

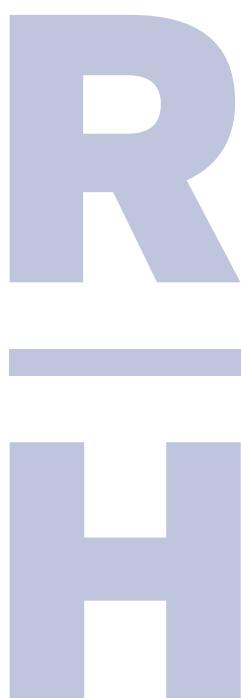


Bericht des Rechnungshofes

Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste

III-166 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXVI. GP

Reihe BUND 2018/36



Bericht des Rechnungshofes

Vorbemerkungen

Vorlage

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 Bundes-Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebarungsüberprüfung getroffen hat.

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punkteweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3) sowie die allfällige Gegenüberung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht. Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes „<http://www.rechnungshof.gv.at>“ verfügbar.

IMPRESSUM

Herausgeber: Rechnungshof
1031 Wien,
Dampfschiffstraße 2
<http://www.rechnungshof.gv.at>
Redaktion und Grafik: Rechnungshof
Herausgegeben: Wien, im Juli 2018

AUSKÜNFTE

Rechnungshof
Telefon (+43 1) 711 71 – 8876
Fax (+43 1) 712 94 25
E-Mail presse@rechnungshof.gv.at
facebook/RechnungshofAT
Twitter: @RHSprecher

Bericht des Rechnungshofes

Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	5
Glossar	7
Kurzfassung	11
Kenndaten	16
Prüfungsablauf und –gegenstand	17
Familienbezogene Leistungen in Österreich	18
Familienbeihilfe und Kinderabsetzbetrag	20
Auszahlungsvolumen	23
FLAF und Reservefonds	25
Ziele und Zielerreichung	28
Studienergebnisse	28
Grundintention, Wirkungsziele und Wirkungsindikatoren	29
Begünstigte der Familienbeihilfe nach soziodemografischen und sozioökonomischen Kriterien	32
Anspruchsvoraussetzungen und Anspruchshöhen	34
Anknüpfungspunkt nach Wohnsitz bzw. Erwerbstätigkeit	34
Relevanz von Alter und Anzahl der Kinder sowie Behinderung	36
Entwicklung der Anspruchshöhen seit dem Jahr 2000	38
Anspruchsvoraussetzungen und Anspruchshöhen im EU-/EWR-Vergleich	39

Bericht des Rechnungshofes

Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste



Auslandssachverhalte	40
EU-Koordinierungsregelungen	40
Zahlungen für Kinder im Ausland	42
Sonderkonstellation mit höherem Auslandsanspruch	46
Reformüberlegungen zur Familienbeihilfe	48
Grundsätzliches	48
Reformbestrebungen betreffend Auslandssachverhalte	48
Kontrolle der Anspruchsvoraussetzungen im Einzelfall	52
Fallzahlen und Verfahrensdauern	52
Datenanbindung und Vorgaben	54
Kontrollintervalle	57
Auslandssachverhalte	59
Rückwirkende Ansprüche	62
Beispiele/Auffälligkeiten	62
Kontrollroutinen	67
Steuerung – Controlling und Reporting	69
Erneuerung der IT–Applikation für das Familienbeihilfeverfahren	73
Aktuelle IT–Applikation	73
IT–Applikation für die antragslose Familienbeihilfe (ALF)	74
Planungen zur Einführung einer modernen IT–Applikation	75
Schlussempfehlungen	80

Bericht des Rechnungshofes

Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste



Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Entwicklung FLAF und Reservefonds für Familienbeihilfen	25
Tabelle 2:	Familienbeihilfe (zuzüglich Kinderabsetzbetrag) nach Haushaltseinkommen – Verteilung und Beitrag zum Haushaltseinkommen (Datenbasis 2010)	29
Tabelle 3:	Wirkungsziel Lastenausgleich – Ziele und Zielerreichung	30
Tabelle 4:	Entwicklung der Ansprüche auf Familienbeihilfe (zuzüglich Kinderabsetzbetrag) 2000 bis 2018	37
Tabelle 5:	Fallkonstellationen – Ansprüche auf Familienbeihilfe (zuzüglich Kinderabsetzbetrag) 2000 bis 2018, Ansprüche pro Monat	38
Tabelle 6:	EU-Vergleich monetäre Familienleistungen zum Ausgleich von Familienlasten – Ansprüche pro Monat (1. Juli 2016)	39
Tabelle 7:	Familienkonstellationen Auslandssachverhalt – Ansprüche pro Monat (1. Juli 2016)	41
Tabelle 8:	Familienbeihilfe (zuzüglich Kinderabsetzbetrag) nach Aufenthaltsland der Kinder (Auszahlungen 2016)	43
Tabelle 9:	Familienkonstellationen Sonderkonstellation höherer Auslandsanspruch – Ansprüche pro Monat (1. Juli 2016)	46
Tabelle 10:	Projekt IT–Applikation Familienbeihilfe neu – Projekthistorie und Meilensteine FABIAN	75

Bericht des Rechnungshofes

Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste



Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Ausgaben für familienbezogene Leistungen (Datenbasis 2015) _____	19
Abbildung 2:	Ablauforganisation Familienbeihilfe und Kinderabsetzbetrag (Stand Anfang 2017) _____	21
Abbildung 3:	Entwicklung Auszahlungen Familienbeihilfe (zuzüglich Kinderabsetzbetrag) in den Jahren 2002 bis 2016 _____	24
Abbildung 4:	Einnahmenstruktur des FLAF (Jahr 2016) _____	26
Abbildung 5:	Entwicklung der Anzahl anspruchsberechtigter Kinder mit Wohnsitz im Ausland, 2002 bis 2016 _____	44
Abbildung 6:	Zahlungen für Kinder mit Wohnsitz im Ausland – Aufteilung nach Staaten _____	45

Bericht des Rechnungshofes

Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste



Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
ALF	Antragslose Familienbeihilfe
Art.	Artikel
BFG	Bundesfinanzgesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMFJ	Bundesministerium für Familien und Jugend
BRA	Bundesrechnungsabschluss
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
EG	Europäische Gemeinschaft
EStG 1988	Einkommensteuergesetz 1988, BGBI. Nr. 400/1988 i.d.g.F.
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUR	Euro
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
FABIAN	Familienbeihilfeninformation (IT–Applikation)
FLAF	Familienlastenausgleichsfonds
FLAG	Familienlastenausgleichsgesetz 1967, BGBI. Nr. 376/1967 i.d.g.F.
GZ	Geschäftszahl
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
inkl.	inklusive
i.S.d.	im Sinne der/des
IT	Informationstechnologie
i.V.m.	in Verbindung mit
k.A.	keine Angabe
max.	maximal
Mio.	Million(en)
MISSOL	Mutual Information System on Social Protection
Mrd.	Milliarde(n)
Nr.	Nummer

Bericht des Rechnungshofes

Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste



ÖIF Österreichisches Institut für Familienforschung

rd. rund

RH Rechnungshof

S. Seite

TZ Textzahl(en)

u.a. unter anderem

UG Untergliederung

usw. und so weiter

v.a. vor allem

VO Verordnung

VwGH Verwaltungsgerichtshof

WIFO Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

z.B. zum Beispiel

Bericht des Rechnungshofes

Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste



Glossar

Ausgleichszahlung gemäß § 4 Familienlastenausgleichsgesetz 1967

Ausgleichszahlung ist die Differenz zwischen dem Anspruch auf Familienbeihilfe in Österreich und dem niedrigeren Anspruch auf monetäre Familienleistung in einem anderen Land.

Fallkonstellation: Das Kind hat seinen Wohnsitz in Österreich; ein Elternteil ist im Ausland erwerbstätig.

Differenzzahlung gemäß VO (EG) Nr. 883/2004

Differenzzahlung ist die Differenz zwischen dem Anspruch auf Familienbeihilfe (zuzüglich Kinderabsetzbetrag) in Österreich und dem niedrigeren Anspruch in einem anderen EU-/EWR-Land.

Fallkonstellation: Das Kind hat seinen Wohnsitz in einem anderen EU-/EWR-Land; ein Elternteil ist in Österreich erwerbstätig.¹

Erhöhte Familienbeihilfe

Die erhöhte Familienbeihilfe (2017: zusätzlich 152,90 EUR/Monat) steht für ein Kind zu, wenn es eine erhebliche Behinderung von mindestens 50 % aufweist oder — bei Volljährigen — wenn die Person dauernd außerstande ist, sich selbst den Unterhalt zu verschaffen. Als erheblich behindert gilt ein Kind, bei dem eine nicht nur vorübergehende Funktionsbeeinträchtigung im körperlichen, geistigen oder psychischen Bereich oder in der Sinneswahrnehmung besteht. Die Auszahlung der erhöhten Familienbeihilfe ist an kein Alterslimit gebunden, wenn die voraussichtliche dauerhafte Behinderung vor Vollendung des 21. Lebensjahres (oder während einer späteren Berufsausbildung, jedoch spätestens vor Vollendung des 25. Lebensjahres) eingetreten ist.

¹ Die Judikatur geht von einer Erwerbstätigkeit i.S.d. unionsrechtlichen Bestimmungen in Österreich aus, wenn eine (unselbstständige oder selbstständige) entgeltliche Tätigkeit nicht völlig unwesentlich ist, wobei in der Praxis als Richtschnur ein Arbeitsausmaß von mehr als 20 % bzw. von wöchentlich mindestens acht Stunden angenommen wird.

Bericht des Rechnungshofes

Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste



EU-/EWR-Staaten

Der Begriff EU-/EWR-Staaten wird vom RH verwendet für die

- 28 EU-Mitgliedstaaten (Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, Italien, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechien, Ungarn, Zypern),
- die weiteren drei EWR-Mitgliedstaaten (Island, Liechtenstein und Norwegen) sowie
- die Schweiz.

Unionsrechtliche Ansprüche

Der österreichische Anspruch auf Familienbeihilfe (zuzüglich Kinderabsetzbetrag) knüpft grundsätzlich an einen Wohnsitz von Elternteil und Kind in Österreich an und ist von einer Erwerbstätigkeit in Österreich unabhängig (Wohnsitzlandprinzip).

Aufgrund der unionsrechtlichen Prinzipien der Erwerbsfreiheit und des Diskriminierungsverbots i.V.m. der EU-Verordnung zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit VO (EG) Nr. 883/2004 besteht ein Anspruch auf österreichische Familienbeihilfe (zuzüglich Kinderabsetzbetrag) auch für in anderen EU-/EWR-Staaten lebende Kinder, sofern ein Elternteil in Österreich erwerbstätig ist (oder in Österreich eine Rente bezieht) (Beschäftigungslandprinzip).

Ist Österreich — auf Basis der EU-Verordnung — nicht primär für ein in einem EU-/EWR-Land lebendes Kind zuständig, besteht in Österreich ein Anspruch auf Differenzzahlung (Differenz zwischen dem Anspruch auf österreichische Familienbeihilfe (zuzüglich Kinderabsetzbetrag) und dem Anspruch im anderen EU-/EWR-Land).

Familienbeihilfe

Die Familienbeihilfe ist grundsätzlich eine direkte monetäre Transferleistung (siehe dazu unionsrechtliche Ansprüche) an in Österreich lebende Personen; Ziel ist es, die Kosten, die Eltern aufgrund ihrer Unterhaltpflicht gegenüber im Haushalt lebenden Kindern entstehen, auszugleichen.

Bericht des Rechnungshofes

Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste



Der Anspruch auf Familienbeihilfe ist unabhängig von Einkommen und Beschäftigung.

Er besteht jedenfalls bis zur Volljährigkeit. Unter bestimmten Voraussetzungen (insbesondere Berufsausbildung) besteht ein Anspruch bis zur Vollendung des 24. bzw. 25. Lebensjahres.

Die Familienbeihilfe ist nach Alter und Geschwisterzahl gestaffelt.

Familienbezogene Leistungen

Unterstützung in Form von Geldleistungen, Steuerentlastungen oder Sachleistungen (ausgenommen Gesundheitsversorgung und Pflegeleistungen) im Zusammenhang mit den Kosten der Schwangerschaft, Geburt und Adoption, der Kindererziehung und der Versorgung anderer Familienangehöriger.

Familienlastenausgleichsfonds (FLAF)

Der vom Bundesministerium für Familien und Jugend verwaltete Familienlastenausgleichsfonds (**FLAF**) ist das zentrale Finanzierungsinstrument der österreichischen Familienförderung. Es handelt sich um einen durch das Familienlastenausgleichsgesetz 1967 eingerichteten Verwaltungsfonds mit zweckgebundener Gebarung im Bundeshaushalt (Untergliederung 25).

Kinderabsetzbetrag

Der Kinderabsetzbetrag ist ein direkter monetärer Transfer und wird gemeinsam mit der Familienbeihilfe ausbezahlt (gemäß § 33 Abs. 3 Einkommensteuergesetz 1988). Er steht der Person zu, der Familienbeihilfe gewährt wird, und soll dazu beitragen, die Unterhaltskosten für Kinder abzugeben. Der Kinderabsetzbetrag ist — wie auch die Familienbeihilfe — unabhängig von Einkommen und Beschäftigung sowie unabhängig von einer Steuerpflicht und der Höhe der Unterhaltspflicht.

Bericht des Rechnungshofes

Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste



Mehrkindzuschlag

Für das dritte und jedes weitere Kind, für das Familienbeihilfe bezogen wird, wird einkommensabhängig — bis zu einer Familieneinkommensschwelle von 55.000 EUR — ein Mehrkindzuschlag zur Familienbeihilfe gewährt. Der Mehrkindzuschlag hat zum Ziel, die höheren Kosten kinderreicher Familien ausreichend zu berücksichtigen. Die Auszahlung erfolgt im Zuge der Arbeitnehmerveranlagung. Der Mehrkindzuschlag ist Teil der Familienbeihilfe; in den im gegenständlichen Bericht dargestellten Auszahlungswerten für die Familienbeihilfe ist der Mehrkindzuschlag — sofern im Einzelfall nicht anders angegeben — enthalten.

Mutual Information System on Social Protection (MISSOC)

Ein System der EU zur gegenseitigen Information über die Ansprüche aus den sozialen Sicherheitssystemen der 28 EU-Staaten sowie Islands, Liechtensteins, Norwegens und der Schweiz. Enthalten sind Informationen u.a. auch zu den Familienleistungen.²

Die Informationen aus dem MISSOC werden von den österreichischen Vollzugsbehörden (Finanzämtern) zur Berechnung der Differenzzahlungen genutzt.

² MISSOC umfasst auch die Bereiche Gesundheitsfürsorge, Krankheit, Mutterschaft, Invalidität, Alter, Hinterbliebene, Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten, Arbeitslosigkeit, Mindestsicherung, Pflege.

Bericht des Rechnungshofes

Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste



Wirkungsbereich

Bundeskanzleramt

Bundesministerium für Finanzen

Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste

Kurzfassung

Prüfungsziel

Der RH überprüfte von Dezember 2016 bis Mai 2017 die Gebarung des Bundesministeriums für Familien und Jugend sowie des Bundesministeriums für Finanzen hinsichtlich der Familienbeihilfe und des — als fixer „Zuschlag“ zur Familienbeihilfe konstruierten — Kinderabsetzbetrags. Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2015 bis März 2017, wobei die Auszahlungsvolumina wie auch die Anspruchsvoraussetzungen in ihrer Entwicklung seit 2000 dargestellt wurden. Ziele der Gebarungsüberprüfung waren die Analyse des Gebarungsvolumens der Familienbeihilfenzahlungen, die Analyse der Ziele und die Beurteilung der Zielerreichung sowie die Beurteilung der Kontrolle der Anspruchsvoraussetzungen, das Aufzeigen von Kontrollproblemen und die Beurteilung des Risikos eines unrechtmäßigen Familienbeihilfenbezugs sowie das Aufzeigen von Verbesserungspotenzialen. ([TZ 1](#))

Die bis 7. Jänner 2018 im Bundesministerium für Familien und Jugend angesiedelten Angelegenheiten der Familienbeihilfe ressortieren mit Inkrafttreten der BMG-Novelle 2017 im Bundeskanzleramt. Der RH verwendet für den überprüften Zeitraum die Bezeichnung Bundesministerium für Familien und Jugend, der Adressat der Empfehlungen ist jedoch das Bundeskanzleramt. Bezuglich des Bundesministeriums für Finanzen trat keine Zuständigkeitsänderung ein. ([TZ 1](#))

Bedeutung der Familienbeihilfe

Die – grundsätzlich beschäftigungs- und einkommensunabhängige – Familienbeihilfe (zuzüglich Kinderabsetzbetrag) ist ein gesetzlich determiniertes Instrument der Lastenabgeltung für Familien. Mit einem Anteil von 45 % an den gesamtstaatli

Bericht des Rechnungshofes

Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste



chen familienbezogenen Ausgaben und 6 % der jährlichen Gesamtausgaben des Bundes war die Familienbeihilfe (zuzüglich Kinderabsetzbetrag) das zentrale Instrument der Familienpolitik in Österreich. (TZ 2)

Im Jahr 2016 zahlte der Bund insgesamt rd. 4,770 Mrd. EUR Familienbeihilfe (zuzüglich Kinderabsetzbetrag) für etwa 2 Mio. Kinder aus. Etwa 78 % der Zahlungen gingen an österreichische Staatsangehörige, 14 % an EU-/EWR-Bürgerinnen und –Bürger und 7 % an Drittstaatsangehörige.³ Die Familienleistungen trugen im untersten Einkommensquartil 16 % zum Haushaltseinkommen bei, im obersten Einkommensquartil 3 %. (TZ 5, TZ 7, TZ 9)

Steuerung und Ziele

Das Bundesministerium für Familien und Jugend hatte grundsätzlich keine Steuerungs- und Wirkungsambitionen, die über die durch die Auszahlung der Familienbeihilfe unmittelbar eintretenden Wirkungen (monetärer Transfer an Familien) hinausgingen. Die Indikatoren im Rahmen der wirkungsorientierten Budgetierung waren so gewählt, dass sie den Status quo abbildeten. Studien indizierten, dass das Instrument der Familienbeihilfe (zuzüglich Kinderabsetzbetrag) für den intendierten Familienlastenausgleich geeignet war. (TZ 7, TZ 8)

Das monatliche Reporting des Bundesministeriums für Finanzen an das Bundesministerium für Familien und Jugend zu Familienbeihilfenzahlungen erfolgte — nicht zeitgemäß — in Papierform und gab ein unvollständiges Bild von den — unter dem Gesichtspunkt der Lastenabgeltung gewährten — monetären Zuwendungen des Bundes. Damit fehlten grundlegende Kenntnisse, die eine Voraussetzung für eine wirkungsorientierte familienpolitische Steuerung wären. (TZ 30)

Familienbeihilfe und Kinderabsetzbetrag

Die monetäre Familienunterstützung des Bundes aus dem Gesichtspunkt des Lastenausgleichs setzte sich aus Familienbeihilfe und Kinderabsetzbetrag zusammen. Die Anspruchsberechtigten und Anspruchsvoraussetzungen waren für beide Leistungen ident; die Finanzierung erfolgte jedoch aus unterschiedlichen Töpfen. Die Familienbeihilfe fiel inhaltlich in den Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums für Familien und Jugend, der Kinderabsetzbetrag in den Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums für Finanzen. Auszahlung und Administration der Familienbeihilfe und des Kinderabsetzbetrags waren den Finanzämtern übertragen und wurden für beide Leistungen in einem gemeinsamen administrativen Prozess abgewickelt. (TZ 3)

³ An Flüchtlinge ging ein Anteil von etwas über 1 % der ausbezahlten Mittel.

Bericht des Rechnungshofes

Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste



Die Aufteilung der monetären Familienleistungen des Bundes auf zwei Leistungselemente, die unterschiedlich finanziert wurden und für die unterschiedliche Ministerien die Ausgaben- und Vollzugsverantwortung hatten, stellte ein Element der Intransparenz dar. Das Auseinanderfallen der Ressortzuständigkeiten für Inhalt und Administration führte zu Schnittstellenproblemen und trug zum Fehlen übergeorderter Kontrollüberlegungen und zu den Verzögerungen bei der Einführung eines modernen IT-Systems bei. (TZ 3, TZ 30)

Kontrolle der Anspruchsvoraussetzungen

Aufgrund des Auszahlungsvolumens (2016: 4,770 Mrd. EUR) und der Bedeutung der Familienbeihilfenzuerkennung auch für andere staatliche Leistungen war die Funktionsfähigkeit der Kontrollmechanismen im Familienbeihilfeverfahren von besonderer Bedeutung. (TZ 4)

Bei in Österreich lebenden österreichischen Staatsangehörigen erfolgten in der Regel 18 Jahre keine Kontrollen des Weiterbestehens der Anspruchsvoraussetzungen; bei in Österreich lebenden EU-/EWR-Staatsangehörigen wurden — je nach Länge des Aufenthalts in Österreich — in der Regel 13 Jahre bzw. 18 Jahre keine Kontrollen vorgenommen. Damit war es möglich, dass die Finanzämter Familienbeihilfe ungerechtfertigt für einen langen Zeitraum ausbezahlt haben, wobei aufgrund der — grundsätzlich — fünfjährigen Verjährungsfrist auch keine Möglichkeit mehr bestand, den vollen Betrag zurückzufordern. (TZ 22)

Die Prozesse im Familienbeihilfeverfahren erfolgten zum großen Teil nicht automatisiert. Die bestehende IT-Applikation bot keine Möglichkeit zu automatisierten Kontrollabgleichen mit anderen Datenbanken. Das Bundesministerium für Familien und Jugend und das Bundesministerium für Finanzen konnten damit das Potenzial für eine adäquate Kontrollintensität wie auch das Potenzial für Effizienzgewinne in der Verwaltung nicht nutzen. (TZ 31)

Die Entwicklung und Implementierung einer zeitgemäßen, den aktuellen Kontroll- und Informationsanforderungen entsprechenden IT-Applikation für die Familienbeihilfe war Anfang 2017 — und damit 15 Jahre nach den ersten Planungen — immer noch nicht über das Planungsstadium hinausgekommen. (TZ 33)

Das Bundesministerium für Familien und Jugend und das Bundesministerium für Finanzen hatten sich auch nicht mit anderen Möglichkeiten auseinandergesetzt, einen Wegfall der Anspruchsvoraussetzungen zeitnahe zu erkennen; so bestanden keine Überlegungen zu übergeordneten Kontrollroutinen mit regelmäßigen nicht-automatisierten Datenabgleichen mit Datenbanken anderer Behörden. Die — im Zuge der Geburtsüberprüfung vom RH anhand von Zufallskriterien ausgewähl-

Bericht des Rechnungshofes

Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste



ten — Beispiele falle belegten die Wahrscheinlichkeit von zum Auszahlungszeitpunkt unrichtigen Auszahlungsbeträgen. (TZ 25, TZ 28)

Zahlungen für Kinder im Ausland und Reformbestrebungen

Auf Basis der unionsrechtlichen Vorgaben hatten EU-/EWR-Staatsangehörige, die in Österreich erwerbstätig waren oder in Österreich eine Rente (z.B. auch Arbeitslosengeld) bezogen, einen Anspruch auf österreichische Familienbeihilfe (zuzüglich Kinderabsetzbetrag), auch wenn das Kind seinen Wohnsitz im Ausland hatte. (TZ 14)

Österreich hatte in der Mehrzahl der Fälle, in denen es unionsrechtlich nachrangig zuständig war (das ist der Fall, wenn das Kind im Ausland lebt und der zweite Elternteil dort erwerbstätig ist), Differenzzahlungen in der Höhe eines Vielfachen der Zahlung des vorrangig zuständigen Staates zu leisten. (TZ 14)

Im Jahr 2016 leistete Österreich Zahlungen in der Größenordnung von 290 Mio. EUR für im Ausland lebende Kinder von EU-/EWR-Staatsangehörigen (rd. 6 % der Zahlungen). Etwa 50 % der Zahlungen für im Ausland lebende Kinder betrafen die Länder Ungarn und Slowakei und weitere 40 % Polen, Rumänien, Slowenien und Tschechien. Im Zeitraum von 2002 bis 2016 war die Anzahl der im Ausland lebenden anspruchsberechtigten Kinder von etwa 1.500 auf die Größenordnung von etwa 130.000 Kindern gestiegen. (TZ 15)

Zur Zeit der Geburungsüberprüfung bestanden im Bundesministerium für Familien und Jugend Bestrebungen zur Begrenzung des „Leistungsexports ins Ausland“. Im Zentrum der Diskussion stand, die Zahlungen für Kinder im Ausland an die Lebenshaltungskosten des jeweiligen Landes anzupassen („Indexierung“). Die Bundesregierung legte Anfang Mai 2018 dem Nationalrat eine entsprechende Regierungsvorlage vor. (TZ 18)

Finanzielle Situation des FLAF und des Reservefonds für Familienbeihilfe

Der Familienlastenausgleichsfonds (FLAF) wies seit 2000 überwiegend Abgänge auf, die vom Bund vorfinanziert wurden. Der Reservefonds für Familienbeihilfe, der als finanztechnisches Ausgleichsinstrument fungiert, wies 2016 ein Minus von 2,542 Mrd. EUR aus. (TZ 6)

Durch die ab Anfang 2017 wirksam werdende Senkung der Beitragsgrundlage (Absenkung der Dienstgeberbeiträge zum FLAF) einerseits und die Anhebungen der Familienbeihilfenhöhe 2016 und 2018 andererseits wird sich der Schuldenstand des Reservefonds weiter erhöhen. Ohne Gegensteuerung wird die mittelfristige

Bericht des Rechnungshofes

Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste



Finanzierung des FLAF — und damit auch der Familienbeihilfe — neuerlich durch Zuschüsse aus dem allgemeinen Budget gewährleistet werden müssen. (TZ 6)

Empfehlungen

Der RH empfahl insbesondere,

- rasch eine zeitgemäße IT–Applikation für die Familienbeihilfe zu entwickeln und zu implementieren, die einen automatisierten Abgleich mit relevanten Datenbanken ermöglicht,
- solange kein voll–automatisierter Datenabgleich möglich ist, das bestehende System der Anspruchsüberprüfung durch gezielte Kontrollroutinen zu ergänzen (regelmäßige Abfragen von Indizien für einen Wegfall der Anspruchsvoraussetzungen aus den vorhandenen behördlichen Datenbanken),
- auf eine Vereinfachung des EU–Koordinierungssystems hinzuwirken und die Alternativen zur — administrativ aufwendigen — Differenzzahlungsregelung zu konkretisieren sowie
- im Hinblick auf die zu erwartende verschärzte Budgetsituation des FLAF Maßnahmen vorzubereiten, um die nachhaltige Finanzierung der familienbezogenen Leistungen zu gewährleisten. (TZ 35)

Bericht des Rechnungshofes

Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste



Kenndaten

Familienbeihilfe und Kinderabsetzbetrag	
Rechtliche Grundlagen	Familienlastenausgleichsgesetz 1967, BGBl. Nr. 376/1967 i.d.g.F. Einkommensteuergesetz 1988, BGBl. Nr. 400/1988 i.d.g.F. Verordnung (EG) Nr. 883/2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit Verordnung (EG) Nr. 987/2009 zur Festlegung der Modalitäten für die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 (nur noch teilweise in Kraft) Verordnung (EWG) Nr. 574/72 (nur noch teilweise in Kraft)
Informationsseiten–Portal des Bundes	https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/8/Seite.080710.html (Stand 31. Juli 2017)

Quellen: BMF; RH

	Entwicklung Familienbeihilfe (zuzüglich Kinderabsetzbetrag) 2002 bis 2016									
	2002	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015 ⁵	2016 ⁵	Veränderung 2002 bis 2016
	Anzahl in Mio. Personen									
Anspruchsberechtigte Kinder ¹	1,98	2,01	2,02	2,02	1,99	1,99	2,00	2,00	2,00	weitgehend gleichbleibend
	in Mio. EUR									
Auszahlungen Summe	3.756	4.021	4.758	4.462	4.410	4.458	4.381	4.628	4.770	27
<i>davon</i>										
Familienbeihilfe ² (inkl. Mehrkindzuschlag ³)	2.690	2.942	3.441	3.171	3.131	3.160	3.125	3.318	3.436	28
Kinderabsetzbetrag⁴	1.066	1.078	1.317	1.291	1.280	1.298	1.256	1.310	1.334	25

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Datengrundlage 2002 bis 2015: Anspruchs–Datenbank des Bundesministeriums für Finanzen; Datengrundlage 2016: Schätzungen des Bundesministeriums für Finanzen

Die Anzahl der Kinder sind Jahreswerte, d.h. es handelt sich um die Anzahl der Kinder, welche im Jahr eine Familienbeihilfeleistung erhielten, und zwar unabhängig davon, für wie viele Monate die Familienbeihilfe zur Auszahlung gelangt ist.

² Datenbasis DB7 (IT–Applikation) unter Berücksichtigung von Rückzahlungen; die Zahlen stimmen nicht mit den Daten des Bundesrechnungsabschlusses (**BRA**) überein, weil im BRA Mehrauszahlungen aufgrund von Beschwerdeverfahren, die nicht in der DB7 (IT–Applikation) erfasst werden, zugerechnet werden.

³ 2002 ohne Mehrkindzuschlag (diesbezügliche Daten erst ab 2003 verfügbar)

⁴ Der Kinderabsetzbetrag wird seit 1993 als direkter Transfer gemeinsam mit der Familienbeihilfe ausbezahlt.

⁵ 2015 und 2016 auf 12 Monate hochgerechnet. (Die Auszahlung für Jänner 2016 erfolgte bereits im Dezember 2015; um transparente Jahresbeträge auszuweisen, rechnete der RH die Auszahlungen für das Jahr 2016 folgendermaßen hoch: Der in der Tabelle ausgewiesene Betrag für 2016 entspricht dem im Jahr 2016 für die Monate Februar bis Dezember 2016 ausbezahlt Betrag erhöht um die letzte Auszahlung im Jahr 2015, getätigt am 30. Dezember 2015, die inhaltlich dem Jahr 2016 zuzuordnen war.

Quellen: BMF; RH

Bericht des Rechnungshofes

Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste



Entwicklung der Ansprüche auf Familienbeihilfe (zuzüglich Kinderabsetzbetrag) 2000 bis 2018 ¹							
	2000	2005	2010	2015	2016	2018	Veränderung 2000 bis 2016
	in EUR						in %
Ansprüche pro Monat für							
1 Kind	156,3	156,3	163,8	168,1	170,2	172,4	9
2 Kinder	325,2	325,4	340,4	349,6	354,2	359,0	9
3 Kinder	506,9	507,2	539,2	554,1	561,6	569,4	11
4 Kinder	688,6	689,0	753,0	774,4	784,8	795,6	14
5 Kinder	870,3	870,8	966,8	994,5	1.008,0	1.022,0	16
Zuschläge je Kind pro Monat							
Zuschläge nach Alter							
ab 3 Jahren	–	7,3	7,3	7,6	7,8	7,9	neu
ab 10 Jahren	18,2	25,5	25,5	26,5	27,0	27,5	49
ab 19 Jahren	40,0	47,3	47,3	49,2	50,2	51,1	26
Zuschlag für Behinderung	130,8	138,3	138,3	150,0	152,9	155,9	17
Mehrkindzuschlag für das dritte und jedes weitere Kind; einkommensabhängig	29,1	36,4	36,4	20,0	20,0	20,0	-31
Zuschlag für Schulkinder im September²	–	–	13. Familienbeihilfe	100,0	100,0	100,0	neu

¹ jeweils zum 1. Jänner

² seit 2011 besteht für Kinder zwischen 6 und 15 Jahren ein Anspruch auf Schulstartgeld (§ 8 Abs. 8 FLAG); 2010 bestand ein Anspruch auf die sogenannte 13. Familienbeihilfe (d.h. einen doppelten Auszahlungsbetrag im September)

Quellen: FLAG; EStG 1988; RH

Prüfungsablauf und –gegenstand

1

(1) Der RH überprüfte von Dezember 2016 bis Mai 2017 die Gebarung des Bundesministeriums für Familien und Jugend sowie des Bundesministeriums für Finanzen hinsichtlich der Familienbeihilfe und des — als fixer „Zuschlag“ zur Familienbeihilfe konstruierten — Kinderabsetzbetrags.

Die Prüfungshandlungen fanden primär im Bundesministerium für Familien und Jugend und im Bundesministerium für Finanzen statt; der RH überprüfte darüber hinaus in drei Finanzämtern (zwei Finanzämter in Wien und ein Finanzamt in Tirol) nach Zufallskriterien ausgewählte Beispiele, um Einblick in die Abwicklungspraxis und die Risiken von Fehlauszahlungen zu erhalten.

Bericht des Rechnungshofes

Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste



Ziele der Gebarungsüberprüfung waren

- die Analyse des Gebarungsvolumens und der Entwicklung der Familienbeihilfenzahlungen (einschließlich des Kinderabsetzbetrags),
- die Analyse der Ziele der Familienbeihilfe (einschließlich Wirkungsziele und Indikatoren) und die Beurteilung der Zielerreichung,
- die Beurteilung der Kontrolle der Anspruchsvoraussetzungen, das Aufzeigen von Kontrollproblemen und die Beurteilung des Risikos eines unrechtmäßigen Familienbeihilfenbezugs sowie
- das Aufzeigen von Verbesserungspotenzialen.

Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2015 bis März 2017, wobei die Auszahlungsvolumina wie auch die Anspruchsvoraussetzungen in ihrer Entwicklung seit 2000 (bzw. seit 2002, sofern keine früheren Daten vorhanden waren) dargestellt wurden.

(2) Die bis 7. Jänner 2018 im Bundesministerium für Familien und Jugend angesiedelten Angelegenheiten der Familienbeihilfe ressortieren mit Inkrafttreten der BMG–Novelle 2017⁴ im Bundeskanzleramt. Der RH verwendet für den überprüften Zeitraum die Bezeichnung Bundesministerium für Familien und Jugend, der Adressat der Empfehlungen ist jedoch das Bundeskanzleramt. Bezüglich des Bundesministeriums für Finanzen trat keine Zuständigkeitsänderung ein.

(3) Zu dem im November 2017 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das Bundeskanzleramt und das Bundesministerium für Finanzen im Jänner 2018 bzw. Februar 2018 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Juli 2018.

Familienbezogene Leistungen in Österreich

2.1

Die österreichische Familienpolitik wies eine Vielfalt unterschiedlicher familienbezogener Unterstützungsleistungen mit unterschiedlichen Zuständigkeiten und Zielsetzungen auf (siehe dazu auch den RH–Bericht „Familienbezogene Leistungen des Bundes und ausgewählter Länder“, Reihe Bund 2011/6). Familienbezogene Leistungen wurden in Form von direkten Geldleistungen, Steuerentlastungen und Sachleistungen zur Verfügung gestellt.

⁴ BGBI. I Nr. 164/2017 vom 28. Dezember 2017, in Kraft getreten am 8. Jänner 2018

Bericht des Rechnungshofes

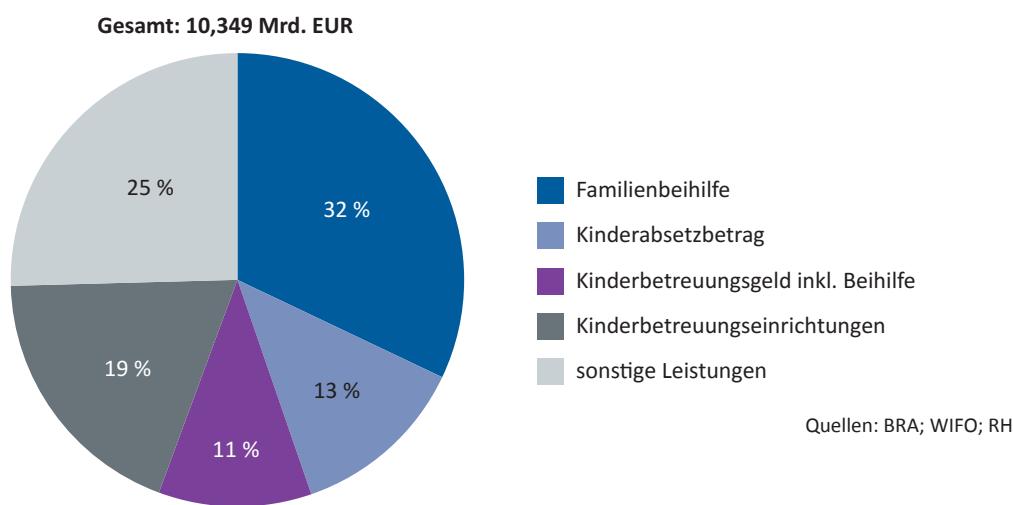
Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste



Die öffentlichen Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden für familienbezogene Leistungen betrugen im Jahr 2015 insgesamt rd. 10,349 Mrd. EUR.⁵

Die Familienbeihilfe (zuzüglich Kinderabsetzbetrag) machte mit 4,770 Mrd. EUR im Jahr 2016 (2015: 4,628 Mrd. EUR) rd. 45 % der familienbezogenen Unterstützungsleistungen (einschließlich Steuerbegünstigungen) der öffentlichen Hand aus. Der Anteil der Ausgaben für Familienbeihilfe (zuzüglich Kinderabsetzbetrag) lag im Jahr 2016 bei rd. 6 % der gesamten Ausgaben des Bundes.

Abbildung 1: Ausgaben für familienbezogene Leistungen (Datenbasis 2015)



2.2

Mit einem Anteil von 45 % an den gesamten familienbezogenen Ausgaben⁶ und 6 % der jährlichen Gesamtausgaben des Bundes war die — im Zuge dieser Geburtsüberprüfung untersuchte — beschäftigungs- und einkommensunabhängige⁷ – Familienbeihilfe (zuzüglich Kinderabsetzbetrag) das zentrale Instrument der Familienpolitik in Österreich.

⁵ Daten Bundesministerium für Finanzen, WIFO, Statistik Austria

⁶ auf Basis der Daten des WIFO

⁷ Eine Ausnahme bildete der bei Bezug von Familienbeihilfe ab dem dritten Kind gewährte Mehrkindzuschlag, welcher nur bei einem zu versteuernden Familieneinkommen von unter 55.000 EUR im Jahr ausbezahlt wurde.

Bericht des Rechnungshofes

Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste



Familienbeihilfe und Kinderabsetzbetrag

3.1

(1) Die monetäre Familienunterstützung des Bundes aus dem Gesichtspunkt des Lastenausgleichs setzte sich aus Familienbeihilfe und Kinderabsetzbetrag zusammen. Der Kinderabsetzbetrag war als fixer „Zuschlag“ zur Familienbeihilfe konstruiert. Die Anspruchsberechtigten und Anspruchsvoraussetzungen waren für beide Leistungen ident. Die Finanzierung erfolgte jedoch aus unterschiedlichen Töpfen:

- Rechtliche Basis für die Auszahlung der Familienbeihilfe war das Familienlastenausgleichsgesetz 1967, die Mittel kamen aus dem Familienlastenausgleichsfonds (**FLAF**), der sich im Wesentlichen (zu 82 % bezogen auf das Jahr 2016) aus Dienstgeberbeiträgen (d.h. Lohnnebenkosten) speiste.
- Die Auszahlung des Kinderabsetzbetrags war im Einkommensteuergesetz 1988 (**EStG 1988**) geregelt. Die Mittel kamen aus dem allgemeinen Budget (allgemeine Steuereinnahmen).

Anteilmäßig entfielen im Jahr 2016 72 % der prüfungsgegenständlichen monetären Familienunterstützung des Bundes auf die Familienbeihilfe und 28 % auf den Kinderabsetzbetrag.

(2) Die Familienbeihilfe fiel inhaltlich in den Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums für Familien und Jugend, hinsichtlich der Administration in jenen des Bundesministeriums für Finanzen. Der Kinderabsetzbetrag fiel zur Gänze in den Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums für Finanzen.

Die Auszahlung und Administration der Familienbeihilfe und des Kinderabsetzbetrags waren den Finanzämtern übertragen⁸ und wurden für beide Leistungen in einem gemeinsamen administrativen Prozess abgewickelt.⁹ Abbildung 2 gibt einen Überblick über die Ablauforganisation im Bereich der Familienbeihilfe und des Kinderabsetzbetrags.

⁸ Bestimmungen der Bundesabgabenordnung waren anzuwenden, sofern nicht die Bestimmungen des Familienlastenausgleichsgesetzes 1967 anderes vorsahen.

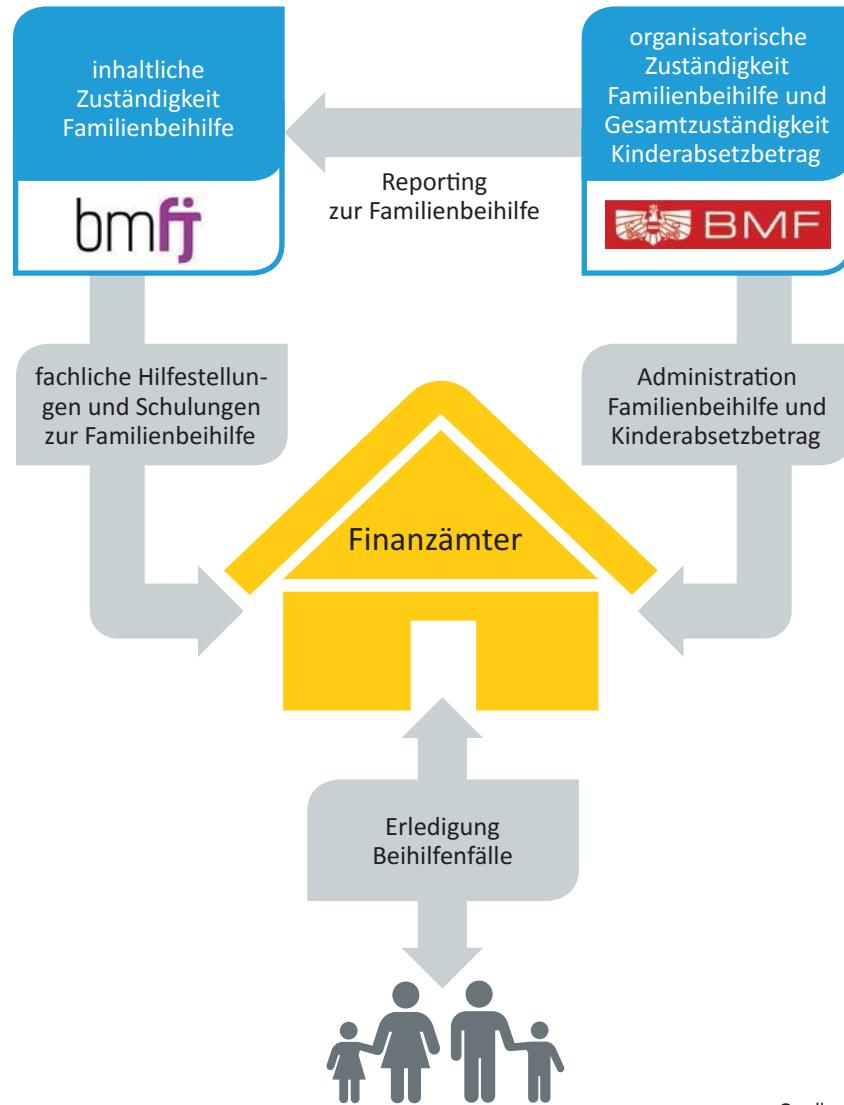
⁹ Die Finanzämter waren hinsichtlich der Gewährung von Familienbeihilfe gegenüber dem Bundesministerium für Familien und Jugend weisungsgebunden. Das Bundesministerium für Finanzen bekam für die Abwicklung eine Aufwandsentschädigung aus dem FLAF, die im Familienlastenausgleichsgesetz 1967 festgesetzt ist (2016: 11 Mio. EUR).

Bericht des Rechnungshofes

Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste



Abbildung 2: Ablauforganisation Familienbeihilfe und Kinderabsetzbetrag (Stand Anfang 2017)



Quelle: Darstellung RH

In der Praxis fand eine regelmäßige Zusammenarbeit zwischen dem Bundesministerium für Familien und Jugend und dem Bundesministerium für Finanzen in Fragen der Abwicklung der Familienbeihilfe statt; die Bediensteten beider Ressorts tauschten sich unmittelbar, im kurzen Wege, aus.

Dennoch zeigte die Geburtsüberprüfung Schnittstellenprobleme, die darin begründet waren, dass die Zuständigkeit und das Know-how für die fachlichen Grundlagen einerseits und für die Probleme der Administration andererseits auseinanderfielen:

Bericht des Rechnungshofes

Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste



- Insbesondere im Bundesministerium für Familien und Jugend fehlte ein Fokus auf das Hintanhalten und Aufdecken unrechtmäßiger Auszahlungen (d.h. gezielte Kontrollroutinen mit Datenabgleichen, um zeitnah den Wegfall von Anspruchsvoraussetzung zu entdecken – siehe [TZ 28](#)).
- Bei Entwicklung eines modernen IT-Systems zur Administration der Familienbeihilfe waren langjährige Verzögerungen entstanden (siehe [TZ 33](#)).
- Entsprechend der Zuständigkeitsverteilung bezog das Bundesministerium für Familien und Jugend in seine familienpolitischen Abwägungen in der Regel nur die Familienbeihilfe — und damit nur 72 % der prüfungsgegenständlichen monetären Familienunterstützung des Bundes — ein (z.B. beim Controlling der Mittelflüsse und hinsichtlich der Formulierung der Wirkungsziele).
- In der Administration der Auslandssachverhalte führte die Trennung zwischen Familienbeihilfe und Kinderabsetzbetrag zu einer Verbuchung von Differenzzahlungen¹⁰ zulasten des allgemeinen Budgets (der allgemeinen Steuereinnahmen): Das Bundesministerium für Finanzen buchte — im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Familien und Jugend — Differenzzahlungen stets so, dass die ausländische Beihilfe den — aus dem FLAF zu tragenden — Familienbeihilfenbetrag reduzierte, der — aus dem allgemeinen Budget zu tragende — Kinderabsetzbetrag jedoch in voller Höhe ausbezahlt wurde.

Der RH hatte bereits in seinem Bericht „Familienbeihilfeverfahren“, Reihe Bund 2003/2, auf die Probleme hingewiesen, die das Auseinanderfallen der Zuständigkeiten im Vollzug der Familienbeihilfe darstellen.

3.2

Der RH anerkannte das Bemühen der Verantwortlichen beider Ressorts um eine sachgerechte und unkomplizierte Zusammenarbeit und Abstimmung.

Der RH betonte allerdings, dass die Aufteilung der monetären Familienleistungen des Bundes auf zwei Leistungselemente, die unterschiedlich finanziert wurden und für die unterschiedliche Ministerien die Ausgaben- und Vollzugsverantwortung hatten, ein Element der Intransparenz hinsichtlich des Leistungsumfangs darstellte und ein aussagekräftiges Controlling/Reporting erschwerte (siehe [TZ 30](#)).

Der RH war insbesondere der Ansicht, dass das Familienressort als für Inhalt und Finanzierung der Familienleistungen zuständiges Ressort seine Steuerungs- und Mittelkontrollverantwortung stärker wahrzunehmen hätte (siehe im Detail und hinsichtlich der Empfehlungen des RH [TZ 8, TZ 9, TZ 19 bis TZ 23, TZ 28 und TZ 29](#)).

¹⁰ Differenzzahlung ist die Differenz zwischen dem Anspruch auf Familienbeihilfe (zuzüglich Kinderabsetzbetrag) in Österreich und dem niedrigeren Anspruch in einem anderen EU-/EWR-Land. Fallkonstellation: Das Kind hat seinen Wohnsitz in einem anderen EU-/EWR-Land; ein Elternteil ist in Österreich erwerbstätig.

Bericht des Rechnungshofes

Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste



4.1

Der Bezug von Familienbeihilfe war Voraussetzung für den Erhalt einer Reihe anderer staatlicher Leistungen, wie u.a. des Kinderbetreuungsgeldes, der Schülerfrei-fahrten und des Alleinverdienerabsetzbetrags.¹¹

4.2

Der RH hielt fest, dass der Bezug von Familienbeihilfe eine Voraussetzung für den Erhalt zahlreicher — insbesondere weiterer familienbezogener — Leistungen war. Aufgrund des Auszahlungsvolumens von 4,770 Mrd. EUR (2016) und der Bedeutung der Familienbeihilfenzuerkennung auch für andere staatliche Leistungen, war die Funktionsfähigkeit der Kontrollmechanismen im Familienbeihilfeverfahren von besonderer Bedeutung (siehe dazu **TZ 19** bis **TZ 23**, **TZ 28** und **TZ 29**).

Auszahlungsvolumen

5

Im Jahr 2016 zahlte der Bund insgesamt rd. 4,770 Mrd. EUR Familienbeihilfe (zuzüglich Kinderabsetzbetrag) für etwa 2 Mio. Kinder¹² aus.

Folgender Abbildung ist die Entwicklung des Auszahlungsvolumens seit 2002 zu entnehmen:

¹¹ Der Nachweis eines Familienbeihilfenbezugs galt bei manchen staatlichen Leistungen als Indiz für die Erfüllung von Anspruchsvoraussetzungen, wie z.B. als Nachweis des Lebensmittelpunkts in Österreich bei der bedarfsorientierten Mindestsicherung oder als Nachweis für den rechtmäßigen Aufenthalt bei der Verleihung der Staatsbürgerschaft.

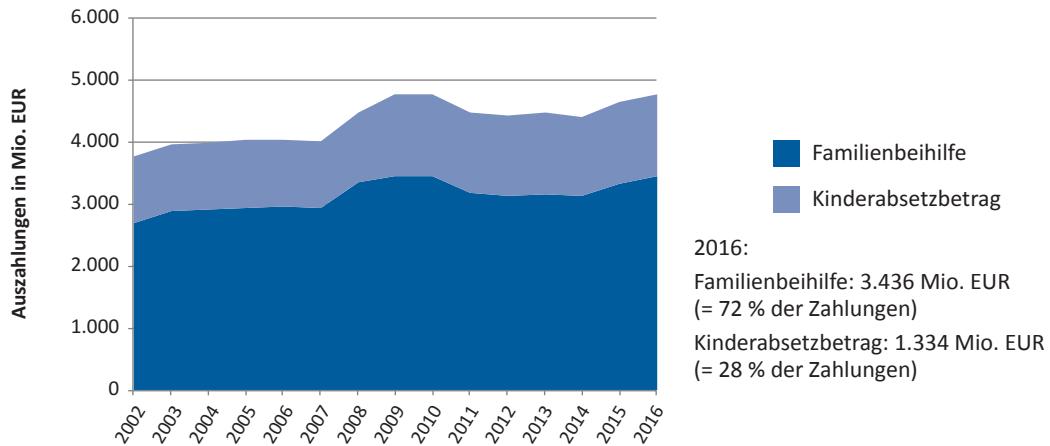
¹² Betrifft die Anzahl der Kinder, die im Jahr eine Familienbeihilfenleistung erhielten, und zwar unabhängig davon, für wie viele Monate die Familienbeihilfe zur Auszahlung gelangt ist.

Bericht des Rechnungshofes

Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste



Abbildung 3: Entwicklung Auszahlungen Familienbeihilfe (zuzüglich Kinderabsetzbetrag) in den Jahren 2002 bis 2016



Anmerkung: Die Entwicklung der Auszahlungen in den Jahren 2014, 2015 und 2016 war aufgrund von technischen Auszahlungseffekten verzerrt:

- Im Jahr 2014 führte die Umstellung von der zweimonatlichen Auszahlung auf eine monatliche Auszahlung zu einer leicht sinkenden Auszahlungssumme, obwohl die Tarife der Familienbeihilfe ab 1. Juli 2014 erhöht wurden.
- Im Jahr 2015 wurden die Auszahlungen für Jänner 2016 (in Höhe von rd. 249 Mio. EUR bei der Familienbeihilfe und rd. 99 Mio. EUR beim Kinderabsetzbetrag) Ende 2015 getätig, wodurch sich die Auszahlungssumme für 2015 erhöhte und jene von 2016 verminderte. Um die Entwicklung der Auszahlungssummen periodengerecht abbilden zu können, korrigierte der RH auf Basis von Angaben des Bundesministeriums für Finanzen die Werte für 2015 und 2016.

Quellen: BMF; RH

Das Auszahlungsvolumen stieg von 2002 bis 2016 um 27 % an (von 3.756 Mio. EUR auf 4.770 Mio. EUR). Die Anzahl der anspruchsberechtigten Kinder blieb im selben Zeitraum nahezu ident.

Die Veränderungen im Auszahlungsvolumen waren insbesondere auf folgende Faktoren zurückzuführen:

- Der starke Anstieg im Jahr 2008 war zum einen auf eine Erhöhung der Familienbeihilfe in diesem Jahr (insbesondere die Einführung der 13. Familienbeihilfe), zum anderen auf die Abschaffung der Selbstträgerschaft der Gebietskörperschaften und die Übernahme deren Bediensteter in das allgemeine System der Familienbeihilfe zurückzuführen; letzteres bedingte einen Anstieg der anspruchsberechtigten im allgemeinen System der Familienbeihilfe.
- Der Anstieg im Jahr 2009 war auf die Erhöhung¹³ des Kinderabsetzbetrags in diesem Jahr zurückzuführen.

¹³ Der Kinderabsetzbetrag wurde im Rahmen des Familienpakets der Steuerreform 2009 auf den zur Zeit der Geburtsüberprüfung geltenden Wert erhöht (58,40 EUR). Davor lag er bei 50,90 EUR.

Bericht des Rechnungshofes

Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste



- Das Sinken der Zahlungen im Jahr 2011 war durch die Absenkung der Altersgrenze um zwei Jahre (auf 24/25 Jahre) wie auch durch den Wechsel von der Auszahlung einer 13. Familienbeihilfe auf das betragsmäßig niedrigere Schulstartgeld bedingt.
- Die Anstiege der Zahlungen in den Jahren 2014 und 2016 waren auf Erhöhungen der Familienbeihilfe zurückzuführen.

FLAF und Reservefonds

6.1

(1) Die Familienbeihilfe war mit 3,44 Mrd. EUR die gebarungsmäßig bedeutendste Leistung des FLAF. Sie machte im Jahr 2016 50 % der FLAF-Zahlungen aus (der Kinderabsetzbetrag ist nicht Bestandteil des FLAF – siehe **TZ 3**). Der Anteil der Familienbeihilfe an den FLAF-Zahlungen war in den letzten Jahrzehnten zurückgegangen (von 73 % im Jahr 1990 auf 64 % im Jahr 2000 und 50 % im Jahr 2016). Dies war darauf zurückzuführen, dass der FLAF im Laufe der letzten 40 Jahre weitere Leistungen erbrachte, insbesondere erfolgten seit 2002 die Zahlungen des Kinderbetreuungsgelds (2016: 1,17 Mrd. EUR) sowie die damit verbundenen Transfers an die Sozialversicherungsträger aus dem FLAF.

Tabelle 1: Entwicklung FLAF und Reservefonds für Familienbeihilfen

	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Veränderung 2000 bis 2016
in Mio. EUR										in %
Einzahlungen FLAF	4.312	4.735	5.757	6.085	6.303	6.511	6.723	6.908	7.060	64
Auszahlungen FLAF¹	4.208	5.409	6.446	6.213	6.120	6.207	6.359	6.580	6.959	65
<i>davon</i>										
<i>Familienbeihilfe in % der Auszahlungen des FLAF²</i>	64 %	54 %	53 %	50 %	51 %	51 %	49 %	51 %	50 %	
Reservefonds für Familienbeihilfen Forderungen/Verbindlichkeiten (+/-) jeweils zum 31. Dezember	109	-1.156	-3.696	-3.824	-3.654	-3.376	-2.996	-2.644	-2.542	–

¹ ohne Zahlungen von dem bzw. an den Reservefonds aufgrund von Verlusten bzw. Überschüssen

² Datenbasis sind die im Bundesrechnungsabschluss (**BRA**) ausgewiesenen Beträge; die in der DB7 (IT-Applikation) erfassten Beträge unterscheiden sich von den im BRA ausgewiesenen Beträgen, weil Mehrauszahlungen aufgrund von Beschwerdeverfahren, die nicht in der DB7 erfasst werden, zugerechnet werden.

Quellen: BRA; BMF; RH

Der FLAF wies seit 2000 überwiegend Abgänge auf, die vom Bund vorfinanziert wurden.

Bericht des Rechnungshofes

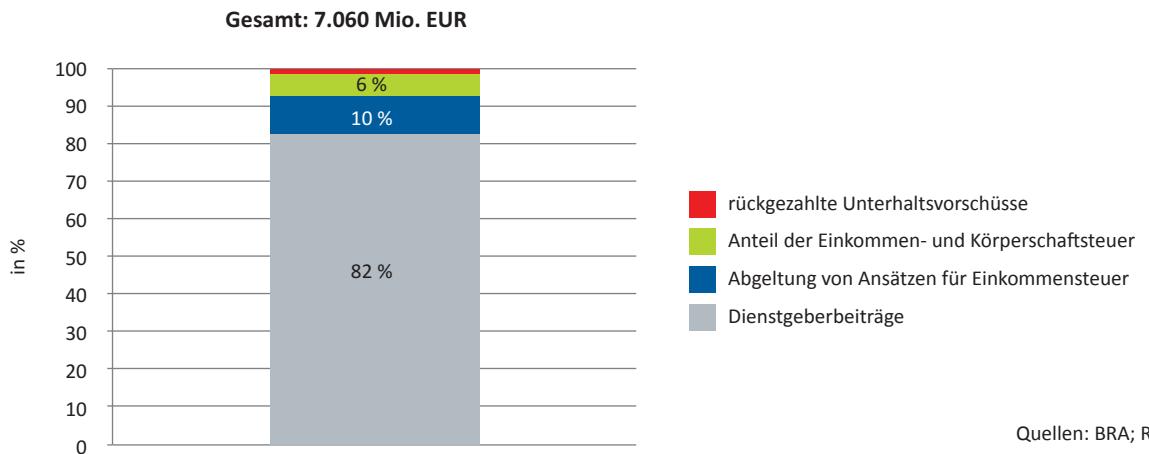
Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste



Die Abgänge (wie auch die Überschüsse) des FLAF werden im Reservefonds für Familienbeihilfe, der als finanztechnisches Ausgleichsinstrument fungiert, verbucht; der Reservefonds wies 2016 ein Minus von 2,542 Mrd. EUR aus.¹⁴

(2) Die Einnahmen des FLAF setzten sich folgendermaßen zusammen:

Abbildung 4: Einnahmenstruktur des FLAF (Jahr 2016)



Die Abbildung zeigt, dass sich der FLAF zum weitaus überwiegenden Teil (82 %) aus Dienstgeberbeiträgen speiste.¹⁵

Mit dem Budgetbegleitgesetz 2016 senkte der Gesetzgeber die Dienstgeberbeiträge zum FLAF von bislang 4,5 % der Bruttolohn- bzw. Gehaltssumme auf 4,1 % im Jahr 2017 und 3,9 % ab dem Jahr 2018 ab.

Die Senkung der Lohnnebenkosten wird ab 2018 zu jährlichen Einnahmenverlusten des FLAF in der Höhe von etwa 780 Mio. EUR führen (2017: etwa 520 Mio. EUR).

(3) Die zu erwartenden Einnahmenverluste des FLAF auf der einen Seite und die zu erwartenden Ausgabensteigerungen infolge der — bereits gesetzlich fixierten — Erhöhungen der Familienbeihilfe (nächste Erhöhung 2018¹⁶ – siehe Tabelle 4) auf

¹⁴ Der FLAF hatte in den Jahren 2003 bis 2011 Abgänge, von 2012 bis 2016 Überschüsse. Der Reservefonds verfügte von 2000 bis 2002 über Vermögen, danach baute er Schulden auf. Die Schulden des Reservefonds waren bis 2011 auf knapp 4 Mrd. EUR angewachsen und in den Jahren 2012 bis 2016 auf 2,542 Mrd. EUR zurückgegangen.

¹⁵ Den Dienstgeberbeitrag hatten alle Dienstgeber zu leisten, die im Bundesgebiet Dienstnehmerinnen und Dienstnehmer beschäftigten.

¹⁶ Das Bundesministerium für Finanzen schätzte den Mehraufwand durch die Erhöhungen der Familienbeihilfe in den Jahren 2014, 2016 und 2018 auf insgesamt rd. 253 Mio. EUR im Jahr 2018.

Bericht des Rechnungshofes

Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste



der anderen Seite werden die finanzielle Situation des FLAF und Reservefonds ab 2017 weiter verschlechtern: Das Bundesministerium für Familien und Jugend ging von einem Abgang im FLAF in der Höhe von 102 Mio. EUR im Jahr 2017 und 456 Mio. EUR im Jahr 2018 aus, der durch allgemeine Budgetmittel gedeckt werden muss und den Schuldenstand des Reservefonds weiter vergrößern wird.

6.2

Der RH hatte bereits mehrfach kritisch auf das Auseinanderklaffen von Ausgaben und Einnahmen im FLAF und auf die hohe Verschuldung des Reservefonds hingewiesen (siehe z.B. „Familienbezogene Leistungen des Bundes und ausgewählter Länder“, Reihe Bund 2011/6, und die Follow-up-Überprüfung dazu, Reihe Bund 2014/3; Bundesrechnungsabschluss 2013).

Der RH hielt fest, dass sich ohne Gegensteuerung das Finanzierungsproblem des FLAF in den nächsten Jahren verstärken wird und die mittelfristige Finanzierung des FLAF und damit auch der Familienbeihilfe nur durch Zuschüsse aus dem allgemeinen Budget gewährleistet werden kann.

Der RH empfahl dem Bundeskanzleramt im Hinblick auf die zu erwartende verschärzte Budgetsituation des FLAF, Maßnahmen vorzubereiten, um die nachhaltige Finanzierung der familienbezogenen Leistungen zu gewährleisten. Langfristig wären eine ausgeglichene Gebarung des FLAF und der Abbau der hohen Verbindlichkeiten des Reservefonds gegenüber dem Bund (2016: 2,542 Mrd. EUR) sicherzustellen. In diesem Sinne empfahl der RH, bei der Einführung neuer, bei der Erhöhung bestehender familienbezogener Leistungen oder bei der Senkung der Beiträge zum FLAF entsprechende Maßnahmen zur Deckung des Mittelbedarfs vorzusehen.

6.3

Das Bundeskanzleramt und das Bundesministerium für Finanzen begrüßten in ihren Stellungnahmen die Empfehlung des RH. Sie wiesen darauf hin, dass im Regierungsprogramm 2017–2022 von Dezember 2017 im Kapitel Familien und Jugend eine Reihe von Maßnahmen in Bezug auf finanzielle Leistungen für Familien festgelegt werde; die Finanzierung von familienpolitischen Leistungen solle reformiert werden, wobei der FLAF weiterhin die Kernleistungen nach den Bestimmungen des Familienlastenausgleichsgesetzes 1967 administrieren solle.

Der FLAF werde voraussichtlich in den Jahren 2018 und 2019 Abgänge erzielen. Diese seien primär in der bereits beschlossenen Lohnnebenkostensenkung (Reduzierung des Beitragssatzes zum Dienstgeberbeitrag) begründet. Ab dem Jahr 2020 werde der FLAF voraussichtlich wieder ausgeglichen bilanzieren bzw. Überschüsse erzielen. Mittel- und langfristig wäre eine nachhaltige Gebarung des FLAF und der Abbau der hohen Verbindlichkeiten des Reservefonds sicherzustellen.

Bericht des Rechnungshofes

Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste



6.4

Der RH nahm die für den FLAF geplante ausgeglichene Bilanzierung bzw. Erzielung von Überschüssen zur Kenntnis. Er betonte jedoch, dass es hiefür konkreter Maßnahmen bedarf.

Ziele und Zielerreichung

Studienergebnisse

7

Mit der Frage der Wirkungen der Familienbeihilfe setzten sich wissenschaftliche Studien auseinander:

- Eine vom Bundesministerium für Familien und Jugend beauftragte Evaluierungsstudie des Österreichischen Instituts für Familienforschung (**ÖIF**) aus dem Jahr 2016¹⁷ kam zum Ergebnis, dass „das gegenwärtige System des Lastenausgleichs in Österreich gut funktioniert“ und die Unterhaltskosten für Kinder durch die von staatlicher Seite bereitgestellten Familienleistungen finanziell weitgehend abgedeckt werden.
- Auch eine Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (**WIFO**)¹⁸ aus dem Jahr 2016 zum Thema Umverteilung durch den Staat in Österreich setzte sich mit den Wirkungen der Familienleistungen auseinander. Sie kam zum Ergebnis, dass die familienbezogenen Leistungen des Bundes eine horizontale (hin zu Familien mit Kindern unabhängig vom Haushaltseinkommen) und eine vertikale (hin zu Familien mit Kindern mit niedrigerem Haushaltseinkommen) Verteilungswirkung hatten.

Nach dieser Untersuchung gehen die Zahlungen der Familienbeihilfe (zuzüglich Kinderabsetzbetrag) zu 22 % an Haushalte des untersten Einkommensquartils, zu 31 % an Haushalte des zweiten Einkommensquartils, zu 25 % an Haushalte des dritten Einkommensquartils und zu 21 % an Haushalte des obersten Einkommensquartils (siehe mittlere Spalte der Tabelle 2). Die Bedeutung der Familienleistungen für das gesamte Haushaltseinkommen einer Familie war in den unteren Einkommensschichten größer als in den oberen: Die Familienleistungen trugen im untersten Einkommensquartil 16 % zum Haushaltseinkommen bei; im obersten Einkommensquartil 3 %.

¹⁷ ÖIF (Hrsg.), Rille-Pfeiffer, Kapella, Familienpolitik in Österreich: Wirkungsanalyse familienpolitischer Maßnahmen des Bundes, Wien 2017 (= Reihe Familienforschung, Band 27); basierend auf: ÖIF (Hrsg.), Rille-Pfeiffer, Kapella, Endbericht Familienpolitik in Österreich: Wirkungsanalyse familienpolitischer Maßnahmen des Bundes Erhebungszeitraum 2013 bis 2015, März 2016

¹⁸ WIFO (Hrsg.), Rocha-Akis et. al.: Umverteilung durch den Staat in Österreich, Wien 2016

Bericht des Rechnungshofes

Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste



Tabelle 2: Familienbeihilfe (zuzüglich Kinderabsetzbetrag) nach Haushaltseinkommen – Verteilung und Beitrag zum Haushaltseinkommen (Datenbasis 2010)

Haushalte nach Einkommensklassen (monatliches Bruttoäquivalenzgesamt- einkommen der Nichtselbstständigen-Haushalte)	Kinder je Haushalt	Auszahlungen je Einkommensquartil	Beitrag zum Haushaltseinkommen
	Anzahl	in %	
im 1. Quartil (bis 1.318 EUR)	2,0	22	16
im 2. Quartil (bis 2.123 EUR)	1,8	31	9
im 3. Quartil (bis 3.152 EUR)	1,6	25	6
im 4. Quartil (ab 3.152 EUR)	1,5	21	3

Quellen: WIFO, Umverteilung durch den Staat in Österreich, 2016; RH

Studien indizierten, dass das Instrument der Familienbeihilfe (zuzüglich Kinderabsetzbetrag) für den intendierten Familienlastenausgleich geeignet war und einen Beitrag zur Armutsreduktion für Familien mit Kindern leistete.

Grundintention, Wirkungsziele und Wirkungsindikatoren

8.1

(1) Die Gesetzesmaterialien wie auch § 1 Familienlastenausgleichsgesetz 1967 stellen klar, dass das primäre Ziel der über den FLAF finanzierten Leistungen der Lastenausgleich im Interesse der Familie ist. Seit 2013 findet sich dieses Ziel auch als Wirkungsziel im Bundesfinanzgesetz (UG 25): Lasten- und Leistungsausgleich zwischen kinderlosen Personen und Eltern mit Unterhaltpflichten. Es ging stets um einen zumindest teilweisen Ausgleich der Mehrbelastung.

Die Gesetzesmaterialien zeigen, dass in der Ausgestaltung des Systems der Familienunterstützung die finanzielle Situation von kinderreichen Familien (Beihilfen nach Anzahl der Kinder progressiv – Mehrkindstaffel) sowie von Familien mit erheblich behinderten Kindern besonders berücksichtigt ist.

(2) Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Ziel-, Maßnahmen- und Indikatorenarchitektur der Wirkungsorientierung im FLAF. Der RH griff dabei jene Indikatoren heraus, die einen engen inhaltlichen Bezug zur Leistung Familienbeihilfe haben:¹⁹

¹⁹ Weiters sahen die Bundesfinanzgesetze unter dem Wirkungsziel 1 „Lasten- und Leistungsausgleich zwischen kinderlosen Personen und Eltern mit Unterhaltpflichten“ Kennzahlen zur Finanzierungsfähigkeit des FLAF (Indikator für 2014 – 2016 Verringerung des Schuldenstandes des Reservefonds) und zum jährlichen Abgang/Überschuss des FLAF vor (Indikator für 2014 – 2016 Erzielung von Überschüssen; 2016: +300 Mio. EUR). Die Indikatorhöhe war 2014 und 2015 so gewählt, dass sie erreicht werden konnte. Der Überschuss im FLAF blieb 2016 unter der Zielsetzung. Zur Einnahmen–Ausgaben–Situation des FLAF wie auch zum Schuldenstand des Reservefonds (einschließlich der Entwicklung seit 2000) siehe [TZ 6](#).

Bericht des Rechnungshofes

Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste



Tabelle 3: Wirkungsziel Lastenausgleich – Ziele und Zielerreichung

Wirkungsziel	Wirkungsziel 1 „Lasten– und Leistungsausgleich zwischen kinderlosen Personen und Eltern mit Unterhaltpflichten“							
Maßnahme	Bereitstellung von finanziellen Transferleistungen zum Ausgleich der Unterhaltslasten für noch nicht selbsterhaltungsfähige Kinder durch den FLAF, dazu zählt u.a. die Familienbeihilfe							
wesentliche mit der Familienbeihilfeleistung verbundene Kennzahlen:								
Kennzahl								
Indikator	für 2014 BFG 2014: Erhöhungen der Ansprüche ab 2014	für 2015 BFG 2014 und 2015: Erhöhungen der Ansprüche ab 2014	für 2016 BFG 2015: Erhöhungen der Ansprüche ab 2016 und 2018 BFG 2016: Erhöhung der Ansprüche um +1,9 % (Basis Jahr 2015) BFG 2017: Erhöhung der Ansprüche um +5,9 % (Basis Jahr 2013)	für 2017 BFG 2016: Erhöhung der Ansprüche um +1,9 % (Basis Jahr 2015) BFG 2017: Erhöhung der Ansprüche um +5,9 % (Basis Jahr 2013)				
Ist	gesetzliche Erhöhung 2014	gesetzliche Erhöhung 2014	gesetzliche Erhöhung 2016					
Zielerreichung	ja	ja	ja					
Indikator	BFG 2014 und 2015: 1,44 oder mehr	BFG 2014 und 2015: 1,44 oder mehr BFG 2016: 1,46	BFG 2015: 1,44 oder mehr BFG 2016: 1,46 BFG 2017: 1,49	BFG 2016: 1,46 BFG 2017: 1,49				
Ist	1,46	1,49	1,53					
Zielerreichung	ja	ja	ja					

BFG: Bundesfinanzgesetz

Quellen: BFG 2013 bis BFG 2017; RH

Der unmittelbar die Familienbeihilfe betreffende Indikator „Erhöhung der Familienbeihilfe“ war ein Input-Indikator. Die Wirkungsziele spiegelten die im FLAF normierten Beihilfenanhebungen wider und konnten so stets erreicht werden.

Den Indikator „Erhöhung der Gesamtfertilitätsrate“ setzte das Bundesministerium für Familien und Jugend entsprechend den tatsächlichen Entwicklungen fest; insofern konnte auch das Ziel bislang stets erreicht werden.²⁰ Im EU-Vergleich lag Österreich mit diesen Ist-Werten etwa gleich mit Deutschland, jedoch deutlich hinter Frankreich, Schweden und Großbritannien.

²⁰ Die Frage eines Zusammenhangs zwischen der Fertilität und der Familienbeihilfe war wissenschaftlich umstritten.

Bericht des Rechnungshofes

Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste



(3) Die Zielsetzung des Kinderabsetzbetrags war weitgehend gleich gelagert wie jene der Familienbeihilfe (Abgeltung der Unterhaltskosten für Kinder). In der Wirkungszielarchitektur des Bundesfinanzgesetzes (**BFG**) schien er — aufgrund der Zuordnung zu einem anderen Budget (UG 16) — nicht auf.

8.2

Die Familienbeihilfe war ein gesetzlich determiniertes Instrument der Lastenabgeltung. Der RH betonte, dass das Bundesministerium für Familien und Jugend grundsätzlich keine Steuerungs- und Wirkungsambitionen hatte, die über die durch das Instrument der Familienbeihilfe unmittelbar eintretenden Wirkungen (monetärer Transfer an Familien) hinausgingen. Die Indikatoren waren so gewählt, dass sie den Status quo abbildeten. Aus Sicht des RH hatten die Wirkungsziele des BFG damit im Bereich der Familienbeihilfe keine Steuerungswirkung.

Der RH hielt fest, dass die Aufteilung der monetären Familienleistungen des Bundes auf zwei Leistungselemente (Familienbeihilfe und Kinderabsetzbetrag) auch im Bereich der Wirkungsziele dazu führte, dass formal nur für einen Teil, nämlich die Familienbeihilfe (72 % der Mittel), Ziele und Indikatoren festgelegt waren (siehe [TZ 3](#)); 28 % blieben in der Wirkungszielarchitektur des BFG unberücksichtigt.

Der RH empfahl dem Bundeskanzleramt und dem Bundesministerium für Finanzen, im Rahmen der wirkungsorientierten Haushaltsführung für die Familienbeihilfe (UG 25) und den Kinderabsetzbetrag (UG 16) ressortübergreifend gemeinsame familienpolitisch relevante und/oder kontrollrelevante Ziele und Indikatoren zu entwickeln.

8.3

(1) Das Bundeskanzleramt und das Bundesministerium für Finanzen wiesen in ihren Stellungnahmen darauf hin, dass im Regierungsprogramm 2017–2022 von Dezember 2017 im Kapitel Familien und Jugend eine Reihe von Maßnahmen in Bezug auf finanzielle Leistungen für Familien festlegt werde; die Zusammenführung von Familienbeihilfe und Kinderabsetzbetrag solle jedenfalls umgesetzt werden, womit die getrennte Budgetführung in UG 25 und UG 16 sowie ein ressortübergreifendes Vorgehen obsolet würden.

(2) Das Bundeskanzleramt und das Bundesministerium für Finanzen verwiesen in ihren Stellungnahmen hinsichtlich der Frage der Steuerungs- und Wirkungsambitionen auf den — vom RH zitierten — vom ÖIF im März 2016 vorgelegten Bericht „Familienpolitik in Österreich: Wirkungsanalyse familienpolitischer Maßnahmen des Bundes“. Das ÖIF habe sich ausführlich und detailliert mit der Ausgestaltung und Wirkungsweise einer Reihe von familienpolitischen Maßnahmen — einschließlich der Familienbeihilfe als Kernleistung der österreichischen Familienförderung — auseinandergesetzt und auch das Wirkungsziel Familienlastenausgleich umfangreich und breit analysiert. Der Lastenausgleich gehe weit über die Familienbeihilfe

Bericht des Rechnungshofes

Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste



hinaus; der Ausgleich der finanziellen Mehrbelastungen sei in einem breiteren Kontext zu sehen. Das ÖIF komme zu dem Schluss, dass das System des Lastenausgleichs gut funktioniere.

- 8.4** Aus Sicht des RH verfolgte das Ressort keine über den Lastenausgleich hinausgehenden Ziele oder Steuerungswirkungen.

Begünstigte der Familienbeihilfe nach soziodemografischen und sozioökonomischen Kriterien

- 9.1** (1) Die Frage, wie sich die Familienbeihilfenzahlungen (zuzüglich Kinderabsetzbetrag) auf verschiedene Haushalte mit Kindern aufteilten, war auf Basis der Daten des Bundesministeriums für Familien und Jugend und des Bundesministeriums für Finanzen nur für die Familienbeihilfe (ohne Kinderabsetzbetrag) ohne Mehrkindzuschlag und ohne Differenz- und Ausgleichszahlungen auswertbar. Das Bundesministerium für Familien und Jugend verfügte über keine Untersuchungen betreffend allfällige Verschiebungen bei der Verteilungswirkung der Familienbeihilfe (zuzüglich Kinderabsetzbetrag) über die Zeit.

Aus diesen — unvollständigen — Daten konnten folgende Hinweise auf die Auszahlungsanteile nach sozioökonomischen Kriterien (Alter der Kinder, Größe des Haushalts, Aufenthalt der Kinder und Staatsangehörigkeit) abgeleitet werden (Auswertung des RH auf Basis der Daten für 2016):

- Anteil der Zahlungen nach Alter der Kinder:

Etwa 80 % der Zahlungen erfolgten für Kinder unter 18 Jahren, 20 % der Zahlungen für Volljährige; es bestanden Anhaltspunkte²¹ dafür, dass der Anteil der Zahlungen für über 18-Jährige im Ausland überproportional hoch lag (über 25 %).

Das Bundesministerium für Familien und Jugend verfügte dazu über keine Auswertungen.

²¹ Parlamentarische Anfragebeantwortung des Bundesministeriums für Finanzen 7838/AB XXV. GP, S. 21, S. 22

Bericht des Rechnungshofes

Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste



- Anteil der Zahlungen nach Anzahl der Kinder im Haushalt:

Aus den verfügbaren Daten war ableitbar, dass

- etwa 30 % der Mittel Familien mit nur einem (anspruchsberechtigten) Kind,
- etwa 45 % der Mittel Familien mit zwei (anspruchsberechtigten) Kindern und
- etwa 25 % der Mittel Familien mit drei oder mehr (anspruchsberechtigten) Kindern zukamen.

- Anteil der Zahlungen an erhöhter Familienbeihilfe:

Aus den verfügbaren Daten war ableitbar, dass für etwa 5 % der Kinder erhöhte Familienbeihilfe bezogen wurde; die Anzahl der Kinder, für die erhöhte Beihilfe bezogen wurde, stieg seit dem Jahr 2000 um etwa ein Drittel an.

Das Bundesministerium für Familien und Jugend konnte für diese Entwicklung keine Erklärung geben.

- Anteil der Zahlungen nach Staatsbürgerschaft:

Etwa 78 % der Zahlungen gingen an österreichische Staatsangehörige; 14 % an EU-/EWR-Bürgerinnen und –Bürger und 7 % an Drittstaatsangehörige.²²

- Anteil der Zahlungen nach dem Wohnort der Kinder:

Etwa 6 % der Zahlungen betrafen Kinder, die zum Zeitpunkt der Auszahlung außerhalb Österreichs im EU-/EWR-Raum wohnhaft waren (siehe dazu genauer [TZ 15](#)).

9.2

Der RH kritisierte, dass das Bundesministerium für Familien und Jugend über keine vollständigen Auswertungen betreffend die sozioökonomische Verteilung der Zahlungen sowie die Entwicklung der Verteilung über die Zeit verfügte (siehe dazu [TZ 30](#)). Es hatte damit keinen Einblick in allfällige Verschiebungen bei der Verteilungswirkung der Familienbeihilfe (zuzüglich Kinderabsetzbetrag).

Der RH hielt fest, dass das Bundesministerium für Familien und Jugend (für die Familienbeihilfe) und das Bundesministerium für Finanzen (für den Kinderabsetzbetrag) die insgesamt rd. 4,770 Mrd. EUR jährlich weitgehend ohne familienpolitische Steuerungsambitionen ausbezahlt; die Ressorts setzten proaktiv keine Schritte in Richtung Weiterentwicklung des Systems (siehe auch [TZ 8](#) und [TZ 17](#)).

²² An Flüchtlinge ging ein Anteil von etwas über 1 % der ausbezahlten Mittel.

Bericht des Rechnungshofes

Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste



Der RH empfahl dem Bundeskanzleramt und dem Bundesministerium für Finanzen, bei der Entwicklung der neuen IT–Applikation für die Familienbeihilfe sicherzustellen, dass steuerungsrelevante Daten miterfasst werden und automatisiert auswertbar werden (siehe auch **TZ 34**).

9.3

Das Bundeskanzleramt und das Bundesministerium für Finanzen verwiesen auf ihre Stellungnahmen zu **TZ 30**, wonach das Bundeskanzleramt laufend über wesentliche Informationen zu seinem Zuständigkeitsbereich verfüge, zumal regelmäßig — wenngleich nicht monatlich — und auch anlassbezogen Datenanforderungen an das Bundesministerium für Finanzen gestellt und von dort übermittelt würden. Das Bundeskanzleramt wies die Kritik an fehlenden Informationen im Bundeskanzleramt zurück, sagte aber zu, das Übermittlungssystem (Reporting) — im Sinne der Empfehlung des RH — zu verbessern.

9.4

Der RH verblieb bei seiner Kritik, dass das Bundesministerium für Familien und Jugend über keine vollständigen Auswertungen betreffend die sozioökonomische Verteilung der Zahlungen sowie die Entwicklung der Verteilung über die Zeit verfügte. Die auf Basis des Reportings übermittelten Daten reichten aus Sicht des RH für eine wirkungsorientierte familienpolitische Steuerung durch das Bundesministerium für Familien und Jugend nicht aus (siehe **TZ 30**).

Anspruchsvoraussetzungen und Anspruchshöhen

Anknüpfungspunkt nach Wohnsitz bzw. Erwerbstätigkeit

10.1

Die Auszahlung von Familienbeihilfe (zuzüglich Kinderabsetzbetrag) basierte auf zwei Anspruchsgrundlagen:

- Anspruchsberechtigung nach Familienlastenausgleichsgesetz 1967 – Wohnsitzlandprinzip:

Personen, die in Österreich ihren gewöhnlichen Aufenthalt haben und in Österreich aufenthaltsberechtigt sind²³, hatten für im gemeinsamen Haushalt lebende Kinder²⁴ Anspruch auf Familienbeihilfe (zuzüglich Kinderabsetzbetrag).²⁵

²³ Aufenthaltsberechtigt in Österreich sind anerkannte Flüchtlinge, subsidiär Schutzberechtigte und EU-/EWR-Staatsangehörige sowie sich rechtmäßig in Österreich aufhaltende Drittstaatsangehörige (§ 3 Familienlastenausgleichsgesetz 1967).

²⁴ leibliche Kinder, Wahlkinder, Pflegekinder, Stiefkinder

²⁵ Ausnahme: Besteht in einem anderen Land ein Anspruch auf eine monetäre Familienleistung, ist in Österreich nur die allfällige Differenz zwischen der niedrigeren Beihilfe im Ausland und der österreichischen Familienbeihilfe zu zahlen (= Ausgleichszahlung). Besteht ein Anspruch auf Ausgleichszahlung, wird stets auch Kinderbetreuungsgeld in voller Höhe ausbezahlt.

Bericht des Rechnungshofes

Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste



Das heißt, der Anspruch auf Familienbeihilfe (zuzüglich Kinderabsetzbetrag) in Österreich knüpft grundsätzlich an einen Wohnsitz von Elternteil und Kind in Österreich an;^{26, 27} er war von einer Erwerbstätigkeit in Österreich unabhängig (Wohnsitzlandprinzip).

- Anspruchsberechtigung nach unionrechtlichen Bestimmungen – Beschäftigungslandprinzip:

Auf Basis der unionsrechtlichen Vorgaben (EU–Grundfreiheit der Personenfreiheit, EU–Diskriminierungsverbot sowie Regelungen zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit²⁸) hatten EU–/EWR–Bürgerinnen und –Bürger²⁹, die in Österreich erwerbstätig sind oder in Österreich eine Rente (z.B. auch Arbeitslosengeld) beziehen, einen Anspruch auf österreichische Familienbeihilfe (zuzüglich Kinderabsetzbetrag) auch für ihre in einem anderen EU–/EWR–Land lebenden Kinder (Beschäftigungslandprinzip).

Die Judikatur³⁰ ging von einer Erwerbstätigkeit i.S.d. unionsrechtlichen Bestimmungen in Österreich aus, wenn eine (unselbstständige oder selbstständige) entgeltliche Tätigkeit nicht völlig unwesentlich ist. In der Praxis wurde als Richtschnur ein Arbeitsausmaß von mehr als 20 % bzw. von wöchentlich mindestens acht Stunden angenommen. Kein Anspruch auf monetäre Familienleistungen bestand für Kinder mit gewöhnlichem Aufenthalt in Nicht–EU/EWR–Staaten.

10.2

Der RH wies darauf hin, dass die Anspruchsbasis für im Ausland wohnhafte Kinder im Wesentlichen unionsrechtlich vorgegeben war (zur Administration der Auslandssachverhalte siehe **TZ 19** und **TZ 23**).

²⁶ Eine Person, zu deren Haushalt das Kind nicht gehörte, die jedoch die Unterhaltskosten für das Kind überwiegend trug, hatte dann Anspruch auf Familienbeihilfe, wenn keine andere Person anspruchsberechtigt war. Direkt anspruchsberechtigt waren unter bestimmten Umständen auch minderjährige Vollwaisen.

²⁷ Bei einer vorübergehenden Ausbildung außerhalb des EWR bestand gemäß Bundesministerium für Familien und Jugend die Möglichkeit des Weiterbezugs der Familienbeihilfe und des Kindesabsetzbetrags, falls das Kind in Österreich gemeldet blieb und der Unterhalt überwiegend von den Eltern in Österreich getragen wurde. Laut Rechtsprechung des VwGH und des Bundesfinanzgerichts ist die Dauer des tatsächlichen Aufenthalts im Drittstaat entscheidend, ob Anspruch auf Familienbeihilfe (zuzüglich Kinderabsetzbetrag) besteht. Bei einem Aufenthalt über sechs Monaten in einem Drittstaat bestand gemäß Judikatur kein Anspruch.

²⁸ Verordnung (EG) Nr. 883/2004

²⁹ Gemäß EU–VO Nr. 1231/2010 gilt dies auch für Drittstaatsangehörige mit rechtmäßigem Aufenthalt im EU–/EWR–Raum.

³⁰ siehe z.B. EuGH vom 4. Februar 2010, Hava Genc, C–14/09; Bundesfinanzgericht Erkenntnis vom 11. Mai 2016, GZ. RV/1100146/2013

Bericht des Rechnungshofes

Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste



Relevanz von Alter und Anzahl der Kinder sowie Behinderung

11

(1) Für den Anspruch auf Familienbeihilfe (zuzüglich Kinderabsetzbetrag) waren folgende Altersgrenzen relevant:

Anspruch bestand

- für Minderjährige, d.h. bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres;
für Minderjährige bestand der Anspruch ungeachtet eines allfälligen Einkommens des Kindes;
- für Volljährige bis zur Vollendung des 24. Lebensjahres (in Ausnahmefällen bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres) insbesondere während einer Schulausbildung, Berufsausbildung, eines Studiums (sowie bis zum frühestmöglichen Beginn der Ausbildung); aber auch während eines Freiwilligendienstes (Freiwilliges Sozialjahr, Freiwilliges Umweltschutzjahr, Gedenkdienst, Friedens- und Sozialdienst im Ausland, Europäischer Freiwilligendienst); kein Anspruch bestand jedoch für Zeiten des Präsenz- oder Zivildienstes.

Ab dem vollendeten 19. Lebensjahr reduzierte sich der Anspruch, wenn das Kind über ein steuerpflichtiges Einkommen von über 10.000 EUR verfügte.

Keine Altersgrenze bestand für erheblich behinderte Personen (körperlich oder geistig behinderte Personen, die voraussichtlich dauernd außerstande sind, sich selbst den Unterhalt zu verschaffen, sofern die Behinderung vor Vollendung des 21. (in Ausnahmefällen des 25.) Lebensjahres eingetreten ist).

(2) Für die Anspruchshöhe der Familienbeihilfe waren Alter und Anzahl der Kinder sowie eine allfällige Behinderung relevant.

Tabelle 4 gibt einen Überblick über die Ansprüche auf Familienbeihilfe (zuzüglich Kinderabsetzbetrag) und die relevanten Kriterien für die Anspruchshöhe:

Bericht des Rechnungshofes

Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste



Tabelle 4: Entwicklung der Ansprüche auf Familienbeihilfe (zuzüglich Kinderabsetzbetrag) 2000 bis 2018

	2000	2005	2010	2015	2016	2018	Veränderung 2000 bis 2016
Ansprüche pro Monat¹ für							
1 Kind	156,3	156,3	163,8	168,1	170,2	172,4	9
2 Kinder	325,2	325,4	340,4	349,6	354,2	359,0	9
3 Kinder	506,9	507,2	539,2	554,1	561,6	569,4	11
4 Kinder	688,6	689,0	753,0	774,4	784,8	795,6	14
5 Kinder	870,3	870,8	966,8	994,5	1.008,0	1.022,0	16
Zuschläge je Kind pro Monat							
Zuschläge nach Alter							
ab 3 Jahren	–	7,3	7,3	7,6	7,8	7,9	neu
ab 10 Jahren	18,2	25,5	25,5	26,5	27,0	27,5	49
ab 19 Jahren	40,0	47,3	47,3	49,2	50,2	51,1	26
Zuschlag für Behinderung	130,8	138,3	138,3	150,0	152,9	155,9	17
Mehrkindzuschlag für das Dritte und jedes weitere Kind; einkommensabhängig	29,1	36,4	36,4	20,0	20,0	20,0	-31
Zuschlag für Schulkinder im September²	–	–	13. Familienbeihilfe	100,0	100,0	100,0	neu

¹ jeweils zum 1. Jänner

² Im Jahr 2010 bestand ein Anspruch auf die sogenannte 13. Familienbeihilfe (d.h. einen doppelten Auszahlungsbetrag im September); seit 2011 besteht für Kinder zwischen 6 und 15 Jahren ein Anspruch auf Schulstartgeld (§ 8 Abs. 8 FLAG).

Quellen: FLAG; EStG 1988; RH

Die Höhe der Familienbeihilfe bestimmte sich nach der Anzahl der Kinder sowie nach dem Alter der Kinder.

Für erheblich behinderte Kinder (Behinderung von mindestens 50 % über mehr als drei Jahre) erhöhte sich die Familienbeihilfe um monatlich 152,9 EUR.

Die Höhe des Kinderabsetzbetrags war dagegen für jedes Kind gleich (2016: 58,4 EUR je Kind).

Bericht des Rechnungshofes

Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste



Entwicklung der Anspruchshöhen seit dem Jahr 2000

12

Zur Entwicklung der Anspruchshöhen seit dem Jahr 2000 veranschaulicht Tabelle 5 anhand von vier Familienkonstellationen die Effekte der Tarifänderungen der Familienbeihilfe und des Kinderabsetzbetrags auf den Auszahlungsbetrag.

Tabelle 5: Fallkonstellationen – Ansprüche auf Familienbeihilfe (zuzüglich Kinderabsetzbetrag) 2000 bis 2018, Ansprüche pro Monat

	2000	2005	2010	2015	2016	2018	Veränderung 2000 bis 2016
Ansprüche pro Monat¹ für							
		in EUR					
Familie A							
Kind mit 6 Jahren	156,3	163,6	171,1	175,7	178,0	180,3	19
anteiliges Schulstartgeld ²	–	–	9,4	8,3	8,3	8,3	
Summe	156,3	163,6	180,5	184,0	186,3	188,6	
Familie B							
Kinder mit 6 und 10 Jahren	343,4	358,2	373,2	383,7	389,0	394,4	18
anteiliges Schulstartgeld ²	–	–	21,4	16,7	16,7	16,7	
Summe	343,4	358,2	394,6	400,4	405,7	411,1	
Familie C							
Kinder mit 15 und 19 Jahren	383,4	398,2	413,2	425,3	431,4	437,6	15
anteiliges Schulstartgeld ²	–	–	24,7	8,3	8,3	8,3	
Summe	383,4	398,2	437,9	433,6	439,7	445,9	
Familie D							
Kinder mit 6, 10 und 19 Jahren	565,0	587,3	619,3	637,4	646,6	655,9	15
Mehrkindzuschlag	29,1	36,4	36,4	20,0	20,0	20,0	
anteiliges Schulstartgeld ²	–	–	37,0	16,7	16,7	16,7	
Summe	594,1	623,7	692,7	674,1	683,3	692,6	

¹ jeweils zum 1. Jänner

² Die im September ausbezahlten Zuschläge für Schulkinder wurden anteilig auf monatliche Werte umgerechnet.

Quellen: FLAG; EStG 1988; RH

Die Tabelle zeigt einen Anstieg der Familienbeihilfe (zuzüglich Kinderabsetzbetrag) zwischen dem Jahr 2000 und dem Jahr 2016 in der Größenordnung von 15 % bis 19 %.

Neben der Familienbeihilfe (zuzüglich Kinderabsetzbetrag) bestand eine große Anzahl weiterer staatlicher Leistungen für Familien (siehe **TZ 2**; siehe auch Bericht des RH „Familienbezogene Leistungen des Bundes und ausgewählter Länder“, Reihe Bund 2011/6). Die Entwicklung der Familienbeihilfe (zuzüglich Kinderabsetzbetrag)

Bericht des Rechnungshofes

Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste



muss im Kontext der Entwicklung der staatlichen Leistungen für Familien insgesamt betrachtet werden.

Anspruchsvoraussetzungen und Anspruchshöhen im EU-/EWR-Vergleich

13.1

Die Konzeption und Höhe der monetären Familienleistungen (d.h. der mit der Familienbeihilfe zuzüglich Kinderabsetzbetrag vergleichbaren Leistungen) variierte zwischen den europäischen Staaten. Die Unterschiede waren für die Höhe der Differenzzahlungen für nicht in Österreich lebende Kinder von EU-/EWR-Staatsangehörigen relevant. In Tabelle 6 wird die österreichische Anspruchshöhe jener in ausgewählten Vergleichsländern gegenübergestellt.

Tabelle 6: EU-Vergleich monetäre Familienleistungen zum Ausgleich von Familienlasten – Ansprüche pro Monat (1. Juli 2016)

	Österreich	Deutschland	Ungarn	Slowakei	Frankreich ²	Liechtenstein
in EUR						
Ansprüche pro Monat für						
1 Kind	170,2	190,0	39,0	23,5	0	285,0
2 Kinder	354,2	380,0	84,0	47,0	129,5	570,0
3 Kinder	561,6	576,0	153,0	70,6	296,4	912,0
4 Kinder	784,8	797,0	216,0	94,1	461,2	1.216,0
Alterszuschläge	ja ab 3, 10 und 19 Jahren	nein	nein	nein	ja ab 14 und 19 Jahren	ja ab 10 Jahren
Zuschläge bei Behinderung	ja	Sonstiges ¹	ja	Sonstiges ¹	Sonstiges ¹	nein
Abstufungen nach Einkommen	nein	nein	nein	nein	ja	nein
Ergänzungsleistungen	Schulstartgeld, Mehrkind- zuschlag	teilweise Schulstartgeld	Alleinerzieher- zuschlag	–	Beihilfen zum Schuljahres- beginn	Zuschlag für Zwillinge
Altersgrenze	max. bis 25	max. bis 25	max. bis 23	max. bis 25	bis 20	bis 18

¹ Deutschland: jedoch Folgeansprüche durch Kindergeldbezug (Behinderten-Pauschbetrag für Steuervorteile, Kinderfreibetrag, Beihilfen, Förderungen etc.); Frankreich: verschiedene Beihilfen; Slowakei: Geld- und Sachleistungen zum Ausgleich der sozialen Folgen von Behinderung

² Kindergeld in Frankreich gestaffelt nach Einkommen. Annahme: Jahreseinkünfte bis 67.408 EUR (bei zwei Kindern) bzw. 73.025 EUR (bei drei Kindern) oder 78.642 EUR (bei vier Kindern); werden Grenzwerte überschritten, werden Familienleistungen halbiert oder geviertelt.

Quellen: EU – Mutual Information System on Social Protection (MISSOC); RH

Das System der Familienbeihilfe in Österreich gewährt Ansprüche bis zu einer vergleichsweise hohen Altersgrenze (max. 25 Jahre³¹) und mit vergleichsweise hohen Beträgen. In vielen europäischen Staaten — insbesondere in den östlichen Nach-

³¹ bei Behinderung vor Vollendung des 21. Lebensjahres grundsätzlich ohne Altersgrenze

Bericht des Rechnungshofes

Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste



barstaaten Österreichs, aber auch in Frankreich und Spanien — bestanden deutlich niedrigere Ansprüche.

In 14 der insgesamt 32 EU-/EWR-Staaten erfolgte bei Familienleistungen eine Abstufung nach Einkommen.³²

13.2

Monetäre Familienleistungen stellten einen wesentlichen Ausschnitt aus dem System der Familienunterstützung dar. Der RH wies allerdings darauf hin, dass die Einbettung der Leistung in das gesamte Sozial-, Unterstützungs- und Fördergefüge eines Staates (z.B. Steuerbegünstigungen, Sachleistungen, Leistungen aus der Mitversicherung, Studienbeihilfen) in solchen Vergleichen nicht abgebildet ist. Das Ausmaß an Kaufkraftgewinn durch die monetäre Leistung ist überdies von den Lebenshaltungskosten eines Landes bzw. einer Region abhängig.

Auslandssachverhalte

EU-Koordinierungsregelungen

14.1

(1) Die EU-Koordinierungsnormen sahen eine Kaskade von unterschiedlich gewichteten Anspruchskriterien vor, nach denen sich die vorrangige Zuständigkeit eines Staates zur Zahlung der innerstaatlich vorgesehenen Beihilfe bestimmt. Primäres Anknüpfungskriterium für die unionsrechtliche Leistungsverpflichtung eines Staates war die Erwerbstätigkeit einer EU-/EWR-Bürgerin bzw. eines EU-/EWR-Bürgers in diesem Staat. Vereinfacht ausgedrückt war jener Staat vorrangig zuständig, in dem ein Elternteil eine Erwerbstätigkeit ausübte; übten die Elternteile in verschiedenen Staaten eine Erwerbstätigkeit aus, so richtete sich die primäre Zuständigkeit nach dem Wohnsitz des Kindes. Ein nachrangig zuständiger Staat, der höhere Leistungen vorsah als der vorrangig zuständige Staat, hatte eine Zahlung in der Höhe der Differenz zwischen den niedrigeren Leistungen des vorrangig zuständigen Staates und der Höhe der eigenen Beihilfen zu leisten.

Im Ergebnis erhielten EU-/EWR-Bürgerinnen und EU-/EWR-Bürger, die im Wohnsitzstaat des Kindes³³ einen Beihilfenanspruch haben und in einem anderen EU-/EWR-Staat erwerbstätig sind, daher für ihre Kinder stets eine Beihilfe in der Höhe des Staates, der die höhere Beihilfe auszahlt.

³² Basis: MISSOC-Tabelle: Dänemark, Frankreich, Island, Italien, Kroatien, Litauen, Malta, Polen, Portugal, Rumänien, Slowenien, Spanien, Tschechien, Zypern

³³ allerdings: Wohnsitz innerhalb des EU-/EWR-Raumes

Bericht des Rechnungshofes

Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste



Insbesondere die neuen EU-Beitrittsländer (Ungarn, Slowakei, Polen, Rumänien, Slowenien, Tschechien), aus denen im Jahr 2016 34 % der in Österreich erwerbstätigen ausländischen Staatsangehörigen und 90 % der im Ausland anspruchsberechtigten Kinder stammten, sahen deutlich niedrigere Anspruchshöhen als Österreich vor.

(2) Tabelle 7 zeigt anhand von Beispieldkonstellationen die Funktionsweise des Systems der EU-Koordinierung:

Tabelle 7: Familienkonstellationen Auslandssachverhalt – Ansprüche pro Monat (1. Juli 2016)

Familien mit jeweils zwei Kindern: Alter: 6 und 10 Jahre	Anspruch in Österreich	Anspruch im Ausland	Erklärung
in EUR			
Wohnsitz der Kinder im Ausland			
Familie A			
Mutter in Österreich erwerbstätig	358,7 (Differenzzahlung)	47,0	EU-VO: Die Slowakei ist aufgrund der Erwerbstätigkeit des Vaters und des Wohnsitzes in der Slowakei vorrangig zuständig; Österreich ist aufgrund der Erwerbstätigkeit der Mutter in Österreich nachrangig zuständig; es besteht Anspruch auf Differenzzahlung in Österreich, da die slowakische Beihilfe geringer als die österreichische ist.
Vater in der Slowakei erwerbstätig			
Wohnsitz der Kinder: Slowakei			
Familie B			
Vater in Österreich erwerbstätig	–	nach österreichischem und EU-Recht irrelevant	FLAG: kein Anspruch, da der Wohnsitz der Kinder nicht im EU-/EWR-Raum ist EU-VO: kein Anspruch, da Wohnsitz der Kinder nicht im EU-/EWR-Raum ist
Mutter in einem Nicht-EU-/EWR-Land (z.B. Türkei) erwerbstätig oder erwerbslos			
Wohnsitz der Kinder: Nicht-EU-/EWR-Land (z.B. Türkei)			
Familie C			
Mutter in Österreich erwerbstätig	405,7 (volle Familienbeihilfe und Kinderabsetzbetrag)	–	EU-VO: Österreich ist aufgrund der Erwerbstätigkeit der Mutter und des Wohnsitzes in Österreich vorrangig zuständig; die Slowakei ist aufgrund der Erwerbstätigkeit des Vaters in der Slowakei nachrangig zuständig; es besteht kein Anspruch auf Differenzzahlung in der Slowakei, da die slowakische Beihilfe geringer als die österreichische ist.
Vater in der Slowakei erwerbstätig			
Wohnsitz der Kinder: Österreich			

FLAG: Familienlastenausgleichsgesetz 1967

EU-VO: EU-Verordnung

Quellen: FLAG; EStG 1988; MISSOC; RH

Die Beispieldkonstellation A zeigt, dass bei nachrangiger Zuständigkeit Österreichs, aufgrund der teilweise deutlich niedrigeren Anspruchshöhe im vorrangig zuständigen Staat, Österreich einen Hauptteil der Familienleistungen zu erbringen hatte.

Bericht des Rechnungshofes

Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste



14.2

Österreich hatte in der Mehrzahl der Fälle, in denen es unionsrechtlich nachrangig zuständig war (das ist in der Regel der Fall, wenn das Kind im Ausland lebt), Differenzzahlungen in der Höhe eines Vielfachen der Zahlung des vorrangig zuständigen Staates zu leisten (siehe Tabelle 7, Fallkonstellation A). Dies war durch die Kombination aus einer geringen Leistungshöhe im Wohnsitzstaat des Kindes und dem unionsrechtlichen System der Differenzzahlungen bedingt.

Der RH verwies auf seine Empfehlung an das Bundeskanzleramt und das Bundesministerium für Finanzen, für Österreich einen klaren Standpunkt zur Frage Wohnsitzland- oder Erwerbslandprinzip zu entwickeln und die Alternativen zur — administrativ aufwendigen — Differenzzahlungsregelung zu konkretisieren (siehe **TZ 18**).

Zahlungen für Kinder im Ausland

15.1

(1) Die genaue Anzahl der im Ausland lebenden anspruchsberechtigten Kinder und die für diese ausbezahlten Beträge waren aus dem IT-System des Bundesministeriums für Finanzen nicht auswertbar.

Der RH stellte eine näherungsweise Berechnung an; diese zeigte, dass im Jahr 2016 für etwa 130.000 im Ausland lebende Kinder Zahlungen in der Höhe von etwa 290 Mio. EUR erfolgten.

Bericht des Rechnungshofes

Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste



Tabelle 8: Familienbeihilfe (zuzüglich Kinderabsetzbetrag) nach Aufenthaltsland der Kinder (Auszahlungen 2016)

	Anspruchsberechtigte Kinder	Auszahlungen	Auszahlungen
	Anzahl ¹	in Mio. EUR ²	in %
Familienbeihilfe und Kinderabsetzbetrag ohne Mehrkindzuschlag	etwa 2.000.000	4.744,5	100
Kind zum Zeitpunkt der Auszahlung im Inland wohnhaft		4.453,1	94
Kind zum Zeitpunkt der Auszahlung im Ausland wohnhaft	etwa 130.000	291,4	6

¹ Schätzungen des Bundesministeriums für Finanzen

Anzahl der Kinder sind Jahreswerte, d.h. die Anzahl der Kinder, die im Jahr eine Familienbeihilfenleistung erhielten, und zwar unabhängig davon, für wie viele Monate die Familienbeihilfe zur Auszahlung gelangt ist.

Anzahl der Kinder im Ausland auf Basis der parlamentarischen Anfragebeantwortung Bundesministerium für Finanzen 11248/AB XXV. GP

² Familienbeihilfe und Kinderabsetzbetrag: Differenzzahlungen und Ausgleichszahlungen sind miterfasst.

(Die Differenzzahlungen wurden als für im Ausland lebende Kinder gezählt; die Ausgleichszahlungen als für im Inland lebende Kinder. Rund 73 Mio. EUR des Kinderabsetzbetrags und rd. 13 Mio. EUR der Familienbeihilfe waren nicht zuordenbar und wurden vom RH — auf Basis der Angaben des Bundesministeriums für Finanzen — zugeschätzt.)

Die Daten sind auf zwölf Monate hochgerechnet. (Die Auszahlung für Jänner 2016 erfolgte bereits im Dezember 2015; um transparente Jahresbeträge auszuweisen, rechnete der RH die Auszahlungen für das Jahr 2016 folgendermaßen hoch: Der in der Tabelle ausgewiesene Betrag für 2016 entspricht dem im Jahr 2016 für die Monate Februar bis Dezember 2016 ausbezahlten Betrag erhöht um die letzte Auszahlung im Jahr 2015, getätig am 30. Dezember 2015, die inhaltlich dem Jahr 2016 zuzuordnen war. Abweichungen der vom RH ausgewiesenen Zahlen zu in den parlamentarischen Anfragebeantwortungen genannten Auszahlungsbeträgen für 2016 sind darauf zurückzuführen, dass letztere nach Stichtagen abgegrenzte Auszahlungssummen angeben, d.h. für 2016 die im Dezember getätigten Jänner-Auszahlung nicht ausweisen.)

Quellen: BMF; RH

Für rd. 25 % der anspruchsberechtigten Kinder im Ausland bestand eine primäre Zuständigkeit Österreichs nach EU-Recht.

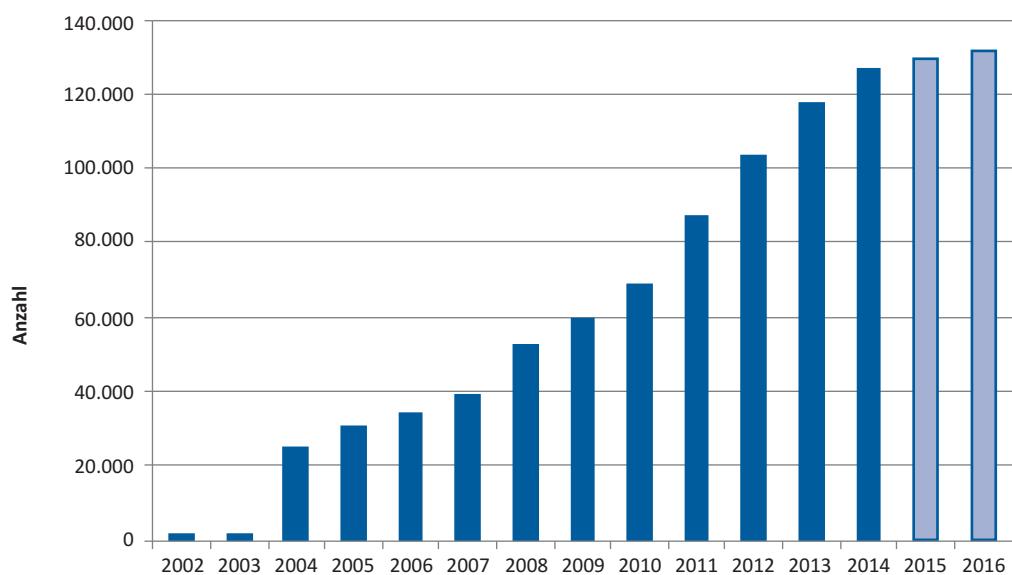
(2) Die vorhandenen Daten indizierten, dass im Zeitraum von 2002 bis 2016 die Anzahl von im Ausland lebenden anspruchsberechtigten Kindern von etwa 1.500 auf die Größenordnung von etwa 130.000 Kindern stieg.

Bericht des Rechnungshofes

Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste

R
H

Abbildung 5: Entwicklung der Anzahl anspruchsberechtigter Kinder mit Wohnsitz im Ausland, 2002 bis 2016



Anmerkung: 2002 bis 2014: auf Basis der Daten aus der Anspruchs–Datenbank des Bundesministeriums für Finanzen; 2015 und 2016 auf Basis der parlamentarischen Anfragebeantwortungen des Bundesministeriums für Finanzen 11248/AB XXV. GP

Quellen: BMF; RH

Die deutliche Zunahme der Familienbeihilfenansprüche für Kinder im Ausland stand im Zusammenhang mit der EU–Erweiterung von 2004 bzw. 2007 um mittel- und osteuropäische Staaten und der danach folgenden Öffnung des österreichischen Arbeitsmarkts³⁴, die zu einem Anstieg der Beschäftigungsverhältnisse von Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern der Beitrittsstaaten führte.

Die folgende Abbildung gibt eine Übersicht über die Länderverteilung hinsichtlich der Zahlungen für im Ausland wohnhafte Kinder.

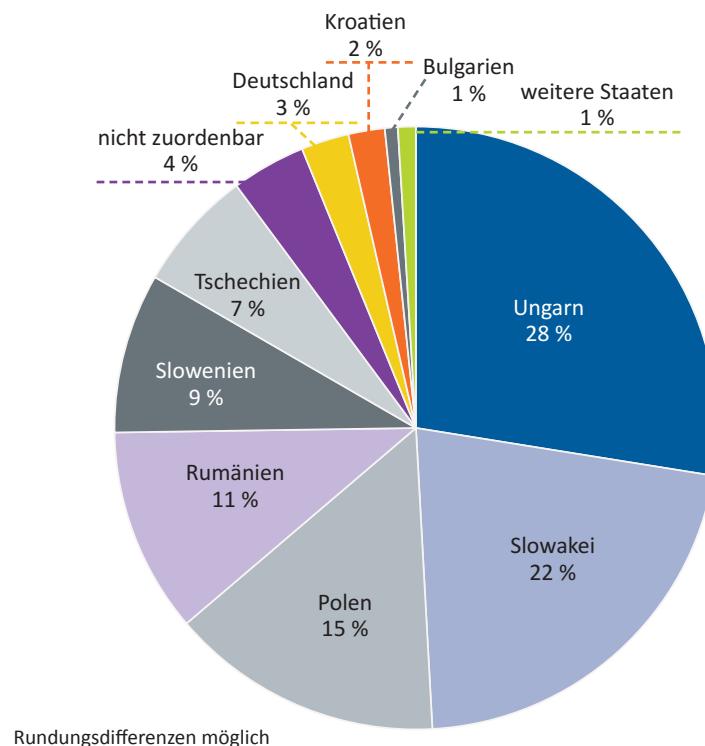
³⁴ Am 1. Mai 2004 traten Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn, Slowenien, Malta und Zypern der EU bei, am 1. Jänner 2007 folgten Bulgarien und Rumänien; im Bereich der Arbeitnehmerfreiheit bestanden für Österreich siebenjährige Übergangsfristen, sodass der österreichische Arbeitsmarkt für die 2004 beigetretenen Staaten 2011 und für die 2007 beigetretenen Staaten 2014 geöffnet wurde; Kroatien trat am 1. Juli 2013 der EU bei, eine Öffnung zum österreichischen Arbeitsmarkt erfolgt 2020.

Bericht des Rechnungshofes

Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste



Abbildung 6: Zahlungen für Kinder mit Wohnsitz im Ausland – Aufteilung nach Staaten



Rundungsdifferenzen möglich

Anmerkung: auf Basis der Daten 2015 aus der Anspruchs–Datenbank des Bundesministeriums für Finanzen

Quellen: BMF; RH

Die Abbildung zeigt, dass im Jahr 2016 etwa 50 % der Zahlungen für im Ausland lebende Kinder die Staaten Ungarn und Slowakei betrafen und weitere 40 % Polen, Rumänien, Slowenien und Tschechien.

15.2

(1) Der RH hielt fest, dass sich in den letzten 15 Jahren die anspruchsberechtigten Kinder im Ausland vervielfachten. Damit waren auch die Zahlungen für Kinder im Ausland drastisch gestiegen. Im Jahr 2016 leistete Österreich Zahlungen in der Größenordnung von 290 Mio. EUR für im Ausland lebende Kinder von EU-/EWR-Staatsangehörigen (6 % der Gesamtzahlungen für Familienbeihilfe und Kinderabsetzbetrag) (siehe zu den Reformbestrebungen in diesem Zusammenhang [TZ 18](#)).

(2) Bezugnehmend auf Schwierigkeiten, auf Basis der bestehenden Daten die genaue Anzahl der im Ausland lebenden anspruchsberechtigten Kinder und die für diese ausbezahlten Beträge zu ermitteln, verwies der RH auf seine Empfehlung, bei der Entwicklung der neuen IT–Applikation für die Familienbeihilfe sicherzustellen, dass steuerungsrelevante Daten miterfasst und automatisiert auswertbar werden (siehe auch [TZ 9](#) und [TZ 34](#)).

Bericht des Rechnungshofes

Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste



Sonderkonstellation mit höherem Auslandsanspruch

16.1

Eine Sonderkonstellation ergab sich bei (in der Regel) österreichischen Staatsangehörigen, die in Ländern mit höheren monetären Familienleistungen erwerbstätig waren (Schweiz, Liechtenstein; teilweise auch in Deutschland) und deren Kinder den Wohnsitz in Österreich hatten: In diesen Fällen zahlte das Bundesministerium für Finanzen zusätzlich zur hohen ausländischen Beihilfe den vollen österreichischen Kinderabsetzbetrag aus. Dieses Vorgehen hatte das Bundesministerium für Finanzen in den Lohnsteuerrichtlinien 2002 festgeschrieben.

Tabelle 9 zeigt die finanziellen Auswirkungen dieser Verwaltungspraxis im Einzelfall und im Vergleich zu einem Standardfall in Österreich:

Tabelle 9: Familienkonstellationen Sonderkonstellation höherer Auslandsanspruch – Ansprüche pro Monat (1. Juli 2016)

Familien mit jeweils zwei Kindern: Alter: 6 und 10 Jahre	Anspruch in Österreich		Erklärung	
	in EUR			
	Wohnsitz der Kinder in Österreich			
Familie Y				
Mutter in Liechtenstein erwerbstätig			EU-VO: Liechtenstein ist alleinig zuständig;	
Vater in Liechtenstein erwerbstätig			FLAG: es besteht kein Anspruch, da die Beihilfe Liechtensteins höher ist als Familienbeihilfe in Österreich;	
Wohnsitz der Kinder: Österreich	116,8 (Kinderabsetzbetrag)	589,0	EStG 1988: nach Verwaltungspraxis des Bundesministeriums für Finanzen besteht Anspruch auf den vollen Kinderabsetzbetrag	
Familie Z				
Mutter in Österreich erwerbstätig	405,7			
Vater in Österreich erwerbstätig		–		
Wohnsitz der Kinder: Österreich	(volle Familienbeihilfe und Kinderabsetzbetrag)			

FLAG: Familienlastenausgleichsgesetz 1967

EStG 1988: Einkommensteuergesetz 1988

EU-VO: EU-Verordnung

Quellen: FLAG; EStG 1988; MISSOC; RH

Bericht des Rechnungshofes

Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste



In der Beispieldokumentation Y (Wohnsitz des Kindes in Österreich, ausländische Beihilfe höher als der österreichische Anspruch) zahlte das Bundesministerium für Finanzen zusätzlich zur hohen ausländischen Beihilfe den vollen Kinderabsetzbetrag aus. Diese Verwaltungspraxis hatte zur Folge, dass Familien in solchen Auslandskonstellationen stets höhere Leistungen erhielten als vergleichbare Familien ohne Auslandskonstellation, d.h. dass sie höhere Beihilfen als in der Schweiz oder in Liechtenstein wohnhafte Familien erhielten: Eine vergleichbare Familie ohne Auslandsbezug mit Wohnsitz in Österreich hätte einen Anspruch von monatlich 405,7 EUR; eine Familie mit Anknüpfungspunkten ausschließlich in Liechtenstein hätte ebendort einen Anspruch von monatlich 589,0 EUR; Familie Y bezieht in der spezifischen Konstellation unter Anwendung der Lohnsteuerrichtlinien 2002 tatsächlich insgesamt 705,8 EUR monatlich.

16.2

Der RH hielt fest, dass sich die Auszahlung des vollen Kinderabsetzbetrags an Familien, die im Ausland eine höhere monetäre Familienleistung als die österreichische Leistung erhielten, nicht aus den unionsrechtlichen Koordinierungsvorschriften ergab und sich aus dem Einkommensteuergesetz 1988 nicht zweifelsfrei ableiten ließ.

Unter Gleichheitsgesichtspunkten empfahl der RH dem Bundesministerium für Finanzen, die Verwaltungspraxis der Auszahlung des vollen Kinderabsetzbetrags in Fällen, in denen die im Ausland bezogene monetäre Familienleistung über jener in Österreich liegt, einzustellen (und falls erforderlich eine diesbezügliche gesetzliche Klarstellung vorzubereiten).

16.3

Das Bundeskanzleramt und das Bundesministerium für Finanzen wiesen in ihren Stellungnahmen darauf hin, dass im Regierungsprogramm 2017–2022 von Dezember 2017 im Kapitel Familien und Jugend eine Reihe von Maßnahmen in Bezug auf finanzielle Leistungen für Familien festgelegt werde. Laut Bundeskanzleramt solle die Zusammenführung von Familienbeihilfe und Kinderabsetzbetrag jedenfalls umgesetzt werden. Die Zusammenführung werde laut Bundesministerium für Finanzen derzeit rechtlich vorbereitet. Das Bundeskanzleramt und das Bundesministerium für Finanzen hielten fest, dass damit die bisherige Verwaltungspraxis zukünftig nicht mehr gegeben sei.

Bericht des Rechnungshofes

Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste



Reformüberlegungen zur Familienbeihilfe

Grundsätzliches

17

(1) Die Familienbeihilfe (zuzüglich Kinderabsetzbetrag) ist ein historisch gewachsenes Instrument der Lastenabgeltung für Familien, das über Jahrzehnte in seinen Grundelementen keinen Veränderungen unterlag.

Adaptierungen erfolgten

- durch Erhöhungen der Anspruchsbeträge (siehe [TZ 11](#));
- hinsichtlich der Einführung der 13. Familienbeihilfe im Jahr 2008 und ihrem Ersatz im Jahr 2011 durch das Schulstartgeld (100 EUR zusätzlich zur Familienbeihilfe jeden September für Kinder von sechs bis 15 Jahren – siehe [TZ 11](#));
- durch die Herabsetzung der Altersgrenze für Kinder in Ausbildung vom vollen-deten 26./27. auf das vollendete 24./25. Lebensjahr;
- durch die Herabsetzung des Mehrkindzuschlags im Jahr 2011 von 36,40 EUR auf 20 EUR.
- Im Jahr 2013 schuf der Gesetzgeber die Möglichkeit, die Familienbeihilfe – nicht nur an die Eltern, sondern auch – an Volljährige direkt auszuzahlen. Im Jahr 2015 führte der Gesetzgeber die antragslose Familienbeihilfe ein. Diese Maßnahme ermöglichte die automationsunterstützte Auszahlung ohne Antragstellung (siehe [TZ 32](#)).

(2) Auf politischer Ebene wurde – insbesondere im Jahr 2012 – verschiedentlich erwogen, eine Sperre von Familienleistungen als Sanktion für unerwünschtes Verhalten von Familien, insbesondere als Sanktion bei fortgesetzten Schulpflichtverletzungen, einzuführen. Das Bundesministerium für Familien und Jugend lehnte eine Sperre von Familienleistungen als Sanktionsinstrument im Hinblick auf die Funktion als Lastenausgleich strikt ab; es verfolgte dieses Thema daher nicht weiter.

Reformbestrebungen betreffend Auslandssachverhalte

18.1

(1) Änderungsbestrebungen bestanden zur Zeit der Geburungsüberprüfung im Bundesministerium für Familien und Jugend zum Thema Begrenzung des „Leistungsexports ins Ausland“. Im Zentrum der Diskussion stand eine Anpassung der Zahlungen für Kinder im Ausland an die Lebenshaltungskosten des jeweiligen Landes.

Bericht des Rechnungshofes

Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste



In diesem Sinne bekannte sich die Bundesregierung in ihrem Arbeitsprogramm von Jänner 2017 dazu, sich auf europäischer Ebene „für legistische Änderungen der bestehenden Regelungen einzusetzen, damit die exportierte Familienbeihilfe indexiert werden kann“.

(2) Anfang November 2016 richteten das Bundesministerium für Familien und Jugend, das Bundesministerium für Finanzen und das Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres einen Brief an den Präsidenten der Europäischen Kommission, in dem sie darauf hinwiesen, dass im Zuge der Diskussion um den Verbleib Großbritanniens in der EU „ein für alle EU-Mitgliedstaaten zufriedenstellender Mechanismus für die Einführung der Indexierung von Familienleistungen gefunden“ wurde,³⁵ der auch nach dem Brexit-Referendum „nicht an Relevanz verloren hat“. Die Ressorts ersuchten daher die Kommission nachdrücklich, das Thema der Indexierung der Familienleistungen so bald wie möglich aufzugreifen und einen Vorschlag zur Änderung der EU-Koordinierungsvorschriften vorzulegen.

In ihrer Antwort von Ende November 2016 brachte die zuständige EU-Kommissarin zum Ausdruck, dass der Vorschlag zur Indexierung der monetären Familienleistungen Teil einer weitergehenden Vereinbarung gewesen sei, die, „so hoffte man, es Großbritannien erlauben würde, Mitglied der EU zu bleiben“. Diese Vereinbarung sei aufgrund des Ausgangs des Referendums in Großbritannien „automatisch ungültig und wirkungslos geworden“.

(3) In der Folge stellte das Bundesministerium für Familien und Jugend Überlegungen zur Zulässigkeit einer innerstaatlichen Rechtsanpassung im Sinne einer Begrenzung des Leistungsexports ins Ausland an und beauftragte ein Rechtsgutachten³⁶ „zur Neugestaltung der Familienbeihilfe für Kinder, die im EU-Ausland leben“. Dieses erachtete angesichts der unterhaltsbezogenen Funktion der Familienbeihilfe die Kaufkraft im Wohnsitzland des Kindes als relevant: Nur eine entsprechend der Kaufkraft indexierte Auszahlung der Familienbeihilfe gewährleiste eine Unterhaltsentlastung, „als ob“ das Kind seinen Wohnort in Österreich habe. Österreich wäre es daher nicht verwehrt, seine Geldleistung für Kinder im Ausland zu indexieren.

³⁵ In den Jahren 2015 und 2016 diskutierten die EU-Mitgliedstaaten im Hinblick auf den möglichen Austritt Großbritanniens über Möglichkeiten, die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit anders zu gestalten. Ein Papier des Europäischen Rates vom Februar 2016 hielt fest, dass im Falle des Weiterverbleibs Großbritanniens in der EU die EU-Kommission einen Vorschlag zur Änderung der EU-Koordinierungsverordnung vorlegen werde, „damit die Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Ausfuhr von Leistungen für Kinder, ... die Möglichkeit erhalten, die Höhe dieser Leistungen an die Bedingungen des Mitgliedstaats, in dem das Kind wohnt, zu koppeln“. Ausdrücklich festgehalten wurde, dass zu diesen Bedingungen auch der Lebensstandard und die Höhe der Leistungen für Kinder gehören, die in diesem Mitgliedstaat gelten.

³⁶ Mazal, W.: Rechtsgutachten zur Neugestaltung der Familienbeihilfe für Kinder, die im EU-Ausland leben, Wien Februar 2017

Bericht des Rechnungshofes

Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste



Andere Rechtswissenschaftler vertraten die Ansicht, dass der EuGH eine Indexierung der Familienbeihilfe nach dem Wohnort des Kindes als Verstoß gegen die Erwerbsfreiheit qualifizieren würde.

(4) Die Frage des Exports von Familienleistungen wurde bereits seit einigen Jahren auf EU-Ebene diskutiert.

Die EU-Kommission beauftragte Untersuchungen zu den Auswirkungen und möglichen Verbesserungen des EU-Koordinierungssystems für Leistungen der sozialen Sicherheit; in diesem Rahmen wurden auch die Fragen behandelt, ob der unlimitierte Export von Familienleistungen zu politisch unerwünschten Ergebnissen führt und ob es bessere Alternativen zum bestehenden System der Koordinierung der Familienleistungen gibt. Einen Annex zum Endbericht der Kommission bildete die Analyse eines Expertennetzwerks zu innereuropäischer Mobilität,³⁷ die zum Schluss kam, dass eine Veränderung der Prioritätsregeln hin zum Wohnsitzlandprinzip zu einer Vereinfachung der Administration der Leistungen führen würde; insgesamt jedoch verwies das Expertennetzwerk darauf, dass die Frage der adäquaten Koordination der Familienleistungen letztlich Gegenstand einer politischen Debatte sein müsse und auf Expertenebene nicht beantwortet werden könne.

Das Ende 2016 vorgelegte Endergebnis der EU-Kommission (Impact Assessment)³⁸

- erläuterte die Problematik, dass die Nicht-Anpassung der Familienleistungen an die Lebenshaltungskosten des Kindes im Wohnsitzstaat als unfair wahrgenommen würde,
- sprach die Schwierigkeiten und Verzögerungen im Informationsaustausch zwischen Mitgliedstaaten an,
- zeigte, dass eine Veränderung der Prioritätsregeln hin zum Wohnsitzlandprinzip zu einer Vereinfachung der Administration der Leistungen führen würde, und
- qualifizierte die Anpassung der Familienleistungen an die jeweiligen Lebenshaltungskosten des Wohnsitzlandes des Kindes als komplexer und weniger transparent als die bestehende Regelung.

³⁷ Spiegel, (Hrsg.), Carrascosa Bermejo, Henberg, Strban, Assessment of the impact of amendments to the EU social security coordination rules on export of family benefits, Analytical Report 2015, FrSsco, European Commission

³⁸ European Commission, Commission Staff Working Document, Impact Assessment , SWD (2015) 460 final

Bericht des Rechnungshofes

Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste



Im Ergebnis verteidigte der Endbericht der EU-Kommission — hinsichtlich der gegenständlichen Familienleistungen — das bestehende Modell der Anknüpfung an die Erwerbstätigkeit und des ungetkürzten Leistungsexports.³⁹

(5) Mit der Entscheidung Großbritanniens zum Austritt aus der EU verfolgte die EU-Kommission die Überlegungen zu Änderungen betreffend das Erwerbslandprinzip bzw. zur Indexierung der Zahlungen nicht weiter.⁴⁰

18.2

Im Hinblick auf Kontrollprobleme bei Auslandssachverhalten (siehe **TZ 23**) erachtete der RH eine grundsätzliche Vereinfachung des Koordinierungssystems als zweckmäßig.

Der RH war der Ansicht, dass die Indexierung zwar durchaus geeignet war, die Zahlungen an Familienleistungen ins Ausland zu reduzieren, dass damit aber ein weiteres Element der Komplexität zum an sich schon administrativ komplizierten Differenzzahlungssystem hinzugefügt würde.

Eine Anknüpfung an den rechtmäßigen ordentlichen Wohnsitz des Kindes wäre — wie auch die Studie auf EU-Ebene (Impact Assessment) zeigte — in der Administration weniger aufwendig als die bestehende Regelung und entspräche besser den innerstaatlichen Anknüpfungskriterien der EU-Mitgliedstaaten bei monetären Familienleistungen.

Der RH empfahl dem Bundeskanzleramt und dem Bundesministerium für Finanzen, die Position Österreichs auf EU-Ebene klar und mit Zahlen zur Entwicklung der Auszahlungen für im Ausland lebende Kinder unterlegt zu argumentieren. Er empfahl dem Bundeskanzleramt und dem Bundesministerium für Finanzen insbesondere, auf eine Vereinfachung des EU-Koordinierungssystems hinzuwirken, einen klaren Standpunkt zur Frage Wohnsitzland- oder Erwerbslandprinzip zu entwickeln und die Alternativen zur — administrativ aufwendigen — Differenzzahlungsregelung zu konkretisieren.

18.3

Laut Stellungnahmen des Bundeskanzleramts und des Bundesministeriums für Finanzen würden die EU-Koordinierungsregeln im Bereich der Sozialen Sicherheit — einschließlich der Familienleistungen — derzeit auf europäischer Ebene überarbeitet. Österreich habe seine Position zur Anpassung von Familienleistungen an das Preisniveau des Wohnstaats des Kindes im Rat der EU vorgebracht und einen Vorschlag für ein europäisches Indexierungssystem vorgelegt.

³⁹ Zentrales Element der EU-Koordinierungbestimmungen sind für die EU-Kommission die Prinzipien der Verantwortlichkeit des Staates, in dem die ökonomische Aktivität stattfindet, und der Exportierbarkeit der Leistungen der sozialen Sicherheit.

⁴⁰ Ende 2016 legte die EU-Kommission einen Legislativvorschlag vor, in dem die Zuständigkeitsordnung für die Familienleistungen innerhalb der EU nicht geändert werden sollte.

Bericht des Rechnungshofes

Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste



Auf nationaler Ebene sei im Jänner 2018 ein Begutachtungsverfahren mit Gesetzesentwürfen betreffend das Familienlastenausgleichsgesetz 1967 und das Einkommensteuergesetz 1988 eingeleitet worden, wodurch die Familienbeihilfe und der Kinderabsetzbetrag an das Preisniveau des Wohnstaats des Kindes angepasst werden sollten. Die geplanten Änderungen würden zu geringeren Auszahlungen führen. Im Rahmen der Diskussionen auf europäischer Ebene betreffend die Koordinierung der Familienleistungen sei von österreichischer Seite immer wieder eine Vereinfachung der Regelungen eingefordert worden.

- 18.4** Die Bundesregierung brachte Anfang Mai 2018 den in der Stellungnahme angeprochenen Gesetzesentwurf als Regierungsvorlage in den Nationalrat ein.

Kontrolle der Anspruchsvoraussetzungen im Einzelfall

Fallzahlen und Verfahrensdauern

- 19.1** (1) Auswertungen des Bundesministeriums für Finanzen zeigten, dass die Erledigungen (u.a. Neu anträge und Überprüfungen) von rd. 865.000 im Jahr 2012 auf rd. 913.000 im Jahr 2015 (um 5,5 %) gestiegen waren. Eine besondere Herausforderung stellte der Anstieg von Fällen mit Auslandssachverhalt dar (siehe Abbildung 5), die von den Finanzämtern aufgrund der Risikoqualifizierung öfter als Inlandssachverhalte kontrolliert wurden und die in der Kontrolle auch insgesamt zeitaufwendiger waren. So lag bei Anträgen auf Differenzzahlung die bundesweite Durchlaufzeit im Jahr 2015 mit durchschnittlich 111 Kalendertagen beim Vierfachen der Bearbeitungszeit von anderen Anträgen auf Familienbeihilfe (durchschnittlich 26 Kalendertage). Gleichzeitig gingen im Zeitraum 2012 bis 2016 die in den Finanzämtern eingesetzten Personalkapazitäten leicht zurück (um etwa 6 %).

Die Auswertungen des Bundesministeriums für Finanzen zeigten deutliche regionale Unterschiede zwischen den durchschnittlichen Verfahrensdauern: Die Region Wien wies mit einer Durchlaufzeit von rd. 45 Kalendertagen die längsten Verfahrensdauern auf (die kürzesten Dauern lagen bei 19 Kalendertagen in der Region West).

(2) In den Jahren 2014 und 2015 waren erhebliche Arbeitsrückstände im Bereich der Familienbeihilfe entstanden: Die Anzahl der offenen Einlaufstücke hatte sich von September 2011 (rd. 60.000) bis Ende 2015 kontinuierlich um beinahe 60 % auf 93.000 offene Fälle erhöht; die höchsten Rückstände traten in der Region Wien auf.

Das Bundesministerium für Finanzen erstellte in der Folge ein Konzept zum Abbau der Arbeitsrückstände in der Region Wien und ordnete für den Zeitraum von De-

Bericht des Rechnungshofes

Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste



zember 2014 bis Mai 2015 die Unterstützung der Wiener Finanzämter durch Finanzämter anderer Regionen an. Diese Maßnahme hatte jedoch nur kurzfristigen Erfolg. Mitte 2016 verfügte das Bundesministerium für Finanzen in Abstimmung mit dem Bundesministerium für Familien und Jugend zum Abbau der stetig ansteigenden Arbeitsrückstände in allen Regionen im Familienbeihilfenbereich mit Erlass zeitlich befristete generelle „Arbeitsvereinfachungen“ (von 24. Mai 2016 bis 31. März 2017⁴¹).⁴² Der Erlass sah eine Verringerung der Kontrollintensität in Bereichen vor, die das Bundesministerium für Finanzen als weniger risikogeneigt einschätzte, wie z.B.

- das Aussetzung der Prüfung der Zuverdienstgrenze bei in Ausbildung Befindlichen;
- das Aussetzung der Prüfung der Ernsthaftigkeit und Zielstrebigkeit bei Abbruch des Studiums im 1. Studienjahr;⁴³
- den Verzicht auf EU–Formulare bei Fällen mit Auslandssachverhalt, wenn die Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen anhand anderer Dokumente möglich war (siehe über die praktischen Probleme der Nutzung der EU–Formulare **TZ 23**).

Die eingeschränkte Verwendung von EU–Formularen übernahm das Bundesministerium für Finanzen auch in die Anfang April 2017 veröffentlichte Neufassung des Organisationshandbuchs. Die anderen Kontrolleinschränkungen liefen mit der Befristung Ende März 2017 aus.

(3) Die Interne Revision wies in Berichten zum Vollzug der Familienbeihilfe Mitte 2016 auf personelle Engpässe hin und empfahl, österreichweit den tatsächlichen Personalbedarf zur Bearbeitung der Familienbeihilfe zu prüfen.

19.2

Der RH betonte, dass der Arbeitsaufwand im Familienbeihilfeverfahren — v.a. infolge der wachsenden Zahl von Fällen mit Auslandssachverhalt — deutlich gestiegen war, was in Zusammenschau mit den leicht sinkenden Personalkapazitäten zu einer erhöhten Arbeitsbelastung in den Finanzämtern führte. Der RH erachtete es als problematisch, dass das Bundesministerium für Finanzen auf die zunehmenden Bearbeitungsrückstände mit der Aussetzung von Prüfungshandlungen und einer

⁴¹ Zunächst war nur eine zeitliche Befristung bis 31. Dezember 2016 vorgesehen.

⁴² Zusätzlich übernahmen die Regionen Süd, Mitte und West wieder offene Fälle der Region Wien; zur Bearbeitung der Rückstände wurden vorrangig Lehrlinge eingesetzt.

⁴³ Konsequenz: keine Rückforderung ungeachtet einer allfälligen Weitergewährung oder vorläufigen bzw. endgültigen Einstellung

Bericht des Rechnungshofes

Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste



Reduzierung der Kontrollintensität im Familienbeihilfeverfahren reagiert hatte. Der RH verwies auf seine Empfehlungen zu **TZ 28** und **TZ 34**.

Datenanbindung und Vorgaben

20.1

Die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter für die Familienbeihilfe hatten einen unmittelbaren Zugang (Abfragemöglichkeit) zum Zentralen Melderegister – ZMR, zu Versicherungsdaten des Hauptverbands der Sozialversicherungsträger, zur Datenbank der Universitäten und zu den Applikationen der Finanzverwaltung (Einkommensteuerdaten). Keine direkte Anbindung bestand beispielsweise an die Integrierte Fremdenadministration – IFA; damit waren die Aufenthaltstitel und Aufenthaltsverbote für die Finanzämter nicht direkt abrufbar; Bestätigungen über Aufenthaltstitel mussten von der Antragstellerin bzw. dem Antragsteller selbst vorgelegt werden. Auch bestand kein Zugang zu Schul- bzw. Kindergartendaten, eine Anbindung an die im Aufbau befindliche Schuldatenbank war geplant.

20.2

Der RH kritisierte, dass die Finanzämter nicht an alle vorhandenen und für die Abwicklung der Familienbeihilfe relevanten behördlichen Datenbanken direkt angebunden waren.

Er empfahl dem Bundesministerium für Finanzen und dem Bundeskanzleramt, — ungeachtet der notwendigen weitergehenden Überlegungen zur Implementierung einer IT–Applikation mit automatisierten Datenabgleichen (**TZ 34**) — für die Finanzämter direkte Abfragemöglichkeiten für relevante vorhandene behördliche Daten zu schaffen; dies betrifft insbesondere einen Zugang zu Aufenthaltsbewilligungen und Aufenthaltsverboten sowie für die Zukunft zu der in Aufbau befindlichen Schuldatenbank.

20.3

Das Bundeskanzleramt und das Bundesministerium für Finanzen teilten in ihren Stellungnahmen mit, dass die Abfragemöglichkeit im IT–Programm „IFA“ (System Integrierte Fremdenadministration) des Bundesministeriums für Inneres eine gesetzliche Grundlage im Familienlastenausgleichsgesetz 1967 erfordere und nach deren Vorliegen zeitnahe umgesetzt werde. Hinsichtlich der Schülerdaten sei ein automatisierter Datenabgleich in Planung und ein diesbezüglicher Legistkvorschlag dem Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung vorgelegt worden.

20.4

Der RH begrüßte die Bemühungen des Bundesministeriums für Finanzen und des Bundeskanzleramts, die Anbindung der Finanzämter an für den Vollzug der Familienbeihilfe relevante behördliche Datenbanken voranzutreiben.

21.1

(1) Interne Vorgaben und fachliche Informationen zur Abwicklung von Anträgen auf Familienbeihilfe standen den Finanzämtern in folgender Form zur Verfügung:

Bericht des Rechnungshofes

Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste



- das Organisationshandbuch des Bundesministeriums für Finanzen, das im April 2017 — grundlegend überarbeitet — neu erlassen wurde (im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Familien und Jugend):

Dieses beschrieb die Standards für die Anspruchskontrollen der Finanzämter, wie etwa die je Anspruchssachverhalt vorzulegenden Dokumente, und die Kontrollprozesse; insbesondere legte es — seit 2015 nach mehrmaligen parlamentarischen Anfragen und Beschwerden bei der Volksanwaltschaft — für verschiedene Anspruchssachverhalte einheitliche maximale Kontrollintervalle fest (siehe [TZ 22](#)).

Eine bei jeder Überprüfung der Anspruchsvoraussetzungen verpflichtende Abfrage von Datenbanken zum Wohnsitz und zur Erwerbstätigkeit oder der Einkommenshöhe bei Volljährigen war im Organisationshandbuch nicht explizit festgeschrieben.

- die vom Bundesministerium für Familien und Jugend mit Jänner 2016 eingerichtete FLAG–Plattform:

Diese enthielt umfangreiche Informationen (z.B. Fallbeispiele, Schulungsunterlagen); die Plattform befand sich zur Zeit der Geburungsüberprüfung noch im Aufbau und wurde schrittweise erweitert.⁴⁴

Die FLAG–Plattform war als Richtlinie für die vollziehenden Finanzämter gedacht und sollte nach Auskunft des Bundesministeriums für Familien und Jugend die Erlässe des Bundesministeriums für Familien und Jugend zur Familienbeihilfe ersetzen.

- Fortbildungsveranstaltungen des Bundesministeriums für Familien und Jugend:

Seit 2008 führte das Bundesministerium für Familien und Jugend jährlich eine auf circa 150 Teilnehmerinnen und Teilnehmer begrenzte Fortbildungsveranstaltung für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Finanzverwaltung durch, in der u.a. von den Finanzämtern kommunizierte Fragestellungen behandelt wurden. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer sollten als Multiplikatoren dienen und das vermittelte Wissen an Kolleginnen und Kollegen weitergeben.

- das Portal des Bundesministeriums für Finanzen, das auch einige für Familienbeihilfe relevante Erlässe enthielt.

⁴⁴ Anfang 2017 fehlten u.a. noch das Organisationshandbuch, relevante Gerichtsurteile/Erlässe sowie konkrete Angaben über die Höhe der für die Differenzzahlung relevanten ausländischen Familienleistungen.

Bericht des Rechnungshofes

Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste



(2) Nach den Feststellungen des RH bestand keine Klarheit darüber, welche Erlässe des Bundesministeriums für Familien und Jugend und des Bundesministeriums für Finanzen zur Familienbeihilfe und zum Kinderabsetzbetrag noch galten oder ob tatsächlich alle früheren Erlässe mit FLAG–Plattform und Organisationshandbuch ihre Geltung verloren hatten.

21.2

Der RH anerkannte die Bemühungen sowohl des Bundesministeriums für Familien und Jugend als auch des Bundesministeriums für Finanzen um adäquate Arbeitsanleitungen und fachliche Hilfestellungen; er beurteilte die 2015 erfolgte Vereinheitlichung der Kontrollintervalle als grundsätzlich positiv.

Der RH vermisste allerdings eine explizite Vorgabe zur Abfrage von Datenbanken zum Wohnsitz, zum rechtmäßigen Aufenthalt und zur Erwerbstätigkeit (Zentrales Melderegister – ZMR, Versicherungsdaten des Hauptverbands der Sozialversicherungsträger, Integrierte Fremdenadministration – IFA) oder auch zur Abfrage von Einkommensdaten bei Volljährigen. Weiters kritisierte er, dass bei der Einrichtung der FLAG–Plattform des Bundesministeriums für Familien und Jugend nicht klargestellt wurde, ob damit frühere Erlässe zum Thema Familienbeihilfe rechtlich weiterbestanden oder aufgehoben waren.

Der RH empfahl dem Bundeskanzleramt und dem Bundesministerium für Finanzen,

- (solange kein automatisierter Datenabgleich möglich ist – siehe **TZ 33** und **TZ 34**) anlässlich der erstmaligen Zuerkennung und jeder weiteren Kontrolle (einschließlich der abschließenden Kontrollen bei Auslaufen des Anspruchs) verpflichtende Abfragen von externen Datenbanken zum Wohnsitz, zum rechtmäßigen Aufenthalt, zur Erwerbstätigkeit und zur Einkommenshöhe bei Volljährigen vorzusehen sowie die Ergebnisse zu dokumentieren;
- auf der FLAG–Plattform klarzustellen, ob und inwieweit frühere Erlässe zur Familienbeihilfe noch gelten.

Im Übrigen verwies er auf seine Empfehlungen, gezielte Kontrollroutinen mit regelmäßigen Datenabgleichen zu vorhandenen relevanten Registern anderer Behörden einzuführen (siehe **TZ 28**) sowie eine zeitgemäße IT–Applikation zu entwickeln und zu implementieren, die einen automatisierten Abgleich mit relevanten Datenbanken ermöglicht (siehe **TZ 34**).

21.3

Laut Bundeskanzleramt und Bundesministerium für Finanzen erfolgte bei jeder erstmaligen Zuerkennung der Familienbeihilfe eine Überprüfung der Anspruchsvoraussetzungen auch schon derzeit anhand der angeregten Datenbankabfragen. Das Organisationshandbuch weise hinsichtlich der Anspruchsüberprüfungen explizit

Bericht des Rechnungshofes

Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste



darauf hin. Bei der antraglosen Familienbeihilfe passiere dies bereits programmgesteuert. Aus Sicht des Bundeskanzleramts und des Bundesministeriums für Finanzen seien verpflichtende Abfragen nur in Zweifelsfällen (Einzelfallbetrachtung) vorzunehmen. Abfragen bei jeder Überprüfung wären mit einem unverhältnismäßig hohen und unnötigen Bearbeitungsaufwand verbunden.

Betreffend die FLAG–Plattform führten das Bundeskanzleramt und das Bundesministerium für Finanzen in ihren Stellungnahmen aus, dass der Einleitungstext auf der FLAG–Plattform eine ausführliche Information über die Grundsätze der — auf dieser Internetanwendung — zur Verfügung gestellten mannigfachen Fachinhalte betreffend die Familienbeihilfe beinhalte. Das Bundeskanzleramt werde diese Formulierung präzisieren.

21.4

Der RH gab zu bedenken, dass die Familienbeihilfe (zuzüglich Kinderbetreuungsgeld) eine staatliche Geldleistung in beträchtlicher Höhe (im Jahr 2016 rd. 4,8 Mrd. EUR) darstellte; er war der Ansicht, dass die Sicherstellung der Rechtmäßigkeit des Bezugs ein wesentliches Anliegen im Vollzug darstellen muss. In diesem Sinne erachtete er — solange kein automatisierter Datenabgleich möglich ist — verpflichtende Abfragen von externen Datenbanken zu wesentlichen Anspruchsvoraussetzungen (Wohnsitz sowie — je nach Anspruchsfall — rechtmäßiger Aufenthalt, Erwerbstätigkeit und Einkommenshöhe bei Volljährigen) als erforderlich.

Kontrollintervalle

22.1

(1) Über die Gewährung der Familienbeihilfe entschied das Wohnsitzfinanzamt. Ein Bescheid war nur zu erlassen, wenn einem Antrag nicht oder nicht vollinhaltlich stattgegeben wurde. Waren die Anspruchsvoraussetzungen zum Zeitpunkt der Antragstellung erfüllt, wurde die Familienbeihilfe grundsätzlich für einen bestimmten Zeitraum im Vorhinein gewährt.⁴⁵ Eine Kontrolle der Anspruchsvoraussetzungen erfolgte erst wieder bei Ablauf der Befristung.

(2) Die Finanzämter legten — entsprechend den Vorgaben des Organisationshandbuchs des Bundesministeriums für Finanzen — die Kontrollintervalle (Befristung der Beihilfenzahlung) — je nach Fallkonstellation — folgendermaßen fest:

- für österreichische Staatsangehörige mit Wohnsitz in Österreich erfolgte die Befristung bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres eines Kindes;

⁴⁵ Im Jahr 2015 wurden rd. 7 % der Anträge auf Familienbeihilfe abgewiesen (Wien: 10 %). Bei Anträgen auf Differenz- oder Ausgleichszahlungen war die Abweisungsquote mit 12 % (Wien: 21 %) deutlich höher.

Bericht des Rechnungshofes

Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste



- für EU-/EWR-Staatsangehörige (bzw. österreichische Staatsangehörige mit spezifischem Auslandskonnex) und für Asylberechtigte mit Wohnsitz in Österreich
 - bei weniger als fünfjähriger Aufenthalts– und/oder Beschäftigungsduer bis zum Zeitpunkt der Antragstellung: Kontrolle nach fünf Jahren;
 - in allen anderen Fällen bzw. in weiterer Folge: Befristung bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres des Kindes;
- für österreichische oder andere EU-/EWR-Staatsangehörige⁴⁶ mit Wohnsitz des Kindes im Ausland⁴⁷ erfolgte die nächste Kontrolle nach maximal zwei Jahren;
- für Drittstaatsangehörige mit Wohnsitz in Österreich war die Befristung mit der Dauer des Aufenthaltstitels festgelegt.

Bei Standardfällen zahlten die Finanzämter die Familienbeihilfe (zuzüglich Kinderabsetzbetrag) mit einer Anspruchsprüfung bei der Geburt des Kindes — ohne weitere zwischenzeitliche Kontrollen — bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres des Kindes aus. Mit Auslaufen des Anspruchs war nach den Vorgaben des Organisationshandbuchs eine Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen für die zurückliegenden Jahre vorzunehmen; allerdings verjährten Rückforderungsansprüche des Bundes gegen die Beihilfenbezieherin bzw. den Beihilfenbezieher nach fünf Jahren (bei Betrugsabsicht nach zehn Jahren – § 207 Bundesabgabenordnung). Zur Frage, in welcher Intensität Finanzämter Kontrollen nach Ablauf der Befristung mit Vollendung des 18. Lebensjahres vornahmen und in wie vielen Fällen ein unrechtmäßiger Leistungsbezug aufgedeckt wurde, bestanden keine auswertbaren Aufzeichnungen.

Bis zum Jahr 2005 hatten die Erlässe des Bundesministeriums für Finanzen noch Kontrollen in Intervallen von maximal fünf Jahren vorgesehen, womit die Verjährungsproblematik vermieden wurde.

(3) Die Problematik zeigte sich auch bei den im Rahmen der gegenständlichen Prüfung vom RH ausgewählten 53 Beispielsfällen: In einem Fall bestand der Verdacht, dass die Beihilfe wegen des Wohnsitzwechsels ins Ausland seit 2009 zu Unrecht bezogen wurde ([TZ 25](#), Sachverhalt 1).

⁴⁶ Gemäß EU-VO Nr. 1231/2010 gilt dies auch für Drittstaatsangehörige mit rechtmäßigem Aufenthalt im EU-/EWR-Raum.

⁴⁷ Fälle nach EU-Verordnung (EG) Nr. 883/2004

Bericht des Rechnungshofes

Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste



22.2

Der RH kritisierte, dass bei in Österreich lebenden österreichischen Staatsangehörigen in der Regel 18 Jahre keine Kontrollen des Weiterbestehens der Anspruchsvoraussetzungen erfolgten und bei in Österreich lebenden EU-/EWR-Staatsangehörigen — je nach Länge des Aufenthalts in Österreich — in der Regel 13 Jahre bzw. 18 Jahre keine Kontrollen vorgenommen wurden. Der RH hatte bereits im Bundesrechnungsabschluss 2015⁴⁸ kritisiert, dass nach Zuerkennung der Familienbeihilfe bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres des Kindes keinerlei weitere Kontrollen stattfanden, dass es damit möglich war, dass Familienbeihilfe ungerechtfertigt für einen langen Zeitraum ausbezahlt wird, und dass aufgrund der — grundsätzlich⁴⁹ — fünfjährigen Verjährungsfrist auch keine Möglichkeit mehr bestand, den vollen Betrag zurückzufordern.

Der RH kritisierte, dass das Bundesministerium für Finanzen und das Bundesministerium für Familien und Jugend

- einerseits keine übergeordneten Kontrollroutinen mit regelmäßigen Datenabgleichen zu vorhandenen relevanten Registern anderer Behörden durchführten (siehe [TZ 28](#)) und
- andererseits auch noch keine moderne IT–Applikation mit automatisierten Abgleichen mit relevanten Datenbanken implementiert hatten ([TZ 33](#) und [TZ 34](#)),

um so unrechtmäßige Auszahlungen über längere Zeiträume zu vermeiden.

Er verwies diesbezüglich auf seine Empfehlungen, die befristungsbezogenen Kontrollen durch gezielte Kontrollroutinen mit Datenabgleichen (siehe [TZ 28](#)) zu ergänzen sowie rasch eine zeitgemäße IT–Applikation zu entwickeln und zu implementieren, die einen automatisierten Abgleich mit relevanten Datenbanken ermöglicht (siehe [TZ 34](#)).

Auslandssachverhalte

23.1

(1) Die Abwicklung von Anträgen für Kinder, die ihren Wohnsitz nicht im Inland hatten (betrifft EU-/EWR-Staatsangehörige⁵⁰ – siehe [TZ 14](#) und [TZ 15](#)), war mit spezifischen Schwierigkeiten verbunden. Diese waren einerseits in den komplexeren Anspruchsvoraussetzungen begründet und andererseits in der Notwendigkeit der Einholung und Beurteilung von fremdsprachigen Dokumenten ausländischer

⁴⁸ Bundesrechnungsabschluss 2015 – Textteil Band 3, Überprüfung der Gebarung des Familienlastenausgleichsfonds sowie des Reservefonds zum Familienlastenausgleichsfonds gemäß § 9 RHG 1948, TZ 6

⁴⁹ nur im Betrugsfall zehnjährige Verjährungsfrist

⁵⁰ Gemäß EU-VO Nr. 1231/2010 gilt dies auch für Drittstaatsangehörige mit rechtmäßigem Aufenthalt im EU-/EWR-Raum.

Bericht des Rechnungshofes

Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste



Einrichtungen und Behörden; so waren für den Anspruch und die Anspruchshöhe der Nachweis des gemeinsamen Familienwohnsitzes im EU-/EWR-Land, der jeweilige Beschäftigungsstatus des anderen Elternteils sowie die Höhe des Anspruchs auf die Beihilfe im Wohnsitzland des Kindes relevant.

(2) Zur Ermittlung der Wohnsituation und etwaiger ausländischer Beihilfen standen den Finanzämtern standardisierte EU-Formulare⁵¹ zur Verfügung. In der Praxis returnierten die ausländischen Behörden die EU-Formulare oft erst nach einigen Monaten (in einigen Fällen auch gar nicht), wodurch es zu Verzögerungen der Genehmigungsprozesse kam (siehe **TZ 19**). Die Finanzämter nutzten die EU-Formular-Anfragen an die ausländischen Behörden aus verwaltungsökonomischen Gründen — entgegen den bis Mai 2016 geltenden internen Vorgaben des Bundesministeriums für Finanzen — nur, wenn die Antragstellerin bzw. der Antragsteller nicht selbst relevante Beweismittel vorlegen konnte. Das Bundesministerium für Finanzen änderte im Mai 2016 — in Anpassung an die bestehende Verwaltungspraxis — die internen Vorgaben dahingehend, dass nur bei erstmaliger Leistungszuerkennung eine offizielle Anfrage mittels EU-Formulars über den Wohnort der Familie und über den allfälligen Erhalt von ausländischen Beihilfen durchzuführen war.

Alle sonstigen erforderlichen Nachweise, wie etwa Schulbestätigungen, Anmeldebescheinigungen oder Arbeitsnachweise, waren jedenfalls von der Antragstellerin bzw. dem Antragsteller vorzulegen. Eine Übersetzung war nicht erforderlich (die EU-Koordinierungsvorschriften⁵² erlaubten Nachweise in der Muttersprache der Antragstellerin bzw. des Antragstellers). Die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter forderten im Regelfall keine Übersetzung der Dokumente an (eine Ausnahme stellten Gutachten für behinderte Kinder dar), sondern behelfen sich mit elektronischen Übersetzungsprogrammen bzw. kannten aus der Verwaltungspraxis die relevanten ausländischen Begriffe.

Zur Höhe der im Ausland gewährten Beihilfe holten die Finanzämter — nach den Wahrnehmungen des RH — teilweise keinen Nachweis ein, sondern berechneten die für die Höhe der österreichischen Differenzzahlung relevanten ausländischen Beihilfen selbst auf Basis der Informationen der MISSOC-Tabelle.

23.2

(1) Der RH wies auf die grundsätzlichen Probleme einer Kontrolle von Sachverhalten und Personen im Ausland hin, die v.a. darin bestanden, dass kein Zugang zu ausländischen Datenbanken (insbesondere Meldedaten, Sozialversicherungsdaten, Einkommensdaten) bestand. Damit waren auch die Möglichkeiten einer Automatisierung bei Auslandssachverhalten begrenzt.

⁵¹ in Papierform – ein elektronischer Datenaustausch mit ausländischen Behörden fand nicht statt, europaweit fehlten dazu die technischen Voraussetzungen

⁵² Art 76 Abs. 7 Verordnung (EG) Nr. 883/2004

Bericht des Rechnungshofes

Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste



(2) Dem RH war bewusst, dass das Bundesministerium für Finanzen und die Finanzämter dadurch, dass sie teilweise auf den zwischenstaatlichen Informationsaustausch mittels EU-Formularen verzichteten und sich um alternative Nachweise der Anspruchsvoraussetzungen bemühten, einen Weg beschritten, der eine möglichst zeitnahe und damit bürgerfreundliche Anspruchsabwicklung ermöglichte.

Der RH war jedoch der Ansicht, dass die Einholung von Informationen betreffend Anspruchsvoraussetzungen im Wege eines standardisierten grenzüberschreitenden Behördenaustausches ein geringeres Risiko unrechtmäßiger Auszahlungen hätte als die Vorlage der Dokumente durch die Antragstellerin bzw. den Antragsteller selbst. Er betonte, dass eine Berechnung von Differenzzahlungen durch die einzelnen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter — insbesondere bei komplexeren Konstellationen (Zusatzleistungen des Wohnsitzstaats bei Geburt, Sonderregelungen für volljährige Kinder, Sonderregelungen bei Behinderung, Einkommensstaffelung der Beihilfe) — nicht gewährleistet, dass alle relevanten Leistungen des Wohnsitzlandes des Kindes mitberücksichtigt werden.

Der RH empfahl dem Bundeskanzleramt und dem Bundesministerium für Finanzen, Vorschläge zur Verbesserung und Beschleunigung des zwischenstaatlichen Informationsaustausches zu erarbeiten und insbesondere auf europäischer Ebene auf eine Weiterentwicklung des Systems zum Datenaustausch zwischen den nationalen Behörden zu dringen. Er empfahl — wegen der höheren Zuverlässigkeit von im unmittelbaren Behördenkontakt ausgetauschten Informationen —, möglichst häufig (wenn möglich im Rahmen jeder Kontrolle, d.h. bei Ablauf einer Befristung) den für den aktuellen Anspruch und für die Auszahlungshöhe relevanten Sachverhalt im Wege von Anfragen mit EU-Formularen zu erheben.

23.3

Laut den Stellungnahmen des Bundeskanzleramts und des Bundesministeriums für Finanzen werde der Informationsaustausch mit Trägern und Behörden anderer EU/EWR-Staaten im Rahmen der Koordinierungen der Sozial- und Familienleistungen auf Basis der Verordnung Nr. 883/2004 ab Juli 2018 schrittweise elektronisch umgesetzt werden.

Die Überprüfung der Anspruchsvoraussetzungen mittels EU-Formularen (in Papierform) erfolge jedenfalls im Zuge der erstmaligen Leistungszuerkennung. Im Zuge von weiteren Kontrollen (bei Befristungen) würden EU-Formulare nur versendet, wenn der Sachverhalt nicht bereits durch andere zuverlässige Beweismittel geklärt sei. Aus Sicht des Bundesministeriums für Finanzen sollte bis zur vollständigen Umsetzung des elektronischen Datenaustausches aus verwaltungsökonomischen Gründen nicht von der derzeitigen Vorgehensweise abgewichen werden.

Bericht des Rechnungshofes

Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste



23.4

Der RH gab zu bedenken, dass die derzeitige Vorgehensweise — nur bei erstmaliger Beantragung Kontakt mit ausländischen Behörden herzustellen — dazu führte, dass Auszahlungen für im Ausland wohnhafte Kinder im Extremfall bis zu 25 Jahre ohne Bestätigung der von den Antragstellerinnen und Antragstellern vorgebrachten Beweismittel durch die zuständige ausländische Behörde gewährt werden konnten.

Rückwirkende Ansprüche

24.1

§ 10 Abs. 3 des Familienlastenausgleichsgesetzes 1967 sah vor, dass Anträge auf Familienbeihilfe (zuzüglich Kinderabsetzbetrag) für bis zu fünf Jahre zurückliegende Zeiträume beantragt werden konnten. Das Kinderbetreuungsgeld — als zweite große vom FLAF finanzierte Familienleistung — konnte zum Vergleich nur 182 Tage rückwirkend beantragt werden. Im Jahr 2016 erhielten rd. 1,2 % aller anspruchsbechtigten Personen Familienbeihilfenleistungen für drei oder mehr Jahre zurückliegende Zeiträume. Auswertungen des RH aus Einzelauszahlungsdaten für das erste Halbjahr 2016 zeigten, dass in diesem Zeitraum an einige hundert Bezieherinnen und Bezieher Zahlungen von über 20.000 EUR erfolgten; an acht Bezieherinnen und Bezieher wurden Zahlungen von über 40.000 EUR geleistet. Die Auswertungen indizierten, dass Fälle mit hohen rückwirkenden Auszahlungssummen häufig bei Familien mit Auslandskonstellation (Wohnsitz des Kindes im Ausland) auftraten.

24.2

Der RH wies darauf hin, dass die Antragsmöglichkeit für bis zu fünf Jahre zurückliegende Zeiträume in Einzelfällen zu hohen Auszahlungsbeträgen führte.

Beispiele/Auffälligkeiten

25.1

(1) Der RH überprüfte im Rahmen der Gebarungsüberprüfung — auf Basis der beim Finanzamt vorhandenen Unterlagen — 53 Beispiele, die er in drei Finanzämtern (zwei Finanzämter in Wien sowie ein Finanzamt in Tirol) nach Zufallskriterien auswählte, um Einblick in die Abwicklungspraxis und die Risiken von Fehlauszahlungen zu erhalten.

Bericht des Rechnungshofes

Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste



(2) Bei drei der ausgewählten Fälle ergaben sich Anhaltspunkte für unrichtige Auszahlungen:

- Problem Kontrollfreiheit bis zum vollendeten 18. Lebensjahr (siehe **TZ 22**):

Sachverhalt Fall 1: Das Kind, für das seit 2002 bis zur Volljährigkeit Familienbeihilfe und Kinderabsetzbetrag genehmigt wurde, war seit 2009 nicht mehr in Österreich gemeldet. Es bestand damit der Verdacht, dass die Beihilfe (2016: in der Höhe von 197,20 EUR pro Monat) seit 2009 zu Unrecht bezogen wurde. Die nächste vom Finanzamt vorgesehene routinemäßige Kontrolle wäre im Jahr 2018 erfolgt.⁵³

- Problem Wechsel der vorrangigen Behördenzuständigkeit nicht erkannt:

Sachverhalt Fall 2: Der Wohnsitz des Kindes und der Mutter befand sich in Österreich. Die Mutter war nicht erwerbstätig, der Vater nahm 2006 eine Erwerbstätigkeit in Ungarn auf. Österreich zahlte weiterhin die volle österreichische Familienbeihilfe (zuzüglich Kinderabsetzbetrag im Jahr 2016: 197,20 EUR monatlich) aus, obwohl Ungarn mit der Aufnahme der Erwerbstätigkeit des Vaters in Ungarn höchstwahrscheinlich vorrangig zuständig wurde (mögliche Überzahlung durch Österreich: rd. 39 EUR pro Monat).

Sachverhalt Fall 3: Der Wohnsitz des Kindes und der Eltern war in Ungarn, der Vater war in Österreich erwerbstätig, die Mutter beendete ihre Erwerbstätigkeit in Ungarn im November 2015. Österreich zahlte unverändert eine Differenzzahlung (2016: rd. 139 EUR) aus, obwohl Österreich durch die Aufgabe der Erwerbstätigkeit der Mutter höchstwahrscheinlich vorrangig zuständig wurde. Das Finanzamt hatte die Höhe der von den ungarischen Behörden bezahlten Beihilfe nicht abgefragt (mögliche Unterzahlung durch Österreich rd. 39 EUR pro Monat).

(3) Bei einem der vom RH zufällig ausgewählten Fälle hatte das zuständige Finanzamt bereits aufgrund einer Routinekontrolle die Auszahlung der zu hohen Differenzzahlung korrigiert:

- Problem zu hoher Differenzzahlungen Österreichs aufgrund von fehlenden Zahlungsanpassungen nach Änderungen der Anspruchshöhe im Ausland (siehe **TZ 23**):

⁵³ Der Fall stand für Mitte 2017 auf einer Revisionsliste des Bundesministeriums für Finanzen (Überprüfung der Auszahlungsfälle mit fiktiver Sozialversicherungsnummer) für eine Prüfung an. Der RH hatte eine solche Prüfung der fiktiven Sozialversicherungsnummern im Bundesrechnungsabschluss 2015 empfohlen (siehe Bundesrechnungsabschluss 2015, Textteil Band 3, Überprüfung der Gebarung des Familienlastenausgleichsfonds sowie des Reservefonds zum Familienlastenausgleichsfonds gemäß § 9 RHG 1948, TZ 5).

Bericht des Rechnungshofes

Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste



Sachverhalt Fall 4: Der Wohnsitz der beiden Kinder und der Eltern war in Polen, der Vater war in Österreich beschäftigt, die Mutter in Polen. Aufgrund einer Erhöhung der polnischen Familienbeihilfe⁵⁴ mit 1. April 2016 hatte Österreich statt 381,20 EUR im Monat nur mehr rd. 267 EUR im Monat an Differenzzahlung zu leisten (Überzahlung durch Österreich: rd. 115 EUR pro Monat). Das zuständige Finanzamt hatte im Juni 2016 anlässlich einer planmäßigen Überprüfung eine rückwirkende Korrektur der Differenzzahlung vorgenommen.

(4) Darüber hinaus zeigten sich Zweifelsfälle bei der Sachverhaltsfeststellung:

- Problem Nachweis des Wohnsitzes des Kindes:

Sachverhalt Fall 5 betraf russische Staatsangehörige: Ein Kind besuchte die Schule in Russland. Die Mutter und das zweite Kind waren in Österreich gemeldet, das zweite Kind besuchte aber noch keine Bildungseinrichtung. Es bestanden Zweifel, ob das Kind bzw. die Familie tatsächlich in Österreich lebte.

- Problem behördliche Kontaktaufnahme bei Fällen, in denen die Bezieherinnen und Bezieher der österreichischen Beihilfe selbst keinen Österreichkonnex haben:

Sachverhalt Fall 6: Der Wohnsitz der Mutter und des Kindes war in Ungarn, der geschiedene Vater war in Österreich wohnhaft und erwerbstätig. Die Mutter bezog seit 2009 Differenzzahlung von Österreich, sie hatte jedoch auf Überprüfungsschreiben des österreichischen Finanzamts zweimal nicht geantwortet, weshalb die österreichische Zahlung 2016 eingestellt (und der Fall im November 2016 gelöscht) wurde. Erst danach legte die Mutter die angeforderten Unterlagen vor. Für den weiteren Bezug der österreichischen Differenzzahlung war allerdings eine neuerliche Antragstellung notwendig.

25.2

Die im Zuge der Geburungsüberprüfung anhand von Zufallskriterien ausgewählten Beispiele

- illustrierten den hohen Verwaltungsaufwand, den die Fälle mit Auslandskonnex mit sich brachten;
- belegten die Wahrscheinlichkeit von zum Auszahlungszeitpunkt unrichtigen Auszahlungsbeträgen;

⁵⁴ Österreich hatte nicht zeitnahe alle betroffenen Fälle von Differenzzahlungen an die Erhöhung der Familienleistungen in Polen angepasst.

Bericht des Rechnungshofes

Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste



- untermauerten die Problematik der teilweise sehr langen Befristungen und des Fehlens von regelmäßigen Kontrollen auf einen möglichen Wegfall der Anspruchsvoraussetzungen (siehe **TZ 22**) und
- zeigten die Schwierigkeit, einen Wechsel der vorrangigen Zuständigkeit infolge einer geänderten Erwerbssituation des zweiten Elternteils im Ausland zu erkennen (zumal keine EU-weite Datenbasis zur Abfrage dieser Information zur Verfügung stand).

Der RH verwies auf seine Empfehlungen an das Bundeskanzleramt und an das Bundesministerium für Finanzen, auf europäischer Ebene auf eine Vereinfachung des EU-Koordinierungssystems (siehe **TZ 18**) sowie auf eine Weiterentwicklung des Systems zum Datenaustausch zwischen den nationalen Behörden hinzuwirken (siehe **TZ 23**).

26.1

Im Rahmen der Gebarungsüberprüfung zeigte sich, dass das Familienlastenausgleichsgesetz 1967 in den Finanzämtern und dem Bundesministerium für Familien und Jugend hinsichtlich der Frage unterschiedlich ausgelegt wurde, ob ein längerer Aufenthalt des Kindes in Nicht-EU-/EWR-Staaten zu Ausbildungszwecken zu einem Verlust des Anspruchs auf Familienbeihilfe (zuzüglich Kinderabsetzbetrag) führt: Grundsätzlich bestand für ständig außerhalb des EWR-Raums lebende Kinder (laut Rechtsprechung des VwGH und des Bundesfinanzgerichts ab einem Aufenthalt von mehr als sechs Monaten in einem Drittstaat) kein Anspruch auf Familienbeihilfe (zuzüglich Kinderabsetzbetrag). Das Bundesministerium für Familien und Jugend vertrat allerdings die Ansicht, dass bei einer vorübergehenden Ausbildung außerhalb des EU-/EWR-Raums die Möglichkeit des Weiterbezugs der Familienbeihilfe (zuzüglich Kinderabsetzbetrag) bestand, falls das Kind in Österreich gemeldet blieb und der Unterhalt überwiegend von den Eltern in Österreich getragen wurde. In manchen Finanzämtern bestanden erhebliche Zweifel an der Rechtsauffassung des Bundesministeriums für Familien und Jugend und eine abweichende Verwaltungspraxis.

26.2

Der RH hielt fest, dass in der Auslegung des Familienlastenausgleichsgesetzes 1967 hinsichtlich der Anspruchssituation für längere Aufenthalte eines Kindes in Nicht-EU-/EWR-Staaten zu Ausbildungszwecken Meinungsunterschiede bestanden.

Der RH empfahl dem Bundeskanzleramt, — im Hinblick auf die Auslegungsprobleme in der Praxis — eine gesetzliche Klarstellung vorzubereiten.

26.3

Das Bundeskanzleramt sagte in seiner Stellungnahme zu, die Empfehlung des RH zu prüfen, wobei eine gesetzliche Regelung in die Überlegungen einbezogen werde.

Bericht des Rechnungshofes

Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste



27.1

Die Beispiele Fälle machten das Bemühen der Finanzämter um ausreichende Unterlagen und Information für eine fachlich korrekte Entscheidung deutlich, wie auch das Engagement, mit den Kontrollen zwischenzeitliche Überzahlungen durch Rückforderung bzw. (in der Regel) Anrechnung auf laufende Ansprüche wieder auszugleichen.

Sie zeigten aber auch, dass

- bei den Kontrollprozessen Unterschiede zwischen den Finanzämtern bestanden: So hatten die Finanzämter unterschiedliche „Bagatellgrenzen“ (in geringer Höhe)⁵⁵, ab denen Überzahlungen zurückgefördert wurden; der Umfang der Bearbeitung der Revisionslisten war unterschiedlich und die Auswahl wurde nach unterschiedlichen Gesichtspunkten vorgenommen; eines der ausgewählten Finanzämter forderte Zeugnisse als Nachweis für den Schulbesuch an, da diese schwerer manipulierbar waren als Schulbestätigungen.
- von den Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern durchgeführte Abfragen im Zentralen Melderegister – ZMR, im Register des Hauptverbands und in der Steuerdatenbank nicht durchgehend dokumentiert wurden.

27.2

Der RH wies kritisch auf Unterschiede in der Abwicklungspraxis der Finanzämter hin.

Er verwies auf seine Empfehlungen,

- verpflichtende Abfragen von externen Datenbanken zum Wohnsitz, zum rechtmäßigen Aufenthalt, zur Erwerbstätigkeit und zur Einkommenshöhe bei Volljährigen vorzusehen sowie die Ergebnisse zu dokumentieren (siehe **TZ 21**) sowie
- die Anzahl der zu bearbeitenden Fälle so zu wählen, dass — unter Beachtung des Kontrollbedarfs — die in den internen Vorschriften vorgesehene vollständige Bearbeitung der Revisionslisten in allen Finanzämtern in der Praxis möglich ist (siehe **TZ 29**).

Er empfahl dem Bundeskanzleramt und dem Bundesministerium für Finanzen, eine bundesweit einheitliche Vorgehensweise für geringfügige Rückforderungsbeträge festzulegen.

⁵⁵ in den geprüften Finanzämtern maximal in der Höhe eines monatlichen Familienbeihilfenbezugs (zuzüglich Kinderabsetzbetrag) für ein Kind

Bericht des Rechnungshofes

Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste



27.3

Das Bundeskanzleramt und das Bundesministerium für Finanzen sagten zu, die Empfehlung des RH zu prüfen, wobei eine gesetzliche Regelung in die Überlegungen einbezogen werde.

Kontrollroutinen

28.1

(1) Im Bereich der Abwicklung des Familienbeihilfeverfahrens bestanden keine automatisierten Kontrollroutinen.

Ein automatisierter Datenabgleich mit Datenbanken, die für die Ansprüche relevante Informationen enthalten,⁵⁶ war zwar im Zuge der Überlegungen zu einer neuen IT–Applikation zur Abwicklung der Familienbeihilfe im Gespräch, die Umsetzung war Anfang 2017 jedoch noch offen und nicht vor 2019 zu erwarten (siehe [TZ 33](#)).

(2) Nach den Feststellungen des RH fand jedoch auch kein nicht–automatisierter regelmäßiger gezielter Abgleich mit relevanten Informationen aus vorhandenen Datenbanken statt. Das heißt, es erfolgten z.B. keine systematischen Auswertungen der Abmeldungen im Zentralen Melderegister – ZMR, des Wegfalls der Sozialversicherung, von Schul– oder Lehrausbildungsabbrüchen oder der Verhängung von Aufenthaltsverboten.

(3) Im Zuge der Geburungsüberprüfung zeigte sich, dass einige Finanzämter einen regelmäßigen Austausch mit den zuständigen Landesschulräten betreffend Verletzung der Schulpflicht pflegten. Es handelte sich dabei jedoch um Initiativen der einzelnen Finanzämter und nicht um eine festgelegte Kontrollroutine.

28.2

Der RH kritisierte, dass sich weder das Bundesministerium für Familien und Jugend noch das Bundesministerium für Finanzen mit Möglichkeiten auseinandergesetzt hatten, einen Wegfall der Anspruchsvoraussetzungen zeitnahe (d.h. auch außerhalb der zum Teil sehr langen Kontrollintervalle, siehe [TZ 22](#)) zu erkennen. Er kritisierte insbesondere, dass das Bundesministerium für Familien und Jugend und das Bundesministerium für Finanzen die Möglichkeiten eines — wenn auch noch nicht vollautomatisierten — gezielten Abgleichs mit relevanten Informationen aus vorhandenen Datenbanken (Indizien für einen Wegfall der Anspruchsvoraussetzungen) nicht systematisch nutzten.

⁵⁶ Zentrales Melderegister – ZMR, Versicherungsdaten des Hauptverbands der Sozialversicherungsträger, Integrierte Fremdenadministration – IFA (Bundesministerium für Inneres), Datenbank der Universitäten, Lehrlingsdatenbanken (Wirtschaftskammern), Applikation des Bundesministeriums für Finanzen Verknüpfung mit Einkommensteuerdaten

Bericht des Rechnungshofes

Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste



Der RH empfahl dem Bundeskanzleramt und dem Bundesministerium für Finanzen, (solange kein automatisierter Datenabgleich möglich ist) das bestehende System der Anspruchsüberprüfung in zum Teil sehr großen zeitlichen Abständen durch gezielte Kontrollroutinen zu ergänzen; d.h. aus den vorhandenen behördlichen Datenbanken in regelmäßigen Abständen (z.B. quartalsweise) Indizien für einen Wegfall der Anspruchsvoraussetzungen abzufragen (z.B. Abmeldungen im Zentralen Melderegister – ZMR, den Wegfall der Sozialversicherung, den Abbruch des Schulbesuchs trotz Schulpflicht, den Abbruch der Lehrlingsausbildung oder die Verhängung von Aufenthaltsverboten). Missbrauchsrisiken wären regelmäßig zu analysieren und darauf aufbauend wären allfällige notwendige Maßnahmen zur Hintanhaltung von Missbrauch zu implementieren.

- 28.3** Laut Stellungnahmen des Bundeskanzleramts und des Bundesministeriums für Finanzen sei geplant, die automatisierten Datenabgleiche im neuen IT-Verfahren FABIAN vollständig umzusetzen. Eine Umsetzung im bestehenden Verfahren DB7 sei im Hinblick darauf, dass FABIAN mit dem Release 1 bereits in Umsetzung sei, aus Ressourcengründen nicht vertretbar. Manuelle Kontrollroutinen seien als Standard im Organisationshandbuch verankert, ergänzend würden die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter diesbezüglich sensibilisiert werden.
- 28.4** Solange kein automatisierter Datenabgleich möglich ist, erachtete der RH gezielte Abfragen aus den vorhandenen behördlichen Datenbanken, die den Finanzämtern derzeit zum Teil nicht zugänglich sind, als zweckmäßig und hinsichtlich des Verwaltungsaufwands vertretbar. Der RH bekraftigte seine Auffassung, dass durch die gezielte Berücksichtigung von auf den Wegfall der Anspruchsvoraussetzungen hindeutenden Indizien das Missbrauchsrisiko gesenkt werden kann.
- 29.1** Das Bundesministerium für Finanzen erstellte monatlich automatisiert für jedes Finanzamt eine nach Risikokriterien⁵⁷ generierte Liste (Revisionslisten) in Papierform mit zu kontrollierenden Familienbeihilfe-Fällen. Ziel der Überprüfung anhand der Revisionslisten war die Überprüfung der Richtigkeit sowie der Zweckmäßigkeit von Erledigungen unter Anwendung des Vier–Augen–Prinzips (d.h. die Kontrollen durften nicht durch die ursprüngliche Sachbearbeiterin bzw. den ursprünglichen Sachbearbeiter erfolgen).

Nach den Feststellungen des RH bearbeiteten manche Finanzämter⁵⁸ — aufgrund knapper Personalressourcen — nicht alle Fälle der Revisionslisten, sondern arbeiteten die Revisionslisten nur stichprobenweise ab. Auch wurden die Revisionser-

⁵⁷ Auswahl teils risikoorientiert unter Bedachtnahme auf 15 verschiedene Malversations- und Qualitätsrisiken anhand definierter Kriterien, teils zufallsgesteuert

⁵⁸ Von den drei im Zuge der Geburgsüberprüfung einbezogenen Finanzämtern arbeiteten die beiden Wiener Finanzämter (FA04 und FA12) die Revisionslisten nur stichprobenweise ab.

Bericht des Rechnungshofes

Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste



gebnisse im Bereich der Familienbeihilfe nicht systematisch erfasst und ausgewertet, d.h. es erfolgte keine gezielte finanzämterübergreifende Auseinandersetzung mit systemimmanenteren Fehlerrisiken und den Möglichkeiten einer Risikominimierung.

29.2

Der RH erachtete eine risikoorientierte, begleitende und nachgängige Kontrolle unter dem Gesichtspunkt des Vier–Augen–Prinzips als zweckmäßig. Der RH kritisierte allerdings, dass die Bearbeitung der Revisionslisten keine bundesweite, systematische Auswertung der Revisionsergebnisse nach sich zog und dieser damit das Potenzial genommen wurde, — über das konkrete Finanzamt hinausgehende — Verbesserungen anzustoßen. Der RH war auch der Ansicht, dass der Grundgedanke der Revisionslisten, nämlich eine zentrale risikoorientierte Fallauswahl zu generieren, nur umgesetzt werden kann, wenn nicht die Finanzämter letztlich selbst eine Auswahl der geprüften Fälle vornehmen. Der RH war sich der Problematik der Ressourcenknappheit und der Notwendigkeit einer Prioritätensetzung bewusst.

Der RH empfahl daher dem Bundesministerium für Finanzen und dem inhaltlich verantwortlichen Bundeskanzleramt,

- Revisionslisten elektronisch bereitzustellen sowie eine systematische Fehlerfassung und zentrale Auswertungsmöglichkeiten der Revisionsergebnisse vorzusehen und
- die Revisionsergebnisse zur Verbesserung der Abläufe und Kontrollprozesse zu nutzen.

29.3

Laut Stellungnahmen des Bundeskanzleramts und des Bundesministeriums für Finanzen würden mit der Umsetzung des Projekts FABIAN Revisionslisten in elektronischer Form zur Verfügung stehen; damit werde auch eine systematische Fehlerfassung und eine zentrale Auswertungsmöglichkeit gegeben sein, sodass die Revisionsergebnisse auch erforderliche Optimierungsmaßnahmen nach sich ziehen könnten.

Steuerung – Controlling und Reporting

30.1

(1) Das Bundesministerium für Finanzen übermittelte dem Bundesministerium für Familien und Jugend monatliche aggregierte Informationen zu Familienbeihilfensprüchen (u.a. über die Höhe der Ansprüche nach Alter und Anzahl der Kinder und die Staatsbürgerschaft der oder des Anspruchsberechtigten – österreichweit wie auch nach einzelnen Bundesländern). Die Auswertungen umfassten über 200 Seiten und wurden ausschließlich in Papierform übermittelt. Das Bundesministerium

Bericht des Rechnungshofes

Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste



für Familien und Jugend übertrug ausgewählte Daten für interne Auswertungen händisch in Excel-Dateien.

Die übermittelten Daten basierten auf der Anspruchsdatenbank des Bundesministeriums für Finanzen, nicht auf Daten zur tatsächlichen Auszahlung; die übermittelten Daten umfassten nur einen Teil der Zahlungen zum Ausgleich der Familienlasten; sie enthielten keine Differenzzahlungen (d.h. die Zahlungen für im Ausland wohnhafte Kinder) und Ausgleichszahlungen (d.h. Zahlungen für Kinder mit im Ausland erwerbstätigen Eltern); sie enthielten auch nicht den Mehrkindzuschlag.⁵⁹ Auch den Kinderabsetzbetrag umfasste das Reporting nicht.

(2) Über diese (ausschließlich auf reinen, die Familienbeihilfenansprüche ohne Auslandskonnex bezogenen) Auswertungen hinaus verlangte das Bundesministerium für Familien und Jugend kein weiteres Reporting der Finanzverwaltung zur Abwicklung der Familienbeihilfe. So erhielt das Bundesministerium für Familien und Jugend keine regelmäßigen Informationen zu den Verfahrensdauern, zur Kontrolltätigkeit, zu Höhe und Entwicklung der Rückforderungen und deren Einbringlichkeit, zu Anzeigen bei Betrugsverdacht oder zur Anzahl von Beschwerde- und Rechtsmittelverfahren.

(3) Das Bundesministerium für Finanzen verfügte über Auszahlungs- und Anspruchsdaten und Daten zum organisatorischen Verfahrensablauf (z.B. Durchlaufzeiten, offene Anträge) und monitorte v.a. die Daten zu Durchlaufzeiten und offenen Anträgen laufend.

(4) Das Bundesministerium für Familien und Jugend hatte keinen Kriterienkatalog für ein elektronisches Reporting erstellt.

30.2

Der RH war der Ansicht, dass eine wirkungsorientierte familienpolitische Steuerung die Kenntnis der vollen Auszahlungsbeträge, der Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfänger sowie der Entwicklung der Begünstigtenstrukturen über die Zeit voraussetzt.

Der RH kritisierte, dass das monatliche Reporting des Bundesministeriums für Finanzen an das Bundesministerium für Familien und Jugend im Bezug auf Differenz- und Ausgleichszahlungen und den Mehrkindzuschlag unvollständig war sowie nicht die tatsächlichen Auszahlungssummen abbildete.

Der RH kritisierte weiters, dass das Reporting nicht zeitgemäß, sondern in Papierform erfolgte, sodass dem Bundesministerium für Familien und Jugend eine elekt

⁵⁹ Der Mehrkindzuschlag wurde nicht in der Familienbeihilfenapplikation DB7, sondern über die Arbeitnehmerveranlagung bzw. die Einkommensteuererklärung abgewickelt.

Bericht des Rechnungshofes

Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste



ronische Auswertung der Daten unmöglich war. Der RH wies auch kritisch darauf hin, dass die Beschränkung des Reportings auf die Familienbeihilfe — ohne den Kinderabsetzbetrag einzubeziehen — ein unvollständiges und auch verzerrtes Bild von den — unter dem Gesichtspunkt der Lastenabgeltung gewährten — monetären Zuwendungen des Bundes gab. Der RH war sich dessen bewusst, dass der Kinderabsetzbetrag nicht in die Zuständigkeit des Bundesministeriums für Familien und Jugend fiel; er war allerdings der Ansicht, dass die Schwächen des Systems der geteilten Zuständigkeiten im Bereich der Administration der Familienbeihilfe und des Kinderabsetzbetrags (siehe **TZ 3**) u.a. mit einem transparenten und inhaltlich vollständigen Reporting für das Bundesministerium für Familien und Jugend und das Bundesministerium für Finanzen abgedeckt werden könnten.

Der RH kritisierte darüber hinaus, dass vom Bundesministerium für Familien und Jugend keine Daten etwa zu Verfahrensdauern, Rückforderungen, Anzahl und Ergebnis von Beschwerde- und Rechtsmittelverfahren sowie Betrugsfällen eingefordert wurden.

Der RH empfahl dem Bundeskanzleramt und dem Bundesministerium für Finanzen, das Reporting im Bereich Familienbeihilfe und Kinderabsetzbetrag unter dem Gesichtspunkt der Beobachtung steuerungsrelevanter Informationen neu aufzusetzen. Er empfahl dem Bundeskanzleramt, einen Kriterienkatalog für ein elektronisches Reporting zu erstellen, in dem insbesondere folgende Aspekte vorzusehen wären:

- ein Reporting auf Basis von Auszahlungsbeträgen,
- die Miterfassung aller in die Familienbeihilfe fallenden Zahlungen, also auch der Differenz- und Ausgleichszahlungen (betrifft Auslandssachverhalte) und des Mehrkindzuschlags,
- die Informationsweitergabe betreffend den Kinderabsetzbetrag, der 28 % der Gesamtzahlung ausmachte und damit einen wesentlichen Anteil des Lastenausgleichs für Familien darstellte,
- die Erweiterung des Reportings auf Informationen zu Verfahrensdauern, Rückforderungen, zu Anzeigen bei Betrugsverdacht, Anzahl und Ergebnis von Beschwerde- und Rechtsmittelverfahren sowie
- die Umstellung des Reportings auf elektronische Form, um dem Bundeskanzleramt eine Auswertung der Daten und die Beobachtung von Veränderungen zu ermöglichen.

Bericht des Rechnungshofes

Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste



30.3

(1) Das Bundeskanzleramt führte in seiner Stellungnahme aus, dass es laufend über die wesentlichen Informationen zu seinem Zuständigkeitsbereich verfüge, zumal regelmäßige — wenngleich nicht monatliche — und auch anlassbezogene Datenanforderungen an das Bundesministerium für Finanzen gestellt und von dort übermittelt würden.

Die monatlich in Papierform vom Bundesministerium für Finanzen an das Bundeskanzleramt übermittelten Daten betreffend sozioökonomische Daten im Bereich der Familienbeihilfe würden künftig zur Vereinfachung elektronisch erfolgen. Im Zuge dieser Umstellung werde auch das Reportingsystem verfeinert werden, wobei aber bestimmte Datenübermittlungen in elektronischer Form erst nach Abschluss des neuen Familienbeihilfeverfahrens FABIAN möglich seien (z.B. Beschwerde- und Rechtsmittelverfahren).

Zusammenfassend hielt das Bundeskanzleramt fest, dass die Kritik an fehlenden Informationen im Bundeskanzleramt zurückgewiesen werde, dass aber das Übermittelungssystem — im Sinne der Empfehlung des RH — verbessert und umgesetzt werde.

(2) Das Bundesministerium für Finanzen gab in seiner Stellungnahme an, eine Berichtspflicht der Finanzämter bei Rückforderungsfällen in größerem Umfang oder bei malversatorischem Vorgehen einzuführen und das Bundeskanzleramt in der Folge einzubinden.

30.4

Der RH bezweifelte nicht, dass das Bundeskanzleramt (vormals Bundesministerium für Jugend und Familie) im Anlassfall die notwendigen Informationen erhielt; er kritisierte die offenkundigen Schwächen des Reportings (z.B. Übermittlung in Papierform, keine Auszahlungsdaten, keine Differenz- und Ausgleichzahlungen, kein Mehrkindzuschlag). Die auf Basis des Reportings übermittelten Daten reichten aus Sicht des RH für eine wirkungsorientierte familienpolitische Steuerung durch das Bundeskanzleramt nicht aus. Nicht formalisierte, anlassbezogene Datenanforderungen vermögen es nicht, den notwendigen Gesamtüberblick über Leistungsumfang, soziodemografische Merkmale der Leistungsbezieherinnen und –bezieher und über die Entwicklungen im Zeitverlauf zu gewährleisten. Der RH begrüßte die Zusage der Verbesserung des Reportings.

Bericht des Rechnungshofes

Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste



Erneuerung der IT–Applikation für das Familienbeihilfeverfahren

Aktuelle IT–Applikation

31.1

Das Bundesministerium für Finanzen (die Finanzämter) wickelten die Familienbeihilfe (zuzüglich Kinderabsetzbetrag) in einer seit 1993 in Betrieb befindlichen, von anderen Applikationen des Bundesministeriums für Finanzen getrennten IT–Applikation (Familienbeihilfenapplikation DB7) ab. Die Familienbeihilfenapplikation wies eine Reihe von Schwachstellen auf, die dem Bundesministerium für Familien und Jugend und dem Bundesministerium für Finanzen bekannt waren und auch vom Bundesministerium für Finanzen im Rahmen der Überlegungen zur Einführung einer neuen Applikation festgehalten waren:

- Die Familienbeihilfenapplikation war veraltet und auf Dauer nicht mehr wartbar;
- die Familienbeihilfenapplikation konnte nicht auf die zentrale Grunddatenverwaltung des Bundesministeriums für Finanzen zugreifen, ihr lag eine eigene – getrennt zu wartende – Grunddaten–Datenbank zugrunde;
- es waren keine automatisierten Abgleiche mit anderen Datenbanken und damit keine automatisierten Kontrollen der Anspruchsvoraussetzungen möglich;
- eine Reihe von Auswertungen (z.B. Reporting an das Bundesministerium für Familien und Jugend, siehe [TZ 30](#)) und Kontrolllisten (z.B. Revisionsliste, siehe [TZ 29](#), Liste der fiktiven Versicherungsnummern) wurde in Papierform erstellt und weiterbearbeitet.

Die Schwächen des IT–Systems schlügen sich auch in eingeschränkten Möglichkeiten für Auswertungen zu Controlling– und Steuerungszwecken nieder: So waren Differenz– und Ausgleichszahlungen, der Mehrkindzuschlag und der Kinderabsetzbetrag⁶⁰ nach Wohnort des Kindes und anderen sozioökonomischen Kriterien nicht auswertbar; die Anzahl der leistungsbeziehenden Kinder im Ausland war nur schätzbar, und die Auszahlungen für erhöhte Familienbeihilfe an Kinder im Ausland konnten nicht ausgewertet werden. Ebenfalls nicht gesondert auswertbar waren die Zahlungen, die an andere Staaten aufgrund von Erstattungsersuchen geleistet wurden (dies war der Fall, wenn strittige Sachverhalte auf Basis der EU–Koordinierungsvorschriften später geklärt werden konnten).

⁶⁰ Grund: Beim Kinderabsetzbetrag konnte keine Unterscheidung (fehlende Kategorisierung im System) zwischen voller Auszahlung nach Familienlastenausgleichsgesetz 1967/Einkommensteuergesetz 1988 und Differenzzahlung gemäß VO (EG) Nr. 883/2004 vorgenommen werden; Differenzzahlungen und Ausgleichszahlungen wurden nicht kindbezogen berechnet und erfasst.

Bericht des Rechnungshofes

Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste



31.2

Der RH wies kritisch darauf hin, dass die bestehende Applikation keine Möglichkeit zu automatisierten Kontrollabgleichen mit anderen Datenbanken bot. Er betonte, dass das Bundesministerium für Familien und Jugend und das Bundesministerium für Finanzen damit das Potenzial für eine adäquate Kontrollintensität wie auch das Potenzial für Effizienzgewinne in der Verwaltung nicht nutzen konnten. Er kritisierte weiteres, dass wesentliche steuerungsrelevante Informationen — und damit auch Basisdaten für Argumente gegenüber der EU (siehe **TZ 18**) — aus dem bestehenden System nicht oder nur mit großem Aufwand auswertbar waren.

Der RH verwies auf seine Empfehlung, rasch eine zeitgemäße IT–Applikation, die einen automatisierten Abgleich mit relevanten Datenbanken ermöglicht, zu entwickeln und zu implementieren (siehe **TZ 34**).

IT–Applikation für die antragslose Familienbeihilfe (ALF)

32.1

Das Bundesministerium für Familien und Jugend und das Bundesministerium für Finanzen implementierten im Mai 2015 eine neue IT–Applikation (ALF) zur automatisierten, antragslosen Auszahlung von Familienbeihilfe. Die Applikation ermöglichte bei Geburten, anlässlich der behördlichen Eintragung in das Zentrale Personenstandsregister, eine automatisierte Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen (automatischer Abgleich mit der Datenbank des Hauptverbands der Sozialversicherungsträger, Abgleich mit dem Zentralen Melderegister – ZMR) und eine antragslose Einleitung des Familienbeihilfeverfahrens. Bei Fällen, in denen der automatische Abgleich das Fehlen von Voraussetzungen indizierte (etwa wenn Meldedaten fehlten) oder zeigte, dass keine Bankverbindung vorhanden war, wurden automatisiert behördliche Aufforderungen zur Vervollständigung der Daten versandt.

Im Jahr 2016 wickelte das Bundesministerium für Finanzen rd. 60 % aller Geburten, die in das Zentrale Personenstandsregister eingetragen wurden (d.h. insbesondere alle im Inland geborenen Kinder⁶¹), ohne Behördenkontakt ab (etwa 84.000 Fälle im Jahr 2016).

Die Einführung der antragslosen Familienbeihilfe sollte sowohl für die Bezugsberechtigten als auch für die Finanzverwaltung die Dienstleistung optimieren und vereinfachen. Sie war als erster Schritt der Implementierung des neuen Systems für die Verwaltung der Familienbeihilfe und des Kinderabsetzbetrags konzipiert und stellte den ersten Teil des in Entwicklung befindlichen IT–Systems FABIAN dar (siehe **TZ 33**).

⁶¹ Zusätzlich alle Kinder mit österreichischer Staatsbürgerschaft, deren Eltern die Geburt bekannt gegeben haben.

Bericht des Rechnungshofes

Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste



32.2

Der RH erkannte, dass mit der antragslosen Familienbeihilfe manuelle Überprüfungsschritte von Neuanträgen bei Geburten im Inland wegfielen und damit Erleichterungen für Bürgerinnen und Bürger sowie Verwaltung erreicht werden konnten.

Planungen zur Einführung einer modernen IT–Applikation

33.1

Erste Überlegungen zur Entwicklung einer neuen, zeitgemäßen IT–Applikation für die Abwicklung der Familienbeihilfe stellten das Bundesministerium für Finanzen und das Familienressort schon im Jahr 2003 an (Projekt FABIAN); das IT–Projekt wurde im Laufe der folgenden 15 Jahre — mit Adaptionen an zwischenzeitliche IT–Entwicklungen — immer wieder aufgenommen und teilweise innerhalb weniger Monate aus Prioritäts– und Ressourcenerwägungen wieder gestoppt. Zu den Meilensteinen in der Historie des Projekts siehe Tabelle 10.

Tabelle 10: Projekt IT–Applikation Familienbeihilfe neu – Projekthistorie und Meilensteine FABIAN

Zeitpunkt	Meilensteine
ab April 2003	erstes Projekt zur Entwicklung einer neuen IT–Anwendung für die Familienbeihilfe (als Host–Anwendung)
Dezember 2004	Projekt aufgrund der bevorstehenden Neuerungen im Bereich elektronische Finanz–, Steuer– und Zollverwaltung abgebrochen; Familienbeihilfenapplikation sollte später mit diesen (Web–)Verfahren verbunden werden.
Juni 2008	neues Projekt für die Einführung einer neuen IT–Anwendung für die Familienbeihilfe (als Web–Anwendung)
September 2008	Das Projekt wurde nach wenigen Monaten wieder beendet, da das Projekt Grunddatenverwaltung vorgezogen wurde.
November 2011	neuer Anlauf für eine neue IT–Anwendung für die Familienbeihilfe
Juni 2012	Vorlage eines Fachkonzepts mit den Anforderungen an die IT–Applikation zu Familienbeihilfe
September 2012	Vorlage eines Lastenhefts, mit dem die wesentlichen Zielsetzungen und Anforderungen an die neue IT–Applikation festgeschrieben wurden
November 2012	Das Projekt wurde beendet bzw. unterbrochen, da für ein anderes IT–Projekt die budgetären und fachlichen Ressourcen eingesetzt wurden.
November 2014 bis Mai 2015	Die antragslose Familienbeihilfe anlässlich der Geburt eines Kindes im Inland (ALF) wurde als Teil–Release des Projekts FABIAN vorgezogen und im Mai 2015 produktiv gesetzt; keine Weiterführung des Projekts FABIAN für weitere Funktionen, um die Finanzierung zu klären.
Juli 2016	Vorlage eines aktualisierten Fachkonzepts mit den Anforderungen an die IT–Applikation FABIAN Änderung des Familienlastenausgleichsgesetzes 1967 (§ 39g Abs. 5), welches die Kostentragung für die technische Umsetzung von FABIAN bis zu einer Höhe von 13 Mio. EUR aus Mitteln des FLAF vorsieht
November 2016	Projektbeginn bzw. Projektfortsetzung FABIAN. Die fachlichen Grundlagen wurden aus dem Projekt 2011/2012 herangezogen und aktualisiert.
Frühjahr 2017	Überlegungen, in welchen Teilschritten das Projekt FABIAN umgesetzt werden kann und welche technische Basis herangezogen werden soll. Das Projekt wurde vorübergehend unterbrochen, um mittels eines „Proof of Concept“ abzuwägen, ob eine Software–Eigenentwicklung eingesetzt werden soll (so wie im Bundesministerium für Finanzen im Bereich der Finanzanwendungen üblich) oder ob ein Software–Drittanbieter — auf Basis eines Standardprodukts — die Entwicklung und Wartung übernehmen soll.

Quellen: Basisdaten BMF; RH

Bericht des Rechnungshofes

Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste



Im November 2016 starteten das Bundesministerium für Familien und Jugend und das Bundesministerium für Finanzen abermals eine Fortsetzung des Projekts zur Einführung einer neuen, zeitgemäßen IT–Applikation. Parallel dazu sah eine Novelle des Familienlastenausgleichsgesetzes 1967 eine Kostentragung für die technische Umsetzung bis zu einer Höhe von 13 Mio. EUR aus Mitteln des FLAF vor. Anfang 2017 ging das Bundesministerium für Finanzen noch von einer Umsetzung des Projekts bis 2019 aus.

Im Frühjahr 2017 entstanden im Bundesministerium für Finanzen Zweifel, ob — wie bis dahin geplant — eine Software–Eigenentwicklung (Bundesrechenzentrum GmbH) eingesetzt werden soll oder ob ein Software–Drittanbieter⁶² — auf Basis eines Standardprodukts — die Entwicklung und Wartung übernehmen soll. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung lief eine Machbarkeitsstudie („Proof of Concept“), die klären sollte, ob die Aufgaben von FABIAN über einen privaten Software–Anbieter umgesetzt werden konnten oder ob eine eigenständige Entwicklung (wie die meisten internen Applikationen des Bundesministeriums für Finanzen und auch ALF) zweckmäßig war. Eine Entscheidung wurde für September 2017 in Aussicht genommen.

33.2

(1) Der RH kritisierte, dass die Entwicklung und Implementierung einer zeitgemäßen, den aktuellen Kontroll– und Informationsanforderungen entsprechenden IT–Applikation für die Familienbeihilfe Anfang 2017 — und damit 15 Jahre nach den ersten Planungen — immer noch nicht über das Planungsstadium hinausgekommen waren. Er kritisierte, dass damit die Möglichkeiten, zeitnah und automatisiert die Information über den Wegfall der Anspruchsvoraussetzungen zu erhalten, auch Anfang 2017 noch nicht genutzt werden konnten, was wesentlich zum bestehenden Risiko von unrechtmäßigen Auszahlungen beitrug (siehe [TZ 25](#)).

(2) Der RH hielt fest, dass im Frühjahr 2017 die Frage der Zweckmäßigkeit einer Bereitstellung der Software durch einen Drittanbieter aufgeworfen wurde und dazu eine Machbarkeitsstudie in Auftrag gegeben wurde.

Er empfahl dem Bundesministerium für Finanzen und dem Bundeskanzleramt, darin nicht nur die unmittelbaren Anschaffungskosten mitzuberücksichtigen, sondern insbesondere auch die langfristigen Kosten der Wartung und notwendiger Systemanpassungen. Er empfahl jedenfalls sicherzustellen, dass

- die nahtlose Zusammenführbarkeit der neuen IT–Applikation zur Familienbeihilfe mit ALF und allen anderen relevanten Applikationen des Bundesministeriums für Finanzen gewährleistet ist und

⁶² Drittanbieter SAP

Bericht des Rechnungshofes

Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste



- dass rechtliche Änderungen, wie auch Änderungen des Kontroll-, Controlling- und Reportingbedarfs, in der IT–Applikation leicht umsetzbar sind, d.h. eine ausreichende Flexibilität der Applikation hinsichtlich des Umbaus des Systems gegeben ist.

Der RH empfahl, bei der Beauftragung der neuen IT–Applikation (und damit in Zusammenhang stehenden Aufträgen) auf die Einhaltung der vergaberechtlichen Vorschriften zu achten.

33.3

Das Bundeskanzleramt und das Bundesministerium für Finanzen teilten in ihren Stellungnahmen mit, dass der Projektlenkungsausschuss für FABIAN im September 2017 entschieden habe, FABIAN als Individualentwicklung mit dem Dienstleister Bundesrechenzentrum GmbH umzusetzen.

Die Einhaltung der vergaberechtlichen Vorschriften bei der Beauftragung der neuen IT–Applikation, insbesondere bei damit in Zusammenhang stehenden Aufträgen, die nicht an die Bundesrechenzentrum GmbH, sondern an externe Auftragnehmer gehen, werde durch die Abteilung I/11 (IT Zoll) des Bundesministeriums für Finanzen sichergestellt.

34.1

(1) Bereits mit dem Lastenheft von Mitte 2012, wie auch mit dem Ende 2016 neu aufgenommenen und bis zur Unterbrechung im Frühjahr 2017 vorangetriebenen Projekt FABIAN verfolgten das Bundesministerium für Familien und Jugend und das Bundesministerium für Finanzen folgende Zielsetzungen:

- die Einbindung der IT–Applikation Familienbeihilfe in die IT–Verfahrensumgebung der Finanzverwaltung, d.h. auch die Anbindung an die Grunddatenverwaltung der Finanz;
- die automatische Anbindung an interne und externe Datenbanken und Informationsquellen; dies umfasste
 - mit der Anbindung an die Datenverarbeitungsstruktur des Bundesministeriums für Finanzen auch die Verknüpfung mit Einkommensteuerdaten sowie

Bericht des Rechnungshofes

Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste



- die automatisierte Anbindung an externe Datenbanken, wie an das Zentrale Melderegister – ZMR, an Versicherungsdaten und familienrechtliche Daten des Hauptverbands der Sozialversicherungsträger, das Zentrale Personenstandsregister – ZPR, die Integrierte Fremdenadministration betreffend Aufenthaltstitel und Asylwerber – IFA (Bundesministerium für Inneres) sowie die Datenbanken der Schulen und Universitäten und die Lehrlingsdatenbanken der Wirtschaftskammern wie auch eine künftige Studierendendatenbank der Fachhochschulen;
- die Optimierung der Prozesse und damit Einsparung von Arbeitsaufwand;
- eine Qualitätsverbesserung durch risikoorientierte Fallauswahl zur Überprüfung der Anspruchsvoraussetzungen;
- eine Möglichkeit zur Anbindung an eine zukünftige europäische Datenaustausch–Struktur;
- die Reduktion von Rückforderungen durch frühzeitiges Erkennen von Risikofaktoren sowie
- die Erstellung von Standardreports, die frühzeitig geeignete Maßnahmen im Bereich der Steuerung zulassen.

Ein wesentlicher Aspekt der Neuentwicklung war es, dass im Datenabgleich gewonnene Informationen, die zu Veränderungen des Anspruchs führen, unmittelbar die Auszahlung beeinflussen. So sollte etwa bei einer Veränderung von Meldedaten, die den Verlust des Anspruchs auf Familienbeihilfe zur Folge haben, die Auszahlung der Familienbeihilfe unmittelbar gestoppt werden.⁶³

(2) Die konkrete Umsetzung der Anbindung von externen Datenbanken war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung (Anfang 2017) noch nicht vollständig geklärt.

Dies betraf v.a. die Fragen, wie und in welcher Qualität die Daten bei anderen Stellen vorhanden sind, in welcher Art und Weise die entsprechenden Daten bezogen werden konnten und inwieweit die rechtliche Basis für den Datenaustausch erweitert werden müsste.

⁶³ Der Weg des Datenabgleichs wäre folgender: Das Zentrale Melderegister – ZMR sollte bei Bekanntwerden der Veränderung tagesaktuell an die Grunddatenverwaltung des Bundesministeriums für Finanzen melden, die unmittelbar mit FABIAN verbunden wäre. FABIAN würde je nach Fall eine manuelle Bearbeitung einleiten oder einen automatischen Schritt setzen (z.B. die Auszahlung stoppen).

Bericht des Rechnungshofes

Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste



34.2

Der RH erachtete die Implementierung einer IT–Applikation mit automatisierten Anbindungen an die Datenbanken, die anspruchsrelevante Informationen enthielten, für essenziell, um unrechtmäßige Auszahlungen zu minimieren und die Administration effektiver zu gestalten.

Der RH empfahl dem Bundeskanzleramt und dem Bundesministerium für Finanzen, rasch eine zeitgemäße IT–Applikation für die Familienbeihilfe zu entwickeln und zu implementieren, die einen automatisierten Abgleich mit relevanten Datenbanken ermöglicht (dem Zentralen Melderegister – ZMR, Versicherungsdaten des Hauptverbands der Sozialversicherungsträger, dem Zentralen Personenstandsregister – ZPR, der Integrierten Fremdenadministration – IFA, der Datenbank der Schulen und Universitäten, den Lehrlingsdatenbanken der Wirtschaftskammern wie auch mit weiteren künftig relevanten Datenbanken, wie etwa Fachhochschulen oder Kindergärten). Er empfahl bei der Entwicklung der Applikation auch die Bereitstellung von Controllingdaten und steuerungsrelevanten Informationen für das Bundeskanzleramt und das Bundesministerium für Finanzen mitzuberücksichtigen (siehe auch **TZ 9** und **TZ 30**).

34.3

Das Bundeskanzleramt und das Bundesministerium für Finanzen sagten dies zu. Die IT–Applikation FABIAN befindet sich bereits in Umsetzung, die vom RH angeregten Datenbankabgleiche seien vorgesehen.

Bericht des Rechnungshofes

Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste



Schlussempfehlungen

35

Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

Bundeskanzleramt und Bundesministerium für Finanzen

- (1) Im Rahmen der wirkungsorientierten Haushaltsführung wären für die Familienbeihilfe (UG 25) und den Kinderabsetzbetrag (UG 16) ressortübergreifend gemeinsame familienpolitisch relevante und/oder kontrollrelevante Ziele und Indikatoren zu entwickeln. (TZ 8)
- (2) Die Position Österreichs zum EU-Koordinierungssystem wäre auf EU-Ebene klar und mit Zahlen zur Entwicklung der Auszahlungen für im Ausland lebende Kinder unterlegt zu argumentieren. Insbesondere wäre auf eine Vereinfachung des EU-Koordinierungssystems hinzuwirken, ein klarer Standpunkt zur Frage Wohnsitzland- oder Erwerbslandprinzip zu entwickeln und die Alternativen zur — administrativ aufwendigen — Differenzzahlungsregelung zu konkretisieren. (TZ 18)
- (3) Solange kein automatisierter Datenabgleich möglich ist, wäre das bestehende System der Anspruchsüberprüfung durch gezielte Kontrollroutinen zu ergänzen: Aus den vorhandenen behördlichen Datenbanken wären in regelmäßigen Abständen (z.B. quartalsweise) Indizien für einen Wegfall der Anspruchsvoraussetzungen abzufragen (z.B. Abmeldungen im Zentralen Melderegister, Wegfall der Sozialversicherung, Abbruch des Schulbesuchs trotz Schulpflicht, Abbruch der Lehrlingsausbildung oder Verhängung von Aufenthaltsverboten). Missbrauchsrisiken wären regelmäßig zu analysieren und darauf aufbauend wären allfällig notwendige Maßnahmen zur Hinternhaltung von Missbrauch zu implementieren. (TZ 28)
- (4) Für die Finanzämter wären direkte Abfragemöglichkeiten für relevante vorhandene behördliche Daten zu schaffen; dies betrifft insbesondere einen Zugang zu Aufenthaltsbewilligungen und Aufenthaltsverboten sowie für die Zukunft zu der in Aufbau befindlichen Schuldatenbank. (TZ 20)
- (5) Solange kein automatisierter Datenabgleich möglich ist, wären anlässlich der erstmaligen Zuerkennung und jeder weiteren Kontrolle verpflichtende Abfragen von externen Datenbanken zum Wohnsitz, zum rechtmäßigen Aufenthalt, zur Erwerbstätigkeit und zur Einkommenshöhe bei Volljährigen vorzusehen sowie die Ergebnisse zu dokumentieren. (TZ 21)

Bericht des Rechnungshofes

Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste



- (6) Wegen der höheren Zuverlässigkeit von im unmittelbaren Behördenkontakt ausgetauschten Informationen wäre der — für den aktuellen Anspruch und für die Auszahlungshöhe relevante — Sachverhalt möglichst häufig (wenn möglich im Rahmen jeder Kontrolle, d.h. bei Ablauf einer Befristung) im Wege von Anfragen mit EU-Formularen zu erheben. (TZ 23)
- (7) Es wären Vorschläge zur Verbesserung und Beschleunigung des zwischenstaatlichen Informationsaustausches zu erarbeiten; insbesondere wäre auf europäischer Ebene auf eine Weiterentwicklung des Systems zum Datenaustausch zwischen den nationalen Behörden zu dringen. (TZ 23)
- (8) Es wäre eine bundesweit einheitliche Vorgehensweise für geringfügige Rückforderungsbeträge von Familienbeihilfenzahlungen festzulegen. (TZ 27)
- (9) Hinsichtlich der Erstellung und Bearbeitung der Revisionslisten wären
 - Revisionslisten elektronisch bereitzustellen sowie eine systematische Fehlerfassung und zentrale Auswertungsmöglichkeiten der Revisionsergebnisse vorzusehen und
 - die Revisionsergebnisse zur Verbesserung der Abläufe und Kontrollprozesse zu nutzen. (TZ 29)
- (10) Das Reporting im Bereich Familienbeihilfe und Kinderabsetzbetrag wäre unter dem Gesichtspunkt der Beobachtung steuerungsrelevanter Informationen neu aufzusetzen. Ein Kriterienkatalog für ein elektronisches Reporting wäre vom Bundeskanzleramt zu erstellen; in diesem wären insbesondere folgende Aspekte vorzusehen:
 - ein Reporting auf Basis von Auszahlungsbeträgen,
 - die Miterfassung aller in die Familienbeihilfe fallenden Zahlungen, also auch der Differenz- und Ausgleichszahlungen (betrifft Auslandssachverhalte) und des Mehrkindzuschlags,
 - die Informationsweitergabe betreffend den Kinderabsetzbetrag, der 28 % der Gesamtzahlung ausmachte und damit einen wesentlichen Anteil des Lastenausgleichs für Familien darstellte,

Bericht des Rechnungshofes

Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste



- die Erweiterung des Reportings auf Informationen zu Verfahrensdauern, Rückforderungen, zu Anzeigen bei Betrugsverdacht, Anzahl und Ergebnis von Beschwerde- und Rechtsmittelverfahren sowie
 - die Umstellung des Reportings auf elektronische Form, um dem Bundeskanzleramt eine Auswertung der Daten und die Beobachtung von Veränderungen zu ermöglichen. ([TZ 30](#))
- (11) Es wäre rasch eine zeitgemäße IT–Applikation für die Familienbeihilfe zu entwickeln und zu implementieren, die einen automatisierten Abgleich mit relevanten Datenbanken ermöglicht (dem Zentralen Melderegister – ZMR, Versicherungsdaten des Hauptverbands der Sozialversicherungsträger, dem Zentralen Personenstandsregister – ZPR, der Integrierten Fremdenadministration – IFA, der Datenbank der Schulen und Universitäten, Lehrlingsdatenbanken der Wirtschaftskammern wie auch mit weiteren künftig relevanten Datenbanken, wie etwa Fachhochschulen oder Kindergärten). ([TZ 34](#))
- (12) Bei der Entwicklung der IT–Applikation für die Familienbeihilfe wäre sicherzustellen, dass Controllingdaten und steuerungsrelevanten Informationen miterfasst werden und automatisiert auswertbar werden. ([TZ 9](#), [TZ 34](#))
- (13) Zur Frage der Zweckmäßigkeit einer Bereitstellung der Software durch einen Drittanbieter wären in der Machbarkeitsstudie nicht nur die unmittelbaren Anschaffungskosten mitzuberücksichtigen, sondern insbesondere auch die langfristigen Kosten der Wartung und notwendiger Systemanpassungen. Es wäre sicherzustellen, dass
- die nahtlose Zusammenführbarkeit der neuen IT–Applikation zur Familienbeihilfe mit der IT–Applikation für die antragslose Familienbeihilfe (ALF) und allen anderen relevanten Applikation des Bundesministeriums für Finanzen gewährleistet ist und
 - dass rechtliche Änderungen, wie auch Änderungen des Kontroll-, Controlling– und Reportingbedarfs in der IT–Applikation leicht umsetzbar sind, d.h. eine ausreichende Flexibilität der Applikation hinsichtlich des Umbaus des Systems gegeben ist. ([TZ 33](#))

Bericht des Rechnungshofes

Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste



Bundeskanzleramt

- (14) Im Hinblick auf die zu erwartende verschärzte Budgetsituation des Familienlastenausgleichsfonds wären Maßnahmen vorzubereiten, um die nachhaltige Finanzierung familienbezogener Leistungen zu gewährleisten. Langfristig wäre eine ausgeglichene Gebarung des Familienlastenausgleichsfonds und der Abbau der hohen Verbindlichkeiten des Reservefonds gegenüber dem Bund (2016: 2,542 Mrd. EUR) sicherzustellen. In diesem Sinne wären bei der Einführung neuer, bei der Erhöhung bestehender familienbezogener Leistungen oder bei der Senkung der Beiträge zum Familienlastenausgleichsfonds entsprechende Maßnahmen zur Deckung des Mittelbedarfs vorzusehen. (TZ 6)
- (15) Im Hinblick auf die Auslegungsprobleme in der Praxis wäre eine gesetzliche Klarstellung der Anspruchssituation für längere Aufenthalte eines Kindes in Nicht-EU-/EWR-Staaten zu Ausbildungszwecken vorzubereiten. (TZ 26)
- (16) Auf der Plattform zum Familienlastenausgleichsgesetz wäre klarzustellen, ob und inwieweit frühere Erlässe zur Familienbeihilfe noch gelten. (TZ 21)

Bundesministerium für Finanzen

- (17) Unter Gleichheitsgesichtspunkten wäre die Verwaltungspraxis der Auszahlung des vollen Kinderabsetzbetrags in Fällen, in denen die im Ausland bezogene monetäre Familienleistung über jener in Österreich liegt, einzustellen (und falls erforderlich wäre eine diesbezügliche gesetzliche Klarstellung vorzubereiten). (TZ 16)
- (18) Bei der Beauftragung der neuen IT-Applikation (und damit in Zusammenhang stehenden Aufträgen) wäre auf die Einhaltung der vergaberechtlichen Vorschriften zu achten. (TZ 33)

Bericht des Rechnungshofes

Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsyste



Wien, im Juli 2018

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

R

—
H

