Der Rechnungshof
Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Dampfschiffstraße 2
A-1031 Wien
Postfach 240

Tel. + (1) 711 71 - 0
Fax + (1) 711 94 - 25
office@rechnungshof.gv.at

Bundesministerium für
Familie und Jugend
Untere Donaustraße 13–15
1020 Wien

Wien, 25. Februar 2016
GZ 302.731/001-2B1/16

Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem ein Familienzeitbonusgesetz erlassen, und das Kinderbetreuungsgeldgesetz, das ASVG, das FLAG 1967, die EO und das EStG 1988 geändert werden

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Rechnungshof (RH) dankt für den mit Schreiben vom 26. Jänner 2015, GZ: BMFJ-524600/001-BMFJ – I/3/2015, übermittelten im Betreff genannten Entwurf und nimmt hiezu im Rahmen des Begutachtungsverfahrens aus der Sicht der Rechnungs- und Gebarungskontrolle wie folgt Stellung:

1. Inhaltliche Bemerkungen

1.1 Allgemeine Empfehlungen des RH

Der RH hat in TZ 11 des Berichts Reihe Bund 2011/6 „Familienbezogene Leistungen des Bundes und ausgewählter Länder" sowie in TZ 8 der Follow-up-Überprüfung hiezu, Reihe Bund 2014/3, empfohlen, bei der Einführung neuer bzw. der Erhöhung bestehender familienbezogener Leistungen, die aus dem Familienlastenausgleichsfonds (FLAF) finanziert werden sollen, jedenfalls eine entsprechende Finanzierungsregelung zur Deckung des erhöhten Mittelbedarfs vorzusehen.

Der RH weist darauf hin, dass die WFA keine Angaben zu diesen finanziellen Auswirkungen enthält und somit nicht klargelegt wird, ob durch die vorgeschlagenen Änderungen ein Bedeckungsbedarf entstehen wird, der über die derzeitigen Aufwendungen für Kinderbetreuungsgeld (KBG) hinausgeht. Der Reservefonds für Familienbeihilfen wies – wie auf S. 400 der Anhänge zum Bundesrechnungsabschluss 2014 in Pkt. 19.1.1.1 der UG 25 dargestellt – zum Stichtag 31. Dezember 2014 einen Schulden-

DVR: 0064025

stand von rd. 2,996 Mrd. EUR auf. Der RH weist daher aus Anlass der Begutachtung darauf hin, dass die Erläuterungen im Hinblick auf die finanzielle Ausstattung des FLAF um Ausführungen zur Bedeckung eines allenfalls erhöhten Mittelbedarfs ergänzt werden sollten.

Aus Anlass der Neuregelung der familienbezogenen Leistung des KBG weist der RH einleitend auf seine allgemeinen Empfehlungen

- zur gebietskörperschaftenübergreifenden Überprüfung des Spektrums der familienbezogenen Leistungen auf Parallelitäten und Überschneidungen,
- eine Überprüfung dieser Leistungen auf Möglichkeiten zur Konzentration und Straffung von Leistungen durchzuführen, und
- auch die familienbezogenen Leistungen in einer gebietskörperschaftenübergreifenden Datenbank auf Ebene der Einzelfamilien zu erfassen

hin. Der RH verweist dazu insb. auf seine Empfehlungen TZ 8 und 23 des Berichts Reihe Bund 2011/6, „Familienbezogene Leistungen des Bundes und der Länder" und die Follow-up-Überprüfung hiezu, Reihe Bund 2014/3, TZ 6 und 13, sowie die Ausführungen auf S. 111 ff. in seinem Positionspapier „Verwaltungsreform 2011", Reihe Positionen 2011/1.

1.2 Mangelnde Verwaltungsvereinfachung beim Vollzug des Kinderbetreuungsgeldes

Der Entwurf setzt sich zwar die „*Modernisierung des Familienbeihilfenverfahrens*" zum Ziel, und beziffert den derzeit mit dem Vollzug des Kinderbetreuungsgeldes verbundenen Verwaltungsaufwand mit 18,8 Mio. EUR. Auf Seite 11 der Erläuterungen zur WFA wird festgehalten, dass der Verwaltungsaufwand aufgrund „*Vorbereitungstätigkeiten*" und „*stark angestiegenem Beratungsaufwand aufgrund der sehr komplexen Rechtslage*" in den Jahren 2017 und 2018 weiterhin um rd. 1,1 Mio. EUR (somit rd. 6 %) steigen wird. Ein leichter Rückgang (um 940.000 EUR) sei erst ab 2019 zu erwarten, wobei „*der Beratungsaufwand ... weiterhin sehr hoch*" bleiben wird, und dabei „*der Aufwand des BMFJ hier noch nicht eingerechnet*" ist.

Der RH weist zu diesen Ausführungen in den Erläuterungen darauf hin, dass der Entwurf insofern nicht zur Erreichung des angestrebten Ziels einer „Modernisierung des Familienbeihilfenverfahrens" im Sinn einer Verwaltungsvereinfachung bzw. einer Bereinigung und Vereinfachung der vom BMFJ selbst als „*komplex*" bezeichneten Rechtslage beitragen wird.

Der RH hat jedoch grundsätzlich zur Erhöhung der Qualität in der Verwaltung empfohlen, dass die Effizienz der öffentlichen Leistungserstellung gesteigert, die Qualität der Leistungen erhöht und die Bürgerorientierung ausgebaut werden sollte (s. allgemein hiezu das Positionspapier des RH „Verwaltungsreform 2011", Reihe Positionen 2011/1, S. 17 ff.). Der RH regt daher an, die angestrebte Reform des Kinderbetreuungsgeldes zum Anlass für eine Vereinfachung der als komplex erkannten Rechtslage zu nutzen, um den Beratungsaufwand und den damit verbundenen Verwaltungsaufwand in Zukunft abzusenken.

1.3 Flexible Inanspruchnahme

Nach der vorgeschlagenen Regelung in § 5 KBGG i.d.F. des Entwurfs soll sich der Tagesbetrag *„entsprechend"* der auf bis zu 851 Tage ab Geburt des Kindes verlängerbaren Anspruchsdauer verringern. Der RH weist darauf hin, dass die dafür ausschlaggebende Berechnungsformel lediglich in den Erläuterungen zu § 5, nicht jedoch im Gesetzestext selbst enthalten ist.

Im Hinblick auf die möglichen unterschiedlichen Varianten und deren komplexe Regelungen und Rechtsfolgen (gemeinsamer Bezug von Ehepartnern, unterschiedliche Bezugsdauern, Änderungen und Überschreitungen von Zuverdienstgrenzen, Geburt weiterer Kinder im Bezugszeitraum etc.) könnte daher die tatsächliche Leistungshöhe durch die Verwendung des Wortes „entsprechend" nicht hinreichend determiniert sein. Im Sinn einer einheitlichen Vollziehung dieser Bestimmungen regt der RH daher an, für den Tagesbetrag eine einheitliche verbindliche Berechnungsformel in die gesetzliche Regelung aufzunehmen.

1.4 Weitere inhaltliche Bemerkungen zum Familienzeitbonus

Zur vorgeschlagenen Regelung über den Familienzeitbonus für einen Vater (Bezugszeitraum von 31 Tagen bei gleichzeitiger Aufgabe der Erwerbstätigkeit in diesem Zeitraum binnen der ersten 61 Tage nach der Geburt des Kindes) weist der RH auf einen weiteren Koordinierungsbedarf zu bestehenden arbeitsrechtlichen Regelungen hin. Dies insbesondere deshalb, weil

- kein Anspruch auf entsprechende Freistellung im Ausmaß von 31 Tagen gegenüber dem Arbeitgeber sowie
- kein entsprechender Kündigungsschutz in diesem Zeitraum vorgesehen ist, und
- etwa der Zeitraum des Frühkarenzurlaubs für Väter gem. § 75d BDG 28 Tage beträgt.

2. Zur Darstellung der finanziellen Auswirkungen

2.1 Allgemein

Die Erläuterungen halten fest, dass in den Angaben zu den finanziellen Auswirkungen des vorliegenden Entwurfs die „*gesamten finanziellen Auswirkungen des Kinderbetreuungsgeldgesetzes sowie des Familienzeitbonusgesetzes dargestellt werden und nicht nur die Veränderungen aufgrund dieser Novelle*“, obwohl das KBGG durch das neue KBG-Konto grundlegenden Umstrukturierungen unterzogen wird.

Die Auswirkungen auf den Finanzierungshaushalt werden in den Jahren 2016 (1.150,25 Mio. EUR) bis 2020 (1.177,61 Mio. EUR) mit rd. 1,2 Mrd. EUR jährlich beziffert. Die langfristigen finanziellen Auswirkungen der Maßnahmen werden die öffentliche Verschuldung bis zum Ende des Jahres 2045 um 5,57 % des BIP bzw. 32,196 Mrd. EUR erhöhen. Die mit den derzeitigen Regelungen verbundenen finanziellen Auswirkungen werden jedoch in den Erläuterungen nicht dargestellt.

Gemäß § 17 Abs. 2 BHG 2013 ist jedem Entwurf für ein Regelungsvorhaben und jedem sonstigen Vorhaben, von dem Mitglied der Bundesregierung oder dem haushaltsleitenden Organ, in dessen Wirkungsbereich der Entwurf ausgearbeitet oder das Vorhaben geplant wurde, eine der WFA-Finanzielle-Auswirkungen-Verordnung (WFA-FinAV BGBl. II Nr. 490/2012 i.d.F. BGBl. II Nr. 69/2015) entsprechende Darstellung der finanziellen Auswirkungen im Rahmen der wirkungsorientierten Folgenabschätzung anzuschließen.

Gemäß § 3 Abs. 2 der WFA-FinAV sind bei den Angaben zur Abschätzung der finanziellen Auswirkungen die Grundsätze der Relevanz, der inhaltlichen Konsistenz, der Verständlichkeit, der Nachvollziehbarkeit, der Vergleichbarkeit und der Überprüfbarkeit zu beachten.

Aus Gründen der Transparenz verlangt § 17 BHG 2013 eine Gegenüberstellung der langfristigen finanziellen Auswirkungen der vorgeschlagenen Maßnahmen mit jenen der bisherigen Rechtslage. Die vorliegenden Erläuterungen enthalten jedoch keine Darstellung der mit den bisher geltenden Regelungen verbundenen Auswirkungen insbesondere auf den Finanzierungshaushalt des Bundes. Es ist daher unklar, ob (und in welcher Größenordnung) die Maßnahmen zu einer Be- oder Entlastung des Bundesbudgets führen könnten.

Geht man von den zuletzt auf S. 167 im Bundesrechnungsabschluss für das Jahr 2014 veröffentlichten Aufwendungen für KBG im Jahr 2013 (1.073,888 Mio. EUR) und 2014 (1.098,943 Mio. EUR) aus, werden die vorgeschlagenen Regelungen trotz der beab-

sichtigten Verkürzung der Bezugsdauer zu einem erhöhten Finanzierungsbedarf von rd. 80 Mio. EUR jährlich führen.

Darüber hinaus soll die Verwaltung des Familienzeitbonus gem. Art. 1 § 4 und des Partnerschaftsbonus gem. Art. 2 § 5b des Entwurfs den zuständigen Krankenversicherungsträgern übertragen werden. Der damit verbundene finanzielle Aufwand für die Sozialversicherungsträger wird in den Erläuterungen ebensowenig gesondert dargestellt wie eine etwaige Abgeltung dieses zusätzlichen Verwaltungsaufwandes.

Der RH weist daher zusammengefasst kritisch darauf hin, dass die Erläuterungen schon aus diesen Gründen nicht den Anforderungen des § 17 BHG 2013 und der hiezu ergangenen Verordnung der Bundesministerin für Finanzen – WFA-FinAV, BGBl. II Nr. 490/2012 i.d.g.F. entsprechen.

2.2 Darstellung der finanziellen Auswirkungen der Modernisierung des Familienbeihilfenverfahrens

Die Erläuterungen führen weiters aus, dass die „*Kosten für die Modernisierung des Familienbeihilfenverfahrens*“ bis zu einem Maximalbetrag von 13 Mio. EUR aus Mitteln des Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen getragen werden sollen. Die Erläuterungen zur WFA halten auf S. 4 allgemein fest, dass

- das Familienbeihilfenverfahren aus dem Jahr 1993 stammt,
- nicht mehr den neueren technischen Standards entspricht,
- mit anderen Verfahren in der Finanzverwaltung nicht mehr kompatibel und
- längerfristig nicht mehr wartbar

ist, weshalb es zu modernisieren, und das Vorhaben vom BMF umzusetzen sei (s. S. 7 der WFA). Die Erläuterungen enthalten jedoch keine weiteren Ausführungen zu konkreten Maßnahmen zur Erreichung des Ziels der „*Modernisierung des Familienbeihilfenverfahrens*“ sowie keine Informationen darüber, wie das Familienbeihilfenverfahren konkret verändert werden soll. Der nach den Erläuterungen „*auf einem Anbot der Bundesrechenzentrum GmbH*“ beruhende Betrag von 13 Mio. EUR sei in zwei Tranchen von 5 Mio. EUR bzw. einem Teilbetrag von 3 Mio. EUR an die BRZ zu überweisen.

Die Erläuterungen enthalten keine näheren Angaben, wie sich der genannte Betrag berechnet bzw. herleiten lässt. Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass für das

Verfahren über Anträge auf Gewährung der Familienbeihilfe die Finanzämter unter Anwendung der Bestimmungen der BAO abzusprechen haben, der vorliegende Entwurf jedoch keine Änderungen der BAO enthält.

Letztlich ist kritisch festzuhalten, das die WFA sowohl das Ziel als auch die Maßnahme zur Erreichung des Ziels wortgleich und damit undifferenziert festlegt. Ebenso soll bei einer Evaluierung der Erfolg selbst dann eintreten, wenn sich die Rückforderungsbeträge auch nur in geringfügigem Ausmaß verringern (Zielzustand: „*Der Rückforderungsbetrag ist vermindert*“), weshalb der Entwurf auch insofern eine wenig ambitionierte Erfolgsmessung vorsieht.

2.3 Änderungen in der (maximalen) Anspruchsdauer

Durch die vorgeschlagenen Änderungen in § 5 Kinderbetreuungsgeldgesetz (KBGG) soll die maximale Bezugsdauer des KBG künftig bis zu 35 (statt bisher bis zu 36) Monate betragen, wobei ein Partner maximal rd. 28 Monate (bzw. 851 Tage) in Anspruch nehmen kann. Auch wenn der zweite Elternteil KBG in Anspruch nimmt, sieht der Entwurf eine – geringere – Reduktion der maximalen Anspruchsdauer von derzeit 1.095 Tagen (bis zur Vollendung des 36. Lebensmonats des Kindes) auf 1.063 Tage vor.

Mit der vorgeschlagenen Regelung ist daher für Alleinerziehende eine Senkung der maximal möglichen Anspruchsdauer um rund zwei Monate (bzw. 62 Tage) verbunden. Der Entwurf sieht dazu eine Verlängerung der Anspruchsdauer „*in Härtefällen*“ von zwei auf drei Monate vor, wobei auch die Einkommensgrenze für diese Härtefälle von 1.200 EUR auf 1.400 EUR angehoben wird.

Der RH weist darauf hin, dass auch die finanziellen Auswirkungen der so vorgeschlagenen Neuregelungen im Detail in den Erläuterungen nicht dargestellt werden.

Zusammengefasst hält der RH daher fest, dass die Erläuterungen auch in dieser Hinsicht nicht den Anforderungen des § 17 BHG 2013 und der hiezu ergangenen Verordnung der Bundesministerin für Finanzen – WFA-FinAV, BGBl. II Nr. 490/2012 i.d.g.F. entsprechen.

Von dieser Stellungnahme wird jeweils eine Ausfertigung dem Präsidium des Nationalrates und dem Bundesministerium für Finanzen übermittelt.

Mit freundlichen Grüßen

Der Präsident:
Dr. Josef Moser

F.d.R.d.A.: