

Bericht des Rechnungshofes

**Familienbezogene Leistungen des Bundes und
ausgewählter Länder; Follow-up-Überprüfung**

Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____ 432

Abkürzungsverzeichnis _____ 433

BMWFJ**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Wirtschaft, Familie und Jugend****Familienbezogene Leistungen des Bundes und ausgewählter
Länder; Follow-up-Überprüfung**

KURZFASSUNG _____ 435

Prüfungsablauf und -gegenstand _____ 439

Zielsetzungen _____ 440

Evaluierung und Berichtswesen _____ 441

Leistungsspektrum des Bundes und der Länder _____ 445

Familienlastenausgleichsfonds (FLAF) _____ 447

Abstimmung innerhalb und zwischen den Gebietskörperschaften __ 454

Soziale Bedürftigkeit und Einkommensabhängigkeit _____ 456

Bürgerorientierte Abwicklung, Datenvernetzungen _____ 457

Leistungs-transparenz _____ 458

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____ 460

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Klassifizierung der FLAF-Leistungen nach Familienrelevanz laut Studie des IHS _____	448
Tabelle 2:	Entwicklung des FLAF und des Reservefonds für Familienbeihilfen _____	450
Abbildung 1:	Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des FLAF in den Jahren 2009 bis 2012 _____	451
Abbildung 2:	Entwicklung der Verbindlichkeiten des Reservefonds für Familienbeihilfen in den Jahren 2010 bis 2013 und seiner Sollreserve _____	451

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BKA	Bundeskanzleramt
BM...	Bundesministerium ...
BMASK	für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMF	für Finanzen
BMG	für Gesundheit
BMI	für Inneres
BMJ	für Justiz
BMUKK	für Unterricht, Kunst und Kultur
BMWF	für Wissenschaft und Forschung
BMWFJ	für Wirtschaft, Familie und Jugend
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
d.s.	das sind
EUR	Euro
Familienlasten- ausgleichsgesetz	Bundesgesetz vom 24. Oktober 1967 betreffend den Familienlastenausgleich durch Beihilfen (Familienlastenausgleichsgesetz 1967), BGBL. Nr. 376/1967
FLAF	Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen, auch Familienlastenausgleichsfonds
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
IHS	Institut für Höhere Studien
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
Nr.	Nummer
ÖIF	Österreichisches Institut für Familienforschung
rd.	rund
RH	Rechnungshof

Abkürzungen



TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
v.a.	vor allem
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft, Familie und Jugend

Familienbezogene Leistungen des Bundes und ausgewählter Länder; Follow-up-Überprüfung

Das BMWfJ setzte Empfehlungen des RH, die er zum Thema „Familienbezogene Leistungen des Bundes und ausgewählter Länder“ im Jahr 2011 (Reihe Bund 2011/6) veröffentlicht hatte, teilweise um.

Eine institutionelle Abstimmung familienbezogener Leistungen zwischen Bund und Ländern war nicht gelungen.

Die Kürzungen von Leistungen des Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen (auch Familienlastenausgleichsfonds, FLAF) im Rahmen des Budgetbegleitgesetzes 2011 trugen dazu bei, dass der FLAF im Jahr 2012 einen Überschuss in Höhe von rd. 183 Mio. EUR erzielte. Dieser Überschuss des FLAF wurde dem Reservefonds für Familienbeihilfen zugeführt, dessen Schuldenstand 2013 allerdings immer noch 3.641 Mio. EUR betrug.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Follow-up-Überprüfung betreffend familienbezogene Leistungen des Bundes und ausgewählter Länder war es, die Umsetzung von Empfehlungen zu beurteilen, die der RH bei einer vorangegangenen Gebarungüberprüfung dem BMWfJ gegenüber abgegeben hatte. (TZ 1)

Zielsetzungen

Der Empfehlung des RH entsprechend legte das BMWfJ im Rahmen der wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung und Haushaltsführung für familienpolitische Maßnahmen Wirkungsziele und darauf aufbauende, aussagekräftige, konkrete Zielsetzungen mit messbaren und damit geeigneten Indikatoren fest. Eine inhaltliche Beurteilung der Ziele erfolgte im Rahmen dieser Follow-up-Überprüfung nicht. (TZ 2)

Evaluierung und Berichtswesen

Die Empfehlung des RH zur Evaluierung der Zielerreichung der familienpolitischen Wirkungsziele setzte das BMWFJ teilweise um. Zwar hatte noch keine Evaluierung der Zielerreichung stattgefunden, allerdings war eine Evaluierung für 2014 geplant und das BMWFJ hatte darüber hinaus eine umfassende Wirkungsanalyse für bestehende familienpolitische Leistungen in Österreich beauftragt. Mit der Wirkungsanalyse war bereits begonnen worden. (TZ 3)

Die Empfehlung des RH zum Aufbau eines zielorientierten Berichtswesens zu den familienbezogenen Leistungen setzte das BMWFJ nicht um. Weiterhin fehlte eine regelmäßige gesamthafte Darstellung aller vom BMWFJ erbrachten familienbezogenen Leistungen in Form von Leistungsberichten. (TZ 4)

Das BMWFJ setzte auch die Empfehlung des RH zur Erstellung eines Gesamtberichts nicht um: Ein gebietskörperschaftenübergreifender Gesamtbericht, der die Leistungsberichte der befassten Stellen zusammenfasste, lag zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht vor. (TZ 5)

Leistungsspektrum des Bundes und der Länder

Die Empfehlung zur gebietskörperschaftenübergreifenden Überprüfung des Spektrums der familienbezogenen Leistungen auf Parallelitäten und Überschneidungen sowie auf Möglichkeiten zur Konzentration und Straffung von Leistungen wurde durch die Familienpolitische Datenbank des Österreichischen Instituts für Familienforschung an der Universität Wien (ÖIF) teilweise umgesetzt. Die aus Mitteln des Familienlastenausgleichsfonds (FLAF) finanzierte (rd. 119.960 EUR in den Jahren 2009 bis 2012) Datenbank erfasste 259 familienpolitische Leistungen mit Kurzbeschreibungen der Maßnahmen, den jährlichen Ausgaben und der Anzahl der Bezieher. Konkrete Schlussfolgerungen aus den aus der Datenbank vorhandenen Auswertungen dahingehend, ob Parallelitäten und Überschneidungen bei den familienbezogenen Leistungen und Möglichkeiten zur Konzentration und Straffung bestanden, zog das BMWFJ bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung jedoch nicht. (TZ 4, 6)

Familienlastenausgleichsfonds (FLAF)

Das BMWfJ setzte die Empfehlung des RH zur Evaluierung der aus dem FLAF finanzierten Leistungen auf ihren Familienbezug und zur Setzung von Maßnahmen zur Sicherung der finanziellen Nachhaltigkeit des FLAF um: Es führte eine Evaluierung durch, stellte Überlegungen für eine ausgeglichene Gebarung des FLAF an und setzte Maßnahmen zur Sicherung der finanziellen Nachhaltigkeit (v.a. durch das Budgetbegleitgesetz 2011). Letztere bestanden größtenteils aus Kürzungen von FLAF-finanzierten Leistungen und bewirkten dadurch Ausgabenreduktionen für den FLAF (z.B. Einschränkung der Gewährung der doppelten Familienbeihilfe im September). (TZ 7)

Gestiegene Einnahmen sowie ein Rückgang der Ausgaben des FLAF führten 2012 zu einem Überschuss im FLAF in der Höhe von rd. 183 Mio. EUR. Dieser Überschuss wurde dem Reservefonds für Familienbeihilfen zugeführt und reduzierte dort geringfügig den aus der bundesseitigen Vorfinanzierung der FLAF-Leistungen entstandenen Schuldenstand. Allerdings wies der Reservefonds 2013 noch einen Schuldenstand von 3.641 Mio. EUR auf. Es bestand daher weiterhin Handlungsbedarf hinsichtlich der prekären Situation des Reservefonds. (TZ 7)

Die Empfehlung des RH, bei der Einführung neuer bzw. bei der Erhöhung bestehender familienbezogener Leistungen des FLAF jedenfalls eine entsprechende Finanzierungsregelung vorzusehen, kam für den überprüften Zeitraum nicht zum Tragen: Der FLAF wurde in diesem Zeitraum durch gesetzliche Änderungen der familienbezogenen Leistungen überwiegend entlastet (v.a. durch die Änderungen im Budgetbegleitgesetz 2011); die Mehrbelastungen des FLAF durch Leistungsausweitungen des BMWfJ betragen 14,9 Mio. EUR jährlich. (TZ 8)

Abstimmung innerhalb und zwischen den Gebietskörperschaften

Die vom RH empfohlene Information und Abstimmung zwischen Bund und Ländern über familienbezogene Leistungen des Bundes und der Länder war teilweise umgesetzt. Die jährlichen Konferenzen der Familienreferenten der Länder, an denen auch das BMWfJ teilnahm, stellten eine Informationsmöglichkeit dar, eine institutionelle Abstimmung familienbezogener Leistungen fand allerdings nicht statt. (TZ 9)

Das BMWFJ hatte in Einzelfällen koordinierende Maßnahmen vor dem Begutachtungsverfahren von Gesetzesentwürfen gesetzt (z.B. beim Ausbau der Kinderbetreuung). Da diese Koordination und Abstimmung insbesondere vor Einleitung eines Begutachtungsverfahrens jedoch nicht verbindlich einzuhalten war, war die diesbezügliche Empfehlung nur teilweise umgesetzt. (TZ 10)

Soziale Bedürftigkeit und Einkommensabhängigkeit

In teilweiser Umsetzung der Empfehlung des RH zur einheitlichen Gestaltung der Methoden zur Berechnung familienbezogener Leistungen erarbeitete das BMWFJ im Rahmen einer vom BMF initiierten Arbeitsgruppe eine Aufstellung der unterschiedlichen Einkommensbegriffe und damit eine Grundlage für Maßnahmen zur Harmonisierung der Anspruchsvoraussetzungen. Vereinheitlichte Berechnungsmethoden der Anspruchsvoraussetzungen lagen bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung jedoch nicht vor. (TZ 11)

Bürgerorientierte Abwicklung, Datenvernetzungen

Das BMWFJ setzte die Empfehlung des RH zur Ausweitung der Bürgerorientierung und zur verstärkten Nutzung von Verwaltungsdaten um, bspw.

- durch die vereinfachte Antragstellung für das Kinderbetreuungsgeld und
- durch die Nutzung von an Universitäten vorhandenen Daten durch die Abgabenbehörden für die Auszahlung der Familienbeihilfe. (TZ 12)

Leistungstransparenz

Die Empfehlung des RH, zur gezielten Förderung von Familien alle dafür zu berücksichtigenden familienbezogenen Leistungen in einer gebietskörperschaftenübergreifenden Datenbank auf Ebene der Einzelfamilie elektronisch zu erfassen, setzte das BMWFJ durch die Erfassung von Familienleistungen in der Transparenzdatenbank teilweise um. Für eine vollständige Transparenz der von Familien insgesamt bezogenen Leistungen fehlte allerdings noch eine klare Festlegung dahingehend, ob und wie die einer Familie oder einem

Familienbezogene Leistungen des Bundes und ausgewählter Länder; Follow-up-Überprüfung

Haushalt angehörnden Leistungsempfänger in der Transparenzdatenbank als Einheiten erfasst und abgefragt werden können. (TZ 13)

Kenndaten zu den familienbezogenen Leistungen des Bundes und ausgewählter Länder					
Rechtsgrundlagen	Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) BGBl. Nr. 1/1930: Art. 10 Abs. 1 Z 17 Familienlastenausgleichsgesetz 1967, BGBl. Nr. 376/1967 i.d.g.F.				
Gebarung des Familienlastenausgleichsfonds (FLAF)	2010	2011	2012	2013	Veränderung 2010 bis 2012 bzw. 2013
	in Mio. EUR ¹				in % ¹
Gesamteinnahmen FLAF	5.757	6.085	6.303	–	9
Gesamtausgaben FLAF	6.446	6.213	6.120	–	– 5
Differenz	– 689	– 128	183	–	
Reservefonds für Familienbeihilfen					
Gesamtverbindlichkeiten des Reservefonds (zum 1. Jänner bzw. im Jahr 2013 zum 1. Mai)	3.006	3.696	3.824	3.641	21
Unterdotierung des Reservefonds (zum 1. Jänner bzw. im Jahr 2013 zum 1. Mai)	5.057	5.845	5.895	5.681	12
Leistungen des BMWfJ für Familien	z.B. Familienbeihilfe, Kinderbetreuungsgeld, Schülerfreifahrten, Schulbücher, Pensionsbeiträge für Kindererziehungszeiten				

¹ Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Daten BMWfJ; Darstellung RH

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte im Juni 2013 beim BMWfJ die Umsetzung von Empfehlungen, die er bei der vorangegangenen Gebarungsüberprüfung „Familienbezogene Leistungen des Bundes und ausgewählter Länder“ gegenüber dem BMWfJ abgegeben hatte. Der in der Reihe Bund 2011/6 veröffentlichte Bericht wird in der Folge als Vorbericht bezeichnet. Der RH legte den Fokus dieser Follow-up-Überprüfung auf das BMWfJ, weil dem BMWfJ eine Koordinierungsaufgabe für familienpolitische Maßnahmen zukam, es den Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen (Familienlastenausgleichsfonds, FLAF) verwaltete und somit eine Drehscheibe darstellte, bei der notwendige Weiterentwicklungen in der Familienförderung erkennbar werden.

Weiteres hatte der RH zur Verstärkung der Wirkung seiner Empfehlungen deren Umsetzungsstand bei den überprüften Stellen nachgefragt. Das Ergebnis dieses Nachfrageverfahrens hatte er in seinem Bericht Reihe Bund 2012/13 veröffentlicht.

Zu dem im Oktober 2013 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das BMWFJ im Jänner 2014 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Februar 2014.

Zielsetzungen

2.1 (1) Der RH hatte dem BMWFJ in seinem Vorbericht (TZ 17 und 4) empfohlen, für familienpolitische Maßnahmen möglichst flächendeckend Wirkungsziele und darauf aufbauende, aussagekräftige, konkrete Zielsetzungen mit messbaren Indikatoren festzulegen, um die mit einer Leistung erzielte Wirkung sowie die Treffsicherheit besser beurteilen zu können.

(2) Nach Mitteilung des BMWFJ im Nachfrageverfahren habe es gemeinsam mit dem Österreichischen Institut für Familienforschung an der Universität Wien (ÖIF) begonnen, ein Konzept zu erarbeiten, womit Wirkungsziele und darauf aufbauende, aussagekräftige und konkrete Zielsetzungen mit messbaren Indikatoren festgelegt werden sollen.

(3) Wie der RH nunmehr feststellte, hatte das BMWFJ im Rahmen der ab 2013 geltenden wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung und Haushaltsführung die folgenden fünf strategischen familienpolitischen Wirkungsziele bei der Untergliederung 25 Familie und Jugend festgelegt:

- Leistungsausgleich zwischen kinderlosen Personen und Eltern mit Unterhaltspflichten;
- Erleichterung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf (Gleichstellungsziel);
- Verringerung von familiären Notlagen und Unterstützung von Familien bei der Krisenbewältigung und Vermeidung innerfamiliärer Konflikte bei Trennung und Scheidung;
- Stärkung beider Elternteile in der gewaltfreien Erziehung sowie Vermeidung von physischer, psychischer und sexueller Gewalt an Kindern, Jugendlichen und Frauen;
- Schutz von Kindern und Jugendlichen und die Förderung ihrer Entwicklung als eigenständige Persönlichkeiten.

**Familienbezogene Leistungen des Bundes und
ausgewählter Länder; Follow-up-Überprüfung**

Das BMWFJ definierte für jedes strategische Wirkungsziel zwei bis sechs konkrete Ziele mit messbaren Indikatoren; bspw. beim Wirkungsziel „Erleichterung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf“ die Indikatoren

- Steigerung der Gesamtfertilitätsrate,
- Steigerung der Väterbeteiligung am Kinderbetreuungsgeldbezug,
- Steigerung der Wiedereinstiegsrate und
- Steigerung der Kinderbetreuungsquoten für Kinder bis zum Schuleintritt.

Als verwaltungsinternes Steuerungsinstrument erarbeitete das BMWFJ einen Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan für die Jahre 2013 bis 2016. Dieser sollte die Ziele sowie die zur Zielerreichung erforderlichen Maßnahmen, Leistungen und Ressourcen abbilden.

2.2 Das BMWFJ setzte die Empfehlung um, indem es im Rahmen der wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung und Haushaltsführung Wirkungsziele für familienpolitische Leistungen und darauf aufbauende Ziele mit messbaren und damit geeigneten Indikatoren festgelegt hatte.

Bei der Beurteilung des Umsetzungsgrades der Empfehlung stand im Vordergrund, ob das BMWFJ Maßnahmen im Sinne der Empfehlung gesetzt hatte. Eine inhaltliche Beurteilung der Wirkungsziele erfolgte im Rahmen dieser Follow-up-Überprüfung nicht.

Evaluierung und Berichtswesen

Evaluierung der
Wirkungsziele

3.1 (1) Der RH hatte dem BMWFJ in seinem Vorbericht (TZ 4) empfohlen, die Zielerreichung familienpolitischer Maßnahmen durch die erfolgten familienbezogenen Leistungen gesamthaft zu evaluieren.

(2) Nach Mitteilung des BMWFJ im Nachfrageverfahren habe es gemeinsam mit dem ÖIF begonnen, ein Konzept zu erarbeiten, womit Wirkungsziele und darauf aufbauende, aussagekräftige und konkrete Zielsetzungen mit messbaren Indikatoren festgelegt werden sollen. Zur Durchführung einer Evaluierung äußerte sich das BMWFJ im Nachfrageverfahren nicht.

(3) Wie der RH nunmehr feststellte, plante das BMWFJ die Evaluierung der Zielerreichung der für 2013 festgelegten Ziele und Maßnahmen im Jahr 2014. Darüber hinaus beauftragte das BMWFJ die Erstellung eines Konzepts für eine Wirkungsanalyse über bestehende familienpolitische Leistungen in Österreich durch das ÖIF. Ziel des Konzepts war eine umfassende Analyse der österreichischen Familienpolitik durch Überprüfung der Mittel-Wirkungs-Zusammenhänge familienpolitischer Instrumente und der treffsicheren Ausgestaltung der familienpolitischen Maßnahmen. In fünf Modulen sollten bis Ende 2015 die Wirkungen und die Zielerreichung in der österreichischen Familienpolitik analysiert werden. Für das erste Quartal 2016 war ein Endbericht geplant, in dem die Ergebnisse der einzelnen Module dargestellt werden sollten. 2012 fielen für die Wirkungsanalyse Kosten von 38.106 EUR an, für 2013 waren 118.813 EUR budgetiert.

- 3.2** Das BMWFJ setzte die Empfehlung des RH teilweise um. Zwar hatte noch keine Evaluierung der Zielerreichung stattgefunden, allerdings war eine Evaluierung für 2014 geplant und das BMWFJ hatte darüber hinaus eine umfassende Wirkungsanalyse für bestehende familienpolitische Leistungen in Österreich beauftragt.

In Anbetracht der bisher angefallenen Kosten für die Wirkungsanalyse empfahl der RH dem BMWFJ, die Kosten der beauftragten Wirkungsanalyse im Auge zu behalten.

- 3.3** *Laut Stellungnahme des BMWFJ werde bei der weiteren Vorgangsweise auf eine bestmögliche Kostenoptimierung geachtet.*

Berichtswesen

- 4.1** (1) Mangels einer gesamthaften Darstellung aller familienbezogenen Leistungen einer Gebietskörperschaft hatte der RH dem BMWFJ in seinem Vorbericht (TZ 20) empfohlen, ein zielorientiertes Berichtswesen zu den familienbezogenen Leistungen mit einer Abbildung der Leistungsinhalte, der damit verbundenen Ziele, des Ausmaßes der Zielerreichung sowie der relevanten Kenndaten im Zeitablauf aufzubauen.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte das BMWFJ mitgeteilt, dass das ÖIF eine Datenbank aufgebaut habe, in der die Familienleistungen des Bundes und der Länder ab 1990 samt Kurzbeschreibung und Entwicklung der rechtlichen Grundlagen erfasst seien.

(3) Wie der RH nunmehr feststellte, hatte das ÖIF im Rahmen seines Arbeitsprogramms eine Familienpolitische Datenbank erstellt, die aus Mitteln des FLAF finanziert wurde. Die Kosten für Erstellung, Erhebung und Wartung der im Eigentum des ÖIF stehenden Familienpolitischen

Datenbank betrogen von 2009 bis 2012 insgesamt rd. 119.960 EUR. Nach Angaben des BMWfJ und des ÖIF stellte das ÖIF Auswertungen aus der Datenbank kostenlos zur Verfügung. Eine diesbezügliche explizite vertragliche Verpflichtung des ÖIF bestand nach den Feststellungen des RH nicht.

In der Familienpolitischen Datenbank waren 259 familienbezogene Maßnahmen (davon 76 Maßnahmen des Bundes und 183 Maßnahmen der Länder) erfasst. Die Datenbank enthielt folgende Informationen:

- Kurzbeschreibungen der Maßnahmen (soweit vorhanden mit Tarifstaffeln, die Auskunft über die Höhe der Einzelleistungen gaben),
- die rechtlichen Grundlagen der Maßnahmen ab 1990,
- die jährlichen Ausgaben für die Maßnahmen und
- die Anzahl der Bezieher.

Das ÖIF kategorisierte die erfassten Maßnahmen¹ und unterschied zwischen Leistungen, die vorrangig auf die Unterstützung von Familien gerichtet waren, und Maßnahmen, die primär anderen Politikfeldern zuzuordnen waren.

Im BMWfJ lagen viele Daten und Statistiken über erbrachte Leistungen vor. Anlassbezogen erstellte das BMWfJ dazu Berichte. Es fehlte jedoch ein zielorientiertes Berichtswesen im Sinne von Leistungsberichten mit einer regelmäßigen gesamthaften Darstellung aller vom BMWfJ erbrachten familienbezogenen Leistungen.

- 4.2** Das BMWfJ setzte die Empfehlung des RH nicht um, weil ein zielorientiertes Berichtswesen mit regelmäßigen Leistungsberichten zur gesamthaften Darstellung aller vom BMWfJ erbrachten familienbezogenen Leistungen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung fehlte. Der RH empfahl daher dem BMWfJ weiterhin, ein zielorientiertes Berichtswesen aufzubauen; die Berichte sollten die Leistungsinhalte darstellen und die damit verbundenen Ziele, das Ausmaß der Zielerreichung sowie relevante Kenndaten (z.B. Finanzierungskennzahlen, Anzahl der Bezieher) im Zeitablauf abbilden. Mit Hilfe dieser Leistungsberichte könnten die familienbezogenen Leistungen – für die Öffentlichkeit und die Entscheidungsträger – transparent dargestellt werden.

¹ Kategorisierung anhand von vier Dimensionen: funktional (z.B. familienrelevante Maßnahme zur Mindestsicherung), formal (z.B. monetärer Transfer), organisatorisch (z.B. Maßnahme des Bundes) und nach Empfänger (z.B. Maßnahme für Privatpersonen)

Weiters empfahl der RH dem BMWFJ, mittels Vereinbarung mit dem ÖIF sicherzustellen, dass die zur Gänze aus Mitteln des FLAF finanzierte Familienpolitische Datenbank des ÖIF vom BMWFJ und anderen insbesondere öffentlichen Stellen auf Dauer genutzt werden kann.

- 4.3** *Das BMWFJ hielt in seiner Stellungnahme fest, dass die familienpolitische Datenbank Auswertungen über alle enthaltenen Bundes- und Landesleistungen ermögliche und das ÖIF auf formlose Anfrage allen Interessierten Auswertungen zur Verfügung stelle. Das BMWFJ publiziere alle zehn Jahre den Familienbericht, eine darüber hinausgehende Berichterstattung sei aus Kosten- und Ressourcengründen nicht vertretbar.*

Das BMWFJ merkte weiters an, dass betreffend seine Familien- und Jugendtagenden Berichte und statistisches Material aufbereitet würden; eine Zusammenfassung dieser Informationen würde eine komplexe Gesamtschau abbilden, die aufgrund des Umfangs und der Vielfältigkeit nicht praktikabel erscheine.

- 4.4** Der RH betonte, dass ein alle Bereiche umfassender Bericht auch dazu dienen kann, Parallelitäten und Überschneidungen wie auch unnötige Komplexität von familienbezogenen Leistungen transparent zu machen, um eine Entscheidungsgrundlage für eine allfällige Straffung und Vereinfachung des Leistungsangebots zu schaffen.

Entscheidend aus der Sicht des RH ist insbesondere auch, dass mittels Vereinbarung mit dem ÖIF sichergestellt wird, dass die zur Gänze aus Mitteln des FLAF finanzierte Familienpolitische Datenbank des ÖIF vom BMWFJ und anderen insbesondere öffentlichen Stellen auf Dauer genutzt werden kann.

- 5.1** (1) Der RH hatte dem BMWFJ in seinem Vorbericht (TZ 20) empfohlen, die Leistungsberichte (siehe dazu TZ 4) auf Basis der von den befassten Stellen standardisiert bereitzustellenden Daten in einem Intervall von drei Jahren zu einem gebietskörperschaftenübergreifenden Gesamtbericht zusammenzufassen, um einen Überblick über alle familienbezogenen Leistungen österreichweit zu schaffen und den Entscheidungsträgern eine aussagekräftige Basis zu bieten.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte das BMWFJ mitgeteilt, dass das ÖIF eine Datenbank aufgebaut habe, in der die Familienleistungen des Bundes und der Länder ab 1990 samt Kurzbeschreibung und Entwicklung der rechtlichen Grundlagen erfasst seien (siehe dazu TZ 4).

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass keine gebietskörperschaftenübergreifenden Gesamtberichte des Bundes und der Länder vorlagen.

5.2 Das BMWfJ setzte die Empfehlung nicht um, weil ein gebietskörperschaftenübergreifender Gesamtbericht fehlte. Der RH hielt daher seine Empfehlung an das BMWfJ aufrecht, die Leistungsberichte (siehe dazu TZ 4) auf Basis der von den befassten Stellen standardisiert bereitzustellenden Daten zu einem gebietskörperschaftenübergreifenden Gesamtbericht zusammenzufassen, um einen Überblick über alle familienbezogenen Leistungen in Österreich zu ermöglichen und den Entscheidungsträgern eine Grundlage für familienpolitische Entscheidungen zu bieten. Er erachtete weiterhin ein Intervall von drei Jahren für die Erstellung eines solchen Gesamtberichts als zweckmäßig.

5.3 *Das BMWfJ hielt in seiner Stellungnahme – wie schon zu TZ 4 – fest, dass eine Zusammenfassung dieser Informationen eine komplexe Gesamtschau abbilden würde, die aufgrund des Umfangs und der Vielfältigkeit nicht praktikabel erscheine.*

5.4 Der RH betonte – wie auch schon in TZ 4 –, dass ein alle Bereiche umfassender Bericht auch dazu dienen kann, Parallelitäten und Überschneidungen wie auch unnötige Komplexität von familienbezogenen Leistungen transparent zu machen, um eine Entscheidungsgrundlage für eine allfällige Straffung und Vereinfachung des Leistungsangebots zu schaffen.

Leistungsspektrum des Bundes und der Länder

6.1 (1) Im Vorbericht hatte der RH im Bund und in den drei überprüften Ländern (Kärnten, Oberösterreich, Salzburg) 117 familienbezogene Leistungen ermittelt und dabei strukturelle Parallelitäten festgestellt; so waren beispielsweise sowohl der Bund als auch die überprüften Länder mit Familienberatung, der Förderung von Schulveranstaltungen oder Freifahrten befasst. Der RH hatte daher dem BMWfJ in seinem Vorbericht (TZ 8) empfohlen, das Spektrum der familienbezogenen Leistungen gebietskörperschaftenübergreifend – auch aus verwaltungsökonomischen Gründen – auf Parallelitäten und Überschneidungen sowie auf Möglichkeiten zur Konzentration und Straffung von Leistungen zu überprüfen.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte das BMWfJ mitgeteilt, dass aus Sicht des Bundes ein konsistentes System an Familienleistungen geschaffen worden sei und hinsichtlich der von den Ländern gewährten Familienleistungen für das BMWfJ keine unmittelbare Einflussmöglichkeit bestünde. Das BMWfJ verwies weiters auf die vom ÖIF errichtete Familienpolitische Datenbank, in der die Familienleis-

tungen des Bundes und der Länder ab 1990 erfasst seien. Diese Datenbank trage dazu bei, das gewachsene System der unterschiedlichen Familienleistungen in Österreich zu systematisieren.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass in einer Expertise des ÖIF vom März 2012 („Auswertungen Kategorienschema“) Auswertungen der in der Familienpolitischen Datenbank des ÖIF erfassten Maßnahmen des Bundes und der Länder nach dem Kategorienschema (funktional, formal, organisatorisch, nach Empfänger; siehe dazu TZ 4) und nach Lebensphasen (z.B. rund um die Geburt, Schulalter) im BMWFJ aufzulegen und eine Grundlage für die Überprüfung auf Parallelitäten und Überschneidungen darstellten. Konkrete Schlussfolgerungen aus den vorhandenen Auswertungen dahingehend, ob Parallelitäten und Überschneidungen bei den familienbezogenen Leistungen und Möglichkeiten zur Konzentration und Straffung bestanden, zog das BMWFJ bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung nicht.

- 6.2** Das BMWFJ setzte die Empfehlung teilweise um: Die Familienpolitische Datenbank des ÖIF war ein erster Schritt für die Identifizierung von Parallelitäten und Überschneidungen familienbezogener Leistungen; das BMWFJ hatte jedoch keine konkreten Maßnahmen zur Identifizierung von Parallelitäten und Überschneidungen der in der Datenbank des ÖIF erfassten Familienmaßnahmen gesetzt.

Der RH hielt daher seine Empfehlung an das BMWFJ aufrecht, die familienbezogenen Leistungen gebietskörperschaftenübergreifend auf Parallelitäten und Überschneidungen sowie auf Möglichkeiten zur Konzentration und Straffung von Leistungen zu überprüfen.

- 6.3** *Laut Stellungnahme des BMWFJ habe das ÖIF in der Expertise vom März 2012 („Auswertung Kategorienschema“) festgehalten, dass die Länderleistungen dort ansetzten, wo die Bundesleistungen aufhörten, also keine Überschneidungen von Leistungen erkennbar seien bzw. dass die Bundesleistungen von universellen, finanziellen Leistungen dominiert seien, während auf Länderebene bedarfsorientierte Leistungen wichtig seien. Das BMWFJ sehe sich durch diese Auswertung in seiner Ansicht bestätigt.*
- 6.4** Der RH verwies auf die in seinem Vorbericht angeführten Beispiele (z.B. Befassung des Bundes und der Länder mit Familienberatungen, Förderung von Schulveranstaltungen und Freifahrten), die zeigten, dass strukturelle Parallelitäten und Überschneidungen aufgrund der Vielzahl an Familienleistungen bestanden. Diese sollten im Sinne von Effizienz und Wirkungsorientierung auf Möglichkeiten zur Konzentration und Straffung überprüft werden.

Familienlastenausgleichsfonds (FLAF)

Evaluierung und
Nachhaltigkeit des
FLAF

7.1 (1) Im Vorbericht hatte der RH festgehalten, dass die Einnahmen des FLAF seit dem Jahr 2003 nicht ausreichten, um die gesetzlich vorgesehenen Leistungen zu finanzieren: Im Jahr 2009 betrug die nicht gedeckten Ausgaben 567 Mio. EUR, die Verbindlichkeiten gegenüber dem Bund waren durch die laufenden Fehlbeträge kontinuierlich auf rd. 3 Mrd. EUR angestiegen. Der RH hatte dem BMWfJ in seinem Vorbericht (TZ 11) daher empfohlen, die Leistungen des FLAF auf ihren unmittelbaren Familienbezug hin zu evaluieren und Maßnahmen vorzubereiten, um die finanzielle Nachhaltigkeit des Finanzierungsinstruments zu sichern. Alternativ dazu sollten auch Überlegungen erfolgen, die Finanzierung der familienbezogenen Leistungen gänzlich umzustellen.

(2) Nach Mitteilung des BMWfJ im Nachfrageverfahren habe das Institut für Höhere Studien (IHS) im September 2011 die Familienrelevanz des FLAF analysiert.

(3) a) Wie der RH nunmehr feststellte, hatte das BMWfJ das IHS Ende Juni 2011 mit der Erstellung der Studie „Familienlastenausgleich in Österreich 2011; Rückblick, Status quo und Zukunftsperspektiven“ beauftragt. Die Studie des IHS stellte die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des FLAF dar, analysierte die Leistungen aus dem Blickwinkel ihrer Familienrelevanz und stellte Überlegungen zu einer ausgeglichenen Gebarung des FLAF an.

In der Studie unterschied das IHS die FLAF-finanzierten Leistungen in familienrelevante, teilweise familienrelevante und bedingt familienrelevante:

Familienlastenausgleichsfonds (FLAF)

Tabelle 1: Klassifizierung der FLAF-Leistungen nach Familienrelevanz laut Studie des IHS

familienrelevante Leistungen	teilweise familienrelevante Leistungen	bedingt familienrelevante Leistungen
Familienbeihilfe	Teilersatz für das Wochengeld	Mutter-Kind-Pass Untersuchungen
Kinderbetreuungsgeld	Betriebshilfe/Wochengeld für Selbständige und Bäuerinnen (Teilersatz)	uneinbringliche Unterhaltsvorschüsse
zusätzliche Leistungen des BMWFJ (z.B. Freifahrten, Fahrtenbeihilfen, Schulbücher, Elternbildung, Eltern- und Kinderbegleitung bei Trennung)	Pensionsbeiträge für Kindererziehungszeiten, für Pflegepersonen von Schwerstbehinderten und aufgrund von Wahl- oder Pflegekindern	Schülerunfallversicherung
Beitrag zur In-vitro-Fertilisation		
Krankenversicherungsbeitrag vom Kinderbetreuungsgeld		
betriebliche Mitarbeitervorsorge für Zeiten des Kinderbetreuungsgeldes ehemaliger Arbeitnehmer		

Quelle: IHS

Laut Studie seien die familienrelevanten Leistungen weiterhin zur Gänze vom FLAF zu finanzieren. Die Bereinigung des FLAF um die teilweise bzw. bedingt familienrelevanten Leistungen würde nach Berechnungen des IHS jährliche Ausgaben in der Höhe von insgesamt rd. 470 Mio. EUR vom FLAF in den Bereich anderer Bundesministerien verschieben (insbesondere in den Sozial- und Gesundheitsbereich). Bei Gesamtausgaben des FLAF in Höhe von rd. 6.446 Mio. EUR (2010) bedeutete dies eine jährliche Entlastung des FLAF um rd. 7 % der Gesamtausgaben.

Das BMWFJ hatte Gespräche über die Übernahme der Ausgaben für die nur teilweise bzw. bedingt familienrelevanten Maßnahmen mit den betroffenen Ressorts (BMASK, BMG, BMJ und BMUKK) geführt. Der Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend berichtete im November 2012 im Familienpolitischen Beirat, dass die betroffenen Ressorts Verständnis für die vom BMWFJ vorgeschlagenen Entlastungsmaßnahmen für den FLAF (Übernahme der Ausgaben durch die betroffenen Ressorts) zeigten, sich jedoch nicht in der Lage sähen, ohne zusätzliche Budgetmittel diese Ausgaben zu finanzieren.

b) Die Studie des IHS enthielt auch Überlegungen für eine ausgeglichene Gebarung des FLAF und eine Auflistung möglicher Maßnahmen (finanzierungs- oder leistungsseitig) zur Sanierung des FLAF:

- Gestaltung der Finanzierung des FLAF ausgewogener und den FLAF-Aufgaben besser entsprechend;
- Erschließung alternativer Finanzierungsquellen für den FLAF, z.B. laufende Beiträge als fixe Zuschüsse aus allgemeinen Steuermitteln, Kostenbeiträge anderer Ressorts², Abgangsdeckung des Bundes;
- Reduktion der starken Einnahmenbindung des FLAF an die Lohnsumme;
- Beseitigung der Finanzierungslücke aus der Abschaffung der Selbstträgerschaft;
- Auslagerung von Leistungen des FLAF ohne bzw. mit nur bedingter Familienrelevanz;
- Erhöhung der Treffsicherheit der Leistungen;
- Thesaurierung von Überschüssen des FLAF als Reserven;
- Sicherstellung einer ausreichenden einnahmeseitigen Deckung vor Leistungsübernahmen durch den FLAF.

c) Das Budgetbegleitgesetz 2011³ sah Änderungen des Familienlastenausgleichsgesetzes 1967⁴ vor, die großteils aus Kürzungen von FLAF-finanzierten Leistungen bestanden und so Ausgabenreduktionen für den FLAF bewirkten (z.B. Einschränkung der Gewährung der doppelten Familienbeihilfe im September, Halbierung der Vergütung der Verwaltungskosten an das BMF). Im Vorblatt zum Budgetbegleitgesetz waren die jährlichen Ausgabenreduktionen für den FLAF daraus mit 322,1 Mio. EUR beziffert.

d) Die Einnahmen und Ausgaben des FLAF sowie der Schuldenstand des Reservefonds für Familienbeihilfen (dieser dient der Deckung allfälliger Abgänge bzw. der Aufnahme der Überschüsse des FLAF) entwickelten sich von 2009 bis 2012/2013 folgendermaßen:

² für den Fall, dass nicht bzw. teilweise nicht familienrelevante Leistungen weiterhin vom FLAF abgewickelt werden

³ BGBl. I Nr. 111/2010

⁴ BGBl. Nr. 376/1967 i.d.g.F.

Familienlastenausgleichsfonds (FLAF)

Tabelle 2: Entwicklung des FLAF und des Reservefonds für Familienbeihilfen				
	2009	2010	2011	2012
	in Mio. EUR ⁴			
FLAF				
Gesamteinnahmen FLAF	5.585	5.757	6.085	6.303
Gesamtausgaben FLAF	6.152	6.446	6.213	6.120 ¹
Differenz	- 567	- 689	- 128	183

	1.1.2010	1.1.2011	1.1.2012	1.5.2013²
	in Mio. EUR ⁴			
Reservefonds				
Gesamtverbindlichkeiten des Reservefonds ³	3.006	3.696	3.824	3.641
gesetzlich vorgesehene Sollreserve des Reservefonds	2.051	2.149	2.071	2.040
Unterdotierung des Reservefonds gesamt	5.057	5.845	5.895	5.681

¹ Bei der Darstellung der Ausgaben für 2012 wurde der an den Reservefonds überwiesene Überschuss in Höhe von 169.545.000 EUR bei den Ausgaben berücksichtigt.

² Zu diesem Zeitpunkt war der gesamte Überschuss des FLAF (183 Mio. EUR) an den Reservefonds überwiesen.

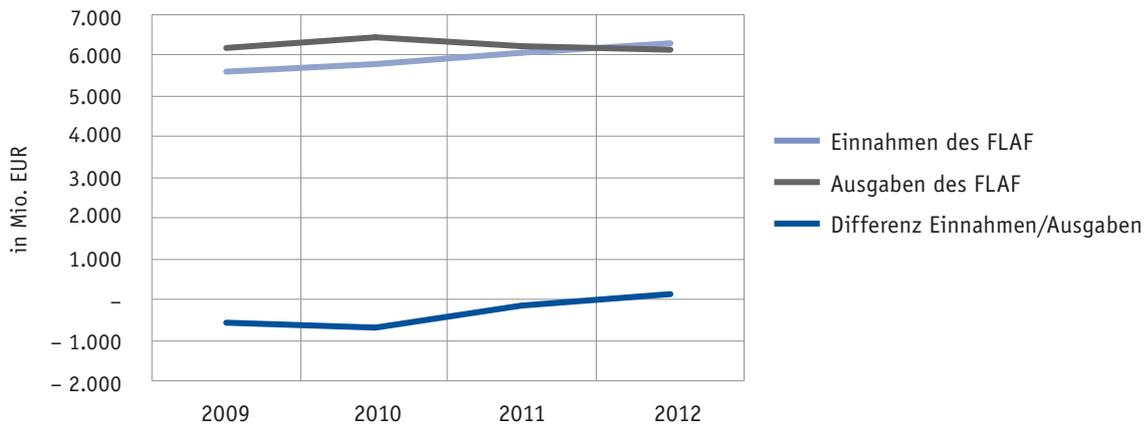
³ Die Werte zum 1. Jänner sind jeweils ident mit den Werten zum 31. Dezember des Vorjahres.

⁴ Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Daten BMWFJ; Darstellung RH

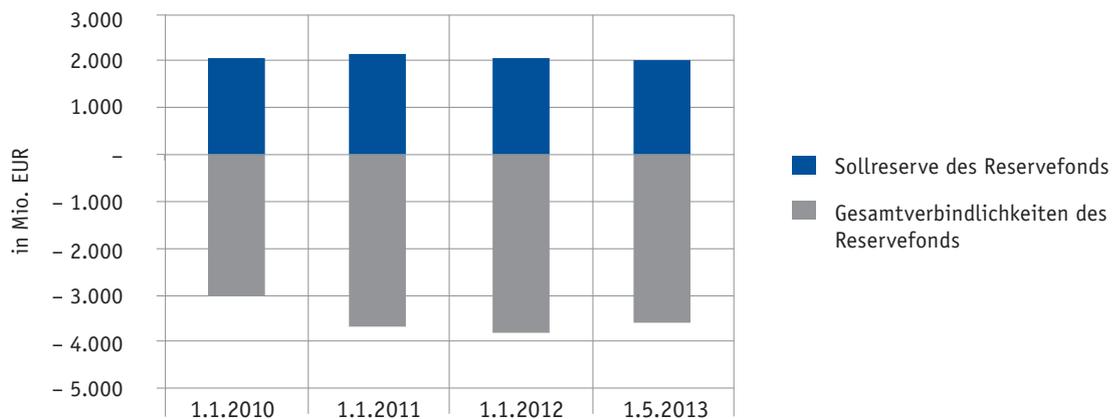
Grafisch stellt sich die Entwicklung des FLAF und des Reservefonds folgendermaßen dar:

Abbildung 1: Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des FLAF in den Jahren 2009 bis 2012



Quellen: Daten BMWFJ; Darstellung RH

Abbildung 2: Entwicklung der Verbindlichkeiten des Reservefonds für Familienbeihilfen in den Jahren 2010 bis 2013 und seiner Sollreserve



Quellen: Daten BMWFJ; Darstellung RH

Familienlastenausgleichsfonds (FLAF)

Gestiegene Einnahmen sowie ein Rückgang der Ausgaben des FLAF führten 2012 zu einem Überschuss im FLAF in der Höhe von rd. 183 Mio. EUR. Dieser Überschuss wurde dem Reservefonds für Familienbeihilfen zugeführt und reduzierte dort den aus der bundesseitigen Vorfinanzierung der FLAF-Leistungen entstandenen Schuldenstand. Allerdings wies der Reservefonds 2013 noch einen Schuldenstand von 3.641 Mio. EUR auf. Nach den Vorgaben des Familienlastenausgleichsgesetzes sollte der Reservefonds eine Sollreserve von einem Drittel des Gesamtaufwands des FLAF im abgelaufenen Jahr (d.s. 2.040 Mio. EUR für 2013) aufweisen.

7.2 Das BMWFJ setzte die Empfehlung des RH insofern um, als

- eine Evaluierung der Leistungen des FLAF auf ihren Familienbezug erfolgte,
- Überlegungen zur Umgestaltung der Finanzierung des FLAF angestellt und
- Maßnahmen zur Entlastung des FLAF vorbereitet wurden.

Der RH stellte zwar fest, dass der FLAF im Jahr 2012 einen Überschuss erreichte. Er wies allerdings nachdrücklich auf die prekäre Situation des Reservefonds für Familienbeihilfen hin (Schuldenstand 2013 in Höhe von 3.641 Mio. EUR). Der RH hielt fest, dass dem Reservefonds 2013 5.681 Mio. EUR auf seine gesetzliche Sollreserve (2.040 Mio. EUR) fehlten und weiterhin Handlungsbedarf bestand.

Finanzierungsregelungen neuer Leistungen des FLAF

8.1 (1) Der RH hatte dem BMWFJ in seinem Vorbericht (TZ 11) empfohlen, bei der Einführung neuer bzw. der Erhöhung bestehender familienbezogener Leistungen, die aus dem FLAF finanziert werden sollen, jedenfalls eine entsprechende Finanzierungsregelung zur Deckung des erhöhten Mittelbedarfs vorzusehen.

(2) Nach Mitteilung des BMWFJ im Nachfrageverfahren habe das IHS im September 2011 die Familienrelevanz des FLAF analysiert. Dementsprechend sollte der Fokus auf die Kernaufgaben erhöht und sollten mehr Transparenz und Kostenwahrheit geschaffen werden. Die weiteren Schritte bedürften auch Überlegungen, die das Gesamtbudget des Bundes mitberücksichtigten.

(3) Wie der RH nunmehr feststellte, nahm der Gesetzgeber im Zeitraum 2010 bis Mitte 2013 grobteils Kürzungen von aus dem FLAF finanzierten Leistungen vor (siehe dazu TZ 7).

Leistungsausweitungen (bzw. Einnahmekenürzungen) des FLAF erfolgten nur in kleinerem Umfang:

- Erhöhung der aus dem FLAF zu bezahlenden Mittel für die Schulbücher (Verordnungen des BMWfJ⁵). Die Mehrausgaben dafür betragen insgesamt 5,2 Mio. EUR jährlich.
- Wegfall des Selbstbehalts für die Schulbücher ab dem Schuljahr 2011/2012 (Budgetbegleitgesetz 2011). Die von Privaten bezahlten Selbstbehalte stellten Einnahmen für den FLAF dar. Die Erläuterungen zum Gesetz bezifferten den Einnahmementfall für den FLAF aus dem Wegfall des Selbstbehalts mit jährlich rd. 9,7 Mio. EUR (siehe dazu Berichte des RH Reihe Bund 2010/10 und 2013/10).
- Einmalige Überweisung eines Pauschalbetrags von 600.000 EUR bis 31. Dezember 2013 durch das BMASK an den FLAF für den Aufwand an Familienbeihilfen; dies zur Finanzierung der Gewährung der Familienbeihilfe für volljährige Kinder, die das 24. Lebensjahr noch nicht vollendet hatten und z.B. am freiwilligen Sozialjahr bzw. am freiwilligen Umweltschutzjahr teilnahmen.

8.2 Der RH hielt fest, dass die im überprüften Zeitraum 2010 bis Mitte 2013 vorgenommenen Änderungen der familienbezogenen Leistungen überwiegend Ausgabenreduktionen des FLAF (siehe dazu TZ 7) mit sich brachten. Die Mehrbelastungen des FLAF durch Leistungsausweitungen des BMWfJ betragen 14,9 Mio. EUR jährlich.

Da der FLAF im überprüften Zeitraum stärker entlastet (v.a. durch die Änderungen im Budgetbegleitgesetz 2011) als belastet wurde, kam die Empfehlung des RH nicht zum Tragen. Der RH hielt seine Empfehlung für die Zukunft aufrecht, bei der Einführung neuer bzw. der Erhöhung bestehender familienbezogener Leistungen, die aus dem FLAF finanziert werden sollen, jedenfalls eine entsprechende Finanzierungsregelung zur Deckung des erhöhten Mittelbedarfs vorzusehen.

⁵ zuletzt: Verordnung des Bundesministers für Wirtschaft, Familie und Jugend über die Höchstbeträge pro Schüler und Schulform für die unentgeltliche Abgabe von Schulbüchern im Schuljahr 2012/13 (Limit-Verordnung 2012/13), BGBl. II Nr. 20/2012

Abstimmung innerhalb und zwischen den Gebietskörperschaften

9.1 (1) Der RH hatte dem BMWFJ in seinem Vorbericht (TZ 15) empfohlen, eine gemeinsame Plattform von Bund und Ländern mit ausreichenden Kompetenzen zum Informationsaustausch über geplante Vorhaben und zur Abstimmung ihrer familienbezogenen Leistungen einzurichten.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte das BMWFJ mitgeteilt, dass hinsichtlich der von den Ländern gewährten Familienleistungen keine unmittelbare Einflussmöglichkeit seitens des BMWFJ bestünde. Eine Koordinierungsaufgabe hinsichtlich familienpolitischer Maßnahmen könne aus den Kompetenzbestimmungen der Verfassung nicht abgeleitet werden. Demzufolge könne die Errichtung einer Abstimmungsplattform nicht effizient umgesetzt werden. Weiters verwies das BMWFJ auf die Datenbank des ÖIF, in der Familienleistungen des Bundes und der Länder ab 1990 erfasst seien und zu der ausgewählte Nutzer (z.B. fachlich zuständige Personen in der Verwaltung auf Bundes- und Landesebene) direkten Zugang erhielten.

(3) Nach den nunmehrigen Feststellungen des RH fanden jährlich Konferenzen der Familienreferenten der Länder statt, bei denen ein Austausch zwischen den Ländern und dem Bund stattfand (z.B. Abstimmung hinsichtlich der Standards, Finanzierung und Ausführung von innovativen und flexiblen Formen der Kinderbetreuung unter Einbeziehung des BMWFJ). Die jährlichen Konferenzen boten die Möglichkeit zum Informationsaustausch, eine institutionalisierte Abstimmung familienbezogener Leistungen der Länder und des Bundes fand dort noch nicht statt.

9.2 Das BMWFJ setzte die Empfehlung zur Abstimmung der familienbezogenen Leistungen zwischen Bund und Ländern teilweise um. Die jährlichen Landesfamilienreferentenkonferenzen boten die Möglichkeit zum Informationsaustausch, allerdings war die Abstimmung familienbezogener Leistungen der Länder und des Bundes dort nicht institutionalisiert. Der RH empfahl daher dem BMWFJ weiterhin, auf eine institutionalisierte Abstimmung familienbezogener Leistungen hinzuwirken (z.B. durch die Aufnahme eines fixen Tagesordnungspunktes „Abstimmung familienbezogener Leistungen“ bei den Landesfamilienreferentenkonferenzen).

9.3 *Laut Stellungnahme des BMWFJ ermögliche die Familienpolitische Datenbank Auswertungen zu allen darin enthaltenen Bundes- und Landesleistungen. Das BMWFJ habe zudem vorgeschlagen (siehe dazu TZ 10), bei den Landesfamilienreferentenkonferenzen einen permanenten Tagesordnungspunkt „Austausch über aktuelle familienpolitische Vorhaben zwischen Bund und Ländern“ vorzusehen.*

9.4 Der RH verwies darauf, dass die Darstellung familienbezogener Leistungen der Länder und des Bundes in der Familienpolitischen Datenbank samt deren Auswertungsmöglichkeiten eine Abstimmung vor Implementierung solcher Leistungen nicht ersetzen kann.

10.1 (1) Der RH hatte dem BMWfJ in seinem Vorbericht (TZ 15) weiters empfohlen, die ihm zukommende Koordinationsaufgabe für familienpolitische Maßnahmen verstärkt und aktiv wahrzunehmen. Es wäre durch regelmäßige Koordinationssitzungen sicherzustellen, dass die relevanten Stellen auf Bundes- und Landesebene das BMWfJ bei der Erarbeitung von Gesetzesentwürfen bereits frühzeitig einbeziehen, um im BMWfJ einen gesamthaften Überblick über die familienbezogenen Leistungen sowie eine abgestimmte Zielausrichtung und Wirkung der einzelnen Instrumente zu gewährleisten.

(2) Das BMWfJ hatte im Nachfrageverfahren wiederholt, dass hinsichtlich der von den Ländern erbrachten Familienleistungen seitens des BMWfJ keine unmittelbare Einflussmöglichkeit bestünde. Die Koordinierungsaufgabe hinsichtlich familienpolitischer Maßnahmen könne aus den verfassungsrechtlich vorgegebenen Kompetenzbestimmungen nicht abgeleitet werden. Mangels Kompetenzgrundlage könne demzufolge auch die Errichtung einer Abstimmungsplattform nicht effizient umgesetzt werden. Weiters hatte das BMWfJ auf die Familienpolitische Datenbank des ÖIF verwiesen.

(3) Wie der RH nunmehr feststellte, fanden in Einzelfällen koordinierende Gespräche vor dem Begutachtungsverfahren von Gesetzesentwürfen statt (bspw. anlässlich der Regelung der Einbeziehung von Jugendlichen und Kindern, die der Jugendwohlfahrt unterlagen, in die Krankenversicherung oder anlässlich der Art. 15a B-VG Vereinbarung zum Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots). Auch bekundeten die Länder im Rahmen der Konferenzen der Landesfamilienreferenten Interesse an einer rechtzeitigen Beiziehung der Länder bei Beratungen über eine allfällige Neugestaltung der Familienförderung und über eine Änderung bei der Familienbesteuerung.

Ein institutionalisiertes Verfahren zur Abhaltung von Vorgesprächen existierte allerdings nicht.

10.2 Das BMWfJ setzte die Empfehlung des RH teilweise um, weil in Einzelfällen Vorgespräche stattfanden, die Koordinierung und Abstimmung insbesondere vor Einleitung eines Begutachtungsverfahrens jedoch nicht verbindlich durchzuführen waren.

Abstimmung innerhalb und zwischen den Gebietskörperschaften

Der RH empfahl dem BMWFJ daher weiterhin, sicherzustellen, dass das BMWFJ bei der Erarbeitung von Gesetzesentwürfen frühzeitig einbezogen wird, um im BMWFJ einen gesamthaften Überblick über die familienbezogenen Leistungen sowie eine abgestimmte Zielausrichtung und Wirkung der einzelnen Instrumente zu gewährleisten.

10.3 *Nach Ansicht des BMWFJ sei die Landesfamilienreferentenkonferenz ein zweckmäßiges Gremium, familienpolitische Maßnahmen zwischen Bund und Ländern abzustimmen. Das BMWFJ habe daher vorgeschlagen, einen permanenten Tagesordnungspunkt „Austausch über aktuelle familienpolitische Vorhaben zwischen Bund und Ländern“ vorzusehen.*

Soziale Bedürftigkeit und Einkommensabhängigkeit

11.1 (1) Nach den Feststellungen des Vorberichts bestand selbst bei vergleichbaren familienbezogenen Leistungen innerhalb einer Gebietskörperschaft keine einheitliche Vorgangsweise bei der Festlegung der Anspruchsvoraussetzungen (z.B. Schülerbeihilfe und Studienbeihilfe). Der RH hatte daher dem BMWFJ in seinem Vorbericht (TZ 19) empfohlen, die Berechnungsmethoden für die Anspruchsvoraussetzungen (insbesondere die Höhe des Familieneinkommens) bzw. die Grundsätze, auf denen diese Berechnungen basierten, möglichst einheitlich zu gestalten.

(2) Nach Mitteilung des BMWFJ im Nachfrageverfahren bestünde eine Arbeitsgruppe „Einkommensbegriff“ unter der Federführung des BMF, an der auch das BMWFJ beteiligt sei.

(3) Wie der RH nunmehr feststellte, hatte das BMF im Rahmen des Projekts „BürgerInnen entlasten in Verwaltungsverfahren“ eine Arbeitsgruppe zum Thema „Einkommensbegriff“ initiiert, in die sich u.a. auch das BMWFJ⁶ einbrachte. In einem gemeinsam erarbeiteten Raster wurden die Unterschiede beim Einkommensbegriff aufgezeigt und analysiert. Die Arbeitsgruppe beendete damit ihre Tätigkeit. Weitergehende Maßnahmen zur Harmonisierung der Grundlagen sollten von den einzelnen Bundesministerien selbst getroffen werden.

Vereinheitlichte Berechnungsmethoden der Anspruchsvoraussetzungen lagen bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung nicht vor.

⁶ Weitere Teilnehmer waren das BKA, das BMASK, BMG, BMI, BMJ, BMWF, die Wirtschaftskammer Österreich und die Bundesarbeitskammer.

- 11.2** Das BMWfJ setzte die Empfehlung teilweise um, weil es gemeinsam mit anderen Bundesministerien im Rahmen der vom BMF geleiteten Arbeitsgruppe eine Aufstellung der unterschiedlichen Einkommensbegriffe erarbeitet und damit einen ersten Schritt für weitergehende Maßnahmen zur Harmonisierung geschaffen hatte. Der RH empfahl dem BMWfJ, auf weitere Bemühungen um eine Vereinheitlichung der Berechnungsmethoden hinzuwirken.
- 11.3** *Laut Stellungnahme des BMWfJ wären weitere Initiativen des federführend zuständigen BMF abzuwarten.*
- 11.4** Nach Ansicht des RH kommt dem BMWfJ bei der Ausgestaltung und Vereinheitlichung der Anspruchsvoraussetzungen für familienbezogene Leistungen aufgrund seiner fachlichen Expertise und Zuständigkeit eine wichtige Rolle zu.

Das BMWfJ sollte nicht nur allfällige Initiativen des BMF abwarten, sondern proaktiv auf eine Harmonisierung der Anspruchsvoraussetzungen für Familienleistungen und auf eine einheitliche Definition des Begriffs des Familieneinkommens hinwirken. Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

Bürgerorientierte Abwicklung, Daten- vernetzungen

- 12.1** (1) Der RH hatte im Vorbericht festgestellt, dass bei der Zuerkennung familienbezogener Leistungen Potenziale zur verstärkten Bürgerorientierung nicht ausgeschöpft und die Möglichkeiten zur Datenvernetzung vielfach nicht ausreichend genutzt wurden. Er hatte daher dem BMWfJ in seinem Vorbericht (TZ 21 und 22) empfohlen, die vorhandenen Ansätze zur Bürgerorientierung auszuweiten und auf die vielfach bereits elektronisch verfügbaren oder von anderen Stellen erhobenen Daten (wie z.B. Wohnsitz- oder Einkommensdaten) zurückzugreifen.

(2) Nach Mitteilung des BMWfJ im Nachfrageverfahren sei zwischenzeitlich das Projekt „Antragstellung Kinderbetreuungsgeld über FinanzOnline“ vollständig umgesetzt, so dass Eltern, die über einen Zugang zu FinanzOnline verfügten, ohne Bürgerkarte die Antragstellung vornehmen könnten.

(3) Wie der RH nunmehr feststellte, hatte das BMWfJ einzelne Schritte zur Ausweitung der Bürgerorientierung und zur Verwaltungsvereinfachung durch den Rückgriff auf bereits vorhandene elektronische Daten gesetzt:

- Folgende Maßnahmen erleichterten den Zugang zu familienbezogenen Leistungen, die vom BMWfJ finanziert wurden:

Bürgerorientierte Abwicklung, Daten- vernetzungen

- Seit 15. März 2012 können Eltern, die über einen elektronischen Zugang zur Finanzverwaltung („FinanzOnline“) verfügten, ohne Bürgerkarte das Kinderbetreuungsgeld beantragen. Die Anzahl der Anträge über FinanzOnline hatte sich seitdem verfünffacht.
- Beginnend mit dem Schuljahr 2012/2013 entfielen – durch eine Änderung der Verrechnung zwischen dem BMWFJ und der Verkehrsverbund Ost-Region Gesellschaft m.b.H. Management für Wien, Niederösterreich und Burgenland – die Antragstellung und die gesonderte Entrichtung des Selbstbehalts mit Zahlschein für Freifahrten der Schüler und Lehrlinge in diesem Verkehrsverbund. Ab dem Schuljahr 2013/2014 war eine gleichlaufende Vorgangsweise mit den übrigen Verkehrsverbänden in Österreich geplant.
- Die verstärkte Nutzung von Verwaltungsdaten für den Bezug von familienbezogenen Leistungen des BMWFJ erfolgte durch folgende Maßnahme:
- Ab Mai 2012 stehen den die Familienbeihilfe auszahlenden Abgabenbehörden zur Überprüfung der Anspruchsvoraussetzungen für die Gewährung der Familienbeihilfe die Daten der Universitäten (z.B. Beginn und Ende des Studiums, Art und Datum der abgelegten Prüfungen, Stundenvolumen/Punkte abgelegter Prüfungen) mittels Datenleitung zur Verfügung.

12.2 Das BMWFJ setzte die Empfehlung des RH um, indem es Maßnahmen zur vereinfachten Antragstellung setzte und Möglichkeiten des verwaltungsinternen Zugriffs auf vorhandene elektronische Daten (Nutzung der Daten der Universitäten durch die Abgabenbehörden) nutzte. Die Bemühungen wären dennoch weiterzuführen.

Leistungs- transparenz

13.1 (1) Laut Vorbericht setzte die gezielte und effiziente Förderung von Familien eine funktionierende Steuerung voraus. Um dies zu gewährleisten, war eine Vernetzung vorhandener Förderungsdaten jedenfalls erforderlich. Der RH hatte daher dem BMWFJ in seinem Vorbericht (TZ 23) empfohlen, zur gezielten Förderung von Familien alle dafür zu berücksichtigenden familienbezogenen Leistungen in einer gebietskörperschaftenübergreifenden Datenbank auf Ebene der Einzelfamilien elektronisch zu erfassen.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte das BMWFJ mitgeteilt, dass im Rahmen der Vorbereitung des Transparenzdatenbankgesetzes auch familienfördernde Maßnahmen erhoben würden.

(3) Wie der RH nunmehr feststellte, hatte das BMWfJ für den Bereich Familie und Jugend 31 Leistungen – darunter rd. 16 familienbezogene Leistungen (wie z.B. Familienbeihilfe, Eltern- und Kinderbetreuung in Scheidungssituationen, Förderung von Familienberatungsstellen, Schulbuchaktion) – in die Leistungsangebots-Datenbank zur Transparenzdatenbank gemeldet. Unklar war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung, ob und wie die einer Familie oder einem Haushalt angehörenden Leistungsempfänger in der Transparenzdatenbank als Einheiten erfasst und abgefragt werden können.

Die in der Leistungsangebots-Datenbank angeführten Leistungen wurden im Transparenzportal dargestellt, der Leistungsempfänger konnte die Höhe der von ihm bezogenen Leistungen einsehen. Das Transparenzdatenbankgesetz sah vor, dass auch Stellen abfrageberechtigt waren, die eine Leistung gewährten, einstellten oder rückforderten.

- 13.2** Das BMWfJ setzte die Empfehlung teilweise um: In der Transparenzdatenbank waren familienbezogene Leistungen an Leistungsempfänger zwar erfasst und abrufbar, durch die Ausgestaltung der Transparenzdatenbank war jedoch unklar, ob und wie die einer Familie oder einem Haushalt angehörenden Leistungsempfänger als Einheiten erfasst und abgefragt werden können. Der RH empfahl dem BMWfJ, im Sinne der besseren Steuerung und zielgerichteten Ausgestaltung des Systems der Familienförderung die Möglichkeiten einer Abbildung von Familien/Haushalten in der Transparenzdatenbank als eine Empfänger-Einheit zu prüfen.
- 13.3** *Das BMWfJ teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Transparenzdatenbank, die in die Umsetzungszuständigkeit des BMF falle, aus Datenschutzgründen nur eine personenbezogene Abfragemöglichkeit der individuellen Daten vorsehe. Es obliege daher nicht dem BMWfJ, die Frage zu klären, ob eine Abfrage nach Haushalten möglich sein werde.*
- 13.4** Der RH entgegnete, dass es dem BMWfJ als dem für die Förderung von Familien zuständigen Ressort obliege, die Abfragemöglichkeiten in der Transparenzdatenbank mit festzulegen. Die Mitwirkung der fachlich zuständigen Stellen soll sicherstellen, dass das Instrument der Transparenzdatenbank dahingehend ausgestaltet wird, fundierte Informationen für die Steuerung der Förderungssysteme bereitzustellen.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

- 14 Der RH stellte fest, dass das BMWFJ von elf Empfehlungen des Vorberichts drei zur Gänze, sechs teilweise und zwei nicht umgesetzt hatte. Den Umsetzungsgrad der Empfehlung des RH, bei Einführung neuer familienbezogener Leistungen Finanzierungsregelungen zur Deckung vorzusehen, beurteilte der RH bei dieser Follow-up-Überprüfung nicht, weil die von 2010 bis Mitte 2013 bewirkten Leistungsausweitungen (siehe dazu TZ 8) bezogen auf den Gesamtausgabenrahmen des FLAF von untergeordneter Bedeutung waren.

Umsetzungsgrad der Empfehlungen des Vorberichts Reihe Bund 2011/6					
Vorbericht		Follow-up-Überprüfung			
TZ	Empfehlungsinhalt	TZ	umgesetzt	teilweise umgesetzt	nicht umgesetzt
17, 4	Definition flächendeckender Wirkungsziele mit messbaren Indikatoren für familienpolitische Maßnahmen	2	X		
4	Evaluierung der Zielerreichung	3		X	
20	Aufbau eines zielorientierten Berichtswesens	4			X
20	Zusammenfassung der Leistungsberichte der betroffenen Stellen zu einem Gesamtbericht	5			X
8	Überprüfung des Spektrums der familienbezogenen Leistungen auf Parallelitäten und Überschneidungen	6		X	
11	Evaluierung der Leistungen des Familienlastenausgleichsfonds (FLAF) auf ihren Familienbezug; Vorbereitung von Maßnahmen zur Sicherung der finanziellen Nachhaltigkeit des FLAF	7	X		
15	Einrichtung einer gemeinsamen Plattform Bund-Länder zum Informationsaustausch und zur Abstimmung familienbezogener Leistungen	9		X	
15	verstärktes Wahrnehmen der Koordinationsaufgabe für familienpolitische Maßnahmen	10		X	
19	Vereinheitlichung der Berechnungsmethoden für familienbezogene Maßnahmen	11		X	
21, 22	Ausweitung der Bürgerorientierung für familienbezogene Maßnahmen und stärkere Nutzung vorhandener Verwaltungsdaten	12	X		
23	Erfassen der familienbezogenen Leistungen in einer gebietskörperschaftenübergreifenden Datenbank auf Ebene von Einzelfamilien	13		X	

Aus Anlass der nunmehrigen Follow-up-Überprüfung hob der RH folgende Empfehlungen an das BMWfJ hervor:

(1) In Anbetracht der bisher angefallenen Kosten für die beauftragte Wirkungsanalyse über bestehende familienpolitische Leistungen in Österreich wären die Kosten der Wirkungsanalyse im Auge zu behalten. (TZ 3)

(2) Es wäre ein zielorientiertes Berichtswesen aufzubauen. Die Berichte sollten die Leistungsinhalte darstellen und die damit verbundenen Ziele, das Ausmaß der Zielerreichung sowie relevante Kenndaten im Zeitablauf abbilden, um die familienbezogenen Leistungen – für die Öffentlichkeit und die Entscheidungsträger – transparent darzustellen. (TZ 4)

(3) Die Leistungsberichte wären auf Basis der von den befassten Stellen standardisiert bereitzustellenden Daten zu einem gebietskörperschaftenübergreifenden Gesamtbericht zusammenzufassen, um einen Überblick über alle familienbezogenen Leistungen in Österreich zu ermöglichen und den Entscheidungsträgern eine Grundlage für familienpolitische Entscheidungen zu bieten. (TZ 5)

(4) Mit Vereinbarung mit dem Österreichischen Institut für Familienforschung wäre sicherzustellen, dass die Familienpolitische Datenbank des Österreichischen Instituts für Familienforschung vom BMWfJ und durch andere Interessierte (insbesondere öffentliche Stellen) auf Dauer genutzt werden kann. (TZ 4)

(5) Die familienbezogenen Leistungen wären gebietskörperschaftenübergreifend auf Parallelitäten und Überschneidungen und auf Möglichkeiten zur Konzentration und Straffung von Leistungen zu überprüfen. (TZ 6)

(6) Bei der Einführung neuer bzw. der Erhöhung bestehender familienbezogener Leistungen, die aus dem Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen finanziert werden sollen, wäre jedenfalls eine entsprechende Finanzierungsregelung zur Deckung des erhöhten Mittelbedarfs vorzusehen. (TZ 8)

(7) Auf eine Institutionalisierung der Abstimmung zwischen dem Bund und den Ländern über familienbezogene Leistungen wäre hinzuwirken (z.B. durch die Aufnahme eines fixen Tagesordnungspunktes „Abstimmung familienbezogener Leistungen« bei den Landesfamilienreferentenkonferenzen). (TZ 9)

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

mung familienbezogener Leistungen» bei den Landesfamilienreferentenkonferenzen). (TZ 9)

(8) Es wäre sicherzustellen, dass das BMWFJ bei der Erarbeitung von Gesetzesentwürfen bereits frühzeitig einbezogen wird, um im BMWFJ einen gesamthaften Überblick über die familienbezogenen Leistungen sowie eine abgestimmte Zielausrichtung und Wirkung der einzelnen Instrumente zu gewährleisten. (TZ 10)

(9) Auf weitere Bemühungen um eine Vereinheitlichung der Berechnungsmethoden für die Anspruchsvoraussetzungen familienbezogener Leistungen sollte hingewirkt werden. (TZ 11)

(10) Im Sinne der besseren Steuerung und zielgerichteten Ausgestaltung des Systems der Familienförderung wären die Möglichkeiten einer Abbildung von Familien/Haushalten als eine Empfänger-Einheit in der Transparenzdatenbank zu prüfen. (TZ 13)

Wien, im Februar 2014

Der Präsident:

Dr. Josef Moser