

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ina Lenke, Sibylle Laurischk, Miriam Gruß, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 16/2697 –**

Bearbeitungsrückstau bei Anträgen auf Kindergeld für volljährige Kinder

Vorbemerkung der Fragesteller

Eltern erhalten für die ersten drei Kinder jeweils 154 Euro und für jedes weitere Kind 179 Euro Kindergeld pro Monat. Nach Vollendung des 18. Lebensjahres werden Kinder bei der Kindergeldauszahlung nur unter bestimmten Voraussetzungen berücksichtigt. Ausgezahlt wird Kindergeld unter anderem nur bei schulischer, beruflicher und universitärer Ausbildung, ferner bei einer Übergangszeit von höchstens vier Monaten zwischen zwei Ausbildungsabschnitten, bei fehlendem Ausbildungs- oder Arbeitsplatz (bis zum 21. Lebensjahr), bei bestimmten, anerkannten freiwilligen Jahren oder bei schwerer Behinderung des Kindes. Der Grenzbetrag für die Einkünfte und Bezüge des volljährigen Kindes liegt derzeit bei 7 680 Euro/Jahr.

In den Medien (FINANZtest 6/2006, S. 63) wird berichtet, dass Eltern mit volljährigen Kindern häufig sehr lange auf die Auszahlung des Kindergeldes warten müssen. Stichproben hätten ergeben, dass Familienkassen durchschnittlich viereinhalb Monate bräuchten, um in diesen Fällen Kindergeld zu bewilligen.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes muss die Minderung der steuerlichen Leistungsfähigkeit von Eltern, die durch den Unterhalt von Kindern in Höhe des Existenzminimums entsteht, steuerlich berücksichtigt werden. Bei der Besteuerung der Eltern ist daher ein dementsprechender Betrag steuerfrei zu belassen; nur das darüber hinausgehende Einkommen darf der Besteuerung unterworfen werden. Damit wird vermieden, dass Eltern bei gleich hohem Einkommen höher besteuert werden als Kinderlose. Dies wird letztlich sichergestellt durch entsprechend hohe Freibeträge für Kinder (für jedes Kind wird derzeit ein Betrag in Höhe von 5 808 Euro steuerfrei belassen), die das zu versteuernde Einkommen verringern, zunächst aber durch monatlich gezahltes Kindergeld (Familienleistungsausgleich – § 31 Einkommensteuergesetz – EStG –).

Im laufenden Jahr wird stets Kindergeld – als Steuervergütung – gezahlt. Das Kindergeld tritt somit im laufenden Kalenderjahr an die Stelle des Abzugs der Freibeträge für Kinder bei der Steuerberechnung und ist daher bei der Frage der Steuerbelastung auch immer mit einzubeziehen. Bei der Veranlagung zur Einkommensteuer prüft das Finanzamt von Amts wegen, ob damit das Existenzminimum der Kinder steuerfrei bleibt. Reicht das Kindergeld nicht für die verfassungsrechtlich gebotene Steuerfreistellung aus, werden die Freibeträge für Kinder vom Einkommen abgezogen und der Anspruch auf Kindergeld mit der steuerlichen Wirkung der Freibeträge verrechnet. In diesem Fall beschränkt sich der Familienleistungsausgleich auf die gebotene Steuerfreistellung. Soweit das Kindergeld darüber hinausgeht, dient es der Förderung der Familien.

Nach dem Gesetz über die Finanzverwaltung obliegt die Durchführung des Familienleistungsausgleiches nach Maßgabe der §§ 31, 62 bis 78 des Einkommensteuergesetzes dem Bundeszentralamt für Steuern – BZSt –. Die Bundesagentur für Arbeit stellt dem BZSt zur Durchführung dieser Aufgaben ihre Dienststellen (Agenturen für Arbeit) als Familienkassen zur Verfügung (im Wege der Organleihe). Bei Angehörigen des öffentlichen Dienstes ist der jeweilige öffentlich-rechtliche Arbeitgeber bzw. Dienstherr insoweit Familienkasse (vgl. § 72 EStG). Die Familienkassen gelten als Bundesfinanzbehörden, soweit sie den Familienleistungsausgleich durchführen und unterliegen der Fachaufsicht des BZSt.

1. Wie viele Anträge auf Kindergeld für volljährige Kinder sind jeweils während der letzten drei Jahre bundesweit gestellt worden, und wie lange war bundesweit jeweils die durchschnittliche Bearbeitungsdauer?

Genauere Angaben über die Anzahl der Anträge auf Kindergeld für volljährige Kinder und über durchschnittliche Bearbeitungszeiten sind aus den nachfolgenden Gründen nicht möglich:

Bei den Familienkassen der Bundesagentur für Arbeit werden Anträge auf Kindergeld für volljährige Kinder nicht gesondert, sondern mit allen sonstigen Bearbeitungsvorgängen (z. B. Änderungsmitteilungen wegen Abbruch der Ausbildung) erfasst. Eine Betrachtung nur der (Form-)Anträge für volljährige Kinder würde den tatsächlichen Arbeitsanfall für dieses Aufgabengebiet nur unvollkommen wiedergeben.

In den Jahren 2004 bis 2006 wurden bundesweit in folgendem Umfang Bearbeitungsvorgänge für volljährige Kinder abschließend erledigt (Stand: Ende Dezember 2006):

2004:	2 696 474	2005:	2 390 929	2006:	2 610 021
-------	-----------	-------	-----------	-------	-----------

Angaben zur durchschnittlichen Bearbeitungszeit sind nicht möglich, weil diese nicht zentral erhoben werden. Es liegen jedoch Angaben darüber vor, wie viele der Bearbeitungsvorgänge bei volljährigen Kindern innerhalb von 20 Arbeitstagen nach Eingang der (ggf. unvollständigen) Nachweise abschließend erledigt wurden.

Diese Anteile betragen in den Jahren

2004:	86,4 Prozent	2005:	76,2 Prozent	2006:	76,5 Prozent.
-------	--------------	-------	--------------	-------	---------------

Es handelt sich hierbei jeweils um den Durchschnittswert der örtlichen Familienkassen der Bundesagentur für Arbeit.

Bei den ca. 16 200 Familienkassen des öffentlichen Dienstes können hingegen keine Angaben über die Zahl der jährlichen Anträge auf Kindergeld für volljährige Kinder bzw. über durchschnittliche Bearbeitungszeiten gemacht werden, da die enorme Anzahl, die völlig abweichende Struktur, abgeschlossene

und laufende Umstrukturierungen sowie unterschiedliche technische Standards dieser Familienkassen derzeit statistische Erhebungen nur in sehr begrenztem Umfang möglich machen.

2. Welche Erkenntnisse liegen über einen Bearbeitungsrückstau bei Anträgen (Neuanträge/Änderungsanträge) auf die Gewährung von Kindergeld bei volljährigen Kindern vor, und in welchem Umfang unterscheidet sich die regionale Bearbeitungsdauer der einzelnen Familienkassen?

Hinsichtlich der statistischen Erhebungen bei den Familienkassen des öffentlichen Dienstes siehe Antwort zu Frage 1.

Bei den Familienkassen der Bundesagentur für Arbeit ist der Rückgang der zeitnah erledigten Vorgänge bei volljährigen Kindern in den Jahren 2005 und 2006 auf das überdurchschnittliche Antragsvolumen und den Bearbeitungsaufwand beim neu eingeführten Kinderzuschlag sowie auf Kapazitätsentzüge durch die „Neuausrichtung der Familienkassen“ (Einüben der neuen Ablauforganisation, Umzugsaufwand bei Zusammenlegung, Einarbeitungs- und Schulungsaufwand für neu angesetzte Mitarbeiter) zurückzuführen. Dies führte allgemein zu einem Anstieg des Bearbeitungsstandes beim Kindergeld, der sich auch im Teilaufgabengebiet „volljährige Kinder“ ausgewirkt hat.

Überdies sind gerade bei den „volljährigen Kindern“ die Ursachen für eine längere Bearbeitungsdauer bzw. einen geringeren Anteil zeitnah erledigter Vorgänge sehr vielfältig. So sind häufiger die eingereichten Nachweise unvollständig oder es bestehen unterschiedliche Rechtsauffassungen zwischen den Eltern und den Familienkassen, die zu einem zusätzlichen Schriftwechsel und damit zu einer Verlängerung des Zeitraumes bis zur abschließenden Entscheidung führen. Zudem reichen Eltern notwendige Unterlagen erst verspätet oder in einem nachfolgenden Einspruchsverfahren ein (rund 70 Prozent aller Einsprüche im Gesamtaufgabengebiet der Familienkassen sind nur deshalb erfolgreich, weil Unterlagen nachgereicht oder neue Tatsachen vorgetragen werden, Stand Ende Dezember 2006).

Der Anteil der Bearbeitungsvorgänge bei volljährigen Kindern, die innerhalb von 20 Arbeitstagen erledigt werden, ist regional unterschiedlich. So lag beispielsweise im Jahr 2006 (Stand: Dezember 2006) der Anteil zwischen 98,1 Prozent (Familienkasse Rostock) und 43,0 Prozent (Familienkasse Kempten). Zwischenzeitlich aufgelöste Familienkassen wurden dabei unberücksichtigt gelassen. Von der Zusammenlegung betroffene Familienkassen und/oder Familienkassen mit besonders hohem Anteil an Anträgen auf Kinderzuschlag haben tendenziell einen geringeren Anteil an Vorgängen, die innerhalb von 20 Arbeitstagen erledigt wurden, weil die Bearbeitung durch die bereits genannten Umstände erschwert wurde.

3. Wie lange ist die durchschnittliche Bearbeitungsdauer bei Einsprüchen gegen Kindergeldbescheide und bei entsprechenden finanzgerichtlichen Verfahren?

Hinsichtlich der statistischen Erhebungen bei den Familienkassen des öffentlichen Dienstes siehe Antwort zu Frage 1.

Bei den Familienkassen der Bundesagentur für Arbeit werden im Bereich der Einspruchsbearbeitung keine durchschnittlichen Bearbeitungsdauern zentral erhoben. Wegen der Besonderheiten des Einspruchsverfahrens (insbesondere umfassende Überprüfung des angefochtenen Verwaltungsaktes, Entscheidung über vorläufigen Rechtsschutz, hoher Anteil an nachgereichten Unterlagen und neuem Sachvortrag, Beteiligung anderer Organisationseinheiten) wird im Be-

reich der Einspruchsbearbeitung eine Verfahrensdauer von 40 Arbeitstagen als angemessen angesehen. Dieser Mindeststandard liegt deutlich unterhalb der Zeitgrenze für sogenannte Untätigkeitsklagen (sechs Monate nach Einspruchserhebung). Ziel der Familienkasse ist es, dass – vorausgesetzt alle entscheidungserheblichen Unterlagen liegen vor – 50 Prozent aller Einsprüche innerhalb von 40 Arbeitstagen abschließend erledigt werden. Dieser Zielwert wird gegenwärtig von vielen Familienkassen noch nicht erreicht, weil im Zuge der Neuorganisation der Familienkassen in deren Rechtsbehelfsstellen häufig Mitarbeiter neu angesetzt wurden.

Angaben zur Dauer der finanzgerichtlichen Verfahren liegen der Bundesregierung nicht vor.

4. Wann wird nach Auffassung der Bundesregierung der Bearbeitungsrückstand voraussichtlich behoben sein?
5. Welche Erkenntnisse liegen über die Ursachen für die langen Bearbeitungszeiten vor?
6. In welchem Umfang hat sich die Einführung des Kinderzuschlags zum 1. Januar 2005 auf die Bearbeitung der Anträge auf Kindergeld ausgewirkt?

Die Fragen 4, 5 und 6 werden zusammengefasst wie folgt beantwortet:

Hinsichtlich der statistischen Erhebungen bei den Familienkassen des öffentlichen Dienstes siehe Antwort zu Frage 1.

Für die Familienkassen der Bundesagentur für Arbeit brachte die Neuausrichtung der Familienkassen und deren Reduzierung von 177 auf künftig 102 Familienkassen Personalabbau und damit zusammenhängend Fluktuation mit sich. Der Einsatz fachfremden Personals, das zunächst geschult werden musste, führte zu Kapazitätsengpässen und einem Anstieg der Bearbeitungszeiten.

Eine weitere Ursache war die Einführung des Kinderzuschlags und der hiermit verbundene überdurchschnittliche Antragszugang. Dieser wirkte sich auf die Bearbeitungsdauer in den örtlichen Familienkassen der Bundesagentur für Arbeit aus.

Die Bearbeitung der Kinderzuschlagsvorgänge ist zudem aufwändig, da rund 90 Prozent der gestellten Anträge unvollständig sind. Hinzu kommen häufige Neuberechnungen der Anträge wegen schwankender Einkommensverhältnisse, wegen fiktiver Wohngeldberechnungen zur Prüfung der Frage, ob eine Hilfebedürftigkeit durch den Kinderzuschlag zusammen mit anderen Einkommen gemäß Sozialgesetzbuch II vermieden wird und wegen des Eingangs vermehrter Rechtsbehelfe aufgrund der hohen Ablehnungsquote von durchschnittlich 77 Prozent in den Jahren 2004 bis 2006.

Im Allgemeinen sind die Rückstände bei den Familienkassen, die nicht von der Umstrukturierung betroffen waren, jedoch deutlich geringer.

Da sich die Eingaben zu diesem Thema drastisch reduziert haben, ist davon auszugehen, dass die Bearbeitungsrückstände nunmehr weitestgehend abgebaut sind.

7. Welche Rolle spielt in diesem Zusammenhang die Ansiedlung der Familienkassen bei künftig 102 Agenturen für Arbeit und die Einrichtung von vier Service-Centern Familienkasse?

Die Zusammenlegung von Familienkassen war an andere Umstrukturierungsmaßnahmen der Bundesagentur für Arbeit gekoppelt und musste deshalb ab März 2005 begonnen werden. Die Familienkassen sind seither ausschließlich räumlich, aber nach Abschluss der Neuausrichtung nicht mehr organisatorisch bei den Agenturen für Arbeit angesiedelt. Durch die Zusammenlegung von Familienkassen kam es zu Kompetenzverlusten mangels ausreichender Personalmigration, die zunächst durch hohen Einarbeitungs- bzw. Schulungsaufwand ausgeglichen werden mussten.

Zur einheitlichen Betreuung der Kunden und zur Entlastung der Sachbearbeitung von Nebenaufgaben wurden bisher fünf Service-Center in den Städten Göttingen, Halle, Marburg, Neubrandenburg und Stade errichtet, ein sechstes Service-Center hat im Dezember 2006 in Hannover seinen Betrieb aufgenommen. Mithilfe der Service-Center können ca. 90 Prozent der Anfragen abschließend bearbeitet werden. Darüber hinausgehende Kundenanliegen werden direkt an die entsprechenden Familienkassen zur Bearbeitung weitergeleitet.

8. Wie sieht das Maßnahmenpaket der Bundesagentur für Arbeit und der örtlichen Familienkassen aus, das auf Bundestagsdrucksache 16/334 genannt wird und mit dem die Bearbeitungsrückstände bei Kindergeld und Kinderzuschlag abgebaut werden und die laufende Bearbeitung sichergestellt werden sollen?

Zum Abbau der unerledigten Bearbeitungsvorgänge beim Kindergeld und Kinderzuschlag wurden nach Beschluss des Vorstands der Bundesagentur für Arbeit verschiedene Maßnahmen eingeleitet. So erfolgte die Bereitstellung von Ermächtigungen zur Beschäftigung befristeter Arbeitskräfte im April, Mai, September und Dezember 2005 sowie im März und September 2006. Auch für das Jahr 2007 wurden den örtlichen Familienkassen Ermächtigungen zur Beschäftigung von Kräften mit befristetem Arbeitsvertrag zur Verfügung gestellt. Darüber hinaus wurden Maßnahmeabsprachen mit 27 Familienkassen mit besonders ungünstiger Bearbeitungssituation getroffen. Durch die Erarbeitung und Bereitstellung besonderer Arbeitsmaterialien zum Abbau der Bearbeitungsrückstände konnte eine Verbesserung der Arbeitsabläufe und eine Erleichterung der täglichen Arbeit erreicht werden. Auch stehen zur Unterstützung von Familienkassen vor Ort Mitarbeiter anderer Dienststellen zur Bearbeitung unerledigter Vorgänge zur Verfügung.

Darüber hinaus wurde ein Patenschaftsmodell für Familienkassen mit besonderem Betreuungsbedarf eingerichtet und die Zusammenlegung der Familienkassen zeitlich gestreckt.

9. Welche Maßnahmen sind darüber hinaus geplant, um dem Rückstau bei der Bearbeitung von Anträgen auf Kindergeld zu begegnen?

Maßnahmen, die über die in der Antwort zu Frage 8 genannten hinausgehen, sind derzeit nicht geplant.

10. Wird die Bundesregierung das komplizierte und für die Bürgerinnen und Bürger schwer durchschaubare Antragsverfahren überarbeiten, um Missverständnisse bei der Bewilligung von Kindergeld zu vermeiden, und welche Hilfen stehen den Antragstellerinnen und -stellern im Moment zur Verfügung, und in welchem Umfang werden diese in Anspruch genommen?

Für volljährige Kinder kann nur bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen Kindergeld gezahlt werden. Wenn die Berechtigten die für die Antragstellung vorgesehenen – und im Internet bereitgestellten – Formulare nutzen, werden sie durch die erbetenen Angaben durch das Formular geführt. Das Antragsverfahren wurde so benutzerfreundlich wie möglich gestaltet, um die Anwendung dem Berechtigten zu erleichtern. Außerdem stehen Informationen auf verschiedenen Internetseiten (z. B. www.bzst.bund.de; www.arbeitsagentur.de) zur Verfügung. Unterstützend wird das jährlich aktualisierte Kindergeldmerkblatt sowohl in Papierform als auch online durch das BZSt, zur Verfügung gestellt. Gemäß einer Auswertung im Bereich Internetstatistik waren allein auf der Internetseite des BZSt im Monat Oktober 2006 53 985 Zugriffe auf das Kindergeldmerkblatt zu verzeichnen. Im Übrigen besteht für die Berechtigten auch immer die Möglichkeit, sich direkt bei der für sie zuständigen Familienkasse zu informieren.

11. Werden bei verspäteter Auszahlung von Kindergeld Zinsen an die Eltern gezahlt, und falls nein, wie wird diese Entscheidung begründet?

Kindergeldnachzahlungen werden grundsätzlich nicht verzinst.

Ansprüche aus dem Steuerschuldverhältnis werden nur verzinst, soweit dies gesetzlich vorgeschrieben ist. Ein entsprechender Zinsanspruch ist jedoch weder in den spezialgesetzlichen Regelungen des EStG enthalten, noch ergibt sich ein solcher aus § 233a der Abgabenordnung – AO –.

Die sogenannte Vollverzinsung von Steuernachforderungen und Steuererstattungen gilt nach dem eindeutigen Wortlaut des § 233a Abs. 1 AO nur für Unterschiedsbeträge, die sich bei der Festsetzung der Einkommen-, Körperschaft-, Vermögen-, Umsatz- oder Gewerbesteuer ergeben. Diese Aufzählung ist abschließend. Das Kindergeld gehört zwar materiell zur Einkommensteuer und wird gemäß § 31 Satz 3 EStG monatlich als Steuervergütung gezahlt, es beruht jedoch nicht auf einer von § 233a Abs. 1 AO vorausgesetzten Festsetzung der Einkommensteuer, sodass § 233a AO nicht auf Kindergeldnachzahlungen anzuwenden ist.

Dies hat der Bundesfinanzhof erst jüngst bestätigt (BFH-Urteil vom 20. April 2006 – III R 64/04 –). Er hat dabei nochmals ausdrücklich darauf hingewiesen, dass kein allgemeiner Rechtsgrundsatz auf Verzinsung rückständiger Leistungen des Staates besteht.

Die Entscheidung des Gesetzgebers von einer Verzinsung des einkommensteuerlichen Kindergeldes abzusehen, ist u. a. dem Umstand geschuldet, dass die praktische Bedeutung einer Verzinsung des Kindergeldes nur relativ gering wäre. Unter Berücksichtigung einer angemessenen Karenzzeit dürfte die Verzinsung nur relativ wenige Fälle betreffen. Zudem sind die jeweiligen Beträge im Vergleich zu den regelmäßig bei der Einkommen-, Umsatz- oder Körperschaftsteuer zu verzinsenden Beträgen eher gering. Selbst wenn Kindergeldnachzahlungen nach § 233a AO zu verzinsen wären, würden sich in der Regel aufgrund der 15-monatigen zinsfreien Karenzzeit und der bei allen Zinsen nach der AO zu beachtenden Rundungsregelungen keine oder allenfalls geringfügige Zinsen ergeben. Der Verzicht auf die Verzinsung dient somit insbesondere der Vereinfachung.

Zu berücksichtigen ist dabei, dass auch zurückgefordertes Kindergeld unverzinst bleibt. Kindergeld muss von den Familienkassen häufig zurückgefordert werden, weil die Voraussetzungen dafür weggefallen sind (z. B. Beendigung der Ausbildung, Überschreitung der Einkunftsgrenze). Dies wird oftmals verspätet erklärt. Die Rückforderung von Kindergeld, welches regelmäßig für den laufenden Unterhalt verbraucht wurde, belastet die Betroffenen meist erheblich. Durch das Absehen von der Verzinsung werden die zur Rückzahlung verpflichteten Kindergeldbezieher entlastet.

Davon zu unterscheiden ist die – auch für Kindergeldnachzahlungen geltende – Verzinsung nach § 236 AO. Danach ist der zu erstattende oder zu vergütende Betrag zu verzinsen, wenn durch eine rechtskräftige gerichtliche Entscheidung oder aufgrund einer solchen Entscheidung eine festgesetzte Steuer herabgesetzt oder eine Steuervergütung gewährt wird.

12. In welchem Umfang sind Fälle bekannt, in denen eine Familienkasse die Gewährung von Kindergeld abgelehnt, das Finanzamt die Kinderfreibeträge jedoch anerkannt hat, und wie könnte hier Abhilfe geschaffen werden?

Statistische Werte hierzu liegen nicht vor.

Es besteht weder eine Bindung der Familienkasse an die Entscheidung des Finanzamtes noch eine Bindung des Finanzamts an die Entscheidung der Familienkasse. Für eine Bindungswirkung bedürfte es einer besonderen gesetzlichen Regelung, nach der entweder die Kindergeldfestsetzung der Familienkasse oder die Einkommensteuerveranlagung des Finanzamts einen Grundlagenbescheid für die jeweils andere Behörde darstellt. Gegen eine solche Bindungswirkung bestehen aufgrund der unterschiedlichen Beurteilungssituation – Prognose für monatliche Steuervergütung im laufenden Kalenderjahr, abschließende Feststellungen für Veranlagungen nach Ablauf des Kalenderjahres – Bedenken.

Durch das Steueränderungsgesetz 2003 wurde § 31 Satz 4 EStG mit Wirkung ab 1. Januar 2004 geändert. Aufgrund dessen hat das Finanzamt zur Ermittlung der festzusetzenden Einkommensteuer im Rahmen der Vergleichsberechnung nach § 31 EStG nur noch auf den Anspruch auf Kindergeld und nicht mehr auf das tatsächlich ausgezahlte Kindergeld abzustellen. Um trotzdem unterschiedliche Entscheidungen möglichst zu vermeiden, sehen sowohl die Einkommensteuer-Richtlinien (R 31 Abs. 4 EStR 2005) als auch die Dienstanweisung zur Durchführung des Familienleistungsausgleichs nach dem X. Abschnitt des EStG (DA-FamEStG 68.4) eine Abstimmung zwischen Finanzämtern und Familienkassen vor.

Damit dürften abweichende Entscheidungen auf ein Minimum reduziert sein.

