Allgemeine Finanzverwaltung
(Einzelplan 60)

39 BMF ignoriert Reformbedarf: Forderungsbestand von fast einer Milliarde Euro überzahltem Kindergeld bei Familienkassen

(Kapitel 6001, Titel 011 01)

Zusammenfassung

Die Familienkassen der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) setzten über Jahre Kindergeld fehlerhaft fest und zahlten es aus. Der Forderungsbestand aus diesen Überzahlungen betrug zuletzt fast eine Milliarde Euro, mit stark steigender Tendenz. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) blieb – trotz Kenntnis dieser Entwicklung – weitgehend untätig.

Die Überzahlungen sind im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass die Familienkassen die Voraussetzungen für Kindergeld nicht regelmäßig überprüften und maschinelle Prüfhinweise nicht beachteten. Säumniszuschläge, Stundungszinsen und Verjährungsfristen konnten nicht automatisiert berechnet werden, was zu weiteren Fehlern führte.

Das Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) hat die Fachaufsicht über die Familienkassen. Für das BZSt war wichtig, dass die Bundesagentur eine rechtskonforme automatisierte Bearbeitung der Kindergeldfälle einführt und ein aussagekräftiges Berichtswesen zum Forderungsbestand einrichtet. Dies konnte das BZSt gegenüber der Bundesagentur bisher nicht durchsetzen. Auch dem BMF waren die strukturellen Mängel bei der Kindergeldbearbeitung durch die Familienkassen seit Langem bekannt. Es blieb aber trotz des steigenden Forderungsbestandes weitgehend untätig.

39.1 Prüfungsfeststellungen

Der im Jahr 1996 eingeführte steuerliche Familienleistungsausgleich wird entweder über das Kindergeld nach dem Einkommensteuergesetz oder über steuerliche Freibeträge erwirkt. Für die Durchführung des Familienleistungsausgleichs ist das BZSt zuständig (§ 5 Absatz 1 Satz 1 Nummer 11 Finanzverwaltungsgesetz). Die Bundesagentur stellt hierfür gegen Kostenerstattung ihre Dienststellen als Familienkassen zur Verfügung. Für Angehörige des öffentlichen Dienstes kann auch eine Familienkasse des öffentlichen Dienstes zuständig sein. Im Jahr 2019 zahlten die Familienkassen 42,5 Mrd. Euro Kindergeld aus. Das BZSt übt die

Fachaufsicht über die Familienkassen aus. Für die Fachaufsicht über das BZSt ist wiederum das BMF zuständig.

Forderungsbestand von nahezu einer Milliarde Euro

Die Festsetzung und Auszahlung von Kindergeld sind an bestimmte gesetzliche Voraussetzungen geknüpft. Liegen diese Voraussetzungen von Anfang an nicht vor oder fallen sie später weg, kann es zu einer unberechtigten Kindergeldzahlung kommen. Das Kindergeld ist zurückzufordern. Bei den Familienkassen der Bundesagentur resultierten daraus zum 31. Dezember 2019 offene Forderungen von 921 Mio. Euro. Im Vergleich zum Jahr 2016 war dies ein Anstieg von annähernd 50 %.

Mängelbehaftete Antragsbearbeitung

Grund für den erheblichen Forderungsbestand in den Familienkassen der Bundesagentur war u. a. eine fehlerhafte Antragsbearbeitung. Die entsprechende Dienstanweisung des BZSt sieht vor, dass die Voraussetzungen für das Kindergeld regelmäßig überprüft werden. Diese Prüfungen fanden so nicht statt. Die Beschäftigten in den Familienkassen der Bundesagentur beachteten häufig die maschinellen Prüfhinweise nicht. Hinzu kam eine hohe Fehlerquote bei der manuellen Berechnung von Säumniszuschlägen, Stundungszinsen und Verjährungsfristen.

Keine rechtskonforme automatisierte Bearbeitung möglich

Die Fachaufsicht des BZSt wollte, dass die Bundesagentur in ihren Familienkassen eine automatisierte Bearbeitung der Kindergeldfälle einführt, die die steuerrechtlichen Besonderheiten des Familienleistungsausgleichs berücksichtigt. Trotz jahrelanger Bemühungen konnte sich das BZSt gegenüber der Bundesagentur nicht durchsetzen. Die Bundesagentur kündigte immer wieder Verbesserungen an, hielt diese Zusagen jedoch nicht ein. Nach eigenen Angaben war die Bundesagentur nicht in der Lage, eine rechtskonforme IT-Lösung für ihre Familienkassen zu schaffen. Als Alternative empfahl das BZSt dringend, die in den Finanzämtern verwendeten IT-Produkte zu nutzen. Damit hätten auch die Säumniszuschläge, Stundungszinsen und Verjährungsfristen maschinell berechnet werden können. Dazu war die Bundesagentur bislang nicht bereit.

Kein taugliches Berichtswesen

Auch nach 25 Jahren Fachaufsicht über den steuerlichen Familienleistungsausgleich fehlten dem BZSt Kennzahlen, um das Forderungsmanagement überwachen und steuern zu können. So enthielten die Monatsberichte der Bundesagentur keine Kennzahlen zur Verjährungsquote und zur Anzahl der Forderungen, die als Vollstreckungsersuchen an die

Hauptzollämter abgegeben worden sind. Bislang ist der Anteil der verjährten und damit erloschenen Forderungen am Gesamtforderungsbestand unbekannt.

39.2 Würdigung

Es kann nicht hingenommen werden, dass der Forderungsbestand bei den Familienkassen der Bundesagentur u. a. aufgrund einer mangelhaften Bearbeitung stetig anwächst. Sowohl der aktuelle Forderungsbestand von fast einer Milliarde Euro als auch der Forderungsanstieg in den letzten Jahren erfordern ein sofortiges Eingreifen. Die Feststellungen des Bundesrechnungshofes belegen, dass das BZSt seine Fachaufsicht gegenüber der Bundesagentur nicht wirksam ausüben konnte. Weder hatte dessen jahrelanges vergebliches Werben um eine rechtskonforme automatisierte Bearbeitung der Kindergeldfälle in den Familienkassen der Bundesagentur Erfolg. Noch ist es ihm gelungen, gegenüber der Bundesagentur ein Berichtswesen zu etablieren, um die notwendigen Grundlagen für ein wirksames Forderungsmanagement zu erhalten.

Das BMF sollte das BZSt endlich dabei unterstützen, gegenüber der Bundesagentur seine Forderungen nach einer rechtskonformen automatisierten Bearbeitung und einem aussagekräftigen Berichtswesen durchzusetzen. Nur so kann das Ziel einer wirksamen Fachaufsicht erreicht werden. Durch eine verbesserte Bearbeitungsqualität können Überzahlungen und damit ein weiterer Aufwuchs des Forderungsbestandes zumindest künftig vermieden werden.

39.3 Stellungnahme

Das BMF weist die Feststellung, es bleibe weitgehend untätig, zurück. Auch sei das stetige Anwachsen des Forderungsbestandes in den letzten Jahren nicht allein auf Bearbeitungsmängel zurückzuführen.

Es habe die Ursachen der Probleme erforscht und daraufhin Maßnahmen ergriffen, um die Bearbeitungsqualität in den Familienkassen zu verbessern. Es werde auch weiterhin durch zielgerichtetes Engagement für Verbesserungen eintreten. Dabei werde insbesondere auch der Besonderheit Rechnung getragen, dass die Bundesagentur im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales angesiedelt sei und es sich bei ihr um eine Selbstverwaltungs-Körperschaft handele.

Es sei aus seiner Sicht hervorzuheben, dass sich alle Beteiligten dafür einsetzten, die Organisationsstruktur grundlegend zu verbessern. So solle die Organisation des Inkasso-Service zur Rückforderung von Kindergeld vollständig in den Zuständigkeitsbereich der Familienkassen verlagert werden. Inzwischen habe der Vorstand der Bundesagentur, den das BMF bei seiner Stellungnahme eingebunden habe, der organisatorischen Eingliederung und der Umsetzung weiterer Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zugestimmt. Damit würden die Fachaufsicht des BZSt gestärkt und die Möglichkeiten einer steuerlichen IT-Unterstützung und das

Berichtswesen verbessert. Das BMF weist weiter darauf hin, es sei wichtig, das Kindergeld zügig und bürokratiearm auszuzahlen. Zwangsläufig führe dies zu Rückforderungen in Fällen, in denen Kindergeldberechtigte gegen ihre Mitwirkungspflichten verstoßen und Änderungen ihrer Verhältnisse und damit der Anspruchsvoraussetzungen verspätet oder gar nicht meldeten.

Ein Teil der Forderungen sei uneinbringlich oder verjährt. Dies bildeten die Berichte der Bundesagentur derzeit nicht ab. Daher sei es aus Sicht des BMF in erster Linie erforderlich, das Berichtswesen zu verbessern und damit die Zusammensetzung des Forderungsbestandes transparent zu machen.

39.4 Abschließende Würdigung

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes können auch Massenverfahren zügig und bürokratiearm abgewickelt werden, ohne dass eine hohe Mängelquote hinzunehmen ist. Hierfür sieht die Dienstanweisung des BZSt Überprüfungsintervalle vor, mit denen eine Überzahlung verhindert oder zumindest zeitlich begrenzt werden kann. Diese muss aber auch in der Praxis angewendet werden, was bei den Familienkassen der Bundesagentur vielfach nicht der Fall war. Das BMF bleibt gefordert, eine regelkonforme Bearbeitung des Kindergeldes sicherzustellen.

Das BMF greift langjährige Empfehlungen des Bundesrechnungshofes auf, wenn es jetzt das Berichtswesen verbessern, die Organisation des Inkasso-Service reformieren und die rechtskonforme automatisierte Bearbeitung einführen will. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass diese Maßnahmen nun auch unmittelbar umgesetzt werden und das BMF das BZSt dabei aktiv unterstützt. Die Feststellungen des Bundesrechnungshofes haben immer wieder gezeigt, dass das BZSt notwendige Maßnahmen nicht mit dem gebotenen Nachdruck gegenüber der Bundesagentur durchsetzen konnte. Insoweit nimmt der Bundesrechnungshof zur Kenntnis, dass sich das BMF aktiv in den Reformprozess einbringen wird.