

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Subventionsprüfung Familienzulagen in der Landwirtschaft

Bundesamt für Sozialversicherungen

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	1.18433.318.00493
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze.....	5
L'essentiel en bref	6
L'essenziale in breve	8
Key facts.....	10
1 Auftrag und Vorgehen	12
1.1 Ausgangslage	12
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	13
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	13
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	13
1.5 Schlussbesprechung	14
2 Zulagen und Finanzierungen	15
2.1 Die öffentliche Hand trägt die Kosten zu einem grossen Teil	15
2.2 Die Zulagen und Beiträge variieren nach Kanton und Branchen.....	16
2.3 Zwei Gesetze regeln die Umsetzung der Familienzulagen	16
3 Organisation	19
3.1 Eingespielte Abläufe in den kantonalen Ausgleichskassen zur Umsetzung der beiden Gesetze zu den Familienzulagen	20
3.2 Die Revision der kantonalen Ausgleichskassen erfolgt durch beauftragte Revisionsgesellschaften	20
4 Die öffentlichen Beiträge der Familienzulagen Landwirtschaft.....	23
4.1 Historischer Fonds entlastet die Kantone	23
4.2 Die jährlichen Subventionsbeiträge sind rückläufig	23
5 Informatik.....	25
5.1 Das Familienzulagenregister minimiert die Risiken von Doppelbezügen.....	25
5.2 Das Informatikumfeld ist heterogen	25
5.3 Statistiken: Direkterhebungen bei den Ausgleichskassen und Registerdaten zeigen Differenzen	26
Anhang 1: Rechtsgrundlagen.....	28
Anhang 2: Abkürzungen.....	29

Anhang 3: Glossar	30
Anhang 4: Arten und Ansätze der Familienzulagen	32
Abbildung 1: Gesamtkosten Kinder- und Ausbildungszulagen (Quelle BSV, Familienzulagen).....	15
Abbildung 2: Arten und Ansätze Familienzulagen nach FamZG und FLG (Quelle BSV).....	16
Abbildung 3: Organisation BSV nach Geschäftsfeldern.....	199
Abbildung 4: Beitragsentwicklung FLG 2015 bis 2018.....	24
Abbildung 5: Übersicht der kantonalen Systeme (Quelle BSV, Stand Juni 2018).....	25
Abbildung 6: Datenvergleich FamZReg und FLG-Statistik BSV für das Jahr 2017 (Quelle BSV).....	27

Subventionsprüfung Familienzulagen Landwirtschaft

Bundesamt für Sozialversicherungen

Das Wesentliche in Kürze

2016 wurden Familienzulagen in der Höhe von ca. 5,8 Milliarden Franken ausbezahlt. Davon entfallen rund 95 % auf Bezüger nach dem Bundesgesetz über die Familienzulagen (FamZG). Vom restlichen Anteil entfallen etwa 105 Millionen Franken auf Bezüger nach dem Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG).

Die öffentliche Hand finanziert den grössten Teil der Familienzulage Landwirtschaft. 2016 steuerte der Bund gemäss Staatsrechnung rund 63,4 Millionen Franken bei. Für die Abwicklung vergütet der Bund den Kantonalen Ausgleichskassen (KAK) und der Zentralen Ausgleichsstelle jährlich einen Anteil von rund 2 Millionen Franken. Vor dem Hintergrund hat die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) die Berechtigung der Subvention und die Effizienz der Ablaufprozesse Familienzulagen Landwirtschaft beim Bund geprüft.

Eine Gesetzesharmonisierung ist anzustreben

Das System der Familienzulagen Landwirtschaft hat seinen Ursprung in den Kriegsjahren. Um die Versorgungssicherheit zu gewährleisten, wollte der Bundesrat mit den Zulagen möglichst viele Arbeitskräfte an die Landwirtschaft binden. Das FLG hat sich im Laufe der Zeit in ein Gesetz zugunsten aller im Landwirtschaftsbereich tätigen Personen entwickelt. Es unterscheidet sich von der Zielsetzung her nicht mehr vom 2009 eingeführten FamZG. Trotzdem bestehen mehrere wesentliche Unterschiede.

Auf der Finanzierungsseite fällt auf, dass im FamZG die Beträge vollständig durch die Arbeitgeber und die Selbständigerwerbenden finanziert werden. Im FLG übernehmen Bund und Kantone einen grossen Teil der Beiträge, weil die selbständigen Landwirte von der Beitragspflicht befreit sind und für die Arbeitnehmenden nur einen nicht kostendeckenden Teil finanzieren. Im FamZG sind die Kinderzulagen im gesamtschweizerischen Schnitt höher. Dafür werden im FLG zusätzlich Haushaltzulagen und Zuschläge im Berggebiet bezahlt. Diese gesetzlichen Ungleichheiten sind 2011 politisch zwar infrage gestellt, aber nicht korrigiert worden.

Gemäss den Abklärungen bei drei KAK sind die Prozesse und Systeme soweit vereinheitlicht, dass die parallele Umsetzung keinen signifikanten Mehraufwand nach sich zieht. Zusätzlicher Aufwand dürfte bei der Abrechnung gegenüber dem Bund und bei gelegentlichen Systemanpassungen anfallen.

Das Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) teilt die Auffassung der EFK, dass die bestehenden Ungleichheiten materiell nicht mehr überzeugend begründet werden können. Die EFK empfiehlt daher, eine harmonisierte Finanzierungs- und Beitragspraxis anzustreben. Wann der Zeitpunkt für einen politischen Vorstoss opportun ist, bleibt dem BSV überlassen.

Die Aufsicht über die Bundesbeiträge ist zu aktualisieren

Das BSV nimmt die Aufsicht im Bereich Familienzulagen Landwirtschaft über externe Revisionsgesellschaften wahr. Diese prüfen nach «Weisungen für die Revision der AHV-Ausgleichskassen» risikobasiert. Dadurch werden die Familienzulagen Landwirtschaft nicht regelmässig geprüft. Ob das heutige Vorgehen ausreicht, um die korrekte Abrechnung des Bundesanteils zu gewährleisten, sollte das BSV mit einer Risikoanalyse bestätigen.

Audit de subventions des allocations familiales dans l'agriculture

Office fédéral des assurances sociales

L'essentiel en bref

En 2016, des allocations familiales à hauteur de 5,8 milliards de francs ont été versées. Environ 95 % de cette somme sont allés aux bénéficiaires en vertu de la loi fédérale sur les allocations familiales (LAFam). Sur la part restante, quelque 105 millions de francs étaient destinés aux bénéficiaires conformément à la loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA).

Les pouvoirs publics financent l'essentiel des allocations familiales dans l'agriculture. Selon le compte d'État, la contribution de la Confédération s'est élevée en 2016 à 63,4 millions de francs. Elle verse en outre environ 2 millions de francs par année aux caisses de compensation cantonales et à la Centrale de compensation pour les frais d'administration. Dans ce contexte, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné le bien-fondé de la subvention et l'efficacité des procédures en place à la Confédération concernant les allocations familiales dans l'agriculture.

Une harmonisation législative est souhaitable

Le système des allocations familiales agricoles a ses origines dans les années de guerre. Pour le Conseil fédéral, il était un moyen d'assurer la sécurité de l'approvisionnement en liant un maximum de travailleurs à l'agriculture. Au fil du temps, la LFA a intégré dans son champ d'application toutes les personnes travaillant dans le domaine agricole. Son but est désormais semblable à celui de la LAFam entrée en vigueur en 2009. Il subsiste néanmoins plusieurs différences importantes.

Sur le plan du financement, il est à noter que selon la LAFam, les cotisations sont intégralement assumées par les employeurs et par les personnes exerçant une activité lucrative indépendante. En vertu de la LFA, une part importante des cotisations est assumée par la Confédération et par les cantons parce que les agriculteurs indépendants sont exemptés de cotisations et ne financent qu'une part ne couvrant pas les frais pour leurs employés. Les allocations pour enfant prévues par la LAFam sont supérieures en moyenne nationale. La LFA, par contre, prévoit une allocation de ménage et une majoration dans les régions de montagne. Si ces inégalités légales ont été mises en cause politiquement en 2011, elles n'ont pas été corrigées.

Selon des vérifications menées auprès de trois caisses de compensation cantonales, les procédures et les systèmes sont suffisamment uniformisés pour que la mise en œuvre parallèle n'engendre qu'une charge de travail supplémentaire négligeable. Cette charge de travail pourrait s'accroître du fait des décomptes avec la Confédération et d'éventuelles adaptations de système.

L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) partage le point de vue du CDF que les inégalités existantes ne sont plus vraiment justifiables sur le plan matériel. Ainsi, le CDF recommande une harmonisation des pratiques de financement et de cotisation. Il laisse l'OFAS juger du moment le plus opportun pour une intervention politique dans ce sens.

Nécessité de mettre à jour la surveillance des contributions fédérales

L'OFAS a confié la surveillance des allocations familiales dans l'agriculture à des sociétés d'audit externes. Celles-ci effectuent leurs contrôles en fonction des risques, conformément aux « Directives sur la révision des caisses de compensation AVS ». Le contrôle des allocations familiales dans l'agriculture est par conséquent irrégulier. L'OFAS devrait confirmer, au moyen d'une analyse des risques, si la procédure en vigueur suffit pour assurer le calcul correct de la part de la Confédération.

Texte original en allemand

Verifica dei sussidi degli assegni familiari nell'agricoltura

Ufficio federale delle assicurazioni sociali

L'essenziale in breve

Nel 2016 sono stati versati assegni familiari per circa 5,8 miliardi di franchi. Circa il 95 per cento di questo importo è stato attribuito ai beneficiari previsti dalla legge federale sugli assegni familiari (LAFam), mentre 105 milioni circa della somma restante sono stati destinati ai soggetti che ne possono beneficiare conformemente alla legge federale sugli assegni familiari nell'agricoltura (LAF).

Gli enti pubblici finanziano la maggior parte degli assegni familiari nell'agricoltura. Secondo il consuntivo, nel 2016 il contributo federale è stato pari a circa 63,4 milioni di franchi. Inoltre, per le spese amministrative la Confederazione versa circa 2 milioni di franchi all'anno alle casse cantonali di compensazione e all'Ufficio centrale di compensazione. In considerazione di quanto precede, il Controllo federale delle finanze (CDF) ha verificato la fondatezza del diritto al sussidio e l'efficienza delle procedure applicate dalla Confederazione per gli assegni familiari nell'agricoltura.

Un'armonizzazione legislativa dovrebbe essere ricercata

Il sistema degli assegni familiari risale agli anni della guerra: per il Consiglio federale era un modo per garantire l'approvvigionamento incentivando il maggiore numero possibile di lavoratori ad avviare un'attività agricola. Nel corso degli anni, tutte le persone che lavoravano nel settore agricolo sono state integrate nel campo d'applicazione della LAF. L'obiettivo di questa legge ora non differisce più da quello della LAFam entrata in vigore nel 2009. Sussistono tuttavia numerose differenze importanti.

Sul fronte del finanziamento, si constata che in virtù della LAFam i contributi sono interamente assunti dai datori di lavoro e dalle persone esercitanti un'attività lucrativa indipendente. Conformemente alla LAF, invece, la Confederazione e i Cantoni si fanno carico di una parte considerevole dei contributi, poiché gli agricoltori indipendenti sono esentati dall'obbligo di contribuzione e finanziano per i propri dipendenti soltanto una parte, che non copre i costi. Gli assegni per i figli previsti dalla LAFam sono superiori rispetto alla media nazionale. Per contro, la LAF prevede assegni per l'economia domestica e supplementi nelle regioni di montagna. Queste disparità legali sono state messe in discussione politicamente nel 2011, ma non sono state eliminate.

Dalle verifiche effettuate presso tre casse cantonali di compensazione emerge che le procedure e i sistemi sono sufficientemente uniformati, per cui l'attuazione parallela non comporta alcun onere supplementare significativo. Questo onere potrebbe aumentare a seguito dei conteggi con la Confederazione e di occasionali adeguamenti del sistema.

L'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) condivide il parere del CDF secondo il quale le disparità esistenti non possono più essere giustificate dal punto di vista materiale. Di conseguenza, il CDF raccomanda di armonizzare le prassi in materia di finanziamento e di contribuzione, lasciando all'UFAS la possibilità di decidere il momento più opportuno per un intervento politico.

Necessità di aggiornare la vigilanza dei contributi federali

L'UFAS affida la vigilanza degli assegni familiari nell'agricoltura a società di audit esterne che effettuano le verifiche in funzione dei rischi conformemente alle «Direttive sulla revisione delle casse di compensazione AVS». Di conseguenza, la verifica degli assegni familiari nell'agricoltura non è eseguita regolarmente. Tramite un'analisi dei rischi, l'UFAS dovrebbe determinare se la procedura attuale è sufficiente per garantire il calcolo corretto della quota federale.

Testo originale in tedesco

Audit of subsidies of agriculture family allowances

Federal Social Insurance Office

Key facts

Family allowances amounting to approximately CHF 5.8 billion were paid in 2016. Around 95% of this amount was paid to recipients under the Family Allowances Act (FAA). Of the remaining amount, approximately CHF 105 million was paid to recipients under the Federal Act on Family Allowances for Agricultural Workers (AFAA).

The state finances most of the agriculture family allowances. According to the state financial statements, the Confederation contributed around CHF 63.4 million in 2016. The Confederation pays the cantonal compensation offices and the Central Compensation Office (CCO) around CHF 2 million annually for processing these payments. Against this backdrop, the Swiss Federal Audit Office (SFAO) examined the eligibility of the subsidy and the efficiency of the procedures for federal agriculture family allowances.

Legislative harmonisation should be sought

The agriculture family allowances system dates back to the war years. In order to ensure secure supplies, the Federal Council wanted to use the allowances to keep as many workers as possible in agriculture. Over time, the AFAA has developed into a law that benefits all agricultural workers. Its objectives no longer differ from those of the FAA, which was introduced in 2009. Nevertheless, a number of significant differences exist.

In terms of financing, it is noticeable that the contributions are financed entirely by employers and self-employed individuals in the FAA. In the AFAA, the Confederation and the cantons pay a large proportion of the contributions, as self-employed farmers are exempt from the obligation to pay contributions and their financial contribution for employees is not sufficient to cover costs. In the FAA, the average child allowances across Switzerland are higher. In contrast, the AFAA pays additional household allowances and supplements in mountain areas. Although politicians questioned these legal disparities in 2011, they were not rectified.

Clarifications at three CCOs showed that the processes and systems are standardised to such an extent that parallel implementation does not require significant additional resources. However, additional resources are likely to be required for settlement with the Confederation and for occasional system adjustments.

The Federal Social Insurance Office (FSIO) shares the SFAO's view that, in material terms, the existing disparities can no longer be justified convincingly. The SFAO therefore recommends seeking harmonised financing and contribution practices. It is up to the FSIO to decide when the time is right for a political initiative.

Supervision of federal contributions needs updating

The FSIO supervises agriculture family allowances through external audit firms, which perform risk-based audits in accordance with the «Directives for auditing the AHV compensation funds». As a result, agriculture family allowances are not audited on a regular basis. The FSIO should perform a risk analysis to confirm whether the current procedure is sufficient to ensure the correct settlement of the Confederation's share.

Original text in German

Generelle Stellungnahme der Geprüften

Das Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG) ist 1953 in Kraft getreten. Nach der Einführung des Bundesgesetzes über die Familienzulagen (FamZG) 2009 besteht es als Spezialgesetz. Seit 2013 haben die Selbständigerwerbenden ausserhalb der Landwirtschaft in der ganzen Schweiz Anspruch auf Familienzulagen und bezahlen Beiträge. Im Zusammenhang mit dieser Revision des FamZG hat sich das Parlament die Frage gestellt, inwieweit eine zusätzliche Harmonisierung zwischen den beiden Gesetzen – insbesondere bei der Finanzierung – angezeigt wäre. Es ist zum Schluss gekommen, das FLG unverändert zu belassen. Was den Fonds Familienzulagen Landwirtschaft anbelangt, teilt das BSV die Auffassung der EFK, dass er aufzuheben ist. Es wird baldmöglichst die notwendigen Schritte in die Wege leiten. Die geltende Aufsicht des BSV im Bereich der Familienzulagen in der Landwirtschaft ist zielführend und angemessen. Im Zusammenhang mit der Verselbständigung von Compenswiss muss die finanzielle Revision des Gesamtpakets (AHV-, IV-, EO-Fonds, ALV, FLG und Rückverteilung CO₂-Abgaben) neu geregelt werden. In diesem Rahmen wird das BSV gemeinsam mit den anderen beteiligten Stellen ein neues Verfahren festlegen.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

In den 1950er-Jahren hat der Bundesrat in mehreren Erlassen die Ausrichtung finanzieller Beihilfen an landwirtschaftliche Arbeitnehmer und selbständige Gebirgsbauern bestätigt. Um der Gefährdung des landwirtschaftlichen Produktionsvermögens entgegenzutreten, wollte er mittels dieser Beiträge möglichst viele Arbeitskräfte an die Landwirtschaft binden.

Am 20. Juni 1952 stimmen die eidgenössischen Räte dem Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG) zu. Anfänglich wurden die Beiträge auf die landwirtschaftlichen Arbeitnehmenden und die Bergbauern¹ beschränkt. Mit den Zulagen sollten die erschwerten Produktionsbedingungen der Bergbauern ausgeglichen werden. Zusätzliche Verdienstmöglichkeiten waren sehr beschränkt. Mit der Ausrichtung der Familienzulagen an die Arbeitnehmenden in der Landwirtschaft wurde generell eine Verbesserung der Lebenshaltung angestrebt. Das Ziel war, die nach dem Krieg einsetzende Abwanderung in die Industrie (sog. Landflucht) zu verhindern.

1962 wurde der Kreis der Anspruchsberechtigten um die Kleinbauern im Talgebiet erweitert. Gleichen Datums wurde die Zulage nach Berg- und Talgebiet differenziert. Die Erweiterung auf das Talgebiet wurde damit begründet, dass eine bedeutende Anzahl von Kleinbauern im Talgebiet wirtschaftlich kaum bessergestellt waren als die Bergbauern. Aus welchen Gründen eine differenzierte Zulage eingeführt wurde, geht aus der Botschaft nicht hervor².

2008 wurde die Unterscheidung zwischen Klein- und Grossbauern aufgehoben. Sämtliche selbständigen Landwirte hatten neu Anspruch auf die Familienzulage. 2009 wurde im FLG die Ausbildungszulage eingeführt.

Die Gesamtheit der Bezüger ist rückläufig. Per März 1950 waren rund 13 000 landwirtschaftliche Arbeitnehmer bzw. rund 17 000 Gebirgsbauern Bezüger finanzieller Beihilfen. Durch den Wegfall der Einkommensgrenze erhöhte sich per Ende 2008 die Anzahl der Selbständigerwerbenden auf 20 887. Die Anzahl der Arbeitnehmenden lag bei 6638. Ende 2017 waren 13 387 selbständigerwerbende Landwirte und 7716 Arbeitnehmende in der Landwirtschaft registriert. Die Gründe für die Entwicklung können weder vom Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) noch von den Kantonalen Ausgleichskassen (KAK) abschliessend genannt werden. Sicher ist, dass die Betriebsaufgaben und die Anspruchskonkurrenz mit den Zulagen nach FamZG diese Entwicklung wesentlich prägen.

Die jährlich ausbezahlten Zulagen nehmen, mit Ausnahme der Familienzulagen für landwirtschaftliche Arbeitnehmer, seit Jahren kontinuierlich ab. 2017 betragen sie rund 110 Millionen Franken. Der Bund steuerte gemäss Staatsrechnung insgesamt 63,4 Millionen Franken bei.

¹ 1952 wurde der Ausdruck Gebirgsbauern durch Bergbauern ersetzt.

² Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes betreffend die Änderung des Bundesgesetzes über die Familienzulagen für landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Bergbauern vom 18. September 1961.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Ziel der Prüfung war die Beantwortung folgender Fragen:

- Entspricht die Familienzulage Landwirtschaft in der heutigen Form der Grundidee des Bundesgesetzes aus dem Jahr 1952? Ist die Subvention sachlich noch gerechtfertigt?
- Sind die Ablaufprozesse Familienzulagen Landwirtschaft beim Bund und den Kantonen effizient?
- Stellt das BSV sicher, dass der gesetzlich bestimmte Bundesanteil an die Familienzulagen Landwirtschaft korrekt abgerechnet wird?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung führten Daniel Zoss (Revisionsleiter), Hans-Jörg Uwer und Martin Kropf im Juni 2018 durch. Sie erfolgte unter der Federführung von Oliver Sifrig.

Die Prüfung fand beim BSV statt. Sie bezog sich auf die fachliche und administrative Aufsicht der Familienzulagen Landwirtschaft. Zusätzlich wurden Interviews bei den kantonalen Ausgleichskassen Solothurn, Luzern und Bern sowie bei der Zentralen Ausgleichsstelle in Genf (ZAS) geführt.

Die Schlussfolgerungen stützen sich auf teilstrukturierte Interviews, Dokumentenanalysen, Auswertungen und Datenanalysen.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen dem Prüfungsteam vollumfänglich zur Verfügung.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechungen fanden am 29. März, am 7. Mai und am 16. September 2019 statt. Teilgenommen haben:

Bundesamt für Sozialversicherung

Besprechung vom 29. März 2019

Der Leiter und die Praktikantin des Bereichs Familienfragen und die stellvertretende Leiterin Aufsicht und Organisation.

Besprechung vom 7. Mai 2019

Der Leiter, eine Juristin und die Praktikantin des Bereichs Familienfragen sowie die stellvertretende Leiterin Bereich Aufsicht und Organisation.

Besprechung vom 16. September 2019

Der Vizedirektor und Leiter Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft, der Leiter, eine Juristin und die Praktikantin des Bereichs Familienfragen sowie der Leiter und die stellvertretende Leiterin Bereich Aufsicht und Organisation.

Eidgenössische Finanzkontrolle

Die Mandatsleiterin, der Fachbereichs- und der Revisionsleiter – letzte Sitzung ohne Revisionsleiter.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amtsleitungen bzw. den Generalsekretariaten obliegt.

Der Sachverhalt der Gesetzesharmonisierung wurde mit dem Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) und der Eidg. Finanzverwaltung (EFV) bilateral diskutiert. Daher und auf Wunsch des BSV wurde auf eine formelle Teilnahme an der Schlussbesprechung verzichtet.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Zulagen und Finanzierungen

2.1 Die öffentliche Hand trägt die Kosten zu einem grossen Teil

2018 betrug die Kinderzulage für Bezüger im Talgebiet monatlich 200 Franken resp. 250 Franken für die Ausbildungszulage. Im Berggebiet sind die Zulagen monatlich jeweils 20 Franken höher. 2016 wurden rund 105,1 Millionen Franken ausbezahlt. Im Vergleich zu 2011 entspricht dies einer Abnahme von ca. 23 %.

Ein Bestandteil der finanziellen Unterstützung machen die Haushaltzulagen aus, welche die Gründung und die Tragung der Kosten eines Haushaltes bzw. einer Familie für landwirtschaftliche Arbeitnehmer erleichtern sollen. Diese kinderunabhängige Zulage war von Beginn an verhältnismässig hoch, weil sie sich als besonders wirksam zur Bekämpfung der Landflucht erwies. Sie beläuft sich monatlich auf 100 Franken. Diese Zulagenart verzeichnet seit 2011 eine Zunahme von rund 37 %.

Jahr	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Landwirtschaftliche Arbeitnehmende</i>						
Kinderzulagen	14'710'703	15'131'503	16'292'100	15'803'090	15'599'024	15'424'503
Ausbildungszulagen	4'607'627	4'676'471	5'066'490	4'722'960	4'730'579	4'646'314
Haushaltzulagen	5'225'989	5'865'388	6'523'283	6'575'794	7'478'113	7'116'552
Total	24'544'319	25'673'362	27'881'873	27'101'844	27'807'716	27'187'369
Abweichung in %		5%	9%	-3%	3%	-2%
<i>Landwirte, Äpler und Fischer</i>						
Kinderzulagen	75'448'654	71'857'939	64'524'596	60'692'130	55'667'150	53'293'414
Ausbildungszulagen	37'134'300	36'177'803	31'918'648	30'220'248	25'530'270	24'654'846
Total	112'582'954	108'035'742	96'443'244	90'912'378	81'197'420	77'948'260
Abweichung in %		-4%	-11%	-6%	-11%	-4%
Gesamttotal	137'127'273	133'709'104	124'325'117	118'014'222	109'005'136	105'135'629

Abbildung 1: Gesamtkosten Kinder- und Ausbildungszulagen (Quelle BSV: Familienzulagen in der Landwirtschaft)

Für die Finanzierung der Zulagen zahlen die Arbeitgeber für die Arbeitnehmenden 2 % Beiträge auf den Bar- und Naturlöhnen ein. Nicht gedeckte Aufwendungen werden vom Bund und den Kantonen übernommen, wobei der Bund 2/3 und der Kanton 1/3 beisteuert. 2017 belaufen sich die Lohnbeiträge der Arbeitgeber auf ca. 19,5 Millionen Franken. Demgegenüber stehen Zulagen an landwirtschaftliche Arbeitnehmende von rund 34,5 Millionen Franken. Die Unterdeckung beträgt etwa 15 Millionen Franken (43 %). Eine Eigenfinanzierung der gegenwärtigen Zulagen ohne Finanzierung der öffentlichen Hand hätte eine Erhöhung der Arbeitgeberbeiträge auf rund 3,5 % zur Folge.

Die Finanzierung für selbständigerwerbende Landwirte wird vollständig, wiederum zu den gleichen Anteilen, vom Bund und den Kantonen übernommen. Wie hoch die Beiträge ausfallen müssten, um eine Eigenfinanzierung der 2017 ausbezahlten Zulagen von ca. 75,5 Millionen Franken sicherzustellen, kann aufgrund fehlender Daten nicht ermittelt werden.

2.2 Die Zulagen und Beiträge variieren nach Kanton und Branchen

Die Familienzulagen ausserhalb der Landwirtschaft sind seit 2009 im Bundesgesetz über die Familienzulagen (FamZG) geregelt. Selbständigerwerbende nach FamZG hatten zu Beginn keinen Anspruch auf Zulagen, was per 1. Januar 2013 angepasst wurde. Nach FamZG werden in allen Kantonen mindestens 200 Franken an Kinder- bzw. 250 Franken an Ausbildungszulagen ausgerichtet. Das FamZG erlaubt den Kantonen, höhere Ansätze vorzuschreiben sowie Geburts- und Adoptionszulagen einzuführen, was in vielen Kantonen geschehen ist (vgl. Anhang 4).

Die Finanzierung nach FamZG erfolgt durch Arbeitgeberbeiträge und Beiträge von Selbständigerwerbenden auf den Erwerbseinkommen. Die Familienzulagen bekommen damit den Charakter von Lohnnebenleistungen. Die Beiträge sind je nach Branche und Kanton unterschiedlich und variieren beispielsweise zwischen 0,75 % und 3,11 % (Versicherung), 1,15 % und 3,4 % (Elektrizitätswerke) und 1,2 % und 2,65 % (Swissmem). Die KAK verrechnen 2018 Beiträge zwischen 1,2 % und 2,8 % bei Arbeitgebern bzw. 0,5 % und 2,8 % bei Selbständigerwerbenden.

2.3 Zwei Gesetze regeln die Umsetzung der Familienzulagen

Die zwei Gesetzgebungen FamZG und FLG zielen darauf ab, den Unterhalt eines oder mehrerer Kinder teilweise auszugleichen. Sie unterscheiden sich sowohl auf der Leistungs- wie auch auf der Finanzierungsseite.

Gesetz	FamZG		FLG	
	Minimum	Individuell Kte. ¹	Talgebiet	Berggebiet
Zulagenart in CHF				
mtl. Kinderzulage	200	200 - 400	200	220
mtl. Ausbildungszulage	250	250 - 525	250	270
einmalige Geburtzulage ²	-	1000 - 3000	keine	
einmalige Adoptionszulage ²	-	1000 - 3000	keine	
mtl. Haushaltzulagen	keine		100	100
Finanzierung				
Kantonale Familienausgleichskassen				
mtl. Arbeitgeberbeiträge ^{3/4}	1,2 - 2,8%		2%	2%
mtl. Beiträge Selbständigerwerbende	0,5 - 2,8%		Vollständige Finanzierung durch Bund und Kantone	
Branchen spezifische Ausgleichskassen				
Die Arbeitgeberbeiträge variieren und sind nach Branche und Kanton unterschiedlich ³ .				

¹ Die Kantone können Beiträge über dem gesetzlichen Minimum ausrichten.

² Einzelne Kantone richten einen Geburten- und Adoptionszulage aus.

³ Im Kanton VS bezahlen die Arbeitnehmenden einen Beitrag von 0.3% an die Familienzulagen

⁴ Beiträge FLG: Finanzierung nicht gedeckter Beiträge durch Bund und Kantone

Abbildung 2: Arten und Ansätze Familienzulagen nach FamZG und FLG (Quelle: BSV)

Das aktuelle System der Familienzulagen Landwirtschaft weicht gegenüber dem FamZG in mehreren Bereichen ab, was zu Ungleichbehandlungen führt.

1. Mit der heutigen Form des FLG sind die selbständigerwerbenden Landwirte die Hauptbegünstigten. Sie zahlen keine Beiträge an die Familienzulagen Landwirtschaft. Die Finanzierung übernehmen Bund und Kantone.
2. Bund und Kantone übernehmen die Unterdeckung der Beiträge an die Familienzulagen Landwirtschaft für landwirtschaftliche Arbeitnehmer.
3. Die von den Kantonen unterschiedlich festgelegten Kinder- und Ausbildungszulagen liegen beim FamZG zum Teil über den gesetzlich bestimmten Mindestzulagen und sind damit in der Regel höher als beim FLG, vgl. Ziffer 2.2.
4. Landwirtschaftliche Arbeitnehmende erhalten eine Haushaltszulage von 100 Franken pro Monat, die den übrigen Arbeitnehmenden nicht zur Verfügung steht. Die ursprünglichen Gründe dafür wie die drohende Landflucht und die mit der Zulage vorgesehene Steigerung der Attraktivität der Arbeitsplätze sind inzwischen hinfällig oder bereits in früheren Gesetzesrevisionen relativiert worden.
5. Arbeitnehmende und Selbständigerwerbende im Berggebiet erhalten gegenüber den Bezüglern im Talgebiet für die Kinder- und Ausbildungszulage monatlich zusätzlich 20 Franken. Mit dem Landwirtschaftsgesetz sind die geografischen Unterschiede der Schweiz durch Zoneneinteilungen bereits bei den Direktzahlungen berücksichtigt. Es ist nicht ausgeschlossen, dass der gleiche Tatbestand bei den Selbständigerwerbenden zweimal abgegolten wird. Bei den Arbeitnehmenden in der Landwirtschaft liegen keine Hinweise vor, die den höheren Ansatz gegenüber dem Talgebiet rechtfertigen.

Eine mögliche Unterstellung der selbstständigen Landwirte unter das FamZG wurde letztmals 2011³ politisch beraten und abgelehnt. Die damaligen Hauptargumente des Bundesrates bezogen sich auf die Aufhebung der Verbundaufgabe von Bund und Kantonen und die Einkommensverluste in der Landwirtschaft. Bei Annahme der Motion hätte sich das Problem einer Kompensation des gesamten Landwirtschaftssektors ergeben, ohne geplante flankierende Massnahmen in der Agrarpolitik 2014–2017.

Beurteilung

Das FLG hat sich im Laufe der Zeit vom Grundgedanken, wirtschaftlich benachteiligte Kleinbauern und Arbeitnehmende in der Landwirtschaft finanziell zu unterstützen, in ein Gesetz zugunsten aller im Landwirtschaftsbereich tätigen Personen entwickelt. Es wandelte sich damit zu einem allgemeinen Element der Familienpolitik und unterscheidet sich von der Zielsetzung her nicht mehr vom 2009 eingeführten FamZG.

Die bestehende Ungleichbehandlung bezüglich Zulagen und Finanzierung hat sich im Laufe der Zeit ergeben. 1992 wurde die wirtschaftliche Unterstützung des Landwirtschaftssektors mit den Direktzahlungen auf eine neue Basis gestellt. Die Direktzahlungen sollten die Subventionierungen in der Landwirtschaft zusammenführen und die Transparenz erhöhen. Das FLG wurde in die Überlegungen zur Weiterentwicklung der Direktzahlungen nicht einbezogen. Damit fehlt eine Analyse, ob das FLG unter den heutigen Gegebenheiten agrarpolitisch noch zielführend resp. notwendig ist.

³ Parlamentarische Initiative «Ein Kind, eine Zulage» (06.476) und Motion «Kompensation der Familienzulagen in der Landwirtschaft» (11.3004)

Andererseits hat sich das Umfeld seit 2011 nicht wesentlich geändert, sodass die Argumente des Bundesrates bei der Ablehnung der Motion «Kompensation der Familienzulagen in der Landwirtschaft» noch immer Bestand haben.

Die Ansprechpartner im BSV, im BLW und in der EFV sind mit der Analyse der EFK einverstanden und erachten eine zusätzliche Harmonisierung der beiden Gesetze als begrüßenswert, so dass eine erneute Überprüfung erfolgen sollte. Ausserdem wäre dies ein Beitrag zur Reduktion der Regulierungsdichte. Bei einer Anpassung muss auch die Frage der Finanzierung adressiert werden.

Die weitere Analyse sowie die Wahl des Zeitpunkts für einen möglichen politischen Vorstoss zur Reduktion der Regulierung und erneuten Klärung der Gleichstellungsfrage überlässt die EFK dem BSV. Sie verzichtet daher auf eine Empfehlung.

3 Organisation

Die organisatorische Zuständigkeit für die Familienzulagen in der Landwirtschaft ist auf drei unterschiedliche Akteure aufgeteilt:

BSV: Vorgaben und Aufsicht sowie Budgetierung und Zahlung des Bundesbeitrages

Die Aufgaben des BSV sind in der Organisationsverordnung für das Eidgenössische Departement des Innern (Art. 11) definiert. Die fachlichen Kompetenzen der Familienzulagen liegen beim Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft (FGG), Bereich Familienfragen. Die Aufsicht nach Art. 72 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) obliegt ebenfalls dem Geschäftsfeld FGG, während die Weisungen für die Revision der Durchführungsstellen nach Art. 72 Abs. 4 AHVG dem Geschäftsfeld AHV, Berufliche Vorsorge und Ergänzungsleistungen (ABEL) obliegen.

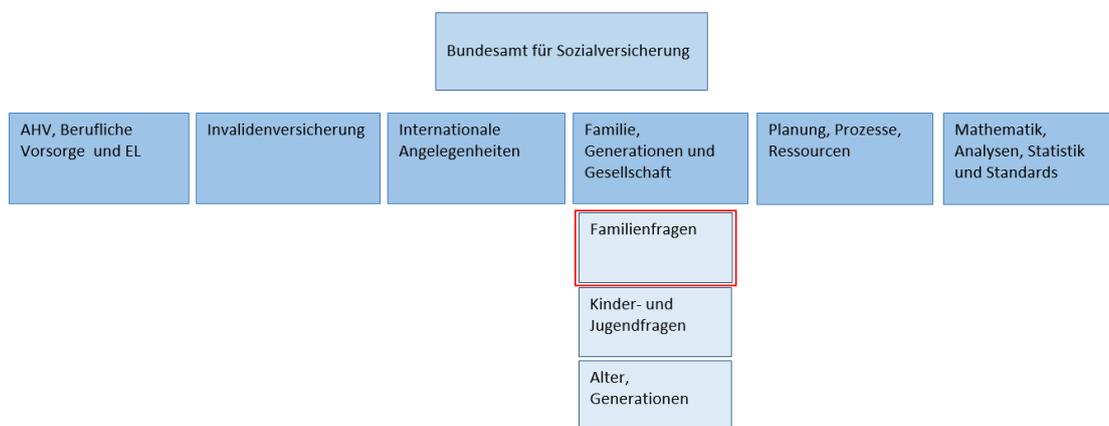


Abbildung 3: Organisation BSV nach Geschäftsfeldern

Das Budget für den Bundesanteil an die Finanzierung der Familienzulagen in der Landwirtschaft wird in der Staatsrechnung beim Geschäftsfeld FGG eingestellt. Die Ausgleichszahlung nach Freigabe durch das Geschäftsfeld FGG erfolgt durch die Finanzen BSV. Das BSV überweist der ZAS monatlich einen im Voraus berechneten Beitrag aus dem budgetierten Transferkredit Familienzulagen Landwirtschaft. Die definitive Abrechnung erfolgt im Folgejahr.

ZAS: Aggregieren und Plausibilisieren der Abschlüsse der KAK, Erstellen eines Gesamtabschlusses und Regelung der Geldflüsse

Die Abteilung Finanzen und Zentralregister der ZAS (FZR) stellt die Führung der zentralen Buchhaltung sicher, überwacht den Geldverkehr mit den Ausgleichskassen und erstellt die Jahresrechnung für die Familienzulagen. Art. 15 FLG regelt den Zahlungs- und Abrechnungsverkehr.

KAK: Durchführung der Versicherungsaufgaben und Dossierführung

Siehe nachfolgende Kapitel.

3.1 Eingespielte Abläufe in den kantonalen Ausgleichskassen zur Umsetzung der beiden Gesetze zu den Familienzulagen

Die Aufgaben der KAK sind u. a. in den Artikeln 13 bis 16 FLG geregelt. Sie haben die Umsetzung der Gesetze und Weisungen des BSV sicherzustellen. Sie prüfen die Gesuche der Familienzulagen und gewährleisten, dass keine Doppelerfassung von Bezüglern erfolgt.

Die EFK hat bei den KAK Bern, Luzern und Solothurn festgestellt, dass für die Umsetzung von FamZG und FLG keine parallel geführten Prozesse bestehen. Die Bearbeitung der Gesuche für Familienzulagen nach FamZG und FLG erfolgen in den gleichen Systemen.

Die KAK verfügen über unterschiedliche Informatiksysteme, die nebst dem Führen des Familienzulagenregisters (FamZReg) zur Umsetzung ihrer Aufgaben eingesetzt werden. Die meistgenutzten Systeme sind die IGS-Sozialversicherungsapplikation und das Ausgleichskassen-Informationssystem (AKIS). Die Kantone haben sich IT-Pools angeschlossen, die die Systeme betreiben und verwalten. Es zeigt sich, dass die Systeme technisch – von alten Host-Lösungen bis hin zu vollautomatisierten Abläufen – unterschiedlich sind. Für die Führung und Abwicklung der Fälle nach FLG waren in den letzten Jahren bei IGS und AKIS keine grösseren systemtechnischen Entwicklungen mehr erforderlich. Der Unterhalt und Betrieb erfolgt für das gesamte System, eine Unterscheidung nach FamZG bzw. FLG besteht nicht.

Beurteilung

Die Umsetzung der Gesetze FamZG und FLG haben in den besuchten Kantonen nach Einschätzung der befragten Personen keinen signifikanten Mehraufwand im Bearbeiten der Fälle zur Folge. Mangels Leistungserfassung konnte diese Aussage nicht verifiziert werden. Die Umsetzung von FamZG und FLG im IT-Betrieb und -Unterhalt ist, mit Ausnahme von Softwareanpassungen, nicht kostenrelevant. Da die Arbeitsstunden nicht detailliert den einzelnen Arbeitsschritten zugewiesen werden, ist eine verlässliche Aussage schwierig.

3.2 Die Revision der kantonalen Ausgleichskassen erfolgt durch beauftragte Revisionsgesellschaften

Die KAK haben die Buchhaltung nach der Weisung des BSV über Buchführung und Geldverkehr der Ausgleichskassen zu erstellen. Die ZAS validiert monatlich die elektronisch zugestellten Monatsabschlüsse der KAK. Eine Detailprüfung durch die ZAS erfolgt nicht. Das BSV plausibilisiert die monatliche Betriebsabrechnung der ZAS. Die summarische Darstellung der Kosten und Erlöse lässt keine Detailprüfung der Abrechnungen zu. Weder die ZAS noch das BSV unterziehen die Bundesbeiträge an die Familienzulagen Landwirtschaft selber einer materiellen Kontrolle.

Das BSV stützt sich für seine Aufsichtstätigkeit einzig auf die Ergebnisse der Haupt- und Abschlussprüfung der externen Revisionsgesellschaften der Ausgleichskassen. Gemäss «Weisungen für die Revision der AHV-Ausgleichskassen» (WRAK) sollen diese Prüfungen jährlich nach risikoorientiertem Ansatz und auf Basis eines mehrjährigen Prüfungsplans stattfinden. Die Prüfungen umfassen die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen im Bereich der Geschäftsführung und im Bereich der Führung der Buchhaltung. Sie umschliessen unter anderem eine materielle Kontrolle der Dossiers vor Ort. Für die Prüfungsarbeiten stützen sich die Revisionsgesellschaften zusätzlich auf die Arbeitshilfe zur Prüfung von AHV-

Ausgleichskassen von EXPERTsuisse⁴. Die Prüfungsergebnisse werden der ZAS und dem BSV mittels Revisionsberichten kommuniziert.

Das BSV verfügt über keine mehrjährige Übersicht der Schwerpunktprüfungen der Hauptrevisionen pro KAK (Mehrjahresplanung). Deshalb erfolgen diese Arbeiten in einem nicht nachvollziehbaren Turnus. Aus den Revisionsberichten 2017 der Kantone Bern, Luzern und Solothurn geht zum Beispiel hervor, dass die Familienzulagen Landwirtschaft nur in Solothurn geprüft wurden.

Nach Art. 5 Abs. 4 der Verordnung des Eidgenössischen Finanzdepartements über die ZAS hat das BSV die fachliche Aufsicht über die Einheit Finanzen und Zentralregister der ZAS. Diese ist schriftlich nicht festgelegt.

Das BSV hat bereits vor längerer Zeit erkannt, dass die Aufsicht in der ersten Säule überarbeitet und modernisiert werden muss. Es hat eine entsprechende Vorlage ausgearbeitet, welche zurzeit noch hängig ist.

Beurteilung

Im Rahmen der Umsetzung der Modernisierung der Aufsicht muss auch die Aufsicht über die Familienzulage Landwirtschaft überprüft und angepasst werden. Mangels Risikoanalyse ist nicht sichergestellt, dass die bestehenden Kontrollen zielgerichtet definiert sind. So lässt sich z. B. nicht beurteilen, ob die Revision durch die externen Revisionsstellen für die materielle Kontrolle der Abrechnungen Familienzulagen Landwirtschaft allein ausreichend sind. Unbeantwortet bleibt auch die Frage, ob die von der externen Revisionsstelle festgelegte Mehrjahresplanung angemessen ist, um die Korrektheit des Bundesanteils zu bestätigen.

Die fachliche Aufsicht des BSV über die ZAS ist gemäss Art. 5 Abs. 4 der ZAS-Verordnung nicht definiert, was zu unklaren Zuständigkeiten führt und Aufsichtslücken zur Folge haben kann. Die Situation ist zu bereinigen.

Empfehlung 1 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV), für seine Aufsichtstätigkeit im Bereich Familienzulagen Landwirtschaft eine Risikoanalyse zu erstellen. Aufgrund der identifizierten Risiken sind die bestehenden Instrumente und Kontrollen zu validieren und gegebenenfalls zu optimieren. Auch ist basierend darauf festzulegen, wie das BSV sicherstellt, dass die beauftragten Revisionsgesellschaften ihre Aufgabe angemessen erfüllen und wie die Prüfung aufgrund der Ergebnisse wo nötig angepasst wird.

Stellungnahme des BSV

Die Aufgaben im Rahmen der Familienzulagen in der Landwirtschaft finden auf 3 Ebenen statt. Darum fassen wir die 3 Ebenen in einem kurzen Kommentar zusammen und nehmen im Anschluss Stellung zur Empfehlung Nr. 1.

1. Ebene: Risikoorientierter Prüfansatz bei den Durchführungsstellen KAK

Die Dossierführung der Einzelfälle findet bei den KAK statt und wird durch die Revisionsstellen vor Ort geprüft. Die Prüfungsplanung wird durch die Revisionsstelle festgelegt, die dabei unter mehreren Faktoren besonders auch das Verhältnis der finanziellen Bedeutung einer Aufgabe im Vergleich mit den anderen Aufgaben, die in den KAK durchgeführt werden, berücksichtigt (CHF 110 Mio. versus mehr als CHF 40 Mrd. in den anderen Bereichen).

⁴ Dachverband für Wirtschaftsprüfung, Steuern und Treuhand

Es trifft zu, dass nicht jede Revisionsgesellschaft jedes Jahr bei jeder KAK materielle Prüfungen im Bereich FLG durchführt, es gibt aber kein Jahr, in welchem gar keine Prüfungen durchgeführt werden. Fehler werden dabei kaum festgestellt. Aus Sicht BSV ist das Vorgehen angemessen.

2. Ebene: Plausibilisieren und Aggregieren der Einzelabschlüsse der KAK, Erstellen Gesamtabrechnung inkl. Verwaltungskostenanteile der ZAS

Die Erstellung der Jahresrechnung findet durch die ZAS statt. Das BSV ist keine Revisionsstelle und muss deshalb keine Prüfungen vor Ort durchführen. Da das BSV über die Abrechnungen der Kassen und die Revisionsberichte verfügt, kann es auch von Bern aus Plausibilitätskontrollen durchführen. Die finanzielle Revision vor Ort wurde bisher im Rahmen einer Gesamtprüfung (AHV-, IV-, EO-Fonds, ALV, FLG und Rückverteilung CO₂-Abgaben) durch die EFK durchgeführt, wobei für das FLG und die Rückverteilung der CO₂-Abgaben keine eigenständigen Revisionsberichte verfasst wurden. Im Rahmen einer Neuregelung der Revision des Gesamtpakets im Zusammenhang mit der Verselbständigung von Compenswiss wird festzulegen sein, durch wen und in welcher Form welche Bestandteile revidiert werden sollen und welche Revisionsberichte notwendig sein werden. Die Verwaltungskostenanteile der ZAS kann das BSV nicht selber überprüfen (vgl. Kapitel 4.2). Sie betreffen aber nicht nur das FLG, sondern alle Bereiche der oben genannten Gesamtprüfung. Denn die gesamten Verwaltungskosten der ZAS werden auf diese Sozialwerke aufgeteilt. Die Verwaltungskostenanteile des FLG sind nicht isoliert von den anderen Verwaltungskostenanteilen zu betrachten, sondern hängen von diesem Verteilschlüssel ab. Da die Richtigkeit der Verwaltungskostenanteile, die den übrigen Sozialversicherungen (AHV, IV, EO) belastet werden, durch die EFK in den Revisionsberichten zu deren Jahresrechnungen aktiv bestätigt worden sind, gab und gibt es für das BSV keinen Grund, diese Kalkulation selber auch nochmals zu prüfen.

3. Ebene: Freigabe und Überweisung Bundesbeitrag

Auf der 3. Ebene erfolgt u.a. die Zahlungsfreigabe für den Bundesbeitrag durch das Geschäftsfeld FGG. Bewegt sich der Betrag dabei innerhalb des budgetierten Rahmens und auf der Basis der Abrechnung der ZAS, besteht kein Grund für eine zusätzliche Kontrolle von Einzeldossiers bei den Kassen. Eine Aufsichtslücke besteht aus unserer Sicht nicht.

Stellungnahme zur Empfehlung Nr. 1

Aus der Sicht Aufsicht ist die Vorgehensweise der Revisionsstellen nachvollziehbar und angemessen. Trotzdem findet zurzeit im Rahmen der Schwerpunktprüfung zur Hauptrevision 2019 eine Aktualisierung des Risikokatalogs für die Durchführungsaufgaben der Ausgleichskassen statt. Die Empfehlung ist damit aus unserer Sicht bereits in Umsetzung.

Stellungnahmen werden unverändert und unkommentiert in den Bericht übernommen.

4 Die öffentlichen Beiträge der Familienzulagen Landwirtschaft

4.1 Historischer Fonds entlastet die Kantone

Der Fonds Familienzulagen Landwirtschaft ging per 1. Januar 1953 aus dem Fonds für den Familienschutz hervor.⁵ Der Fonds wird durch die EFV geführt und hat ein Vermögen von rund 32 Millionen Franken, das verzinst wird. Der Zinsertrag wird im Budget «Familienzulagen Landwirtschaft» eingeplant und den Kantonen zur Herabsetzung ihres Beitragsdrittels an die Familienzulagen Landwirtschaft gutgeschrieben.

Seit Einführung des Bundesgesetzes über das Stabilisierungsprogramm 2017–2019 wurde die Höhe der Verzinsung im Gesetz nicht mehr vorgegeben. Ab 2018 wird der Zinssatz unter Berücksichtigung der Marktverhältnisse sowie der Art und Dauer des Guthabens durch die EFV festgelegt. 2018 budgetierte das BSV mit Zinsgutschriften von 96 000 Franken.

Die Führung des Fonds verursacht einen geschätzten administrativen Arbeitsaufwand bei der EFV und dem BSV für Kapitalzinsberechnung, Budgetplanung und Jahresabschluss von jährlich zwei bis drei Tagen.

Beurteilung

Mit der Anpassung des Zinssatzes an die Marktverhältnisse ist die finanzielle Vergütung für die Kantone hinsichtlich des Betrags vernachlässigbar. Der administrative Aufwand zur Führung des Fonds ist verglichen damit nicht mehr gerechtfertigt.

Empfehlung 2 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem Bundesamt für Sozialversicherungen, zusammen mit der Eidgenössischen Finanzverwaltung die Auflösung des Fonds für Familienzulagen Landwirtschaft in die Wege zu leiten.

Stellungnahme des BSV

Das BSV ist mit der Empfehlung einverstanden. Es wird die Auflösung des Fonds Familienzulagen Landwirtschaft bei der nächsten geeigneten Möglichkeit in die Wege leiten.

4.2 Die jährlichen Subventionsbeiträge sind rückläufig

Zur Finanzierung der Bundesbeiträge an die Familienzulagen Landwirtschaft führt das BSV zwei Kredite:

E140.0106 Fonds Familienzulagen Landwirtschaft im Finanzertrag

A231.0242 Familienzulagen Landwirtschaft im Transferbereich

Das BSV hat diese Subventionen mit dem Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 2017–2019 letztmals überprüft. Anpassungen ergaben sich bei der Verzinsung des Fondskapitals, vgl. Ziffer 4.1.

⁵ Vgl. Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Familienzulagen für landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Bergbauern vom 15. Februar 1952

Die Subventionen sind seit Jahren rückläufig.⁶ Das BSV rechnet für 2018 mit einem Bundesanteil von rund 55 Millionen Franken.

Kredit	2015		2016		2017		2018	
	VA	R	VA	R	VA	R	VA	R
E140.0106 Fonds Familienzulagen Landwirtschaft	-1'300'000	-1'300'000	-1'300'000	-1'300'000	-1'300'000	-1'300'000	-96'000	-
A231.0242 Familienzulagen Landwirtschaft	73'800'000	66'300'000	64'800'000	62'100'000	63'800'000	63'800'000	54'796'000	-

VA: Voranschlag
R: Rechnung

Abbildung 4: Beitragsentwicklung FLG 2015 bis 2018

Nebst der Beteiligung an der Finanzierung der Zulagen leisten Bund und Kantone Beiträge an die Verwaltungs- und Administrationskosten der ZAS und der KAK. Von den in der Rechnung des BSV für 2017 für die Familienzulagen Landwirtschaft ausgewiesenen 63,8 Millionen Franken entfällt ein Anteil von rund 1,7 Millionen Franken auf die Verwaltungsbeiträge an die KAK für die Durchführung des FLG. Diese Vergütung bemisst sich für landwirtschaftliche Arbeitnehmende mit einem Satz von 2,6 % bzw. für selbständigerwerbende Landwirte mit 1,2 %. Als Berechnungsgrundlage dienen die Leistungen der ausbezahlten Familienzulagen aus der Jahresrechnung des Vorjahres. Die Vergütungssätze wurden letztmals 2010 zusammen mit der Konferenz der kantonalen Ausgleichskassen und ausgewählten KAK effektiv erhoben und festgelegt.

Unter den Administrationskosten wies die ZAS 2017 ca. 190 000 Franken für Verwaltungstätigkeit FLG und Posttaxen aus. Diese sind im Art. 95 AHVG, Kostenübernahme und Posttaxen, geregelt.

Beurteilung

Für ihre Durchführungsarbeiten werden KAK und ZAS vom BSV finanziell entschädigt. Die Entschädigungen an die KAK sind pauschaliert, diejenige an die ZAS basiert auf einem Verteilschlüssel. Sie stellen nicht die effektiv erbrachten Aufwendungen dar. Die Anwendung eines Pauschalsatzes bzw. Verteilschlüssels ist nachvollziehbar, bedingt jedoch eine regelmässige Nachkalkulation und Aktualisierung.

⁶ Das Rechnungsjahr 2017 weist eine Kreditüberschreitung von 2,5 Millionen Franken für Nachzahlungen an die SVA Zürich aus.

5 Informatik

5.1 Das Familienzulagenregister minimiert die Risiken von Doppelbezügen

Das FamZReg bildet die zentrale Informationsplattform für die Familienzulagen für Kinder mit Wohnsitz in der Schweiz oder im Ausland. Das System soll einen Mehrfachbezug für das gleiche Kind verhindern. Erfasst werden die Basisdaten von Arbeitnehmenden und Selbständigerwerbenden durch die zuständigen Kassen. Finanzielle Daten sowie die Haushaltzulagen gemäss Art. 3 FLG werden im FamZReg nicht erfasst. Die Daten werden täglich der ZAS übermittelt, welche mögliche Doppelerfassungen identifiziert und zurückmeldet. Das Kontrollbüro der ZAS geht den Doppelzahlungsmeldungen mit Handlungspflicht nach.

Beurteilung

Mit dem FamZReg hat der Bund ein System zur Vermeidung möglicher Doppelbezüge von Kinder- und Ausbildungszulagen für alle Ausgleichskassen geschaffen. Das System bewährt sich nach Aussage der KAK und minimiert das Risiko des Doppelbezugs. Diese automatisierte Kontrolle kann übersteuert werden und ist deshalb nur bedingt verlässlich. Dieses Risiko wird durch Kontrollmassnahmen der ZAS minimiert.

5.2 Das Informatikumfeld ist heterogen

Die KAK verfügen über branchenspezifische Systeme zur Unterstützung ihrer Verwaltungstätigkeit. Es sind drei Systeme im Einsatz, die in jeweiligen IT-Pools zusammengeschlossen sind. Die IT-Pools stellen den Betrieb und Unterhalt sicher, vgl. Abbildung.

Kantone	Anzahl	System
ZH, BE*, UR, SZ, OW, NW, GL, ZG, FR, SO, SH, AR, AI, SG, GR, TG, TI*, GE, JU, NE	20	IGS - Informatikgesellschaft für Sozialversicherungen
LU, BS, BL, AG	4	AKIS - Ausgleichskassen-Informationssystem
VD, VS	2	InfoRom

* teilweise das System "Neue Informatik Lösung (NIL)" in Kombination mit IGS im Einsatz

Abbildung 5: Übersicht der kantonalen Systeme (Quelle BSV, Stand Juni 2018)

Alle drei Systeme haben in unterschiedlichen Ausprägungen automatisierte Schnittstellen zum FamZReg bei der ZAS. Die einzelnen Anwendungen weisen massgebliche Unterschiede in technologischer Hinsicht auf. Beispielsweise verfügt die IGS-Lösung im Kanton Solothurn über die früher bekannte HOST-Technologie mit fixen Bildschirmdarstellungen. Die AKIS-Lösung im Kanton Luzern basiert auf aktuellen Technologien und Darstellungsarten wie die heute von den webbasierten Anwendungen her bekannten grafischen Benutzeroberflächen (GUI-Masken). Dazu enthält die AKIS-Lösung viele automatisierte Prozessschritte, beispielsweise die Erstellung der Massenkorrespondenz oder Verfallsanzeigen.

2015 haben das Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements des Innern (GS-EDI) und das BSV im Auftrag des Bundesrates eine Kartographie der Informationssysteme im Aufsichtsbereich des BSV erstellen lassen. Dieses Projekt mit dem Namen «CARTOSI» wurde in das laufende Projekt «Modernisierung der Aufsicht» integriert. Zu einer höheren Standardisierung der Informationssysteme in der ersten Säule wurden drei Ziele definiert:

Ziel 1: Anreize zur Standardisierung der Fachprozesse und der Systemlandschaft

Ziel 2: Governance und Zusammenarbeit verbessern

Ziel 3: Rechtsgrundlage zur Schaffung von gemeinsamen Standards

Beurteilung

Wegen der fehlenden Zuständigkeiten kann das BSV eine Standardisierung der IT-Systemlandschaft – u. a. im Bereich der Familienzulagen – nicht durchsetzen. Wie mit CARTOSI aufgezeigt, besteht in einer homogenen Applikationslandschaft erhebliches Potenzial für eine effiziente und kostengünstige Geschäftsabwicklung in den KAK. Das BSV sollte die im Projekt «Modernisierung der Aufsicht» definierten Ziele wie beabsichtigt weiterverfolgen. Aufgrund der heutigen fehlenden Einflussmöglichkeit des BSV über die eingesetzten IT-Systeme bei den kantonalen Ausgleichskassen verzichtet die EFK darauf, eine Empfehlung abzugeben.

5.3 Statistiken: Direkterhebungen bei den Ausgleichskassen und Registerdaten zeigen Differenzen

Das BSV erstellt für die Familienzulagen in der Landwirtschaft jährlich eine Statistik. Diese untergliedert sich u. a. nach Selbständigerwerbenden und Arbeitnehmenden sowie nach Tal- und Berggebiet. Zu den Bestandszahlen werden die finanziellen Daten berücksichtigt. Zur Erhebung dieser Daten setzt das BSV das IT-Tool «Survalyzer» ein. Dieses Erfassungstool wird den einzelnen KAK zur Verfügung gestellt, damit diese ihre Daten auf einen bestimmten Stichtag hin manuell erfassen. Der Aufwand für die KAK ist gemäss deren Aussagen jeweils erheblich. Genaue Angaben dazu liegen wegen fehlender Leistungserfassung nicht vor.

Die EFK hat im Rahmen der Prüfung alle Daten des Erfassungstools «Survalyzer» und des FamZReg in elektronischer Form abgeglichen (z. B. Anzahl Zulagen pro Kanton). Das Ergebnis des Datenabgleichs hat erhebliche Differenzen aufgezeigt. Beim Kanton Solothurn hat sich herausgestellt, dass eine nachträgliche Analyse der Differenzen wegen nicht vorhandener Datenhistorisierung schwierig ist. Es fehlen die nachvollziehbaren Detaildaten, auch sind die aus der Extraktion heraus erstellten Daten für das BSV technisch nicht wieder herstellbar.

Das BSV hat in früheren Vergleichen der Datenbestände Differenzen von bis zu 5 % festgestellt und detaillierte Abklärungen durchgeführt, vgl. nachfolgende Tabelle. Nebst den erwähnten Gründen spielt der Erhebungszeitpunkt der Daten eine wesentliche Rolle. Die Datenbestände im FamZReg sind aktuell geführt, der Stichtag für die Erhebung der Statistikdaten liegt in der Vergangenheit. Andere Gründe können nur vermutet werden, so beispielsweise die unterschiedliche Datenaktualität bei den einzelnen KAK.

Vergleich FamZReg mit FLG-Statistik 2017: Anzahl Zulagen

	FamZReg 2017				FLG-Statistik 2017				Differenz (Reg-Stat)							
	Kinder ¹	Ausbildung ¹	Geb.Zul.	Total ¹	Kinder ¹	Ausbildung ¹	Haushalt	Total ²	absolut			in %				
Arbeitnehmende																
Talgebiet	7'585	2'466		10'051	8'087	2'401	7'017	10'488	-502	65	-437	-7%	3%	-4%		
Berggebiet	1'313	341	4	1'654	1'382	357	884	1'739	-69	-16	-85	-5%	-5%	-5%		
Landwirte									0	0						
Talgebiet ³	11'108	5'479		16'587	11'133	5'182	-	16'315	-25	297	272	0%	5%	2%		
Berggebiet ⁴	10'448	4'471		14'919	10'686	4'010	-	14'696	-238	461	223	-2%	10%	1%		
Total Arbeitnehmende + Landwirte									0	0						
Talgebiet ³	18'693	7'945		26'638	19'220	7'583	7'017	26'803	-527	362	-165	-3%	5%	-1%		
Berggebiet ⁴	11'761	4'812	4	16'573	12'068	4'367	884	16'435	-307	445	138	-3%	9%	1%		
TOTAL	30'453	12'758		43'211	31'288	11'950	7'901	43'238	-835	808	-27	-3%	6%	0%		

1 inkl. Differenzzahlungen

2 Im Total sind die Kategorien "Geburtszulagen" und "Haushaltzulagen" nicht enthalten.

3 FLG-Statistik inkl. Berufsfischer

4 FLG-Statistik inkl. Äpler

Abbildung 6: Datenvergleich FamZReg und FLG-Statistik BSV für das Jahr 2017 (Quelle BSV)

Beurteilung

Der manuelle Erhebungsprozess durch die Kantone ist ineffizient und birgt das Risiko von falschen bzw. unvollständigen Daten. Die Nachvollziehbarkeit der Daten ist zu stärken, indem das BSV Vorgaben wie etwa das Sicherstellen der Datenhistorisierung, den Nachweis der Detaildaten sowie die rückwirkende technische Datenextraktion erlässt.

Empfehlung 3 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem Bundesamt für Sozialversicherungen, die Nachvollziehbarkeit und Vollständigkeit der statistischen Datenerhebungen Familienzulagen Landwirtschaft gegenüber den kantonalen Ausgleichskassen beispielsweise mit technischen und formalen Vorgaben zu regeln.

Stellungnahme des BSV

Das BSV ist der Auffassung, dass die Erhebung den Qualitätsanforderungen für eine Statistik entspricht. Es stehen automatische Importmöglichkeiten mittels csv- und xml-Files zur Verfügung. Die Nachvollziehbarkeit der Daten ist gewährleistet, sowohl in elektronischer Form (Daten seit 2009) wie auch auf Papier (Statistiken von jedem Jahr). Das BSV ist daran, die Empfehlung umzusetzen, indem es den Datenkatalog überprüft. Es werden auch detailliertere Erläuterungen zu Handen der Kassen erstellt. Die Kassen und die IT-Pools werden in diesem Verbesserungsprozess einbezogen.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Rechtstexte

Bundesgesetz über die Familienzulagen, FamZG vom 24. März 2006 (Stand am 1. Januar 2018), SR 836.2

Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft, FLG vom 20. Juni 1952 (Stand am 1. Januar 2018), SR 836.1

Verordnung über die Familienzulagen in der Landwirtschaft, FLV vom 11. November 1952 (Stand am 1. Januar 2013), SR 836.11

Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts, ATSG vom 6. Oktober 2000 (Stand am 1. Januar 2012), SR 830.1

Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung, AHVG vom 6. Oktober 2000 (Stand am 1. Januar 2012), SR 831.10

Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt, (Finanzhaushaltgesetz, FHG) vom 7. Oktober 2005 (Stand am 1. Januar 2016), SR 611.0

Finanzhaushaltverordnung, (FHV) vom 5. April 2006 (Stand am 1. Januar 2018), SR 611.01

Verordnung über den landwirtschaftlichen Produktionskataster und die Ausscheidung von Zonen (Landwirtschaftliche Zonen-Verordnung) vom 7. Dezember 1998 (Stand am 1. Januar 2018), SR 912.1

Anhang 2: Abkürzungen

AHVG	Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung
AKIS	Ausgleichskassen-Informationssystem
ATSG	Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
FamZG	Bundesgesetz über die Familienzulagen
FamZReg	Familienzulagenregister
FKG	Finanzkontrollgesetz
FLG	Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft
FLV	Verordnung über die Familienzulagen in der Landwirtschaft
GS-EDI	Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements des Innern
IGS	Informatikgesellschaft für Sozialversicherung
KAK	Kantonale Ausgleichskasse
WBG	Weisung über Buchführung und Geldverkehr der Ausgleichskassen
WRAK	Weisungen für die Revision der AHV-Ausgleichskassen
ZAS	Zentrale Ausgleichsstelle

Anhang 3: Glossar

Anspruchskonkurrenz	Für jedes Kind darf nur eine Familienzulage derselben Art ausgerichtet werden (Verbot des Doppelbezugs). Haben mehrere Personen für das gleiche Kind Anspruch auf Familienzulagen, liegt eine Anspruchskonkurrenz vor. In diesem Fall können die Eltern nicht wählen, wer von beiden die Familienzulagen bezieht; die Reihenfolge des Anspruchs ist gesetzlich festgelegt. Kann die anspruchsberechtigte Person nicht anhand des ersten Kriteriums bestimmt werden, kommt das zweite Kriterium zur Anwendung, dann das dritte usw.
Abschlussrevision	Die Abschlussrevision dient vor allem der Überprüfung der vorschriftsgemässen Verbuchung der während des Geschäftsjahres vollzogenen Geschäftsvorfälle und der richtigen Erstellung der Jahresrechnung.
Hauptrevision	Die Revisionsorgane entscheiden aufgrund ihrer Kenntnisse über die jeweilige AHV-Kasse, den berufsüblichen Standards, den ergänzenden Bestimmungen in der Arbeitshilfe von Expertsuisse und zusätzlicher Abklärungen eigenverantwortlich darüber, welche Prüfungshandlungen sie in welchen Prüfungsgebieten zur objektiven Beurteilung der Geschäftstätigkeit benötigen. Ihre Entscheidung ist zu dokumentieren und gegebenenfalls gegenüber den Empfängern der Revisionsberichte und der AHV-Kasse zu begründen.
Landwirtschaftliche Zonen	Im Berg- und Hügelland Schweiz ist die Landwirtschaft mit erschwerenden Produktionsbedingungen und Lebensverhältnissen konfrontiert. Bei der Anwendung des Landwirtschaftsgesetzes werden diese Erschwernisse angemessen berücksichtigt. Mit der Einteilung der landwirtschaftlich genutzten Fläche in Zonen wird dies gewährleistet. Die Zoneneinteilung bildet den landwirtschaftlichen Produktionskataster.
Revisionsgesellschaften	Die Revision ist durch eine vom Bundesamt zugelassene unabhängige Revisionsgesellschaft und unter der Führung eines dafür anerkannten leitenden Revisors durchzuführen. Vom leitenden Revisor wird an Ort und Stelle eine aktive Mitwirkung bei der Revision erwartet. Er kann nach seinen Bedürfnissen Spezialisten zu einzelnen Fachgebieten beziehen.
1. Säule	Die 1. Säule steht für die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV). Dazu zählen auch die Invalidenversicherung (IV), der Erwerbssersatz während des Militärdienstes (EO) und bei Mutterschaft sowie die Arbeitslosenversicherung (ALV).

2. Säule Die berufliche Vorsorge hat als 2. Säule neben der AHV/IV/EL als 1. Säule die Aufgabe, den Versicherten die Fortsetzung ihrer bisherigen Lebenshaltung in angemessener Weise zu ermöglichen. Sie strebt dabei an, mit der 1. Säule zusammen ein Renteneinkommen von rund 60 Prozent des letzten Lohnes zu erreichen.

Priorisierung der Empfehlungen

Die Eidg. Finanzkontrolle priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Recht- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt. Diese Bewertung bezieht sich auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).

Anhang 4: Arten und Ansätze der Familienzulagen

Die vom BSV publizierte Aufstellung regelt die Arten und Ansätze nach dem FamZG, dem FLG und den kantonalen Gesetzen für 2018 (Quelle BSV).

Tabelle 1 / Tableau 1 Beträge in Franken / Montants en francs

Gesetz / Kanton Loi / Canton	Kinderzulage <i>Allocation pour enfant</i>	Ausbildungszulage <i>Allocation de formation professionnelle</i>	Geburtszulage <i>Allocation de naissance</i>	Adoptionszulage <i>Allocation d'adoption</i>	Beitrag an die kantonale FAK in % <i>Cotisation à la CAF cantonale en %¹</i>		
	Ansatz je Kind und Monat <i>Montant mensuel par enfant</i>				Arbeitgeber <i>Employeurs</i>	Selbstständig- erwerbende <i>Indépendants²</i>	Nichtverberbs- tätige <i>Non-actifs³</i>
FLG ⁴ LFA	200/220	250/270			2,0	-	
FamZG ⁵ LAFam	200	250	-	-			
ZH ⁶	200/250	250	-	-	1,2	1,2	
BE ⁷	230	290	-	-	1,8	1,8	
LU	200/210 ⁸	250	1000	1000	1,45	1,45	
UR	200	250	1000	1000	1,7	0,5	
SZ	220	270	1000	-	1,4	1,4	
OW	200	250	-	-	1,4	1,4	
NW	240	270	-	-	1,5	1,5	
GL	200	250	-	-	1,5	1,5	20
ZG	300	300/350 ⁹	-	-	1,7	1,7	
FR ¹⁰	245/265	305/325	1500	1500	2,5	2,5	
SO ¹¹	200	250	-	-	1,3	1,3	15
BS	200	250	-	-	1,35	1,35	
BL	200	250	-	-	1,35	1,35	
SH	200	250	-	-	1,2	1,0	
AR	200	250	-	-	1,8	1,6	20
AI	200	250	-	-	1,7	1,0	
SG	200	250	-	-	1,45	1,0	
GR	220	270	-	-	1,65	1,65	
AG	200	250	-	-	1,29	1,29	
TG	200	250	-	-	1,8	1,8	20
TI	200	250	-	-	2,2	1,1	25
VD ¹²	250/370	330/450	1500/3000	1500/3000	2,105	2,15	
VS ¹³	275/375	425/525	2000/3000	2000/3000	2,74	1,44	
NE ¹⁴	220/250	300/330	1200	1200	2,1	2,1	
GE ¹⁵	300/400	400/500	2000/3000	2000/3000	2,45	2,45	
JU	250	300	1500	1500	2,8	2,8	