



An die Mitglieder
des Kantonsrates

Anja Giezendanner
stv. Leiterin Parlamentsdienst
Tel. +41 71 353 62 34
anja.giezendanner@ar.ch

Herisau, 21. August 2023

0100.143

Postulat Patrick Kessler, Teufen, Lastenausgleich unter den Familienausgleichskassen mit Bezügerinnen im Kanton Appenzell Ausserrhoden; Bericht des Regierungsrates; Kenntnisnahme

2. Bericht und Antrag der Kommission Gesundheit und Soziales vom 21. August 2023

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

A. Ausgangslage

Am 30. November 2021 reichte Kantonsrat Patrick Kessler, Teufen, eine Motion zum Lastenausgleich unter den Familienausgleichskassen (FAK) in Appenzell Ausserrhoden ein. Der Regierungsrat soll damit beauftragt werden, eine gesetzliche Grundlage für einen innerkantonalen Lastenausgleich unter den FAK mit Bezügerinnen und Bezügerinnen in Appenzell Ausserrhoden zu schaffen. An der Kantonsratssitzung vom 28. März 2022 wurde die Motion durch Kantonsrat Kessler in ein Postulat umgewandelt und dieses durch den Rat mit 61:0 Stimmen ohne Enthaltungen für erheblich erklärt. An seiner Sitzung vom 21. März 2023 verabschiedete der Regierungsrat seinen Bericht und Antrag zum vorliegenden Postulat.

Die Kommission Gesundheit und Soziales (KGS) hat den Bericht des Regierungsrates zum Postulat ihren Sitzungen vom 28. April 2023 und 21. August 2023 beraten. An der Sitzung vom 28. April 2023 waren Regierungsrat Yves Noël Balmer und der stellvertretende Departementssekretär des Departements Gesundheit und Soziales, Armin Hanselmann, für Erläuterungen und Auskünfte zum Bericht und Antrag anwesend. Für die Beratung standen der Kommission folgende Unterlagen zur Verfügung:

- Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 21. März 2023 «Postulat Patrick Kessler, Teufen; Lastenausgleich Familienausgleichskassen in Appenzell Ausserrhoden» mit einer Beilage (Vorstoss);
- Memo des Departements Gesundheit und Soziales vom 24. Mai 2023 zur Frage der KGS bezüglich Kas-
senwechsel.



B. Erwägungen

Im vorliegenden Bericht vertritt der Regierungsrat die Ansicht, dass ein Lastenausgleich unter den FAK zum momentanen Zeitpunkt nicht vorangetrieben werden müsse. Die Umfrage bei den FAK habe ergeben, dass diese grundsätzlich gegen eine Einführung des Lastenausgleichs seien und die Rückmeldungen aus den FAK würden keine Dringlichkeit eines Lastenausgleichs zeigen. Ausserdem seien die finanziellen Auswirkungen im Verhältnis zur Lohnsumme und den ausbezahlten Zulagen relativ gering.

Die Kommission Gesundheit und Soziales nimmt von der Berichterstattung Kenntnis. Sie begrüsst, dass der Bericht und Antrag des Regierungsrates ausserordentlich detailliert gehalten ist und bedankt sich dafür.

Die KGS kann aber die Ansicht des Regierungsrates nicht nachvollziehen, dass ein Lastenausgleich unter den Familienausgleichskassen zum momentanen Zeitpunkt nicht vorangetrieben werden soll. Für die Kommission spielen dabei vor allem die folgenden zwei Überlegungen eine Rolle:

1.1 Freie Wählbarkeit der FAK-Zugehörigkeit

Die Kommission hat sich die Frage gestellt, ob ein Arbeitgeber juristisch gesehen die Zugehörigkeit zur FAK frei wählen kann. Und falls ja, warum es nur so wenige Wechsel gibt. Ein Lastenausgleich macht aus Sicht der Kommission dann Sinn, wenn die Wahlfreiheit der Arbeitgeber nicht besteht. Falls die Wahlfreiheit besteht, erübrigt sich dieser, da ein Arbeitgeber die Kasse jederzeit wechseln kann.

Die Abklärungen der Kommission diesbezüglich haben ergeben, dass ein Wechsel schwierig und mit sehr grossem Aufwand verbunden ist.

1.2 Anpassung Bundesgesetz über die Familienzulagen (Familienzulagengesetz; FamZG; SR 836.2)

Am 29. April 2020 eröffnete der Bundesrat das Vernehmlassungsverfahren zur Einführung eines vollen Lastenausgleichs und der Auflösung des Fonds Familienzulagen Landwirtschaft (FLG-Fonds). Im erläuternden Bericht zum Vernehmlassungsverfahren waren die Ausgangslage sowie der Inhalt der Vorlage bezüglich Lastenausgleich wie folgt beschrieben:

«Am 28. September 2017 reichte Ständerat Baumann die Motion 17.3860 «Familienzulagen. Für eine faire Lastenverteilung» ein, welche am 15.3.2018 durch den Ständerat und am 19.9.2018 durch den Nationalrat angenommen wurde. Die Motion beauftragt den Bundesrat, das Familienzulagengesetz dahingehend anzupassen, die Kantone zu verpflichten, einen vollen Lastenausgleich einzuführen.

Gestützt auf den geltenden Artikel 17 Absatz 2 Buchstabe k Familienzulagengesetz können die Kantone einen Lastenausgleich einführen. Bei einem vollen Lastenausgleich werden die unterschiedlichen Belastungen durch Familienzulagen aller in einem Kanton tätigen Familienausgleichskassen (FAK) ausgeglichen. Bei einem teilweisen Lastenausgleich werden demgegenüber die unterschiedlichen Belastungen durch Familienzulagen aller in einem Kanton tätigen FAK nur teilweise ausgeglichen. Elf Kantone kennen bereits einen vollen Lastenausgleich für Arbeitnehmende und Selbstständigerwerbende (BE, LU, SZ, OW, NW, ZG, BL, TI, VD, GE und JU).



Drei Kantone (UR, SO und SH) führen einen vollen Lastenausgleich für Arbeitnehmende, nicht aber für die Selbstständigerwerbende durch. Fünf Kantone wenden einen teilweisen Lastenausgleich an (FR, BS, GR, SG, VS) und ein weiterer wird einen solchen einführen (ZH). Sechs Kantone (GL, AR, AI, AG, TG und NE) haben kein Lastenausgleichssystem eingeführt.

Die Vorlage verpflichtet diejenigen Kantone, die sowohl für Arbeitnehmende als auch für Selbstständigerwerbende keinen oder nur einen teilweisen Lastenausgleich kennen, innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten einen vollen Lastenausgleich für die Finanzierung der Familienzulagen für Arbeitnehmende und Selbstständigerwerbende einzuführen. Es gibt verschiedene Möglichkeiten, wie ein voller Lastenausgleich herbeigeführt werden kann. Es ist an den Kantonen festzulegen, wie sie ihr System ausgestalten. Ein voller Lastenausgleich kann entweder mit einer nachträglich vorgenommenen Ausgleichszahlung in der Höhe der Differenz zum durchschnittlichen kantonalen Beitrags- oder Risikosatz erfolgen oder mittels Festlegung eines einheitlichen Beitrags- oder Risikosatzes für alle im Kanton tätigen FAK.

Die Kantone sollen ebenfalls eigenständig festlegen, ob sie einen gemeinsamen oder separaten Lastenausgleich für Arbeitnehmende und Selbstständige einführen. Sie regeln, welche Stelle für die Durchführung des Lastenausgleichs zuständig ist und legen die Fälligkeit der Ausgleichszahlungen sowie die Mahn- und Verzugszinsordnung fest. In denjenigen Kantonen, die über keinen bzw. einen teilweisen Lastenausgleich verfügen, werden die Kosten für die Finanzierung der Zulagen zwischen den Familienausgleichskassen mit überdurchschnittlicher und den Familienausgleichskassen mit unterdurchschnittlicher Belastung ausgeglichen. Mit der Umsetzung der Vorlage ist mit einem zusätzlichen Ausgleich in der Grössenordnung von rund 85 Millionen Franken pro Jahr zu rechnen. Die administrativen Kosten, die für die Durchführung eines Lastenausgleichs aufgewendet werden müssen, sind minim und von der Ausgestaltung des jeweiligen kantonalen Lastenausgleichssystems abhängig. Von dieser Vorlage sind fünfzehn Kantone betroffen.».

Die Stellungnahme des Regierungsrates von Appenzell Ausserrhoden zur Vernehmlassung des Bundes lautete 2020 wie folgt: «Der Regierungsrat ist mit der Vernehmlassungsvorlage einverstanden und hat keine ergänzenden Bemerkungen.» Damit hat sich der Regierungsrat damals explizit für einen vollen Lastenausgleich ausgesprochen.

Angesichts der stark kontroversen Stellungnahmen hat der Bundesrat nach der Vernehmlassung entschieden, das Begehren auf Bundesebenen nicht weiterzuverfolgen, da er diesen einschneidenden Eingriff in die kantonale Zuständigkeit für nicht vertretbar hielt. Deshalb beantragte er am 25. August 2021 die Abschreibung der Motion beim eidgenössischen Parlament. In der Sommersession 2022 entschieden wiederum die beiden eidgenössischen Räte, die Motion nicht abzuschreiben. Deshalb muss der Bundesrat dem Parlament eine entsprechende Anpassung des Familienzulagengesetzes vorlegen, die er an seiner Sitzung vom 24. Mai 2023 verabschiedet hat.

Das geänderte Familienzulagengesetz verpflichtet diejenigen Kantone, die keinen oder nur einen teilweisen Lastenausgleich kennen, innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten einen vollen Lastenausgleich für die Finanzierung der Familienzulagen für Arbeitnehmende und Selbstständigerwerbende einzuführen. Da Appenzell Ausserrhoden momentan noch kein Lastenausgleichssystem hat, wird der Kanton spätestens nach Inkrafttreten des geänderten Familienzulagengesetzes dazu verpflichtet, ein solches einzuführen.



1.3 Fazit der Kommission

Die KGS kommt zum Schluss, dass Handlungsbedarf besteht und ein Lastenausgleich zwischen den FAK zwingend ist. Die Kommissionsmitglieder sind mit einer Enthaltung der Meinung, dass ein Lastenausgleich so rasch als möglich eingeführt werden muss, und zwar ein Volllastenausgleich. Der Kanton soll sich für einen vollständigen Ausgleich für alle einsetzen. Das einfachste und eleganteste Mittel dafür ist nach Ansicht der KGS ein einheitlicher Beitragssatz für alle. Damit würden nachträgliche Ausgleichszahlungen unnötig und das System vereinfacht. Wünschenswert wäre es, dass der Kanton von sich aus aktiv wird, und nicht abwartet, bis er durch den Bund dazu verpflichtet wird.

Die dringende Empfehlung der KGS lautet daher, schnellstmöglich einen vollständigen Lastenausgleich mit einem einheitlichen Beitragssatz einzuführen.

C. Antrag

Die Kommission Gesundheit und Soziales beantragt Ihnen,

1. von der Berichterstattung zur Kenntnis zu nehmen und
2. das Postulat abzuschreiben.

Im Namen der Kommission Gesundheit und Soziales

Mathias Steinhauer, Präsident

Anja Giezendanner, Aktuarin