



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage Jean-Daniel Wicht

2016-CE-112

Familienausgleichskassen: Wie steht es mit der Konkurrenz des Staates?

I. Anfrage

Im Kanton Freiburg gibt es nur drei AHV-Kassen, jedoch über 30 Familienausgleichskassen. Mehrere dieser Kassen sind an Berufsverbände gebunden, die Leistung wird jeweils den Mitgliedern angeboten. Jedes Unternehmen kann der Mehrheit der auf dem Kantonsgebiet aktiven Kassen beitreten, auch der Kantonalen Ausgleichskasse. Letztere ist die grösste des Kantons und bietet einen Beitragssatz an, der unter dem Durchschnitt liegt, dies, obwohl sie jedes Jahr ein Defizit aufweist. Dadurch macht sie den privaten Kassen Konkurrenz, sodass diese regelmässig zusehen müssen, wie sich ihre Mitglieder von ihnen abwenden und sich der Kantonalen Ausgleichskasse anschliessen.

Diese besondere Situation veranlasst mich dazu, dem Staatsrat die folgenden Fragen zu stellen. Ich danke ihm jetzt schon für seine Antworten.

1. Erachtet der Staatsrat diese Konkurrenz des Kantons gegenüber den Familienausgleichskassen als gerechtfertigt?
2. Ist eines der Ziele, die Anzahl der Kassen zu reduzieren?
3. Hat der tiefe Beitragssatz zum Ziel, die grossen Reserven der Kantonalen Ausgleichskasse zu reduzieren?
4. Könnte der Staatsrat die Mittel dieses Fonds nicht dazu benutzen, um zum Beispiel die Schaffung von Plätzen in Betreuungsstrukturen für Kleinkinder zu fördern?

12. Mai 2016

II. Antwort des Staatsrats

1. Einleitung

Einleitend möchte der Staatsrat das Verhältnis des Staates zu den Ausgleichskassen bzw. zur AHV- und Familienzulagengesetzgebung näher erläutern.

a) AHV- Gesetzgebung

Seit der Einführung der AHV ist diese dezentral organisiert. Verschiedene Ausgleichskassen sind damit beauftragt, bei ihren Mitgliedern Beiträge zu erheben und diese an die Zentrale in Genf weiterzuleiten. Im Gegenzug überweist die Zentrale den Ausgleichskassen die Mittel, um monatlich

die Renten auszubezahlen. Zurzeit sind 50 berufliche; 26 kantonale und 2 Ausgleichskassen des Bundes aktiv. Die beruflichen Ausgleichskassen und die Ausgleichskassen des Bundes können auf dem ganzen Territorium der Schweiz für die Mitglieder ihrer Gründerverbände tätig sein, während die kantonalen Ausgleichskassen einzig auf dem jeweiligen Kantonsgebiet aktiv sind. Die Aufgabe der kantonalen Ausgleichskassen besteht darin, sämtliche beitragspflichtigen Betriebe und Personen anzuschliessen, welche nicht einer anderen Ausgleichskasse angeschlossen sind. Im Gegensatz zu den beruflichen Ausgleichskassen können die kantonalen Ausgleichskassen keine beitragspflichtigen Betriebe oder Personen ausschliessen.

Von den beitragspflichtigen Betrieben und Personen des Kantons Freiburg waren am 1. Januar 2016 40 406 der Kantonalen Ausgleichskasse und 18 515 einer beruflichen oder einer Ausgleichskasse des Bundes angeschlossen.

Finanziert werden die Ausgleichskassen durch Verwaltungskostenbeiträge, welche sie prozentual auf die AHV-Beiträge erheben. Gewisse Tätigkeiten wie zum Beispiel Einleitungen von Betreibungen oder haftungsrechtliche Verfahren werden teilweise durch den AHV-Fonds entschädigt. Es fliessen aber keine direkten Gelder der öffentlichen Hand zu den AHV-Ausgleichskassen, um deren Verwaltung im Bereich der AHV zu finanzieren.

Neben den kantonalen und den beiden eidgenössischen Ausgleichskassen waren im Jahre 2014 (letzte verfügbare Statistik) 48 berufliche Ausgleichskassen auf dem Gebiet des Kantons Freiburg aktiv.

b) Familienzulagengesetzgebung

Die Familienausgleichskassen sind ähnlich wie klassische Versicherungen organisiert, d. h., die Leistungen (Familienzulagen) werden mit den Beiträgen der Mitglieder finanziert. Im Gegensatz zu der AHV gibt es bei den Familienzulagen keine gemeinsame Zentrale, sondern jede Ausgleichskasse funktioniert als eigenes geschlossenes System. D. h., die einkassierten Beiträge einer Kasse dienen dazu, die Familienzulagen für ihre jeweiligen Mitglieder zu bezahlen. Jeder Kanton ist verpflichtet, eine kantonale Ausgleichskasse für Familienzulagen einzurichten, welche die Funktion einer Auffangkasse hat, d. h. sämtliche Beitragspflichtigen, welche nicht einer anderen Ausgleichskasse angeschlossen sind, müssen sich der Kantonalen Ausgleichskasse anschliessen.

Das eidgenössische Familienzulagengesetz erlaubt es den Kantonen, Lastenausgleichssysteme für verbindlich zu erklären. Dies hat der Kanton Freiburg seit den Fünfzigerjahren gemacht. Das System des Lastenausgleichs des Kantons Freiburg ist im Ausführungsreglement zum Gesetz vom 26. September 1990 über die Familienzulagen (SGF 836.11) geregelt. Vereinfacht gesagt, werden die Kassen, welche bei einem festgelegten Referenzsatz (0,1 % höher als der Durchschnittsbeitragsatz) ein Defizit machen, von denjenigen Kassen unterstützt, welche einen Gewinn machen. Das Freiburger System bietet mit der Erhöhung um 0,1 % des Durchschnittssatzes somit nicht einen 100 %-igen Lastenausgleich, sondern erlaubt es noch, eine gewisse marktwirtschaftliche Komponente beizubehalten. D. h., innerhalb einer politisch gewollten Bandbreite wird es günstigere und teurere Familienausgleichskassen geben.

Die Summe, welche in den Lastenausgleich fliesst, ist jedes Jahr anders, aber lag in den letzten Jahren in der Regel zwischen 2 und 3 Millionen. Von dieser Summe stammte in den letzten Jahren zwischen der Hälfte und zwei Dritteln von der Kantonalen Ausgleichskasse. Die Kantonale Ausgleichskasse ist somit überdurchschnittlich leistungsfähig und günstiger als der Durchschnitt der anderen Kassen.

Anders als bei der AHV unterstehen die Familienausgleichskassen in organisatorischer Hinsicht der Aufsicht der Kantone. Die Kantone prüfen insbesondere die Revisionsberichte der einzelnen Familienausgleichskassen und die Einhaltung der Finanzierungsvorschriften. Zurzeit sind im Kanton Freiburg 53 Familienausgleichskassen registriert. Diese Kassen erheben ihre Beiträge auf einer gesamten Lohnsumme von rund 8,3 Milliarden Franken pro Jahr. Auf die Kantonale Ausgleichskasse entfallen rund 3,5. Milliarden Franken.

Wie bei der AHV unterstehen die kantonalen und die privaten Familienausgleichskassen den gleichen Regeln, mit der Ausnahme, dass die kantonalen Kassen verpflichtet sind, sämtliche beitragspflichtigen Mitglieder aufzunehmen, während die privaten Kassen Mitglieder ausschliessen oder ablehnen können. In fachlicher Hinsicht hat das Bundesamt für Sozialversicherungen Weisungen erlassen, welche eine schweizweit einheitliche Anwendung der Gesetzgebung garantieren.

Ebenfalls gleich wie bei der AHV fliessen keine öffentlichen Gelder in den Versicherungszweig der Familienzulagen, natürlich mit Ausnahme der Beiträge, die der Arbeitgeber Staat wie alle anderen angeschlossenen Arbeitgeber zu zahlen hat.

c) Kantonale Ausgleichskassen

Wie bereits gesagt, verpflichtet die Bundesgesetzgebung die Kantone dazu, öffentlich-rechtliche Ausgleichskassen im Bereich der AHV und der Familienzulagen zu schaffen. In Anbetracht dessen, dass auch jeder Kanton über eine Invalidenversicherungs-Stelle verfügen muss, hat der Kanton Freiburg mit dem Ausführungsgesetz vom 9. Februar 1994 zum AHVG und IVG (AGzAHVG/IVG; SGF 841.1.1) die Kantonale Sozialversicherungsanstalt (KSVA) als eine Institution des öffentlichen Rechts geschaffen. Sie umfasst die Kantonale AHV-Ausgleichskasse, die Kantonale Ausgleichskasse für Familienzulagen sowie die IV-Stelle, welche alle wiederum eigene Rechtspersönlichkeiten sind.

Gemäss Art. 1 Abs. 3 AGzAHV/IVG untersteht die KSVA der Oberaufsicht des Staatsrates, welcher deren Unabhängigkeit gewährleistet. In organisatorischer Hinsicht ist die Verwaltungskommission das oberste Führungsorgan, während in fachlicher Hinsicht das Bundesamt für Sozialversicherungen die Aufsichtsbehörde ist. Ausserdem gibt die Bundesgesetzgebung in operationeller Hinsicht den Leitungspersonen der jeweiligen Institutionen sehr weitreichende Kompetenzen und Verantwortungen.

Die beiden Ausgleichskassen verfügen über eine eigene Rechnung und ein eigenes Vermögen, welches in den jeweiligen Bilanzen wiedergegeben wird. Rechnung und Bilanz der Ausgleichskassen sind vollständig von der Staatsrechnung getrennt und werden auch nicht durch öffentliche Gelder alimentiert. Zu den Kerngeschäften der Sozialversicherungsanstalt gehören somit die Anwendung folgender Gesetzgebungen: AHV, Familienzulagen in der Landwirtschaft, Erwerbserersatzordnung, IV, Beitragserhebung für die Arbeitslosenversicherung, Familienzulagen. Ausserdem hat der Kanton Freiburg der AHV-Ausgleichskasse noch folgende weitere Aufgaben (sogenannte *delegierte Aufgaben*) übertragen: Ergänzungsleistungen zu AHV/IV, kantonale Mutterschaftsbeiträge, Prämienverbilligung in der Krankenversicherung, Beiträge für Betreuungskosten in den Pflegeheimen und Familienzulagen für Nichterwerbstätige.

Für diese delegierten Aufgaben wird die AHV-Ausgleichskasse für den Aufwand durch den Kanton entschädigt. Das Revisionsorgan der Ausgleichskassen überprüft, dass die Entschädigung den

Aufwand der Kasse für die delegierten Aufgaben deckt und keine Quersubventionierung zwischen dem Kerngeschäft und diesen Aufgaben erfolgt.

Auch wenn es keine Quersubventionierung zwischen den einzelnen Bereichen geben darf, ist die Sozialversicherungsanstalt bemüht, Synergien so stark wie möglich zu nutzen. Als Beispiel kann die gemeinsame Informatikplattform der beiden Ausgleichskassen erwähnt werden. Zusammen mit der Mehrheit der kantonalen Ausgleichskassen wurden in der letzten Zeit viel Energie und Mittel in eine Modernisierung der Informatikapplikationen gesteckt. Heute sind die beiden Ausgleichskassen in der Lage, einen Grossteil ihrer Aufgaben mit den modernsten Hilfsmitteln zu erledigen. In den Bereichen Familienzulagen und AHV-Beiträge stehen ausserdem Modernisierungsschübe unmittelbar bevor. Zusätzlich zu den bereits heute bestehenden Möglichkeiten des *E-Business* wird es in Zukunft für die Kunden der beiden kantonalen Ausgleichskassen noch einfacher werden, ihren Verpflichtungen nachzukommen.

Der Tätigkeitsbericht der KSVA wird jedes Jahr dem Grossen Rat zur Genehmigung unterbreitet. Dieses Jahr erfolgte diese Genehmigung am 11. Mai 2016. In diesem Tätigkeitsbericht sind auch die *Verwaltungsrechnungen* und die Bilanzen der beiden Ausgleichskassen enthalten.

Zusammenfassend kann also festgehalten werden, dass die beiden kantonalen Ausgleichskassen eigenständige Rechtspersönlichkeiten sind und für ihr Kerngeschäft keinen finanziellen Beitrag vom Kanton erhalten. Die an die AHV-Ausgleichskasse delegierten weiteren Aufgaben (Ergänzungsleistungen etc.) werden ohne weitere Quersubventionierung kostendeckend abgegolten.

2. Fragen

1. *Erachtet der Staatsrat diese Konkurrenz des Kantons gegenüber den Familienausgleichskassen als gerechtfertigt?*

Gleich wie bei den Krankenkassen kann man sich natürlich auch bei den Familienausgleichskassen die Frage stellen, ob eine Einheitskasse in administrativer Hinsicht nicht sinnvoller und kostengünstiger wäre. Aber im Gegensatz zu den Krankenkassen wurde dies in letzter Zeit politisch nicht debattiert.

Gemäss eidgenössischem und kantonalem Gesetz kommt dem Staat im Markt der Familienausgleichskassen keine regulierende Rolle zu. Alle 53 Familienausgleichskassen, welche im Kanton aktiv sind, unterliegen grundsätzlich den gleichen Bedingungen. Die Kantonale Ausgleichskasse für Familienzulagen hat als gesetzliche Auffangkasse den erheblichen Wettbewerbsnachteil, dass sie im Gegensatz zu ihren privatrechtlichen Konkurrenten schlechte Kundinnen und Kunden nicht ausschliessen kann. Trotzdem erzielt sie regelmässig überdurchschnittliche Resultate. Der Kanton als Arbeitgeber ist Mitglied der Kantonalen Ausgleichskasse für Familienzulagen. Der Staatsrat freut sich über die Qualität der Leistungen dieser Partnerin.

Wie aus den obigen Ausführungen hervorgeht, ist die Konkurrenz zwischen den einzelnen Familienausgleichskassen vom Bundesgesetzgeber gewollt. Der Staatsrat hat sich daher nicht darüber zu äussern, ob diese gerechtfertigt ist oder nicht. Er möchte aber noch einmal betonen, dass es sich um eine Konkurrenz zwischen den einzelnen Kassen handelt und der Staat sich nicht an dieser Konkurrenz beteiligt.

2. Ist eines der Ziele, die Anzahl der Kassen zu reduzieren?

Wer als Familienausgleichskasse zugelassen wird, ist abschliessend in der Bundesgesetzgebung (Bundesgesetz über Familienzulagen; SR 836.2) und im kantonalen Gesetz über die Familienzulagen (SGF 836.1) geregelt. Dabei handelt es sich um eine Polizeibewilligung, die allen ausgestellt wird, die die Bedingungen erfüllen. Der Staatsrat tritt weder als Akteur noch als Regulierungsinstanz auf. Er vertritt in diesem Bereich daher auch keine Zielsetzung.

3. Hat der tiefe Beitragssatz zum Ziel, die grossen Reserven der Kantonalen Ausgleichskasse zu reduzieren?

Die Beiträge an die Kantonale Ausgleichskasse für Familienzulagen werden jährlich vom Staatsrat auf Antrag der Verwaltungskommission der KSVA festgelegt. Die Anträge der Verwaltungskommission basieren auf versicherungsmathematischen Überlegungen und basieren auf einem mehrjährigen Finanzplan sowie einem formulierten strategischen Ziel innerhalb der Bandbreite der gesetzlich geforderten Schwankungsreserven. Der Tätigkeitsbericht der KSVA gibt jährlich Auskunft über die Höhe dieser Schwankungsreserven.

Der aktuelle Beitragssatz entspricht der finanziellen Situation der kantonalen Ausgleichskasse.

4. Könnte der Staatsrat die Mittel dieses Fonds nicht dazu benutzen, um zum Beispiel die Schaffung von Plätzen in Betreuungsstrukturen für Kleinkinder zu fördern?

Das Bundesgesetz ist eindeutig. Der Staatsrat hat keine Verfügungsgewalt über die Schwankungsreserven der Kantonalen Ausgleichskasse für Familienzulagen. Es handelt sich hier um Versicherungsgelder. Weitere Überlegungen erübrigen sich daher.

4. Juli 2016