

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Beendigung der Sonderzuständigkeit der Familienkassen des öffentlichen Dienstes im Bereich des Bundes

A. Problem und Ziel

In Deutschland wird für mehr als 16 Mio. Kinder Kindergeld gezahlt. Das Auszahlungsvolumen betrug im Jahr 2015 über 39 Mrd. Euro. Das Kindergeld wird von den Familienkassen festgesetzt und ausgezahlt. Neben den 14 Familienkassen der Bundesagentur für Arbeit, die das Kindergeld für rund 87 Prozent aller Kinder in Deutschland bearbeiten, gibt es über 8 000 einzelne Familienkassen des öffentlichen Dienstes für die übrigen 13 Prozent (Kinder von öffentlich Bediensteten). Bei einer derart hohen Anzahl von Familienkassen sind die Gleichmäßigkeit der Rechtsanwendung und ein moderner Verwaltungsvollzug nur schwer zu erreichen.

B. Lösung

Mit dem Gesetz zur Beendigung der Sonderzuständigkeit der Familienkassen des öffentlichen Dienstes im Bereich des Bundes soll eine grundlegende strukturelle Reform der Zuständigkeiten der Familienkassen des öffentlichen Dienstes eingeleitet werden. Dazu soll die Kindergeldbearbeitung der Familienkassen des öffentlichen Dienstes im Bereich des Bundes auf die Bundesagentur für Arbeit oder alternativ auf das Bundesverwaltungsamt übergehen. Für den Bereich von Ländern und Kommunen sollen die öffentlichen Arbeitgeber die Möglichkeit erhalten, ebenfalls Zuständigkeit und Fallbearbeitung an die Bundesagentur für Arbeit abzugeben.

C. Alternativen

Wegen der Verortung des Kindergeldes im Einkommensteuergesetz käme als sachnahe Lösung für die Kindergeldbearbeitung auch eine Übertragung der Aufgabe auf die Finanzämter in Betracht. Untersuchungen haben jedoch ergeben, dass die so genannte Finanzamtslösung gegenüber der Zusammenführung der Kindergeldbearbeitung bei der Bundesagentur für Arbeit wirtschaftlich und organisatorisch wesentlich aufwändiger wäre. Hinzu kommt, dass die Länder eine solche Lösung mehrfach abgelehnt haben.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Zusätzliche Haushaltsausgaben über die in Abschnitt E.3 bezifferten Ausgaben hinaus entstehen bei den Familienkassen des öffentlichen Dienstes mit der Abgabe der Kindergeldfälle an die Bundesagentur für Arbeit dadurch, dass zwar in jedem Fall die Aufgabe der Kindergeldbearbeitung entfällt, aber nicht in jedem Fall das für diese Aufgabe eingesetzte Personal zeitgleich auf eine freie, für andere Aufgaben ausgebrachte Planstelle/Stelle geführt werden kann.

Durch die Verlagerung der Aufgaben der Familienkassen der öffentlichen Arbeitgeber des Bundes auf die Bundesagentur für Arbeit oder auf das Bundesverwaltungsamt wird die Zahl der zuständigen Stellen reduziert; dadurch wird die Entwicklung einer einheitlichen Verfahrensstruktur ermöglicht, die geeignet ist, die Anzahl materiell fehlerhafter Kindergeldfestsetzungen zu verringern. Entsprechendes gilt bei der freiwilligen Verlagerung der Aufgaben der Familienkassen der öffentlichen Arbeitgeber der Länder und Kommunen auf die Bundesagentur für Arbeit.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Das Gesetz hat keine messbaren Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Das Gesetz hat keine Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand der Wirtschaft.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Auswirkungen auf Bürokratiekosten aus Informationspflichten hat das Gesetz ebenfalls nicht.

Das Regelungsvorhaben fällt nicht in den Anwendungsbereich der „One in, one out“-Regel der Bundesregierung.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Der finanzielle Aufwand für die Konzentration der Familienkassen des öffentlichen Dienstes bei der Bundesagentur für Arbeit beläuft sich nach derzeitiger Planung auf einen einmaligen Umstellungsaufwand in Höhe von rund 22,25 Mio. Euro in der Übergangphase (2017 bis 2021). Bei den abgebenden Familienkassen des öffentlichen Dienstes entsteht ein einmaliger Aufwand in Höhe von rund 1,875 Mio. Euro. Nach Übernahme der Aufgabe durch die Bundesagentur für Arbeit entsteht für die Bearbeitung der zusätzlichen Kindergeldfälle nach derzeitiger Fallpauschale ein höherer Aufwand von rund 1,4 Mio. Euro im ersten Jahr, der sich sukzessive steigert und ab dem Jahr 2022 jährlich rund 7,5 Mio. Euro beträgt. Zusätzlich fällt in der Übergangphase bis 2021 beim Bundeszentralamt für Steuern Personalaufwand in Höhe von 296 000 Euro jährlich an.

Dem Mehraufwand steht ein sinkender Erfüllungsaufwand bei den öffentlichen Arbeitgebern des Bundes gegenüber (Wegfall der Aufgabe). Die mittelfristigen Einsparungen beim Erfüllungsaufwand werden auf mindestens 8,5 Mio. Euro jährlich geschätzt. Hierbei wird davon ausgegangen, dass für jeden an die Familienkassen der Bundesagentur für Arbeit übertragenen Kindergeldfall perspektivisch Verwaltungskosten in Höhe von durchschnittlich 20 Euro eingespart werden können.

Der Mehrbedarf an Ausgabemitteln für den einmaligen Umstellungsaufwand durch die Familienkassenkonzentration, mit Ausnahme des Umstellungsaufwands der abgebenden Stellen, soll bei der Bundesagentur für Arbeit im Einzelplan 08 ausgeglichen werden.

Der finanzielle Aufwand für die Konzentration der Familienkassen des Bundesverwaltungsamts beläuft sich nach derzeitiger Planung auf einen einmaligen Umstellungsaufwand in Höhe von rund 1,95 Mio. Euro in der Übergangsphase (2017 bis 2021). Nach Übernahme der Aufgabe durch das Bundesverwaltungsamt entsteht für die Bearbeitung der zusätzlichen Kindergeldfälle nach derzeitiger Planung dem Bundesverwaltungsamt ein höherer Aufwand von rund 0,8 Mio. Euro im ersten Jahr, der sich sukzessive steigert und ab dem Jahr 2021 jährlich rund 2,08 Mio. Euro beträgt; der laufende Mehraufwand beim Bundesverwaltungsamt wird durch Minderausgaben der jeweiligen Auftraggeber kompensiert, so dass dem Bund insgesamt keine zusätzlichen laufenden Kosten entstehen.

Dauerhafter Mehraufwand für die Bearbeitung des Kindergeldes wird für die Bundesagentur für Arbeit aus dem Einzelplan 08 erstattet. Für das Bundesverwaltungsamt erfolgt die Kompensation des Mehraufwandes grundsätzlich durch Vollkostenerstattung oder durch Umsetzung der Haushaltsmittel seitens des jeweiligen Auftraggebers.

Über Einzelheiten zur Deckung des jährlichen Mehrbedarfs an Ausgabemitteln durch den Übergang der Kindergeldbearbeitung auf die Bundesagentur für Arbeit und das Bundesverwaltungsamt wird im Rahmen kommender Haushaltsaufstellungsverfahren zu entscheiden sein.

F. Weitere Kosten

Keine.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DIE BUNDESKANZLERIN

Berlin, 22. August 2016

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Herrn Prof. Dr. Norbert Lammert
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes zur Beendigung der Sonderzuständigkeit der
Familienkassen des öffentlichen Dienstes im Bereich des Bundes

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium der Finanzen.

Die Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gemäß § 6 Absatz 1 NKRG
ist als Anlage 2 beigefügt.

Die Stellungnahme der Bundesregierung zur Stellungnahme des Nationalen Normen-
kontrollrates ist als Anlage 3 beigefügt.

Der Bundesrat hat in seiner 947. Sitzung am 8. Juli 2016 gemäß Artikel 76 Absatz 2
des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf wie aus Anlage 4 ersichtlich
Stellung zu nehmen.

Die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates ist in
der als Anlage 5 beigefügten Gegenäußerung dargelegt.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Angela Merkel

Anlage 1

Entwurf eines Gesetzes zur Beendigung der Sonderzuständigkeit der Familienkassen des öffentlichen Dienstes im Bereich des Bundes

Vom ...

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

I n h a l t s ü b e r s i c h t

Artikel 1	Änderung des Einkommensteuergesetzes
Artikel 2	Weitere Änderung des Einkommensteuergesetzes
Artikel 3	Weitere Änderung des Einkommensteuergesetzes
Artikel 4	Änderung des Finanzverwaltungsgesetzes
Artikel 5	Weitere Änderung des Finanzverwaltungsgesetzes
Artikel 6	Änderung des Gesetzes über Steuerstatistiken
Artikel 7	Aufhebung der Familienkassenzuständigkeitsverordnung
Artikel 8	Aufhebung der Bundesfamilienkassenverordnung
Artikel 9	Inkrafttreten

Artikel 1**Änderung des Einkommensteuergesetzes**

Das Einkommensteuergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Oktober 2009 (BGBl. I S. 3366, 3862), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 24. Februar 2016 (BGBl. I S. 310) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 68 Absatz 4 wird wie folgt gefasst:

„(4) Die Familienkassen dürfen den Stellen, die die Bezüge im öffentlichen Dienst anweisen, den für die jeweilige Kindergeldzahlung maßgebenden Sachverhalt durch automatisierte Abrufverfahren übermitteln oder Auskunft über diesen Sachverhalt erteilen. Das Bundesministerium der Finanzen wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates zur Durchführung von automatisierten Abrufen nach Satz 1 die Voraussetzungen, unter denen ein Datenabruf erfolgen darf, festzulegen.“

2. § 72 Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Steht Personen, die

1. in einem öffentlich-rechtlichen Dienst-, Amts- oder Ausbildungsverhältnis stehen, mit Ausnahme der Ehrenbeamten,
2. Versorgungsbezüge nach beamten- oder soldatenrechtlichen Vorschriften oder Grundsätzen erhalten oder
3. Arbeitnehmer einer Körperschaft, einer Anstalt oder einer Stiftung des öffentlichen Rechts sind, einschließlich der zu ihrer Berufsausbildung Beschäftigten,

Kindergeld nach Maßgabe dieses Gesetzes zu, wird es von den Körperschaften, Anstalten oder Stiftungen des öffentlichen Rechts als Familienkassen festgesetzt und ausgezahlt. Das Bundeszentralamt für Steuern erteilt den Familienkassen ein Merkmal zu ihrer Identifizierung (Familienkassenschlüssel). Satz 1 ist nicht anzuwenden, wenn die Körperschaften, Anstalten oder Stiftungen des öffentlichen Rechts gegenüber dem Bundeszentralamt für Steuern auf ihre Zuständigkeit zur Festsetzung und Auszahlung des Kindergeldes schriftlich oder elektronisch verzichtet haben und dieser Verzicht vom Bundeszentralamt für Steuern schriftlich oder elektronisch bestätigt worden ist. Die Bestätigung des Bundeszentralamts für Steuern darf erst erfolgen, wenn die haushalterischen Voraussetzungen für die Übernahme der Festsetzung und Auszahlung des Kindergeldes durch die Bundesagentur für Arbeit vorliegen. Das Bundeszentralamt für Steuern veröffentlicht die Namen und die Anschriften der Körperschaften, Anstalten oder Stiftungen des öffentlichen Rechts, die nach Satz 3 auf die Zuständigkeit verzichtet haben, sowie den jeweiligen Zeitpunkt, zu dem der Verzicht wirksam geworden ist, im Bundessteuerblatt. Hat eine Körperschaft, Anstalt oder Stiftung des öffentlichen Rechts die Festsetzung des Kindergeldes auf eine Bundes- oder Landesfamilienkasse im Sinne des § 5 Absatz 1 Nummer 11 Satz 6 bis 9 des Finanzverwaltungsgesetzes übertragen, kann ein Verzicht nach Satz 3 nur durch die Bundes- oder Landesfamilienkasse im Einvernehmen mit der auftraggebenden Körperschaft, Anstalt oder Stiftung wirksam erklärt werden.“

Artikel 2

Weitere Änderung des Einkommensteuergesetzes

In § 72 Absatz 7 Satz 2 des Einkommensteuergesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Oktober 2009 (BGBl. I S. 3366, 3862), das zuletzt durch Artikel 1 dieses Gesetzes geändert worden ist, werden nach den Wörtern „zu entnehmen und“ die Wörter „unter Angabe des in Absatz 1 genannten Familienkassenschlüssels“ eingefügt.

Artikel 3

Weitere Änderung des Einkommensteuergesetzes

§ 72 des Einkommensteuergesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Oktober 2009 (BGBl. I S. 3366, 3862), das zuletzt durch Artikel 2 dieses Gesetzes geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Absatz 2 wird aufgehoben.
2. Absatz 3 wird wie folgt geändert:
 - a) In dem Satzteil vor Nummer 1 wird vor dem Wort „Arbeitsentgelt“ das Wort „ihr“ eingefügt.
 - b) In Nummer 1 wird das Wort „oder“ am Ende durch ein Komma ersetzt.
 - c) Der Nummer 2 wird das Wort „oder“ angefügt.
 - d) Folgende Nummer 3 wird angefügt:

„3. von einem Dienstherrn oder Arbeitgeber im Bereich des Bundes mit Ausnahme der Nachrichtendienste des Bundes, des Bundesverwaltungsamtes sowie derjenigen Behörden, Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, die die Festsetzung und Auszahlung des Kindergeldes auf das Bundesverwaltungsamt übertragen haben,“.
3. In Absatz 4 werden die Wörter „Die Absätze 1 und 2 gelten“ durch die Wörter „Absatz 1 gilt“ ersetzt und werden die Wörter „und Absatz 2“ gestrichen.

4. Dem Absatz 8 wird folgender Satz angefügt:

„Die Sätze 1 und 2 sind auf Kindergeldansprüche von Angehörigen der Nachrichtendienste des Bundes nicht anzuwenden.“

Artikel 4

Änderung des Finanzverwaltungsgesetzes

§ 5 Absatz 1 Nummer 11 des Finanzverwaltungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 4. April 2006 (BGBl. I S. 846, 1202), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 21. Dezember 2015 (BGBl. I S. 2531) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Nach Satz 4 wird folgender Satz eingefügt:

„Für die besonderen Belange der Personen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst-, Amts- oder Ausbildungsverhältnis zum Bund stehen oder Versorgungsbezüge nach bundesbeamten- oder soldatenrechtlichen Vorschriften oder Grundsätzen erhalten oder Arbeitnehmer des Bundes oder einer sonstigen Körperschaft, einer Anstalt oder einer Stiftung des öffentlichen Rechts im Bereich des Bundes sind, benennt die Bundesagentur für Arbeit als Familienkasse zentrale Ansprechpartner.“

2. In dem neuen Satz 11 wird das Semikolon am Ende durch einen Punkt ersetzt und wird folgender Satz angefügt:

„Das Bundeszentralamt für Steuern erteilt diesen Familienkassen ein Merkmal zur Identifizierung (Familienkassenschlüssel) und veröffentlicht die Namen und die Anschriften dieser Familienkassen jeweils zu Beginn eines Kalenderjahres im Bundessteuerblatt;“.

Artikel 5

Weitere Änderung des Finanzverwaltungsgesetzes

§ 5 Absatz 1 Nummer 11 Satz 6 des Finanzverwaltungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 4. April 2006 (BGBl. I S. 846, 1202), das zuletzt durch Artikel 4 dieses Gesetzes geändert worden ist, wird wie folgt gefasst:

„Das Bundesministerium der Finanzen wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates Bundesfamilienkassen zur Wahrnehmung der Aufgaben der Familienkassen nach § 72 Absatz 1 des Einkommensteuergesetzes für die in § 72 Absatz 3 Nummer 3 des Einkommensteuergesetzes ausgenommenen Behörden, Körperschaften, Anstalten oder Stiftungen des öffentlichen Rechts im Bereich des Bundes einzurichten.“

Artikel 6

Änderung des Gesetzes über Steuerstatistiken

§ 4 des Gesetzes über Steuerstatistiken vom 11. Oktober 1995 (BGBl. I S. 1250, 1409), das zuletzt durch Artikel 19 des Gesetzes vom 25. Juli 2014 (BGBl. I S. 1266) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In Absatz 1 Satz 1 werden die Wörter „oder den öffentlichen Arbeitgebern“ gestrichen.

2. Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Die Statistik erfasst monatlich für den vorangegangenen Kalendermonat für jeden Kindergeldfall folgende Erhebungsmerkmale:

1. von den Kindergeldempfängern: die Zahl der Kinder, für die Kindergeld gezahlt wird, den Familienstand, den Wohnsitzstaat, die Wohnsitzgemeinde bei inländischen Berechtigten, die Staatsangehörigkeit;
 2. von den Kindern: die Ordnungszahl, das vollendete Lebensjahr am Ende des vorangegangenen Kalendermonats, das Geschlecht, den Wohnsitzstaat, die Staatsangehörigkeit;
 3. über den Zahlungsweg: die Auszahlung durch die Familienkasse, die Einbehaltung zum Zweck der Verrechnung mit Kindergeldrückforderungen, die Auszahlung an andere Personen und Stellen nach § 74 des Einkommensteuergesetzes;
 4. über die Zahlbeträge: die von der Familienkasse gezahlten Beträge.“
3. Absatz 3 wird aufgehoben.
4. Die bisherigen Absätze 4 und 5 werden die Absätze 3 und 4.
5. In dem neuen Absatz 3 werden die Wörter „nach den Absätzen 1 bis 3“ durch die Wörter „nach den Absätzen 1 und 2“ ersetzt.

Artikel 7

Aufhebung der Familienkassenzuständigkeitsverordnung

Die Familienkassenzuständigkeitsverordnung vom 8. Juni 2006 (BGBl. I S. 1309), die durch Artikel 7 der Verordnung vom 11. Dezember 2012 (BGBl. I S. 2637) geändert worden ist, wird aufgehoben.

Artikel 8

Aufhebung der Bundesfamilienkassenverordnung

Die Bundesfamilienkassenverordnung vom 13. Dezember 2005 (BGBl. I S. 3694) wird aufgehoben.

Artikel 9

Inkrafttreten

- (1) Das Gesetz tritt vorbehaltlich der Absätze 2 und 3 am Tag nach der Verkündung in Kraft.
- (2) Die Artikel 2 und 6 treten am 1. Januar 2019 in Kraft.
- (3) Die Artikel 3, 5 und 8 treten am 1. Januar 2022 in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

In Deutschland wird für mehr als 16 Mio. Kinder Kindergeld gezahlt. Das Auszahlungsvolumen betrug im Jahr 2015 über 39 Mrd. Euro. Das Kindergeld wird von den Familienkassen festgesetzt und ausgezahlt. Neben den 14 Familienkassen der Bundesagentur für Arbeit, die das Kindergeld für rund 87 Prozent aller Kinder in Deutschland bearbeiten, gibt es mehr als 8 000 einzelne Familienkassen des öffentlichen Dienstes für die übrigen 13 Prozent (Kinder von öffentlich Bediensteten). Das Kindergeld ist mit dem Jahressteuergesetz 1996 in den steuerlichen Bereich (Familienleistungsausgleich) ohne eine gesetzliche Anmeldungs- und Registrierungspflicht für Familienkassen überführt worden. Seitdem sind weder dem Bundeszentralamt für Steuern als Fachaufsichtsbehörde noch anderen, auf die Information über Kindergeldfestsetzungen angewiesenen Behörden wie dem Statistischen Bundesamt oder der Zentralen Zulagenstelle für Altersvermögen alle Familienkassen des öffentlichen Dienstes bekannt. Die Schwierigkeiten einer Erfassung aller Familienkassen in Deutschland werden noch dadurch verstärkt, dass einzelne Familienkassen des öffentlichen Dienstes Teile ihrer Aufgaben – wie zum Beispiel die Auszahlung von Kindergeld – an andere behördliche Institutionen ausgelagert haben. Die Bearbeitung des Kindergeldes durch auf kommunaler Ebene vorhandene Verwaltungseinheiten (zum Beispiel Samtgemeinde, Verbandsgemeinde, Verwaltungsgemeinschaften) entspricht nicht der 1996 getroffenen Zuständigkeitsentscheidung.

In 80 Prozent der Familienkassen des öffentlichen Dienstes sind wegen der geringen Fallzahlen Standardisierungen der Arbeitsabläufe und damit die Erreichung von Mindeststandards bei der Qualität nicht möglich. Bei der Bearbeitung des Kindergeldes existiert keine bundesweit einheitliche und verbindliche IT-Landschaft. Ein automationsgestützter, fortlaufender Abgleich zwischen den Familienkassen der Bundesagentur für Arbeit und den Familienkassen des öffentlichen Dienstes sowie der Familienkassen des öffentlichen Dienstes untereinander ist daher nicht möglich. Da die Kindergelddaten nicht zentral gespeichert und abrufbar sind, können schon strukturell bedingt im Bereich der Familienkassen des öffentlichen Dienstes Doppelzahlungen beim Kindergeld nicht ausgeschlossen werden. Im Ergebnis besteht angesichts der zersplitterten Struktur der Familienkassenlandschaft in Deutschland dringender Reformbedarf.

Hierzu werden alle Familienkassen des öffentlichen Dienstes vom Bundeszentralamt für Steuern erfasst. Die Erfassung erfüllt noch einen weiteren Zweck: Die Familienkassen des öffentlichen Dienstes refinanzieren die Auszahlung des Kindergeldes an die Berechtigten, indem sie bei der Lohnsteuer-Anmeldung das ausgezahlte Kindergeld von der Summe der einzubehaltenden Lohnsteuer absetzen. Das Verfahren ist missbrauchs anfällig. Um Missbrauch zu verhindern, werden alle Familienkassen registriert und mit einem als Familienkassenschlüssel bezeichneten Identifikationsmerkmal versehen.

Nach dem Gesetz über Steuerstatistiken übermitteln die Familienkassen des öffentlichen Dienstes andere Erhebungsmerkmale als die Familienkassen der Bundesagentur für Arbeit. Auf Grund dieser Sonderregelung für öffentliche Arbeitgeber kann das Bundeszentralamt für Steuern keine einheitliche Geschäftsstatistik erstellen, die unter anderem die Grundlage für die Haushaltsplanung bildet. Die Änderung des Gesetzes über Steuerstatistiken vereinheitlicht die zu erfassenden Erhebungsmerkmale, wodurch sich die Geschäftsstatistik des Bundeszentralamts für Steuern verbessert.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Mit dem Gesetz zur Beendigung der Sonderzuständigkeit der Familienkassen des öffentlichen Dienstes im Bereich des Bundes soll der Einstieg in eine grundlegende Strukturreform der Familienkassen erfolgen. Hierzu wird die in § 72 des Einkommensteuergesetzes geregelte Sonderzuständigkeit der Familienkassen des öffentlichen Dienstes im Bereich des Bundes nach Ablauf einer Übergangsphase zum 1. Januar 2022 entfallen. Bereits in der

Übergangsphase können Behörden, Körperschaften, Anstalten oder Stiftungen des öffentlichen Rechts im Bereich des Bundes auf diese Sonderzuständigkeit verzichten oder ihre Aufgabe als Familienkasse auf das Bundesverwaltungsamt übertragen. Die Bestätigung des Verzichts auf die Sonderzuständigkeit durch das Bundeszentralamt für Steuern hat zur Folge, dass zu dem vom Bundeszentralamt für Steuern festgestellten Zeitpunkt für die Bediensteten dieses öffentlich-rechtlichen Arbeitgebers die allgemeine Zuständigkeit der Familienkassen der Bundesagentur für Arbeit eintritt. Behörden, Körperschaften, Anstalten oder Stiftungen des öffentlichen Rechts im Bereich des Bundes können auch – wie bisher schon – das Bundesverwaltungsamt im Wege einer Verwaltungsvereinbarung mit der Festsetzung und Auszahlung des Kindergeldes beauftragen. In diesem Fall haben die entsprechenden Behörden dem Bundesverwaltungsamt die für die Durchführung der Aufgabe erforderlichen Haushaltsmittel auf Vollkostenbasis oder durch Umsetzung der Haushaltsmittel zur Verfügung zu stellen.

Nach Wegfall der Sonderzuständigkeit der Familienkassen des öffentlichen Dienstes im Bereich des Bundes obliegt die Aufgabe der Bearbeitung des Kindergeldes gemäß § 5 Absatz 1 Nummer 11 Satz 1 und 2 des Finanzverwaltungsgesetzes grundsätzlich den Familienkassen der Bundesagentur für Arbeit, die in Organleihe für das Bundeszentralamt für Steuern tätig werden. Die Familienkassen der Bundesagentur für Arbeit gewährleisten auf der Basis ihrer langjährigen Expertise auf dem Gebiet des Kindergeldrechts und ihrer einheitlichen Organisations- und IT-Struktur eine Gleichmäßigkeit der Rechtsanwendung und einen modernen Verwaltungsvollzug. Gleiches gilt für das Bundesverwaltungsamt: Dort konnten bisher die Familienkassenaufgaben für insgesamt 35 Behörden und Institutionen des Bundes gebündelt werden. Das Bundesverwaltungsamt wirkt damit seit vielen Jahren als Dienstleistungszentrum des Bundes der Zersplitterung der Familienkassenlandschaft aktiv entgegen. Das Bundesverwaltungsamt ist in der Lage, Aufgaben der Familienkassen des Bundes gegen Vollkostenerstattung oder Umsetzung der Haushaltsmittel zu übernehmen und somit eine einheitliche Rechtsanwendung bei effizienten Strukturen anzubieten. Zudem werden beim Bundesverwaltungsamt die ineinandergreifenden Zahlungsarten Besoldung, Entgelt und Beihilfe mit dem Kindergeld (Familienkasse) verbunden.

Für den Bereich von Ländern und Kommunen sollen die öffentlichen Arbeitgeber von Ländern und Kommunen die Möglichkeit erhalten, auf ihre Zuständigkeit für die Kindergeldbearbeitung zu verzichten. Der Verzicht hat zur Folge, dass die im Finanzverwaltungsgesetz angeordnete allgemeine Zuständigkeit der Familienkassen der Bundesagentur für Arbeit für die Kindergeldbearbeitung eintritt. Die Übertragung der Aufgabe auf Landesfamilienkassen ist weiterhin möglich.

III. Alternativen

Wegen der Verortung des Kindergeldes im Einkommensteuergesetz käme als sachnahe Lösung für die Kindergeldbearbeitung auch eine Übertragung der Aufgabe auf die Finanzämter in Betracht. Untersuchungen haben jedoch ergeben, dass die so genannte Finanzamtslösung gegenüber der Zusammenführung der Kindergeldbearbeitung bei der Bundesagentur für Arbeit wirtschaftlich und organisatorisch wesentlich aufwändiger wäre. Hinzu kommt, dass die Länder eine solche Lösung mehrfach abgelehnt haben.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergibt sich für die Änderung des Einkommensteuergesetzes (Artikel 1 bis 3) aus Artikel 105 Absatz 2 erste Alternative des Grundgesetzes (GG), da das Steueraufkommen diesbezüglich nach Artikel 106 Absatz 3 Satz 1 und 2 GG dem Bund teilweise zusteht, und aus Artikel 108 Absatz 4 Satz 1 GG.

Für die Änderung des Finanzverwaltungsgesetzes (Artikel 4 und 5) folgt die Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Artikel 108 Absatz 4 Satz 1 GG.

Für die Änderung des Gesetzes über Steuerstatistiken (Artikel 6) ergibt sich die Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Artikel 73 Absatz 1 Nummer 11 GG.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Unvereinbarkeiten mit höherrangigem Recht sind nicht zu erkennen.

VI. Gesetzesfolgen

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Das Gesetz beendet im Bereich des Bundes die Zuständigkeit von Körperschaften, Anstalten oder Stiftungen des öffentlichen Rechts, das Kindergeld für ihre Beschäftigten festzusetzen und auszuzahlen; zukünftig wird diese Aufgabe von der Bundesagentur für Arbeit und dem Bundesverwaltungsamt wahrgenommen. Hierdurch wird die Verwaltung von Kindergeld gestrafft und vereinfacht.

Zur Übergabe der Kindergelddaten der Familienkassen des öffentlichen Dienstes bietet die Bundesagentur für Arbeit eine Datenschnittstelle und ein webbasiertes Formular an. Auch für den Bürger sind infolge der Zuständigkeit der Bundesagentur für Arbeit Verbesserungen im Bereich der elektronischen Kommunikation zu erwarten. Die Bundesagentur ermöglicht bereits heute eine serviceorientierte Antragstellung des Kindergeldes über das Internet.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Das Vorhaben entspricht einer nachhaltigen Entwicklung, indem es den Verwaltungsaufwand für die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe bündelt und so die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sichert. Eine Nachhaltigkeitsrelevanz bezüglich anderer Indikatoren ist nicht gegeben.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Zusätzliche Haushaltsausgaben über die beim Erfüllungsaufwand unter Nummer 4 bezifferten Ausgaben hinaus entstehen dadurch, dass mit der Abgabe der Kindergeldfälle an die Bundesagentur für Arbeit bei den Familienkassen des öffentlichen Dienstes zwar in jedem Fall die Aufgabe entfällt, aber nicht in jedem Fall dieses Personal zeitgleich auf eine freie, für andere Aufgaben ausgebrachte Planstelle/Stelle geführt werden kann.

Durch die Verlagerung der Aufgaben der Familienkassen der öffentlichen Arbeitgeber des Bundes auf die Bundesagentur für Arbeit und das Bundesverwaltungsamt wird die Zahl der zuständigen Stellen reduziert und dadurch die Entwicklung einer einheitlichen Verfahrensstruktur ermöglicht, die geeignet ist, die Anzahl materiell fehlerhafter Kindergeldfestsetzungen zu verringern. Entsprechendes gilt bei der Verlagerung der Aufgaben der Familienkassen der öffentlichen Arbeitgeber der Länder und Kommunen auf die Bundesagentur für Arbeit.

4. Erfüllungsaufwand

4.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Das Gesetz hat keine messbaren Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger.

4.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Das Gesetz hat keine Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand der Wirtschaft.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Auswirkungen auf Bürokratiekosten aus Informationspflichten hat das Gesetz ebenfalls nicht.

Das Regelungsvorhaben fällt nicht in den Anwendungsbereich der „One in, one out“-Regel der Bundesregierung.

4.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Der Erfüllungsaufwand der Verwaltung ergibt sich aus der nachfolgenden Tabelle (Angaben in Tsd. Euro):

Maßnahme	Behörde	Einmaliger Umstellungsaufwand	Jährlicher Aufwand						
			Haushaltsjahr						
			2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Familienkassenkonzentration	BZSt	-	296	296	296	296	296	296	-
	Bundesagentur für Arbeit	22 250	-	1 400	2 700	4 200	5 600	7 200	7 590
	Bundesverwaltungsamt	1 950	-	800	1 200	1 500	1 800	2 080	2 080
	übrige Familienkassen (Bund)	1 000	-	800	1 200	1 500	1 800	2 080	2 080
	Familienkassen (Länder/Komm.)	875	-	-	-	-	-	-	-
	Insgesamt	26 075	296	3 296	5 396	7 496	9 496	11 656	11 750
Einführung Familienkassenschlüssel	Familienkassen öffentl. Dienst	1 000	-	-	-	-	-	-	-
	Insgesamt	1 000	-	-	-	-	-	-	-
Änderung Steuerstatistikgesetz	ITZ Bund	1 131	-	-	-	-	-	-	-
	Familienkassen öffentl. Dienst	1 000	-	-	-	1 200	1 200	1 200	1 200
	Insgesamt	2 131	-	-	-	1 200	1 200	1 200	1 200

Der Mehrbedarf an Ausgabemitteln für den einmaligen Umstellungsaufwand bei der Bundesagentur für Arbeit durch die Familienkassenkonzentration – mit Ausnahme der Kosten, die in den abgebenden Körperschaften anfallen –, soll im Einzelplan 08 ausgeglichen werden. Die Mehrausgaben in der Bundesfinanzverwaltung durch Einführung des Familienkassenschlüssels und der Änderung des Steuerstatistikgesetzes sollen finanziell im Einzelplan 08 ausgeglichen werden.

Dauerhafter Mehraufwand für die Bearbeitung des Kindergeldes wird für die Bundesagentur für Arbeit aus dem Einzelplan 08 erstattet (s. o.). Für das Bundesverwaltungsamt erfolgt die Kompensation des Mehraufwandes grundsätzlich durch Vollkostenerstattung oder durch Umsetzung der Haushaltsmittel seitens des jeweiligen Auftraggebers.

Über Einzelheiten zur Deckung des jährlichen Mehrbedarfs an Ausgabemitteln durch den Übergang der Kindergeldbearbeitung auf die Bundesagentur für Arbeit und das Bundesverwaltungsamt wird im Rahmen kommender Haushaltsaufstellungsverfahren zu entscheiden sein.

Für die Übertragung der Aufgabe der Kindergeldbearbeitung werden folgende Bedarfe definiert: Bei der Bundesagentur für Arbeit wird haushalterisch Vorsorge für eine Übernahme von 200.000 Kindergeldfällen (= Anzahl der Kinder) der Familienkassen des öffentlichen Dienstes im Bereich des Bundes getroffen. Für die Erstattung des Verwaltungsaufwandes der Bundesagentur für Arbeit bei der Übernahme der 1,7 Mio. Kindergeldfälle der Länder und Kommunen entstände ein Mehrbedarf von jährlich rund 27,9 Mio. Euro. Haushalterische Vorsorge wird bei der Bundesagentur für Arbeit für die Übernahme von zunächst 250.000 Kindergeldfällen der Familienkassen im Bereich der Länder und Kommunen bis zum Jahr 2022 getroffen. Die Übernahme weiterer Fälle kann nach Vorliegen der haushalterischen Voraussetzungen erfolgen.

Dem bei der Bundesagentur für Arbeit durch die Erhöhung des Fallvolumens bei der Kindergeldbearbeitung entstehende Mehraufwand von jährlich rund 7,5 Mio. Euro ab 2022 und dem Mehraufwand beim Bundeszentralamt für Steuern von jährlich 296 Tsd. Euro zwischen 2016 und 2021 steht ein sinkender Erfüllungsaufwand bei den öffentlichen Arbeitgebern des Bundes gegenüber (Wegfall der Aufgabe). Die mittelfristigen Einsparungen beim Erfüllungsaufwand werden auf mindestens 8,5 Mio. Euro jährlich geschätzt. Hierbei wird davon ausgegangen, dass für jeden an die Familienkassen der Bundesagentur für Arbeit übertragenen Kindergeldfall perspektivisch Verwaltungskosten in Höhe von durchschnittlich 20 Euro eingespart werden können.

Beim Bundesverwaltungsamt wird haushalterisch Vorsorge für den einmaligen Umstellungsaufwand für die Übernahme von rund 130 000 Kindergeldfällen der Familienkassen des öffentlichen Dienstes im Bereich des Bundes getroffen.

Bei einer Aufgabenübertragung auf das Bundesverwaltungsamt entsteht dem Bund insgesamt gesehen kein laufender Mehraufwand, da dieser seitens des jeweiligen Auftraggebers kompensiert wird. Der zusätzliche Personal- und Sachaufwand beim BVA von jährlich rund 2 Mio. Euro ab 2021 wird somit durch die Auftraggeber im Wege der Vollkostenerstattung oder Umsetzung der Haushaltsmittel ausgeglichen.

Der einmalige Umstellungsaufwand der Familienkassen des öffentlichen Dienstes infolge der Änderung des Steuerstatistikgesetzes beruht auf der Annahme, dass bei den 1 000 größten Familienkassen (mit jeweils mehr als 199 Kindergeldfällen) allenfalls eine einmalige EDV-Anpassung von bereits vorhandener Software erforderlich ist und darüber hinaus kein zusätzlicher jährlicher Erfüllungsaufwand entsteht. Bei den Familienkassen mit weniger als 200 Kindergeldfällen dürften die zusätzlichen Merkmale manuell zu erheben sein. Der dadurch anfallende jährliche Erfüllungsaufwand wird mit bis zu 1,2 Mio. Euro quantifiziert.

5. Weitere Kosten

Mit dem Regelungsvorhaben entstehen über den bereits zum Erfüllungsaufwand sowie zu den finanziellen Auswirkungen dargestellten Aufwand hinaus keine weiteren Kosten für die Wirtschaft einschließlich der mittelständischen Wirtschaft. Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere das Verbraucherpreisniveau, sind durch das Regelungsvorhaben nicht zu erwarten.

6. Weitere Gesetzesfolgen

Es sind weder demografische Auswirkungen erkennbar, noch solche, die gleichstellungspolitischen Zielen gemäß § 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Lebenssituation von Frauen und Männern zuwiderlaufen.

Ein Personalübergang von den Familienkassen des öffentlichen Dienstes im Bereich des Bundes an die Bundesagentur für Arbeit ist nicht vorgesehen, da diesem Personal oftmals Mischaufgaben obliegen. Zudem kann eine wohnortnahe Verwendung durch die Bundesagentur für Arbeit nicht sichergestellt werden. Dafür sind insbesondere unterschiedliche Organisationsstrukturen bei den Familienkassen des öffentlichen Dienstes und den Familienkassen der Bundesagentur für Arbeit ursächlich. Entsprechendes gilt bei der Aufgabenübertragung der Familienkassen im Bereich der Länder und Kommunen an die Bundesagentur für Arbeit.

Die Ausführungen zum Personalübergang von den Familienkassen des öffentlichen Dienstes im Bereich des Bundes gelten nicht für das Bundesverwaltungsamt.

VII. Befristung; Evaluation

Die Sonderzuständigkeit der Familienkassen des öffentlichen Dienstes im Bereich des Bundes entfällt endgültig. Die Regelung ist daher für eine Befristung ungeeignet.

Die Erfahrungen bei der Übertragung der Zuständigkeiten der Familienkassen des Bundes auf die Bundesagentur für Arbeit werden einer laufenden Evaluierung unterzogen. Der Übergangsprozess wird bereits seit Jahren im engen Austausch mit dem Bundeszentralamt für Steuern und der Bundesagentur für Arbeit vorbereitet und begleitet. Sowohl anlassbezogene als auch quartalsweise anberaumte Besprechungen finden derzeit und auch nach dem Start des Konzentrationsprozesses regelmäßig statt. Diese Besprechungen und kontinuierliche Prüfungen und

Berichte bieten hinreichend Gelegenheit zum Austausch über den Fortschritt des Prozesses und eventuellen Nachsteuerungsbedarf. Da zwischen den ersten Verzichtserklärungen und der ersten Übertragung nicht nur die diesbezüglichen organisatorischen Vorbereitungen zu treffen sind, sondern zeitgleich bereits parallele Verzichtserklärungen zu bearbeiten und eine Bearbeitungsroutine zu entwickeln sind, ist für das Jahr 2017 vorgesehen, die gewonnenen Erkenntnisse intern zu würdigen und in eine Weiterentwicklung des Prozesses und die dazugehörigen Dienstanweisungen einzubringen. Ein erster nach außen gerichteter Sachstandsbericht wird erst nach Ende des ersten operativen Jahres – also frühestens Mitte 2018, aber lange vor dem für 2021 in Aussicht genommenen Abschluss des Konzentrationsprozesses für die Familienkassen des Bundes in Betracht kommen. Das Statistische Bundesamt wird voraussichtlich zwei Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes zusätzlich eine ex post Folgekostenvalidierung durchführen. Bestandteil dieser Nachmessung des Erfüllungsaufwandes wird auch die Entwicklung der Verwaltungskosten für die Bearbeitung einzelner fallgruppenspezifischer Kindergeldfälle in den verschiedenen Familienkassen des Bundes, der Länder und der Kommunen sein, aber auch die Entwicklung der mittelfristigen Kosteneinsparungen durch die Familienkassenkonzentration.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Einkommensteuergesetzes)

Zu Nummer 1

§ 68 Absatz 4

Der Kommunikation zwischen den Familienkassen der Bundesagentur für Arbeit bzw. dem Bundesverwaltungsamt und den Besoldungsstellen des öffentlichen Dienstes nach § 68 Absatz 4 des Einkommensteuergesetzes kommt zukünftig hohe praktische Bedeutung zu, da Besoldungsbestandteile wie z. B. der Familienzuschlag nach den §§ 39 und 40 des Bundesbesoldungsgesetzes und auch andere Leistungen direkt an den Kindergeldbezug anknüpfen. Die Bundesagentur für Arbeit erhält den Auftrag, den Informationsaustausch mit den Bezügestellen des Bundes auszubauen und diesen die benötigten Daten zum elektronischen Abruf zur Verfügung zu stellen. Für die in Absatz 4 geregelte Ausnahme von der Verpflichtung zur Wahrung des Steuergeheimnisses (§ 30 der Abgabenordnung) wird auch die Übermittlung des für die Kindergeldzahlung maßgebenden Sachverhalts im Wege automatisierter Abrufverfahren zugelassen. Die genannten Stellen werden dadurch in die Lage versetzt, für die zutreffende Festsetzung der Bezüge von Beamten und Versorgungsempfängern, bei denen Kinder zu berücksichtigen sind, automatisiert abzurufen, ob Kindergeld nach dem Einkommensteuergesetz zusteht oder nicht zusteht. Hierdurch wird gewährleistet, dass die für den Familienzuschlag nach § 39 Absatz 1 Satz 1 i. V. m. § 40 des Bundesbesoldungsgesetzes erforderliche Information über das Kindergeld zeitnah zur Verfügung steht. Die Regelung führt zur Modernisierung des Informationsaustauschs zwischen Familienkasse und Besoldungsstelle. Auf Anfragen in Papierform wird dann weitestgehend verzichtet werden können.

Satz 2 ermächtigt das Bundesministerium der Finanzen, die technischen und materiellen Voraussetzungen für den automatisierten Abruf nach Satz 1 durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, festzulegen.

Zu Nummer 2

§ 72 Absatz 1

Die bisherige gesetzliche Regelung enthält abweichend von der Generalzuständigkeit der Familienkassen der Bundesagentur für Arbeit (§ 5 Absatz 1 Nummer 11 des Finanzverwaltungsgesetzes) eine besondere Zuständigkeit der öffentlich-rechtlichen Arbeitgeber für die Bearbeitung der Kindergeldfälle für ihre jeweiligen Bediensteten. Diese Sonderzuständigkeit hat zu einer unübersichtlichen Zahl von kleinen und kleinsten Familienkassen mit oftmals weniger als zehn Kindergeldberechtigten geführt und sich insgesamt nicht bewährt. Sie wird deshalb auf Bundesebene mit Ablauf des Jahres 2021 beendet. Bereits vor Beendigung der Sonderzuständigkeit können auf Bundesebene Körperschaften, Anstalten oder Stiftungen des öffentlichen Rechts, die als öffentliche Arbeitgeber das Kindergeld für ihre jeweiligen Bediensteten festsetzen und auszahlen, auf ihre Sonderzuständigkeit verzichten oder ihre Aufgabe als Familienkasse auf das Bundesverwaltungsamt übertragen. Der Verzicht hat zur Folge, dass zu dem vom Bundeszentralamt für Steuern festgestellten Zeitpunkt für die Bediensteten dieses öffentlich-rechtlichen Arbeitgebers des Bundes die allgemeine Zuständigkeit der Familienkassen der Bundesagentur für Arbeit

eintritt. Behörden, Körperschaften, Anstalten oder Stiftungen des öffentlichen Rechts im Bereich des Bundes können auch – wie bisher schon – das Bundesverwaltungsamt im Wege einer Verwaltungsvereinbarung mit der Festsetzung und Auszahlung des Kindergeldes beauftragen. Auf Landes- und kommunaler Ebene können Körperschaften, Anstalten oder Stiftungen des öffentlichen Rechts, die als öffentliche Arbeitgeber das Kindergeld für ihre jeweiligen Bediensteten festsetzen und auszahlen, ebenfalls auf ihre Sonderzuständigkeit verzichten. Daneben besteht die Möglichkeit der Übertragung der Aufgabe der Kindergeldbearbeitung auf eine Landesfamilienkasse unverändert fort.

Der Verzicht wird gegenüber dem Bundeszentralamt für Steuern schriftlich oder elektronisch angezeigt; er löst ein Übergabeverfahren aus, in dem zwischen abgebender und übernehmender Stelle unter Aufsicht des Bundeszentralamts für Steuern ein Übergabetermin vereinbart wird. Die Verfahrensabläufe werden im Detail in einer Verwaltungsanweisung des Bundeszentralamtes für Steuern gegenüber den Familienkassen festgelegt, um über eine Standardisierung und Vereinheitlichung von Prozessen Verfahrenssicherheit für den Übergangsmechanismus zu gewährleisten. Auch über die Art und Weise der Aufgabenübertragung auf die Bundesagentur für Arbeit wird den abgebenden Familienkassen eine weitgehende Mitwirkungsmöglichkeit eingeräumt. Alle Übergänge werden vom Bundeszentralamt für Steuern koordiniert und überwacht. Ein Steuerungsinstrument erhält das Bundeszentralamt für Steuern dadurch, dass der Verzicht erst mit der Bestätigung durch das Bundeszentralamt wirksam wird. Vorgesehen ist, dass das Bundeszentralamt für Steuern die Übergabe der Kindergeldfälle einer Familienkasse an die Bundesagentur für Arbeit erst dann freigeben wird, wenn organisatorisch und operativ gewährleistet werden kann, dass die Auszahlung des Kindergeldes und die verwaltungsseitige Betreuung der Bediensteten sichergestellt ist. Voraussetzung hierfür ist, dass ausreichend finanzielle Mittel zur Verfügung stehen, um den Verwaltungsaufwand der Bundesagentur für Arbeit zu vergüten.

Zum Abschluss des Verfahrens stellt das Bundeszentralamt für Steuern das Datum der Beendigung der Sonderzuständigkeit für die Festsetzung und Zahlung des Kindergeldes fest, so dass anschließend wegen der bestehenden allgemeinen Zuständigkeit nach § 5 Absatz 1 Nummer 11 des Finanzverwaltungsgesetzes die Familienkassen der Bundesagentur für Arbeit die Kindergeldbearbeitung der betroffenen Bediensteten fortführen. Die Bediensteten werden von dem Beginn und dem Abschluss des Übergabeverfahrens rechtzeitig in Kenntnis gesetzt. Zur Schaffung von Transparenz und Rechtssicherheit werden vom Bundeszentralamt für Steuern zeitnah im Bundessteuerblatt die Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts mit Namen und Anschrift, deren besondere Zuständigkeit für die Festsetzung und Auszahlung des Kindergeldes endet, sowie das Datum der Beendigung der Zuständigkeit veröffentlicht.

Im Wege der Fachaufsicht wirkt das Bundeszentralamt für Steuern darauf hin, dass beim Bund die Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts zeitnah einen Verzicht nach Absatz 1 ausüben. Die Sonderzuständigkeit der öffentlichen-rechtlichen Arbeitgeber des Bundes für die Festsetzung und Auszahlung des Kindergeldes endet spätestens mit Ablauf des 31. Dezember 2021 (siehe Begründung zu Artikel 3 Nummer 2 Buchstabe d). Danach werden im Bereich des Bundes nur noch die Familienkassen der Bundesagentur für Arbeit, des Bundesverwaltungsamtes und des Bundesnachrichtendienstes bestehen.

Öffentliche Arbeitgeber, die die Aufgabe der Kindergeldbearbeitung auf eine Bundes- oder Landesfamilienkasse im Sinne des § 5 Absatz 1 Nummer 11 Satz 6 bis 9 des Finanzverwaltungsgesetzes übertragen haben, können dem Bundeszentralamt für Steuern zwar anzeigen, dass sie künftig auf die Zuständigkeit verzichten möchten, der Verzicht kann jedoch wirksam nur durch die Bundes- oder Landesfamilienkasse erklärt werden. Die Bundes- oder Landesfamilienkasse hat mit der Verzichtserklärung gegenüber dem Bundeszentralamt für Steuern anzugeben, dass zuvor ein Einvernehmen über die Aufgabenübertragung mit der sie beauftragenden Körperschaft hergestellt wurde. Diese Regelung soll sicherstellen, dass die Kindergeldfälle der Bundes- oder Landesfamilienkassen in einem geordneten und wirtschaftlichen Verfahren übertragen werden können.

Die Vergabe eines als Familienkassenschlüssel bezeichneten Identifikationsmerkmals dient der Authentifizierung und Registrierung der Familienkassen des öffentlichen Dienstes beim Bundeszentralamt für Steuern, dem die Fachaufsicht über die Familienkassen obliegt. Die Maßnahme dient der vollständigen Erfassung aller Familienkassen. Hierdurch wird auch sichergestellt, dass keine unbefugte Stelle Zugriff auf die beim Bundeszentralamt für Steuern nach § 139b der Abgabenordnung gespeicherten Daten hat und Absetzungen bei der Lohnsteuer-Anmeldung vornimmt (siehe Begründung zu Artikel 2). Zudem erleichtert die Verwendung des Familienkassenschlüssels die Kommunikation unter den am Familienleistungsausgleich beteiligten Finanzbehörden.

Zu Artikel 2 (Weitere Änderung des Einkommensteuergesetzes)§ 72 Absatz 7 Satz 2

Die Familienkassen des öffentlichen Dienstes refinanzieren die Auszahlung des Kindergeldes an die Berechtigten, indem sie bei der Lohnsteuer-Anmeldung das ausgezahlte Kindergeld von der Summe der einzubehaltenden Lohnsteuer absetzen. Das Verfahren ist missbrauchsanfällig. Es kann weder vom Bundeszentralamt für Steuern noch von den für die Lohnsteuer-Anmeldung zuständigen Finanzämtern kontrolliert werden, ob nur solche Arbeitgeber Eintragungen zum Kindergeld vornehmen und damit ihre Lohnsteuerlast mindern, die als „Familienkasse“ dazu berechtigt sind. Künftig kann eine Absetzung des Kindergeldes im Lohnsteuer-Anmeldeverfahren nur noch dann erfolgen, wenn der Arbeitgeber sich durch die Verwendung eines vom Bundeszentralamt für Steuern vergebenen Identifikationsmerkmals (Familienkassenschlüssel) authentifiziert. Bei der Absetzung ist jeweils der Familienkassenschlüssel der festsetzenden Familienkasse zu verwenden, auch wenn eine andere Familienkasse das Kindergeld tatsächlich auszahlt.

Zu Artikel 3 (Weitere Änderung des Einkommensteuergesetzes)**Zu Nummer 1**§ 72 Absatz 2 – aufgehoben –

Die Sonderzuständigkeit der Deutschen Post AG, der Deutschen Postbank AG und der Deutschen Telekom AG wird beendet. Nach der Privatisierung der früheren Deutschen Bundespost durch die Errichtung der Post-Aktiengesellschaften wurde deren Zuständigkeit für die Festsetzung und Auszahlung des Kindergeldes für die bei ihnen beschäftigten Beamten und Versorgungsempfänger neu begründet. Für die Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen der genannten Post-Nachfolgeunternehmen sind hingegen seit deren Errichtung bereits nach geltendem Recht die Familienkassen der Bundesagentur für Arbeit zuständig. Die Zuständigkeit soll für beide Beschäftigtengruppen angeglichen werden. Die vorgesehene Zuständigkeitsänderung bei den Beamten ist unproblematisch, da die Bearbeitung des Kindergeldes ohnehin organisatorisch von der Besoldungsbearbeitung zu trennen ist. Die Post-Nachfolgeunternehmen sind zur Ausübung dieser Aufgabe nicht weiter heranzuziehen. Gleichzeitig werden die genannten Unternehmen von der Aufgabe entlastet.

Zu Nummer 2§ 72 Absatz 3**Zu Buchstabe a bis c**§ 72 Absatz 3 Nummer 1 und 2

Es handelt sich um redaktionelle Anpassungen infolge der Einfügung der neuen Nummer 3.

Zu Buchstabe d§ 72 Absatz 3 Nummer 3 – neu –

Die bisher in § 72 des Einkommensteuergesetzes geregelte gesetzliche Sonderzuständigkeit des jeweiligen Arbeitgebers für die Kindergeldbearbeitung der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes fällt mit Ablauf des 31. Dezember 2021 für den Bereich des Bundes weg. Die Kindergeldbearbeitung für die Beschäftigten des Bundes wird dann – mit Ausnahme der Angehörigen der Nachrichtendienste des Bundes (Bundesamt für Verfassungsschutz, Bundesnachrichtendienst und Militärischer Abschirmdienst; siehe Artikel 5) – nur noch bei der Bundesagentur für Arbeit erledigt, es sei denn, dass einzelne Behörden, Körperschaften, Anstalten oder Stiftungen des öffentlichen Rechts im Bereich des Bundes das Bundesverwaltungsamt vertraglich mit der Übernahme der Aufgabe betraut haben.

Die Regelung vereinfacht die Zuständigkeitsregelungen für die Kindergeldbearbeitung und führt im Bereich des Bundes zu einer vollständigen Konzentration der Aufgabe „Familienkasse“ bei den Familienkassen der Bundesagentur für Arbeit und des Bundesverwaltungsamtes.

Zu Nummer 3§ 72 Absatz 4

Es handelt sich um Folgeanpassungen zur Aufhebung des Absatzes 2.

Zu Nummer 4§ 72 Absatz 8 Satz 3 – neu –

Nach § 72 Absatz 8 erfolgt die Bearbeitung von Kindergeldansprüchen, bei denen zwischen- und überstaatliche Rechtsvorschriften anzuwenden sind, grundsätzlich durch die Familienkassen der Bundesagentur für Arbeit. Die neue Regelung berücksichtigt die besonderen Bedürfnisse und das Schutzinteresse der Beschäftigten der Nachrichtendienste des Bundes (Bundesamt für Verfassungsschutz, Bundesnachrichtendienst und Militärischer Abschirmdienst), indem die Verwaltung des Kindergeldes dieser Beschäftigten beim Dienstherrn verbleibt, auch wenn über- und zwischenstaatliche Rechtsvorschriften anzuwenden sind.

Zu Artikel 4 (Änderung des Finanzverwaltungsgesetzes)**Zu Nummer 1**§ 5 Absatz 1 Nummer 11 Satz 5 – neu –

Wegen der für Besoldungs- und Versorgungsempfänger des öffentlichen Dienstes geltenden rechtlichen Besonderheiten müssen nach der Aufgabenübertragung der Kindergeldbearbeitung auf die Bundesagentur für Arbeit zentrale Ansprechpartner zur Verfügung stehen. Diese wirken darauf hin, dass die bestehende Servicequalität im Zusammenhang mit den Besoldungsbestandteilen beibehalten wird und Vergleichsmittelungen und Anfragen zum Kindergeldanspruch an die Bundesagentur für Arbeit zeitnah bearbeitet werden.

Zu Nummer 2§ 5 Absatz 1 Nummer 11 Satz 12 – neu –

Die Familienkassen des öffentlichen Dienstes erhalten zur Authentifizierung und Registrierung nach der neuen Regelung in § 72 Absatz 1 und 7 des Einkommensteuergesetzes (siehe Begründung zu Artikel 1) ein vom Bundeszentralamt für Steuern vergebenes Identifikationsmerkmal (Familienkassenschlüssel). Diese Regelung wird für das Finanzverwaltungsgesetz übernommen und gilt somit auch für die Bundesagentur für Arbeit.

Das Bundeszentralamt für Steuern übt die Fachaufsicht über sämtliche Familienkassen aus. Mit der Veröffentlichung der Liste der mittels Familienkassenschlüssel authentifizierten Familienkassen wird festgestellt, welche Körperschaften, Anstalten und Stiftungen berechtigt sind, Kindergeld festzusetzen und auszuzahlen. Für den Bereich des öffentlichen Dienstes ergibt sich aus der Liste, welche Körperschaften, Anstalten und Stiftungen nach § 72 Absatz 7 des Einkommensteuergesetzes berechtigt sind, ausgezahltes Kindergeld bei der Lohnsteuer-Anmeldung abzusetzen.

Zu Artikel 5 (Weitere Änderung des Finanzverwaltungsgesetzes)§ 5 Absatz 1 Nummer 11 Satz 6 – neu –

Das Bundesministerium der Finanzen wird zusätzlich zur bisherigen Regelung ermächtigt, für die Angehörigen der Nachrichtendienste des Bundes eine zentrale Familienkasse einzurichten, um zu gewährleisten, dass die besonderen Bedürfnisse und das Schutzinteresse der Beschäftigten des Nachrichtendienstes berücksichtigt werden.

Die bisherige Regelung, mit der das Bundesministerium der Finanzen ermächtigt wurde, für den Bereich des Bundes zentrale Familienkassen (Bundesfamilienkassen) einzurichten, die auch Aufgaben im Auftrag der mittelbaren Verwaltung wahrnehmen können, bleibt bestehen, soweit sie das Bundesverwaltungsamt betrifft.

Zu Artikel 6 (Änderung des Gesetzes über Steuerstatistiken)**Zu Nummer 1**§ 4 Absatz 1

Wegen der Streichung des Absatzes 3 ist eine Differenzierung zwischen Familienkassen und öffentlichen Arbeitgebern entbehrlich.

Zu Nummer 2§ 4 Absatz 2

Die Möglichkeit, Kindergeld durch privatrechtliche Arbeitgeber auszuzahlen, ist 1999 weggefallen. Die Vorschrift wird nunmehr entsprechend bereinigt. Zugleich erfolgt eine Nummerierung der Erhebungsmerkmale der Kindergeldstatistik.

Zu Nummer 3§ 4 Absatz 3 – aufgehoben –

Absatz 3 bestimmt abweichend von Absatz 2, dass Familienkassen des öffentlichen Dienstes andere Erhebungsmerkmale melden als die Familienkasse der Bundesagentur für Arbeit. Die Aufhebung dieser Sondervorschrift soll gewährleisten, dass eine vollständige und einheitliche Geschäftsstatistik über Kindergeldberechtigte und deren Kinder erstellt werden kann. Alle Familienkassen haben fortan dieselben Erhebungsmerkmale an das Bundeszentralamt für Steuern zu übermitteln.

Zu Nummer 4 und Nummer 5§ 4 Absatz 3 – neu – und 4 – neu –

Es handelt sich um Folgeanpassungen zur Aufhebung des bisherigen Absatzes 3.

Zu Artikel 7 (Aufhebung der Familienkassenzuständigkeitsverordnung)

Durch die Umstrukturierung der Familienkassen der Bundesagentur für Arbeit zum 1. Mai 2013 und die damit verbundenen organisatorischen Änderungen ist eine Zuständigkeitsregelung für Ermittlungsverfahren bei dem Verdacht einer Steuerstraftat, für die Verfolgung und Ahndung von Steuerordnungswidrigkeiten sowie für die Erhebung und Vollstreckung von Geldbußen wegen Steuerordnungswidrigkeiten im Zusammenhang mit der Festsetzung von Kindergeld nicht mehr erforderlich. Jede Familienkasse der Bundesagentur für Arbeit bearbeitet die in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Bußgeld- und Strafsachen selbst.

Zu Artikel 8 (Aufhebung der Bundesfamilienkassenverordnung)

Da die Familienkassen des Bundes bei der Bundesagentur für Arbeit konzentriert werden und das Bundesverwaltungsamt im Vertragswege ebenfalls von einzelnen Familienkassen des Bundes die Kindergeldbearbeitung übernehmen kann, ist diese Verordnung, mit der beim Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen (BADV) eine Bundesfamilienkasse eingerichtet wurde, zukünftig nicht mehr erforderlich.

Zu Artikel 9 (Inkrafttreten)

Artikel 9 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Zu Absatz 1

Absatz 1 bestimmt, dass das vorliegende Änderungsgesetz grundsätzlich am Tag nach der Verkündung in Kraft tritt.

Zu Absatz 2

Absatz 2 bestimmt, dass die Regelungen zur Absetzung des Kindergeldes im Lohnsteuer-Anmeldeverfahren am 1. Januar 2019 in Kraft treten, um die erforderlichen Anpassungen im Lohnsteuer-Anmeldeverfahren zu ermöglichen. Ebenso treten die Regelungen zur Änderung des Gesetzes über Steuerstatistiken am 1. Januar 2019 in Kraft, um den Familienkassen die erforderliche Anpassung an die geänderten Erhebungsmerkmale der Geschäftsstatistik in organisatorischer und automationstechnischer Hinsicht zu ermöglichen.

Zu Absatz 3

Absatz 3 bestimmt, dass die Änderungen zur besonderen Zuständigkeit der öffentlich-rechtlichen Arbeitgeber im Bereich des Bundes sowie der privatrechtlichen Nachfolgeunternehmen der Deutschen Bundespost für die Bearbeitung des Kindergeldes am 1. Januar 2022 in Kraft treten. Im Zeitraum zwischen dem Inkrafttreten nach Absatz 1 (Tag nach der Verkündung) und dem Inkrafttreten nach Absatz 2 (1. Januar 2022) können die genannten

Arbeitgeber von der Option Gebrauch machen, gegenüber dem Bundeszentralamt für Steuern auf ihre Sonderzuständigkeit zu verzichten oder die Aufgabe als Familienkasse im Vertragswege von dem Bundesverwaltungsamt erledigen zu lassen.

Mit Beendigung der besonderen Zuständigkeit der öffentlich-rechtlichen Arbeitgeber im Bereich des Bundes wird die Bundesfamilienkassenverordnung aufgehoben sowie die entsprechende Ermächtigung im Finanzverwaltungsgesetz dahingehend geändert, dass operativ nur noch das Bundesverwaltungsamt und der Bundesnachrichtendienst als Bundesfamilienkassen bestehen bleiben.

Anlage 2

Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Abs. 1 NKRG**Entwurf eines Gesetzes zur Beendigung der Sonderzuständigkeit der Familienkassen des öffentlichen Dienstes im Bereich des Bundes (NKR-Nr. 3311)**

Der Nationale Normenkontrollrat hat den Entwurf des oben genannten Regelungsvorhabens geprüft.

I. Zusammenfassung

Verwaltung Jährlicher Erfüllungsaufwand für die Familienkassenkonzentration beim Bundeszentralamt für Steuern bei der Bundesagentur für Arbeit beim Bundesverwaltungsamt und den übrigen Familienkassen des Bundes	rund 0,3 Mio. Euro rund 1,4 Mio. Euro im Jahr 2017; der Erfüllungsaufwand steigt sukzessive auf rund 7,6 Mio. Euro im Jahr 2022 an jeweils rund 0,7 Mio. Euro im Jahr 2017; der Erfüllungsaufwand steigt sukzessive auf jeweils rund 3,5 Mio. Euro ab 2021 an
Reduzierung des jährlichen Erfüllungsaufwandes durch die Familienkassenkonzentration	Die mittelfristig entstehende jährliche Kostensparnis beträgt mindestens 8,5 Mio. Euro. Pro übertragenen Kindergeldfall kann durchschnittlich 20 Euro pro Jahr an Verwaltungskosten eingespart werden.
Einmaliger Erfüllungsaufwand für die Familienkassenkonzentration	rund 25,1 Mio. Euro
Einmaliger Erfüllungsaufwand für die Einführung des Familienkassenschlüssels	rund 1 Mio. Euro
Einmaliger Erfüllungsaufwand durch die Änderung des Steuerstatistikgesetzes	rund 2,1 Mio. Euro
Jährlicher Erfüllungsaufwand durch die Änderung des Steuerstatistikgesetzes	ab 2020 rund 1,2 Mio. Euro
Wirtschaft sowie Bürger Erfüllungsaufwand:	keine Auswirkungen
Alternativen	Als Alternative käme auch die Konzentration der Familienkassen bei den Finanzämtern in Betracht.

Evaluierung	Die Erfahrungen bei der Übertragung der Zuständigkeiten der Familienkassen des Bundes auf die Bundesagentur für Arbeit werden einer laufenden Evaluierung unterzogen. Zugleich wird es einen ersten nach außen gerichteten Sachstandsbericht Mitte 2018 geben.
<p>Der Nationale Normenkontrollrat (NKR) begrüßt die Konzentration der Familienkassen. Eine solche Maßnahme hatte der Bundesrechnungshof schon vor Jahren mehrmals angemahnt. Allerdings hat der NKR bei diesem Gesetzentwurf hinsichtlich der Aufrechterhaltung von zwei Familienkassen grundsätzliche Bedenken. So soll es nach der Konsolidierung von über 8.000 Familienkassen des öffentlichen Dienstes weiterhin eine Familienkasse bei der Bundesagentur für Arbeit (BA) und eine beim Bundesverwaltungsamt (BVA) geben. Trotz intensiver Prüfung und zusätzlichen Gesprächen ist für den NKR kein fachlicher Grund zu erkennen, warum neben der BA auch das BVA als weitere Behörde mit der Wahrnehmung dieser Aufgabe betraut bleibt. Aus Sicht des NKR bleibt somit im Ergebnis die Beendigung der Sonderzuständigkeit der Familienkassen mit den zwei fortbestehenden Familienkassen bei der BA und dem BVA unvollständig. Entsprechende Effizienzgewinne bleiben in Teilen ungenutzt.</p> <p>Vor dem Hintergrund der mit der Familienkassenkonzentration verbundenen mittelfristigen Einsparungen misst der Nationale Normenkontrollrat der ex-post Kostenfolgenvalidierung des Statistischen Bundesamtes eine hohe Bedeutung zu. Der Nationale Normenkontrollrat geht davon aus, dass die dort gewonnenen Ergebnisse zeitnah für den weiteren Prozess der Familienkassenkonzentration genutzt werden.</p>	

II. Im Einzelnen

II. 1 Inhalt des Regelungsvorhabens

In Deutschland wurden 2014 für mehr als 16 Mio. Kinder über 38 Mrd. Euro Kindergeld gezahlt. Neben den 14 Familienkassen der BA, die das Kindergeld für rund 87% aller Kinder in Deutschland bearbeiten, gibt es derzeit noch über 8.000 Familienkassen des öffentlichen Dienstes für die übrigen 13% (Kinder von öffentlich Bediensteten).

Mit dem Gesetz zur Beendigung der Sonderzuständigkeit der Familienkassen des öffentlichen Dienstes im Bereich des Bundes erfolgt ein weiterer Schritt zur strukturellen Reform der Zuständigkeiten der Familienkassen des öffentlichen Dienstes. Das Gesetz regelt den Übergang der Zuständigkeit der Familienkassen des öffentlichen Dienstes für den Bereich des Bundes auf die Bundesagentur für Arbeit (BA) und das Bundesverwaltungsamt (BVA). Grund dafür ist, dass in 80 Prozent der Familienkassen des öffentlichen Dienstes wegen der geringen Fallzahlen Standardisierungen der Arbeitsabläufe und damit die Erreichung von Mindeststandards bei der Qualität nicht möglich sind. Bei der Bearbeitung des Kindergeldes existiert keine bundesweit einheitliche und verbindliche IT-Landschaft. Ein automationsgestützter, fortlaufender Abgleich zwischen den Familienkassen der Bundesagentur für Arbeit und den Familienkassen des öffentlichen Dienstes sowie der Familienkassen des öffentlichen Dienstes untereinander ist daher nicht möglich. Da die Kindergelddaten nicht zentral gespeichert und abrufbar sind, können schon strukturell bedingt im Bereich der Familienkassen des öffentlichen Dienstes Doppelzahlungen beim Kindergeld nicht ausgeschlossen werden. Im Ergebnis besteht angesichts der zersplitterten Struktur der Familienkassenlandschaft in Deutschland dringender Reformbedarf.

Die Familienkassen des öffentlichen Dienstes refinanzieren sich durch die Auszahlung des Kindergeldes an die Berechtigten, indem sie bei der Lohnsteuer-Anmeldung das ausgezahlte Kindergeld von der Summe der einzubehaltenden Lohnsteuer absetzen. Derzeit ist nicht bekannt, wie viele und welche Stellen Aufgaben als Familienkassen des öffentlichen Dienstes wahrnehmen. Dazu sollen nun alle Familienkassen vom Bundeszentralamt für Steuern mittels

eines als Familienkassenschlüssel bezeichneten Identifikationsmerkmals erfasst werden.

Zudem wird die Kindergeldstatistik durch Änderung des Gesetzes über Steuerstatistiken vereinheitlicht. Nach dem Gesetz über Steuerstatistiken übermitteln die Familienkassen des öffentlichen Dienstes andere Erhebungsmerkmale als die Familienkassen der Bundesagentur für Arbeit. Auf Grund dieser Sonderregelung für öffentliche Arbeitgeber kann das Bundeszentralamt für Steuern keine einheitliche Geschäftsstatistik erstellen, die unter anderem die Grundlage für die Haushaltsplanung bildet. Die Änderung des Gesetzes über Steuerstatistiken vereinheitlicht die zu erfassenden Erhebungsmerkmale, wodurch sich die Geschäftsstatistik des Bundeszentralamts für Steuern verbessert.

II. 2 Erfüllungsaufwand

Erfüllungsaufwand für die Verwaltung

Konzentration der Familienkassen

Für die Konzentration der Familienkassen entsteht insgesamt ein Umstellungsaufwand von rund 25,125 Mio. Euro. So entsteht einmaliger Erfüllungsaufwand bei der Bundesagentur für Arbeit von rund 22,25 Mio. Euro, beim Bundesverwaltungsamt von 1 Mio. Euro und den übrigen Familienkassen des Bundes von 1 Mio. Euro. Bei den Familienkassen der Länder und Kommunen entsteht einmaliger Erfüllungsaufwand von 0,875 Mio. Euro.

Die Fallpauschale für die Kindergeldbearbeitung betrug beispielsweise bei der Bundesagentur für Arbeit im Jahr 2015 14,22 Euro pro Kind pro Jahr. Die Fallpauschale wird sukzessive auf 16,05 Euro im Jahr 2020 ansteigen. Durch die Übernahme der Kindergeldfälle durch die Bundesagentur für Arbeit wird der jährliche Erfüllungsaufwand dort von rund 1,4 Mio. Euro im Jahr 2017 sukzessive auf rund 7,6 Mio. Euro im Jahr 2022 ansteigen. Auch beim Bundesverwaltungsamt und den übrigen Familienkassen des Bundes wird der jährliche Erfüllungsaufwand von jeweils rund 0,7 Mio. Euro im Jahr 2017 sukzessive auf jeweils rund 3,5 Mio. Euro ab 2021 ansteigen. Zusätzlich fällt jährlicher Erfüllungsaufwand beim Bundeszentralamt für Steuern in Höhe von rund 0,3 Mio. Euro an.

Diesem entstehenden Erfüllungsaufwand steht ein sinkender Erfüllungsaufwand bei den öffentlichen Arbeitgebern des Bundes gegenüber (Wegfall der Aufgabe). Die mittelfristigen Einsparungen beim Erfüllungsaufwand werden auf mindestens 8,5 Mio. Euro jährlich geschätzt. Hierbei wird von Seiten des Ressorts davon ausgegangen, dass für jeden an die Familienkassen der Bundesagentur für Arbeit übertragenen Kindergeldfall perspektivisch Verwaltungskosten in Höhe von durchschnittlich 20 Euro eingespart werden können.

Der Nationale Normenkontrollrat erkennt an, dass die Personal- und Sachkosten der Familienkassen des öffentlichen Dienstes wegen der Vielzahl und der unterschiedlichen Größen und Organisationsformen nur für einen konkreten Einzelfall bezifferbar sind. Nach Auskunft des Bundesministeriums der Finanzen belaufen sich die Kosten beispielsweise für die Familienkasse der Deutschen Rentenversicherung Bund auf 105 Euro pro Kind im Jahr oder bei der Familienkasse DRV Knappschaft Bahn See auf 75 Euro pro Kind im Jahr.

Der Bundesrechnungshof stellte in seiner Unterrichtung an den Deutschen Bundestag 2007 fest, dass durch die Konzentration der rund 12.000 Familienkassen des öffentlichen Dienstes auf Bundes- und Landesebene sich Personal- und Sachausgaben von geschätzten rund 100 Mio. Euro einsparen ließen. Der Bundesrechnungshof fordert daher die Zersplitterung der Familienkassen des öffentlichen Dienstes baldmöglichst zu beenden.

In seiner Unterrichtung an den Deutschen Bundestag zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

des Bundes konstatierte der BRH 2009 doppelte Kindergeldzahlungen im erheblichen Umfang. Der BRH stellte in 740 Fällen fest, dass einerseits Familienkassen des öffentlichen Dienstes und andererseits Familienkassen der BA Kindergeld für dasselbe Kind festsetzten und zahlte. Dadurch entstanden Überzahlungen von mehr als 8 Mio. Euro. Durch Bearbeitungsfehler in 566 Fällen wurden bei der BA rund 1,3 Mio. Euro überzahlt. Dies waren regelmäßig Fälle, in denen der Kindergeldberechtigte von einer zuständigen Familienkasse in den Zuständigkeitsbereich einer anderen Familienkasse der BA umzog. Die Überzahlungen betragen insgesamt mehr als 9 Mio. Euro. Der BRH empfahl für geeignete IT-Verfahren und Kontrollsysteme zu sorgen. Zudem sollten die Beschäftigten in den Familienkassen besser geschult werden. Der BRH unterstützt die Einschätzung des BMF, dass die Konzentration der Familienkassen des öffentlichen Dienstes nachhaltig zur Steigerung der Arbeitsqualität und zur Erleichterung der Fachaufsicht beiträgt.

In der Pressemitteilung vom 17. April 2012 mahnte der Bunderechnungshof erneut den dringenden Handlungsbedarf zur drastischen Reduzierung der Zahl der Familienkassen an. 2010 wurden von 8.500 Familienkassen Kindergeld in Höhe von 38,8 Mrd. Euro für 17,5 Mio. Kinder ausgezahlt. Das vom Bundesministerium der Finanzen 2007 angestrebte Ziel die ursprünglichen 16.400 Familienkassen auf 120 zu reduzieren, wurde aus Sicht des Bundesrechnungshofes verfehlt. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes blieben mögliche Einsparungen an Personal- und Sachausgaben bei einer Konzentration aller Familienkassen von Bund, Ländern und Gemeinden von rund 170 Mio. Euro jährlich ungenutzt.

Der NKR begrüßt die Konzentration der Familienkassen. Eine solche Maßnahme hatte der BRH schon vor Jahren mehrmals angemahnt. Allerdings hat der NKR bei diesem Gesetzentwurf hinsichtlich der Aufrechterhaltung von zwei Familienkassen grundsätzliche Bedenken. So soll es nach der Konsolidierung von über 8.000 Familienkassen des öffentlichen Dienstes weiterhin eine Familienkasse bei der Bundesagentur für Arbeit (BA) und eine beim Bundesverwaltungsamt (BVA) geben. Trotz intensiver Prüfung und zusätzlichen Gesprächen ist für den NKR kein fachlicher Grund zu erkennen, warum neben der BA auch das BVA als weitere Behörde mit der Wahrnehmung dieser Aufgabe betraut bleibt. Die doppelte Zuständigkeit verwundert umso mehr, da es doch im Koalitionsvertrag für die 18. Legislaturperiode heißt: „Wir werden die Familienkassen des Bundes bei der BA konzentrieren. Wir laden die Länder ein, im Rahmen ihrer Zuständigkeit an einer Zentralisierung mitzuwirken.“. Auch im Arbeitsprogramm der Bundesregierung zur besseren Rechtsetzung 2014 wird die „weitere Konzentration der Familienkassen bei der BA“ als Maßnahme für eine bürger- und unternehmensfreundliche Verwaltung genannt. Dem NKR überzeugt darüber hinaus auch nicht das Argument, dass das BVA mit Familienkassenangelegenheiten auch deshalb weiterhin betraut bleibt, weil das BVA weitere Zahlungsarten wie Besoldung, Entgelt und Beihilfe mit dem Kindergeld (Familienkasse) verbinden kann, da die Verbindung mit weiteren Zahlungsarten keine Besonderheit darstellt. Aus Sicht des NKR bleibt somit im Ergebnis die Beendigung der Sonderzuständigkeit der Familienkassen mit den zwei Familienkassen unvollständig. Entsprechende Effizienzgewinne bleiben in Teilen ungenutzt.

Die mittelfristigen Einsparungen von mindestens 8,5 Mio. Euro sind aus Sicht des Nationalen Normenkontrollrates vom Bundesministerium der Finanzen konservativ, jedoch nachvollziehbar und plausibel ermittelt worden. Vor dem Hintergrund der mit der Familienkassenkonzentration verbundenen mittelfristigen Einsparungen misst der Nationale Normenkontrollrat jedoch der zwei Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes vorgesehenen Nachmessung der Kostenfolgen durch das Statistische Bundesamt eine hohe Bedeutung zu.¹ Bestandteil dieser

¹ siehe auch: Bundesregierung, Statistisches Bundesamt, Nationaler Normenkontrollrat: Leitfaden zur Ermittlung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung, S. 13.

Nachmessung wird auch die Entwicklung der Verwaltungskosten für die Bearbeitung einzelner fallgruppenspezifischer Kindergeldfälle in den verschiedenen Familienkassen des Bundes, der Länder und der Kommunen sein, aber auch die Entwicklung der mittelfristigen Kosteneinsparungen durch die Familienkassenkonzentration. Somit wird es bei dieser Nachmessung auch eine Analyse dahingehend geben, inwieweit sich die Verwaltungskosten für die Bearbeitung der einzelnen fallgruppenspezifischen Kindergeldfälle bei der BA und dem BVA unterscheiden, welche Ursachen dies eventuell hat und welche rechtlichen und organisatorischen Maßnahmen hin zu einem noch effizienteren Verwaltungsvollzug unternommen werden müssten.

Einführung des Familienkassenschlüssels

Durch die Einführung des Familienkassenschlüssels entsteht bei den Familienkassen des öffentlichen Dienstes ein Umstellungsaufwand von 1 Mio. Euro.

Änderung des Steuerstatistikgesetzes

Durch die Änderung des Steuerstatistikgesetzes entsteht zusätzlicher Erfüllungsaufwand von 1 Mio. Euro. Die öffentlichen Arbeitgeber müssen zukünftig mehr Daten melden. Dies sind Daten zum Kind Geschlecht, Wohnsitzstaat, Staatsangehörigkeit und zum Kindergeldempfänger die Staatsangehörigkeit. Die Berechnung des Erfüllungsaufwandes beruht auf der Annahme, dass bei den 1.000 größten Familienkassen mit jeweils mehr als 199 Kindergeldfällen nur eine einmalige EDV-Anpassung der vorhandenen Software erforderlich ist. Bei den Familienkassen mit weniger als 200 Kindergeldfällen sind allerdings nach Einschätzung des BMF die zusätzlichen Merkmale manuell zu erheben. Der dadurch anfallende jährliche Erfüllungsaufwand wird mit bis zu 1,2 Mio. Euro (200.000 Fälle; 10 Minuten für die Datenerhebung pro Fall und einem Personalkostensatz der Verwaltungsmitarbeiter von 36,40 Euro pro Stunde) quantifiziert.

Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft sowie die Bürgerinnen und Bürger

Das Regelungsvorhaben hat keine Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand der Wirtschaft sowie der Bürgerinnen und Bürger.

II. 3 Alternativen

Eine Alternative zur derzeit gewählten Lösung könnte auch die Konzentration der Kindergeldbearbeitung bei den Finanzämtern sein. Diese sogenannte Finanzamtslösung wäre jedoch gegenüber der Kindergeldbearbeitung bei der Bundesagentur für Arbeit wirtschaftlich und organisatorisch wesentlich aufwändiger. Hinzu käme, dass die Länder eine solche Lösung mehrfach abgelehnt haben.

II. 4 Evaluation

Es ist geplant, die Erfahrungen bei der Übertragung der Zuständigkeiten der Familienkassen des Bundes einer laufenden Evaluierung zu unterziehen und die operative Umsetzung dieses Vorhabens eng zu begleiten. Zudem wird es einen nach außen gerichteter Sachstandsbericht, über dessen Modalitäten noch entschieden werden soll nach dem Ende des ersten operativen Jahres – frühestens Mitte 2018, aber lange vor dem für 2021 in Aussicht genommenen Abschluss des Konzentrationsprozesses für die Familienkassen des Bundes geben. Darüber hinaus wird das Statistische Bundesamt voraussichtlich zwei Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes zusätzlich eine ex-post Folgekostengültigkeit durchführen. Bestandteil dieser Nachmessung des Erfüllungsaufwandes wird auch die Entwicklung der Verwaltungskosten für die Bearbeitung einzelner fallgruppenspezifischer Kindergeldfälle in den verschiedenen Familienkassen des Bundes, der Länder und der Kommunen sein, aber auch die Entwicklung

der mittelfristigen Kosteneinsparungen durch die Familienkassenkonzentration.

Die Evaluation ist aus Sicht des NKR entscheidend für die erfolgreiche operative Umsetzung des Vorhabens. So können die gewonnenen Erkenntnisse zeitnah in die Weiterentwicklung des Konzentrationsprozesses eingebracht werden.

II.6E-Government

Der NKR begrüßt, dass der Einsatz von elektronischer Kommunikations- und Informationstechnik im Rahmen der operativen Umsetzung des Regelungsvorhabens konsequent umgesetzt wird. So bietet beispielsweise die Bundesagentur für Arbeit zur Übergabe der Kindergelddaten der Familienkassen des öffentlichen Dienstes eine Datenschnittstelle und ein web-basiertes Formular an. Auch für den Bürger sind Verbesserungen zu erwarten. So ermöglicht die Bundesagentur bereits heute eine serviceorientierte Antragstellung des Kindergeldes über das Internet.

Dr. Ludewig
Vorsitzender

Funke
Berichtersteller

Anlage 3

Stellungnahme der Bundesregierung zur Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrats

Die Bundesregierung nimmt die Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrats (NKR) zum Entwurf eines Gesetzes zur Beendigung der Sonderzuständigkeit der Familienkassen des öffentlichen Dienstes im Bereich des Bundes zur Kenntnis.

Soweit der NKR hinsichtlich der Aufrechterhaltung von zwei Familienkassen grundsätzliche Bedenken äußert und bemängelt, dass es nach der Konsolidierung der Familienkassen des öffentlichen Dienstes im Bereich des Bundes weiterhin eine Familienkasse bei der Bundesagentur für Arbeit und eine beim Bundesverwaltungsamt geben soll, teilt die Bundesregierung nicht die Schlussfolgerung, dass die Beendigung der Sonderzuständigkeit der Familienkassen unvollständig und entsprechende Effizienzgewinne in Teilen ungenutzt bleiben.

In der Abstimmung des Gesetzentwurfs hat sich die zu beschließende Regelung unter Berücksichtigung aller von den Ressorts vorgetragenen Belange als konsensfähig erwiesen. Da mit dem vorliegenden Gesetzentwurf zunächst die Beendigung der Sonderzuständigkeit eingeleitet werden soll, sprechen aus Sicht der Bundesregierung keine Gründe dagegen, die angestrebte Reform unter Beibehaltung einer Bundesfamilienkasse des öffentlichen Dienstes neben den Familienkassen der Bundesagentur zu beginnen.

Die Beibehaltung der Familienkasse im Bundesverwaltungsamt ist wegen der dortigen Expertise bei der Verbindung zwischen Kindergeld und Besoldung auch sachgerecht. Schließlich ermöglicht das Bestehenbleiben der Bundesfamilienkasse des öffentlichen Dienstes auch einen Vergleich der Bearbeitungsabläufe in den verschiedenen Strukturen, der eine weitere Verbesserung der Kindergeldbearbeitung ermöglicht.

Die Bundesregierung weist darauf hin, dass der vorliegende Gesetzentwurf das Angebot an die öffentlichen Arbeitgeber von Ländern und Kommunen beinhaltet, sich an der Familienkassenreform zu beteiligen. Auch für den Bereich der Länder und Kommunen ist zu erwarten, dass eine vollständige Konzentration bei der Familienkasse der Bundesagentur für Arbeit nicht unmittelbar erreicht werden wird, sondern daneben alternativ auch zentrale Landesfamilienkassen bestehen bleiben. Insoweit würde die Struktur auf Bundesebene mit den Familienkassen der Bundesagentur für Arbeit und einer zentralen Bundesfamilienkasse der Struktur bei den Ländern entsprechen.

Anlage 4

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 947. Sitzung am 8. Juli 2016 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zum Gesetzentwurf insgesamt

- a) Der Bundesrat begrüßt die Zielrichtung des vorgelegten Gesetzentwurfs. Eine Konzentration der Zuständigkeit für die Festsetzung und Auszahlung von Kindergeld dient der Effizienz und Transparenz des Verfahrens. Somit trägt der Gesetzentwurf dazu bei, dass das Kindergeld für die Berechtigten leichter zugänglich wird. Dies erscheint besonders vor dem Hintergrund wichtig, dass das Kindergeld für viele Familien gerade in den unteren Einkommenssegmenten einen wichtigen Beitrag zum Familieneinkommen darstellt.
- b) Der Bundesrat begrüßt es daher, dass die Familienkassen der Bundesagentur bereits jetzt die Möglichkeit eröffnen, online Kindergeld zu beantragen oder anspruchrelevante Veränderungen mitzuteilen.
- c) Allerdings sind weitere Maßnahmen notwendig, um den Berechtigten einen unkomplizierten und schnellen Zugang zum Kindergeld zu sichern. Vor allem müssen die Strukturen und Abläufe bei den Familienkassen eine zügige Bearbeitung und Bescheidung der Kindergeldanträge gewährleisten. Auch muss es den Kindergeldberechtigten möglich sein, unkompliziert telefonischen Kontakt mit kompetenten Ansprechpartnerinnen und -partnern bei der Familienkasse aufzunehmen und Rückfragen schnell und einfach zu klären. Die zahlreichen Eingaben, mit denen Kindergeldberechtigte sich hilfesuchend an die (vermeintlich) zuständigen Landesfamilienministerien wenden, belegen, dass hier zumindest bei den Familienkassen der Bundesagentur für Arbeit noch erheblicher Verbesserungsbedarf besteht. Dies gilt umso mehr, als Kindergeldanträge in der Regel nicht wohnortnah bearbeitet werden und die Möglichkeit der Vorsprache bei der Familienkasse (anders als bei anderen, kommunal durchgeführten Familienleistungen) in der Regel faktisch ausscheidet.
- d) Der Bundesrat bittet die Bundesregierung daher, die Strukturen und Abläufe bei den Familienkassen der Bundesagentur für Arbeit unter diesen Gesichtspunkten zu verbessern.

2. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren sicherzustellen, dass das Kindergeld auch in Zukunft wirtschaftlich von den Wohnsitzländern der Arbeitnehmer getragen wird.

Begründung:

Beim Kindergeld handelt es sich um eine Einkommensteuervergütung. Somit ist das für die Einkommenssteuer (einschließlich der Lohnsteuer) zugrunde gelegte Wohnsitzprinzip auch bei der horizontalen Verteilung der finanziellen Belastungen aus dem Familienleistungsausgleich zwingend zu beachten.

Bisher wird das Kindergeld der Beschäftigten der öffentlichen Arbeitgeber wirtschaftlich vom Wohnsitzland des Arbeitnehmers getragen. Dies geschieht technisch über die Lohnsteuererlegung, indem von den Lohnsteuerbeträgen, die nicht vom Wohnsitzland vereinnahmt wurden, das bescheinigte Kindergeld vor der Zerlegung in Abzug gebracht wird.

Soweit das Kindergeld – wie im Gesetzentwurf vorgesehen – künftig durch Zentralisierung beim Bundesverwaltungsamt nicht mehr von der die Bezüge auszahlenden Stelle gezahlt wird, entfällt auch die Bescheinigung des Kindergeldes auf der elektronischen Lohnsteuerbescheinigung. Ein Ausgleich über die Lohnsteuererzielung wäre dann nicht mehr möglich.

Damit führt die beabsichtigte Zentralisierung der Kindergeldfälle beim Bundesverwaltungsamt zu erheblichen Verzerrungen beim Steueraufkommen der Länder und in dem sich daran anschließenden System des bundesstaatlichen Finanzausgleichs. Dieser Effekt ist nach dem Grundanliegen des Gesetzentwurfs nicht gewollt.

Auch künftig sollte das Kindergeld daher wirtschaftlich von den Wohnsitzländern der Arbeitnehmer getragen werden.

3. Zu Artikel 4 Nummer 1a – neu – (§ 5 Absatz 1 Nummer 11 Satz 10 – neu – FVG)

In Artikel 4 ist nach Nummer 1 folgende Nummer 1a einzufügen:

„1a. In dem neuen Satz 10 werden die Wörter „für die Finanzverwaltung“ gestrichen.“

Begründung:

Nach dem derzeitigen Wortlaut des § 5 Absatz 1 Nummer 11 Finanzverwaltungsgesetz kann die Ermächtigung für den Erlass einer Rechtsverordnung nur auf die für die Finanzverwaltung zuständige oberste Landesbehörde übertragen werden. Ziel des Vorschlags ist es, die Möglichkeit für eine abweichende Zuständigkeitsregelung auf Landesebene zu schaffen.

Die Änderung würde es erlauben, dass künftig die Zuständigkeit für den Erlass einer Rechtsverordnung, die die Familienkassen betrifft, auch anderen obersten Landesbehörden übertragen werden kann, wenn diese nach der jeweiligen Geschäftsverteilung der Landesregierung für die Besoldung und Versorgung sowie die Organisation der Familienkassen zuständig sind.

Anlage 5

Gegenäußerung der Bundesregierung

Die Bundesregierung äußert sich zur Stellungnahme des Bundesrates wie folgt:

Zu Ziffer 1 Zum Gesetzentwurf insgesamt

Die Bundesregierung nimmt die Wahrnehmung des Bundesrates zur Kenntnis, dass die Kindergeldanträge von der Bundesagentur für Arbeit nicht zügig bearbeitet und beschieden würden.

Die Familienkassen der Bundesagentur für Arbeit bearbeiten die Kindergeldfälle von mehr als 14,5 Millionen Kindern. Die durchschnittliche Bearbeitungsdauer bei den Anträgen auf Kindergeld hat im Mai 2016 im Bundesdurchschnitt rund 11 Arbeitstage betragen. Die Bearbeitungsdauer wird ab dem erstmaligen Eingang des Antrags bis zum Zeitpunkt der abschließenden Bearbeitung gemessen. Dies gilt auch, wenn der Antrag unvollständig gewesen sein sollte und noch Unterlagen nachgefordert werden oder Anfragen bei dritten Personen oder Stellen erforderlich sind. 89,2 % aller Anträge auf steuerliches Kindergeld wurden im Mai 2016 innerhalb von 20 Arbeitstagen nach Eingang der Unterlagen abschließend bearbeitet. Diese Zahlen belegen, dass die weit überwiegende Zahl der Kindergeldanträge zeitnah und zügig bearbeitet wird.

Der vom Bundesrat vorgebrachte Eindruck der mangelnden Erreichbarkeit der Mitarbeiter der Bundesagentur ist nach Auffassung der Bundesregierung nicht substantiiert:

Bereits jetzt ist durchgängig und flächendeckend gewährleistet, dass Kindergeldberechtigte unkompliziert telefonischen Kontakt mit kompetenten Ansprechpartnern aufnehmen können. In den für Kindergeldanliegen spezialisierten Service Centern (SC) der Familienkasse der Bundesagentur für Arbeit können sie ihre Anliegen umfassend klären oder Veränderungen in den Verhältnissen mitteilen. Durch sofortigen bundesweiten Zugriff auf die inzwischen eingeführte elektronische Kindergeldakte ist es den Beschäftigten im SC jederzeit möglich, umfassend Auskunft über den Kindergeldfall zu geben. So wurden zum Beispiel im Mai 2016 rund 91% aller Anliegen abschließend bearbeitet.

Im Zuge der grundlegenden Neuorganisation der Familienkasse der Bundesagentur für Arbeit zum 1. Mai 2013 wurden zwar die bisher 102 örtlichen Familienkassen zu insgesamt 14 regionalen Familienkassen organisatorisch zusammengefasst, jedoch die bisherigen Standorte und damit die bundesweite Flächenpräsenz nicht aufgegeben. Nur im Aufgabengebiet des über- und zwischenstaatlichen Rechts („Auslandsfälle“) wurde die Zuständigkeit bei insgesamt fünf regionalen Familienkassen zusammengefasst. Gleichwohl können die Kindergeldberechtigten an jedem Familienkassenstandort und bei allen Agenturen für Arbeit Anträge, Unterlagen oder Erklärungen zum Kindergeldanspruch abgeben oder Antrags- und Nachweisformulare abholen.

Die Bundesregierung wird weiteren Verbesserungsbedarf prüfen.

Zu Ziffer 2 Zum Gesetzentwurf allgemein

Das Anliegen des Vorschlags wird von der Bundesregierung grundsätzlich befürwortet, die näheren Einzelheiten bedürfen jedoch noch einer genauen Prüfung.

Zu Ziffer 3 Artikel 4 Nummer 1a – neu – (§ 5 Absatz 1 Nummer 11 Satz 10 – neu FVG)

Die Bundesregierung stimmt dem Anliegen zu.

