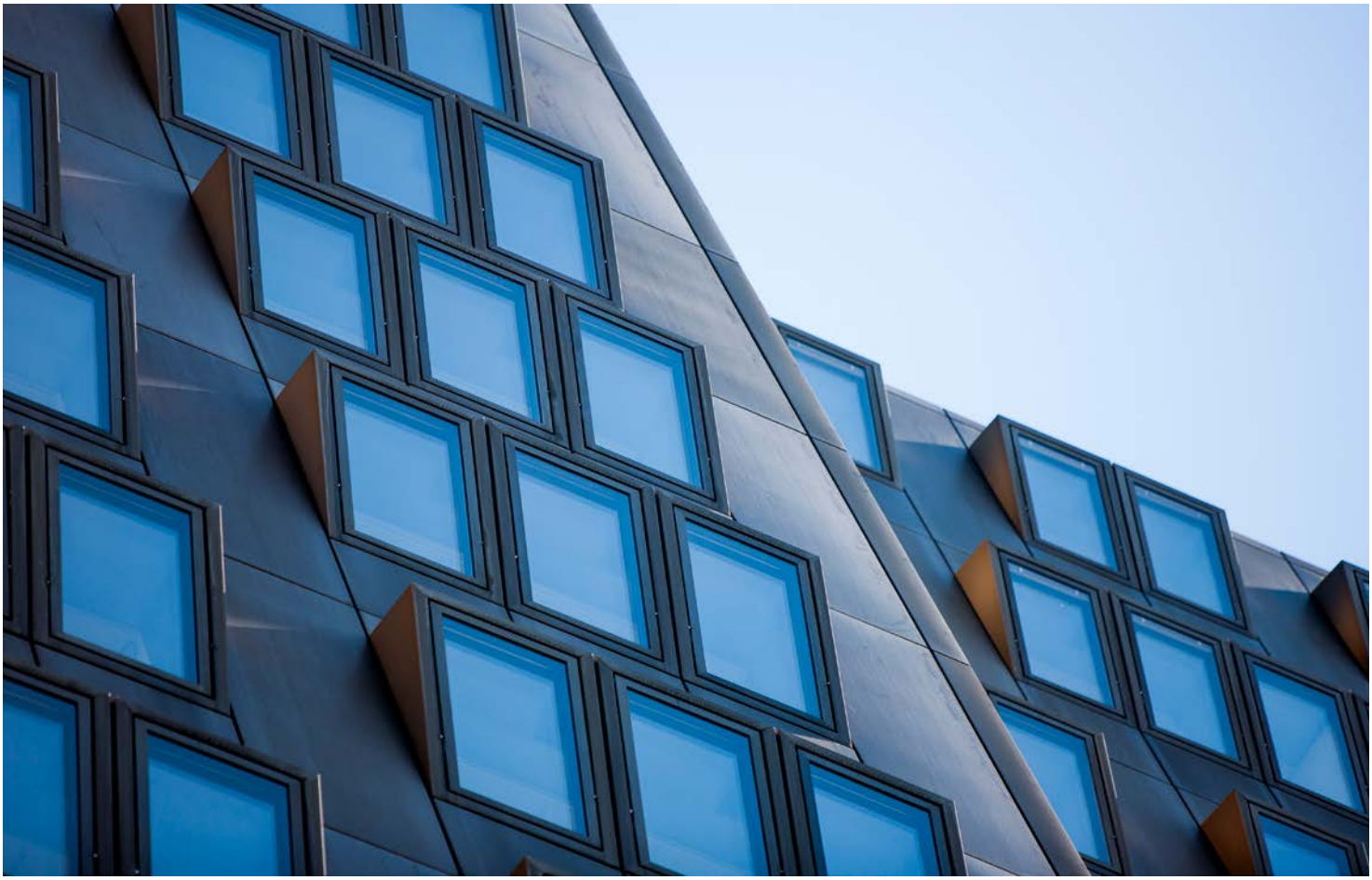
Rechnungshof Österreich

Unabhängig und objektiv für Sie.

Leistungen nach dem Kinderbetreuungsgeldgesetz; Follow–up–Überprüfung

Reihe BUND 2024/31

Bericht des Rechnungshofes



III–1237 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXVII. GP
Rechnungshof GZ 2024–0.729.782 (005.180)

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 Gegenäußerung 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 www.rechnungshof.gv.at verfügbar.

IMPRESSUM

Herausgeber:
Rechnungshof Österreich
1030 Wien, Dampfschiffstraße 2
www.rechnungshof.gv.at
Redaktion und Grafik: Rechnungshof Österreich
Herausgegeben: Wien, im Oktober 2024

AUSKÜNFTE

Rechnungshof
Telefon (+43 1) 711 71 – 8946
E–Mail info@rechnungshof.gv.at
facebook/RechnungshofAT
Twitter: @RHSprecher

FOTOS

Cover, S. 5: Rechnungshof/Achim Bieniek

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis 4
Prüfungsziel 7
Kurzfassung 8
Empfehlungen 14
Zahlen und Fakten zur Prüfung 15
Prüfungsablauf und –gegenstand 17
Kontext und Inanspruchnahme 18
Leistungen und rechtliche Entwicklung 18
Aufwand und Empfängerinnen bzw. Empfänger 20
Kontrolle 22
Anspruch und Bezug der Familienbeihilfe 22
Zuverdienstgrenze 24
Mutter–Kind–Pass–Untersuchungen 26
Abwicklung 28
IT–System zur Verwaltung der Stammdaten 28
Antragstellung auf Beihilfe für Eltern mit niedrigem Einkommen 29
Kooperationspotenziale mit der Finanzverwaltung in grenzüberschreitenden Fällen 30
Vorschuss zur Ausgleichszahlung 35
Erledigungsdauer 36
Controlling 39
KBGG und Väterbeteiligung an der Betreuung von Kleinkindern 42
Ausgangslage 42
Maßnahmen zur Erhöhung der Väterbeteiligung 45
KBGG und Wiedereinstieg von Frauen ins Erwerbsleben 51
Ausgangslage 51
Auswirkungen des KBGG auf den Wiedereinstieg von Frauen ins Erwerbsleben 55
Institutionelle Kinderbetreuung und Wiedereinstieg von Frauen 58
Schlussempfehlungen 64

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Höhe und Dauer des Kinderbetreuungsgeldes und anderer Leistungen nach dem KBGG (2023) _____ 19

Tabelle 2: Maßnahmen zur Erhöhung der Väterbeteiligung seit 2016 _____ 46

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Umsetzungsstand ausgewählter Empfehlungen aus dem Vorbericht ____ 8

Abbildung 2: Aufteilung des Kinderbetreuungsgeldbezugs zwischen Frauen und Männern nach Anspruchstagen (2022) ____ 12

Abbildung 3: Aufwand für Leistungen nach dem Kinderbetreuungsgeldgesetz (KBGG) 2017 bis 2022 ____ 20

Abbildung 4: Gewählte Bezugsdauer bei Anträgen auf Kinderbetreuungsgeld für Geburten 2022 ____ 21

Abbildung 5: Grenzüberschreitende Fälle nach vorrangig zuständigem Staat (2022) ____ 32

Abbildung 6: Aufteilung des Kinderbetreuungsgeldbezugs zwischen Frauen und Männern nach Anspruchstagen (2022) ____ 43

Abbildung 7: Beschäftigungs– und Teilzeitquote von Frauen und Männern gesamt und mit Kindern (2022) ____ 52

Abbildung 8: Kinderbetreuungsquoten von Kleinkindern ____ 60

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt
Art.	Artikel
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BKA	Bundeskanzleramt
B–VG	Bundes–Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
COVID	corona virus disease (Coronaviruskrankheit)
d.h.	das heißt
EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
EUR	Euro
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
FamZeitbG	Familienzeitbonusgesetz
f(f).	folgend(e)
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
IT	Informationstechnologie
KBGG	Kinderbetreuungsgeldgesetz
Mio.	Million
Mrd.	Milliarde
ÖGK	Österreichische Gesundheitskasse
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl
u.a.	unter anderem
VO	Verordnung
z.B.	zum Beispiel

Seit der Vorprüfung des RH zu Leistungen nach dem Kinderbetreuungsgeldgesetz im Jahr 2020 verbesserte das Bundeskanzleramt in Teilbereichen die Abwicklung und Anspruchskontrolle. Fünf von 13 Empfehlungen des RH wurden jedoch nicht umgesetzt. Die Väterbeteiligung am Kinderbetreuungsgeldbezug sank.

UMGESETZT: EMPFEHLUNGEN ZU AUTOMATISIERTER KONTROLLE

Das Bundeskanzleramt implementierte eine Schnittstelle zum IT–System der Familienbeihilfe und ermöglichte damit eine automatisierte Prüfung der Anspruchsvoraussetzung. Auch sollen gemäß dem 2023 beschlossenen eEltern–Kind–Pass–Gesetz ab 2026 die Untersuchungsergebnisse des Eltern–Kind–Passes grundsätzlich automatisiert übermittelt werden.

PRÜFUNGSDICHTE BEI ZUVERDIENSTGRENZE NICHT ERHÖHT

Die Anzahl der Stichproben für die Prüfung der Zuverdienstgrenze hob das Bundeskanzleramt nicht auf Basis von Risikoüberlegungen an, obwohl von jeder achten mittels Stichprobe geprüften Person Kinderbetreuungsgeld zurückgefordert werden musste.

VÄTERBETEILIGUNG GERING

Die Väterbeteiligung am Kinderbetreuungsgeld sank von 2016 bis 2022 um 7 %. Nur etwa jeder 25. Anspruchstag beim Kinderbetreuungsgeld entfiel auf einen Mann. Die Einführung des Kinderbetreuungsgeld–Kontos, des Partnerschaftsbonus und des Familienzeitbonus im Jahr 2017 führte nicht zu der vom Bundeskanzleramt erwarteten Steigerung der Väterbeteiligung.

BERUFLICHER WIEDEREINSTIEG HÄUFIG NICHT NACH BEZUGSENDE

Frauen kehrten häufig nach Ende der maximalen arbeitsrechtlichen Elternkarenz von zwei Jahren ins Erwerbsleben zurück, auch Bezieherinnen des maximal für ein Jahr beziehbaren einkommensabhängigen Kinderbetreuungsgeldes. Dies widersprach der Intention dieser mit hohen Mehrkosten verbundenen Leistung, einen raschen Wiedereinstieg zu attraktivieren.

WIRKUNGSBEREICH

- Bundeskanzleramt
- Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz

Leistungen nach dem Kinderbetreuungsgeldgesetz; Follow–up–Überprüfung

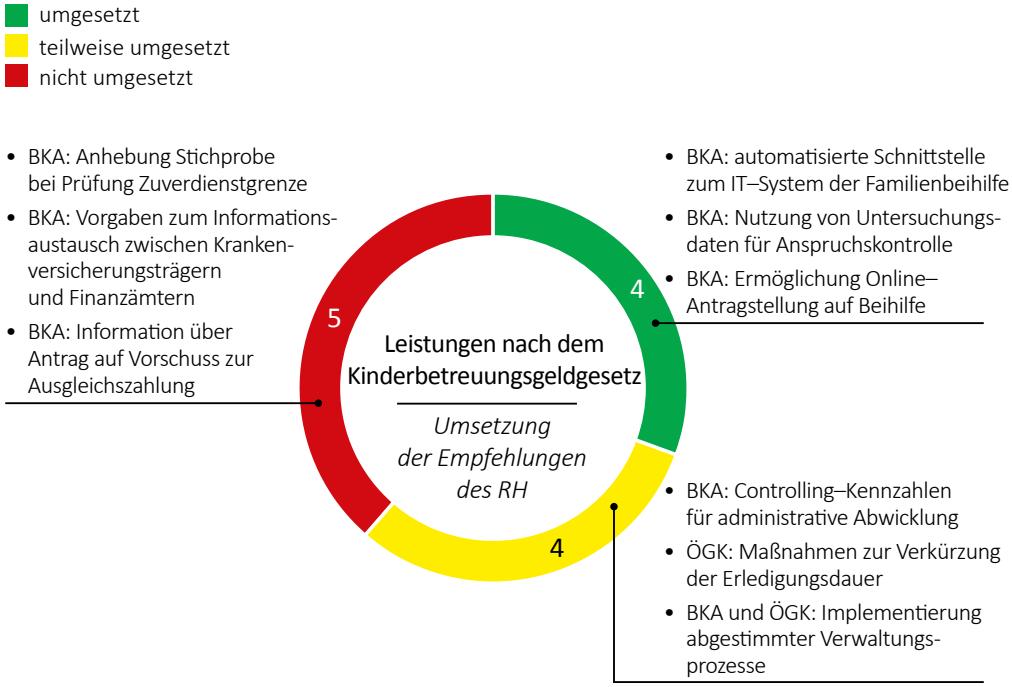
Prüfungsziel

Der RH überprüfte von August bis November 2023 das Bundeskanzleramt und die Österreichische Gesundheitskasse, um den Stand der Umsetzung von Empfehlungen aus seinem Vorbericht „Leistungen nach dem Kinderbetreuungsgeldgesetz“ (Reihe Bund 2020/24) zu beurteilen. Im Zusammenhang damit analysierte der RH auch die Väterbeteiligung an der Betreuung von Kleinkindern (Kinder unter drei Jahren) und das Wiedereinstiegsverhalten von Frauen ins Erwerbsleben nach der Geburt. Er fokussierte dabei vor allem auf die mit den Leistungen nach dem Kinderbetreuungsgeldgesetz in Verbindung stehenden Effekte.

Kurzfassung

Das Bundeskanzleramt setzte von elf Empfehlungen drei um, drei teilweise und fünf nicht um. Die Österreichische Gesundheitskasse (**ÖGK**) setzte von drei Empfehlungen eine um und zwei teilweise um. (TZ 19)

Abbildung 1: Umsetzungsstand ausgewählter Empfehlungen aus dem Vorbericht



Empfehlungen an mehrere Adressaten werden in dieser Abbildung nur einmal gezählt. In der Darstellung der Schlussempfehlungen in TZ 19 werden sie je Adressat gezählt.

Quelle und Darstellung: RH

Kontext und Inanspruchnahme

Die Leistungen nach dem Kinderbetreuungsgeldgesetz (**KBGG**) waren eine finanzielle Unterstützung für Eltern während der ersten Lebensjahre ihres Kindes. Leistungen waren

- das pauschale Kinderbetreuungsgeld (Kinderbetreuungsgeld–Konto),
- das einkommensabhängige Kinderbetreuungsgeld,
- die Beihilfe zum pauschalen Kinderbetreuungsgeld (in der Folge: **Beihilfe**) und
- der Partnerschaftsbonus. (TZ 2)

Zuständig für die Vollziehung des KBGG war von 1. März 2014 bis 7. Jänner 2018 das Bundesministerium für Familien und Jugend, von 8. Jänner 2018 bis 28. Jänner 2020 das Bundeskanzleramt, von 29. Jänner 2020 bis 31. Jänner 2021 das Bundesministerium für Arbeit, Familie und Jugend und seit 1. Februar 2021 wieder das Bundeskanzleramt (alle in der Folge: **Ministerium**). Die Abwicklung erfolgte durch die Krankenversicherungsträger mit der ÖGK als Kompetenzzentrum, also als zentrale, koordinierende Stelle. (TZ 1, TZ 2)

Im Jahr 2022 betrug der Aufwand für Leistungen nach dem KBGG 1,186 Mrd. EUR. Von 2017 bis 2022 sank der Aufwand für das pauschale Kinderbetreuungsgeld um 29 %, während jener für das einkommensabhängige Kinderbetreuungsgeld um 43 % anstieg. Das einkommensabhängige Kinderbetreuungsgeld wurde auch immer häufiger beantragt: Für Geburten im Jahr 2022 beantragten 46 % aller Antragstellenden einkommensabhängiges Kinderbetreuungsgeld; 2017 (Geburten ab 1. März 2017) waren es noch 31 %. Das einkommensabhängige Kinderbetreuungsgeld war das finanziell attraktivere Modell. (TZ 3)

Beim pauschalen Kinderbetreuungsgeld stand eine flexible Bezugsdauer zwischen 365 und 851 Tagen zur Auswahl, in Summe waren 487 verschiedene Bezugsdauern möglich. Dennoch war eine Konzentration auf eine Bezugsdauer von zwei Jahren sowie auf die minimale bzw. maximale Bezugsdauer von einem bzw. zwei Jahren und vier Monaten feststellbar. (TZ 3)

Kontrolle

Entsprechend der RH–Empfehlung veranlasste das Ministerium eine Anbindung des Kinderbetreuungsgeld–Programms an das IT–Programm für die Familienbeihilfe. Die eingerichtete Schnittstelle ermöglichte einen automatisierten Abgleich mit den Familienbeihilfe–Daten. Auch Zeiträume, in denen kein Anspruch auf Familienbeihilfe bestand, wurden nunmehr im Kinderbetreuungsgeld–Programm angezeigt. Dadurch verringerten sich der Verwaltungsaufwand und das Risiko von unrechtmäßigen Auszahlungen. (TZ 4)

Die Empfehlungen zur Anhebung des Umfangs der Zufallsstichprobe bei Prüfung der Zuverdienstgrenze – auf Basis von Risikoüberlegungen sowie Kosten–Nutzen–Überlegungen – setzte das Ministerium dagegen nicht um. Die festgelegte Stichprobengröße war im Vergleich zum Vorbericht unverändert. Bei etwa einem Achtel der mittels Zufallsstichprobe überprüften Personen wurde eine Überschreitung der Zuverdienstgrenze festgestellt. Es bestand daher weiterhin das Risiko, dass Eltern das Kinderbetreuungsgeld bzw. die Beihilfe unrechtmäßig bezogen. (TZ 5)

Gemäß dem eEltern–Kind–Pass–Gesetz werden zukünftig, wie vom RH empfohlen, vorliegende Daten zu Mutter–Kind–Pass–Untersuchungen für die Anspruchskontrolle beim Kinderbetreuungsgeld nutzbar gemacht. Für Geburten ab 1. Jänner 2026 sah das eEltern–Kind–Pass–Gesetz eine automatisierte Bereitstellung der relevanten Untersuchungsdaten vor. Die Nachweispflicht für Eltern war nur mehr in Ausnahmefällen vorgesehen. (TZ 6)

Abwicklung

Auch bei der Abwicklung kam es zu Verbesserungen: Seit Februar 2021 nutzten alle Krankenversicherungsträger das einheitliche IT–System zur Verwaltung der Personenstammdaten und die Beihilfe konnte ab Dezember 2021 online beantragt werden. Beide Maßnahmen setzten Empfehlungen des RH um und führten zu einer Reduktion des Verwaltungsaufwands. (TZ 7, TZ 8)

Die Empfehlung, Kooperationspotenziale mit den Finanzbehörden in grenzüberschreitenden Fällen zu identifizieren und darauf aufbauend abgestimmte Verwaltungsprozesse zu implementieren, setzten das Ministerium und die ÖGK teilweise um. Sie stellten erste Überlegungen zur Kooperation mit den Finanzbehörden in grenzüberschreitenden Fällen an und schufen eine Schnittstelle zum Familienbeihilfe–Programm der Finanzbehörden. Darüber hinaus bestanden jedoch keine mit den Finanzbehörden abgestimmten Verwaltungsprozesse. Die Arbeitsanweisungen des Ministeriums zum KBGG waren seit dem Vorbericht unverändert, sie enthielten – entgegen der Empfehlung des RH – weiterhin keine detaillierten, konkreten Vorgaben zur Kooperation zwischen Krankenversicherungsträgern und Finanzbehörden in grenzüberschreitenden Fällen. Der Anteil grenzüberschreitender Fälle, die für eine Verwaltungskooperation infrage kamen, lag im Jahr 2022 bei durchschnittlich 6 % aller Fälle, ihr Anteil an den Gesamtaufwendungen betrug 4 %. (TZ 9, TZ 10)

Offen war auch die Empfehlung an das Ministerium, Anspruchsberechtigte über die Möglichkeit zu informieren, einen Antrag auf Vorschuss zur Ausgleichszahlung stellen zu können. Die zur Zeit der Follow–up–Überprüfung geltende Weisungslage des Ministeriums führte dazu, dass meist keine Gewährung des Vorschusses zur Ausgleichszahlung erfolgte. (TZ 11)

Entsprechend der Empfehlung des RH identifizierte die ÖGK als Grund für lange Erledigungsdauern – neben Verbesserungsaufträgen bei unvollständig oder fehlerhaft ausgefüllten Anträgen – insbesondere regionale Unterschiede im Antragsaufkommen. Die ÖGK führte als Reaktion anlassbezogen und zeitlich befristet eine bundesländerübergreifende Bearbeitung von Fällen durch, um Bearbeitungsrückstände in einzelnen Ländern abzubauen. Die bundesländerübergreifende Bearbeitung sowie die Digitalisierung der Fallbearbeitung sollten durch ein ÖGK–weites Archiv– und Workflowsystem für Leistungen nach dem KBGG weiter vorangetrieben werden. Das

Archiv– und Workflowsystem und weitere Projekte zur Senkung der Erledigungsdauer waren zur Zeit der Follow–up–Überprüfung noch nicht abgeschlossen, weshalb der RH die Empfehlung als teilweise umgesetzt einstufte. Auch lag im Jahr 2021 die Erledigungsdauer in der Landesstelle Wien bei Inlandsfällen mit 80 Tagen deutlich über dem ÖGK–Durchschnitt von 50 Tagen. Das zeigte, dass die ÖGK weiterhin im eigenen Wirkungsbereich liegende Gründe für vermeidbare Verzögerungen analysieren und Maßnahmen zur Verkürzung der Erledigungsdauer setzen sollte. (TZ 12)

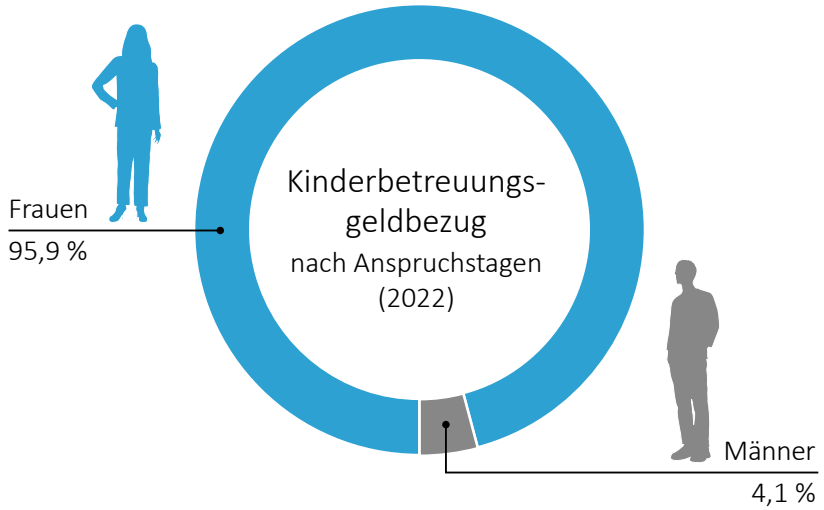
Die Empfehlung des RH, Controlling–Kennzahlen für die administrative Abwicklung der Leistungen nach dem KBGG einzuführen, setzte das Ministerium teilweise um. Im Vergleich zum Vorbericht ließ das Ministerium die Erledigungsdauer regelmäßig und standardisiert auswerten, was Unterschiede zwischen Krankenversicherungsträgern sichtbar machte und eine differenzierte Analyse der Erledigungsdauer ermöglichte. Da aber die Erledigungsdauer im Nachhinein (nach etwa zwei Jahren) ermittelt wurde, waren die Steuerung und die Planbarkeit von Ressourcen nur eingeschränkt möglich. Das Ministerium forderte keine weiteren österreichweiten Controlling–Kennzahlen für die administrative Abwicklung der Leistungen nach dem KBGG ein, obwohl sich z.B. die Anzahl der noch zu bearbeitenden Fälle eignete, um den Bearbeitungsstand zeitnah zu monitoren. (TZ 13)

KBGG und Väterbeteiligung an der Betreuung von Kleinkindern

Das Ministerium hatte das Ziel, den Anteil der Väter, die sich aktiv an der Familienarbeit beteiligen, zu erhöhen. Insbesondere der Einführung des Kinderbetreuungsgeld–Kontos, des Partnerschaftsbonus und des Familienzeitbonus für Geburten ab 1. März 2017 lag die ausdrückliche Zielsetzung zugrunde, die Beteiligung von Vätern am Kinderbetreuungsgeldbezug deutlich zu erhöhen.

Tatsächlich sank die Väterbeteiligung am Kinderbetreuungsgeldbezug von 2016 bis 2022 jedoch um 7 %. Im Jahr 2022 entfiel nur etwa jeder 25. Anspruchstag auf einen Mann: (TZ 14, TZ 15)

Abbildung 2: Aufteilung des Kinderbetreuungsgeldbezugs zwischen Frauen und Männern nach Anspruchstagen (2022)



Quelle: ÖGK; Darstellung: RH

Die Aufteilung des Kinderbetreuungsgeldbezugs zwischen Frauen und Männern deutete auf eine erheblich ungleiche Verteilung der Betreuungspflichten bei Kleinkindern hin, die nur zu einem Teil durch die Ausgestaltung der Leistungen nach dem KBGG beeinflusst werden konnte. Das Ziel des Ministeriums, Frauen effektiv zu entlasten und Familie und Beruf besser vereinbaren zu können, war weiterhin nicht erreicht; aus Sicht des RH waren weitergehende Maßnahmen erforderlich. (TZ 15)

KBGG und Wiedereinstieg von Frauen ins Erwerbsleben

Der Unterschied in der Beschäftigungsquote zwischen Frauen und Männern betrug im Jahr 2022 bei Eltern mit Kindern unter drei Jahren über 50 Prozentpunkte, bei Kindern zwischen drei und fünf Jahren war der Unterschied mit 17 Prozentpunkten deutlich geringer. Der RH wies auf die langfristigen finanziellen Folgen für Frauen hin, die mit der – mit der überwiegenden Übernahme der Betreuungspflichten verbundenen – Reduktion der Erwerbstätigkeit einhergehen. (TZ 16)

Knapp 18 % der zuvor unselbstständig beschäftigten Frauen stiegen nach zwölf Monaten nach der Geburt des Kindes wieder ins Erwerbsleben ein; nach Ende der maximalen arbeitsrechtlichen Elternkarenz von zwei Jahren waren es knapp 65 %. (TZ 16)

Das aufgrund der höheren Auszahlungssumme mit Mehrkosten im Vergleich zum pauschalen Kinderbetreuungsgeld von etwa 260 Mio. EUR im Jahr 2022 verbundene, einkommensabhängige Kinderbetreuungsgeld hatte u.a. die Intention, einen relativ raschen Wiedereinstieg ins Erwerbsleben finanziell zu attraktivieren. Nur jede vierte Frau, die einkommensabhängiges Kinderbetreuungsgeld bezog, kehrte nach Bezugsende sofort ins Berufsleben zurück. Häufig blieben Frauen noch ein Jahr bis zum Ende der maximalen arbeitsrechtlichen Elternkarenz von zwei Jahren nicht erwerbstätig. Die Intention des raschen Wiedereinstiegs von Frauen war damit nur eingeschränkt erreicht. (TZ 17)

Ziel der österreichischen Familienpolitik war die Bereitstellung von ausreichend institutionellen Betreuungsplätzen für Kleinkinder. Für den Ausbau des Angebots stellte der Bund den dafür zuständigen Ländern zusätzliche Mittel bereit. Von 2008 bis zum Kindergartenjahr 2021/22 wendeten Bund und Länder insgesamt etwa 2 Mrd. EUR dafür auf. Die Betreuungsquote bei Kindern unter drei Jahren stieg dadurch deutlich auf 30 %, lag aber weiterhin etwa zehn Prozentpunkte unter dem EU–Durchschnitt. Um eine Betreuungsquote bei Kindern unter drei Jahren von 38 % oder eine Steigerung der Quote um mindestens einen Prozentpunkt pro Jahr zu erreichen, vereinbarten Bund und Länder über den Finanzausgleich von 2024 bis 2028 zusätzliche Mittel für den Ausbau in Höhe von jährlich mindestens 500 Mio. EUR. Die Aufteilung der bereitgestellten Mittel in Milliardenhöhe erfolgte jedoch nicht auf Basis einer bundesweiten Bedarfserhebung. Das Ministerium und der Bund insgesamt hatten keinen Überblick über die regionale Verteilung des Bedarfs und die Verfügbarkeit von qualifiziertem Personal. Dem Bund war auch nicht bekannt, in welchem Ausmaß bereits bestehende Betreuungsplätze ausgelastet waren. Aus Sicht des RH sollte sich der weitere Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots primär am konkreten, regionalen Bedarf orientieren. (TZ 18)

Auf Basis seiner Feststellungen hob der RH folgende Empfehlungen an das Bundeskanzleramt hervor:

EMPFEHLUNGEN

- Die Stichprobe für die Prüfung der Zuverdienstgrenze wäre auf Basis von Risikoüberlegungen sowie Kosten–Nutzen–Überlegungen anzuheben. Bei Personen, die aufgrund des Beihilfenanspruchs des anderen Elternteils einer Zuverdienstgrenze unterliegen, wäre wegen des festgestellten erhöhten Missbrauchsrisikos eine deutlich größere Stichprobe bis hin zu einer Vollprüfung des Zuverdienstes vorzusehen. (TZ 5)

- Zusammen mit den Krankenversicherungsträgern wären Controlling–Kennzahlen für die administrative Abwicklung der Leistungen nach dem Kinderbetreuungsgeldgesetz zu definieren; diese wären in regelmäßigen Abständen zu erheben und zu analysieren. (TZ 13)

- Im Sinne der Zielsetzung des Bundeskanzleramts wären weitergehende Maßnahmen zur Erhöhung der Väterbeteiligung zu konzipieren; gegebenenfalls wäre auf eine dahingehende Änderung der gesetzlichen Grundlagen hinzuwirken. (TZ 15)

- Im Sinne der Zielsetzung des Bundeskanzleramts, den Wiedereinstieg von Frauen ins Erwerbsleben zu unterstützen, wären beim Kinderbetreuungsgeld Maßnahmen zu setzen, um den zeitnahen Wiedereinstieg nach Bezugsende zu fördern; gegebenenfalls wäre auf eine dahingehende Änderung der gesetzlichen Grundlagen hinzuwirken. (TZ 17)

- In Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung und den Ländern wäre im Hinblick auf den Ausbau der institutionellen Kinderbetreuung eine bundesweite Bedarfsplanung durchzuführen. Darauf aufbauend wäre die Mittelverteilung primär am konkreten regionalen Bedarf an Kinderbetreuungsplätzen und qualifiziertem Personal zu orientieren und wären verbindliche Verwendungsvorgaben und Zielwerte festzulegen. (TZ 18)

Zahlen und Fakten zur Prüfung

Leistungen nach dem Kinderbetreuungsgeldgesetz; Follow–up–Überprüfung							
rechtliche Grundlagen	• Kinderbetreuungsgeldgesetz (KBGG), BGBl. I 103/2001 i.d.g.F. • Verordnung (EG) 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (EU–Koordinierungsverordnung), ABl. L 2004/166, 1 • Verordnung (EG) 987/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 zur Festlegung der Modalitäten für die Durchführung der Verordnung (EG) 883/2004 über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, ABl. L 2009/284, 1						
Leistungen nach dem Kinderbetreuungsgeldgesetz (KBGG) 2017 bis 2022[1]							
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Veränderung 2017 bis 2022
							in %
Anzahl der Personen mit Anspruch auf den Bezug von Leistungen nach dem KBGG (Durchschnitt)[2]	143.308	139.819	134.481	125.748	120.781	115.593	*-19*
Anteil Männer (in %)	4,44	4,49	4,56	4,42	4,18	4,14	*-7*
	in Mio. EUR						
Summe Aufwand	1.215	1.207	1.197	1.182	1.184	1.186	*-2*
davon							
Kinderbetreuungsgeld	*1.191*	*1.185*	*1.177*	*1.165*	*1.169*	*1.173*	*-1*
Beihilfe für Eltern mit niedrigem Einkommen	*24,16*	*21,28*	*19,04*	*16,10*	*13,60*	*11,44*	*-53*
Partnerschaftsbonus	–	*0,47*	*0,98*	*1,23*	*1,17*	*1,23*	*165*[3]

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: ÖGK; Berechnung: RH

[1] Daten mit Stichtag 12. September 2023

[2] Durchschnittliche Gesamtzahl der Personen, die an mindestens einem Tag des Jahres Anspruch auf den Bezug von Leistungen nach dem KBGG hatten; der Rückgang von 2017 auf 2022 ist überwiegend auf die gestiegene Inanspruchnahme des einkommensabhängigen Kinderbetreuungsgeldes zurückzuführen: dessen maximale Bezugsdauer war um über ein Jahr kürzer als jene des pauschalen Kinderbetreuungsgeldes, weswegen Beziehende in der Statistik in weniger Jahren aufschienen.

[3] 2018 bis 2022

Prüfungsablauf und –gegenstand

1 (1) Der RH überprüfte von August bis November 2023 im Bundeskanzleramt, Sektion Familie und Jugend (in der Folge: **Ministerium**) und in der Österreichischen Gesundheitskasse (**ÖGK**) die Umsetzung ausgewählter Empfehlungen, die er bei der vorangegangenen Gebarungsüberprüfung zum Thema „Leistungen nach dem Kinderbetreuungsgeldgesetz" abgegeben hatte. Der in der Reihe Bund 2020/24 veröffentlichte Bericht wird in der Folge als Vorbericht bezeichnet.

Zur Verstärkung der Wirkung seiner Empfehlungen hatte der RH deren Umsetzungsstand beim Ministerium und der ÖGK nachgefragt. Das Ergebnis dieses Nachfrageverfahrens findet sich auf der Website des RH (www.rechnungshof.gv.at).

Der überprüfte Zeitraum der nunmehrigen Follow–up–Überprüfung umfasste insbesondere die Jahre 2017 bis 2022.

(2) Der RH weist in diesem Zusammenhang auf seine geübte Vorgehensweise und standardisierte Berichtsstruktur für Follow–up–Überprüfungen hin. Diese haben das Ziel, den Umsetzungsstand von ausgewählten Empfehlungen des Vorberichts unter Berücksichtigung der Angaben aus dem Nachfrageverfahren zu beurteilen und die Einstufung in „umgesetzt", „teilweise umgesetzt", „zugesagt" und „nicht umgesetzt" zu begründen.

(3) Ergänzend zum Umsetzungsstand von Empfehlungen aus dem Vorbericht analysierte der RH weiters (TZ 14 ff.) die Väterbeteiligung an der Betreuung von Kleinkindern[1] und das Wiedereinstiegsverhalten von Frauen ins Erwerbsleben nach der Geburt des Kindes. Der RH fokussierte dabei vor allem auf die mit den Leistungen nach dem Kinderbetreuungsgeldgesetz (**KBGG**)[2] in Verbindung stehenden Effekte.

(4) Von 1. März 2014 bis 7. Jänner 2018 waren die Angelegenheiten des KBGG im Bundesministerium für Familien und Jugend angesiedelt. Mit Inkrafttreten der Bundesministeriengesetz–Novelle 2017[3] am 8. Jänner 2018 wechselten sie in das Bundeskanzleramt, mit Inkrafttreten der Bundesministeriengesetz–Novelle 2020[4] am 29. Jänner 2020 in das Bundesministerium für Arbeit, Familie und Jugend. Seit 1. Februar 2021[5] waren die Angelegenheiten des KBGG im Bundeskanzleramt bei der Bundesministerin für Frauen, Familie, Jugend und Integration bzw. seit 5. Jänner 2022 bei der Bundesministerin für Frauen, Familie, Integration und Medien

[1] Kinder unter drei Jahren

[2] BGBl. I 103/2001 i.d.g.F.

[3] BGBl. I 164/2017

[4] BGBl. I 8/2020

[5] BGBl. I 30/2021 (Bundesministeriengesetz–Novelle 2021)

angesiedelt (alle in der Folge: **Ministerium**). Adressat der Empfehlungen ist das Bundeskanzleramt.[6]

(5) Zu dem im April 2024 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das Ministerium und die ÖGK im Juli 2024 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung an das Ministerium im Oktober 2024; gegenüber der ÖGK verzichtete der RH auf eine Gegenäußerung.

Kontext und Inanspruchnahme

Leistungen und rechtliche Entwicklung

2 (1) Die Leistungen nach dem KBGG waren eine finanzielle Unterstützung für Eltern während der ersten Lebensjahre ihres Kindes.

Leistungen waren

- das pauschale Kinderbetreuungsgeld (Kinderbetreuungsgeld–Konto),
- das einkommensabhängige Kinderbetreuungsgeld,
- die Beihilfe zum pauschalen Kinderbetreuungsgeld für Eltern mit niedrigem Einkommen[7] (in der Folge: **Beihilfe**) und
- der Partnerschaftsbonus bei Beanspruchung des Kinderbetreuungsgeldes durch beide Elternteile zu annähernd gleichen Teilen[8].

Der Bezug von pauschalem Kinderbetreuungsgeld (Kinderbetreuungsgeld–Konto) war unabhängig von einer vor der Geburt des Kindes ausgeübten Erwerbstätigkeit. Voraussetzung für den Bezug von einkommensabhängigem Kinderbetreuungsgeld war eine durchgehende[9], kranken– und pensionsversicherungspflichtige Erwerbstätigkeit in den letzten 182 Kalendertagen unmittelbar vor der Geburt des Kindes.

[6] Eine Bundesministerin bzw. ein Bundesminister im Bundeskanzleramt ist mit der Besorgung bestimmter Geschäfte beauftragt, die in den Wirkungsbereich der Bundeskanzlerin bzw. des Bundeskanzlers fallen. Sie bzw. er verfügt über kein eigenes Ministerium.

[7] Einkommen von nicht mehr als 7.800 EUR pro Kalenderjahr; zweiter Elternteil nicht mehr als 18.000 EUR pro Kalenderjahr

[8] Aufteilung der Tage des Bezugs von Kinderbetreuungsgeld zwischen den Elternteilen im Verhältnis 50 : 50 bis 60 : 40

[9] Unterbrechungen der Erwerbstätigkeit von insgesamt maximal 14 Kalendertagen waren unschädlich.

Die folgende Tabelle fasst wesentliche Merkmale der Leistungen nach dem KBGG zusammen:

Tabelle 1: Höhe und Dauer des Kinderbetreuungsgeldes und anderer Leistungen nach dem KBGG (2023)

	pauschales Kinderbetreuungsgeld (Kinderbetreuungsgeld–Konto)	einkommensabhängiges Kinderbetreuungsgeld
Bezugsdauer (ein Elternteil bezieht)	365 bis 851 Tage (ab Geburt)	bis zu 365 Tage (ab Geburt)
Bezugsdauer (beide Elternteile beziehen)[1]	456 bis 1.063 Tage (ab Geburt)	bis zu 426 Tage (ab Geburt)
Höhe des Kinderbetreuungsgeldes pro Tag	15,38 EUR bis 35,85 EUR (je nach gewählter Bezugsdauer)	35,85 EUR bis 69,83 EUR[2]
maximaler Auszahlungsbetrag	rd. 13.100 EUR (ein Elternteil) bzw. rd. 16.300 EUR (beide Elternteile)	rd. 25.500 EUR (ein Elternteil) bzw. rd. 29.700 EUR (beide Elternteile)
Beihilfe	6,06 EUR pro Tag (für maximal 365 Tage)	kein Anspruch
Partnerschaftsbonus	einmalig 500 EUR pro Elternteil	einmalig 500 EUR pro Elternteil

[1] Jeder Bezugsblock jedes Elternteils musste immer durchgehend mindestens 61 Tage betragen.
[2] Bei Jahreseinkünften über rd. 34.700 EUR gemäß Einkommensteuerbescheid bestand Anspruch auf den maximalen Tagesbetrag von 69,83 EUR. Dies entsprach in etwa dem mittleren Bruttojahreseinkommen von ganzjährig Vollzeitbeschäftigten.

Quelle: BKA

(2) Für die Antragsentgegennahme und Abwicklung des Verwaltungsverfahrens waren die Krankenversicherungsträger zuständig (im übertragenen Wirkungsbereich). Sie waren gegenüber der Familienministerin weisungsgebunden. In der ÖGK war ein Kompetenzzentrum eingerichtet, das als Koordinierungsstelle der Krankenversicherungsträger und als Verbindungsstelle zum Ministerium diente.

(3) Das KBGG wurde seit seiner Einführung im Jahr 2002 vielfach novelliert. Vor Einführung des Kinderbetreuungsgeld–Kontos standen etwa für Geburten bis zum 1. März 2017 vier pauschale Bezugsvarianten mit fixierten Bezugsdauern (12 Monate, 15 Monate, 20 Monate, 30 Monate) zur Auswahl. Bei Bezug durch beide Elternteile hatte sich die Bezugsdauer um zwei bis sechs Monate erhöht. Wesentliche Änderungen des KBGG von 2017 bis Ende 2023 waren

- die Einführung des Partnerschaftsbonus,
- die jährliche Valorisierung[10] des Kinderbetreuungsgeldes und
- die Erhöhung der jährlichen Zuverdienstgrenze beim einkommensabhängigen Kinderbetreuungsgeld und bei der Beihilfe von 6.800 EUR auf 7.800 EUR sowie beim pauschalen Kinderbetreuungsgeld–Konto und bei der Beihilfe für den zweiten – nicht beziehenden – Elternteil von 16.200 EUR auf 18.000 EUR.

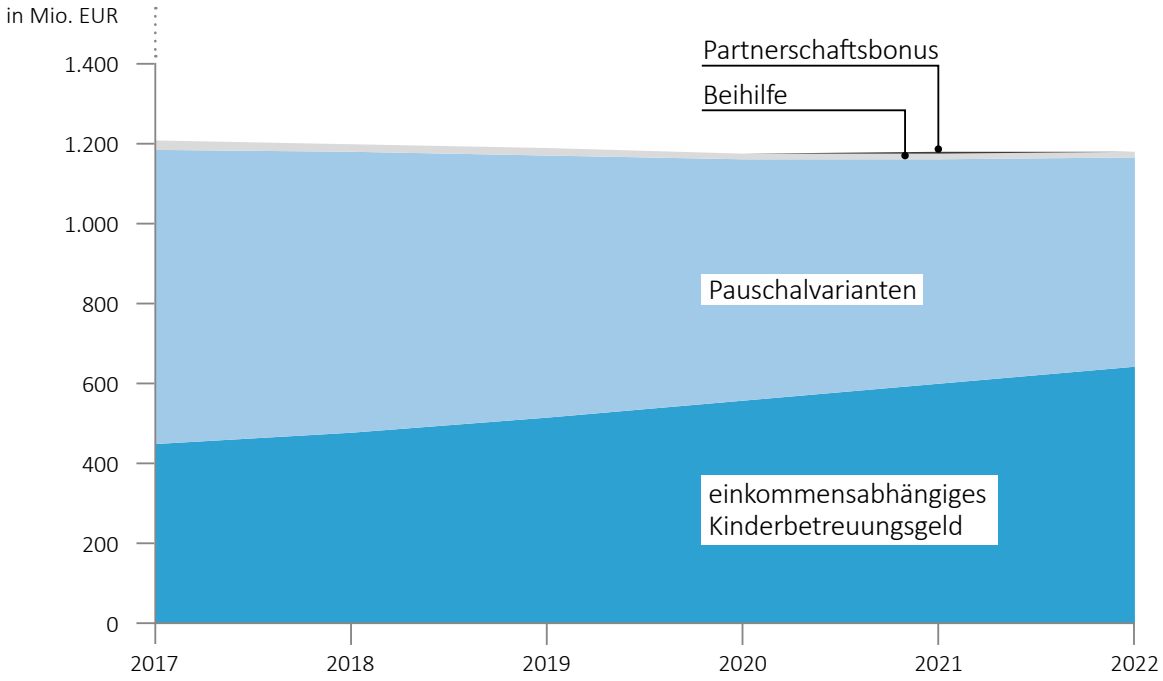
[10] Seit 1. Jänner 2023 werden Familienleistungen valorisiert, d.h. um die Inflation erhöht. Diese Leistungen sind: Familienbeihilfe, Mehrkindzuschlag, Kinderabsetzbetrag, Kinderbetreuungsgeld, Familienzeitbonus und Schulstartgeld.

(4) Die arbeitsrechtliche Elternkarenz (nach dem Mutterschutzgesetz[11] bzw. dem Väter–Karenzgesetz[12]) war unabhängig von einem Bezug von Leistungen nach dem KBGG. Sie war ein Rechtsanspruch auf Arbeitsfreistellung bis maximal zum Ablauf des zweiten Lebensjahres des Kindes gegen Entfall des Arbeitsentgelts. Sie war keine Voraussetzung für die Inanspruchnahme der Leistungen nach dem KBGG. Umgekehrt war es möglich, dass Eltern während der arbeitsrechtlichen Elternkarenz keinen Anspruch auf Leistungen nach dem KBGG hatten.

Aufwand und Empfängerinnen bzw. Empfänger

3.1 (1) Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung des Aufwands für Leistungen nach dem KBGG:

Abbildung 3: Aufwand für Leistungen nach dem Kinderbetreuungsgeldgesetz (KBGG) 2017 bis 2022



Es handelt sich um freigegebene Leistungsansprüche für das jeweilige Kalenderjahr mit Stichtag 12. September 2023, unabhängig davon, wann die Auszahlung erfolgt ist.

Quelle: ÖGK; Darstellung: RH

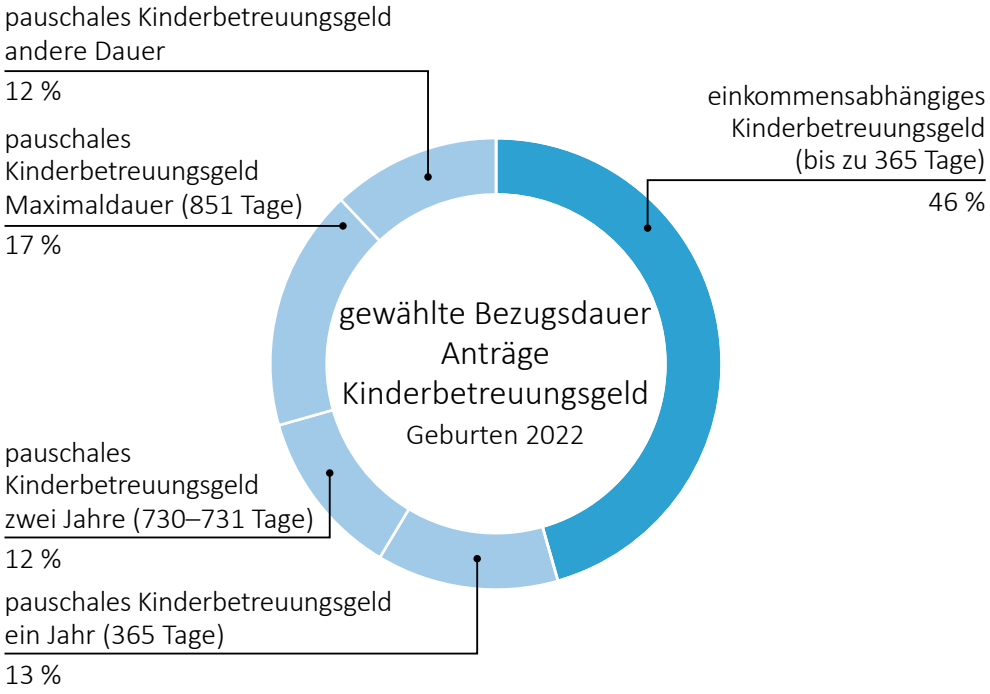
[11] BGBl. 221/1979 i.d.g.F.

[12] BGBl. 651/1989 i.d.g.F.

Von 2017 bis 2022 sank der Aufwand für Leistungen nach dem KBGG von 1,215 Mrd. EUR auf 1,186 Mrd. EUR um 2 %.[13] Der Aufwand für die Pauschalvarianten sank um 29 % (von 738,64 Mio. EUR auf 527,99 Mio. EUR), jener für das einkommensabhängige Kinderbetreuungsgeld stieg hingegen von 451,96 Mio. EUR auf 644,96 Mio. EUR (um 43 %). Der Aufwand für die Beihilfe sank von 24,16 Mio. EUR auf 11,44 Mio. EUR (um 53 %), jener für den Partnerschaftsbonus stieg von rd. 466.000 EUR auf 1,23 Mio. EUR.

(2) Im Jahr 2022 wählten etwa 54 % aller Antragstellenden das pauschale Kinderbetreuungsgeld–Konto mit flexibler Bezugsdauer zwischen 365 und 851 Tagen[14], 46 % entschieden sich für das einkommensabhängige Kinderbetreuungsgeld mit einer Bezugsdauer von bis zu 365 Tagen. Bei der Beantragung des pauschalen Kinderbetreuungsgeld–Kontos war eine Konzentration der Bezugsdauer auf ein Jahr, zwei Jahre und die Maximaldauer von 851 Tagen erkennbar:

Abbildung 4: Gewählte Bezugsdauer bei Anträgen auf Kinderbetreuungsgeld für Geburten 2022



Gezählt wurde die im ältesten Antrag pro Kind angegebene Bezugsdauer.

Quelle: ÖGK; Darstellung: RH

[13] Für die Auswertung zog der RH lediglich Fälle heran, die endgültig freigegeben wurden. Insofern kann sich insbesondere der Aufwand für das Jahr 2022 nach endgültiger Bearbeitung der Fälle noch erhöhen.

[14] Beim pauschalen Kinderbetreuungsgeld standen damit 487 verschiedene Bezugsdauern zur Auswahl.

Das einkommensabhängige Kinderbetreuungsgeld wurde von 2017 bis 2023 immer häufiger beantragt: Im Jahr 2017 (Geburten ab 1. März 2017) wählten 31 % der Antragstellenden diese Variante, im Jahr 2023 (Stand 3. Oktober 2023) lag ihr Anteil bereits bei 49 %.

3.2 (1) Der RH hielt fest, dass der Aufwand für das einkommensabhängige Kinderbetreuungsgeld zwischen 2017 und 2022 um 43 % anstieg, während der Aufwand für das pauschale Kinderbetreuungsgeld im selben Zeitraum um 29 % sank. Er wies darauf hin, dass das einkommensabhängige Kinderbetreuungsgeld mit maximal 25.500 EUR bzw. 29.700 EUR im Vergleich zu maximal 13.100 EUR bzw. 16.300 EUR des pauschalen Kinderbetreuungsgeldes das finanziell attraktivere Modell war (TZ 2).

(2) Der RH hielt fest, dass im Jahr 2022 beim pauschalen Kinderbetreuungsgeld eine Konzentration auf die Minimaldauer (365 Tage), die Maximaldauer (851 Tage) und die maximale Dauer der arbeitsrechtlichen Elternkarenz (zwei Jahre) erkennbar war. Darüber hinausgehende Möglichkeiten einer flexiblen Inanspruchnahme wurden kaum in Anspruch genommen. Das einkommensabhängige Kinderbetreuungsgeld wurde im überprüften Zeitraum immer häufiger beantragt; im Jahr 2023 (Stand 3. Oktober 2023) wählte bereits fast die Hälfte der Antragstellenden diese Variante.

Kontrolle

Anspruch und Bezug der Familienbeihilfe

4.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht festgestellt, dass Krankenversicherungsträger zur Überprüfung des – für einen Anspruch auf Kinderbetreuungsgeld erforderlichen – Familienbeihilfebezugs Abfragen in FinanzOnline durchführten und die Ergebnisse im Kinderbetreuungsgeld–Programm manuell erfassten. Fiel die Familienbeihilfe weg, erfuhren sie dies mit rund dreimonatiger Verzögerung. Der RH hatte eine Anbindung des Kinderbetreuungsgeld–Programms an das in Entwicklung befindliche IT–System für die Familienbeihilfe als zweckmäßig erachtet, da dadurch der Verwaltungsaufwand reduziert und unrechtmäßige Auszahlungen vermieden werden könnten.

Der RH hatte dem Ministerium in seinem Vorbericht (TZ 18) daher empfohlen, im Zuge der Implementierung des IT–Systems für die Familienbeihilfe eine automatisierte Schnittstelle mit dem IT–System des Kinderbetreuungsgeldes einzurichten.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte das Ministerium mitgeteilt, dass die Datenanbindung des Kinderbetreuungsgeld–Programms an das neu implementierte IT–System für die Familienbeihilfe erfolgt sei.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das Ministerium die Einrichtung einer automatisierten Schnittstelle 2019 beauftragt hatte. Die Anbindung des Kinderbetreuungsgeld–Programms an das IT–Programm für die Familienbeihilfe erfolgte im März 2021. Die Krankenversicherungsträger erhielten für die Antragsprüfung ab diesem Zeitpunkt die Daten zur Familienbeihilfe – wie Anspruchsberechtigte und Bezugszeitraum – direkt in das Kinderbetreuungsgeld–Programm eingespielt. Bis dahin eigens durchzuführende Abfragen in FinanzOnline und manuelle Eintragungen in das IT–System entfielen damit.

Im Juli 2022 beauftragte das Ministerium ein Folgeprojekt, um auch Zeiträume ohne Anspruch auf Familienbeihilfe im Kinderbetreuungsgeld–Programm anzuzeigen. Seit der Fertigstellung des Folgeprojekts im April 2023 erhielten die Krankenversicherungsträger standardmäßig automatische Verständigungen, wenn sich ein bei der Antragsprüfung festgestellter Anspruch auf Familienbeihilfe veränderte oder wegfiel.

Laut ÖGK verringerten sich durch die Anbindung an das IT–System der Familienbeihilfe die manuellen Prüfschritte und somit der administrative Aufwand für die Krankenversicherungsträger. Außerdem erleichterten die automatisierten Verständigungen im Zuge der Schnittstellenprüfung die Bescheiderstellung und bei Beschwerden die allfällige Verfahrensführung.

4.2 Das Ministerium setzte die Empfehlung um. Die neu eingerichtete Schnittstelle ermöglichte einen automatisierten Abgleich mit dem IT–System der Familienbeihilfe und auch Zeiträume, in denen kein Anspruch auf Familienbeihilfe bestand, wurden nunmehr im Kinderbetreuungsgeld–Programm angezeigt. Der RH hob hervor, dass sich dadurch der Verwaltungsaufwand und das Risiko von unrechtmäßigen Auszahlungen verringerten.

Zuverdienstgrenze

5.1 (1) Der RH hatte dem Ministerium in seinem Vorbericht (TZ 22) angesichts mittels Zufallsstichprobe häufig festgestellter Überschreitungen der Zuverdienstgrenze[15] empfohlen, die Stichprobe für die Prüfung der Zuverdienstgrenze auf Basis von Risikoüberlegungen sowie Kosten–Nutzen–Überlegungen anzuheben. Auch wäre bei Personen, die aufgrund des Beihilfenanspruchs des anderen Elternteils einer Zuverdienstgrenze unterlagen, wegen des festgestellten erhöhten Missbrauchsrisikos eine deutlich größere Stichprobe bis hin zu einer Vollprüfung des Zuverdienstes vorzusehen.

Weiters hatte der RH dem Ministerium empfohlen (TZ 22), die Prüfung der Zuverdienstgrenze bei Personen, die in einem Jahr die Zuverdienstgrenze überschritten, standardmäßig auch für die anderen Bezugsjahre vorzusehen.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte das Ministerium mitgeteilt, dass hinsichtlich möglicher Änderungen bei der Prüfung der Zuverdienstgrenze erst allgemeine Überlegungen angestellt worden seien.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das Ministerium selbst keine Risikoüberlegungen oder Kosten–Nutzen–Überlegungen zum Umfang der Stichprobe angestellt hatte. Die ÖGK arbeitete im April 2022 Modelle zur Erhöhung der Stichprobengröße bei der Prüfung der Zuverdienstgrenze als Entscheidungsgrundlage für das Ministerium aus. Gemäß Berechnungen der ÖGK würden bei einer Ausweitung der Stichprobe die zusätzlichen Rückforderungen die höheren Verwaltungskosten mehr als kompensieren.

Die vom Ministerium festgelegte Stichprobengröße für die Prüfung der Zuverdienstgrenze blieb aber unverändert. Grundsätzlich wurden damit weiterhin 20 % – bzw. bei Beihilfebezug des Partners 30 % – der Personen geprüft, die nicht das ganze Kalenderjahr hindurch (1. Jänner bis 31. Dezember) Anspruch auf Auszahlung von Leistungen nach dem KBGG hatten und aus deren Jahreseinkommensdaten nicht automatisiert feststellbar war, ob sie die Zuverdienstgrenze einhielten. Von der Stichprobe nicht umfasst waren Personen, aus deren Jahreseinkommensdaten die Einhaltung bzw. Überschreitung der Zuverdienstgrenze klar ersichtlich war; sie konnten automatisiert voll geprüft werden. Personen, die in einem Jahr die Zuverdienstgrenze überschritten hatten, wurden auch weiterhin nicht standardmäßig für die anderen Bezugsjahre geprüft.

[15] Im Jahr 2023 betrug die jährliche Zuverdienstgrenze beim pauschalen Kinderbetreuungsgeld–Konto 18.000 EUR oder 60 % der maßgeblichen Einkünfte aus dem letzten relevanten Kalenderjahr vor der Geburt des Kindes, beim einkommensabhängigen Kinderbetreuungsgeld 7.800 EUR. Bei der Beihilfe zum pauschalen Kinderbetreuungsgeld betrug die Zuverdienstgrenze für den beziehenden Elternteil 7.800 EUR, für den zweiten Elternteil 18.000 EUR.

Anfang September 2023 hatten die Krankenversicherungsträger die Prüfung bis zum Veranlagungsjahr 2015 abgeschlossen. Zur Zeit der Follow–up–Überprüfung prüften sie die Veranlagungsjahre 2016 bis 2019. Grund für die rückwirkende Prüfung war, dass in der Regel erst nach frühestens drei Jahren die für die Zuverdienstgrenze maßgeblichen Einkünfte des jeweiligen Veranlagungsjahres abschließend feststanden.

Aufgrund der Stichprobenprüfung blieben in den Veranlagungsjahren 2015 bis 2019 zwischen 11 % und 13 % der einer Zuverdienstgrenze unterliegenden Personen ungeprüft, dies entsprach im Veranlagungsjahr 2019 rd. 26.600 Personen. Im letzten vollständig geprüften Veranlagungsjahr 2015 deckten die Krankenversicherungsträger bei 12 % der mittels Zufallsstichprobe überprüften Personen eine Überschreitung der Zuverdienstgrenze auf.[16]

Die Krankenversicherungsträger stellten im Veranlagungsjahr 2015 knapp 4.000 Bescheide aufgrund der Überschreitung der Zuverdienstgrenze aus. Davon waren mehr als die Hälfte auf den zweiten Elternteil zurückzuführen, der aufgrund des Beihilfenanspruchs des anderen Elternteils einer jährlichen Zuverdienstgrenze unterlag. Insgesamt forderten die Krankenversicherungsträger im Veranlagungsjahr 2015 4,32 Mio. EUR Kinderbetreuungsgeld und 2,28 Mio. EUR Beihilfe zurück.[17]

5.2 Das Ministerium setzte die Empfehlungen nicht um, da die Vorgaben zur Prüfung der Zuverdienstgrenze unverändert blieben und das Ministerium die von der ÖGK angestellten Kosten–Nutzen–Überlegungen zur Stichprobengröße nicht berücksichtigte.

Der RH wies darauf hin, dass im Veranlagungsjahr 2015 bei etwa einem Achtel der mittels Zufallsstichprobe überprüften Personen eine Überschreitung der Zuverdienstgrenze festgestellt wurde. Nach Ansicht des RH bestand daher weiterhin das Risiko, dass Eltern das Kinderbetreuungsgeld bzw. die Beihilfe unrechtmäßig bezogen, insbesondere wenn trotz festgestellter Überschreitung der Zuverdienstgrenze in einem Kalenderjahr keine Vollprüfung erfolgte. Er hielt zudem fest, dass Rückforderungsbescheide unverändert meist auf die Überschreitung der Zuverdienstgrenze durch den zweiten Elternteil (bei Beihilfenanspruch des anderen Elternteils) zurückzuführen waren. Somit bestand auch hier weiterhin ein erhöhtes Risiko, dass – entgegen der Intention des Gesetzgebers – die Beihilfe an Eltern ausbezahlt wurde, die nicht einkommensschwach waren.

[16] Im Vergleich dazu überschritten im Veranlagungsjahr 2015 1 % aller automatisch geprüften Personen die Zuverdienstgrenze.

[17] Laut Daten der Krankenversicherungsträger forderten sie im letzten zur Zeit des Vorberichts vollständig geprüften Veranlagungsjahr 2011 insgesamt 3,35 Mio. EUR Kinderbetreuungsgeld und 1,73 Mio. EUR Beihilfe zurück.

Die Berechnungen der ÖGK zeigten zudem, dass bei einer Anhebung der Größe der Zufallsstichprobe die Rückforderungen die Verwaltungskosten übertreffen würden und eine Erhöhung daher nicht nur aus Risikoüberlegungen, sondern auch aus Kosten–Nutzen–Überlegungen zweckmäßig wäre.

Der RH empfahl dem Ministerium neuerlich, die Stichprobe für die Prüfung der Zuverdienstgrenze auf Basis von Risikoüberlegungen sowie Kosten–Nutzen–Überlegungen anzuheben. Bei Personen, die aufgrund des Beihilfenanspruchs des anderen Elternteils einer Zuverdienstgrenze unterliegen, wäre wegen des festgestellten erhöhten Missbrauchsrisikos eine deutlich größere Stichprobe bis hin zu einer Vollprüfung des Zuverdienstes vorzusehen.

Der RH hielt zudem seine Empfehlung an das Ministerium aufrecht, die Prüfung der Zuverdienstgrenze bei Personen, die in einem Jahr die Zuverdienstgrenze überschreiten, standardmäßig auch für die anderen Bezugsjahre vorzusehen.

5.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums seien Überlegungen zur Erhöhung bzw. Adaptierung der Stichprobe im Laufen.

Mutter–Kind–Pass–Untersuchungen

6.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht festgestellt, dass Beziehende die Durchführung der ersten zehn Mutter–Kind–Pass–Untersuchungen durch Vorlage von Kopien nachweisen mussten, ansonsten reduzierte sich der Anspruch auf Kinderbetreuungsgeld um 1.300 EUR. Daten zu Mutter–Kind–Pass–Untersuchungen lagen bei den Krankenversicherungsträgern vor.

Der RH hatte dem Ministerium daher empfohlen (TZ 20), in Zusammenarbeit mit den Krankenversicherungsträgern zu erheben, ob Daten zu Mutter–Kind–Pass–Untersuchungen zukünftig für die Anspruchskontrolle beim Kinderbetreuungsgeld nutzbar gemacht werden könnten, und gegebenenfalls auf eine dahingehende Änderung der gesetzlichen Grundlagen hinzuwirken.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte das Ministerium mitgeteilt, dass Untersuchungen bei Wahlärzten und Untersuchungen im Ausland nicht an das Vertragsärztesystem angebunden seien. Unter diesen Rahmenbedingungen sei eine geänderte Anspruchskontrolle verwaltungstechnisch nicht sinnvoll. Es hatte zudem auf das angekündigte Projekt „Digitaler Mutter–Kind–Pass“ des Dachverbands der Sozialversicherungsträger verwiesen. In diesem Zusammenhang würden auch neue Kontrollmöglichkeiten zu prüfen sein.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass gemäß dem im Juli 2023 vom Nationalrat beschlossenen eEltern–Kind–Pass–Gesetz[18] für den Kinderbetreuungsgeldbezug in voller Höhe weiterhin die Durchführung und der fristgerechte Nachweis der ersten zehn Untersuchungen[19] nach dem auf Eltern–Kind–Pass umbenannten Mutter–Kind–Pass erforderlich waren. Die zuständige Bundesministerin bzw. der zuständige Bundesminister hatte gemäß eEltern–Kind–Pass–Gesetz eine standardisierte elektronische Schnittstelle einzurichten, damit die Ärztin bzw. der Arzt Nachweise über durchgeführte Untersuchungen elektronisch an die Krankenversicherungsträger übermitteln konnte. Es war geplant, die für den Vollzug des Kinderbetreuungsgeldes relevanten Informationen automatisiert in das Kinderbetreuungsgeld–Programm einzuspielen. Die technische Umsetzung sollte bis 2026 fertiggestellt sein. Für Geburten ab 1. Jänner 2026 waren die Daten zu den Untersuchungen von Schwangeren und Kindern ausschließlich im elektronischen Eltern–Kind–Pass zu dokumentieren. Nach dem Untersuchungstermin war der elektronische Nachweis – für den Erhalt des Kinderbetreuungsgeldes in voller Höhe – zu erstellen.

Die Nachweispflicht für die Eltern entfiel gemäß eEltern–Kind–Pass–Gesetz in jenen Fällen, in denen die Nachweise elektronisch erfolgten. In Ausnahmefällen (z.B. Untersuchungen im Ausland) war der Nachweis wie bisher durch die Eltern eigenverantwortlich zu erbringen. Das Ministerium und die ÖGK gingen davon aus, dass die Nachweispflicht damit für einen Großteil der Bezieherinnen und Bezieher entfiel und mit einem Rückgang der Leistungskürzungen zu rechnen war. Die ÖGK erwartete aufgrund des elektronischen Eltern–Kind–Passes auch weniger sozialgerichtliche Verfahren. Der Verwaltungsaufwand sollte dadurch deutlich reduziert werden.

Bei Kinderbetreuungsgeld–Bezieherinnen und –Beziehern, deren Kinder ab 1. März 2017 geboren wurden, wiesen über 2 % einen verminderten Leistungsanspruch wegen nicht nachgewiesener Mutter–Kind–Pass–Untersuchungen auf. Für die Geburtsjahre davor lag der Anteil bei durchschnittlich 1 %.

6.2 Das Ministerium setzte die Empfehlung insofern um, als das beschlossene eEltern–Kind–Pass–Gesetz für Geburten ab dem 1. Jänner 2026 eine automatisierte Bereitstellung der für den Vollzug des Kinderbetreuungsgeldes relevanten Daten zu den Eltern–Kind–Pass–Untersuchungen im Kinderbetreuungsgeld–Programm vorsah. Vorliegende Daten zu den Untersuchungen sollten so entsprechend der Empfehlung genutzt werden.

[18] BGBl. I 82/2023

[19] fünf Schwangerschaftsuntersuchungen der Mutter sowie die ersten fünf Untersuchungen des Kindes

Abwicklung

IT–System zur Verwaltung der Stammdaten

7.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht kritisiert, dass nicht alle Krankenversicherungsträger das einheitliche IT–System zur Verwaltung der Personenstammdaten nutzten und damit ein zusätzlicher Verwaltungsaufwand sowie das Risiko von ungeprüften Dateneingaben entstanden.

Der RH hatte der ÖGK daher empfohlen (TZ 16), darauf hinzuwirken, dass alle Krankenversicherungsträger möglichst rasch an das einheitliche IT–System angebunden werden.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte die ÖGK mitgeteilt, dass die Anbindung aller Krankenversicherungsträger an das einheitliche IT–System abgeschlossen sei.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass alle Krankenversicherungsträger das einheitliche IT–System zur Verwaltung der Personenstammdaten nutzten. Die Anbindung der Sozialversicherungsanstalt der Selbständigen[20] erfolgte per 31. Dezember 2019, die Anbindung der Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter, Eisenbahnen und Bergbau per 1. Februar 2021.

Durch die Anbindung verringerte sich der administrative Aufwand für das Kompetenzzentrum der ÖGK und für die neu angebundenen Krankenversicherungsträger. Die Sozialversicherungsanstalt der Selbständigen schätzte die Einsparung durch den Wegfall manueller Eingabeschritte auf bis zu eine Minute pro Fall. Auch die Datenqualität verbesserte sich, da im einheitlichen IT–System z.B. Adressen aus dem Zentralen Melderegister automatisch übernommen wurden.

7.2 Die ÖGK setzte die Empfehlung um, da seit Februar 2021 alle Krankenversicherungsträger an das einheitliche IT–System zur Verwaltung der Personenstammdaten angebunden waren. Der RH anerkannte, dass dadurch der Verwaltungsaufwand reduziert wurde.

[20] Die bisherige Sozialversicherung der gewerblichen Wirtschaft (SVA) und die Sozialversicherungsanstalt der Bauern (SVB) wurden in der neuen Sozialversicherungsanstalt der Selbständigen (SVS) per 1. Jänner 2020 zusammengefasst.

Antragstellung auf Beihilfe für Eltern mit niedrigem Einkommen

8.1 (1) Der RH hatte dem Ministerium in seinem Vorbericht (TZ 38) zur Reduzierung des Verwaltungsaufwands und zur Erhöhung der Servicequalität empfohlen, die Antragstellung auf die Beihilfe auch online zu ermöglichen.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte das Ministerium mitgeteilt, dass die Umsetzung für das zweite Halbjahr 2021 vorgesehen sei.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Beihilfe seit Dezember 2021 online beantragt werden konnte. Voraussetzung dafür war eine digitale Signatur. Bei der Umsetzung besonders anspruchsvoll war die Mehrfachunterschrift, da bei der Beantragung der Beihilfe nicht nur der antragstellende Elternteil, sondern auch der zweite Elternteil – wegen der Zuverdienstgrenze – unterschreiben musste.

Seit Dezember 2021 bis einschließlich Dezember 2023 wurde die Beihilfe insgesamt rd. 14.000–mal beantragt, davon rd. 960–mal online. Der Anteil der Online–Beantragung erhöhte sich seit der Einführung kontinuierlich.

Aus Sicht der ÖGK erforderten Online–Anträge – unabhängig von der Leistungsart – weniger administrativen Aufwand, da die Anträge vollständiger waren und Antragsdaten automatisch übernommen werden konnten. Für die Antragstellenden waren die einfachere Übermittlung von Unterlagen und die Antragstellung von zuhause aus vorteilhaft.

8.2 Das Ministerium setzte die Empfehlung um, indem seit Dezember 2021 die Beihilfe auch online beantragt werden konnte. Der RH hob hervor, dass Online–Antragstellungen den Verwaltungsaufwand der Krankenversicherungsträger reduzierten, die Vollständigkeit von Anträgen verbesserten und die Servicequalität der Abwicklung erhöhten.

Kooperationspotenziale mit der Finanzverwaltung in grenzüberschreitenden Fällen

9.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht festgestellt, dass die Finanzbehörden in grenzüberschreitenden Fällen[21] zur Feststellung der Zuständigkeit bei der Familienbeihilfe einen ähnlichen Sachverhalt erheben mussten wie die Krankenversicherungsträger und von Antragstellenden teils idente Unterlagen verlangt wurden.

Er hatte dem Ministerium und der ÖGK daher empfohlen (TZ 28), zur Vermeidung von Doppelgleisigkeiten und zur Beschleunigung der Abwicklung in grenzüberschreitenden Fällen mögliche Kooperationspotenziale bei der Verwaltungstätigkeit gemeinsam mit anderen Krankenversicherungsträgern, dem Bundesministerium für Finanzen und der Finanzverwaltung zu identifizieren und darauf aufbauend abgestimmte Verwaltungsprozesse zu implementieren.

(2) (a) Das Ministerium hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass erste ressortinterne Überlegungen zu einer Verbesserung des Informationsflusses bereits stattgefunden hätten.

(b) Laut Mitteilung der ÖGK im Nachfrageverfahren habe sie die Empfehlung im Rahmen von zwei Besprechungen mit dem Ministerium thematisiert. Das Ministerium habe angemerkt, dass dieses Thema eine gesetzliche Novellierung erfordere und sich daher zunächst das Ministerium des Themas annehmen müsse. Weitere Schritte könnten aufgrund der Weisungsgebundenheit der ÖGK gegenüber dem Ministerium zunächst nicht gesetzt werden.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das Ministerium mit dem Finanzamt Österreich bezüglich einer Kooperation in grenzüberschreitenden Fällen seit 2022 Gespräche führte und dass es erste Überlegungen zu einem Austausch zwischen Finanzbehörden und Krankenversicherungsträgern im Sinne einer Expertenaustauschgruppe und einer gemeinsamen Datenaustauschplattform anstellte. Eine zentrale E–Mail–Adresse zur Abklärung von Fällen mit den Finanzbehörden wurde aus datenschutzrechtlichen Gründen nach einer kurzen Probephase wieder eingestellt. Darüber hinaus führte die ÖGK für die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter von grenzüberschreitenden Sachverhalten eine Liste mit Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern bei den Finanzbehörden.

[21] Sachverhalte mit Bezug zu einem anderen EU/EWR–Staat bzw. zur Schweiz (z.B. ein Elternteil arbeitete in Österreich, der andere im EU–Ausland), auf die die Verordnungen des Europäischen Parlaments und des Rates zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (VO (EG) 883/2004 und VO (EG) 987/2009) zur Anwendung kamen. Sie regelten, welcher EU–Mitgliedstaat Familienleistungen auszahlen musste. In grenzüberschreitenden Fällen war ein Staat vorrangig für die Auszahlung zuständig, ein anderer Staat nachrangig.

Durch die Einführung einer automatischen Schnittstelle im Kinderbetreuungsgeld–Programm der Krankenversicherungsträger zum Familienbeihilfe–Programm der Finanzbehörden im Jahr 2021 (TZ 4) bestand auch in grenzüberschreitenden Fällen ein automatischer Abgleich mit dem Bezug von Familienbeihilfe (der Bezug von Familienbeihilfe war eine der Voraussetzungen für den Bezug von Kinderbetreuungsgeld). Ein Zugriff auf die dahinterliegenden Dokumente oder Aufzeichnungen der Finanzbehörden bestand allerdings nicht.

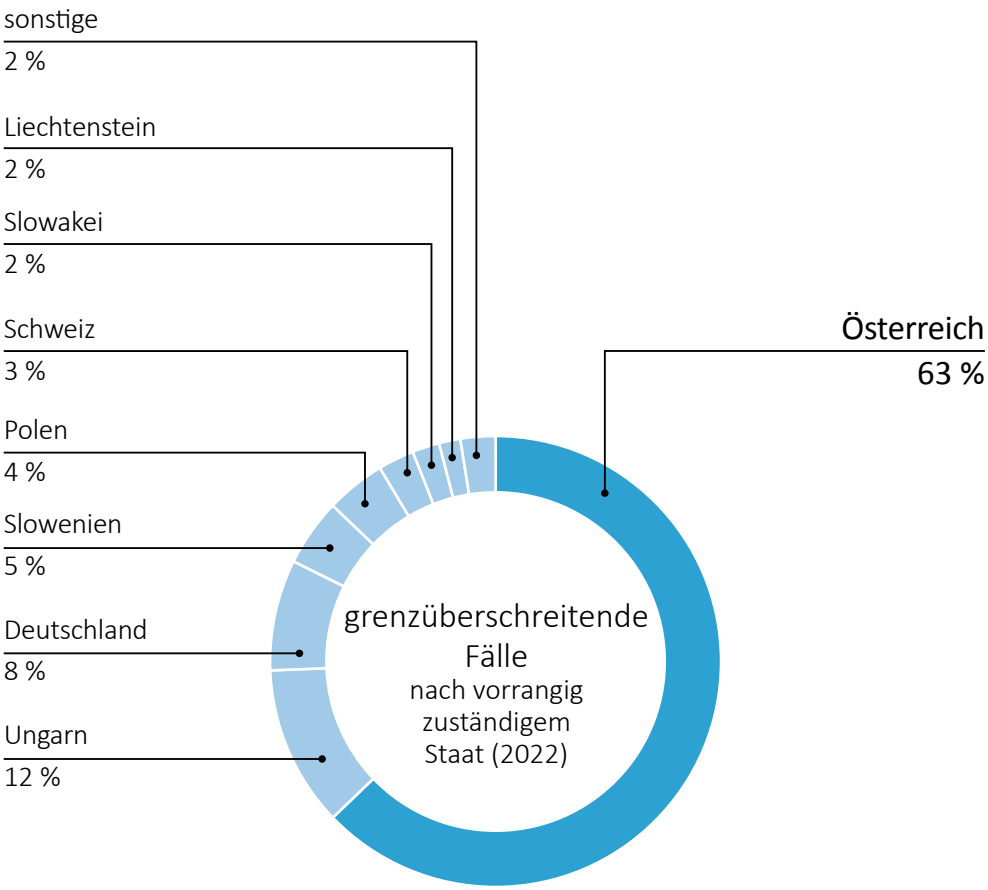
Der Anteil grenzüberschreitender Fälle, die für eine Verwaltungskooperation infrage kamen, blieb im Zeitverlauf relativ konstant. Im Jahr 2022 machte er durchschnittlich 6 % aller Fälle[22] aus; da die Auszahlungssumme bei grenzüberschreitenden Fällen zum Teil geringer war, betrug ihr Anteil am Gesamtaufwand lediglich 4 %. Insgesamt sank der Aufwand für grenzüberschreitende Fälle von 2017 auf 2022 von 59,51 Mio. EUR auf 49,36 Mio. EUR.[23]

[22] Das waren rd. 6.500 Fälle im Jahr 2022. Berücksichtigt ist der Jahresdurchschnitt der Fälle mit einem Aufwand für Leistungen nach dem KBGG von zumindest einem Tag im Kalenderjahr.

[23] Gründe für den verringerten Aufwand waren laut ÖGK der Rückgang grenzüberschreitender Fälle aufgrund der COVID–19–Pandemie, die vermehrte Wahl von Kurzvarianten (einkommensabhängiges Kinderbetreuungsgeld oder pauschales Kinderbetreuungsgeld für ein Jahr) und die noch nicht vollständig abgeschlossene Bearbeitung von Fällen für das Kalenderjahr 2022.

Bei grenzüberschreitenden Sachverhalten waren im Jahr 2022 vor allem folgende Länder vorrangig zuständig:

Abbildung 5: Grenzüberschreitende Fälle nach vorrangig zuständigem Staat (2022)



Rundungsdifferenzen möglich

Berücksichtigt sind Kinder, für die Leistungen nach dem KBGG von zumindest einem Tag im Jahr 2022 bezogen wurden; Kinder, die innerhalb dieses Jahres mehreren Ländern zugeordnet werden konnten, wurden dem Land zugeordnet, für das mehr Anspruchstage innerhalb des Jahres bestanden. Der Freigabestatus der Fälle wurde nicht berücksichtigt.

Datenstand: 21. November 2023 Quelle: ÖGK; Darstellung: RH

9.2 Das Ministerium und die ÖGK setzten die Empfehlung teilweise um: Sie stellten Überlegungen zur Kooperation mit den Finanzbehörden in grenzüberschreitenden Fällen an. Der RH anerkannte, dass das Ministerium und die ÖGK eine automatische Schnittstelle zu den Finanzbehörden schafften, aus der der Bezug von Familienbeihilfe auch in grenzüberschreitenden Fällen abgeglichen werden konnte.

Über diese Schnittstelle hinausgehend bestanden jedoch keine konkreten, mit den Finanzbehörden abgestimmten Verwaltungsprozesse. Eine Abstimmung zwischen den Krankenversicherungsträgern und den Finanzbehörden in grenzüberschreitenden Fällen erachtete der RH weiterhin als zweckmäßig, weil beide Stellen einen

ähnlichen – teilweise auch einen identen – Sachverhalt zu erheben hatten und von den Antragstellenden teils idente Unterlagen verlangt wurden.

Der RH hielt daher seine Empfehlung an das Ministerium und die ÖGK aufrecht, zur Vermeidung von Doppelgleisigkeiten und zur Beschleunigung der Abwicklung in grenzüberschreitenden Fällen mögliche Kooperationspotenziale bei der Verwaltungstätigkeit gemeinsam mit anderen Krankenversicherungsträgern, dem Bundesministerium für Finanzen und der Finanzverwaltung zu identifizieren und darauf aufbauend abgestimmte Verwaltungsprozesse zu implementieren.

9.3 (1) Laut Stellungnahme des Ministeriums hätten neben dem regelmäßigen Austausch mit dem Bundesministerium für Finanzen und dem Kompetenzzentrum der ÖGK zusätzlich bereits Gespräche zur Optimierung des Verwaltungsprozesses stattgefunden (z.B. zur Erstellung von Listen von Ansprechpersonen in der Finanzverwaltung sowie bei den Krankenversicherungsträgern). Auch werde u.a. eine Erweiterung der Funktionalitäten des über eine Schnittstelle angebundenen Familienbeihilfe–Programms der Finanzbehörden überlegt.

(2) Die ÖGK teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass zur fehlenden Möglichkeit, auf Dokumente oder Aufzeichnungen aus dem Familienbeihilfe–Programm der Finanzbehörden zuzugreifen, bereits Gespräche zwischen dem Ministerium und den Finanzbehörden mit Beteiligung der ÖGK stattgefunden hätten.

Die seit 2022 geführten Gespräche zwischen dem Ministerium und den Finanzbehörden zu einer verstärkten Kooperation in grenzüberschreitenden Fällen sollten jedenfalls fortgeführt werden. Die ÖGK unterstütze jegliche Maßnahmen, die Doppelgleisigkeiten beseitigen, die administrative Abwicklung effizienter gestalten und somit in der Folge eine schnellere Antragsbearbeitung im Sinne ihrer Kundinnen und Kunden ermöglichten. Die ÖGK stehe daher mit ihren Expertinnen und Experten bei der praktischen Ausgestaltung gerne zur Verfügung. Dafür allfällig erforderliche gesetzliche Adaptierungen seien durch das Ministerium zu initiieren.

10.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht festgestellt, dass das Ministerium in seinen Arbeitsanweisungen zum KBGG keine konkreten Vorgaben für die Kooperation zwischen Krankenversicherungsträgern und Finanzämtern bei grenzüberschreitenden Fällen machte, obwohl es selbst die Zweckmäßigkeit einer gemeinsamen Abklärung betonte.

Er hatte dem Ministerium daher empfohlen (TZ 28), in den Arbeitsanweisungen zum KBGG detaillierte Vorgaben zum Informationsaustausch zwischen Krankenversicherungsträgern und Finanzämtern zu machen; die gegenseitige verpflichtende Mitteilung von Änderungen auszahlungsrelevanter Sachverhalte sollte darin jedenfalls enthalten sein.

(2) Das Ministerium hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass erste ressortinterne Überlegungen zu einer Verbesserung des Informationsflusses bereits stattgefunden hätten.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Arbeitsanweisungen unverändert in Kraft waren. Sie enthielten nach wie vor keine konkreten Vorgaben zur Kooperation mit den Finanzbehörden in grenzüberschreitenden Fällen. Eine verpflichtende Mitteilung von Änderungen auszahlungsrelevanter Sachverhalte war weiterhin nicht vorgesehen. Ein Entwurf des Ministeriums[24] zur Überarbeitung der Arbeitsanweisung für EU–Sachverhalte enthielt keine diesbezüglichen Neuerungen.

10.2 Das Ministerium setzte die Empfehlung nicht um. Der RH erachtete die Kooperation zwischen Krankenversicherungsträgern und Finanzverwaltung in grenzüberschreitenden Fällen, insbesondere eine verpflichtende Meldung bei der Änderung auszahlungsrelevanter Sachverhalte, nach wie vor als zweckmäßig, um etwa unkorrekte Auszahlungen besser aufdecken und Unterschiede in der Beurteilung von identen Sachverhalten zeitnäher anpassen zu können.

Der RH empfahl dem Ministerium daher neuerlich, in den Arbeitsanweisungen zum KBGG detaillierte Vorgaben zum Informationsaustausch zwischen Krankenversicherungsträgern und Finanzverwaltung zu machen; die gegenseitige verpflichtende Mitteilung von Änderungen auszahlungsrelevanter Sachverhalte sollte darin jedenfalls enthalten sein.

10.3 Das Ministerium merkte in seiner Stellungnahme an, dass die rechtlichen Anspruchsvoraussetzungen von Familienbeihilfe und Kinderbetreuungsgeld nicht deckungsgleich seien.

Neben dem regelmäßigen Austausch mit dem Bundesministerium für Finanzen und dem Kompetenzzentrum der ÖGK hätten zusätzlich bereits Gespräche zur Optimierung des Verwaltungsprozesses stattgefunden. Es werde u.a. eine Erweiterung der Funktionalitäten des über eine Schnittstelle angebundenen Familienbeihilfe–Programms der Finanzbehörden überlegt. Sollte diese erweiterte technische Umsetzung geschaffen werden, würden die Krankenversicherungsträger und die Finanzverwaltung entsprechend informiert.

[24] Stand Oktober 2023

Vorschuss zur Ausgleichszahlung

11.1 (1) Österreich hatte bei nachrangiger Zuständigkeit eine Ausgleichszahlung in Höhe des Unterschiedsbetrags zwischen seinen Familienleistungen und jenen des vorrangig zuständigen EU– bzw. EWR–Staates bzw. der Schweiz zu gewähren, wenn die Familienleistungen im vorrangig zuständigen Staat niedriger waren. Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 32) kritisiert, dass Anspruchsberechtigte im Regelfall keine Informationen über die Möglichkeit erhielten, einen Antrag auf Vorschuss zur Ausgleichszahlung[25] zu stellen.

Er hatte dem Ministerium daher empfohlen (TZ 32), bei nachrangiger Zuständigkeit Österreichs Anspruchsberechtigte zumindest bei über sechsmonatiger Untätigkeit (bzw. unzureichender Rückmeldung) von ausländischen Behörden über die Möglichkeit, einen Antrag auf Vorschuss zur Ausgleichszahlung zu stellen, zu informieren.

(2) Das Ministerium hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass der Prozess bei EU–Sachverhalten adaptiert worden sei und sich in der finalen Umsetzungsphase befinde. Eltern, die ihren Mitwirkungspflichten im In– und Ausland nachgekommen seien, würden künftig über die Möglichkeit einer Antragstellung auf den Vorschuss zur Ausgleichszahlung informiert.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass Anspruchsberechtigte nach wie vor nicht standardisiert über die Möglichkeit informiert wurden, einen Antrag auf Vorschuss zur Ausgleichszahlung stellen zu können. Auch die diesbezügliche Weisungslage des Ministeriums war unverändert. Die zur Zeit der Follow–up–Überprüfung geltende Weisungslage des Ministeriums führte zudem dazu, dass meist keine Gewährung des Vorschusses zur Ausgleichszahlung erfolgte.

Das Ministerium merkte gegenüber dem RH an, dass die Arbeitsanweisung für EU–Sachverhalte überarbeitet werde; die Prozesse im Fall von Ausgleichszahlungen würden angepasst und optimiert. Ein wesentliches Thema sei auch die zeitliche Straffung.

Ein Entwurf des Ministeriums zur Überarbeitung der Arbeitsanweisung für EU–Sachverhalte mit Stand Oktober 2023 enthielt keine Vorgabe, alle Anspruchsberechtigten über die Möglichkeit eines Vorschusses standardisiert zu informieren. Der Entwurf sah jedoch eine einfachere Auszahlung eines – auf sechs Monate befristeten – Vorschusses auf die Ausgleichszahlung vor, sofern die Eltern ihren Mitwirkungspflichten nachkamen. Im Detail solle in Ausnahmefällen der Anspruch auch anhand von vorgelegten ausländischen Bescheiden geprüft werden, wenn mehrma-

[25] Die EU–Koordinierungsregeln sahen zur Vermeidung langer Wartezeiten in grenzüberschreitenden Fällen für Anspruchsberechtigte die Möglichkeit vor, die Ausgleichszahlung vorläufig ausgezahlt zu bekommen (Vorschuss). Anspruchsberechtigte hatten dafür einen gesonderten Antrag zu stellen.

lige Versuche des Datenaustausches erfolglos waren und die Eltern darum ersuchten. Bei Bestehen eines Anspruchs auf Vorschuss zur Ausgleichszahlung und „nachgewiesener Mitwirkung der Eltern im In– und Ausland" solle künftig das Antragsformular auf Vorschusszahlung versendet werden.

11.2 Das Ministerium setzte die Empfehlung nicht um. Der RH erachtete eine zeitgerechte Information der Antragstellenden über die Möglichkeit, einen Vorschuss zur Ausgleichszahlung zu beantragen, im Hinblick auf die EU–Vorgaben als zweckmäßig. Er hielt fest, dass die im Entwurf zur Arbeitsanweisung für EU–Sachverhalte vorgesehene Vorgehensweise die Auszahlung eines Vorschusses für Eltern, die ihren Mitwirkungspflichten nachgekommen waren, erleichtern sollte.

Der RH empfahl dem Ministerium neuerlich, bei nachrangiger Zuständigkeit Österreichs für Familienleistungen Anspruchsberechtigte zumindest bei über sechsmonatiger Untätigkeit (bzw. unzureichender Rückmeldung) von ausländischen Behörden über die Möglichkeit, einen Antrag auf Vorschuss zur Ausgleichszahlung zu stellen, zu informieren.

11.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums seien die Krankenversicherungsträger darüber in Kenntnis gesetzt worden, dass künftig anspruchsberechtigte Personen standardisiert über die Möglichkeit der Vorschusszahlung informiert werden müssten. Konkret sei vorgesehen, bei nachrangiger Zuständigkeit Österreichs in jenen Fällen, in denen ein Vorschuss auf eine Ausgleichszahlung möglich ist (z.B. mangels Rückmeldung der ausländischen Behörden), neben der ersten Aufforderung zur Mitwirkung auch das Formular zur Antragstellung auf die Vorschusszahlung standardisiert an die Antragsteller zu übermitteln.

Erledigungsdauer

12.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 33) der ÖGK aufgrund langer Erledigungsdauern empfohlen, die in ihrem Verantwortungsbereich liegenden Gründe für vermeidbare Verzögerungen zu identifizieren und entsprechende organisatorische Maßnahmen zur Verkürzung der Erledigungsdauer zu setzen.

(2) Die ÖGK hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, bereits in den Jahren 2017 bzw. 2018 das Personal im Bereich Kinderbetreuungsgeld erhöht zu haben. Im Vorfeld zur Übersiedlung in das neue Kundenservice Kinderbetreuungsgeld sei auch die Evidenzhaltung überarbeitet und der Scanprozess neu organisiert worden. Die Übersiedlung ins neue Kundenservice, in dem nun alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gemeinsam arbeiten könnten, habe eine wesentlich effizientere Fallerledigung mit sich gebracht, die Neuorganisation des Kundenbereichs zu einer Effizienzsteigerung in der Kundenbetreuung und zur Verkürzung von Wartezeiten geführt. Bei der Über-

siedlung seien auch die Neustrukturierung und Neuorganisation von Gruppen (teilweise mit eigenen Schwerpunkten) erfolgt. Die Ausbildung von Spezialisten zum Thema Auslandssachverhalte sei vorangetrieben worden; auch dieser Bereich sei neu gestaltet und die Freigabeprozesse gestärkt worden. Die Eingliederung von Juristinnen und Juristen in den Kinderbetreuungsgeld–Bereich habe zu einer weiteren Reduktion von „Schnittstellenverlusten" sowie einer einfacheren und schnelleren Sachverhaltsklärung geführt. Die Pandemie habe einen „Digitalisierungsschub" hervorgerufen, durch den Digitalisierungsmaßnahmen innerhalb der ÖGK rascher vorangetrieben worden seien. Damit verbunden sei es zu organisatorischen Umgestaltungen gekommen, wie der Möglichkeit, österreichweit Fälle bearbeiten zu können. An weiteren Harmonisierungsmaßnahmen innerhalb der ÖGK und an einheitlichen, digitalisierten und noch effizienteren Prozessen werde gearbeitet.

(3) (a) Der RH stellte nunmehr fest, dass die ÖGK insbesondere regionale Unterschiede im Antragsaufkommen als Grund für lange Erledigungsdauern identifizierte, welche durch Mitarbeiterfluktuation in den Landesstellen – besonders in Wien – weiter gesteigert wurden. Als weiteren wesentlichen Grund sah die ÖGK unvollständig oder fehlerhaft ausgefüllte Anträge, die Verbesserungsaufträge notwendig machten. Das Grundproblem der längeren Verfahrensdauer bei grenzüberschreitenden Sachverhalten lag nach Angaben des Ministeriums und der ÖGK in der Komplexität EU–rechtlicher Vorgaben, Unterschieden bei deren Anwendung (auch zwischen ausländischen Behörden) und der Mitwirkung der Eltern.

(b) Die ÖGK setzte folgende Maßnahmen zur Reduktion der durchschnittlichen Erledigungsdauer bzw. plante deren Umsetzung:

- Beginnend mit dem zweiten Quartal 2021 arbeitete die ÖGK beim Vollzug der Leistungen nach dem KBGG anlassbezogen und zeitlich befristet bundesländerübergreifend zusammen: Andere Länder übernahmen Fälle eines Landes mit Bearbeitungsrückstau. Dies führte zu einer deutlichen Abnahme der noch zu bearbeitenden Fälle. So trug z.B. die bundesländerübergreifende Bearbeitung dazu bei, dass in Wien die offenen Fälle von rd. 2.800 im Juli 2022 auf etwa 600 im Oktober 2022 sanken.
- Die ÖGK arbeitete seit Juli 2023 an der Erstellung eines ÖGK–weiten Archiv– und Workflowsystems im Bereich Leistungen nach dem KBGG. Unterlagen und Dokumente sollten damit österreichweit verfügbar werden. Geplant war, dadurch ab Ende 2024 eine flächendeckende, österreichweite Bearbeitung von Fällen[26] sowie ein ÖGK–weites Gesamtmonitoring zu ermöglichen.

[26] Das heißt, zu bearbeitende Fälle sollen unabhängig vom Wohnort der Antragstellenden österreichweit auf Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter verteilt werden.

- Im September 2022 erfolgte, um die Benutzerfreundlichkeit zu steigern und zeitaufwändige Verbesserungsaufträge zu vermeiden, ein Design–Upgrade beim Online–Antrag zum Kinderbetreuungsgeld. Der Anteil der online eingebrachten Anträge stieg beim Kinderbetreuungsgeld von 2022 auf 2023 von 40 % auf 41 %. Für den Partnerschaftsbonus und die Beihilfe war die Umsetzung frühestens 2024 geplant.
- Der ÖGK stand seit Juni 2023 ein elektronisches System (EESSI) zur Verfügung, das einen digitalen Austausch von Sozialversicherungsdaten zwischen Behörden in Europa ermöglichte. Zuvor wurden Formulare zwischen Sozialversicherungsträgern aus anderen EU–Ländern zum Teil postalisch versendet.

(c) Zur Verkürzung der Erledigungsdauer bei grenzüberschreitenden Fällen war das Ministerium in Austausch mit EU–Ländern und kontaktierte bei Auslegungsfragen zu EU–rechtlichen Vorgaben die dafür zuständige Verwaltungskommission. Zudem erklärte es 2022 Kroatien und 2023 Ungarn offiziell einen Meinungsstreit. In einem Meinungsstreitverfahren hatte derjenige Staat seine Leistungen vorläufig zu gewähren, in dem das Kind lebte. Die Meinungsstreite waren zur Zeit der Follow–up–Überprüfung weiter aufrecht und ungelöst.

(d) Aus Auswertungen der ÖGK war ersichtlich, dass ihre durchschnittliche Erledigungsdauer insgesamt von 61 Tagen im Jahr 2017 auf 59 Tage im Jahr 2021 zurückging. Aktuellere Zahlen waren nicht verfügbar (TZ 13).

- Bei Inlandsfällen – die über 90 % der Gesamtfälle ausmachten – hatte sich die durchschnittliche Erledigungsdauer in der ÖGK von 44 Tagen im Jahr 2017 auf 50 Tage im Jahr 2021 erhöht. In der Landesstelle Wien war die Erledigungsdauer bei Inlandsfällen im Jahr 2021 mit 80 Tagen um etwa 60 % höher als der ÖGK–Durchschnitt.
- Bei grenzüberschreitenden Sachverhalten lag die durchschnittliche Erledigungsdauer in der ÖGK bei 184 Tagen im Jahr 2021; sie war damit mehr als dreimal so hoch wie bei Inlandsfällen. Im Vergleich zu 2017 ging sie allerdings um etwa 80 Tage zurück. Bei grenzüberschreitenden Sachverhalten hatten im Jahr 2021 37 % aller Fälle eine Bearbeitungsdauer von mehr als 182 Tagen, bei Inlandsfällen etwa 3 %.

12.2 Die ÖGK setzte die Empfehlung des RH teilweise um. Die ÖGK identifizierte in ihrem Verantwortungsbereich liegende Gründe für vermeidbare Verzögerungen und setzte Schritte zur Verringerung der Erledigungsdauer. Umfangreichere Maßnahmen zur Senkung der Erledigungsdauer, etwa die flächendeckende österreichweite Bearbeitung, waren zur Zeit der Follow–up–Überprüfung aber nicht abgeschlossen.

Der RH wies darauf hin, dass im Jahr 2021 die Erledigungsdauer in der Landesstelle Wien bei Inlandsfällen mit 80 Tagen deutlich über dem ÖGK–Durchschnitt von 50 Tagen lag. Das zeigte, dass weiterhin im eigenen Wirkungsbereich liegende Gründe für vermeidbare Verzögerungen analysiert und entsprechende Maßnahmen zur Verkürzung der Erledigungsdauer gesetzt werden sollten.

Der RH empfahl der ÖGK, in Umsetzung befindliche Maßnahmen zur Verringerung der Erledigungsdauer zügig abzuschließen und weiterhin in ihrem Verantwortungsbereich liegende Gründe für vermeidbare Verzögerungen zu identifizieren sowie entsprechende organisatorische Maßnahmen zur Verkürzung der Erledigungsdauer zu setzen.

12.3 Die ÖGK teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie bestrebt sei, durch kontinuierliche Prozessverbesserungen weiterhin Verkürzungen in der Erledigungsdauer zu erreichen. Sie führte folgende Maßnahmen an:

Der Antrag auf Kinderbetreuungsgeld sei als App–Version entwickelt und bereits in die ÖGK–App integriert worden. Damit sei die Erwartung einer Steigerung der digitalen Anträge verbunden. Durch gezielte Fragestellungen werde sichergestellt, dass im konkreten Fall die erforderlichen Unterlagen mitgeschickt würden. Im Idealfall würden Kundinnen und Kunden die Unterlagen vollständig übermitteln und dadurch könne sich die Erledigungsdauer verringern.

Die Entwicklungen an einem österreichweiten Archiv– und Workflowsystem würden wie geplant laufen und sollten voraussichtlich im Jahr 2025 ausgerollt werden. Die ÖGK erwarte davon Verbesserungen und Vereinfachungen in der Administration.

Die ÖGK sei mittlerweile in der Lage, Anträge österreichweit zu bearbeiten. Dies ermögliche es, Anträge in Relation zu vorhandenen Ressourcen zu verteilen und somit eine ungleiche Entwicklung der Erledigungsdauer zu reduzieren.

ÖGK–weit harmonisierte Prozesse würden mittlerweile bei geänderten bzw. neuen Rechtsauslegungen oder Weisungen eine österreichweite Umsetzung vereinfachen.

Controlling

13.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht festgestellt, dass kein zentrales Controlling über die administrative Abwicklung der Leistungen nach dem KBGG bestand. Insbesondere wurden Erledigungsdauer und Anzahl noch zu bearbeitender Fälle nicht standardisiert erfasst und nicht kontinuierlich ausgewertet.

Er hatte dem Ministerium daher empfohlen (TZ 41), zusammen mit den Krankenversicherungsträgern Controlling–Kennzahlen für die administrative Abwicklung der Leistungen nach dem KBGG zu definieren und diese in regelmäßigen Abständen zu erheben und zu analysieren.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte das Ministerium mitgeteilt, dass zahlreiche Kennzahlen regelmäßig erhoben und ausgewertet würden; bei Bedarf würden weitere Kennzahlen ermittelt.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die ÖGK seit 2020 die Erledigungsdauer auswertete und dem Ministerium einmal jährlich zu Jahresbeginn übermittelte. Die ÖGK ermittelte die Erledigungsdauer nicht laufend, sondern im Nachhinein, wenn der Großteil der Fälle eines Kalenderjahres abgeschlossen war; dies war in der Regel nach zwei Jahren der Fall. Eine Auswertung der Erledigungsdauer lag zur Zeit der Follow–up–Überprüfung für Antragstellungen in den Jahren 2010 bis 2021 vor und war nach Krankenversicherungsträgern und Landesstellen der ÖGK gegliedert. Daneben unterschied die Auswertung zwischen Inlandsfällen und grenzüberschreitenden Fällen. Damit waren Aussagen zu Veränderungen im Zeitverlauf und zu Unterschieden zwischen Krankenversicherungsträgern möglich.

Wegen hoher Bearbeitungsrückstände in der Landesstelle Wien wies das Ministerium diese seit 2017 an, die Anzahl ihrer noch zu bearbeitenden Fälle vierteljährlich zu melden.

Die ÖGK verfügte über die Datengrundlage, um die Anzahl der noch zu bearbeitenden Fälle auszuwerten; sie führte solche Auswertungen allerdings nicht standardmäßig, sondern nur im Bedarfsfall auf Ersuchen des Ministeriums durch, z.B. im Zusammenhang mit parlamentarischen Anfragen. In den Monatsstatistiken[27], die die ÖGK an das Ministerium jeweils im Folgemonat für das vorangegangene Monat übermittelte, waren die zu bearbeitenden Fälle nicht enthalten, sondern nur die abgeschlossenen.

Eine Analyse des RH zeigte, dass in den Monatsstatistiken für 2020 durchschnittlich fast 13 % der Anspruchsberechtigten nicht erfasst waren. Grund dafür war, dass diese nur abgeschlossene Fälle beinhalteten und zu einem späteren Zeitpunkt genehmigte Ansprüche nicht sofort in der Monatsstatistik aufschienen.

Die Anzahl der an die Antragstellenden versandten Verbesserungsaufträge konnte zur Zeit der Follow–up–Überprüfung im Kinderbetreuungsgeld–Programm nicht erfasst werden.

[27] Das Ministerium erhielt seit 2002 von der ÖGK monatlich umfangreiche statistische Auswertungen. Die Monatsstatistiken beinhalteten u.a. die Anzahl der Beziehenden von Leistungen nach dem KBGG aufgegliedert nach Bezugsvariante, Krankenversicherungsträger, Geschlecht, Alter, Berufsgruppe und Familienstand; weiters enthielten die Statistiken die Form der Antragsabgabe (persönlich, per Post, online) sowie die Anzahl und Art der ergangenen Bescheide.

13.2 Das Ministerium setzte die Empfehlung teilweise um, indem es seit 2020 die Erledigungsdauer jährlich standardisiert auswerten ließ. Die Kennzahlen machten Unterschiede zwischen Krankenversicherungsträgern und Inlands– sowie grenzüberschreitenden Fällen sichtbar und ermöglichten eine differenzierte Analyse der Erledigungsdauer. Die Erledigungsdauer wurde allerdings durchschnittlich erst zwei Jahre im Nachhinein ermittelt. Der RH wies darauf hin, dass damit die laufende Steuerung und die Planbarkeit von Ressourcen nur eingeschränkt möglich waren.

Neben der Erledigungsdauer forderte das Ministerium von der ÖGK keine weiteren österreichweiten Controlling–Kennzahlen für die administrative Abwicklung der Leistungen nach dem KBGG ein.

Der RH hob hervor, dass zeitnahe, regelmäßige Auswertungen der Anzahl der noch zu bearbeitenden Fälle geeignet waren, den Bearbeitungsstand laufend zu monitoren und so drohende Rückstände frühzeitig zu erkennen. Er hielt allerdings fest, dass Anspruchsberechtigte, deren Antrag noch nicht genehmigt war, nicht in der bereits im Folgemonat erstellten Monatsstatistik erfasst wurden. Er erachtete es als zweckmäßig, die Monatsstatistik um die noch zu bearbeitenden Fälle – separat ausgewiesen – zu ergänzen. Damit könnten ein laufendes Controlling und eine geeignete Basis zur Steuerung von Ressourcen geschaffen werden. Auch die von der ÖGK als ein Grund für längere Erledigungsdauern genannten Verbesserungsaufträge (TZ 12) waren aus Sicht des RH eine nützliche Kennzahl zur administrativen Abwicklung; diese wurde allerdings nicht erfasst.

Der RH hielt seine Empfehlung an das Ministerium aufrecht, zusammen mit den Krankenversicherungsträgern Controlling–Kennzahlen für die administrative Abwicklung der Leistungen nach dem KBGG zu definieren und diese in regelmäßigen Abständen zu erheben und zu analysieren.

13.3 Das Ministerium wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass es schon derzeit gemeinsam mit dem Kompetenzzentrum der ÖGK umfangreiche Kennzahlen erhebe und diese analysiere. Dadurch sei ein ausreichendes Controlling sichergestellt. Eine aussagekräftige Statistik zur Erledigungsdauer könne nur mit einem gewissen zeitlichen Abstand erfolgen.

13.4 Der RH betonte, dass die Auswertung der Erledigungsdauer in der bestehenden Form eine laufende Steuerung und Ressourcenplanung nur eingeschränkt unterstützen konnte, da sie durchschnittlich zwei Jahre im Nachhinein erfolgte. Um drohende Rückstände frühzeitig zu erkennen, erachtete der RH eine regelmäßige Auswertung der Anzahl der noch zu bearbeitenden Fälle als zweckmäßig.

KBGG und Väterbeteiligung an der Betreuung von Kleinkindern

Ausgangslage

14.1 (1) Gemäß Gesetzesmaterialien zum KBGG[28] hatte das Ministerium das Ziel, den Anteil der Väter, die sich aktiv an der Familienarbeit beteiligen, zu erhöhen.

(2) Statistische Daten zur Aufteilung der arbeitsrechtlichen Elternkarenz[29] zwischen Frauen und Männern gab es nicht. Daher war die gebräuchlichste Kennzahl, um das Ausmaß der Übernahme von Betreuungspflichten durch den Vater zu messen, der Bezug von Kinderbetreuungsgeld durch diesen. Das tatsächliche Ausmaß der Väterbeteiligung konnte dadurch allerdings nur annähernd bestimmt werden.

(3) Das Ministerium maß die Beteiligung von Vätern am Kinderbetreuungsgeldbezug mit dem Prozentsatz der Männer, die sich am Leistungsbezug beteiligten; die Dauer des Bezugs war nicht relevant. Männer mit einer Bezugsdauer von zwei Monaten waren in der Statistik gleich gewichtet wie Männer, die ein Jahr Kinderbetreuungsgeld bezogen. Das Ministerium veröffentlichte auf seiner Website detaillierte Jahresstatistiken zu dieser Kennzahl. Bei Geburten des Jahres 2020 beteiligten sich insgesamt 14,9 % der Väter am Kinderbetreuungsgeldbezug.

Aus Daten der ÖGK war ersichtlich, dass die durchschnittliche Bezugsdauer von Frauen bei Geburten im Jahr 2020 etwa viermal höher war als jene von Männern.[30] Damit war die Aufteilung zwischen den Geschlechtern bei Beteiligung des Mannes am Kinderbetreuungsgeldbezug sehr ungleich.

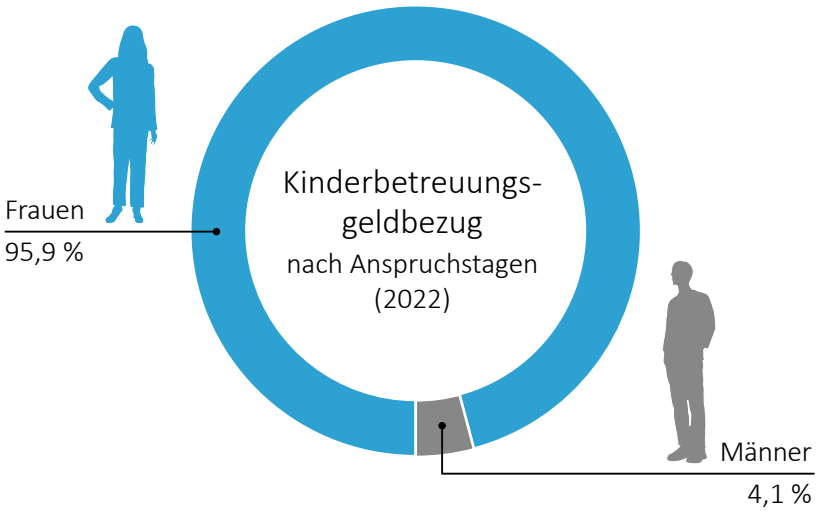
[28] z.B. zu BGBl. I 53/2016 (siehe Tabelle 2 in TZ 15)

[29] Die arbeitsrechtliche Elternkarenz (nach dem Mutterschutzgesetz bzw. dem Väter–Karenzgesetz) war die Freistellung von der Arbeitsleistung maximal bis zum Ablauf des zweiten Lebensjahres des Kindes gegen Entfall des Arbeitsentgelts.

[30] durchschnittliche Bezugsdauer bei Geburten des Jahres 2020: Frauen 470 Tage, Männer 124 Tage

Dies spiegelte sich auch in den genehmigten Anspruchstagen wider: Auswertungen des RH aus Daten der ÖGK zeigten, dass 2022 nur 4,1 % der Anspruchstage auf Männer entfielen:

Abbildung 6: Aufteilung des Kinderbetreuungsgeldbezugs zwischen Frauen und Männern nach Anspruchstagen (2022)



Quelle: ÖGK; Darstellung: RH

Die Väterbeteiligung war 2022 beim pauschalen Kinderbetreuungsgeld–Konto mit 2,8 % am geringsten; beim einkommensabhängigen Kinderbetreuungsgeld betrug sie 7,4 %. Insgesamt war die Väterbeteiligung in den Monaten Juli und August 2022 um etwa einen Prozentpunkt höher als im restlichen Jahr.

(4) Der von Eltern – im Rahmen einer Studie des Österreichischen Instituts für Familienforschung[31] – am häufigsten genannte Grund für fehlende Väterbeteiligung am Kinderbetreuungsgeldbezug war der Wunsch der Mutter, die Kinderbetreuung selbst zu übernehmen (67 %), gefolgt vom beruflichen Schaden für den Partner (57 %) und für die Familie nicht verkraftbare Einkommensverluste im Fall einer Väterbeteiligung (53 %).

14.2 Der RH wies darauf hin, dass beim Kinderbetreuungsgeld nur etwa jeder 25. Anspruchstag auf einen Mann entfiel. Dies war ein deutliches Indiz für eine erheblich ungleiche Verteilung der Betreuungspflichten bei Kleinkindern zwischen Frauen und Männern. Der RH betonte, dass die ungleiche Aufteilung der Betreu-

[31] Österreichisches Institut für Familienforschung, Evaluierung des neuen Kinderbetreuungsgeldkontos und der Familienzeit – Meta–Analyse (2022)

ungspflichten – wie u.a. aus der Studie des Österreichischen Instituts für Familienforschung ersichtlich – oftmals den Wünschen der Eltern entsprach.

Der RH hielt fest, dass der Bezug von Kinderbetreuungsgeld eine wichtige Kennzahl war, um die Verteilung der Betreuungspflichten zwischen Elternteilen in den ersten Lebensjahren des Kindes abzuschätzen. Er hob positiv hervor, dass das Ministerium jährlich Statistiken zur Väterbeteiligung veröffentlichte, wies aber darauf hin, dass diese die Bezugsdauer nicht berücksichtigten. Da Frauen im Durchschnitt deutlich länger Kinderbetreuungsgeld bezogen als Männer, war das zeitliche Bezugsverhältnis der Elternteile deutlich ungleicher (96 % zu 4 %), als die Kennzahl des Ministeriums (Väterbeteiligung: 15 %) darstellte. Aus Sicht des RH bildete die Verteilung der Anspruchstage zwischen den Geschlechtern die tatsächliche Aufteilung der Betreuungspflichten besser ab.

Der RH empfahl dem Ministerium, in seine veröffentlichte Statistik zur Väterbeteiligung auch die zeitliche Aufteilung der Anspruchstage zwischen Frauen und Männern aufzunehmen.

14.3 Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass seit Einführung des Kinderbetreuungsgeldes im Jahr 2002 Monatsstatistiken erstellt würden, die jeweils einen aktuellen Stand der Inanspruchnahme enthielten. Aus diesen Statistiken lasse sich bereits derzeit die Verhältnismäßigkeit der Anspruchstage zwischen Männern und Frauen ablesen. Die jährliche Väterbeteiligungsstatistik sei nur ein weiterer Baustein zur Erfassung der Daten zur Inanspruchnahme.

14.4 Der RH stellte fest, dass die vom Ministerium genannten Monatsstatistiken u.a. die Anzahl der Beziehenden nach Geschlecht darstellten. Das Ministerium selbst wies in seinen Monatsstatistiken jedoch darauf hin, dass es sich dabei um eine Momentaufnahme handle und dass „aufgrund der im Durchschnitt kürzeren Bezugsdauer der Väter, diese deutlich weniger Bezugstage aufweisen als Mütter“. Der RH erachtete es daher weiterhin als zweckmäßig, in die veröffentlichte Statistik zur Väterbeteiligung zusätzlich die zeitliche Aufteilung der Anspruchstage zwischen Frauen und Männern aufzunehmen.

Maßnahmen zur Erhöhung der Väterbeteiligung

15.1 (1) Wie in TZ 14 ausgeführt, hatte das Ministerium gemäß Gesetzesmaterialien zum KBGG das Ziel, den Anteil der Väter, die sich aktiv an der Familienarbeit beteiligen, zu erhöhen. Dadurch sollte auch die Gleichstellung von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt unterstützt werden (TZ 16). Mehrere Faktoren konnten Einfluss auf das Ausmaß der Väterbeteiligung nehmen, etwa die Verteilung des Erwerbseinkommens, arbeitsrechtliche Elternkarenz, Rollenbilder oder die Ausgestaltung von Familienleistungen; nicht alle waren durch das Ministerium direkt beeinflussbar.

(2) Ein Grund für die geringe Beteiligung von Männern an den Betreuungspflichten war die ungleiche Verteilung der Erwerbseinkommen zwischen Frauen und Männern. Der RH hatte in seinem Bericht „Allgemeiner Einkommensbericht 2022“ (Reihe Einkommen 2022/1) festgestellt, dass Frauen im Allgemeinen deutlich weniger verdienten als Männer: Der Median des Bruttojahreseinkommens von unselbstständig erwerbstätigen Frauen war im Jahr 2021 um etwa 13.000 EUR niedriger als jener von Männern (24.309 EUR im Vergleich zu 37.707 EUR). Ein Teil des Gender Pay Gap war auf das hohe Ausmaß von Teilzeitarbeit bei Frauen zurückzuführen. Bei ganzjährig vollzeitbeschäftigten Frauen lag der Median des Bruttojahreseinkommens um etwa 6.000 EUR unter jenem der Männer (41.617 EUR im Vergleich zu 47.569 EUR). Für Familien war es damit häufig finanziell attraktiver, wenn Frauen ihre Erwerbstätigkeit unterbrachen oder ihre Arbeitszeit reduzierten und den Hauptteil der Betreuungspflichten für Kleinkinder übernahmen.

Zur niedrigeren Erwerbsbeteiligung von Frauen wiesen Studien[32] darauf hin, dass Regelungen im Steuer– und Abgabensystem sowie die Dauer des Anspruchs auf monetäre Familienleistungen eine längere Absenz vom Arbeitsmarkt und Teilzeitarbeit begünstigten. In Zusammenhang mit dem Fachkräftemangel hatte der RH in seinem Bericht „Bestandsaufnahme Fachkräftemangel“ (Reihe Bund 2024/12) empfohlen, arbeitsrechtliche, steuerrechtliche und sozialversicherungsrechtliche Rahmenbedingungen im Hinblick auf Anreize zu geringen bzw. sehr geringen Arbeitsstundenausmaßen zu analysieren. Des Weiteren hatte er u.a. in seinem Bericht „Genderaspekte im Einkommensteuerrecht mit dem Schwerpunkt Lohnsteuer; Follow–up–Überprüfung“ (Reihe Bund 2020/33) kritisch auf das Fehlen übergeordneter gleichstellungspolitischer Zielsetzungen hinsichtlich einer gleichmäßigeren Verteilung der Erwerbsarbeit und der unbezahlten Arbeit zur Verringerung des Gender Pay Gap hingewiesen und eine ressort– und gebietskörperschaftenübergreifende Gleichstellungsstrategie empfohlen.

[32] z.B. Österreichisches Institut für Familienforschung, Frauen in der Arbeitswelt (2020); Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Genderdifferenzierte Lenkungswirkungen des Abgabensystems (2017)

(3) Die gesetzliche Ausgestaltung der in die Zuständigkeit der Bundesministerin bzw. des Bundesministers für Arbeit fallenden arbeitsrechtlichen Elternkarenz hatte Einfluss auf die Väterbeteiligung. Für Geburten ab 1. November 2023 sank mit der Novellierung[33] der Elternkarenz die maximale Karenzdauer grundsätzlich von 24 auf 22 Monate. Der Karenzanspruch für Familien erhöhte sich auf 24 Monate, wenn neben der Mutter auch der Vater für zumindest zwei Monate in Elternkarenz ging. Ziel der Reform war, die gerechtere Aufteilung von Betreuungs– und Pflegeaufgaben zwischen Frauen und Männern zu unterstützen sowie die Erwerbstätigkeit von Frauen zu fördern. Die Auswirkung der gesetzlichen Änderungen auf die Väterbeteiligung war zur Zeit der Follow–up–Überprüfung noch nicht beurteilbar.

(4) Die Ausgestaltung von Familienleistungen war der durch den Gesetzgeber am unmittelbarsten beeinflussbare Ansatzpunkt. Der Gesetzgeber setzte seit 2016 folgende spezifische Maßnahmen, die zu einer Erhöhung der Väterbeteiligung bei der Betreuung von Kleinkindern beitragen sollten:[34]

Tabelle 2: Maßnahmen zur Erhöhung der Väterbeteiligung seit 2016

gesetzliche Grundlage	Inkrafttreten	Beschreibung Maßnahme
BGBl. I 53/2016	März 2017	**Einführung Kinderbetreuungsgeld–Konto** statt festgelegter Pauschalvarianten – Dauer des Leistungsbezugs flexibel wählbar – Erhöhung des für den Vater reservierten Anteils am Bezug um einen Monat
		Ermöglichung gleichzeitiger Bezug von Kinderbetreuungsgeld durch beide Elternteile für bis zu 31 Tage
		Einführung Partnerschaftsbonus – Einmalzahlung in Höhe von 500 EUR je Elternteil – Voraussetzung: Aufteilung des Bezugs von Kinderbetreuungsgeld zu annähernd gleichen Teilen zwischen Eltern (Verhältnis zumindest 60 : 40)
		Einführung Familienzeitbonus – Geldleistung für Vater, wenn er nach kürzlich erfolgter Geburt seines Kindes die Mutter bei der Betreuung unterstützt – Dauer: zwischen 28 und 31 Tage – Voraussetzung: vorübergehende Einstellung der Erwerbstätigkeit – Anrechnung Familienzeitbonus auf Kinderbetreuungsgeldbezug des Vaters (Verminderung des Kinderbetreuungsgeldes um Betrag des Familienzeitbonus)
BGBl. I 174/2022	Jänner 2023	**Wegfall Anrechnung Familienzeitbonus** auf Kinderbetreuungsgeldbezug des Vaters
BGBl. I 115/2023	Oktober 2023[1]	**Verdoppelung** pauschaler Tagsatz **Familienzeitbonus** von 23,91 EUR auf 47,82 EUR[2]

[1] gültig für Geburten ab 1. August 2023
[2] Die Auszahlungssumme für die maximale Bezugsdauer von 31 Tagen in der Höhe von 1.482,42 EUR (entspricht über 1.800 EUR brutto) konnte über dem monatlichen Erwerbseinkommen des Beziehenden liegen, insbesondere bei Teilzeitbeschäftigung.

Quellen: KBGG; FamZeitbG

[33] BGBl. I 115/2023

[34] Daneben setzte der Gesetzgeber Maßnahmen zur grundsätzlichen Attraktivierung von Familienleistungen, wie deren jährliche Valorisierung und die Erhöhung der Zuverdienstgrenze beim Kinderbetreuungsgeld (TZ 2).

Insbesondere für Geburten ab 1. März 2017 wurden Maßnahmen zur Erhöhung der Väterbeteiligung gesetzt. Das Ministerium rechnete 2016 durch die Einführung des Kinderbetreuungsgeld–Kontos, des Partnerschaftsbonus und des Familienzeitbonus sowie der Ermöglichung des gleichzeitigen Kinderbetreuungsgeldbezugs beider Elternteile für bis zu 31 Tage mit nahezu einer Verdoppelung der Väterbeteiligung beim pauschalen Kinderbetreuungsgeld. Zur Zeit des Vorberichts waren die Auswirkungen dieser Maßnahmen noch nicht beurteilbar gewesen. Der RH hatte dem Ministerium in seinem Vorbericht (TZ 10) daher empfohlen, die Effekte der Einführung des Kinderbetreuungsgeld–Kontos und des Partnerschaftsbonus auf die Väterbeteiligung am Kinderbetreuungsgeldbezug zu analysieren, bezüglich ihrer Effektivität zu beurteilen und gegebenenfalls weitergehende Maßnahmen zur Erhöhung der Väterbeteiligung zu konzipieren.

Auswertungen des RH im Rahmen der Follow–up–Überprüfung aus Daten der ÖGK zeigten, dass die Väterbeteiligung beim pauschalen Kinderbetreuungsgeld nicht anstieg, sondern deutlich zurückging, und dass sie beim einkommensabhängigen Kinderbetreuungsgeld in etwa konstant blieb. Im Jahr 2016, dem letzten vollen Kalenderjahr vor Einführung der Maßnahmen, entfielen beim pauschalen Kinderbetreuungsgeld 3,9 % der Anspruchstage auf Männer, im Jahr 2022 waren es 2,8 %. Das entsprach einem Rückgang um 27,9 %. Insgesamt sank die Väterbeteiligung am Kinderbetreuungsgeldbezug nach Anspruchstagen in diesem Zeitraum von 4,4 % auf 4,1 % (um 6,6 %).

Die Möglichkeit des parallelen Bezugs nutzten Eltern nur selten. Im Jahr 2022 bezogen Männer 4 % ihrer Anspruchstage gleichzeitig mit dem zweiten Elternteil; somit lag bei 96 % ein alleiniger Bezug vor. Bei Betrachtung der ausschließlich von Männern bezogenen Anspruchstage reduzierte sich die Väterbeteiligung am Kinderbetreuungsgeldbezug im Jahr 2022 leicht von 4,1 % auf knapp unter 4 %.

Auch die Inanspruchnahme des Partnerschaftsbonus und des Familienzeitbonus blieb unter den Erwartungen des Ministeriums. Seit ihrer Einführung 2017 wurde der für die Aufteilung des Bezugs von Kinderbetreuungsgeld zu annähernd gleichen Teilen gewährte Partnerschaftsbonus im Durchschnitt in etwas mehr als 1 % der Kinderbetreuungsgeldfälle beansprucht; der für den Vater nach der Geburt gewährte Familienzeitbonus in etwa 8 %. Beim Familienzeitbonus stieg die Inanspruchnahme; bei Geburten des Jahres 2022 betrug sie über 10 %.[35] Beim Partnerschaftsbonus bezogen über 10 % der Eltern, die den Kinderbetreuungsgeldbezug gleichmäßig aufteilten, diese Leistung nicht.

[35] Zu den Effekten der im Jahr 2023 in Kraft getretenen gesetzlichen Änderungen des Familienzeitbonus (Verdoppelung Leistungshöhe, Wegfall Anrechnung auf Kinderbetreuungsgeld) waren zur Zeit der Follow–up–Überprüfung noch keine validen Daten verfügbar.

Bei Hinzurechnung der – für den zweiten Elternteil zur Unterstützung nach der Geburt vorgesehenen – Anspruchstage des Familienzeitbonus zu den Anspruchstagen des Kinderbetreuungsgeldes stieg die Väterbeteiligung im Jahr 2022 um 0,7 Prozentpunkte auf 4,8 %. Während des Familienzeitbonusbezugs übernahm der Vater – im Gegensatz zum Zeitraum des Kinderbetreuungsgeldbezugs – jedoch in der Regel nicht den Hauptteil der Betreuungspflichten, sondern nahm diese gemeinsam mit der – häufig in Mutterschutz befindlichen – Mutter wahr.

(5) Die im Auftrag des Ministeriums durchgeführte Evaluierung[36] der Reform für Geburten ab 1. März 2017 bestätigte, dass die Ziele der Reform, hinsichtlich der Erhöhung der Väterbeteiligung am Kinderbetreuungsgeldbezug, nicht erreicht wurden. Als mögliche Gründe führte die Evaluierung an:

- Seit Einführung des Kinderbetreuungsgeld–Kontos konnten Mütter für die maximale Dauer der arbeitsrechtlichen Elternkarenz Kinderbetreuungsgeld beziehen[37]; davor war für einen zweijährigen Bezug eine Beteiligung des Vaters erforderlich.
- Väter bezogen Familienzeitbonus anstatt Kinderbetreuungsgeld.
- Vier von zehn befragten Anspruchsberechtigten kannten den Partnerschaftsbonus nicht.[38]
- Die Vorstellungen über Geschlechts– und Elternrollen waren faktisch unverändert.

Zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern hatten laut der Evaluierung die Leistungen nach dem KBGG nahezu keinen Lenkungseffekt; weitere Anreize für eine stärker gleichverantwortliche Inanspruchnahme wären notwendig.

15.2 (1) Der RH hielt fest, dass das Ministerium unterschiedliche Initiativen mit dem Ziel setzte, die Väterbeteiligung zu erhöhen. Er wies allerdings kritisch darauf hin, dass die Einführung des Kinderbetreuungsgeld–Kontos, des Partnerschaftsbonus und des Familienzeitbonus sowie die Ermöglichung des gleichzeitigen Bezugs durch beide Elternteile nicht – wie vom Ministerium intendiert – zu einer deutlichen Zunahme der Väterbeteiligung führten, sondern die auf Männer entfallenden Anspruchstage beim Kinderbetreuungsgeldbezug sogar zurückgingen. Im Jahr 2022 lag bei unter 4 % der Anspruchstage ein alleiniger Bezug durch den Mann und damit meist die alleinige Übernahme der Betreuungspflichten für diesen Zeitraum vor, im Jahr 2016 lag der Anteil noch bei 4,4 %. Der Rückgang der ohnehin geringen Väterbeteiligung am Kinderbetreuungsgeldbezug deutete darauf hin, dass die sehr ungleiche Verteilung der Betreuungspflichten bei Kleinkindern zwischen Frauen und Männern weiter bestand. Das mit den Änderungen im KBGG intendierte Ziel des Ministeriums, Frauen effektiv zu entlasten und Familie und Beruf besser vereinbaren zu können,

[36] Österreichisches Institut für Familienforschung, Evaluierung des neuen Kinderbetreuungsgeldkontos und der Familienzeit – Meta–Analyse (2022)

[37] Im Jahr 2022 wählten 12 % der Antragstellenden eine Bezugsdauer von zwei Jahren (siehe Abbildung 4).

[38] Die Bekanntheit des Familienzeitbonus entsprach in etwa jener des Partnerschaftsbonus.

war damit weiterhin nicht erreicht. Der RH war sich aber auch bewusst, dass die geringe Beteiligung von Vätern an den Betreuungspflichten ein gesellschaftliches Merkmal darstellte, das nur zu einem Teil durch die Ausgestaltung der Leistungen nach dem KBGG beeinflusst werden konnte.

(2) Die Empfehlung des RH zur Analyse und Beurteilung der Effekte von Kinderbetreuungsgeld–Konto und Partnerschaftsbonus auf die Väterbeteiligung am Kinderbetreuungsgeldbezug und gegebenenfalls Konzeption weitergehender Maßnahmen zur Erhöhung der Väterbeteiligung setzte das Ministerium teilweise um. Es beauftragte eine Evaluierung, deren Ergebnisse 2022 vorlagen. Der RH wies allerdings darauf hin, dass laut der Evaluierung und laut den Auswertungen des RH im Rahmen der gegenständlichen Follow–up–Überprüfung die intendierte höhere Väterbeteiligung nicht erreicht werden konnte.

Der RH empfahl dem Ministerium, im Sinne seiner Zielsetzung weitergehende Maßnahmen zur Erhöhung der Väterbeteiligung zu konzipieren und gegebenenfalls auf eine dahingehende Änderung der gesetzlichen Grundlagen hinzuwirken; denkbar wären beispielsweise

- eine Ausweitung des Anteils der nur Männern vorbehaltenen Bezugstage (nicht übertragbare Bezugstage) beim Kinderbetreuungsgeld,
- eine weitere Attraktivierung der geteilten Inanspruchnahme des Kinderbetreuungsgeldes,
- eine Informationskampagne zur Erhöhung der Bekanntheit des Partnerschaftsbonus.

15.3 Das Ministerium wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die geringe Beteiligung von Vätern an den Betreuungspflichten ein gesellschaftliches Merkmal sei, das nur zu einem Teil durch die Ausgestaltung der Leistungen nach dem KBGG beeinflusst werden könne. Es stellte einige Änderungen und Maßnahmen aus jüngster Zeit dar, die die Väterbeteiligung unterstützen sollten:

Der Familienzeitbonus sei verdoppelt und Vereinfachungen beim Kinderbetreuungsgeld und Familienzeitbonus, wie längere Antragsfristen und Änderungsmöglichkeiten, seien eingeführt worden.

Seit 1. Jänner 2023 würden das Kinderbetreuungsgeld und der Familienzeitbonus jährlich automatisch valorisiert; die Anrechnung des Familienzeitbonus auf ein vom Vater später bezogenes Kinderbetreuungsgeld sei entfallen.

Die arbeitsrechtliche Maßnahme, wonach für Geburten ab 1. Jänner 2023 dem zweiten Elternteil (in der Regel der Vater) zwei Monate der Elternkarenz vorbehalten sind, werde sich sicherlich auch auf die partnerschaftliche Gestaltung der Elternzeit und somit auf die Inanspruchnahme des Kinderbetreuungsgeldes auswirken.

Das Pilotprojekt Elternberatung im Rahmen des Eltern–Kind–Passes laufe bei den geförderten Familienberatungsstellen. Zielgruppe seien Schwangere und der andere Elternteil sowie Eltern bis zum ersten Geburtstag eines Kindes. Im Rahmen dieser Beratung erhielten Eltern u.a. Informationen zur partnerschaftlichen Aufteilung der Elternzeit, zu Elternkarenz, Kinderbetreuungsgeld, Papamonat und Elternteilzeit sowie zum Wiedereinstieg in den Job.

Mit der Kampagne „#papasein“ solle die gesellschaftliche Wahrnehmung von Vaterrollen erweitert und gezeigt werden, was es bedeuten könne, aktiv Papa zu sein. Eine neue Website liefere alles Wissenswerte zu Services, Angeboten und Möglichkeiten für eine aktive Väterbeteiligung und Partnerschaftlichkeit in der Kindererziehung und –betreuung. Zudem stelle die Broschüre „Papa sein – in allen Lebenslagen“ anschaulich Gestaltungsmöglichkeiten zu Elternkarenz und Elternteilzeit dar.

KBGG und Wiedereinstieg von Frauen ins Erwerbsleben

Ausgangslage

16.1 (1) Ein Ziel des Regierungsprogramms 2020–2024 war es, die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu verbessern. Erhebliche Unterschiede in den Beschäftigungs– und Teilzeitquoten zwischen Frauen und Männern waren zum Teil auch auf die ungleiche Verteilung der Betreuungspflichten (TZ 14) zurückzuführen. Frauen mit mindestens einem Kind unter 15 Jahren arbeiteten zudem deutlich häufiger Teilzeit als Frauen insgesamt (siehe Abbildung 7). Der Allgemeine Einkommensbericht 2022 des RH[39] wies darauf hin, dass vier von fünf teilzeitbeschäftigten Frauen mit mindestens einem Kind unter 15 Jahren auch aufgrund von Betreuungspflichten von Kindern oder pflegebedürftigen Angehörigen in Teilzeit waren, aber nur etwa jeder vierte teilzeitbeschäftigte Mann.[40]

Die überwiegende Übernahme der Betreuungspflichten hatte für Frauen langfristige finanzielle Folgen. Durch den Entfall bzw. die Reduktion des Erwerbseinkommens sanken auch die Höhe der individuellen finanziellen Absicherung im Falle von Krankheit, Arbeitslosigkeit und die Höhe der Pension[41]: Gemäß einer Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung[42] stieg beispielsweise die Pension um 16 %, wenn bei 32 Versicherungsjahren – davon ein Drittel in Teilzeit – das Ausmaß der Teilzeit 30 Wochenstunden anstatt 20 Wochenstunden betrug.

Die folgende Abbildung zeigt für das Jahr 2022 die Beschäftigungs– und Teilzeitquote von Frauen und Männern insgesamt und getrennt nach Alter des jüngsten Kindes:

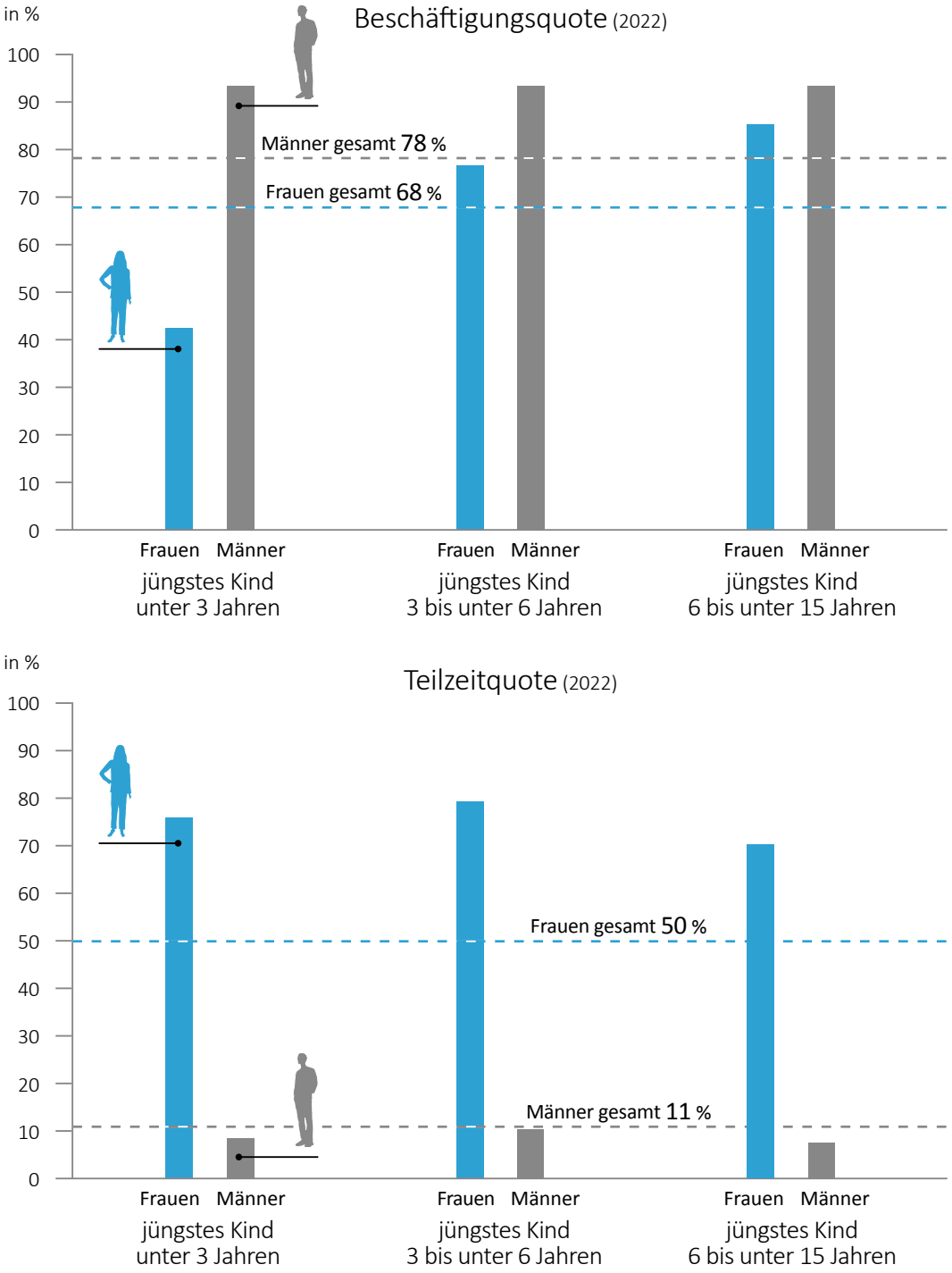
39 Reihe Einkommen 2022/1

40 Die Betreuung der Kinder war hier als vorrangig gegenüber der Betreuung von pflegebedürftigen Angehörigen anzunehmen; 89 % der Beschäftigten, die diesen Grund für ihre Teilzeit angaben, hatten mindestens ein Kind im Haushalt, das jünger als 15 Jahre war.

41 Das Pensionsrecht dämpfte die negativen Effekte durch Anrechnung von bis zu vier Jahren für Kindererziehungszeiten.

42 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Auswirkungen von Berufswahl, Erwerbsunterbrechungen und Teilzeitarbeit auf das Lebenseinkommen von Frauen (2023)

Abbildung 7: Beschäftigungs– und Teilzeitquote von Frauen und Männern gesamt und mit Kindern (2022)



Beschäftigungsquote nach internationaler Definition: Anteil der Erwerbstätigen an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Als Erwerbstätige gelten Personen im Alter von 15 bis 64 Jahren, die angaben, dass sie in der Vorwoche mindestens eine Stunde erwerbstätig waren oder während der Referenzwoche in einem Beschäftigungsverhältnis standen, auch wenn sie ihre berufliche Tätigkeit im fraglichen Zeitraum nicht ausgeübt haben. Die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter umfasst Personen im Alter von 15 Jahren bis 64 Jahren.

Teilzeitquote nach internationaler Definition: Anteil der Personen an den Erwerbstätigen, die bei der direkten Frage nach Arbeit in Vollzeit oder Teilzeit eine Teilzeiterwerbstätigkeit angaben.

Quelle: Statistik Austria; Darstellung: RH

Der Unterschied in der Beschäftigungsquote zwischen Frauen und Männern war bei Eltern mit Kleinkindern (Kinder unter drei Jahren) im Jahr 2022 mit über 50 Prozentpunkten am höchsten. Bei Kindern zwischen drei und fünf Jahren betrug der Unterschied 17 Prozentpunkte. Frauen mit Kindern arbeiteten meist Teilzeit.

Im Zeitverlauf stieg die Beschäftigungsquote von Frauen mit Kindern unter drei Jahren: von 29 % im Jahr 2010 auf 42 % im Jahr 2022. Der Unterschied in der Beschäftigungsquote zwischen Frauen und Männern ging dadurch im selben Zeitraum bei Eltern mit Kindern unter drei Jahren um elf Prozentpunkte zurück.

(2) Die Arbeiterkammer Wien[43] führte regelmäßig ein Wiedereinstiegsmonitoring durch, dessen Ergebnisse das Ministerium und die ÖGK als valide einstuften und die im vom Ministerium herausgegebenen Österreichischen Familienbericht[44] zitiert wurden. Demnach erfolgte der Wiedereinstieg ins Erwerbsleben bei Geburten des Jahres 2018 bei 17,5 % der zuvor unselbstständig beschäftigten Frauen nach zwölf Monaten. Ein markanter Anstieg der Wiedereinstiegsquote (auf 64,5 %) war nach Ende der maximalen arbeitsrechtlichen Elternkarenz von zwei Jahren zu beobachten.

(3) Das Ziel, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu erleichtern, maß das Ministerium u.a. mit der Beschäftigungsquote von 15– bis 64–jährigen Frauen mit Kindern unter 15 Jahren. Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 11) diese Kennzahl hinsichtlich der Zielsetzungen der Leistungen nach dem KBGG (TZ 17) als ungeeignet eingestuft, da sie die Unterschiede in der Erwerbsbeteiligung von Eltern mit Kleinkindern nicht darstellte. Er hatte daher dem Ministerium empfohlen, die Wirkungen der Leistungen nach dem KBGG auf den Zeitpunkt des Wiedereinstiegs ins Erwerbsleben mit der Erwerbstätigen– und Teilzeitquote von Eltern mit Kindern unter drei Jahren zu messen.

16.2 (1) Der RH hielt fest, dass der Unterschied in der Erwerbsbeteiligung zwischen Frauen und Männern in der Gruppe der Eltern mit Kindern unter drei Jahren im Zeitverlauf zurückging, aber weiterhin mit 50 Prozentpunkten besonders groß war. Damit war auch aus Arbeitsmarktdaten ableitbar, dass Frauen den Hauptteil der Betreuungspflichten für Kleinkinder übernahmen und die damit verbundenen, langfristigen finanziellen Folgen zu tragen hatten. Der RH verkannte aber nicht, dass der Zeitpunkt des Wiedereinstiegs von Frauen ins Erwerbsleben eine individuelle Lebensentscheidung darstellte.

[43] *Riesenfelder/Danzer,* Auswirkungen der COVID–Krise und längerfristige Trends (2023)

[44] Bundeskanzleramt, 6. Österreichischer Familienbericht 2009–2019 (2021)

(2) Das Ministerium setzte die Empfehlung aus dem Vorbericht, die Wirkungen der Leistungen nach dem KBGG auf den Zeitpunkt des Wiedereinstiegs ins Erwerbsleben mit der Erwerbstätigen– und Teilzeitquote von Eltern mit Kindern unter drei Jahren zu messen, nicht um. Aus Sicht des RH war die vom Ministerium verwendete Kennzahl (Beschäftigungsquote von Frauen mit Kindern unter 15 Jahren) nicht geeignet, das Wiedereinstiegsverhalten von Frauen zu monitoren, eine Rückkehr ins Erwerbsleben erfolgte zumeist in den ersten Lebensjahren des Kindes in Teilzeit. Auch die Wirkungen der Leistungen nach dem KBGG waren aus der Kennzahl nicht ablesbar, da diese Leistungen nur für Kinder unter drei Jahren bezogen werden konnten.

Der RH hielt daher seine Empfehlung an das Ministerium aufrecht, die Wirkungen der Leistungen nach dem KBGG auf den Zeitpunkt des Wiedereinstiegs ins Erwerbsleben mit der Erwerbstätigen– und Teilzeitquote von Eltern mit Kindern unter drei Jahren zu messen.

16.3 Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es die Empfehlung des RH neuerlich prüfen werde.

Auswirkungen des KBGG auf den Wiedereinstieg von Frauen ins Erwerbsleben

17.1 (1) Die Ausgestaltung der Leistungen nach dem KBGG hatte Einfluss auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Zuverdienstmöglichkeiten ließen grundsätzlich eine geringfügige Beschäftigung oder Teilzeitbeschäftigung während des Kinderbetreuungsgeldbezugs zu. Die flexible Anspruchsdauer beim pauschalen Kinderbetreuungsgeld–Konto erlaubte beispielsweise, den Bezug mit dem Beginn der institutionellen Kinderbetreuung abzustimmen.

(2) Die Einführung des einkommensabhängigen Kinderbetreuungsgeldes im Jahr 2010 mit einer maximalen Bezugsdauer von zwölf Monaten für einen Elternteil und einer im Vergleich zum Pauschalsystem fast doppelt so hohen maximalen Auszahlungssumme[45] hatte u.a. eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf zum Ziel. Die neue Variante sollte insbesondere Frauen, die sich zwar einige Zeit der Kinderbetreuung widmen, aber dann bald wieder in den Beruf zurückkehren wollten, die Aufrechterhaltung des Lebensstandards während der Kleinkindphase ermöglichen.

Die Inanspruchnahme des einkommensabhängigen Kinderbetreuungsgeldes nahm im Zeitverlauf deutlich zu (TZ 3). Auswertungen des RH aus Daten der ÖGK zeigten, dass bei Geburten des Jahres 2022 etwa 60 % der vor der Geburt unselbstständig erwerbstätigen Frauen diese finanziell attraktive Variante wählten.

Nach Berechnungen des RH auf Basis von Daten der ÖGK beliefen sich die Mehrkosten durch das einkommensabhängige Kinderbetreuungsgeld im Jahr 2022 auf etwa 260 Mio. EUR.[46]

(3) Daten des Wiedereinstiegsmonitorings der Arbeiterkammer Wien[47] zeigten, dass viele Bezieherinnen des einkommensabhängigen Kinderbetreuungsgeldes – entgegen der Intention dieser Variante – nach Ende des Bezugs ihre Erwerbstätigkeit nicht sofort wieder aufnahmen, sondern in arbeitsrechtlicher Elternkarenz nach dem Mutterschutzgesetz verblieben. Bei Geburten des Jahres 2018 war nach Ende der maximalen Bezugsdauer von zwölf Monaten nur jede vierte zuvor unselbstständig beschäftigte Frau wieder ins Erwerbsleben eingestiegen, nach 18 Monaten 45 %. Nach Ende der maximalen arbeitsrechtlichen Elternkarenz von 24 Monaten waren es 77 %.

[45] 2023: für ein Elternteil maximal rd. 25.500 EUR im Vergleich zu rd. 13.100 EUR (siehe Tabelle 1)

[46] Die fiktiven Mehrkosten berechnete der RH, indem er die Tagsätze aller Beziehenden des einkommensabhängigen Kinderbetreuungsgeldes in einem Kalenderjahr auf den maximalen Tagsatz des pauschalen Kinderbetreuungsgeldes herabsetzte und die Differenz zu den tatsächlich bestehenden Ansprüchen bildete.

[47] *Riesenfelder/Danzer,* Auswirkungen der COVID–Krise und längerfristige Trends (2023)

(4) Neben dem Verbleib in der arbeitsrechtlichen Elternkarenz gingen erwerbstätige Frauen nach Beendigung des Kinderbetreuungsgeldbezugs vermehrt in Bildungskarenz und erhielten vom Arbeitsmarktservice das in etwa dem Arbeitslosengeld entsprechende Weiterbildungsgeld. 7.172 Frauen, die im Jahr 2021 eine Bildungskarenz begannen, hatten diese unmittelbar an einen Wochengeld– oder Kinderbetreuungsgeldbezug angeschlossen; 2018 waren es 881 Frauen. Im Jahr 2021 gingen damit bereits über 10 % aller unselbstständig erwerbstätigen Frauen nach Beendigung des Leistungsbezugs in Bildungskarenz. Der RH hatte in seinem Bericht „Bildungskarenz“ (Reihe Bund 2023/11) festgestellt, dass am Markt verstärkt Kursanbieter auftraten, die unter dem Slogan „Baby–Pause–Verlängern“ ihr Geschäftsmodell speziell auf Kurse (insbesondere auch Online–Kurse) abstimmten, die in der Bildungskarenz mit geringem Aufwand neben der Kinderbetreuung besucht werden konnten.

17.2 Der RH hielt fest, dass die Leistungen nach dem KBGG – neben u.a. der finanziellen Unterstützung und der Ermöglichung von Wahlfreiheit – auch darauf abzielten, eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu ermöglichen. Insbesondere das einkommensabhängige Kinderbetreuungsgeld hatte u.a. die Intention, einen relativ raschen Wiedereinstieg ins Erwerbsleben finanziell zu attraktivieren. Der RH wies diesbezüglich darauf hin, dass die überwiegende Mehrheit der Frauen, die einkommensabhängiges Kinderbetreuungsgeld bezogen, nach Bezugsende nicht sofort ins Berufsleben zurückkehrte, sondern häufig erst nach Ende der maximalen arbeitsrechtlichen Elternkarenz von zwei Jahren ihre Erwerbstätigkeit wieder aufnahm. Aus Sicht des RH war damit die Intention des raschen Wiedereinstiegs von Frauen nur eingeschränkt erreicht. Er sah dies insbesondere aufgrund der hohen Mehrkosten des einkommensabhängigen Kinderbetreuungsgeldes – etwa 260 Mio. EUR im Jahr 2022 – kritisch. Er erachtete eine stärkere Zweckbindung dieser Mittel an das Wiedereinstiegsverhalten der Beziehenden als sinnvoll.

Der RH empfahl dem Ministerium, im Sinne seiner Zielsetzung, den Wiedereinstieg von Frauen ins Erwerbsleben zu unterstützen, beim Kinderbetreuungsgeld Maßnahmen zu setzen, um den zeitnahen Wiedereinstieg nach Bezugsende zu fördern; gegebenenfalls wäre auf eine dahingehende Änderung der gesetzlichen Grundlagen hinzuwirken. Denkbar wären beispielsweise,

- die beim einkommensabhängigen Kinderbetreuungsgeld im Vergleich zur Pauschalvariante zusätzlich ausbezahlten Mittel (zumindest teilweise) in Form eines Bonus auszuzahlen, falls zeitnah nach Ende des Leistungsbezugs ein Wiedereinstieg ins Erwerbsleben erfolgt oder
- in Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft auf eine Koppelung des (einkommensabhängigen) Kinderbetreuungsgeldes mit der arbeitsrechtlichen Elternkarenz hinzuwirken.

Der RH wies weiters auf den deutlichen Anstieg der Anzahl von Frauen hin, die nach Bezug von Kinderbetreuungsgeld für maximal ein Jahr in Bildungskarenz unter Bezug von Weiterbildungsgeld gingen. Er hatte bereits in seinem Bericht „Bildungskarenz“ (Reihe Bund 2023/11) die geringen Anforderungen an die Inhalte der Weiterbildung und an das Ausmaß der Weiterbildungsmaßnahmen kritisiert. Frauen konnten sich damit in der Zeit der Bildungskarenz überwiegend der Kinderbetreuung widmen und das Weiterbildungsgeld als „Verlängerung“ des Kinderbetreuungsgeldes beziehen.

Der RH verwies diesbezüglich auf seine Empfehlung an das Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft im Bericht „Bildungskarenz“ (TZ 20), eine ambitioniertere Weiterbildungsverpflichtung als Voraussetzung für den Bezug von Weiterbildungsgeld zu implementieren.

17.3 Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es die Empfehlung des RH prüfen werde.

Institutionelle Kinderbetreuung und Wiedereinstieg von Frauen

18.1 (1) Ziel der österreichischen Familienpolitik war die Bereitstellung von ausreichend institutionellen Betreuungsplätzen für Kleinkinder. Auch ein Grundsatz der 2017 vom Europäischen Parlament, dem Rat der EU und der Europäischen Kommission proklamierten europäischen Säule sozialer Rechte sah das Recht auf hochwertige, bezahlbare frühkindliche Bildung und Betreuung vor. Im Jahr 2021 nahm der Rat der EU eine Empfehlung zur Einführung einer Europäischen Garantie für Kinder an, die für bedürftige Kinder[48] u.a. einen effektiven und kostenlosen Zugang zu hochwertiger frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung vorsah.

(2) Die institutionelle Betreuung von Kleinkindern war in Österreich Landessache in Gesetzgebung und Vollziehung. Die Länder gestalteten die Rahmenbedingungen für elementare Bildungseinrichtungen und finanzierten diese über im Rahmen des Finanzausgleichs zugewiesene Steuermittel mit. Die Ausbildung der Elementarpädagoginnen und Elementarpädagogen oblag dem Bund. Gemeinden, Vereine, konfessionelle Anbieter und vereinzelt Betriebe stellten Kinderbetreuungsangebote bereit. Die von den Eltern zu tragenden Kosten variierten je nach Einrichtung und Land.

(3) Unter Federführung des Ministeriums und des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Forschung schlossen der Bund und die Länder seit 2008 mehrere Vereinbarungen gemäß Art. 15a B–VG über den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots für Kinder bis sechs Jahre. In der zur Zeit der Follow–up–Überprüfung gültigen Vereinbarung[49] setzten sich Bund und Länder das Ziel, unter Berücksichtigung des Bedarfs und regionaler Gegebenheiten ein qualitätsvolles und leistbares elementares Bildungsangebot in einem Ausmaß anzustreben, das eine Vollzeitbeschäftigung von Eltern ermöglicht. Für Kinder unter drei Jahren strebten Bund und Länder 2022 – in Anlehnung an die europäischen Barcelona–Ziele[50] – eine Erhöhung der österreichweiten Betreuungsquote auf mehr als 33 % bis zum Kindergartenjahr 2026/27 an. Die Erreichung des Zielwerts von 33 % war bereits für das Kindergartenjahr 2017/18 vorgesehen gewesen. Ein Nicht–Erreichen der Zielwerte hatte keine Konsequenzen.

[48] Kinder, die von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht sind

[49] BGBl. I 148/2022: Vereinbarung gemäß Art. 15a B–VG zwischen dem Bund und den Ländern über die Elementarpädagogik für die Kindergartenjahre 2022/23 bis 2026/27

[50] Der Europäische Rat hatte 2002 Zielvorgaben für die Kinderbetreuung beschlossen. Demnach sollten die Mitgliedstaaten der EU bis zum Jahr 2010 Kinderbetreuungsplätze für 33 % der unter 3–jährigen Kinder anbieten. Ende 2022 erhöhte der Europäische Rat den Zielwert auf grundsätzlich 45 %. Für Staaten, die den alten Zielwert noch nicht erreicht hatten, wurden niedrigere Zielwerte fixiert; für Österreich ein Wert von 31,9 %.

Der Bund verpflichtete sich in den Art. 15a B–VG Vereinbarungen, den Ländern seit 2008 jährlich Zweckzuschüsse für den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots für Kinder bis sechs Jahre zu gewähren. Mit den Mitteln konnten sowohl infrastrukturelle Kosten als auch Personalaufwand abgedeckt werden. Eine Kofinanzierung durch die Länder war vorgeschrieben. Laut Ministerium betrugen die für den Ausbau aufgewendeten Bundeszuschüsse bis zum Kindergartenjahr 2021/22 knapp 600 Mio. EUR. Die Länder wendeten knapp 1,4 Mrd. EUR auf. Insgesamt wurden damit seit dem Kindergartenjahr 2007/08 rd. 49.000 Betreuungsplätze[51] für Kinder unter drei Jahren neu geschaffen.

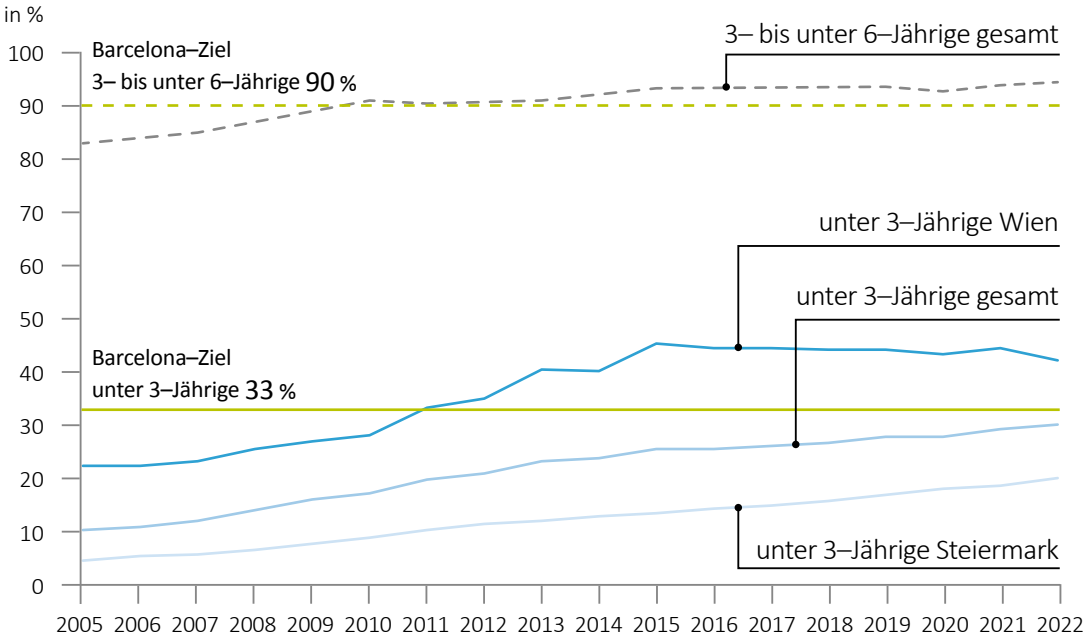
Dem Bund war nicht bekannt, in welchem Ausmaß die bestehenden Betreuungsplätze ausgelastet waren, ob Wartezeiten auf einen Platz bestanden und ob ausreichend Personal in den Einrichtungen vorhanden war. Er hatte auch keinen Überblick über den tatsächlichen Bedarf an zusätzlichen Kinderbetreuungsplätzen für Kinder unter drei Jahren und deren regionale Verteilung. Die regionale und lokale Bedarfsplanung sah das Ministerium als Aufgabe der Länder und Gemeinden. Der RH hatte in seinem Bericht „Kinderbetreuung für 0– bis 6–Jährige“ (Reihe Bund 2013/11) die Ansicht vertreten, dass sich ein weiterer Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots primär am konkreten, regionalen Bedarf orientieren sollte.

(4) Die Zunahme der Betreuungsplätze für Kinder unter drei Jahren – von rd. 33.000 im Kindergartenjahr 2007/08 auf rd. 82.000 im Kindergartenjahr 2022/23 – führte auch zu einem Anstieg der Betreuungsquote.

[51] inklusive Plätzen bei Tageseltern

Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der Kinderbetreuungsquote von 2005 bis 2022 für Kinder unter drei Jahren und für die 3– bis unter 6–Jährigen. Zur Betreuungsquote der unter 3–Jährigen zeigt die Abbildung auch die Bandbreite in den Ländern:

Abbildung 8: Kinderbetreuungsquoten von Kleinkindern



Kinderbetreuungsquoten: Anteil der Kinder in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen im Vergleich zur gleichaltrigen Wohnbevölkerung (ohne Tageseltern).

Quelle: Statistik Austria; Darstellung: RH

Im Zeitraum 2005 bis 2022 stieg die Betreuungsquote bei Kindern unter drei Jahren um 20 Prozentpunkte.[52] Die regionalen Unterschiede waren groß: Wien hatte 2022 mit 42 % den höchsten Wert, die Steiermark mit 20 % den niedrigsten. Die Betreuungsquote bei Kindern unter drei Jahren lag im EU–Vergleich im Jahr 2022 etwa zehn Prozentpunkte unter dem EU–Durchschnitt. In der Gruppe der Kinder zwischen drei und fünf Jahren erreichte Österreich das Barcelona–Ziel.

(5) Um eine Vollzeitbeschäftigung zu ermöglichen, war ein institutionelles Kinderbetreuungsangebot in einem ausreichenden zeitlichen Ausmaß erforderlich.[53] Daten zu den Öffnungszeiten lagen bundesweit je Einrichtung, nicht je Kinderbetreuungs-

[52] Im Jahr 2022 betrug die Betreuungsquote bei Kindern unter drei Jahren 30 %, bei Berücksichtigung von Tageselternbetreuung 32 %.

[53] Gemäß Vereinbarkeitsindikator für Familie und Beruf (VIF) mussten mit einer Vollzeitbeschäftigung vereinbare Kinderbetreuungsplätze folgende Mindestöffnungszeiten aufweisen: 45 Stunden wöchentlich, werktags von Montag bis Freitag, an vier Tagen wöchentlich 9,5 Stunden, 47 Wochen im Jahr; mit Angebot von Mittagessen.

platz vor. Die Öffnungszeit je Einrichtung gab die Öffnungszeit der am frühesten geöffneten und am spätesten geschlossenen Gruppe wieder. Die verfügbaren Daten bildeten damit das tatsächliche zeitliche Angebot nur eingeschränkt ab. Der RH hatte in seinem Bericht „Kinderbetreuung für 0– bis 6–Jährige“ (Reihe Bund 2013/11) dazu festgestellt, dass durch die Zusammenfassung der Öffnungszeiten keine geeignete Datengrundlage für Steuerungs– und Planungsaufgaben gegeben war.

Auf Basis der verfügbaren Daten ließ sich ableiten, dass im Kindergartenjahr 2022/23 59 % der Kinderbetreuungseinrichtungen mit einer Vollzeitbeschäftigung vereinbare Kinderbetreuung für Kinder unter drei Jahren anboten. Der Umfang des Angebots war unklar. Der Wert schwankte stark zwischen den Ländern: In Oberösterreich boten 24 % der Kinderbetreuungseinrichtungen entsprechende Plätze an, in Wien 89 %.

(6) In der zur Zeit der Follow–up–Überprüfung aktuellen Art. 15a B–VG Vereinbarung verpflichtete sich der Bund, den Ländern bis zum Kindergartenjahr 2026/27 jährlich Zweckzuschüsse von mindestens 61,20 Mio. EUR für den Ausbau der institutionellen Kinderbetreuung auszuzahlen. Eine Kofinanzierung durch die Länder war vorgeschrieben.

Im Finanzausgleich für die Jahre 2024 bis 2028[54] vereinbarten Bund und Länder zusätzliche Mittel für den Ausbau. Insgesamt sollten durch Finanzzuweisungen bis Ende 2028 jährlich mindestens 500 Mio. EUR neu zur Verfügung gestellt werden. Durch diese Mittel sollten sowohl mit dem Ausbau verbundene Infrastrukturkosten als auch die durch Ausweitung der Öffnungszeiten steigenden Personalkosten abgedeckt werden. Ziel war, dass jedes Land bis Ende 2028 eine Betreuungsquote von 38 % bei Kindern unter drei Jahren erreicht oder die Quote um mindestens einen Prozentpunkt pro Jahr erhöht. Ein Nicht–Erreichen der Zielwerte hatte keine Konsequenzen.

Eine mit dem weiteren Ausbau der institutionellen Kinderbetreuung verbundene Zielsetzung von Bund und Ländern laut Art. 15a B–VG Vereinbarung war, den Wiedereinstieg von Elternteilen – vor allem Müttern – ins Berufsleben zu unterstützen. Die Auswirkungen der zusätzlichen Mittel auf die Beschäftigungsquote von Frauen mit Kleinkindern bezifferte das Ministerium nicht. Gemäß Wirkungsorientierung war – unabhängig vom Ausbau – ein leichter Anstieg der Beschäftigungsquote von Frauen mit Kindern unter 15 Jahren von 70,2 % im Jahr 2022 auf 70,4 % im Jahr 2025 ein grundsätzliches Ziel des Ministeriums.

[54] BGBl. I 168/2023

18.2 Der RH betonte, dass Frauen nur bei Vorhandensein von leistbaren Kinderbetreuungsangeboten eine echte Wahlmöglichkeit zwischen der Kinderbetreuung durch sie selbst und der Ausübung einer Erwerbstätigkeit hatten und dass der Wiedereinstiegszeitpunkt von Frauen auch von den Kosten und der Qualität des institutionellen Kinderbetreuungsangebots abhing.

Er hielt fest, dass der durch Mittel des Bundes und der Länder mitfinanzierte Ausbau der institutionellen Kinderbetreuung für Kinder unter drei Jahren zu einer deutlichen Erhöhung der Betreuungsquote in dieser Gruppe beitrug. Dies war aus Sicht des RH ein wesentlicher Faktor für die Erhöhung der Beschäftigungsquote von Frauen mit Kindern unter drei Jahren (TZ 16) und für den früheren Wiedereinstieg ins Erwerbsleben. Er wies jedoch auf die weiterhin vergleichsweise niedrige Kinderbetreuungsquote in der Gruppe der unter 3–Jährigen und das mit einer Erhöhung verbundene Potenzial zur Steigerung der Erwerbsbeteiligung von Frauen mit Kleinkindern hin. Er hielt fest, dass sich das Ministerium keine Zielwerte für die mit dem Ausbau der institutionellen Kinderbetreuung verbundenen Beschäftigungseffekte setzte. Er verwies diesbezüglich auf seine Empfehlung in TZ 16, den Zeitpunkt des Wiedereinstiegs ins Erwerbsleben mit der Erwerbstätigen– und Teilzeitquote von Eltern mit Kindern unter drei Jahren zu messen.

Mit einer Vollzeitbeschäftigung vereinbare Kinderbetreuungsangebote waren eine Voraussetzung für die Gleichstellung von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt. Der RH hielt kritisch fest, dass Daten zu den Öffnungszeiten bundesweit lediglich je Einrichtung und nicht je Kinderbetreuungsplatz vorlagen. Aus den Daten konnte damit keine Aussage getroffen werden, in welchem Umfang die je Einrichtung genannten Öffnungszeiten für die betreuten Kinder galten. Eine Datenerfassung je Kinderbetreuungsplatz wäre aus Sicht des RH für Steuerungs– und Planungszwecke besser geeignet.

Der RH wiederholte daher seine Empfehlung an das Ministerium aus seinem Bericht „Kinderbetreuung für 0– bis 6–Jährige“ (Reihe Bund 2013/11, TZ 38), in Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung und den Ländern auf einheitliche, verbindliche und für Auswertungen geeignete Datenerfassungen für Öffnungszeiten hinzuwirken, um die Qualität der daraus gezogenen Aussagen sicherstellen zu können.

Der RH wies darauf hin, dass der Bund den Ländern über Art. 15a B–VG Vereinbarungen und den Finanzausgleich erhebliche Mittel für den Ausbau der institutionellen Kinderbetreuung bereitstellte. Er hatte in seinem Bericht „Bestandsaufnahme Fachkräftemangel“ (Reihe Bund 2024/12) den weiteren Ausbau von qualitativ hochwertigen Kinderbetreuungseinrichtungen – auch im Sinne der Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen und der Forcierung der Elementarbildung – als zweckmäßig erachtet. Der RH hielt jedoch – wie bereits in seinem Bericht „Kinder-

betreuung für 0– bis 6–Jährige“ (Reihe Bund 2013/11) – kritisch fest, dass das Ministerium und der Bund insgesamt keinen Überblick über die regionale Verteilung des Bedarfs und die Verfügbarkeit von qualifiziertem Personal hatten. Er betonte, dass die Aufteilung der vom Bund bis Ende 2028 bereitgestellten Mittel in Milliardenhöhe nicht auf Basis einer bundesweiten Bedarfserhebung erfolgte. Damit bestand die Gefahr eines nicht bedarfsgerechten Mitteleinsatzes. Der RH wies diesbezüglich auf die großen regionalen Unterschiede bei den Betreuungsangeboten für Kinder unter drei Jahren hin – zwischen 20 % in der Steiermark und 42 % in Wien; noch größer waren die regionalen Unterschiede bei Betreuungsplätzen, die mit einer Vollzeitbeschäftigung vereinbar waren: Die Werte reichten hier von 24 % in Oberösterreich bis 89 % in Wien.

Der RH empfahl dem Ministerium, in Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung und den Ländern im Hinblick auf den Ausbau der institutionellen Kinderbetreuung eine bundesweite Bedarfsplanung durchzuführen. Darauf aufbauend wäre die Mittelverteilung primär am konkreten regionalen Bedarf an Kinderbetreuungsplätzen und qualifiziertem Personal zu orientieren und wären verbindliche Verwendungsvorgaben und Zielwerte festzulegen.

18.3 Zur Datenerfassung für Öffnungszeiten vermerkte das Ministerium in seiner Stellungnahme, dass es Aufgabe der Erhalter elementarer Bildungseinrichtungen sei, die Öffnungszeiten der Gruppen nach den Bedarfen der Eltern mitunter flexibel zu gestalten. Eine Änderung der statistischen Erfassung sei daher bislang nicht erfolgt. Zudem bestehe keine gesetzliche Grundlage für die Datenbereitstellung durch die Landesstatistikstellen. Die Datenbereitstellung erfolge durch Landesstatistikstellen bzw. Landeskindergarteninspektorate seit dem Berichtsjahr 2003/04 auf Basis einer informellen Absprache.

Die Empfehlung zur bundesweiten Bedarfsplanung werde das Ministerium gemeinsam mit dem Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung prüfen. Die Bedarfserhebung und –planung würden im Hinblick auf die verfassungsrechtliche Zuständigkeit den Ländern und Gemeinden obliegen. Das Monitoring der Bundeszuschüsse erfolge über die jährlichen Abrechnungen der Länder, die Statistik zur elementaren Bildung und zum Hortwesen sowie den neu geschaffenen Monitoring–Bericht.

Schlussempfehlungen

19 Der RH stellte fest, dass

- das Bundeskanzleramt von elf überprüften Empfehlungen des Vorberichts drei umsetzte, drei teilweise und fünf nicht umsetzte sowie
- die Österreichische Gesundheitskasse von drei überprüften Empfehlungen des Vorberichts eine umsetzte und zwei teilweise umsetzte.

Umsetzungsgrad der Empfehlungen des Vorberichts						Reihe Bund 2020/24
Vorbericht			Nachfrage-verfahren	Follow–up–Überprüfung		
TZ	Empfehlungsinhalt		Status	TZ		Umsetzungsgrad
Bundeskanzleramt						
18	Im Zuge der Implementierung des IT–Systems für die Familienbeihilfe wäre eine automatisierte Schnittstelle mit dem IT–System des Kinderbetreuungsgeldes einzurichten.		umgesetzt	4		umgesetzt
22	Die Stichprobe für die Prüfung der Zuverdienstgrenze wäre auf Basis von Risikoüberlegungen sowie Kosten–Nutzen–Überlegungen anzuheben. Bei Personen, die aufgrund des Beihilfenanspruchs des anderen Elternteils einer Zuverdienstgrenze unterliegen, wäre wegen des festgestellten erhöhten Missbrauchsrisikos eine deutlich größere Stichprobe bis hin zu einer Vollprüfung des Zuverdienstes vorzusehen.		nicht umgesetzt	5		nicht umgesetzt
22	Bei den Personen, die in einem Jahr die Zuverdienstgrenze überschreiten, wäre die Prüfung der Zuverdienstgrenze standardmäßig auch für die anderen Bezugsjahre vorzusehen.		nicht umgesetzt	5		nicht umgesetzt
20	In Zusammenarbeit mit den Krankenversicherungsträgern wäre zu erheben, ob Daten zu Mutter–Kind–Pass–Untersuchungen zukünftig für die Anspruchskontrolle beim Kinderbetreuungsgeld nutzbar gemacht werden könnten; gegebenenfalls wäre auf eine dahingehende Änderung der gesetzlichen Grundlagen hinzuwirken.		zugesagt	6		umgesetzt
38	Die Antragstellung auf Beihilfe wäre auch online zu ermöglichen.		zugesagt	8		umgesetzt
28	Zur Vermeidung von Doppelgleisigkeiten und zur Beschleunigung der Abwicklung in grenzüberschreitenden Fällen wären mögliche Kooperationspotenziale bei der Verwaltungstätigkeit gemeinsam mit anderen Krankenversicherungsträgern, dem Bundesministerium für Finanzen und der Finanzverwaltung zu identifizieren; darauf aufbauend wären abgestimmte Verwaltungsprozesse zu implementieren.		nicht umgesetzt	9		teilweise umgesetzt
28	In den Arbeitsanweisungen zum Kinderbetreuungsgeldgesetz wären detaillierte Vorgaben zum Informationsaustausch zwischen Krankenversicherungsträgern und Finanzämtern zu machen; die gegenseitige verpflichtende Mitteilung von Änderungen auszahlungsrelevanter Sachverhalte sollte darin jedenfalls enthalten sein.		nicht umgesetzt	10		nicht umgesetzt

Umsetzungsgrad der Empfehlungen des Vorberichts					Reihe Bund 2020/24
Vorbericht		Nachfrage-verfahren	Follow–up–Überprüfung		
TZ	Empfehlungsinhalt	Status	TZ	Umsetzungsgrad	
32	Bei nachrangiger Zuständigkeit Österreichs wären Anspruchsberechtigte zumindest bei über sechsmonatiger Untätigkeit (bzw. unzureichender Rückmeldung) von ausländischen Behörden über die Möglichkeit, einen Antrag auf Vorschuss zur Ausgleichszahlung zu stellen, zu informieren.	zugesagt	11	nicht umgesetzt	
41	Zusammen mit den Krankenversicherungsträgern wären Controlling–Kennzahlen für die administrative Abwicklung der Leistungen nach dem Kinderbetreuungsgeldgesetz zu definieren und diese in regelmäßigen Abständen zu erheben und zu analysieren.	umgesetzt	13	teilweise umgesetzt	
10	Die Effekte der Einführung des Kinderbetreuungsgeld–Kontos und des Partnerschaftsbonus auf die Väterbeteiligung am Kinderbetreuungsgeldbezug wären zu analysieren und bezüglich ihrer Effektivität zu beurteilen; gegebenenfalls wären weitergehende Maßnahmen zur Erhöhung der Väterbeteiligung zu konzipieren.	teilweise umgesetzt	15	teilweise umgesetzt	
11	Die Wirkungen der Leistungen nach dem Kinderbetreuungsgeldgesetz auf den Zeitpunkt des Wiedereinstiegs ins Erwerbsleben wären mit der Erwerbstätigen– und Teilzeitquote von Eltern mit Kindern unter drei Jahren zu messen.	nicht umgesetzt	16	nicht umgesetzt	
Österreichische Gesundheitskasse					
16	Es wäre darauf hinzuwirken, möglichst rasch alle Krankenversicherungsträger an das einheitliche IT–System anzubinden.	umgesetzt	7	umgesetzt	
28	Zur Vermeidung von Doppelgleisigkeiten und zur Beschleunigung der Abwicklung in grenzüberschreitenden Fällen wären mögliche Kooperationspotenziale bei der Verwaltungstätigkeit gemeinsam mit anderen Krankenversicherungsträgern, dem Bundesministerium für Finanzen und der Finanzverwaltung zu identifizieren; darauf aufbauend wären abgestimmte Verwaltungsprozesse zu implementieren.	nicht umgesetzt	9	teilweise umgesetzt	
33	Die im eigenen Verantwortungsbereich liegenden Gründe für vermeidbare Verzögerungen wären zu identifizieren und entsprechende organisatorische Maßnahmen zur Verkürzung der Erledigungsdauer zu setzen.	umgesetzt	12	teilweise umgesetzt	

Anknüpfend an den Vorbericht hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

Bundeskanzleramt

(1) Die Stichprobe für die Prüfung der Zuverdienstgrenze wäre auf Basis von Risikoüberlegungen sowie Kosten–Nutzen–Überlegungen anzuheben. Bei Personen, die aufgrund des Beihilfenanspruchs des anderen Elternteils einer Zuverdienstgrenze unterliegen, wäre wegen des festgestellten erhöhten Missbrauchsrisikos eine deutlich größere Stichprobe bis hin zu einer Vollprüfung des Zuverdienstes vorzusehen. (TZ 5)

(2) Bei Personen, die in einem Jahr die Zuverdienstgrenze überschreiten, wäre die Prüfung der Zuverdienstgrenze standardmäßig auch für die anderen Bezugsjahre vorzusehen. (TZ 5)

(3) In den Arbeitsanweisungen zum Kinderbetreuungsgeldgesetz wären detaillierte Vorgaben zum Informationsaustausch zwischen Krankenversicherungsträgern und Finanzverwaltung zu machen; die gegenseitige verpflichtende Mitteilung von Änderungen auszahlungsrelevanter Sachverhalte sollte darin jedenfalls enthalten sein. (TZ 10)

(4) Bei nachrangiger Zuständigkeit Österreichs für Familienleistungen wären Anspruchsberechtigte zumindest bei über sechsmonatiger Untätigkeit (bzw. unzureichender Rückmeldung) von ausländischen Behörden über die Möglichkeit, einen Antrag auf Vorschuss zur Ausgleichszahlung zu stellen, zu informieren. (TZ 11)

(5) Zusammen mit den Krankenversicherungsträgern wären Controlling–Kennzahlen für die administrative Abwicklung der Leistungen nach dem Kinderbetreuungsgeldgesetz zu definieren und diese wären in regelmäßigen Abständen zu erheben und zu analysieren. (TZ 13)

(6) In die vom Bundeskanzleramt veröffentlichte Statistik zur Väterbeteiligung wäre auch die zeitliche Aufteilung der Anspruchstage zwischen Frauen und Männern aufzunehmen. (TZ 14)

(7) Im Sinne der Zielsetzung des Bundeskanzleramts wären weitergehende Maßnahmen zur Erhöhung der Väterbeteiligung zu konzipieren; gegebenenfalls wäre auf eine dahingehende Änderung der gesetzlichen Grundlagen hinzuwirken; denkbar wären beispielsweise

- eine Ausweitung des Anteils der nur Männern vorbehaltenen Bezugstage (nicht übertragbare Bezugstage) beim Kinderbetreuungsgeld,
- eine weitere Attraktivierung der geteilten Inanspruchnahme des Kinderbetreuungsgeldes,
- eine Informationskampagne zur Erhöhung der Bekanntheit des Partnerschaftsbonus. (TZ 15)

(8) Die Wirkungen der Leistungen nach dem Kinderbetreuungsgeldgesetz auf den Zeitpunkt des Wiedereinstiegs ins Erwerbsleben wären mit der Erwerbstätigen– und Teilzeitquote von Eltern mit Kindern unter drei Jahren zu messen. (TZ 16)

(9) Im Sinne der Zielsetzung des Bundeskanzleramts, den Wiedereinstieg von Frauen ins Erwerbsleben zu unterstützen, wären beim Kinderbetreuungsgeld Maßnahmen zu setzen, um den zeitnahen Wiedereinstieg nach Bezugsende zu fördern; gegebenenfalls wäre auf eine dahingehende Änderung der gesetzlichen Grundlagen hinzuwirken. Denkbar wären beispielsweise,

- die beim einkommensabhängigen Kinderbetreuungsgeld im Vergleich zur Pauschalvariante zusätzlich ausbezahlten Mittel (zumindest teilweise) in Form eines Bonus auszuzahlen, falls zeitnah nach Ende des Leistungsbezugs ein Wiedereinstieg ins Erwerbsleben erfolgt oder
- in Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft auf eine Koppelung des (einkommensabhängigen) Kinderbetreuungsgeldes mit der arbeitsrechtlichen Elternkarenz hinzuwirken. (TZ 17)

(10) In Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung und den Ländern wäre auf einheitliche, verbindliche und für Auswertungen geeignete Datenerfassungen für Öffnungszeiten hinzuwirken, um die Qualität der daraus gezogenen Aussagen sicherstellen zu können. (TZ 18)

(11) In Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung und den Ländern wäre im Hinblick auf den Ausbau der institutionellen Kinderbetreuung eine bundesweite Bedarfsplanung durchzuführen. Darauf aufbauend wäre die Mittelverteilung primär am konkreten regionalen Bedarf an Kinderbetreuungsplätzen und qualifiziertem Personal zu orientieren und wären verbindliche Verwendungsvorgaben und Zielwerte festzulegen. (TZ 18)

Bundeskanzleramt; Österreichische Gesundheitskasse

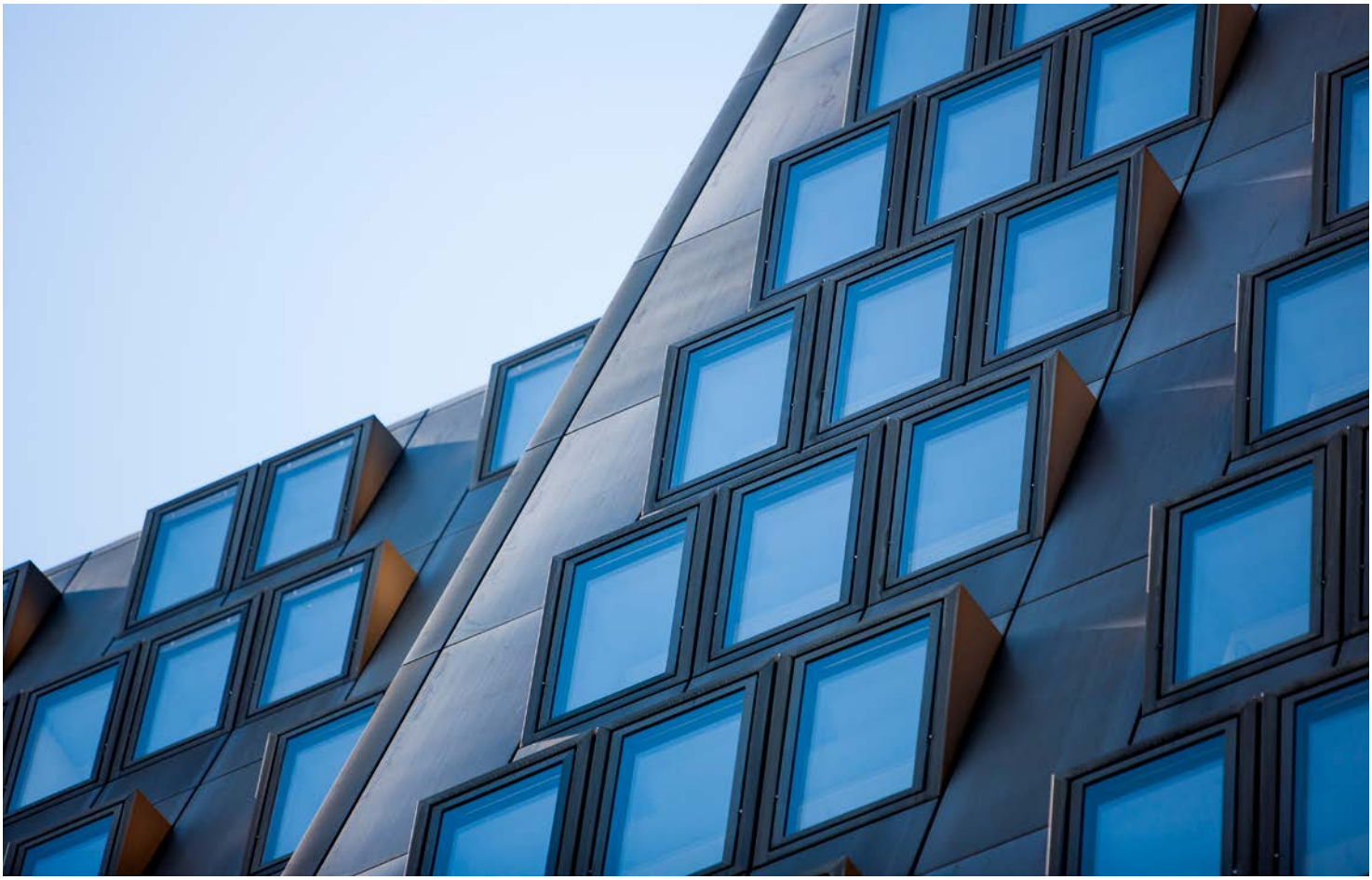
(12) Zur Vermeidung von Doppelgleisigkeiten und zur Beschleunigung der Abwicklung in grenzüberschreitenden Fällen wären mögliche Kooperationspotenziale bei der Verwaltungstätigkeit gemeinsam mit anderen Krankenversicherungsträgern, dem Bundesministerium für Finanzen und der Finanzverwaltung zu identifizieren; darauf aufbauend wären abgestimmte Verwaltungsprozesse zu implementieren. (TZ 9)

Österreichische Gesundheitskasse

(13) Die in Umsetzung befindlichen Maßnahmen zur Verringerung der Erledigungsdauer wären zügig abzuschließen; im Verantwortungsbereich der Österreichischen Gesundheitskasse liegende Gründe für vermeidbare Verzögerungen wären weiterhin zu identifizieren sowie entsprechende organisatorische Maßnahmen zur Verkürzung der Erledigungsdauer zu setzen. (TZ 12)

Rechnungshof Österreich

Wien, im Oktober 2024
Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

R
H