



22.018

Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Familienzulagen in der Landwirtschaft

vom 2. Februar 2022

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf einer Änderung des Bundesgesetzes vom 20. Juni 1952 über die Familienzulagen in der Landwirtschaft.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

2. Februar 2022

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Ignazio Cassis
Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

Übersicht

Aus der historisch begründeten Rückstellung für die Familienzulagen an landwirtschaftliche Arbeitnehmer und selbstständigerwerbende Landwirte wurde ein Fonds gebildet (FLG-Fonds), dessen Zinsen zur Herabsetzung der Kantonsbeiträge an die Familienzulagen in der Landwirtschaft eingesetzt werden. In Zeiten sehr tiefer Zinsen ist die finanzielle Bedeutung dieser Herabsetzung allerdings vernachlässigbar. Der Fonds soll deshalb aufgelöst und sein Kapital an die Kantone übertragen werden. Zu diesem Zweck ist eine Änderung des Bundesgesetzes über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG) erforderlich.

Ausgangslage

Im Frühjahr 2018 führte die Eidgenössische Finanzkontrolle beim Bundesamt für Sozialversicherungen eine Subventionsprüfung zum FLG durch und empfahl, die Auflösung des FLG-Fonds in die Wege zu leiten.

Inhalt der Vorlage

Die Finanzierung von Familienzulagen in der Landwirtschaft ist in den Artikeln 18 ff. FLG geregelt. Artikel 20 Absatz 1 FLG sieht die Bildung einer Rückstellung für das System der Familienzulagen für landwirtschaftliche Arbeitnehmende und selbstständigerwerbende Landwirtinnen und Landwirte vor. Diese Rückstellung wird in der Bundesbilanz mit einer Spezialfinanzierung («Schattenrechnung») nach Artikel 53 des Finanzhaushaltsgesetzes vom 7. Oktober 2005 abgebildet. Ihr Saldo beträgt konstant 32,4 Millionen Franken. Die Rückstellung mit der Zweckbindung wurde mit einem Teil des Kapitals des ehemaligen Fonds für Familienschutz geschaffen. Dieser Fonds wurde ursprünglich vom Bund, von den Kantonen und der Wirtschaft finanziert. Aus der Rückstellung wiederum wurde mit Inkrafttreten des FLG im Jahr 1953 die Spezialfinanzierung bzw. der Fonds «Familienzulagen an landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Bergbauern» (Fonds Familienzulagen Landwirtschaft oder FLG-Fonds) geschaffen. Die Zinserträge aus diesem Fonds (Art. 20 Abs. 2 FLG) werden verwendet, um die von den Kantonen zu entrichtenden Beiträge zur Finanzierung von Familienzulagen in der Landwirtschaft zu reduzieren (Art. 21 Abs. 2 FLG). Gestützt auf das Bundesgesetz vom 17. März 2017 über das Stabilisierungsprogramm 2017–2019 wird der Zinssatz seit 2018 nach marktüblichen Kriterien festgelegt (bis 2017 lag der gesetzlich festgelegte Zinssatz bei 4 Prozent). Dies führt dazu, dass der Fonds faktisch keinen Zinsertrag mehr generiert. Deshalb soll er aufgelöst werden. Die Auflösung vereinfacht die Finanzströme zwischen Bund und Kantonen. Sie hat jedoch keine Auswirkungen auf die Leistungsempfänger.

Da der Zweck des Fonds darin besteht, den Anteil der Ausgaben herabzusetzen, für die die Kantone aufkommen müssen, soll das Kapital des FLG-Fonds innert zwei Jahren vollumfänglich an die Kantone ausbezahlt werden. Der Anteil jedes Kantons soll im Verhältnis zu den im Kanton in den letzten fünf Jahren vor Auflösung des Fonds gezahlten Familienzulagen in der Landwirtschaft berechnet werden. Dieses Vorgehen soll in einer Übergangsbestimmung im FLG geregelt werden.

Botschaft

1 Ausgangslage

1.1 Überblick über das System der Familienzulagen in der Landwirtschaft

Das Bundesgesetz vom 20. Juni 1952¹ über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG) ist seit dem 1. Januar 1953 in Kraft.

Anspruchsberechtigte Personen und Leistungen

Gemäss FLG haben selbstständige Landwirtinnen und Landwirte, landwirtschaftliche Arbeitnehmende, Äplerinnen und Äpler sowie Berufsfischerinnen und Berufsfischer Anspruch auf Familienzulagen für ihre Kinder (und unter gewissen Voraussetzungen auch für Stief-, Pflege- und Grosskinder).

Die Familienzulagen nach FLG umfassen eine Kinderzulage und eine Ausbildungszulage. Die Ansätze der Zulagen nach dem FLG entsprechen den Mindestansätzen gemäss dem Familienzulagengesetz vom 24. März 2006² (FamZG). Demnach beträgt die Kinderzulage 200 Franken und die Ausbildungszulage 250 Franken. Im Berggebiet sind diese Ansätze um 20 Franken höher. Die landwirtschaftlichen Arbeitnehmenden erhalten zusätzlich eine Haushaltzulage von 100 Franken.

Finanzierung der Familienzulagen nach FLG

Familienzulagen an landwirtschaftliche Arbeitnehmende werden teilweise von den Arbeitgebenden finanziert (2020: 21,6 Mio. Fr.). Diese bezahlen jeweils zwei Prozent aller Bar- und Naturallöhne, die in ihrem Betrieb an landwirtschaftliche Arbeitnehmende ausgerichtet werden und der AHV-Beitragspflicht unterliegen, an die kantonale Ausgleichskasse. Den Restbetrag sowie die Familienzulagen an Landwirtinnen und Landwirte decken zu zwei Dritteln der Bund (2020: 47,5 Mio. Fr.) und zu einem Drittel die Kantone (2020: 23,7 Mio. Fr.; Art. 18 f. FLG).

Der Kantonsdrittel wird verringert durch Zinseinnahmen aus einer Rückstellung. Diese wurde mit Inkrafttreten des FLG im Jahr 1953 aus einem Teil des Kapitals des damaligen Fonds für Familienschutz gebildet. Diese Rückstellung im Umfang von 32,4 Millionen Franken bildet in der Bundesbilanz den Saldo einer Spezialfinanzierung nach Artikel 53 des Finanzhaushaltgesetzes vom 7. Oktober 2005³. Aus der Rückstellung wurde der Fonds Familienzulagen Landwirtschaft geschaffen (FLG-Fonds). Dessen Saldo wird durch den Bund verzinst, wobei die jährlichen Zinseinnahmen vollumfänglich an die Kantone ausbezahlt werden. Daher bleibt der Saldo des Fonds über die Jahre stabil (vgl. auch Art. 20 FLG).

1 SR 836.1

2 SR 836.2

3 SR 611.0

Bis 2017 war der Zinssatz gesetzlich auf 4 Prozent festgelegt. Damit belief sich der Herabsetzungsbeitrag auf 1,3 Millionen Franken pro Jahr. Mit dem Stabilisierungsprogramm 2017–2019 wurde der gesetzlich festgelegte Zinssatz aufgehoben, um eine marktorientierte Verzinsung zu ermöglichen. Die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) legt seither jährlich den Zinssatz, unter Berücksichtigung der Marktverhältnisse sowie der Art und der Dauer des Guthabens⁴, fest. Für die Jahre 2018, 2019 und 2020 wurden keine Zinsen ausbezahlt.

1.2 Handlungsbedarf und Ziele

Dem FLG-Fonds kommt heute keine wesentliche Funktion mehr zu. Bereits mit dem früheren gesetzlich fixierten Zinssatz von 4 Prozent konnten die Kantonsanteile nur um rund 5 Prozent herabgesetzt werden. In den letzten drei Jahren generierte der FLG-Fonds keinen Zinsertrag mehr, wodurch er seinen Zweck (Entlastung der Kantone) nicht mehr erfüllen konnte. Aus diesem Grund wird – auch auf Empfehlung der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK)⁵ – beantragt, die Spezialfinanzierung aufzulösen und anstelle von jährlichen Zinszahlungen den Saldo an die Kantone im Verhältnis zu den im Kanton ausgerichteten Familienzulagen in der Landwirtschaft auszusahlen. Die Auszahlung des Fondskapitals an die Kantone entspricht vollumfänglich dem ursprünglichen Zweck des Fonds – der Herabsetzung der Kantonsbeiträge zur Finanzierung der Zulagen.

1.3 Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 29. Januar 2020⁶ zur Legislaturplanung 2019–2023 noch im Bundesbeschluss vom 21. September 2020⁷ über die Legislaturplanung 2019–2023 angekündigt.

Die Revision des FLG bzw. die Aufhebung von Artikel 20 und Artikel 21 Absatz 2 FLG ist dennoch angezeigt, da diese Bestimmungen aufgrund des aktuellen tiefen Zinsniveaus obsolet geworden sind.

2 Vernehmlassungsverfahren

Der Bundesrat hat den Vorentwurf am 29. April 2020 verabschiedet und bis am 9. September 2020 in die Vernehmlassung geschickt. Er hat an seiner Sitzung vom

⁴ Art. 70 Abs. 2 der Finanzhaushaltverordnung vom 5. April 2006, SR **611.01**

⁵ Bericht «Subventionsprüfung Familienzulagen in der Landwirtschaft» vom 28. Oktober 2019; abrufbar unter www.efk.admin.ch > Publikationen > Sozialversicherung und Altersvorsorge.

⁶ BBl **2020** 1777

⁷ BBl **2020** 8385

4.3 Umsetzungsfragen

Die Auszahlung des Saldos des FLG-Fonds an die Kantone bedarf eines entsprechenden Subventionskredits. Dieser wird den eidgenössischen Räten nach Verabschiedung der gesetzlichen Grundlagen im Rahmen eines Voranschlags oder seiner Nachträge unterbreitet werden.

5 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Ersatz eines Ausdrucks

Der im französischsprachigen Gesetzestext des FLG (Art. 1a Abs. 3, Art. 2 Abs. 1 und 3, Art. 7 und Art. 9 Sachüberschrift) verwendete Ausdruck «*allocation de formation professionnelle*» wird durch den Ausdruck «*allocation de formation*» ersetzt. Dabei handelt es sich um eine Anpassung an die Terminologie im FamZG.

Art. 20 Rückstellung für die Familienzulagen an landwirtschaftliche Arbeitnehmer und selbstständigerwerbende Landwirte

Artikel 20 wird aufgehoben. Damit entfällt die gesetzliche Grundlage für die Rückstellung für die Familienzulagen an landwirtschaftliche Arbeitnehmer und selbstständigerwerbende Landwirte und folglich auch für den daraus errichteten FLG-Fonds. Somit entfällt auch die Verzinsungspflicht des Bundes.

Art. 21 Beiträge der Kantone

Abs. 2

Artikel 21 Absatz 2 wird aufgehoben. Mit Aufhebung von Artikel 20 wird auch Artikel 21 Absatz 2 hinfällig, da er sich auf die aufzulösende Rückstellung bezieht. Die Beiträge der Kantone werden somit nicht mehr durch den Zinsertrag des Kapitals des FLG-Fonds herabgesetzt.

Art. 25a Übergangsbestimmungen zur Änderung vom ...

Durch die Aufhebung des Artikels 20 Absatz 1 FLG entfällt die gesetzliche Grundlage der Rückstellung beziehungsweise des FLG-Fonds. Die Übergangsbestimmungen regeln die Auszahlung des Fondskapitals an die Kantone. Der Bund hat nach Inkrafttreten der Änderung des FLG zwei Jahre Zeit hierfür. Dieser Zeitraum soll es ermöglichen, die Auszahlungsmodalitäten im Rahmen des ordentlichen Budgetprozesses abzuwickeln.

6 Auswirkungen

6.1 Auswirkungen auf den Bund

6.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Die Auszahlung der zweckgebundenen Mittel im FLG-Fonds an die Kantone führt zu einem einmaligen Mittelabfluss beim Bund in der Höhe von 32,4 Millionen Franken. Gleichzeitig wird der Bund von seiner Verzinsungspflicht befreit. Die Einzelheiten werden im Rahmen des ordentlichen Budgetverfahrens des Bundes geregelt.

6.1.2 Personelle Auswirkungen

Die Aufhebung der Spezialfinanzierung und der Wegfall der jährlichen Budgetierung und Auszahlung der Zinserträge führen zu einer geringfügigen Entlastung beim Bundesamt für Sozialversicherungen und bei der EFV.

6.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

6.2.1 Finanzielle Auswirkungen

Nach der Auflösung des FLG-Fonds erhalten die Kantone keine Zinserträge mehr. Aufgrund der aktuellen Zinssituation wurden jedoch bereits in den Jahren 2018, 2019 und 2020 keine Zinserträge ausbezahlt. Im Gegenzug erhalten die Kantone einen Anteil des Fondskapitals in Form einer einmaligen Auszahlung. Der Anteil jedes einzelnen Kantons am Fondsvermögen von insgesamt 32,4 Millionen Franken berechnet sich aus dem Verhältnis der im jeweiligen Kanton ausgerichteten Familienzulagen in der Landwirtschaft zum gesamtschweizerischen Total. Dabei sollen die ausgerichteten Familienzulagen nach FLG der letzten fünf Jahre vor Inkrafttreten der Gesetzesrevision als Berechnungsbasis dienen. Würden die Jahre 2016–2020 als Berechnungsgrundlage verwendet, ergäbe sich folgende Aufteilung:

Aufteilung des Kapitals des FLG-Fonds auf die Kantone (Berechnungsgrundlage: 2016–2020)

Kantone	Total Zahlungen 2016–2020 (in Fr.)	Anteile (in Prozent)	Aufteilung Fonds (in Fr.)
Zürich	41 851 005	8,2	2 650 551
Bern	75 578 787	14,8	4 786 633
Luzern	52 655 296	10,3	3 334 819
Uri	5 091 506	1,0	322 460
Schwyz	16 875 642	3,3	1 068 785

Kantone	Total Zahlungen 2016–2020 (in Fr.)	Anteile (in Prozent)	Aufteilung Fonds (in Fr.)
Obwalden	6 716 677	1,3	425 387
Nidwalden	4 061 385	0,8	257 220
Glarus	4 043 005	0,8	256 056
Zug	6 024 625	1,2	381 558
Freiburg	26 105 893	5,1	1 653 365
Solothurn	12 433 712	2,4	787 465
Basel-Stadt	134 938	0,0	8 546
Basel-Landschaft	10 183 524	2,0	644 953
Schaffhausen	4 490 670	0,9	284 408
Appenzell A.Rh.	8 505 557	1,7	538 683
Appenzell I.Rh.	5 803 075	1,1	367 526
St. Gallen	46 439 499	9,1	2 941 154
Graubünden	23 908 495	4,7	1 514 197
Aargau	24 084 669	4,7	1 525 355
Thurgau	36 206 202	7,1	2 293 048
Tessin	6 520 218	1,3	412 945
Waadt	41 814 362	8,2	2 648 230
Wallis	26 216 332	5,1	1 660 359
Neuenburg	8 287 951	1,6	524 901
Genf	7 623 976	1,5	482 849
Jura	9 924 477	1,9	628 547
Total	511 581 478	100,0	32 400 000

6.2.2 Personelle Auswirkungen

Die Änderung des FLG hat keine nennenswerten personellen Auswirkungen auf die Kantone.

6.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Auflösung des FLG-Fonds hat keine volkswirtschaftlichen Auswirkungen.

6.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Die Auswirkungen dieser Vorlage sind zu gering, als dass sie sich in der schweizerischen Gesellschaft bemerkbar machen würden.

6.5 Auswirkungen auf die Umwelt

Die Vorlage hat keine Auswirkungen auf die Umwelt.

7 Rechtliche Aspekte

7.1 Verfassungsmässigkeit

Die Vorlage stützt sich auf Artikel 116 Absatz 2 der Bundesverfassung⁹ (BV), welcher dem Bund die Befugnis zum Erlass von umfassenden Vorschriften über die Familienzulagen gibt.

7.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

7.2.1 EU-Recht

Die EU hat Regelungen zur Koordinierung der nationalen Systeme der sozialen Sicherheit zwecks Erleichterung der Freizügigkeit geschaffen. Die Schweiz nimmt seit dem Inkrafttreten des Abkommens vom 21. Juni 1999¹⁰ zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (Freizügigkeitsabkommen) am 1. Juni 2002 an diesem Koordinationssystem teil.¹¹ Die wichtigsten Grundsätze sind die Gleichbehandlung der Staatsangehörigen anderer Vertragsparteien mit den eigenen Staatsangehörigen, die Aufrechterhaltung der erworbenen Ansprüche und die Auszahlung von Leistungen im ganzen europäischen Raum. Das EU-Recht sieht hingegen keine Harmonisierung der einzelstaatlichen Systeme der sozialen Sicherheit vor. Die Mitgliedstaaten können die Konzeption, den persönlichen Geltungsbereich, die Organisation sowie insbesondere die Finanzierungsmodalitäten ihrer Systeme der sozialen Sicherheit unter Beachtung der europarechtlichen Koordinationsgrundsätze selber festlegen. Dies gilt aufgrund des EFTA-Übereinkommens vom 4. Januar 1960¹² auch in den Beziehungen zwischen der Schweiz und den übrigen EFTA-

⁹ SR 101

¹⁰ SR 0.142.112.681

¹¹ Die Koordination der einzelstaatlichen Systeme der sozialen Sicherheit wird durch die Verordnung (EG) Nr. 883/2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit sowie durch die Verordnung (EG) Nr. 987/2009 zur Festlegung der Modalitäten für die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 geregelt.

¹² SR 0.632.31

Staaten. Die Vorlage betrifft einen Teilaspekt der Finanzierung, den die Schweiz eigenständig regeln kann.

7.2.2 Weitere internationale Verpflichtungen

Es gibt keine internationalen Normen, die für den Gegenstand der vorliegenden Revision relevant sind. Daher stellt sie im Hinblick auf die internationalen Verpflichtungen der Schweiz kein Problem dar.

7.3 Erlassform

Gemäss Artikel 164 Absatz 1 BV sind alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen. Deshalb untersteht der vorliegende Entwurf zur Änderung des FLG dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren.

7.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV bedarf Artikel 25a FLG der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder beider Räte, da die Bestimmung eine einmalige Subvention von mehr als 20 Millionen Franken nach sich zieht. Heute leistet der Bund eine jährlich wiederkehrende Subvention im Umfang der zweckgebundenen Zinserträge des FLG-Fonds an die Kantone. Mit der Auflösung des Fonds und der in der Übergangsbestimmung zum FLG vorgesehenen Überweisung des Saldos von 32,4 Millionen Franken an die Kantone wird diese Subvention vor ihrer Aufhebung einmalig um mehr als 20 Millionen Franken erhöht. Entsprechend muss Artikel 25a FLG der Ausgabenbremse unterstellt werden.

7.5 Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz

Die Kantone sind für die Finanzierung eines Drittels der ungedeckten Kosten der Familienzulagen in der Landwirtschaft zuständig. Die Auflösung des Fonds, die Aufteilung dessen Kapitals auf die Kantone und damit der Verzicht auf die Verwaltung der zur Herabsetzung des Kantonsdrittels zweckgebundenen Mittel durch den Bund tragen dem Subsidiaritätsprinzip Rechnung.

Die Regelungskompetenzen der Kantone bei der Ausgestaltung der Familienzulagen in der Landwirtschaft werden durch die Aufhebung des Fonds nicht berührt.

Mit der Aufteilung der zweckgebundenen Fondsmittel auf die Kantone wird zudem deren finanzielle Autonomie gestärkt.

7.6 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes

Grundsätzlich werden alle Subventionen überprüft und in der Staatsrechnung ausgewiesen. Von der Überprüfung befreit sind Subventionen, deren Überprüfung nicht sinnvoll erscheint, weil sie ohnehin auslaufen (Befristung) oder weil der Bundesrat im Grundsatz bereits eine strukturelle Reform der Subvention beschlossen hat. Mit dieser Revision des FLG werden Rechtsgrundlagen für Subventionen geändert. Als Folge der Auflösung des FLG-Fonds entfällt die Verzinsungspflicht des Bundes. Damit wird eine wiederkehrende, unbefristete Subvention aufgehoben. Die Auflösung des Fonds erfolgt in einer einmaligen Auszahlung des Fondskapitals an die Kantone. Eine Überprüfung der Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes ist daher nicht erforderlich.

7.7 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Die Übergangsbestimmung im FLG ist unmittelbar anwendbar. Auf Verordnungsebene braucht es keine Anpassungen.

7.8 Datenschutz

Für die Umsetzung der Vorlage sind weder die Bearbeitung von Personendaten noch andere Massnahmen nötig, die Auswirkungen auf den Datenschutz haben könnten.

