

Bericht

gemäß § 386 SGB III

Familienkasse



Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung.....	1
2	Festgestellte Handlungsbedarfe	2
2.1	Steuerung der Aufgabenerledigung.....	2
2.2	Stichprobenprüfungen im IT-Fachverfahren	2
2.3	Vergabe von Berechtigungen	3
Anlage	Revisionsumfang und -methode	

1 Zusammenfassung

Aufgabe der Familienkasse mit ihrer Direktion und ihren 14 regionalen Familienkassen ist die Gewährung von Kindergeld und Kinderzuschlag.¹ Die 3.900 Beschäftigten zahlen jährlich rund 37 Milliarden Euro an ihre Kundinnen und Kunden aus.² Mit über 36 Milliarden Euro nimmt davon das nach dem Einkommensteuergesetz zu gewährende Kindergeld³ den weitaus größten Anteil ein.

Mit dem Entwicklungsprogramm „FamKa 2020“ hat sich die Familienkasse das Ziel gesetzt, „beste Dienstleisterin für Familien“ zu werden, und sich organisatorisch und strategisch neu ausgerichtet. Die Interne Revision hat untersucht, ob und wie es der Familienkasse bei der Bearbeitung des steuerrechtlichen Kindergeldes gelingt, dem Anspruch einer hohen Kundenorientierung – verbunden mit einer korrekten, zweckmäßigen und schnellen Aufgabenerledigung – gerecht zu werden. Ein weiteres besonderes Augenmerk der Revision richtete sich auf die Qualität von Kontrollen zur Vermeidung von Fehlzahlungen und dolosen Handlungen.⁴

Im Ergebnis der Prüfung kommt die Interne Revision bei der Beurteilung der fachlichen Prozess- und Dienstleistungsqualität der Familienkasse zu einer positiven Einschätzung:

Gute Prozess- und Dienstleistungsqualität

- Die Aufgabenerledigung in der Familienkasse ist erkennbar am Anspruch einer hohen Kundenorientierung ausgerichtet.
- Die Einzelfallprüfung von steuerrechtlichen Kindergeldvorgängen lässt eine nahezu fehlerfreie und schnelle Bearbeitung erkennen.
- Die Geschäftsprozesse und Arbeitsmittel, wie z. B. das IT-Verfahren „Kindergeld Windows Implementierung“ (KIWI), stellen eine gute Grundlage und Unterstützung für die Aufgabenerledigung in der Familienkasse dar.
- Die in die Prozesse und das IT-Verfahren KIWI implementierten Kontrollen sind grundsätzlich geeignet, die Risiken von Fehlzahlungen und dolosen Handlungen gering zu halten.

Verbesserungsbedarf sieht die Interne Revision bei einer Steuerungskennzahl, bei der Datensicherheit und im Berechtigungswesen:

Verbesserungsbedarf

- Die Steuerungskennzahl zur Erledigungsdauer von Anträgen ist nicht valide.
- Prüflisten mit Kundendaten werden abweichend von den Datenschutzregelungen über den vorgegebenen Archivierungszeitraum hinaus gespeichert.
- Beschäftigte in der Familienkasse haben unzulässige Zugriffsrechte im IT-Verfahren KIWI. Die Kontrollen reichen nicht aus, um die sichere Vergabe und Überwachung der Zugriffsrechte zu gewährleisten.

Der Bericht konzentriert sich auf die festgestellten Handlungsbedarfe in diesen drei Bereichen.

¹ Die Durchführung des Familienleistungsausgleichs nach Maßgabe des Einkommensteuergesetzes (EStG) obliegt nach dem Finanzverwaltungsgesetz dem Bundeszentralamt für Steuern. Kindergeld wird antragsgemäß von den Familienkassen als Steuervergütung festgesetzt und ausgezahlt. Die BA stellt hierfür ihre Dienststellen als Familienkassen zur Verfügung.

² Familienkasse der BA: Kindergeld / Kinderzuschlag, Jahreszahlen 2018, S. 5.

³ Kindergeld nach § 63 Abs. 1 Satz 2 bis 6 EStG i. V. m. § 32 Abs. 3 EStG (Kinder bis zum 18. Lebensjahr) sowie Kindergeld nach § 32 Abs. 4 und Abs. 5 EStG (Kinder ab Vollendung des 18. Lebensjahres).

⁴ Als dolose Handlung wird jede vorsätzliche Täuschung oder Verschleierung und jeder Vertrauensmissbrauch bezeichnet, die/der zu einem materiellen oder immateriellen Schaden für die BA führt.

2 Festgestellte Handlungsbedarfe

2.1 Steuerung der Aufgabenerledigung

Die Familienkasse nutzt im Rahmen ihrer Steuerung unter anderem die Kennzahl „VED⁵-Antrag“ (bildet die Erledigungsdauer eines Antrags ab).

**Erledigungsdauer
nicht immer korrekt
abgebildet**

Im ersten Untersuchungszeitraum stellte die Interne Revision in 23 % der geprüften Fälle ein falsches Antrags-Eingangsdatum zur Berechnung der Kennzahl „VED-Antrag“ fest. Als Reaktion auf diese Feststellung nahm die Familienkasse in ihre „Durchführungsanweisung zum Controlling in den regionalen Familienkassen“ detaillierte Erläuterungen zur korrekten Erfassung des Eingangsdatums auf.

Sechs Monate später überprüfte die Interne Revision erneut, ob das Eingangsdatum korrekt erfasst wird. Im Ergebnis war keine wesentliche Verbesserung festzustellen: In 18 % der geprüften Fälle war das Eingangsdatum falsch erfasst.

Eine positive Beeinflussung der Kennzahl „VED-Antrag“ durch die Fehlerfassung war nur in wenigen der geprüften Einzelfälle feststellbar. Unabhängig davon sieht die Interne Revision hier ein grundsätzliches Risiko von Fehlsteuerungen.

Die Validität der Steuerungskennzahl „VED-Antrag“ muss sichergestellt sein.

Empfehlung 1

2.2 Stichprobenprüfungen im IT-Fachverfahren

Grundsätzlich sind bei automatisierten Verfahren wie KIWI die zahlungsrelevanten Daten von einer zweiten Person zu prüfen, die weder an der Ermittlung noch an der Erfassung der Daten beteiligt war (Anordnung im Vier-Augen-Prinzip). In Ausnahmefällen kann – meistens mit dem Ziel der Aufwandsreduzierung – davon abgewichen werden, so dass nur eine Person die Kindergeldzahlung anordnet (Zwei-Augen-Prinzip).

**Abweichung vom
Vier-Augen-Prinzip**

Die Familienkasse erstellt regelmäßig eine Gefährdungsanalyse, in der sie prüft, ob das Gesamtrisiko für die Anwendung des Zwei-Augen-Prinzips im akzeptablen Bereich liegt (z. B. in Bezug auf Fehlzahlungen und dolose Handlungen) und die Kassensicherheit gewahrt bleibt. Diese Gefährdungsanalyse ist nach Einschätzung der Internen Revision grundsätzlich geeignet, mit Fehlern und dolosen Handlungen verbundene Risiken zu ermitteln und zu bewerten, weil Einzelrisiken nachvollziehbar dargestellt und Restrisiken benannt werden. Damit hat die Familienkasse einen wichtigen Schritt unternommen, um Handlungsbedarfe zu identifizieren und aufzugreifen. Die aktuelle Gefährdungsanalyse ist Bestandteil des BA-Antrags zum Einsatz des IT-Verfahrens KIWI. Die Zustimmung des Bundesministeriums der Finanzen und des Bundesrechnungshofs zu diesem Antrag steht noch aus.⁶

**Gefährdungsanalyse
grundsätzlich zur
Risikoermittlung
geeignet**

Um das Risiko von Fehlzahlungen oder dolosen Handlungen beim Zwei-Augen-Prinzip zu minimieren, führt die Familienkasse eine automatisierte vorgelegte Stichprobenprüfung (Visaprüfung) der im Zwei-Augen-Prinzip erstellten Auszahlungsanordnungen durch. Hierbei werden täglich 5 % der Fälle zufallsorientiert ausgewählt und geprüft. Die ausgewählten Auszahlungsanordnungen werden zurückgehalten, bis die Visaprüfung für den jeweiligen Einzelfall abgeschlossen ist. Die Einzelfallprüfung im Rahmen der Revision zeigte, dass die

**Visaprüfung als
Mittel zur Risiko-
minimierung**

⁵ Vorgangserledigungsdauer (VED).

⁶ Beim Einsatz von kassenwirksamen IT-Verfahren (wie KIWI) sind die vom BMF erlassenen Regelungen zu beachten. Anordnungen müssen im Vier-Augen-Prinzip erfolgen. Davon abgewichen werden darf nur, wenn die Kassensicherheit auch mit dem Zwei-Augen-Prinzip gewahrt wird und das BMF und der BRH zustimmen. Eine umfassende Gefährdungsanalyse ist dem Ausnahmeantrag beizufügen.

Interne Revision

Visaprüffälle nahezu fehlerlos und taggleich bearbeitet wurden. Vor dem Hintergrund der insgesamt festgestellten hohen Bearbeitungsqualität stellt das System der Visaprüfung beim steuerrechtlichen Kindergeld ein geeignetes Mittel zur Risikominimierung dar.

Allerdings stellte die Interne Revision in einer Stichprobe⁷ fest, dass die Visa-Prüflisten (mit Ausnahme eines Standorts) über die vorgeschriebene Aufbewahrungsfrist von einem Jahr hinaus gespeichert werden. Da diese Listen Kundendaten enthalten, besteht ein datenschutzrechtliches Risiko. Die Interne Revision hat das Thema bereits mit der Direktion der Familienkasse erörtert.

Die datenschutzrechtlichen Regelungen müssen bei der Archivierung der Visa-Prüflisten eingehalten werden.

Archivierungsfrist überschritten

Empfehlung 2

2.3 Vergabe von Berechtigungen

Wie auch bei anderen IT-Anwendungen dürfen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für das IT-Verfahren KIWI nur die Zugriffsrechte erhalten, die sie zur Aufgabenerledigung benötigen. Die Berechtigungen sind im fachlichen Berechtigungskonzept⁸ geregelt.

In zwei im Abstand von einem halben Jahr durchgeführten Stichprobenprüfungen stellte die Interne Revision bei der Berechtigungsvergabe für KIWI eine Fehlerquote von unverändert etwa 60 % fest (Berechtigung unplausibel und/oder keine Übereinstimmung mit dem Berechtigungskonzept). Im Wesentlichen handelte es sich um folgende Konstellationen:

Hohe Fehlerquote bei der Vergabe von Berechtigungen

- Es wurden unzulässigerweise mehrere Basisrechte⁹ pro Person vergeben.
- Zusatzrechte¹⁰, die Fach- und Führungskräften für Kontrolltätigkeiten vorbehalten waren, wurden an damit nicht betraute Personen vergeben.
- Das Zusatzrecht „Zeugenschutz“ wurde (in einer der drei geprüften Familienkassen) an hierfür nicht autorisierte Personen vergeben (sehr hohes Sicherheitsrisiko!). Auf Hinweis der Internen Revision hat die betreffende Familienkasse den nicht berechtigten Personen dieses Zusatzrecht unverzüglich entzogen.
- Die Vergabe von Zusatzrechten stimmte nicht mit dem zum Zeitpunkt der Prüfung aktuellen Berechtigungskonzept überein.

Nach übereinstimmender Einschätzung der Direktion der Familienkasse und der Internen Revision ist die fehlerhafte Berechtigungsvergabe auf eine nicht ausreichend konsequente Nachhaltung sowie auf ein mangelndes Problembewusstsein bei den jeweiligen Führungskräften der regionalen Familienkassen zurückzuführen. Darüber hinaus hält die Interne Revision die in der Familienkasse implementierten Kontrollen für nicht ausreichend, um eine sichere Vergabe der Berechtigungen zu gewährleisten.

Kontrolle bei Berechtigungsvergabe nicht ausreichend

Es ist sicherzustellen, dass Beschäftigte ausschließlich Zugriff auf die Daten erhalten, die sie für ihre jeweiligen Aufgaben benötigen. Vorhandene Berechtigungen sind regelmäßig hinsichtlich Notwendigkeit und Umfang zu überprüfen.

Empfehlung 3

⁷ Die Überprüfung erfolgte in 8 von 9 Standorten der in die Prüfung einbezogenen Familienkassen.

⁸ Fachliches Berechtigungskonzept für das Fachverfahren KIWI nach dem BA-Rollenmodell, Stand 27.11.2018.

⁹ Jeder Beschäftigte erhält ein Basisrecht, das die für seine Funktion (z. B. Fachkraft, Teamleitung) erforderlichen Berechtigungen beinhaltet.

¹⁰ Basisrechte können durch Zusatzrechte wie „Kundenkontakte auswerten“ erweitert werden.

Interne Revision

Diese Prüfung wurde in Übereinstimmung mit den Internationalen Standards für die berufliche Praxis der Internen Revision durchgeführt.

Revisionsumfang und -methode

Der Vorstand hat die Interne Revision beauftragt, eine Prüfung der Familienkasse durchzuführen. Die Prüfung wurde mit dem Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) abgestimmt.

In die Revision wurden drei regionale Familienkassen einbezogen. Für die Prüfung wurden die einschlägigen zentralen und dezentralen Unterlagen ausgewertet. Um Erkenntnisse über die Geschäfts- und Auszahlungsprozesse bei der Bearbeitung von Kindergeldanträgen sowie die Qualität der Bearbeitung zu gewinnen, wurden folgende Einzelfallprüfungen durchgeführt:

- Prüfung von jeweils 60 zufallsorientiert ausgewählten Fällen aus dem einkommensteuerrechtlichen Kindergeld (Neuanträge, Anträge für über 18-Jährige und über 23-Jährige) in zwei Familienkassen,
- Prüfung von jeweils mindestens 30 zufallsorientiert ausgewählten Visa-Prüffällen in drei Familienkassen,
- Prüfung der an die Beschäftigten vergebenen Berechtigungen bei jeweils 10 ausgewählten Fällen aus dem steuerrechtlichen Kindergeld in drei Familienkassen,
- Prüfung von jeweils 20 Anträgen zur Steuerungskennzahl „VED-Antrag“, die die Erledigungsdauer von Anträgen abbildet, in zwei Familienkassen.

Darüber hinaus wurden Interviews mit der Direktion der Familienkasse sowie Fach- und Führungskräften der geprüften Familienkassen und des IT-Systemhauses geführt. Um Erkenntnisse zur Funktionalität des eingesetzten IT-Verfahrens KIWI zu gewinnen, haben Mitarbeiterinnen der Internen Revision während der Vor-Ort-Phase in einer Familienkasse hospitiert.

Folgende Aspekte waren nicht im Revisionsumfang enthalten:

- Kindergeld nach zwischen- und überstaatlichem Recht (zÜR)
- Kindergeld und Kindergeldzuschlag nach dem Bundeskindergeldgesetz
- Kindergeld für Pflegekinder
- Kindergeld für volljährige behinderte Kinder
- Aspekte des Datenschutzes im Sinne der Datenschutz-Grundverordnung

Zeitraum der Revision: Juni bis Oktober 2018
Dezember 2018 bis Januar 2019
Mai 2019 bis Juni 2019