



An die Mitglieder
des Kantonsrates

1700.816
Einführungsgesetz zum AHVG und IVG

Bericht und Antrag der parlamentarischen Kommission vom 19. Februar 2015

Sehr geehrter Herr Kantonsratspräsident
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

A. Ausgangslage

1. Einleitung

Am 2. Dezember 2014 verabschiedete der Regierungsrat Bericht und Antrag für ein Einführungsgesetz zu den Bundesgesetzen über die Alters- und Hinterlassenenversicherung und über die Invalidenversicherung. Das Einführungsgesetz soll die bisherigen, teilweise veralteten Erlasse ablösen und für den Vollzug der Sozialversicherungen im Kanton eine moderne und zeitgemässe Grundlage schaffen.

Der Kantonsrat wählte am 27. Oktober 2014 eine Kommission zur Vorbereitung des Geschäfts. Die Kommission setzt sich wie folgt zusammen:

- Markus Brönnimann, Herisau, FDP.Die Liberalen
- Claudia Frischknecht, Herisau, CVP
- Rolf Germann, Waldstatt, pu
- Beat Landolt, Gais, SP
- René Langenegger, Trogen, FDP.Die Liberalen
- Alexander Rohner, Heiden, SVP
- Alfred Wirz, Urnäsch, pu

Als Präsidenten wählte der Kantonsrat René Langenegger.



2. Arbeit der Kommission

Die Kommission traf sich zu zwei Sitzungen. Das Aktuariat übertrug die Kommission Rodolphe Dettwiler, Geschäftsführer der Ausgleichskasse und IV-Stelle Appenzell Ausserrhoden, sowie Barbara Fäh, Leiterin Rechtsdienst der Ausgleichskasse und IV-Stelle. Die Kommission lud an ihre erste Sitzung Regierungsrat Jürg Wernli als Vertreter des Regierungsrates ein. Er stellte den Kommissionsmitgliedern das Geschäft vor und beantwortete deren Fragen. Der Kommission standen folgende schriftliche Unterlagen zur Verfügung:

- Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat mit Beilagen (Regierungsrat)
- Handout der Präsentation der Vorlage (Regierungsrat Jürg Wernli)
- Jahresbericht 2013 der Ausgleichskasse und IV-Stelle Appenzell Ausserrhoden

Nachdem der Regierungsrat das Geschäft am 2. Dezember 2014 an den Kantonsrat zuhanden der 1. Lesung überwiesen hatte, tagte die Kommission am 17. Dezember 2014 ein erstes Mal und beriet die gesamte Vorlage. Sie besichtigte an diesem Termin auch die Räumlichkeiten der Ausgleichskasse und IV-Stelle Appenzell Ausserrhoden und liess sich vom Geschäftsführer die vielfältigen Aufgaben des Unternehmens erläutern. Nach dieser ersten Sitzung blieben einige Fragen zu klären, welche die Kommission anlässlich ihrer zweiten Sitzung am 15. Januar 2015 abschliessend behandeln konnte.

B. Erwägungen

1. Eintreten und grundsätzliche Überlegungen

Die Kommission beschliesst einstimmig Eintreten.

2. Detailberatung

a) Art. 1: Name

Die Kommission diskutiert, ob es richtig sei, dass der Sitz in Herisau im Gesetz verankert werden soll oder ob diese Kompetenz an den Regierungsrat zu delegieren sei. Es wird einerseits argumentiert, eine solche Entscheidung gehöre nicht auf Gesetzesstufe verankert, sondern solle an den Regierungsrat delegiert werden. Zumindest solle die Kommission einen Antrag an den Kantonsrat formulieren, damit dieser über die Frage entscheiden könne. Zum andern wird in der Diskussion vorgebracht, das formelle Gesetz sei die richtige Ebene für solche Entscheide. Im übrigen sei ja kein Grund für einen Standortwechsel der Ausgleichskasse und IV-Stelle Appenzell Ausserrhoden ersichtlich.

Die Kommission verzichtet schliesslich auf einen Änderungsantrag.

b) Art. 2: Organe

Es stellt sich die Frage, weshalb es in der Gesetzesvorlage zwar einen Abschnitt „Gemeinsame Bestimmungen“ gibt, die (identischen) Organe aber dennoch für die Ausgleichskasse (Art. 2) und die IV-Stelle (Art. 10)



getrennt aufgeführt werden. Regierungsrat Jürg Wernli erläutert, dass dies aus juristischen Gründen erforderlich ist, weil jede Anstalt ihre eigenen Organe hat, auch wenn dies faktisch dann dieselben sind.

c) Art. 3: Verwaltungskommission

Wiederwahl und Amtszeitbeschränkung

Die Kommission diskutiert die Frage, ob im Gesetz eine Amtszeitbeschränkung vorzusehen sei. Gemäss der Vorlage des Regierungsrates ist dies nicht der Fall. Aufgrund der Vernehmlassung wäre beispielsweise eine Amtszeitbeschränkung von acht Jahren (einmalige Wiederwahl) denkbar. Eine solche Beschränkung könnte sich aber auch nachteilig auswirken, wenn gute Mitglieder der Verwaltungskommission allein aufgrund der Amtszeitbeschränkung zurücktreten müssten. Die vorgeschlagene Regelung bietet diesbezüglich Flexibilität. Die Kommission kommt zum Schluss, dass es letztlich Sache der Wahlbehörde (Regierungsrat) ist, gegebenenfalls ein Mitglied nicht mehr wieder zu wählen oder in extremis auch abzubrufen, wie dies in Art. 13 Abs. 3 der Vorlage auch vorgesehen ist.

d) Art. 6: AHV-Gemeindezweigstellen

Braucht es in jeder Gemeinde eine Gemeindezweigstelle?

In der Kommission entwickelt sich eine intensive Diskussion über die Frage, ob es richtig und sinnvoll sei, in jeder Gemeinde eine eigene Gemeindezweigstelle zu führen. Zum einen wird argumentiert, dass dadurch den Bürgerinnen und Bürgern ein erster – minimaler – Service geboten werden kann, zum andern wird aber auch bemängelt, dass aufgrund des sehr kleinen Geschäftsvolumens insbesondere in den kleinen Gemeinden bei den zuständigen Mitarbeitenden das Wissen und die Erfahrung fehle, wodurch der Service stark eingeschränkt werde. Die Kommission diskutiert daher verschiedene Varianten:

Variante 1: Jede Gemeinde führt eine Zweigstelle.

Variante 2: Die Gemeinden können ihre Zweigstellen zusammenlegen.

Variante 3: Die Zweigstellen werden regionalisiert.

Variante 4: Die Zweigstellen werden ganz aufgehoben.

Variante 5: Die Gemeinden organisieren sich selbst.

Von Seiten der Ausgleichskasse und IV-Stelle werden die Gemeindezweigstellen befürwortet und auch unterstützt. Die in der Vernehmlassung teilweise bemängelte fehlende Ausbildung wird von der Ausgleichskasse und IV-Stelle gerne angeboten.

Da die Rechtslage in bezug auf das Bundesrecht unklar ist, erteilt die Kommission dem Aktuariat den Auftrag, beim Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) entsprechende Abklärungen zuhanden der zweiten Kommissionssitzung vorzunehmen. Die Auskunft des BSV lautet wie folgt:

Wie Sie in Ihrem E-Mail vom 20. Dezember 2014 richtig erwähnen, sind die kantonalen Ausgleichskassen gemäss Artikel 65 Absatz 2 AHVG verpflichtet, für jede Gemeinde eine Zweigstelle zu unterhalten. Der Artikel hält zudem fest, dass dort, wo die Verhältnisse es rechtfertigen, im Sinne einer Regionalisierung für mehrere Gemeinden eine gemeinsame Zweigstelle errichtet werden kann.



Artikel 65 Absatz 2 AHVG ist für die kantonalen Ausgleichskassen verpflichtend. Es ist es daher nicht möglich, im Rahmen eines kantonalen Einführungsgesetzes eine kantonale Ausgleichskasse von der Errichtung von Zweigstellen zu befreien, da dies dem Bundesrecht widersprechen würde.

Angesichts der kleinen Gemeinden in Appenzell Ausserrhoden wäre es jedoch denkbar, die Errichtung einer einzigen Zweigstelle für den ganzen Kanton zu verfügen. Die Regionalisierung der Zweigstellen ist insbesondere in Agglomerationen sinnvoll, die zu klein sind, um professionelle Dienstleistungen zu gewährleisten.

Kosten der Gemeindezweigstellen

In ihrer ersten Sitzung erkundigte sich die Kommission auch nach den Kosten der Gemeindezweigstellen. Laut Auskunft des Geschäftsführers entschädigt die Ausgleichskasse die Gemeindezweigstellen pro Jahr total mit rund Fr. 80'000. Die Kommission beauftragte die Ausgleichskasse, zuhanden der zweiten Sitzung folgende Fragen zu beantworten:

1. Dass die Kosten grundsätzlich von der Ausgleichskasse bezahlt werden ist bekannt. Trotzdem wäre es interessant zu wissen, wie hoch die Kosten für die dezentral geführten Zweigstellen sind.
2. Wie gross ist das Sparpotential einer zentral geführten Zweigstelle?
3. Welche weiteren Vor- und Nachteile haben die beiden Lösungen (dezentral vs. zentral)?

Zur zweiten Sitzung antwortete die Ausgleichskasse wie folgt:

1. Für die Ausgleichskasse entstehen Kosten in der Höhe von rund CHF 80'000.00. Die Vergütungen 2013 für die Führung der Gemeindezweigstellen setzten sich wie folgt zusammen:

Gemeinde	Total CHF	Gemeinde	Total CHF
Urnäsch	3'584.00	Speicher	5'567.00
Herisau	21'781.00	Trogen	2'750.00
Schwellbrunn	2'424.00	Rehetobel	2'750.00
Hundwil	1'850.00	Wald	1'598.00
Stein	2'233.00	Grub	1'679.00
Schönengrund	1'282.00	Heiden	5'741.00
Waldstatt	2'562.00	Wolfhalden	2'652.00
Teufen	8'854.00	Lutzenberg	1'951.00
Bühler	2'313.00	Walzenhausen	2'629.00
Gais	4'210.00	Reute	1'335.00
		Total	79'745.00

2. Unsere Zweigstellen werden von Mitarbeitenden der Gemeindeverwaltungen geführt und sind mit einem sehr kleinen Arbeitspensum für uns tätig (Ausnahmen: Heiden, Herisau, Speicher und Teufen). Ich denke nicht, dass wir mit nur einer zentral geführten Zweigstelle Kosten einsparen könnten.

Die zentral geführte Zweigstelle wäre dann ja sinnvollerweise in einer Gemeinde im Vorder- oder Mittelland. Die Lohnkosten (50% Stellenprozent?) und Büromiete müssten durch die Ausgleichskasse finanziert werden. Die Versicherten von Herisau und Umgebung müssten für jede Unterschrift direkt zur Aus-



gleichskasse, was sicher auch Auswirkungen auf unseren Personalbestand haben könnte.

3. Vor allem in kleinen Gemeinden sind die Zweigstellenleiter/innen Bindeglied zwischen den Versicherten und der Ausgleichskasse. Die Einwohner/innen können Formulare beziehen und wieder abgeben. Einfachste Auskünfte werden direkt erteilt oder bei komplexeren Fragen die Verbindung zu uns hergestellt.

Ein grosser Vorteil ist aber auch, dass die Zweigstelle in praktisch allen Gemeinden ganz oder nahe bei Einwohnerkontrolle angesiedelt ist. So können unsere Zweigstellenleiter/innen bei eingehenden Formularen die Personalien direkt prüfen. Mit der vorhandenen Software haben wir diese Möglichkeit auch, ist aber mit grösserem zeitlichen Aufwand verbunden. In kleinen Gemeinden kennen die Zweigstellenleiter/innen ihre Bürger oftmals noch persönlich. Das hat für uns den Vorteil, dass wir immer wieder Bemerkungen und Hinweise erhalten.

Wir stellen auch fest, dass viele Leute mit dem Ausfüllen auch von einfachsten Formularen grosse Mühe haben. Auf der Gemeindegweigstelle finden diese Leute eine neutrale Ansprechperson.

Die Kommission erachtet diese Auskünfte als klar und vollständig und befürwortet die Variante 5 als die geeignetste: die Gemeinden organisieren sich selbst.

Beschluss der Kommission

Dem Kantonsrat wird folgende Formulierung von Art. 6 beantragt:

Art. 6 AHV-Zweigstellen

¹ Die Gemeinden führen nach Massgabe des Bundesrechts Zweigstellen der AHV-Ausgleichskasse. Die Zweigstellenleiter oder die Zweigstellenleiterinnen werden von den Gemeinderäten bestimmt. Der Regierungsrat kann gemeinsame Zweigstellen für mehrere Gemeinden bewilligen.

² Die Aufgaben der Zweigstellen ergeben sich aus den Bundesvorschriften. Der Regierungsrat kann den Zweigstellen weitere sachverwandte Aufgaben übertragen.

³ Die Zweigstellen erfüllen ihre Aufgaben nach Weisungen der Ausgleichskasse. Die Ausgleichskasse bietet den Gemeinden, welche eine Zweigstelle führen, angemessene Ausbildungs- und Weiterbildungsmöglichkeiten an.

⁴ Die Ausgleichskasse vergütet den Gemeinden eine angemessene Entschädigung.

e) Art. 10: Organe

Die „kann“-Formulierung betreffend der Geschäftsführung in Personalunion in Abs. 2 dieser Bestimmung wird grundsätzlich als sinnvoll erachtet, es sind aber auch andere Lösungen denkbar, zum Beispiel das zwingende Vorschreiben der Personalunion.

Die Verteilung der Geschäftsführung auf mehrere Personen wäre auch mit einer „muss“-Formulierung möglich (Teilzeitanstellungen) und die Flexibilität somit ebenfalls gewährleistet. Auf entsprechende Anfrage antwortet der Geschäftsführer der Ausgleichskasse und IV-Stelle, dass er die Personalunion favorisiert.



Die Kommission zieht die „kann“-Formulierung im Interesse einer grösseren Flexibilität vor und verzichtet auf einen Änderungsantrag.

f) Art. 13: Aufsicht

Es stellt sich die Frage, ob allenfalls der Kantonsrat im Rahmen seiner Oberaufsicht auch die Wahl der Mitglieder der Verwaltungskommission genehmigen sollte. Die Kommission erachtet dies als nicht adäquat, insbesondere im Quervergleich mit Personen, die sonst durch den Kantonsrat gewählt werden.

Regierungsrat Jürg Wernli hält in Bezug auf die Entschädigung für die Mitglieder der VK fest, dass der Regierungsrat ein Entschädigungsreglement erarbeiten werde. Als realistisch erachtet er eine jährliche Grundentschädigung in der Grössenordnung von CHF 5'000.- plus Sitzungsgelder und Spesen.

Die Kommission begrüsst diese Aussagen ausdrücklich und erwartet, dass das Entschädigungsreglement spätestens auf die zweite Lesung hin im Kantonsrat vorliegt.

g) Art. 14: Personalrecht

Die Kommission diskutiert die Grundsatzfrage, ob die Ausgleichskasse und IV-Stelle dem kantonalen Personalrecht unterstellt sein soll, dies könne auch einengend sein. Auf Anfrage antwortet der Geschäftsführer der Ausgleichskasse und IV-Stelle, das Korsett des Personalgesetzes sei oft eng und schwierig, er würde eine ganze oder teilweise Selbständigkeit sehr begrüssen. AK und IVST AR seien ansonsten weitestgehend selbständig und wären auch in diesem Bereich in der Lage, die Administration selber zu machen. AK und IVST AR finanzieren sich auch gänzlich selbst.

Die Kommission hat Verständnis für die Bedürfnisse der Ausgleichskasse und IV-Stelle und sieht generell bei den selbständigen Anstalten einen Bedarf nach mehr Freiheit im personellen Bereich, so etwa auch beim Spitalverbund. Dies könnte zu besseren Lösungen führen. In der Diskussion wird auch festgestellt, dass das geltende Personalgesetz die Kantonsverwaltung als Einheit behandelt und zentralistische Vorgaben macht. Tatsächlich besteht die Kantonsverwaltung aber aus einem heterogenen Konglomerat von ganz unterschiedlichen Betrieben, und es fragt sich, wie weit Zentralismus hier Sinn macht. Die Kommission ist sich aber einig, dass jetzt im vorliegenden Fall nicht eine isolierte Einzelfall-Lösung getroffen werden soll, sondern dass das Thema bei der nächsten Revision des Personalgesetzes anzugehen ist. Die Kommission legt aber auch Wert darauf, dass schon jetzt bestehende Freiräume in der Personalgesetzgebung im Sinne einer flexibleren und unbürokratischeren Handhabung zu nutzen sind.

Beschluss der Kommission:

1. Auf einen Änderungsantrag wird verzichtet.
2. Die Kommission verlangt eine unbürokratischere Handhabung des Personalgesetzes.
3. Bei der nächsten Revision des Personalgesetzes sind entsprechende Änderungen vorzunehmen, damit grundsätzlich ein vernünftigerer und flexiblerer Umgang mit den kantonalen Anstalten gefunden werden kann.



h) Art. 15: Revision und Arbeitgeberkontrollen

Die Änderungen in Art. 6 haben auch Auswirkungen auf diese Bestimmung. Die Unterscheidung der Zweigstellen gemäss Abs. 1 und Abs. 2 ist im Bundesrecht begründet. Grosse Zweigstellen gemäss Abs. 1 wären grundsätzlich möglich, existieren in unseren ländlichen Verhältnissen aber nicht. Abs. 1 erfasst somit einen theoretischen Fall.

Beschluss der Kommission

Dem Kantonsrat wird folgende Formulierung von Art. 15 beantragt:

Art. 15 Revision und Arbeitgeberkontrollen

¹ Die Revision der AHV-Zweigstellen und die Arbeitgeberkontrollen obliegen der Ausgleichskasse. Diese kann geeignete Dritte beiziehen.

² Die Revision der Ausgleichskasse, der AHV-Zweigstellen, welche in ihrem Bereich alle Aufgaben einer Ausgleichskasse durchführen, und der IV-Stelle erfolgt nach Massgabe des Bundesrechts über die externe Revisionsstelle.

i) Art. 16: Haftung und Rückgriff

Allfällige (grob-)fahrlässige Handlungen der Mitarbeitenden sind im Rahmen einer Kantonshaftpflichtversicherung, die solche Risiken abdeckt, versichert.

j) II.

Mit dem neuen Art. 13 Abs. 3 EG zum FamZG wird die Kompatibilität der neuen Organisation im Bereich der kantonalen Familienausgleichskasse sichergestellt.

C. Anträge der parlamentarischen Kommission an den Kantonsrat

Die vorbereitende parlamentarische Kommission beantragt dem Kantonsrat:

1. Auf die Vorlage einzutreten
2. Dem Entwurf für ein EG zum AHVG und IVG gemäss Antrag des Regierungsrates in 1. Lesung mit folgenden Änderungen zuzustimmen:



a) Art. 6 AHV-Zweigstellen

¹ Die Gemeinden führen nach Massgabe des Bundesrechts Zweigstellen der AHV-Ausgleichskasse. Die Zweigstellenleiter oder die Zweigstellenleiterinnen werden von den Gemeinderäten bestimmt. Der Regierungsrat kann gemeinsame Zweigstellen für mehrere Gemeinden bewilligen.

² Die Aufgaben der Zweigstellen ergeben sich aus den Bundesvorschriften. Der Regierungsrat kann den Zweigstellen weitere sachverwandte Aufgaben übertragen.

³ Die Zweigstellen erfüllen ihre Aufgaben nach Weisungen der Ausgleichskasse. Die Ausgleichskasse bietet den Gemeinden, welche eine Zweigstelle führen, angemessene Ausbildungs- und Weiterbildungsmöglichkeiten an.

⁴ Die Ausgleichskasse vergütet den Gemeinden eine angemessene Entschädigung.

b) Art. 15 Revision und Arbeitgeberkontrollen

¹ Die Revision der AHV-Zweigstellen und die Arbeitgeberkontrollen obliegen der Ausgleichskasse. Diese kann geeignete Dritte beiziehen.

² Die Revision der Ausgleichskasse, der AHV-Zweigstellen, welche in ihrem Bereich alle Aufgaben einer Ausgleichskasse durchführen, und der IV-Stelle erfolgt nach Massgabe des Bundesrechts über die externe Revisionsstelle.

Für die parlamentarische Kommission:

René Langenegger, Präsident