



18.091

**Bundesgesetz über die Familienzulagen.
Änderung****Loi sur les allocations familiales.
Modification***Erstrat – Premier Conseil*

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 19.03.19 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

Feri Yvonne (S, AG), für die Kommission: Das Familienzulagengesetz wurde 2006 verabschiedet und trat 2009 in Kraft. Wir beraten hier nun nachfolgende drei Hauptänderungen:

1. Neu sollen Ausbildungszulagen für Kinder geleistet werden, die das 15. Altersjahr vollendet haben und sich in einer nachobligatorischen Ausbildung befinden. Bis jetzt ist dies erst ab Vollendung des 16. Lebensjahres der Fall. Mit dieser Neuregelung nimmt der Bundesrat das Anliegen der parlamentarischen Initiative Müller-Altarmatt 16.417, "Ausbildungszulagen ab dem Beginn der Ausbildung statt aufgrund des Geburtstages ausrichten", auf. Seit die meisten Kantone dem Harmos-Konkordat beigetreten sind, sind Jugendliche, die die Pflichtschule absolvieren, im Durchschnitt zwischen 15 Jahre und ein Monat und 16 Jahre und ein Monat alt, wenn sie ihre postobligatorische Ausbildung beginnen. Auch in Kantonen, die Harmos nicht beigetreten sind, wird davon ausgegangen, dass viele junge Menschen auch vor dem 16. Lebensjahr eine Weiterbildung beginnen.

2. Zudem sollen neu arbeitslose alleinerziehende Mütter während des Bezugs der Mutterschaftsentschädigung Familienzulagen erhalten. Damit setzt der Bundesrat die Motion Seydoux 13.3650, "Familienzulagen für alle, auch für arbeitslose Mütter, die eine Mutterschaftsentschädigung beziehen", um. Arbeitslosen Müttern, die ihre Kinder allein erziehen, wird dadurch ein Recht auf Familienbeihilfe eingeräumt. Wenn also eine arbeitslose Mutter ein Kind zur Welt bringt und keine andere Person Leistungen in Anspruch nehmen kann, z. B. bei fehlender Anerkennung der Vaterschaft, hat sie heute keinen Anspruch auf Familienleistungen, welche in diesem Zeitraum das Arbeitslosengeld ersetzen. Diese Mütter sollten von nun an als Personen ohne Erwerbstätigkeit Kinderzulagen und Familienbeihilfen erhalten.

AB 2019 N 422 / BO 2019 N 422

3. Schliesslich will der Bundesrat eine gesetzliche Grundlage für die Gewährung von Finanzhilfen an Familienorganisationen schaffen. Diese Finanzhilfen existieren seit 1949 und belaufen sich gegenwärtig auf knapp zwei Millionen Franken. Von diesen Zuschüssen profitieren fünf Organisationen: Pro Familia Schweiz, der Schweizerische Verband für die Tagesbetreuung von Kindern (Kibesuisse), die Schweizerische Stiftung für internationale Sozialdienste, der Verein Pro Enfance und der Verein A primo. Die Rechtsgrundlage sieht zwei Förderbereiche vor: "Familienförderung, Familienberatung und Elternbildung" und "Vereinbarkeit von Familienleben und Beruf oder Ausbildung". Die entsprechende Rechtsgrundlage wird im Rahmen dieses Gesetzes geschaffen.

Mit den ersten beiden Punkten werden wichtige Lücken geschlossen auf dem Weg zu "Ein Kind, eine Zulage". Allerdings gibt es immer noch wenige Lücken, beispielsweise bei Nichterwerbstätigen oder bei Einkommengrenzen. Die Kantone sind frei, diese Grenzen aufzuheben, der Kanton Genf beispielsweise hat dies getan. Auch bei längerer Krankheit gibt es noch Lücken, da die Kasse des Arbeitgebers die Zulage lediglich während dreier Monate ausrichten muss. Danach entfällt die Zulage. In den meisten Fällen kann die Zulage dann durch den anderen Elternteil bezogen werden. Diese Lücken wurden jetzt nicht geschlossen, weil der Bundesrat die Aufträge des Parlamentes mit dieser Gesetzesrevision umsetzen wollte.

Eintreten war in der Kommission nicht bestritten. Bei der Detailberatung gab es wenige Anträge. Eine Mehrheit und zwei Minderheiten liegen Ihnen vor.

Zu Artikel 3: Die Kommission setzte in ihrer Mehrheit auf Antrag von Feri Yvonne die untere Altersgrenze für Kinderzulagen von 15 auf 14 Jahre. Damit erhöht sich die Flexibilität für die Auszahlung. Vermutlich geht



es um wenige betroffene Jugendliche, doch diejenigen, die die leicht höhere Zulage bekommen, werden froh darum sein. Dazu liegt Ihnen heute ein Einzelantrag Aeschi Thomas vor. Dieser wurde in dieser Form in der Kommission nicht behandelt, möchte aber den Entscheid der vorgenannten Mehrheit rückgängig machen. Der Antrag Feri Yvonne wurde in der Kommission mit 16 zu 8 Stimmen bei 1 Enthaltung gutgeheissen. Die Argumentation des vorliegenden Einzelantrages weicht von der Diskussion in der Kommission ab, in der Sache ist es jedoch dasselbe.

Ebenso lag der Kommission ein weiterer Antrag zu einem Artikel vor, der nicht Bestandteil der Gesetzesrevision war. Kollege Nantermod wollte Artikel 7 Absatz 3 ergänzen. In diesem Artikel ging es darum, wer in einer Familie Anspruch auf Familienzulagen hat. Aufgrund der klaren Ausführungen von Bundesrat Berset wurde der Antrag zurückgezogen. Es handelt sich um eine Kantonsangelegenheit. Allenfalls könnte der Ständerat dieses Thema noch im Detail diskutieren.

Zu den Minderheiten äussere ich mich später. Eintreten war, wie gesagt, nicht bestritten.

Roduit Benjamin (C, VS), pour la commission: Les allocations familiales sont un investissement dans l'avenir et servent à atténuer la perte de pouvoir d'achat des personnes ayant des enfants. Encore faut-il combler les lacunes les plus criantes de la loi sur les allocations familiales; c'est ce que le Conseil fédéral a voulu faire dans le projet transmis avec son message du 30 novembre 2018.

Le projet porte sur trois domaines. Il concerne tout d'abord les mères au chômage qui touchent une allocation de maternité, puis les allocations de formation et enfin les aides financières allouées aux organisations familiales.

Le premier point, à l'article 19 alinéa 1^{er}, n'a suscité aucune opposition en commission tant il relève de l'évidence. En 2013 déjà, notre collègue Anne Seydoux avait, dans une motion adoptée par le Parlement, démontré que dans certains cas des mères au chômage bénéficiaires d'une allocation de maternité ne touchaient pas d'allocations familiales. Il s'agissait notamment des situations où le père n'a pas reconnu l'enfant et lorsque aucune autre personne ne peut faire valoir un droit à des allocations familiales. Il est bien sûr toujours possible de réexaminer le dossier si le père reconnaît l'enfant. Si c'est le cas et qu'il travaille, il touchera les allocations de manière rétroactive. Quant aux conséquences financières pour la Confédération, elles seront insignifiantes vu le peu de situations concernées.

Le second point, relatif à l'âge de début et de fin de l'octroi de l'allocation de formation, a entraîné plus de discussions. Une minorité souhaite porter la limite supérieure proposée par le Conseil fédéral de 25 ans à 29 ans. La commission, par 18 voix contre 7, s'y oppose. Elle estime qu'avec une limite fixée à 25 ans la Suisse est plutôt généreuse par rapport à d'autres Etats, que c'est l'âge communément admis marquant la fin des études postobligatoires et qu'aller au-delà entraînerait des coûts supplémentaires en ce qui concerne non seulement les allocations familiales, mais aussi les autres assurances sociales qu'il s'agirait d'adapter.

En ce qui concerne la limite inférieure, la commission a souhaité, par 16 voix contre 8 et 1 abstention, abaisser de 16 à 14 ans l'âge de début du versement des allocations de formation. Aucune proposition de minorité n'a été déposée à ce sujet. Vous avez cependant pris connaissance de la proposition individuelle Aeschi Thomas, pourtant membre de la commission, qui demande qu'on suive la proposition du Conseil fédéral de fixer à 15 ans cette limite inférieure.

Pour mémoire, l'allocation de formation est plus élevée que l'allocation de naissance – en moyenne de 50 francs par mois –, car la formation postobligatoire est plus coûteuse. Or, tant le Conseil fédéral que la commission souhaitent réaliser les objectifs de l'initiative parlementaire Müller-Altermatt 16.417, "Allocations de formation professionnelle. Leur versement doit débuter en même temps que la formation", à laquelle les Commissions de la sécurité sociale et de la santé publique des deux conseils ont donné suite, dont le but est que les allocations de formation soient effectivement versées dès le début de la formation. En effet, de nombreux enfants commencent leur formation postobligatoire bien avant l'âge de 16 ans. La fixation d'une limite d'âge est cependant rendue nécessaire en raison des exportations dans l'UE et l'AELE de ce type d'allocations. Certains pays fixent la limite de l'enseignement obligatoire de façon très différente de ce que l'on connaît, et cela peut causer des problèmes.

Reste à savoir si la limite de 15 ans suffit. La majorité de la commission est d'avis que tel n'est pas le cas. Dans son message, le Conseil fédéral parle de 1 pour cent seulement d'enfants de moins de 15 ans concernés par la formation postobligatoire, citant le cas particulier d'Appenzell Rhodes-Extérieures et des élèves surdoués qui sauteraient une année. Or, cela est inexact. En effet, dans ce même message, il est précisé que la notion de formation postobligatoire définie par le règlement sur l'AVS s'applique par analogie. En résumé, il est précisé que les élèves qui suivent, déjà avant la fin de la scolarité obligatoire, une formation gymnasiale dans une école de maturité cantonale sont réputés être en formation postobligatoire au sens de l'AVS et de la jurisprudence. Et



cela concerne les élèves de plusieurs cantons – par exemple près de 500 élèves valaisans par année. Quant aux coûts, ils s'élèveraient, en cas d'abaissement de la limite inférieure à 15 ans, à 16 millions de francs, dont 4 millions seraient destinés au versement des allocations à l'étranger et, en cas d'abaissement à 14 ans, à 20 millions de francs, dont 8 millions destinés aux enfants résidant à l'étranger. Sur près de 6 milliards de francs de dépenses, la différence ne serait pas significative.

Enfin, le troisième point, qui concerne la création d'une base légale suffisante pour l'octroi d'aides financières aux organisations familiales, n'a fait l'objet que d'une seule divergence: la formulation potestative est contestée par une minorité. Si la commission, par 16 voix contre 6 et 1 abstention, estime que ces aides qui sont versées depuis 1949 et qui se montent à 2 millions de francs par an doivent être maintenues, elle rappelle cependant que la Confédération, même si les conditions sont remplies, doit pouvoir établir des priorités au cas où les demandes seraient trop nombreuses.

En conclusion, par 17 voix contre 7, la commission vous recommande d'approuver le projet selon les modifications apportées.

Humbel Ruth (C, AG), für das Büro: Für die CVP-Fraktion ist Eintreten auf die Vorlage unbestritten.

AB 2019 N 423 / BO 2019 N 423

Die zentralen Elemente der Reform wurden mit Vorstössen aus der CVP-Fraktion ausgelöst: zum einen mit der Motion Seydoux "Familienzulagen für alle, auch für arbeitslose Mütter, die eine Mutterschaftsentschädigung beziehen" und zum andern mit der parlamentarischen Initiative Müller-Altermatt "Ausbildungszulagen ab dem Beginn der Ausbildung statt aufgrund des Geburtstages ausrichten".

Aktuell erhalten Eltern Kinderzulagen, bis ihre Kinder das 16. Altersjahr vollendet haben; nachher gibt es Ausbildungszulagen, sofern sich das Kind in Ausbildung befindet. Diese Praxis muss den heutigen Realitäten angepasst werden. Zahlreiche Kantone haben den Einschulungszeitpunkt vorverschoben, sodass vermehrt 15- oder gar 14-Jährige – wenn sie eine Klasse überspringen – ihre nachobligatorische Ausbildung beginnen. Eltern sollen daher bereits ab dem Zeitpunkt, ab dem das Kind sich in der nachobligatorischen Schulzeit befindet, Ausbildungszulagen erhalten.

Es liegt nun ein Einzelantrag Aeschi Thomas vor, dem Bundesrat zu folgen und die Grenze für die Ausbildungszulage auf das 15. Altersjahr festzusetzen. Diesen Input haben Verschiedene von uns per Mail bekommen. Die Begründung ist auf den ersten Blick einleuchtend. In der Kommission hat darüber indes keine Diskussion stattgefunden. Die Frage des Alters, ob 14 oder 15 Jahre für den Anspruch auf eine Ausbildungszulage richtig ist, mit den entsprechenden Folgen muss in der Kommission diskutiert werden. Dafür haben wir ja Kommissionssitzungen. Der Ständerat muss sich mit den Auswirkungen, den Vor- und Nachteilen vertieft auseinandersetzen. Die CVP-Fraktion stimmt daher mit der Mehrheit und lehnt den Einzelantrag Aeschi Thomas ab.

Die CVP-Fraktion unterstützt bei Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b den Antrag der Kommissionsmehrheit, wonach die Ausbildungszulagen weiterhin bis zum 25. Altersjahr ausbezahlt werden und die Beitragsdauer nicht bis zum 29. Altersjahr ausgedehnt werden soll.

Neu wird auch der Anspruch für arbeitslose Mütter auf Familienzulagen ins Gesetz aufgenommen. Der Grundsatz "Jedem Kind eine Zulage" ist ein wichtiges Anliegen der CVP-Fraktion. Deshalb hatte sie sich auch dafür starkgemacht, dass Selbstständigerwerbende für ihre Kinder Zulagen erhalten. Arbeitslose alleinstehende Mütter, die eine Mutterschaftsentschädigung beziehen, sind heute vom System der Familienzulagen ausgeschlossen. Aus sozialpolitischen Gründen ist es wichtig, diese Lücke im System der Familienzulagen zu schliessen, damit auch nichterwerbstätige Frauen im Mutterschaftsurlaub einen Anspruch auf Familienzulagen erhalten, sofern der Vater des Kindes keine Familienzulagen bezieht.

Die CVP-Fraktion unterstützt weiter die Schaffung einer neuen gesetzlichen Grundlage für Finanzhilfen an Familienorganisationen. Die Finanzhilfen können in der ganzen Schweiz oder im ganzen Gebiet einer Sprachregion tätigen Familienorganisationen mit Sitz in der Schweiz gewährt werden, welche gemäss ihrem Zweck gemeinnützig, konfessionell neutral und parteipolitisch unabhängig sind.

Die Familienorganisationen leisten einen wichtigen Beitrag zur Unterstützung der Familien in unserem Land. Finanzhilfen an Familienorganisationen können für die Förderbereiche "Begleitung und Beratung von Familien sowie Elternbildung" und "Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung" ausgerichtet werden. Die CVP-Fraktion unterstützt die Kann-Formulierung und lehnt die verpflichtende Form der Kommissionsminderheit ab.

Zusammenfassend ist die CVP-Fraktion für Eintreten auf die Vorlage und stimmt bei den Minderheiten mit der Kommissionsmehrheit.



Herzog Verena (V, TG): Die SVP-Fraktion unterstützt die vorgeschlagenen Änderungen des Bundesgesetzes über die Familienzulagen grossmehrheitlich. Es sind dies:

1. die Herabsetzung des Zeitpunkts der Umstellung auf die Ausbildungszulagen;
2. der Anspruch auf Familienzulagen auch für alleinstehende arbeitslose Mütter; dadurch wird eine Lücke sinnvoll geschlossen;
3. die Schaffung der gesetzlichen Grundlagen für Subventionen an Familienorganisationen, die schon seit Jahren ausgerichtet werden, aber gesetzlich nicht verankert sind.

Besonders in der heutigen Zeit, in der die Einflussnahmen, zum Beispiel durch die sozialen Medien, grosse Herausforderungen für Eltern bedeuten, können Elternorganisationen durch sinnvolle Elternbildung einen wertvollen Beitrag leisten. Dabei ist der SVP-Fraktion allerdings wichtig, dass die Subventionen zwar beibehalten, aber nicht weiter erhöht werden.

Während die zweite und dritte Forderung in unserer Fraktion also mehr oder weniger unbestritten sind, möchte ich mich gleich im Eintretensvotum der Herabsetzung des Zeitpunkts, ab dem die Ausbildungszulagen für Jugendliche ausgerichtet werden können, widmen. Grundsätzlich sind wir damit einverstanden, dass der Fokus nicht so sehr aufs Alter, sondern mehr auf die effektive Ausbildungssituation gelegt werden soll. Jugendliche in Ausbildung generieren für Familien meistens höhere Kosten als Jugendliche in der Schulzeit. Diese Änderung greift die Entwicklung auf, wonach Jugendliche die Ausbildung vermehrt früher beginnen.

Eine Klammerbemerkung: Ob die immer noch frühere Einschulung und damit auch die noch frühere Berufswahl sinnvoll oder eher eine Erschwernis und ungünstig für die Entwicklung der Kinder und Jugendlichen ist, steht hier nicht zur Debatte, muss aber genau beobachtet werden. Erste Erfahrungen zeigen leider eine deutliche Überforderung eines grösseren Teils der Kinder und Jugendlichen, einerseits bei dem so wichtigen Start in die Schulzeit und andererseits bei dem dadurch noch früher einsetzenden Entscheidungsprozess für die Berufswahl. Klammer geschlossen.

Die SVP-Fraktion bevorzugt jedoch aus verschiedenen Gründen, die ich gleich noch darlegen werde, bei Artikel 3 Absatz 1b die Variante Bundesrat, der die Ausbildungszulage ab Beginn der nachobligatorischen Ausbildung, jedoch frühestens ab Beginn des Monats, in dem das 15. und nicht, wie von der Mehrheit der SGK-NR beantragt, bereits das 14. Altersjahr beginnt, ansetzt. Dazu hat Nationalrat Thomas Aeschi einen Einzelantrag eingereicht, den unsere SVP-Fraktion aus den folgenden Überlegungen unterstützen wird:

Nach den bisherigen Abklärungen wurde davon ausgegangen, dass die Senkung der Altersgrenze in der Schweiz kaum Auswirkungen hat. Weniger als rund 1 Prozent aller in der Schweiz lebenden Kinder würde von einer solchen Regelung profitieren. Es würden also nur ganz wenige Eltern von einer grosszügigeren Regelung profitieren, zum Beispiel diejenigen, die ihre Kinder eine Klasse überspringen liessen, welche damit vor Abschluss der regulären Schulzeit eine nachobligatorische Ausbildung beginnen.

Anders sieht die Frage im grenzüberschreitenden Verhältnis aus: Familienzulagen müssen in den ganzen EU-/Efta-Raum exportiert werden. Und diese Länder kennen durchaus frühere Schuleintritte und somit auch frühere Wechsel in die nachobligatorische Ausbildung. Durch eine Senkung auf 14 Jahre würden somit in erster Linie zu einem grossen Teil die im Ausland wohnenden Kinder bzw. deren Eltern profitieren. Folglich müssten relativ viele zusätzliche Ausbildungszulagen ins Ausland exportiert werden. Gerade in diesem Alterssegment bestehen oft Unklarheiten bezüglich der Abgrenzung von obligatorischer und nachobligatorischer Ausbildung. Eine Senkung der Altersgrenze auf 14 Jahre würde somit einerseits eine relativ grosse Zahl von zusätzlichen Ausbildungszulagen für Kinder im Ausland bedeuten. Ausserdem würde sie einen deutlich höheren administrativen Aufwand bei den Familienausgleichskassen und Arbeitgebern bedeuten, welche die Abgrenzung von obligatorisch und nachobligatorisch abklären und prüfen müssten. Der administrative Mehraufwand würde die Arbeitgeber in dreifacher Hinsicht belasten:

1. Die höheren Leistungen müssen durch die Arbeitgeber getragen werden.
2. Bei ihnen selbst fällt administrativer Mehraufwand an.

AB 2019 N 424 / BO 2019 N 424

3. Schliesslich haben auch die Familienausgleichskassen Mehraufwand, und dieser Aufwand muss letztlich auch wieder von den Arbeitgebern finanziert werden.

Auf der anderen Seite würden nur sehr wenige Eltern mit Kindern in der Schweiz von einer Senkung auf 14 Jahre profitieren.

Die SVP-Fraktion bittet Sie deshalb mit Überzeugung, dem Antrag Aeschi Thomas zuzustimmen, und wir sind für Eintreten.



Piller Carrard Valérie (S, FR): En préambule, pour des raisons de transparence, je déclare mes liens d'intérêts: je suis présidente de Pro Familia Suisse.

Le groupe socialiste soutient avec enthousiasme cette modification de la loi sur les allocations familiales, qui permet d'apporter des améliorations essentielles au système actuel, dont certaines étaient attendues de longue date. Les allocations familiales restent l'un des principaux outils de la lutte contre la pauvreté des familles, dont la situation financière est devenue, aujourd'hui, compte tenu de l'augmentation des primes d'assurance-maladie et des loyers alors que les salaires stagnent, très préoccupante.

La présente modification traite trois questions différentes: les allocations de formation, les allocations pour les mères seules et la création d'une base légale pour les soutiens aux organisations familiales.

Première modification: les allocations de formation. Le système actuel contient une incohérence. La loi, telle qu'elle existe aujourd'hui, ne prévoit pas d'allocation de formation dans le cas où un enfant qui n'a pas encore 16 ans commencerait une formation postobligatoire. La présente modification permet de corriger cette incohérence du système actuel. Elle est essentielle pour les familles, car les parents doivent supporter des frais plus importants lorsque leurs enfants suivent une formation postobligatoire – on pense notamment aux frais d'écologie, de transport ou de repas qui augmentent ou qui apparaissent lorsqu'un enfant suit une formation postobligatoire. Le montant de l'allocation de formation est donc plus élevé pour que les parents puissent faire face à une partie de ces frais supplémentaires qu'ils doivent assumer.

La commission a décidé d'abaisser de 16 à 14 ans l'âge minimal pour bénéficier d'une telle allocation. En principe, les enfants les plus jeunes d'une année scolaire ont 15 ans et 1 mois lorsqu'ils entament une formation postobligatoire. Toutefois, 1 pour cent des enfants ont 14 ans au début de la formation postobligatoire, car ils ont peut-être sauté une classe. Il serait injuste d'exclure la possibilité de verser des allocations de formation pour ces enfants.

Le groupe socialiste soutient donc cette proposition de la commission.

Le groupe socialiste soutient en outre la proposition de la minorité Feri Yvonne d'élever à 29 ans l'âge maximal pour toucher une allocation de formation. Le système des bourses d'études est actuellement insatisfaisant. Il laisse de nombreuses étudiantes et de nombreux étudiants sur le carreau. Le fait de relever l'âge limite permettrait d'y remédier partiellement.

La deuxième modification permettrait de combler une lacune du système actuel. Aujourd'hui, lorsqu'une femme est au chômage et qu'elle donne naissance à un enfant, l'allocation de maternité remplace l'allocation de maternité de l'assurance-chômage.

Cela signifie qu'une mère, dans cette situation, n'a pas droit au supplément de l'assurance-chômage qui correspond au montant de l'allocation familiale. En effet, le régime des allocations pour perte de gain ne prévoit pas de droit aux allocations pour enfants pour les mères au bénéfice d'une allocation de maternité. Dans cette situation, il arrive qu'une famille ne reçoive aucune allocation familiale pour un enfant, par exemple lorsque le père n'a pas reconnu l'enfant et qu'aucune autre personne ne peut faire valoir un droit à une allocation familiale. Cette modification est un pas supplémentaire vers la réalisation du principe "un enfant, une allocation", même si elle ne permet pas de concrétiser entièrement le postulat homonyme. Le problème de base, à savoir le lien entre allocations et activité lucrative, subsiste. C'est un problème que notre Parlement ne peut pas laisser traîner plus longtemps.

Finalement, et c'est le principal, cette modification permettra de soutenir efficacement des familles dans des situations de pauvreté et de détresse et de réduire les dépenses de l'aide sociale.

La troisième modification concerne la création d'une base légale pour les aides financières aux organisations familiales. Depuis 1949, ces aides financières sont fondées sur la Constitution. Il est donc sain, conformément au principe de l'Etat de droit, de créer une base légale claire et précise.

Compte tenu d'une certaine réticence du Conseil fédéral en matière de soutien aux familles, les tâches effectuées par des organisations privées sont essentielles. Les organisations familiales coordonnent des activités régionales et locales, dont les familles bénéficient directement, et elles permettent le transfert d'informations des familles vers les cantons et la Confédération, de manière à nourrir les réflexions de la Confédération. Par conséquent, le groupe socialiste soutient la proposition de la minorité Feri Yvonne: le soutien de la Confédération ne doit pas reposer sur une formulation potestative. Cela permettrait de garantir une certaine sécurité aux organisations concernées et de concrétiser le soutien affiché par tous les partis politiques à la politique familiale.

De manière générale, le groupe socialiste salue le renforcement de la politique familiale permis par cette modification de la loi sur les allocations familiales. Le groupe socialiste appelle toutefois le Conseil fédéral à faire de la lutte contre la pauvreté des familles l'une de ses priorités.



Nantermod Philippe (RL, VS): Le système des allocations familiales est assez complexe: c'est un peu comme un écheveau de laine et si on commence à tirer le bout du fil ..., on se rend compte que la concurrence entre les personnes qui ont droit aux allocations familiales, la situation professionnelle des parents et l'âge des enfants crée des injustices et des lacunes dans le système. C'est l'objet de la réforme en cours, qui vise à corriger trois problèmes dans le système des allocations familiales: la problématique de l'âge de la fin de la formation obligatoire et le début du droit aux allocations de formation qui remplacent les allocations familiales; la problématique assez particulière mais très ennuyeuse des mères célibataires au chômage, qui n'ont aujourd'hui pas droit à des allocations familiales; et enfin la problématique de la base légale.

Le groupe libéral-radical soutient globalement un système légal qui ne discrimine pas les familles selon leur organisation. Les libéraux-radicaux estiment qu'il appartient à l'individu de choisir le mode de fonctionnement de sa famille, lequel découle de l'expérience de la vie. Et l'Etat ne doit pas favoriser un modèle plutôt qu'un autre. Ainsi, nous soutenons la révision en cours et nous soutiendrons les propositions qui vont dans le sens d'une égalité de traitement de l'ensemble des citoyens.

D'abord, s'agissant du début de l'âge de la formation, il y a en effet un problème, une incohérence dans le système si l'on a droit à des allocations familiales au-delà de l'âge de la fin de la formation obligatoire comme c'est le cas dans certains cantons et que des jeunes – qui ont des dépenses supplémentaires à supporter parce qu'ils sont en formation postobligatoire – ne voient pas ces coûts pris en charge partiellement par des allocations de formation. Ainsi, le Conseil fédéral propose un abaissement de l'âge du début de la formation de 16 ans à 15 ans pour ceux qui ont commencé une formation professionnelle, et la commission soutient un abaissement à 14 ans.

Après des débats au sein du groupe, il apparaît que la majorité des libéraux-radicaux considère que l'âge de 14 ans est trop bas. Il ne correspond en réalité qu'à certains cas très isolés en Suisse. Accepter un abaissement à 14 ans reviendrait à admettre des dépenses supplémentaires de 4 millions de francs par an avec un risque de fuite des allocations de formation, à l'étranger majoritairement. Dans cette situation, la majorité du groupe libéral-radical soutient la solution du Conseil fédéral et donc la proposition Aeschi Thomas.

AB 2019 N 425 / BO 2019 N 425

Au sujet de la proposition de la minorité Feri Yvonne concernant la possibilité de relever à 29 ans l'âge auquel la formation postobligatoire peut s'achever, les libéraux-radicaux estiment qu'il s'agit là d'une extension du système social qui ne correspond pas aux exigences du Code civil. Pour mémoire, en principe le devoir d'entretien des parents s'étend jusqu'à 25 ans et non jusqu'à 29 ans. Dans ces conditions, les allocations iuraient bien au-delà des obligations de droit privé. Il s'agirait là d'une dépense supplémentaire qui serait inutile et inacceptable dans le système actuel.

En ce qui concerne le point relatif à la situation des mères célibataires au chômage – je l'ai évoqué dans mon introduction –, il n'y a pas de proposition de minorité. Les libéraux-radicaux sont satisfaits de la proposition du Conseil fédéral.

Enfin, à propos de l'article 21f concernant le financement des organisations familiales, il est nécessaire d'adopter une base légale, mais la formulation potestative suffit largement. Il n'est pas nécessaire d'accepter la proposition de la minorité Feri Yvonne, dont le but est de rendre ce financement obligatoire.

En fin de compte, le groupe libéral-radical se rallie à la majorité de la commission – à l'exception de l'article 3 alinéa 1 lettre b – et votera en faveur de cette modification de loi lors du vote final.

Weibel Thomas (GL, ZH): Vorab meine Interessenbindung: Ich bin Aufsichtsrat der SVA Zürich, welche auch eine Familienausgleichskasse betreibt.

Die Revision des Familienzulagengesetzes hat den Charakter einer Sammelvorlage und enthält drei verschiedene Elemente. Das erste Element: Arbeitslose Mütter, die eine Mutterschaftsentschädigung beziehen, sollen Anspruch auf eine Familienzulage haben. Dies ist heute nicht der Fall. Hat beispielsweise infolge einer fehlenden Vaterschaftsanerkennung keine andere Person einen Anspruch auf Familienzulagen, wird das Kind keine Zulage erhalten.

Das zweite Element: Im Familienzulagengesetz sind zwei Arten von Familienzulagen geregelt, nämlich die Kinder- und die Ausbildungszulage. Letztere ist höher als die Kinderzulage, weil die nachobligatorische Ausbildung mit höheren Kosten verbunden ist. Im aktuellen Gesetz haben Kinder, die noch nicht 16 Jahre alt sind und eine nachobligatorische Ausbildung beginnen, keinen Anspruch auf Ausbildungszulagen. Neu soll die geltende Altersgrenze von 16 Jahren gesenkt werden. Somit werden die Eltern bereits ab dem Zeitpunkt, zu dem ihre Kinder das 15. respektive 14. Altersjahr vollendet haben und sich in einer nachobligatorischen Ausbildung befinden, Anspruch auf die Ausbildungszulagen haben.



Zum Einzelantrag Aeschi Thomas: Es geht um die Frage, ab welchem Zeitpunkt Ausbildungszulagen ausgerichtet werden sollen. Unbestritten ist die Herabsetzung des Grenzalters von heute 16 Jahren. Der Bundesrat sieht eine Senkung auf 15 Jahre vor, die SGK will es nun sogar auf 14 Jahre senken. Es ist davon auszugehen, dass die Senkung der Altersgrenze in der Schweiz kaum Auswirkungen hat, denn es ist weniger als rund 1 Prozent aller in der Schweiz lebenden Kinder, welche von einer solchen Regelung profitieren könnten. Es würden nur wenige Eltern von dieser grosszügigen Regelung profitieren, nämlich diejenigen, welche ihre Kinder eine Klasse überspringen und damit vor Abschluss der regulären Schulzeit eine nachobligatorische Ausbildung beginnen lassen.

Im Einzelantrag Aeschi Thomas ist in der Begründung auch klar ausgeführt: Familienzulagen müssen in den gesamten EU-/Efta-Raum exportiert werden. Diese Länder kennen aber frühere Schuleintritte und somit frühere Wechsel in die nachobligatorische Ausbildung. Von einer Senkung auf 14 Jahre würden primär die im Ausland wohnenden Kinder bzw. deren Eltern profitieren.

Gerade in diesem Alterssegment besteht oft Unklarheit bezüglich der Abgrenzung, was eine obligatorische und was eine nachobligatorische Ausbildung ist. Das bedeutet einen grösseren Abklärungsaufwand für die Durchführungsstellen, das bedeutet aber auch einen grösseren Aufwand für die Arbeitgeber.

Die Senkung der Altersgrenze auf 14 Jahre bedeutet insgesamt einen markant höheren administrativen Aufwand. Wie erwähnt, muss die Abgrenzung zwischen obligatorisch und nachobligatorisch abgeklärt und geprüft werden. Dieser Aufwand fällt immer auf die Arbeitgeber zurück: Zum Teil leisten sie ihn selber, zum Teil müssen sie ihn bezahlen, weil sie ja sämtliche Kosten, welche bei der Familienausgleichskasse anfallen, auch übernehmen müssen, und letztlich zahlen sie auch für die ausbezahlten zusätzlichen Beiträge. Deshalb unterstützen wir Grünliberalen die Fassung des Bundesrates mit Grenzalter 15 und somit den Einzelantrag Aeschi Thomas.

Als drittes Element wird die Revision zum Anlass genommen, eine gesetzliche Grundlage für die Finanzhilfen an Familienorganisationen zu schaffen. Mit diesen unterstützt der Bund seit rund siebenzig Jahren gesamtschweizerische oder sprachregional tätige Familienorganisationen. Bis jetzt erfolgte die Unterstützung direkt auf Basis der Bundesverfassung, neu soll – aus rechtsstaatlicher Sicht richtig – die Schaffung einer expliziten Gesetzesgrundlage erfolgen.

Die finanziellen Auswirkungen der Lückenschliessung bei den arbeitslosen Müttern, die eine Mutterschaftsentschädigung beziehen, sind marginal. Die Neuregelung bei den Ausbildungszulagen mit Alter 15 hat jährliche Mehrausgaben von rund 16 Millionen Franken zur Folge. Bei den Finanzhilfen an Familienorganisationen fallen keine Mehrkosten an.

Wir als grünliberale Fraktion treten ein, folgen der Mehrheit und unterstützen, wie ausgeführt, den Einzelantrag Aeschi Thomas.

Graf Maya (G, BL): Die grüne Fraktion beantragt Ihnen Eintreten auf die Revision des Familienzulagengesetzes und Zustimmung zu den drei wichtigen Anpassungen, die der Bundesrat beantragt und die auch die vorberatende Kommission, die SGK, bestätigt hat.

Das Familienzulagengesetz ist seit 2009 in Kraft und unterstützt mit Kinderzulagen und Ausbildungszulagen Familien und Alleinerziehende. Es ist ein wichtiges sozialpolitisches Instrument für die Stärkung und Unterstützung unserer Familien in der Schweiz. "Ein Kind, eine Zulage" muss dabei immer das Ziel sein, dafür setzen wir Grünen uns schon lange ein.

Anspruchsberechtigt sind heute Arbeitnehmende, Selbstständigerwerbende sowie Nichterwerbstätige mit bescheidenem Einkommen. Für selbstständige Landwirte und Landwirtinnen und deren Arbeitnehmende besteht sogar seit 1953 ein spezielles Bundesgesetz über Familienzulagen in der Landwirtschaft.

Keinen Anspruch auf Familienzulagen haben aber heute arbeitslose alleinerziehende Mütter, solange sie Mutterschaftsentschädigung der Erwerbsersatzordnung beziehen. Das ist eine Lücke in diesem wichtigen Gesetz zur Unterstützung von Familien und ihren Kindern. Mit der vorliegenden Revision soll diese Lücke nun geschlossen werden, und auch arbeitslose alleinerziehende Mütter sollen Anspruch auf Familienzulagen erhalten.

Als zweite wichtige Anpassung sollen Ausbildungszulagen ab Beginn der nachobligatorischen Ausbildung möglich sein. Nach geltendem Recht erhalten Eltern Ausbildungszulagen, sobald ihre Kinder das 16. Altersjahr vollendet haben. Viele Kinder beginnen aber heute ihre Berufslehre oder weiterführende Schulen, also die nachobligatorische Ausbildung, bereits früher. Daher beantragt der Bundesrat, dass neu der Anspruch auf Ausbildungszulagen bereits ab dem vollendeten 15. Altersjahr besteht. Die Mehrheit der SGK stellt nun aber fest, dass heute der Schuleintritt auch früher erfolgt oder Kinder eine Klasse überspringen und es somit Kinder gibt, die bereits vor ihrem vollendeten 15. Altersjahr eine Berufslehre machen oder eine weiterführende Schule



besuchen. Daher schlägt sie vor, dass neu der Anspruch auf Ausbildungszulagen bereits ab dem vollendeten 14. Altersjahr besteht. Die grüne Fraktion unterstützt hier den Antrag der Mehrheit der SGK und lehnt den Einzelantrag Aeschi Thomas ab.

Die Minderheit Feri Yvonne schlägt im selben Artikel vor, die Dauer des möglichen Bezugs von Ausbildungszulagen von heute bis zum vollendeten 25. Altersjahr

AB 2019 N 426 / BO 2019 N 426

neu bis zum vollendeten 29. Altersjahr zu erhöhen. Viele junge Menschen befinden sich in der heutigen Zeit auch nach dem 25. Altersjahr noch in der Erstausbildung. Daher ist dies eine zeitgemässe und wichtige Anpassung. Bitte bedenken Sie bei diesen Entscheiden, dass die Zulage nur dann beansprucht wird, wenn eben auch eine Ausbildung absolviert und belegt wird und nicht einfach generell bis zum vollendeten 29. Altersjahr. Die Grünen unterstützen daher die Minderheit Feri Yvonne.

Die dritte vorgeschlagene Änderung im Familienzulagengesetz betrifft die Finanzhilfen an Familienorganisationen. Hier will der Bundesrat ganz zu Recht die gesetzlichen Grundlagen für diese wichtigen Finanzhilfen schaffen, die Organisationen, die in den Förderbereichen "Begleitung, Bildung und Beratung von Familien" sowie "Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit" tätig sind, unterstützen. Die grüne Fraktion unterstützt hier die Minderheit Feri Yvonne, die die Kann-Formulierung zur Gewährung von Finanzhilfen verbindlicher formulieren will.

Die grüne Fraktion beantragt Ihnen also, diesen wichtigen Anpassungen im Familienzulagengesetz und den Anträgen der Minderheit Feri Yvonne zum Wohl der Familien und ihrer Kinder in der Schweiz zuzustimmen.

Berset Alain, conseiller fédéral: Nous sommes saisis ce matin de la modification de la loi fédérale sur les allocations familiales. Cette loi est entrée en vigueur le premier janvier 2009, il y a donc maintenant une dizaine d'années, et il paraît approprié, après ces dix années, de pouvoir lui apporter quelques améliorations. Cette loi – il faut le rappeler – est un pilier, un élément extrêmement important de la redistribution horizontale en faveur des familles, prévoyant notamment l'objectif de compenser, partiellement du moins, la charge financière représentée par un ou plusieurs enfants.

Ces dernières années, des discussions ont eu lieu sur des points divers, des problèmes qui ont pu être relevés, des situations particulières dans lesquelles on s'est rendu compte que la loi ne s'appliquait pas à tout ce que nous souhaitons qu'elle s'applique. C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral vous a proposé de la modifier en y apportant quelques retouches particulières qui sont en discussion ce matin.

Le premier point concerne – et cela a été rappelé dans le débat qui vient de se dérouler – les allocations de formation. La loi prévoit effectivement deux types de prestations: l'allocation pour enfant, qui va de la naissance jusqu'à l'âge de 16 ans, et ensuite l'allocation de formation pour les jeunes entre 16 et 25 ans pour autant qu'ils suivent une formation. Le montant de la seconde allocation est plus élevé que celui de la première. Actuellement, la loi prévoit que les enfants qui commencent une formation postobligatoire alors qu'ils n'ont pas encore atteint l'âge de 16 ans n'ont pas droit à une allocation de formation. Nous vous proposons donc, par cette révision, de mettre fin à une incohérence du système actuel, sachant que, précisément, les parents doivent généralement supporter des frais plus importants lorsque leur enfant suit une formation postobligatoire. Il paraît donc approprié, dès le moment où une formation est commencée avant l'âge de 16 ans, que le droit à l'allocation de formation s'ouvre également avant l'âge de 16 ans.

C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral a proposé de l'abaisser à 15 ans. C'est une révision d'autant plus justifiée avec Harmos, puisque avec l'harmonisation de la date limite pour la scolarisation, les élèves sont maintenant plus jeunes de quelques mois à leur entrée à l'école que ce n'était le cas auparavant. De manière tout à fait logique, ils commencent également une formation postobligatoire plus tôt.

Nous proposons par contre, et ce sera l'occasion d'en débattre ultérieurement, de ne pas abaisser l'âge à partir duquel des allocations de formation sont octroyées à des personnes âgées de moins de 15 ans, parce que ce sont des cas qui sont très rares en Suisse et qui concernent essentiellement des pays membres de l'Union européenne et de l'Association européenne de libre-échange, donc cela constituerait une exportation d'allocations, ce qui ne nous semble pas nécessaire. Nous devons, aujourd'hui, faire ce pas consistant à faire passer l'âge minimal de 16 à 15 ans, mais il n'est pas nécessaire de fixer un âge inférieur. En proposant cela, le Conseil fédéral reprend une demande qui a été formulée par le Parlement.

Le deuxième point est également une réponse à une intervention déposée et acceptée par le Parlement, à savoir la motion Seydoux 13.3650, "Universalité des allocations familiales. Aussi pour les mères bénéficiaires d'APG maternité durant leur droit au chômage". Cela concerne la situation des mères au chômage qui élèvent seules leurs enfants. Je ne veux pas entrer dans les détails, mais il peut arriver, dans certains cas, qu'il n'y



ait pas du tout d'allocations familiales pour un enfant. Cela concerne des cas particuliers, ce qui ne nous paraît pas adéquat. Nous proposons de remédier à ce problème en modifiant la loi à son article 19 alinéa 1er de sorte que, durant la période où elles touchent l'allocation de maternité, les mères concernées se voient octroyer un droit aux allocations familiales en tant que personnes sans activité lucrative. Il s'agit ici de mettre en oeuvre une motion qui nous a été transmise par le Parlement.

Le dernier point concerne les aides financières aux organisations familiales. Ce sont des aides financières qui sont actuellement versées. C'est un instrument qui a une assez longue histoire, puisque ces aides sont versées depuis 1949 et sont aujourd'hui fondées directement sur l'article 116 alinéa 1 de la Constitution fédérale. Il nous semble que la révision de la loi doit également être l'occasion de nous doter d'une base légale plus claire, plus forte. Cette base légale ne doit certes pas être plus forte que ce qui figure dans la Constitution, mais elle est appelée à concrétiser la disposition constitutionnelle. La création d'une base légale – et non pas constitutionnelle – s'impose, et c'est la raison pour laquelle nous avons inséré cette disposition dans le projet. Le projet a été bien reçu en consultation. Il a notamment bénéficié d'un accueil favorable de 22 cantons.

Le projet a quelques conséquences financières, mais elles ne sont pas très importantes au regard du volume global des allocations familiales. Le versement d'allocations de formation dès 15 ans, par exemple, engendrera une augmentation des dépenses d'environ 16 millions de francs par an, ce qui représente à peine 3 pour mille des dépenses totales des allocations familiales, lesquelles se montent à environ 5,8 milliards de francs par année. L'octroi d'allocations familiales aux mères qui sont au chômage entraîne quant à lui un coût supplémentaire global par an qui peut être estimé à environ 100 000 francs. Ce sont des montants qui sont vraiment très peu importants, à la charge des cantons uniquement.

Je vous invite à entrer en matière sur ce projet et à soutenir les propositions du Conseil fédéral.

Gutjahr Diana (V, TG): Geschätzter Herr Bundesrat, Sie haben es ausgeführt: Sie unterstützen die Senkung der Altersgrenze vom vollendeten 15. auf das vollendete 14. Altersjahr nicht. Können Sie ausführen, wie hoch die Mehrkosten sind, wenn man die Altersgrenze für einen möglichen Bezug der Ausbildungszulage vom vollendeten 15. auf das vollendete 14. Altersjahr senkt, und wie viele Prozent davon dann ins Ausland exportiert werden?

Berset Alain, conseiller fédéral: Je vous remercie pour votre question. Je vais essayer d'y répondre. Effectivement, le Conseil fédéral a proposé d'abaisser l'âge de 16 à 15 ans, mais de ne pas aller en dessous, avec le soutien de la proposition individuelle Aeschi Thomas. J'anticipe un peu, parce que, en réalité, cette question sera traitée plus tard. Nous avons fait une estimation des coûts supplémentaires qui permet de montrer que, par l'abaissement de l'âge à 14 ans, ils devraient se situer au maximum à 4 millions de francs par année pour les allocations de formation supplémentaires. L'essentiel serait exporté vers les Etats de l'Union européenne et de l'AELE; c'est pour l'essentiel une exportation de charges. Elles ne concernent pas, pour l'essentiel, des jeunes suivant une formation postobligatoire en Suisse, puisque les cas de jeunes qui commencent une formation avant l'âge de 15 ans existent dans notre pays, mais qu'ils sont très rares.

Roduit Benjamin (C, VS), pour la commission: Vous l'avez entendu, ce projet, sur le fond, réunit un très large consensus.

Je rappelle que le système des allocations familiales, contrairement à ce qui se passe dans d'autres assurances sociales,

AB 2019 N 427 / BO 2019 N 427

s'appuie sur des finances saines: 6,058 milliards de francs de recettes pour 5,946 milliards de dépenses en 2016, soit un solde positif de 112 millions de francs. Or, vous le savez, il peut être amélioré par la révision proposée, sans grandes conséquences financières et, surtout, sans qu'il soit nécessaire d'augmenter le taux de cotisation des employeurs, y compris avec la variante 14 ans. Et c'est sur ce point que j'aimerais insister une nouvelle fois.

Le but de cette révision est de mettre fin à des situations particulièrement injustes; par conséquent, la discussion concernant la limite inférieure à 15 ou à 14 ans est très significative. Veut-on réellement mettre fin à ces exceptions, bien plus nombreuses qu'annoncées? Pourquoi renvoyer aux cantons concernés – entre autres ceux de Zurich, de Zoug, de Vaud, du Valais, d'Appenzell Rhodes-Extérieures – la responsabilité de les régler par des allocations plus généreuses? En ce qui concerne les allocations versées à l'étranger, le travail des offices cantonaux AI n'est pas plus compliqué avec une limite fixée à 14 ans qu'avec une limite fixée à 15 ans: ce sont les mêmes données. Et, on l'a vu, et vous l'avez entendu de la bouche même de Monsieur le conseiller fédéral Berset, les coûts supplémentaires estimés par l'Office fédéral des assurances sociales sont



quasi insignifiants à l'échelle de la Suisse: 4 millions de francs supplémentaires qui partiraient à l'étranger. Et tout cela en jouant avec la définition de ce qu'est une formation postobligatoire puisque, je l'ai dit tout à l'heure, la jurisprudence est claire: selon le règlement sur l'assurance-vieillesse et survivants – qu'il faudrait alors modifier si on ne suivait pas cette disposition –, dès l'instant où un jeune, même durant la scolarité obligatoire, commence une formation qui mène à la maturité cantonale, il est considéré comme étant en formation postobligatoire. Alors veut-on léser les jeunes Suisses de 14 ans pour économiser 4 petits millions de francs d'allocations versées à l'étranger?

Enfin, n'ayons pas peur de donner aussi une base légale aux aides octroyées aux organisations qui, depuis septante ans, oeuvrent en faveur de cette institution si importante qu'est la famille.

Pour toutes ces raisons, la commission vous recommande d'adopter le projet dans son ensemble et, au cours de la discussion par article, de soutenir toutes ses propositions.

Feri Yvonne (S, AG), für die Kommission: Der Ihnen vorliegende Entwurf stiess in der Vernehmlassung auf einen sehr breiten Konsens. Das Familienbeihilfesystem basiert im Gegensatz zu anderen Sozialversicherungssystemen auf soliden Finanzen. Es kann durch die vorgeschlagene Revision und die Schaffung einer neuen Rechtsgrundlage für Familienorganisationen ohne grössere finanzielle Folgen und vor allem ohne die Notwendigkeit einer Erhöhung des Arbeitgeberbeitragssatzes verbessert werden.

Die beiden Punkte, die sich auf arbeitslose Mütter beziehen, die ihre Kinder allein erziehen, und auf das Alter, in welchem Familienbeihilfen gewährt werden, beenden ungerechte Situationen. In diesem Zusammenhang ist die Diskussion über die Untergrenze von 15 oder 14 Jahren von grosser Bedeutung. Wir haben es gehört, es gibt bereits Kantone, die dies von sich aus angepasst haben. Für die im Ausland bezahlten Leistungen ist die Arbeit der kantonalen Stellen bei einer Altersgrenze von 14 Jahren nicht komplizierter, als wenn die Altersgrenze bei 15 Jahren liegt. Wie wir auch gehört haben, sind die vom BSV dafür geschätzten Mehrkosten auf Schweizer Ebene fast unbedeutend. Ein Kind gilt als "in Ausbildung", wenn es eine anerkannte reguläre Ausbildung absolviert.

Schliesslich wollen wir nun endlich eine Rechtsgrundlage schaffen für die Unterstützung von Familienorganisationen, die seit siebzig Jahren wichtige Arbeiten leisten. Die Bedingungen sind sehr streng, denn sie müssen auf der Ebene des gesamten Landes oder einer Sprachregion tätig, von öffentlichem Nutzen, auf konfessioneller Ebene neutral und politisch unabhängig sein. Ebenso gibt es dann klar definierte Handlungsfelder.

Aus all diesen Gründen empfiehlt die Kommissionsmehrheit, die Anpassungen vorzunehmen.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen

L'entrée en matière est décidée sans opposition

Bundesgesetz über die Familienzulagen Loi fédérale sur les allocations familiales

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress; Ziff. I Einleitung, Titel, Ingress, Ersatz eines Ausdrucks; Art. 1 Abs. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule; ch. I introduction, titre, préambule, remplacement d'une expression; art. 1 al. 2

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 3 Abs. 1

Antrag der Mehrheit

...

b. ... des Monats, in dem es das 14. Altersjahr vollendet ...



Antrag der Minderheit

(Feri Yvonne, Carobbio Guscetti, Graf Maya, Gysi, Heim, Ruiz Rebecca, Schenker Silvia)

Gemäss Mehrheit, aber:

...

b. ... jedoch bis zum Ende des Monats, in dem es das 29. Altersjahr vollendet.

Antrag Aeschi Thomas

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Schriftliche Begründung

Nach den bisherigen Abklärungen ist davon auszugehen, dass die Senkung der Altersgrenze in der Schweiz kaum Auswirkungen hat. Weniger als rund 1 Prozent aller in der Schweiz lebenden Kinder würden von einer solchen Regel profitieren: Es würden also nur ganz wenige Eltern von einer grosszügigen Regelung profitieren, nämlich alle, die ihre Kinder eine Klasse überspringen liessen und damit vor Abschluss der regulären Schulzeit eine nachobligatorische Ausbildung beginnen. Anders sieht die Frage im grenzüberschreitenden Verhältnis aus: Familienzulagen müssen in den ganzen EU-/Efta-Raum exportiert werden. Und diese Länder kennen durchaus frühere Schuleintritte und somit Wechsel in die nachobligatorische Ausbildung. Durch eine Senkung auf 14 Jahre würden somit in erster Linie und zu einem grossen Teil alle im Ausland wohnenden Kinder bzw. deren Eltern profitieren. Es müssten relativ viele zusätzliche Ausbildungszulagen ins Ausland exportiert werden. Und gerade in diesem Alterssegment bestehen oft Unklarheiten bezüglich der Abgrenzung obligatorische/nachobligatorische Ausbildung. Eine Senkung der Altersgrenze auf 14 Jahre würde somit einerseits eine relativ grosse Zahl von zusätzlichen Ausbildungszulagen für Kinder im Ausland bedeuten und ausserdem einen deutlich erhöhten administrativen Aufwand seitens der Familienausgleichskassen und der Arbeitgeber, welche die Abgrenzung obligatorisch/nachobligatorisch abklären und prüfen müssen. Der administrative Mehraufwand betrifft also auch die Arbeitgeber, z. B. Beschaffen der Unterlagen. Die Arbeitgeber würden in dreifacher Hinsicht belastet: Die höheren Leistungen müssen durch die Arbeitgeber getragen werden. Dann fällt bei ihnen selbst administrativer Mehraufwand an und schliesslich noch bei den Familienausgleichskassen; dieser Aufwand muss letztlich auch wieder von den Arbeitgebern finanziert werden. Auf der anderen Seite würden nur sehr wenige Eltern mit Kindern in der Schweiz von einer Senkung auf 14 Jahre profitieren.

AB 2019 N 428 / BO 2019 N 428

Art. 3 al. 1

Proposition de la majorité

...

b. ... il atteint l'âge de 14 ans; si ...

Proposition de la minorité

(Feri Yvonne, Carobbio Guscetti, Graf Maya, Gysi, Heim, Ruiz Rebecca, Schenker Silvia)

...

b. ... il atteint l'âge de 29 ans.

Proposition Aeschi Thomas

Adhérer au projet du Conseil fédéral

La presidente (Carobbio Guscetti Marina, presidente): La proposta della minoranza Feri Yvonne sarà presentata dalla signora Gysi.

Gysi Barbara (S, SG): Sie haben es gehört, ich vertrete hier die Minderheit Feri Yvonne zu Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b. Vorhin haben wir über das Alter gesprochen, ab dem Ausbildungszulagen bezahlt werden sollen. Der Antrag der Minderheit Feri Yvonne betrifft das obere Ende des Altersbereichs. Heute ist es so, dass die Ausrichtung der Ausbildungszulage – und das wird in der Änderung des Gesetzes auch so beantragt – beim 25. Altersjahr endet. Die Minderheit Feri Yvonne fordert, dass das auf das 29. Altersjahr respektive das Ende des Monats erhöht wird, in dem jemand das 29. Altersjahr erreicht – dies aus folgenden Gründen:

Es ist klar, das betrifft die Erstausbildung. Viele sind mit 25 Jahren wahrscheinlich mit der Erstausbildung fertig. Es gibt aber immer wieder Situationen, in denen das eben nicht der Fall ist; einerseits, wenn Ausbildungen



länger dauern – und es gibt solche Studiengänge – und jemand über 25 hinaus ein Studium absolviert. Andererseits haben vielleicht Krankheitsgründe eine Ausbildung, die grundsätzlich kürzer gewesen wäre, verzögert. Wenn eine Ausbildung unterbrochen werden muss, kann das zur Folge haben, dass jemand über das 25. Altersjahr hinaus noch in der Erstausbildung steckt.

In diesen Fällen ist es, glauben wir, wirklich wichtig, dass die Ausbildungszulagen noch bezahlt werden können. Wichtig sind diese eben auch, weil unser Stipendienwesen nicht wahnsinnig grosszügig ist. Wenn das der Fall wäre, könnte man vielleicht auf diesen Antrag verzichten. Sie wissen aber, die Stipendien sind kantonale sehr unterschiedlich geregelt, sie sind sehr oft auch viel zu tief, um davon leben zu können. Die Eltern müssen die jungen Erwachsenen, die in der Ausbildung sind, unterstützen. Es ist daher richtig, dass die Ausbildungszulage über das 25. Altersjahr hinaus bis zum 29. ausgerichtet wird, sofern jemand, wie gesagt, noch in einer Erstausbildung ist.

Dieser Punkt wurde auch in der Vernehmlassung angesprochen. Dort wurde angeregt, vom 25. zum 29. Altersjahr zu gehen. Es werden nicht sehr, sehr viele Fälle sein, aber diejenigen, die es betrifft, werden sehr froh sein um diese zusätzliche Unterstützung in einer Phase der Ausbildung.

Ich bitte Sie darum, den Antrag der Minderheit Feri Yvonne zu unterstützen.

Piller Carrard Valérie (S, FR): Au nom du groupe socialiste, je vais défendre les propositions de la minorité Feri Yvonne à l'article 3 alinéa 1 lettre b et – pour être plus efficace – à l'article 21f.

À l'article 3 alinéa 1 lettre b, la version du Conseil fédéral prévoit que "l'allocation de formation est versée jusqu'à la fin de la formation de l'enfant, mais au plus tard jusqu'à la fin du mois au cours duquel il atteint l'âge de 25 ans". Nous soutiendrons la minorité Feri Yvonne qui propose une plus grande marge de manoeuvre par le versement de l'allocation de formation jusqu'à 29 ans. En effet, de plus en plus de jeunes n'ont pas fini leur formation professionnelle à 25 ans, que ce soient les études universitaires, que ce soit parfois l'apprentissage. Ils sont alors souvent nombreux à être encore à la charge de leurs parents. Les bourses d'études ne leur permettent pas toujours de subvenir entièrement à leurs besoins et ils sont par conséquent toujours dépendant du soutien financier de leurs parents.

Selon les derniers chiffres de l'Office fédéral de la statistique, 24 pour cent des étudiants entre 26 et 30 ans déclarent rencontrer de grosses, voire de très grosses, difficultés financières contre 9 pour cent pour les moins de 20 ans et 15 pour cent pour les 20–25 ans. Ce n'est pas simple d'exercer une activité lucrative parallèlement aux études, et on sait que cela rallonge considérablement les études. La conséquence de tout cela, c'est que 21 pour cent des étudiants sont endettés, soit un cinquième d'entre eux, ce qui est énorme. L'élévation à 29 ans de l'âge permettant de recevoir une allocation de formation permettrait aussi de compenser en partie les lacunes du système suisse des bourses d'études, système qui est de plus mis à mal par les efforts d'économies des cantons qui rabotent toujours les crédits alloués à ce soutien financier.

Au nom du groupe socialiste, je vous demande de soutenir la minorité Feri Yvonne à l'article 3 alinéa 1 lettre b.

Au chapitre 3b, "Aides financières allouées aux organisations familiales", le Conseil fédéral utilise à l'article 21f la formulation potestative: "Dans la limite des crédits accordés, la Confédération peut octroyer aux organisations familiales des aides financières pour soutenir leurs activités en faveur des familles". La minorité Feri Yvonne préfère une formulation contraignante et propose de remplacer "peut octroyer" par "octroie". L'argument principal est que les familles méritent davantage de soutien de la part de la Confédération, car la protection des enfants et des jeunes est inscrite à différents endroits de la Constitution fédérale et qu'une bonne politique familiale est dans l'intérêt de tout le monde.

Les organisations privées doivent être reconnues pour les nombreuses tâches qu'elles assument, notamment en ce qui concerne le lien entre la Confédération et les cantons, en relayant auprès de la Confédération les informations récoltées sur les aspirations et les besoins locaux. Grâce à la forme contraignante utilisée à l'article 21f, les organisations familiales bénéficieront d'une sécurité de planification. Pour mémoire, ce ne sont pas des sommes énormes qui sont en jeu: deux millions de francs pour l'année 2018. De plus, le Conseil fédéral et le Parlement resteront maîtres du processus budgétaire; le Parlement continuera à décider du montant du crédit chaque année.

Je rappelle aussi que ces aides financières ne peuvent être octroyées qu'à des organisations familiales d'utilité publique, neutres sur le plan confessionnel et politiquement indépendantes. Il nous semble juste de créer une base juridique dans un chapitre distinct de la loi pour l'octroi d'une aide financière aux organisations familiales. Cela concerne actuellement des organisations faïtières, telles que Pro Familia Suisse – qui compte quelque 40 organisations membres –, l'Association suisse pour la protection de l'enfance, la Fondation suisse du Service social international, l'association Pro Enfance et l'association A:primo. Toutes remplissent des tâches de coor-



dination, d'orientation, de soutien et d'information vis-à-vis de leurs membres et de l'extérieur, et font un travail remarquable.

Par conséquent, je vous invite également à soutenir la proposition de la minorité Feri Yvonne à l'article 21f.

Berset Alain, conseiller fédéral: Je vais m'exprimer aussi bien sur ce que le projet du Conseil fédéral prévoit pour le début de la période donnant droit aux allocations de formation – le Conseil fédéral souhaite que la limite soit fixée à l'âge de 15 ans, selon sa propre proposition – que sur la limite qu'il prévoit pour la fin, qui peut être fixée à 25 ans comme aujourd'hui, et non pas à 29. Je vous inviterai, sur ce point aussi, à suivre le projet du Conseil fédéral.

Je commence donc avec l'âge à partir duquel il est possible de bénéficier d'une allocation de formation. Nous avons dû constater – je le disais tout à l'heure – que, en vertu du concordat Harmos, qui fixe obligatoirement au 31 juillet la date limite pour la scolarisation dans les quinze cantons concordataires, les élèves ont entre 15 ans et un mois et 16 ans et un mois au moment où ils commencent une formation postobligatoire. Et même dans les cantons qui n'ont pas

AB 2019 N 429 / BO 2019 N 429

adhéré à Harmos, de nombreux jeunes entament une formation postobligatoire en fait avant l'âge de 16 ans. C'est la raison pour laquelle, tenant compte de cette situation, le Conseil fédéral propose d'abaisser l'âge limite de 16 à 15 ans. Nous avons besoin d'une limite pour des questions d'égalité de traitement, ainsi que pour des questions d'exportation d'allocations et de liens avec l'étranger.

Que se passerait-il si l'idée était de fixer la limite à 14 ans? Le Conseil fédéral y est défavorable pour les raisons suivantes. Tout d'abord, cela ne concernerait que 1 pour cent des enfants: 99 pour cent des jeunes qui atteignent cet âge ne commencent pas de formation postobligatoire avant l'âge de 15 ans. C'est le premier élément. Ensuite, effectivement, cette situation est en revanche assez courante dans les pays qui nous entourent, et si l'abaissement de l'âge limite de 15 à 14 ans représenterait donc peu de choses pour la Suisse – il s'agirait de montants négligeables, ce n'est pas cela qui coûterait cher au système d'allocations –, ce seraient par contre 4 millions de francs environ – ce qui n'est pas très élevé non plus, mais cela compte quand même – qui devraient être exportés vers les pays situés aux alentours de la Suisse et vers les pays dans lesquels l'exportation des allocations de formation est possible. J'aimerais donc vous inviter à fixer l'âge à 15 ans, comme le prévoit le Conseil fédéral.

S'agissant de la proposition de la minorité Feri Yvonne d'élever l'âge maximum à 29 ans, il nous semble tout d'abord que l'âge de 25 ans est bien coordonné avec le droit suisse des assurances sociales en général. C'est un âge qui est connu dans le droit des assurances sociales. La limite de 25 ans qui est en vigueur en Suisse est l'une des limites les plus élevées de l'espace UE/AELE. On ne peut donc pas dire que nous sommes particulièrement peu généreux, au contraire. Et il faut être conscient du fait que cela aurait comme conséquence des coûts supplémentaires importants.

Dans un rapport publié le 15 février 2017, il a été estimé qu'un relèvement de la limite de 25 à 29 ans générerait des coûts supplémentaires de 185 millions de francs par an, coûts qui seraient supportés principalement par les employeurs et les indépendants, alors que nous avons, pour les jeunes concernés, déjà la possibilité – là où il y a des besoins en termes de ressources – de passer par d'autres systèmes que par celui des allocations de formation, qui est très général. Je pense notamment au système de bourses de soutien liées aux ressources. J'aimerais donc vous inviter, avec cette argumentation, à suivre sur toute la ligne le projet du Conseil fédéral.

Feri Yvonne (S, AG), für die Kommission: Da der Antrag Aeschi Thomas vorliegt, informiere ich Sie kurz über die Haltung der Kommission zur betreffenden Bestimmung. Die Kommission setzt in ihrer Mehrheit auf den Antrag Feri Yvonne, die untere Altersgrenze für Kinderzulagen von 15 auf 14 Jahre zu senken. Damit erhöht sich die Flexibilität für die Auszahlung. Es handelt sich vermutlich nur um wenige Betroffene, wie wir das jetzt bereits gehört haben. Das Abstimmungsresultat war wie folgt: Der Antrag Feri Yvonne, die Altersgrenze auf 14 Jahre zu senken, wurde in Gegenüberstellung zum Entwurf des Bundesrates mit 16 zu 8 Stimmen bei 1 Enthaltung angenommen.

Dann komme ich noch kurz zum Antrag der Minderheit Feri Yvonne, die Altersobergrenze für Ausbildungszulagen von heute 25 auf 29 Jahre zu setzen, welcher von Frau Gysi vorgestellt wurde. Der Minderheitsantrag wurde damit begründet, dass heute ein Studium auch über das Alter von 25 Jahren hinausgehen kann und das Stipendienwesen nicht in der ganzen Schweiz gleich gut greift. Die Mehrheit wollte dieses Ansinnen nicht unterstützen, ohne aber ausführlich darüber zu diskutieren. Das Abstimmungsresultat war dann wie folgt: Für den Entwurf des Bundesrates waren 18 Stimmen, für den Antrag Feri Yvonne 7 Stimmen, dies bei 0 Enthaltungen.



Ich bitte Sie deshalb im Namen der Kommission, der Mehrheit zu folgen und den Minderheitsantrag abzulehnen.

Roduit Benjamin (C, VS), pour la commission: En ce qui concerne l'article 3 alinéa 1, la commission a souhaité abaisser la limite inférieure de 16 à 14 ans, par 16 voix contre 8 et 1 abstention. Par conséquent, la commission refuse de suivre l'avis du Conseil fédéral en la matière.

En ce qui concerne la limite supérieure, la commission a décidé, par 18 voix contre 7, de rejeter l'augmentation de la limite à 29 ans. En cela, elle s'oppose à la minorité Feri Yvonne.

Nous vous prions de suivre les recommandations de la commission.

La presidente (Carobbio Guscetti Marina, presidente): Possiamo passare alla votazione. In una prima votazione chiariamo la questione dell'età in cui inizia il diritto all'assegno di formazione. La maggioranza e la minoranza Feri Yvonne propongono 14 anni, il Consiglio federale e il signor Aeschi Thomas 15 anni. Contrapporrò quindi la proposta della maggioranza e della minoranza Feri Yvonne alla proposta individuale Aeschi Thomas.

In una seconda votazione chiariamo la questione della durata del diritto all'assegno di formazione. La maggioranza e il Consiglio federale propongo di pagarlo al più tardi fino all'età di 25 anni. La minoranza Feri Yvonne propone l'età di 29 anni. Contrapporrò quindi la proposta della maggioranza alla proposta della minoranza Feri Yvonne.

Beginn der Ausrichtung der Zulage
Début de l'octroi de l'allocation

Abstimmung – Vote
(namentlich – nominatif; 18.091/18480)
Für den Antrag Aeschi Thomas ... 118 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit ... 68 Stimmen
(0 Enthaltungen)

Ende der Ausrichtung der Zulage
Fin de l'octroi de l'allocation

Abstimmung – Vote
(namentlich – nominatif; 18.091/18481)
Für den Antrag der Mehrheit ... 134 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit ... 53 Stimmen
(0 Enthaltungen)

Art. 19 Abs. 1ter; Gliederungstitel vor Art. 21f
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 19 al. 1ter; titre précédant l'art. 21f
Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 21f
Antrag der Mehrheit
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag der Minderheit
(Feri Yvonne, Carobbio Guscetti, Graf Maya, Gysi, Heim, Ruiz Rebecca, Schenker Silvia)
Der Bund gewährt Familienorganisationen im Rahmen der bewilligten Kredite Finanzhilfen für ihre Tätigkeiten zur Förderung von Familien in den folgenden Bereichen:
...

**Art. 21f***Proposition de la majorité*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition de la minorité

(Feri Yvonne, Carobbio Guscetti, Graf Maya, Gysi, Heim, Ruiz Rebecca, Schenker Silvia)

... la Confédération octroie aux organisations familiales ...

AB 2019 N 430 / BO 2019 N 430

Gysi Barbara (S, SG): Bei dieser Minderheit geht es um die Verbindlichkeit der Formulierung, nach der der Bund Familienorganisationen Finanzhilfen gewähren kann. Der Bundesrat schlägt lediglich eine Kann-Formulierung vor, die Minderheit Feri Yvonne verlangt hier eine verbindliche Formulierung, also: "Der Bund gewährt Familienorganisationen im Rahmen der bewilligten Kredite Finanzhilfen für ihre Tätigkeiten zur Förderung von Familien in den folgenden Bereichen: a. Begleitung und Beratung von Familien sowie Elternbildung; b. Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung."

Wir sind klar der Meinung, dass es hier eine verbindlichere Formulierung sein soll, denn das ist unseres Erachtens ein Pflichtprogramm. Die Konkretisierung der Verpflichtung, dass der Bund Finanzhilfen gewährt, ist notwendig. Im Übrigen tut er das schon lange. Wir haben jedes Jahr einen Kredit im Voranschlag; in diesem Jahr sind es 1,979 Millionen Franken, die fünf verschiedenen Familienorganisationen gewährt werden.

Wir sind auch klar der Meinung, dass es nicht nur fünf Familienorganisationen sein sollen. Das muss aber nicht auf Gesetzesebene geregelt sein, denn es gibt immer wieder neue Organisationen, die dazukommen und sehr wichtige Aufgaben auf nationaler Ebene übernehmen. Eine solche wurde auch von der Kommissionssprecherin erwähnt, nämlich Aprimo im Bereich der Frühförderung. Aber es gibt auch andere, z. B. das Netzwerk Kinderbetreuung, die heute keine Fördermittel bekommen, obwohl sie eine sehr wichtige Aufgabe erfüllen. Die Kommissionssprecherin hat auch die übrigen Organisationen genannt, die heute in den Genuss von Finanzhilfen kommen.

Wir sind klar der Meinung, dass es eine zwingende Formulierung braucht in dem Sinne, dass der Bund diese Finanzhilfen eben auch gewähren muss und nicht nur kann. Es ist wichtig, dass der Bund seine Verantwortung wahrnimmt. Auch wenn es gesamthaft kein riesiger Betrag ist – wenn man sich das Bundesbudget anschaut –, so ist er aber für die Organisationen selber sehr, sehr wichtig. Es geht darum, dass der Bund die Verantwortung wahrnimmt und dass er die Familienpolitik, die Familienorganisationen unterstützt. Das ist ein sehr wichtiger Punkt. Wir sprechen hier im Rat oft über die Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie: Das kommt nicht von selbst! Da braucht es eben Fachorganisationen, die auf nationaler Ebene organisiert sind, die diese Beratungen machen und die mit kantonal vernetzten Organisationen in Kontakt sind. Sie alle wissen, dass diese Tätigkeit zu einem grossen Teil über Spendengelder und Eigenmittel finanziert wird; aber es braucht auch Mittel des Bundes. Das ist absolut wichtig und notwendig.

Darum wollen wir eine verpflichtende Formulierung im Gesetz und nicht nur eine Kann-Formulierung. Der Bund muss sich dann eben verpflichtend in die Finanzierung hineingeben. Mit einer Kann-Formulierung ist das Parlament frei, diesen Kredit immer wieder zusammenzustreichen, und das wollen wir nicht. Mit der verpflichtenden Formulierung können auch neue Bedürfnisse oder die Weiterentwicklung der Arbeit aufgenommen werden. Es gibt immer wieder Themen, die vielleicht nicht genügend abgedeckt sind, und auch hier ist die verbindliche Formulierung im Gesetz sicher hilfreicher. Mit ihr läge eine genügende Grundlage vor, um entsprechende Fachorganisationen zu unterstützen.

In diesem Sinne bitte ich Sie, den Antrag der Minderheit Feri Yvonne anzunehmen. Wir wollen eine klare Politik zugunsten der Familien, der Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie der Elternbildung. Der Minderheitsantrag mit seiner klaren Formulierung ist hier der bessere Weg.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 18.091/18482)

Für den Antrag der Mehrheit ... 130 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 49 Stimmen

(0 Enthaltungen)

Art. 21g-21i; 27 Abs. 2; Ziff. II*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates



Art. 21g-21i; 27 al. 2; ch. II

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

(namentlich – nominatif; 18.091/18483)

Für Annahme des Entwurfes ... 179 Stimmen

(Einstimmigkeit)

(0 Enthaltungen)

Abschreibung – Classement

Antrag des Bundesrates

Abschreiben der parlamentarischen Vorstösse

gemäss Brief an die eidgenössischen Räte

Proposition du Conseil fédéral

Classer les interventions parlementaires

selon lettre aux Chambres fédérales

Angenommen – Adopté