

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Grigorios Aggelidis, Katja Suding, Nicole Bauer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP  
– Drucksache 19/20232 –**

### **Sachstand Familienkassenreform**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

In Deutschland wurde im Jahr 2018 für etwa 15,7 Millionen Kinder Kindergeld gezahlt und das Auszahlungsvolumen betrug fast 37 Mrd. Euro (Quelle: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Elterngeld/Tabellen/empfaenger-ausgaben.html>).

Vor der Familienkassenreform 2016 bearbeiteten die 14 Familienkassen der Bundesagentur für Arbeit (BA) das Kindergeld für rund 87 Prozent aller Kinder in Deutschland. Daneben gab es noch knapp 17 000 einzelne Familienkassen des öffentlichen Dienstes. Sie waren für Kinder von öffentlich Bediensteten zuständig und deckten somit die übrigen 13 Prozent ab.

Bei 80 Prozent der Familienkassen des öffentlichen Dienstes waren wegen der geringen Fallzahlen Standardisierungen der Arbeitsabläufe und damit die Erreichung von Mindeststandards bei der Qualität nicht möglich. Bei der Bearbeitung des Kindergeldes existierte keine bundesweit einheitliche und verbindliche IT-Landschaft. Ein automationsgestützter, fortlaufender Abgleich zwischen den Familienkassen der Bundesagentur für Arbeit und den Familienkassen des öffentlichen Dienstes sowie der Familienkassen des öffentlichen Dienstes untereinander war daher nicht möglich. Da die Kindergelddaten nicht zentral gespeichert und abrufbar waren, konnten schon strukturell bedingt im Bereich der Familienkassen des öffentlichen Dienstes Doppelzahlungen beim Kindergeld nicht ausgeschlossen werden. Im Ergebnis bestand angesichts der zersplitterten Struktur der Familienkassenlandschaft in Deutschland dringender Reformbedarf (Bundestagsdrucksache 18/9441, S. 11).

Bereits 2012 mahnte der Bundesrechnungshof in einer Pressemitteilung vom 17. April 2012 den dringenden Handlungsbedarf zur drastischen Reduzierung der Zahl der Familienkassen an (Quelle: <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/bemerkungen-jahresberichte/jahresberichte/1-archiv/2011-weitere-pruefungsergebnisse/2012-pressemitteilung-bemerkungen-2011-weitere-pruefungsergebnisse/view>). Aus Sicht des Bundesrechnungshofes blieben mögliche Einsparungen an Personal- und Sachausgaben bei einer Konzentration aller Familienkassen von Bund, Ländern und Gemeinden von rund 170 Mio. Euro jährlich ungenutzt.

Das Gesetz zur Beendigung der Sonderzuständigkeit der Familienkassen des öffentlichen Dienstes im Bereich des Bundes vom 8. Dezember 2016 regelt diese Zuständigkeiten nun neu. Es reformiert Zuständigkeit und Struktur der Familienkassen des öffentlichen Dienstes.

Im Bereich des Bundes soll die Zuständigkeit der Familienkassen des öffentlichen Dienstes bis zum 31. Dezember 2021 auf die Bundesagentur für Arbeit übergehen, sofern nicht das Bundesverwaltungsamt mit der Festsetzung und Auszahlung des Kindergeldes beauftragt wird.

Für den Bereich von Ländern und Kommunen erhalten die öffentlichen Arbeitgeber die Möglichkeit, ebenfalls Zuständigkeit und Fallbearbeitung an die Familienkasse der Bundesagentur für Arbeit abzugeben. Einen festen Endtermin für die Abgabe der Kindergeldbearbeitung gibt es für Länder und Kommunen nicht.

Der Referentenentwurf sah ursprünglich ein „Ein-Säulen-Modell“ vor, welches eine obligatorische Konzentration bei der Bundesagentur für Arbeit anvisierte. Im Rahmen der Ressortabstimmung wurde dann aber doch ein abgestuftes Verfahren festgelegt. Durch die Beibehaltung der Doppelstrukturen sollte ein natürlicher „Wettbewerb um die beste Lösung“ bezüglich IT-Verfahren, Qualität, Effizienz und Kostenstrukturen stattfinden (vgl. Bundesratsdrucksache 278/16, S. 7).

Ein erster nach außen gerichteter Sachstandsbericht sollte „erst nach Ende des ersten operativen Jahres – also frühestens Mitte 2018, aber lange vor dem für 2021 in Aussicht genommenen Abschluss des Konzentrationsprozesses für die Familienkassen des Bundes“ (Bundestagsdrucksache 18/9441, S. 16) erfolgen. Darüber hinaus wollte „das Statistische Bundesamt (...) voraussichtlich zwei Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes zusätzlich eine ex post Folgekostenvalidierung durchführen“ (Bundestagsdrucksache 18/9441, S. 16). Bestandteil dieser Nachmessung des Erfüllungsaufwandes sollte auch die Entwicklung der Verwaltungskosten für die Bearbeitung einzelner fallgruppenspezifischer Kindergeldfälle in den verschiedenen Familienkassen des Bundes, der Länder und der Kommunen sein, aber auch die Entwicklung der mittelfristigen Kosteneinsparungen durch die Familienkassenkonzentration.

Im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens begrüßte der Nationale Normenkontrollrat (NKR) zwar die Konzentration der Familienkassen. Allerdings hatte der Nationale Normenkontrollrat bei diesem Gesetzentwurf hinsichtlich der Aufrechterhaltung von zwei Familienkassen grundsätzliche Bedenken: „Trotz intensiver Prüfung und zusätzlichen Gesprächen ist für den Normenkontrollrat kein fachlicher Grund zu erkennen, warum neben der Bundesagentur für Arbeit auch das Bundesverwaltungsamt als weitere Behörde mit der Wahrnehmung dieser Aufgabe betraut bleibt. Aus Sicht des NKR bleibt somit im Ergebnis die Beendigung der Sonderzuständigkeit der Familienkassen mit den zwei fortbestehenden Familienkassen bei der Bundesagentur für Arbeit und dem Bundesverwaltungsamt unvollständig. Entsprechende Effizienzgewinne bleiben in Teilen ungenutzt.“ (Bundestagsdrucksache 18/9441, S. 23).

Die Bundesregierung wies die Bedenken des Normenkontrollrates zurück. „Die Beibehaltung der Familienkasse im Bundesverwaltungsamt ist wegen der dortigen Expertise bei der Verbindung zwischen Kindergeld und Besoldung auch sachgerecht. Schließlich ermöglicht das Bestehenbleiben der Bundesfamilienkasse des öffentlichen Dienstes auch einen Vergleich der Bearbeitungsabläufe in den verschiedenen Strukturen, der eine weitere Verbesserung der Kindergeldbearbeitung ermöglicht.“ (Bundestagsdrucksache 18/9441, S. 28).

Ein gutes Jahr vor Ablauf der Übergangsfrist ist ein öffentlicher Sachstandsbericht zu den Umsetzungsfortschritten des Gesetzes seitens der Bundesregierung nicht erstellt worden.

1. Welche Begründung hat die Bundesregierung für die Entscheidung, im Laufe des Jahres 2016 – entgegen ihres ursprünglichen Vorhabens einer vollständigen Konzentration der Familienkassen des öffentlichen Dienstes und damit einer vollständigen Effizienzwirkung für alle öffentlichen Haushalte – für den vergleichsweise kleinen Bereich der Familienkassen des Bundes (unter 100 bisherige Familienkassen) in der Endfassung des Gesetzentwurfs allein schon im Bundesbereich weiterhin zwei Familienkassen (bei der Bundesagentur für Arbeit und im Bundesverwaltungsamt) aufrechterhalten zu wollen anstatt diese zusammenzuführen?

Mit dem Gesetz zur Beendigung der Sonderzuständigkeit der Familienkassen des öffentlichen Dienstes im Bereich des Bundes vom 8. Dezember 2016 hat der Gesetzgeber eine grundlegende strukturelle Reform der Zuständigkeiten für die Kindergeldbearbeitung durch die Familienkassen eingeleitet. Um eine derartige Strukturreform sorgfältig und erfolgreich durchführen zu können, ist für die Umsetzung ein mehrstufiges Verfahren gewählt worden. Dieses sieht vor, dass in einer ersten Reformstufe im Bereich des Bundes die Zuständigkeiten der Familienkassen des öffentlichen Dienstes verpflichtend auf die Bundesagentur für Arbeit übergehen, sofern nicht das Bundesverwaltungsamt mit der Festsetzung und Auszahlung des Kindergeldes beauftragt wird. Für den Bereich von Ländern und Kommunen erhalten die öffentlichen Arbeitgeber die Möglichkeit, freiwillig ebenfalls Zuständigkeit und Fallbearbeitung an die Familienkasse der Bundesagentur für Arbeit abzugeben.

Der Fortbestand der Bundesfamilienkasse im Bundesverwaltungsamt als Alternative zur Übertragung der Kindergeldfälle an die Bundesagentur für Arbeit erhöht die Akzeptanz für das Vorhaben.

2. Welche Begründung hat die Bundesregierung dafür, bisher noch keinen nach außen gerichteten Sachstandsbericht abgegeben zu haben?

Der Fortschritt der Familienkassenreform kann den regelmäßigen Veröffentlichungen im Bundessteuerblatt entnommen werden. Das Bundeszentralamt für Steuern veröffentlicht dort die Körperschaften, Anstalten oder Stiftungen des öffentlichen Rechts, die nach § 72 Absatz 1 Satz 3 EStG auf die Zuständigkeit verzichtet haben, sowie den jeweiligen Zeitpunkt, zu dem der Verzicht wirksam geworden ist (vgl. z. B. BStBl I 2019, 1024).

3. Welche Begründung liegt der Bundesregierung vor, warum bisher keine Folgekostenvalidierung durch das Statistische Bundesamt erfolgte?
4. Wie hoch war bzw. ist der jährliche Erfüllungsaufwand der Konzentration der Familienkassen des öffentlichen Dienstes bei der Familienkasse der Bundesagentur für Arbeit seit dem Inkrafttreten der Reform am 1. Januar 2017?
5. Wie hoch war bzw. ist der jährliche Erfüllungsaufwand der Konzentration der Familienkassen des öffentlichen Dienstes beim Bundesverwaltungsamt seit dem Inkrafttreten der Reform am 1. Januar 2017?
6. Wie hoch sind die jährlichen Einsparungen – geschätzt über alle öffentlichen Haushalte – durch die Familienkassenkonzentration?
  - a) Wie hoch ist der Anteil bei der Agentur für Arbeit?
  - b) Wie hoch ist der Anteil beim Bundesverwaltungsamt?

7. Wie hoch sind die Kosten für den Ausbau der IT-Verfahren bezüglich der Kindergeldauszahlungen?
  - a) Wie hoch ist der Anteil bei der Agentur für Arbeit?
  - b) Wie hoch ist der Anteil beim Bundesverwaltungsamt?

Die Fragen 3 bis 7b werden zusammen beantwortet.

Die erste Reformstufe der Familienkassenreform soll mit Ablauf des Kalenderjahres 2021 enden. Eine abschließende Aufstellung des mit der Übertragung der Aufgaben zusammenhängenden jeweiligen Erfüllungsaufwands, der Kosten- und Stelleneinsparungen für die betroffenen Behörden sowie ein darauf aufbauender Vergleich beider Behörden liegt wegen des laufenden Prozesses noch nicht vor.

8. Welche Möglichkeiten bzw. Abstimmungen finden bzw. fanden statt, um Mehrkosten, z. B. für Entwicklungskosten beim Ausbau des IT-Verfahrens, aufgrund der Doppelstruktur der Behörden im Hinblick auf die Vorgaben im Onlinezugangsgesetz, welches Bund und Länder verpflichtet bis spätestens 2022 ihre Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten, zu vermeiden?

Der Stand des Modernisierungsfortschritts sowie Fragen des Onlinezugangs werden im Rahmen regelmäßiger Besprechungen der Fachaufsichtsbehörden im Bundeszentralamt für Steuern gemeinsam erörtert.

9. Wie viele Stellen in bisherigen Familienkassen des öffentlichen Dienstes in Bund, Ländern und Kommunen konnten seit dem Inkrafttreten des Gesetzes am 1. Januar 2017 bis April 2020 durch die Übernahme der Aufgaben durch die Familienkasse der Bundesagentur für Arbeit eingespart werden?
10. Wie hoch ist die Zahl der Stellen in bisherigen Familienkassen des Bundes, die seit Inkrafttreten des Gesetzes in Bundesbehörden eingespart worden sind, weil die Aufgaben vom Bundesverwaltungsamt übernommen wurden?

Die Fragen 9 und 10 werden zusammen beantwortet.

Auf die Antwort zu den Fragen 3 bis 7b wird verwiesen.

11. Wie hoch sind die durchschnittlichen Verwaltungskosten für die Bearbeitung je einzeltem Kindergeldfall in der Familienkasse der Bundesagentur für Arbeit, in der Familienkasse des Bundesverwaltungsamtes und durchschnittlich in noch bestehenden Familienkassen der Länder und der Kommunen?

Der Bundesagentur für Arbeit werden die Verwaltungskosten durch das Bundesministerium der Finanzen erstattet. Die zu erstattenden Verwaltungskosten bei der Familienkasse des Bundesverwaltungsamts werden hingegen individuell mit den auftraggebenden Familienkassen (Bundesressorts) vereinbart. Sie können gemäß den entsprechenden Aufgabenübertragungen auch in der Übernahme von Personal (anstelle einer Verwaltungskostenerstattung) bestehen. Nach Abschluss der ersten Reformstufe der Familienkassenreform werden hierzu konkrete Aussagen getroffen werden können. Zu den Verwaltungskosten in den Familienkassen der Länder und Kommunen liegen der Bundesregierung keine Erkenntnisse vor.

12. Welche Schlüsse zieht die Bundesregierung aus der Beibehaltung der Parallelstrukturen, allein im Bundesbereich, der Familienkasse der Bundesagentur für Arbeit und der Familienkasse beim Bundesverwaltungsamt bis zum heutigen Stand?
13. Findet ein Austausch bzw. eine Abstimmung bezüglich Effizienz-, Qualitäts- oder auch Modernisierungsfortschritten (im Sinne eines „Voneinander-Lernens“ und kontinuierlichen Verbesserns) zwischen den beiden Bundesbehörden statt?
  - a) Wenn ja, wie gestaltet sich diese?
  - b) Wenn nein, warum findet eine solche Abstimmung nicht statt?
14. Wie hat die Bundesregierung den im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens explizit angekündigten Wettbewerb bzw. Vergleich der beiden Familienkassen im Bundesbereich (Bundesagentur für Arbeit und Bundesverwaltungsamt) organisiert?
  - a) Welche Parameter (Kosteneffizienz, Bearbeitungsqualität, Modernität von Verfahren, Onlinezugang zu den Dienstleistungen etc.) zieht sie dabei heran?
  - b) Wenn solche nicht herangezogen werden, warum nicht?
15. Hat der Wettbewerb bzw. Vergleich zwischen den beiden Bundesbehörden ein Ergebnis, z. B. bezüglich der Verwaltungskosten, sichtbar werden lassen?
  - a) Wenn ja, wie lautet dies, und welche Schlüsse zieht die Bundesregierung daraus?
16. Hat der Wettbewerb bzw. Vergleich zwischen den beiden Bundesbehörden ein Ergebnis zur Effektivität der Dienstleistungen, zur Modernität der eingesetzten IT-Verfahren, zum Grad der Digitalisierung und Automatisierung oder auch zur rechtlichen Qualität der jeweiligen Leistungserbringung ergeben?
  - a) Wenn ja, wie lautet das Ergebnis?
  - b) Wenn nein, warum gibt es kein Ergebnis bei dem Vergleich?

Die Fragen 12 bis 16b werden zusammen beantwortet.

Grundsatz- und konkrete Einzelfragen der Zusammenarbeit sowie die Entwicklung des Zuständigkeitsübergangs werden in regelmäßigen Besprechungen der Fachaufsichtsbehörden im Bundeszentralamt für Steuern und im Bundesministerium der Finanzen gemeinsam mit den Familienkassen und anderen betroffenen Ressorts und Behörden erörtert. Im Rahmen dieser Besprechungen erfolgt auch ein Austausch bzgl. Effizienz-, Qualitäts- oder auch Modernisierungsfortschritten (im Sinne eines „Voneinander-Lernens“ und kontinuierlichen Verbesserns).

Im Übrigen wird auf die Antwort zu den Fragen 3 bis 7b verwiesen.

17. Inwiefern hat sich seit Inkrafttreten des Gesetzes zur Beendigung der Sonderzuständigkeit der Familienkassen des öffentlichen Dienstes im Bereich des Bundes eine einheitliche Verfahrensstruktur entwickelt, die geeignet ist, die Anzahl materiell fehlerhafter Kindergeldfestsetzungen zu verringern?
- a) Hat die Bundesregierung hierzu Zahlen oder Prüfberichte?
  - b) Wenn nein, warum nicht?

Die Fragen 17 bis 17b werden zusammen beantwortet.

Unabhängig von der Familienkassenreform stellt das Bundeszentralamt für Steuern im Rahmen der Rechts- und Fachaufsicht eine einheitliche rechtliche Verfahrensweise in sämtlichen Familienkassen sicher, die geeignet ist, die Anzahl materiell fehlerhafter Kindergeldfestsetzungen zu verringern. Dies erfolgt insbesondere durch die Dienstanweisung zum Kindergeld, Infobriefe, Einzelweisungen sowie die durch das Bundeszentralamt für Steuern durchgeführten Fachgeschäftsprüfungen. Die organisatorische Verfahrensweise innerhalb der Familienkassen obliegt hingegen den Familienkassen selbst. Entsprechend den Vorgaben des Gesetzgebers durch das Gesetz zur Beendigung der Sonderzuständigkeit der Familienkassen des öffentlichen Dienstes ist es im Bereich des Bundes zulässig, dass die Organisation innerhalb in der Familienkasse des Bundesverwaltungsamts von der Organisation in den Familienkassen der Bundesagentur für Arbeit abweicht.

18. Was plant die Bundesregierung in Bezug auf die Familienkassenreform nach dem Ablauf der Übergangsfrist Ende Dezember 2021?
19. Wird eine, wie ursprünglich vorgesehen, obligatorische Übertragung der Aufgaben aller Familienkassen aller staatlichen Ebenen auf die Familienkasse der Bundesagentur für Arbeit geplant?
- Wenn nein, warum nicht?
20. Wie soll nach den Plänen der Bundesregierung eine Bündelung von familienpolitischen Leistungen in der Zukunft funktionieren, wenn in Bezug auf die „Basisleistung“ Kindergeld eine nach Ansicht der Fragesteller nach wie vor erhebliche Zersplitterung und Inhomogenität der Familienkassenlandschaft beibehalten bleibt?

Die Fragen 18 bis 20 werden wegen des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die erste Stufe der Familienkassenreform begann 2017. Seitdem haben verschiedene Familienkassen des Bundes ihre Zuständigkeit und damit die Bearbeitung ihrer Kindergeldfälle an die Familienkassen der Bundesagentur für Arbeit oder des Bundesverwaltungsamtes abgegeben. In dieser Zeit hat eine große Anzahl von Familienkassen des öffentlichen Dienstes von Ländern und Kommunen ihre Aufgaben an die Familienkasse der Bundesagentur für Arbeit übertragen. Im Zusammenhang mit dem Abschluss der ersten Reformstufe wird sich die Bundesregierung ein Bild über den bisherigen Verlauf der Reform machen und die in Betracht kommenden weiteren Reformschritte sowie den damit konkret zusammenhängenden Handlungsbedarf in Abstimmung mit den zuständigen Behörden der Länder bestimmen.



