprüften Zeitraum keine messbaren Zielgrößen und damit auch keine Maßstäbe für eine laufende Beurteilung der Effektivität der Maßnahme vor. Der RH wies darauf hin, dass in Anbetracht der Fortführung der COVID–19–Kurzarbeit über den 31. März 2021 hinaus und der hohen Kosten des Instruments die Frage der Treffsicherheit und der Vermeidung von Mitnahmeeffekten sowie die laufende Beurteilung der Effektivität der Maßnahme besondere Relevanz hatten. (TZ 5)“ (...)

„Im März 2020 war ein erheblicher Anstieg der Arbeitslosigkeit auf rd. 504.000 Arbeitslose zu verzeichnen; ab Mai 2020 gingen die Arbeitslosenzahlen wieder zurück, stiegen jedoch im zweiten und dritten Lockdown bis Jänner 2021 wieder an und sanken bis Ende März 2021 in Richtung des Niveaus von Sommer 2020 ab. Allerdings war die Langzeitarbeitslosigkeit¹ kontinuierlich angestiegen; sie lag im März 2021 bei rd. 98.000 Personen und damit 92 % über dem Vorjahresniveau. (TZ 27)“

„Resümee Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über die wesentlichen Feststellungen des RH zur Konzeption und Administration der COVID–19–Kurzarbeit im Zeitraum März 2020 bis März 2021: (TZ 46)“
(...)

ZENTRALE EMPFEHLUNGEN

- Das Bundesministerium für Arbeit und das Arbeitsmarktservice sollten in die Konzeption von Fördervorhaben insbesondere mit einer finanziellen und abwicklungstechnischen Dimension wie bei der COVID–19–Kurzarbeit auch unter Zeitdruck die Arbeitsmarkt– und Förderexpertinnen bzw. –experten der zuständigen Stellen miteinbeziehen. (TZ 2, TZ 6)
- Das Bundesministerium für Arbeit und das Arbeitsmarktservice sollten konkrete Kriterien zur Beurteilung der vorübergehenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten als Voraussetzung für die Beihilfengewährung entwickeln. (TZ 8)
- Das Bundesministerium für Arbeit und das Arbeitsmarktservice sollten die Fördervoraussetzungen klarer von den in der Sozialpartnervereinbarung festgelegten arbeitsrechtlichen Verpflichtungen abgrenzen. Die Einhaltung der maßgeblichen Fördervoraussetzungen wäre vom Arbeitsmarktservice auch selbst zu überprüfen (etwa über Plausibilisierungen hinsichtlich der wirtschaftlichen Schwierigkeiten und über gezielte Stichprobenkontrollen). (TZ 11, TZ 32)
- Das Arbeitsmarktservice sollte im Rahmen der Kontrolle der Monatsabrechnungen identifizierte, offensichtlich auszahlungsrelevante Mängel bei der Ermittlung der Auszahlungssumme unmittelbar berücksichtigen. (TZ 33)
- Das Bundesministerium für Arbeit und das Arbeitsmarktservice sollten – auch in Abstimmung mit dem Bundesministerium für Finanzen – ein Kontrollkonzept mit risikoorientierten Prüfkriterien zur Abdeckung des mit den automatisierten Kontrollen nicht abgedeckten unrechtmäßigen Förderbezugs entwickeln. (TZ 35, TZ 36, TZ 37, TZ 40)

Quelle :https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/home/Bund_2022-7_COVID_19_Kurzarbeit.pdf

In diesem Zusammenhang richten die unterfertigten Abgeordneten an den Bundesminister für Arbeit folgende

ANFRAGE

- 1) Wie bewerten Sie die RH-Kritik, dass das Arbeitsmarktservice (AMS) und die Arbeitsmarkt- und Förderexpertinnen bzw. -experten des Bundesministeriums für Arbeit (BMA) in die Grundkonzeption der COVID-19-Kurzarbeit nicht einbezogen waren?
- 2) Welche Korrekturen bzw. Reformen werden Sie als Arbeitsminister diesbezüglich einleiten (Frage 1)?
- 3) Wie bewerten Sie die RH-Kritik, dass maßgebliche Festlegungen den Sozialpartnern überlassen worden sind?
- 4) Welche Korrekturen bzw. Reformen werden Sie als Arbeitsminister diesbezüglich einleiten (Frage 3)?
- 5) Wie bewerten Sie die RH-Kritik, dass infolge der Anwendung einer nicht geeigneten Pauschalsatzmethode sowie einer Überabgeltung der Kommunalsteuer in der Anfangsphase der COVID-19-Kurzarbeit (Phase 1) Überzahlungen, die nach Berechnung des RH in der Größenordnung von 500 Mio. EUR lagen, stattgefunden haben?
- 6) Welche Korrekturen bzw. Reformen werden Sie als Arbeitsminister diesbezüglich einleiten (Frage 5)?
- 7) Wie bewerten Sie die RH-Kritik, dass die ursprüngliche Fassung der Kurzarbeits-Richtlinie vom 19. März 2020 bis Ende März 2021 zwölfmal – häufig rückwirkend – adaptiert worden ist?
- 8) Welche Korrekturen bzw. Reformen werden Sie als Arbeitsminister diesbezüglich einleiten (Frage 7)?
- 9) Wie bewerten Sie die RH-Kritik, dass die Kurzarbeit das „kostenintensivste Instrument zur Bewältigung der Folgen der COVID-19-Pandemie“ gewesen ist?
- 10) Welche Korrekturen bzw. Reformen werden Sie als Arbeitsminister diesbezüglich einleiten (Frage 9)?
- 11) Wie bewerten Sie die RH-Kritik, dass die Dimension der Inanspruchnahme der COVID-19-Kurzarbeit für das AMS eine außerordentliche administrative Herausforderung dargestellt hat?
- 12) Welche Korrekturen bzw. Reformen werden Sie als Arbeitsminister diesbezüglich einleiten (Frage 11)?
- 13) Wie bewerten Sie die RH-Kritik, dass dem AMS es erst ab Sommer 2020 sukzessive gelungen ist, eine Stabilisierung und Professionalisierung der Abwicklungsprozesse durchzuführen?
- 14) Welche Korrekturen bzw. Reformen werden Sie als Arbeitsminister diesbezüglich einleiten (Frage 13)?
- 15) Wie bewerten Sie die RH-Kritik, dass es dem BMA und dem AMS nicht gelungen ist, Kriterien für eine Plausibilisierung der zentralen Antragsvoraussetzung der COVID-19-Kurzarbeit – das Vorliegen von vorübergehenden bzw. COVID-19-bedingten wirtschaftlichen Schwierigkeiten – zu entwickeln?
- 16) Welche Korrekturen bzw. Reformen werden Sie als Arbeitsminister diesbezüglich einleiten (Frage 15)?
- 17) Wie bewerten Sie die RH-Kritik, dass die Richtigkeit der vom Arbeitgeber für die COVID-19-Kurzarbeit abgerechneten Ausfallstunden – ein wesentliches

- Einfallstor für Missbrauch – mit den zur Zeit der Gebarungsüberprüfung angewandten Kontrollen, kaum verifizierbar gewesen war bzw. ist?
- 18) Welche Korrekturen bzw. Reformen werden Sie als Arbeitsminister diesbezüglich einleiten (Frage 17)?
 - 19) Wie bewerten Sie die RH-Kritik, dass das AMS keine – über „Plausibilisierungen“ hinausgehenden – Kontrollen der abgerechneten Arbeitsstunden vorgenommen hat und so ein zentrales Element für die Ermittlung der Auszahlungshöhe damit weitgehend ungeprüft geblieben ist?
 - 20) Welche Korrekturen bzw. Reformen werden Sie als Arbeitsminister diesbezüglich einleiten (Frage 19)?
 - 21) Wie bewerten Sie die RH-Kritik, dass für Phase 1 und Phase 2 das AMS auch bei der nicht zeitkritischen Endabrechnung zum Teil hohe Toleranzgrenzen festgelegt hatte und damit allfällige unrechtmäßige Auszahlungen – auch in beträchtlicher Höhe – ungeprüft bleiben konnten?
 - 22) Welche Korrekturen bzw. Reformen werden Sie als Arbeitsminister diesbezüglich einleiten (Frage 21)?
 - 23) Wie bewerten Sie die RH-Kritik, dass ein – über die automatisierten Kontrollen hinausgehendes – Kontrollkonzept zur gezielten Aufdeckung von unrechtmäßigem Förderbezug bis März 2021 nicht vorgelegen hat?
 - 24) Welche Korrekturen bzw. Reformen werden Sie als Arbeitsminister diesbezüglich einleiten (Frage 23)?
 - 25) Wie bewerten Sie die RH-Kritik, dass eine abschließende Evaluierung des Instruments der COVID-19-Kurzarbeit im März 2021 noch nicht vorgelegen hat?
 - 26) Welche Korrekturen bzw. Reformen werden Sie als Arbeitsminister diesbezüglich einleiten (Frage 25)?
 - 27) Wie bewerten Sie die RH-Kritik, dass für die COVID-19-Kurzarbeit im überprüften Zeitraum keine messbaren Zielgrößen und damit auch keine Maßstäbe für eine laufende Beurteilung der Effektivität der Maßnahme vorlagen?
 - 28) Welche Korrekturen bzw. Reformen werden Sie als Arbeitsminister diesbezüglich einleiten (Frage 27)?
 - 29) Wie bewerten Sie den RH-Reformvorschlag, dass das Bundesministerium für Arbeit und das Arbeitsmarktservice in die Konzeption von Fördervorhaben insbesondere mit einer finanziellen und abwicklungstechnischen Dimension wie bei der COVID-19-Kurzarbeit auch unter Zeitdruck die Arbeitsmarkt- und Förderexpertinnen bzw. -experten der zuständigen Stellen miteinbeziehen sollten?
 - 30) Haben Sie diesen RH-Vorschlag (Frage 29) bereits umgesetzt bzw. bis wann werden Sie diesen umsetzen?
 - 31) Wie bewerten Sie den RH-Reformvorschlag, dass das Bundesministerium für Arbeit und das Arbeitsmarktservice konkrete Kriterien zur Beurteilung der vorübergehenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten als Voraussetzung für die Beihilfengewährung entwickeln sollten?
 - 32) Haben Sie diesen RH-Vorschlag (Frage 31) bereits umgesetzt bzw. bis wann werden Sie diesen umsetzen?
 - 33) Wie bewerten Sie den RH-Reformvorschlag, dass das Bundesministerium für Arbeit und das Arbeitsmarktservice die Fördervoraussetzungen klarer von den in der Sozialpartnervereinbarung festgelegten arbeitsrechtlichen Verpflichtungen abgrenzen sollte?

- 34) Haben Sie diesen RH-Vorschlag (Frage 33) bereits umgesetzt bzw. bis wann werden Sie diesen umsetzen?
- 35) Wie bewerten Sie den RH-Reformvorschlag, dass die Einhaltung der maßgeblichen Fördervoraussetzungen vom Arbeitsmarktservice auch selbst zu überprüfen (etwa über Plausibilisierungen hinsichtlich der wirtschaftlichen Schwierigkeiten und über gezielte Stichprobenkontrollen) wäre?
- 36) Haben Sie diesen RH-Vorschlag (Frage 35) bereits umgesetzt bzw. bis wann werden Sie diesen umsetzen?
- 37) Wie bewerten Sie den RH-Vorschlag, dass das Arbeitsmarktservice im Rahmen der Kontrolle der Monatsabrechnungen identifizierte, offensichtlich auszahlungsrelevante Mängel bei der Ermittlung der Auszahlungssumme unmittelbar berücksichtigen sollte?
- 38) Haben Sie diesen RH-Vorschlag (Frage 37) bereits umgesetzt bzw. bis wann werden Sie diesen umsetzen?
- 39) Wie bewerten Sie den RH-Vorschlag, dass das Bundesministerium für Arbeit und das Arbeitsmarktservice – auch in Abstimmung mit dem Bundesministerium für Finanzen – ein Kontrollkonzept mit risikoorientierten Prüfkriterien zur Abdeckung des mit den automatisierten Kontrollen nicht abgedeckten unrechtmäßigen Förderbezugs entwickeln sollte?
- 40) Haben Sie diesen RH-Vorschlag (Frage 39) bereits umgesetzt bzw. bis wann werden Sie diesen umsetzen?

Satz
gsk
per *Hof*
MS *kap*

