



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 2. Dezember 2014 / lbr

1700.816

Einführungsgesetz zu den Bundesgesetzen über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) und über die Invalidenversicherung (IVG); 1. Lesung

1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 2. Dezember 2014

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

A. Ausgangslage

1. Ausgleichskasse und IV-Stelle Appenzell Ausserrhoden

a) Die Kantone haben durch besonderen Erlass eine kantonale Ausgleichskasse als selbständige öffentliche Anstalt zu errichten. Rechtsgrundlage dafür ist Art. 61 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG; SR 831.10). Die Kantone haben ausserdem eine kantonale IV-Stelle als selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit zu errichten. Rechtsgrundlage dafür ist Art. 54 des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (IVG; SR 831.20).

Ergänzend zum AHVG und zum IVG bestehen die Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVV; SR 831.101) und die Verordnung über die Invalidenversicherung (IVV; SR 831.201).

In Appenzell Ausserrhoden ist die Organisation der Ausgleichskasse und der IV-Stelle gegenwärtig in folgenden Erlassen geregelt:

- Regierungsrätliche Verordnung über die Organisation der Ausgleichskasse (bGS 831.1);
- Kantonsrätliche Verordnung zum Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (bGS 832.12);



- Kantonsrätliche Verordnung zum Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (bGS 832.21).

Die Ausgleichskasse und die IV-Stelle Appenzell Ausserrhoden stellen je selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten dar (vgl. Art. 2 der kantonsrätlichen Verordnung zum Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung sowie Art. 1 der kantonsrätlichen Verordnung zum Bundesgesetz über die Invalidenversicherung).

b) Die Kantone errichten ausserdem eine kantonale Familienausgleichskasse und übertragen deren Geschäftsführung der kantonalen AHV-Ausgleichskasse. Rechtsgrundlage dafür ist Art. 17 Abs. 1 des Familienzulagengesetzes (FamZG; SR 836.2).

In Appenzell Ausserrhoden ist die Organisation der kantonalen Familienausgleichskasse in folgenden Erlassen geregelt:

- Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Familienzulagen (EG zum FamZG; bGS 822.41);
- Verordnung zum Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Familienzulagen (V zum FamZG; bGS 822.411).

Die Familienausgleichskasse Appenzell Ausserrhoden ist ebenfalls eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt (vgl. Art. 13 EG zum FamZG). Da die Ausgleichskasse Appenzell Ausserrhoden auch die kantonale Familienausgleichskasse führt, betrifft das Revisionsvorhaben indirekt auch diese Organisation. Es sind vereinzelt Anpassungen der erwähnten kantonalen Erlasse zu den Familienzulagen erforderlich.

c) Darüber hinaus ist die Ausgleichskasse Appenzell Ausserrhoden auch für den Vollzug der Bestimmungen über die Ergänzungsleistungen (vgl. Art. 7 des Gesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung; bGS 832.31) und über die individuelle Prämienverbilligung der obligatorischen Krankenversicherung (vgl. Art. 6 des Gesetzes über die Einführung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung; bGS 833.14) zuständig.

2. Revisionsbedarf

Die erwähnten und mehrfach geänderten Verordnungen zur Organisation der Ausgleichskasse und IV-Stelle Appenzell Ausserrhoden sind durch Bundesrecht und Veränderungen der kantonalen Strukturen überholt. Es wird vorgeschlagen, diese Erlasse aufzuheben und durch ein neues Einführungsgesetz zu ersetzen, welches die beiden Bereiche AHV und IV gleichzeitig abdeckt.

Ein gemeinsames Einführungsgesetz bietet sich aus folgenden Gründen an: Die kantonale AHV-Ausgleichskasse und die IV-Stelle weisen ähnliche Organisationsstrukturen auf. Die Anforderungen an die Revisionsstelle sind bei beiden Anstalten gleich, und die Revisionen werden seit Jahren von derselben Firma ausgeführt. Beide Bereiche unterliegen der Bundesaufsicht, und das Bundesrecht regelt abschliessend, unter welchen Voraussetzungen ein Anspruch auf die individuellen Leistungen der AHV und der IV besteht. Die Kantone haben in diesen Bereichen keinen Handlungsspielraum für abweichende materielle Regelungen. In beiden Bereichen ist der Kanton von der Finanzierung entlastet. Es geht daher in beiden Bereichen vorwiegend um den Erlass von organisatorischen Bestimmungen, welche sich zu einem grossen Teil überschneiden.



B. Vernehmlassung

1. Mit Beschluss vom 24. Juni 2014 hat der Regierungsrat den Entwurf für ein Einführungsgesetz zu den Bundesgesetzen über die Alters- und Hinterlassenenversicherung und über die Invalidenversicherung verabschiedet und das Departement Inneres und Kultur ermächtigt, ein Vernehmlassungsverfahren bis 3. Oktober 2014 durchzuführen.

Im Detail kann auf den Auswertungsbericht (Beilage 1.3) verwiesen werden.

Der Gesetzesentwurf wurde von den Vernehmlassungsteilnehmenden durchwegs unterstützt. Mehrheitlich wurde auch die neu vorgesehene Schaffung einer Verwaltungskommission begrüsst.

2. Von einzelnen Vernehmlassungsteilnehmenden werden die folgenden Anliegen vorgebracht und teils Änderungsanträge gestellt:

2.1 Einzelne Vernehmlassungsteilnehmende (SP AR, CVP AR, FDP.Die Liberalen AR) ersuchen darum, die Schaffung einer kantonalen Sozialversicherungsanstalt nochmals zu prüfen. Die in der Praxis bestehenden Sozialversicherungsanstalten haben unterschiedliche Ausprägungen erfahren, welche sich in zwei Gruppen einteilen lassen: entweder die Bildung einer Sozialversicherungsanstalt als neue Anstalt, welche die weiterhin bestehenden Anstalten umspannt; oder die Bildung einer Sozialversicherungsanstalt als neue Anstalt, welche die bestehenden Anstalten in sich vereinigt (siehe dazu Monioudis, Die Organisation ausgewählter Sozialversicherungszweige und die rechtliche Stellung der Sozialversicherungsträger, Zürich/Basel/Genf 2003, S. 126 ff.). Der Regierungsrat verzichtet auf die Schaffung einer Sozialversicherungsanstalt als neue Organisationsform. Sachliche Gründe, die eine entsprechende neue Organisationsform nahelegen, werden keine gesehen.

2.2 Eine Vernehmlassungsteilnehmerin (SP AR) lehnt eine Verwaltungskommission ab und möchte Aufsicht und Kontrolle dem Regierungsrat und dem Kantonsrat zuordnen. Der Regierungsrat lehnt diesen Antrag ab. Vorgesehen ist kein politisches Aufsichtsgremium, sondern ein fachliches Führungsgremium. Aufsicht und Kontrolle erfolgen im Übrigen – soweit rechtlich zulässig – durch den Regierungsrat und den Kantonsrat. Die Befugnisse der kantonalen Aufsichtsorgane beschränken sich auf administrativ-organisatorische Belange einer Ausgleichskasse bzw. IV-Stelle (Monioudis, a.a.O., S. 52 bzw. 111).

2.3 Eine Vernehmlassungsteilnehmerin (PU AR) regt an, anstelle einer Verwaltungskommission einen „echten“ Verwaltungsrat einzusetzen und diesen mit entsprechenden Rechten und Pflichten auszustatten. Der Regierungsrat hat bei den Aufgaben der Verwaltungskommission gegenüber der Vernehmlassungsvorlage einzelne Änderungen vorgenommen und insbesondere auch seine Aufsichtsfunktion klarer umschrieben.

2.4 Eine Vernehmlassungsteilnehmerin (FDP.Die Liberalen AR) schlägt die Prüfung eines anderen Wahlverfahrens für die Verwaltungskommission vor, dass nämlich die Regierung ein Vorschlagsrecht hat und der Kantonsrat die Kommissionsmitglieder wählt. Der Regierungsrat lehnt diesen Vorschlag ab, da es sich bei der Verwaltungskommission nicht um ein politisches Gremium handelt sondern um eine Fachkommission.

2.5 Einzelne Vernehmlassungsteilnehmende (FDP.Die Liberalen AR, PU AR) beantragen eine Prüfung, ob ein Mitglied des Regierungsrates auch Mitglied der Verwaltungskommission sein soll. Eine Vernehmlassungsteilnehmerin (CVP AR) beantragt demgegenüber, dass dem Mitglied des Regierungsrates auch der Vorsitz in



der Kommission zukommt. Der Regierungsrat nimmt eine Änderung in dem Sinne vor, dass ein Mitglied des Regierungsrates nicht von Amtes wegen der Verwaltungskommission angehört, sondern lediglich angehören kann. Damit ist auch nicht festzulegen, ob der Vorsitz dem Mitglied des Regierungsrates zukommt.

2.6 Einzelne Vernehmlassungsteilnehmende (FDP.Die Liberalen AR, CVP AR) beantragen eine andere Formulierung von Art. 3 Abs. 2 betr. die ausgewiesenen Fachkenntnisse der Mitglieder der Verwaltungskommission. Der Regierungsrat hat eine Änderung der Formulierung vorgenommen.

2.7 Einzelne Vernehmlassungsteilnehmende (Hundwil, PU AR) regen an, dass die Verwaltungskommission den Geschäftsführer oder die Geschäftsführerin in eigener Kompetenz wählt. Der Regierungsrat hat diese Anregung übernommen.

2.8 Verschiedene Vernehmlassungsteilnehmende (Herisau, Grub, Schönengrund, Urnäsch, Walzenhausen, Wolfhalden, Gemeindegemeinschaft AR, PU AR) beantragen eine Regelung im Gesetz, wonach die Ausgleichskasse eine angemessene Ausbildung und Weiterbildung für die AHV-Gemeindegemeinschaften anbietet. Der Regierungsrat hat diese Anregung übernommen.

2.9 Einzelne Vernehmlassungsteilnehmende (Hundwil, Waldstatt) regen den Verzicht auf Gemeindegemeinschaften an. Der Regierungsrat lehnt diesen Vorschlag ab. Ein Verzicht auf Gemeindegemeinschaften ist nach dem geltenden Bundesrecht nicht möglich. Danach unterhalten die kantonalen Ausgleichskassen in der Regel für jede Gemeinde eine Zweigstelle. Wo die Verhältnisse es rechtfertigen, kann für mehrere Gemeinden eine gemeinsame Zweigstelle errichtet werden (Art. 65 Abs. 2 AHVG).

2.10 Eine Vernehmlassungsteilnehmerin (SP AR) regt eine Regionalisierung bei den Gemeindegemeinschaften an. Für den Regierungsrat ist dieses Anliegen bereits erfüllt. Nach dem Bundesrecht kann, wo die Verhältnisse es rechtfertigen, für mehrere Gemeinden eine gemeinsame Zweigstelle errichtet werden (Art. 65 Abs. 2 AHVG). Gemäss Art. 6 Abs. 1 Satz 3 der Gesetzesvorlage kann der Regierungsrat eine gemeinsame Zweigstelle für mehrere Gemeinden bewilligen. Die Möglichkeit von Regionalisierungen ist mithin bereits vorgesehen.

2.11 Einzelne Vernehmlassungsteilnehmende (Urnäsch, FDP.Die Liberalen AR, PU AR) beantragen die Regelung im Gesetz, wonach die Geschäftsführung der beiden Anstalten in Personalunion geführt wird (keine Kann-Bestimmung). Der Regierungsrat lehnt diesen Vorschlag ab. Auszugehen ist davon, dass die Geschäftsführung der Ausgleichskasse und der IV-Stelle weiterhin in Personalunion wahrgenommen wird. Vom Gesetz her soll indessen auch die Möglichkeit bestehen, falls gewichtige sachliche Gründe es nötig machen, die entsprechenden Funktionen auch auf mehrere Personen zu verteilen.

2.12 Einzelne Vernehmlassungsteilnehmende (Urnäsch, FDP.Die Liberalen AR, PU AR) beantragen für die beiden Anstalten personalrechtliche Bestimmungen, die vom kantonalen Personalrecht abweichen. Der Regierungsrat lehnt diesen Vorschlag ab. Die Regelung im Gesetzesentwurf entspricht auch der Situation beim Spitalverbund, der AR Informatik AG und der Pensionskasse; hier bestimmen sich die Arbeitsverhältnisse auch nach dem kantonalen Personalrecht.

2.13 Einzelne Vernehmlassungsteilnehmende (PU AR, CVP AR, Grub) regen sodann redaktionelle Anpassungen an. Der Regierungsrat hat diese Anregungen weitgehend übernommen.



C. Grundzüge der neuen Regelung

1. Aufhebung des bisherigen Rechts

Als formell wesentlichste Änderung ist der Ersatz der bestehenden drei Verordnungen zur Organisation im Bereich der AHV und IV durch ein neues Gesetz vorgesehen. Damit wird namentlich auch dem Grundsatz von Art. 69 der Kantonsverfassung Rechnung getragen, wonach alle grundlegenden und wichtigen Rechtssätze des kantonalen Rechts in der Form eines Gesetzes zu erlassen sind. Ausführungsbestimmungen auf Verordnungsebene sind nicht vorgesehen. Detailliertere Organisationsbestimmungen wird die Verwaltungskommission in einem Organisationsreglement erlassen.

2. Rahmenbedingungen

Die Ausgleichskasse und IV-Stelle Appenzell Ausserrhoden vollziehen Bundesrecht. Es bestehen deshalb weitreichende Vorgaben des Bundes. AHVG und IVG mit den dazugehörigen Verordnungen regeln namentlich den gesamten Leistungsbereich. In organisatorischer Hinsicht haben die Kantone je eine kantonale Ausgleichskasse (Art. 61 AHVG) und eine IV-Stelle (letztere allenfalls auch gemeinsam mit anderen Kantonen) als selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten zu errichten (Art. 54 IVG). Im AHVG und in der AHVV vorgeschrieben sind in Bezug auf die Organisation namentlich die Aufgaben, die die Ausgleichskasse und ihre Zweigstellen zu erfüllen haben, sowie die wesentlichen Punkte, welche die kantonalen Einführungsgesetze zum AHVG in jedem Fall enthalten müssen (Aufgaben und Befugnisse des Kassenleiters bzw. der Kassenleiterin; interne Kassenorganisation; Errichtung von Zweigstellen und deren Aufgaben und Befugnisse; Grundsätze, nach welchen die Verwaltungskostenbeiträge erhoben werden; Kassenrevision und Arbeitgeberkontrolle). Auch IVG und IVV schreiben die Aufgaben der IV-Stelle verbindlich vor. Die kantonalen Erlasse haben unter Berücksichtigung dieser Vorgaben die interne Organisation der Ausgleichskasse und IV-Stelle Appenzell Ausserrhoden zu regeln.

Gestaltungsspielraum besteht etwa bei der Festlegung der Organe der Ausgleichskasse und der IV-Stelle (z.B. Einführung einer Aufsichts- oder Verwaltungskommission), bei der Festlegung der Zuständigkeiten und des Zusammenspiels zwischen Ausgleichskasse und IV-Stelle (z.B. Führung in Personalunion oder Trennung) und zwischen den beiden Anstalten und dem Kanton (z.B. Regelung der Aufsicht, Anstellungsverhältnisse).

3. Kernpunkte der neuen Regelung für Appenzell Ausserrhoden

Kernpunkte der neuen Regelung für Appenzell Ausserrhoden sind folgende:

- Rechtliche Beibehaltung der drei selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten (Ausgleichskasse und IV-Stelle Appenzell Ausserrhoden sowie Familienausgleichskasse Appenzell Ausserrhoden) statt Bildung einer Sozialversicherungsanstalt (SVA);
- Schaffung einer Verwaltungskommission als gemeinsames oberstes Organ;
- Festlegung von klaren Zuständigkeiten;
- Schaffung einer schlanken und übersichtlichen Rechtsgrundlage in Form eines einzigen Gesetzes anstelle von drei Verordnungen.



4. Rechtliche Beibehaltung der drei selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten (Ausgleichskasse, IV-Stelle, kantonale Familienausgleichskasse)

a) Die Durchführung der Alters- und Hinterlassenenversicherung erfolgt unter der Aufsicht des Bundes durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer, Verbandsausgleichskassen, kantonale Ausgleichskassen, Ausgleichskassen des Bundes und eine zentrale Ausgleichsstelle. Art. 61 Abs. 1 AHVG schreibt vor, dass jeder Kanton durch besonderen Erlass eine kantonale Ausgleichskasse als selbständige öffentliche Anstalt errichtet. Die Invalidenversicherung wird durch die IV-Stellen in Zusammenarbeit mit den Organen der Alters- und Hinterlassenenversicherung und unter Aufsicht des Bundes durchgeführt. Art. 54 Abs. 2 IVG schreibt vor, dass die Kantone die IV-Stellen in der Form kantonaler öffentlich-rechtlicher Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit errichten.

b) Durchführungsorgane der Familienzulagenordnung sind die Familienausgleichskassen. Art. 17 FamZG schreibt vor, dass die Kantone eine kantonale Familienausgleichskasse errichten und deren Geschäftsführung der kantonalen AHV-Ausgleichskasse übertragen. Gemäss Art. 13 EG zum FamZG besteht unter dem Namen „Familienausgleichskasse Appenzell Ausserrhoden“ eine kantonale Familienausgleichskasse als selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt. Die Führung der kantonalen Familienausgleichskasse ist der Ausgleichskasse übertragen (Art. 13 Abs. 2 EG zum FamZG). Mit einem neuen Art. 13 Abs. 3 EG zum FamZG wird klargestellt, dass die für die Ausgleichskasse tätigen Organe auch für die kantonale Familienausgleichskasse handeln. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass im Bereich der Familienzulagenordnung weiterhin eine Zuständigkeit des zuständigen Departements bestehen bleibt: Dieses ist und bleibt zuständig für Genehmigungen und Anerkennungen von Familienausgleichskassen (Art. 10 Abs. 2, Art. 11 Abs. 2, Art. 12, Art. 14 und Art. 18 EG zum FamZG). Es geht hier um Vollzugsaufgaben, die andere (private) Familienausgleichskassen (u.a. Verbandsausgleichskassen) betreffen und nicht Organen der kantonalen Familienausgleichskasse übertragen werden können.

c) Die meisten Kantone haben die IV-Stelle als öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit errichtet, meistens am gleichen Ort wie die kantonalen AHV-Ausgleichskassen und mit gemeinsamer Infrastruktur. Einige Kantone haben sich hingegen dazu entschlossen, die IV-Stelle räumlich und organisatorisch von der AHV-Ausgleichskasse getrennt zu führen. In einzelnen Kantonen wurden Sozialversicherungsanstalten (SVA) gebildet. SVA vereinen IV-Stelle und AHV-Ausgleichskasse unter einem gemeinsamen Dach. Diese Organisationsform wurde in den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Graubünden, St. Gallen und Zürich gewählt. Dabei ist zu unterscheiden zwischen Modellen, bei denen der IV-Stelle und der AHV-Ausgleichskasse je eigene Rechtspersönlichkeit zukommt und solchen, bei denen nur der übergeordneten SVA eigene Rechtspersönlichkeit zukommt. Diese zweite Variante wurde bspw. in den Kantonen Aargau und St. Gallen verwirklicht (vgl. Gächter/Burch, Vereinbarungen zwischen Bund und Kantonen bei der Errichtung von IV-Stellen, Bedeutung und Tragweite von Art. 54 IVG, Rechtsgutachten zuhanden der IV-Stellen-Konferenz (IVSK) vom 5. Juli 2012, S. 14 f.).

Für die Vereinigung der IV-Stelle und der AHV-Ausgleichskasse unter dem Dach einer SVA fehlt eine formell-gesetzliche bundesrechtliche Grundlage. Eine solche Vereinigung läuft auch den Absichten des Bundesgesetzgebers zuwider, sofern nur der SVA Rechtspersönlichkeit zukommt und die Aufgaben der AHV/IV nicht von separaten selbstständigen Anstalten wahrgenommen werden (vgl. Monioudis, a.a.O., S. 128 f.).

„Dass diese Interpretation auch heute noch Geltung beanspruchen kann, wird durch die Ausführungen des Bundesrates in der Botschaft zur 5. IV-Revision gestützt, wo festgehalten wurde, dass die ‚Organisationsform,



wonach eine Sozialversicherungsanstalt zwei oder mehrere selbstständige und voneinander unabhängige Sozialversicherungsträger in der Form von öffentlich-rechtlichen selbstständigen Anstalten *mit je eigener Rechtspersönlichkeit* unter einem von der kantonalen Verwaltung ausgegliederten gemeinsamen Dach vereinigt“ (kursive Hervorhebung durch die Autoren), weiterhin möglich sein soll“ (Gächter/Burch, a.a.O., S. 49 f.). Fraglich ist (...), ob die vorgegebene Rechtsform der selbstständigen Anstalt in denjenigen Fällen eingehalten ist, in denen die IV-Stelle als Abteilung einer rechtsfähigen Sozialversicherungsanstalt errichtet worden ist (z.B. in den Kantonen Aargau und St. Gallen)“ (Gächter, S. 25 FN 132).

d) Zusammenfassend lässt sich somit festhalten: Die Form einer SVA als einheitliche und einzige Anstalt für AHV und IV läuft den Bestimmungen des Bundesrechts zuwider. Die Form einer SVA mit eigener Rechtspersönlichkeit ist zwar bundesrechtskonform, würde indessen zur Bildung einer zusätzlichen Anstalt führen, die von den anderen Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit, nämlich der Ausgleichskasse, der IV-Stelle und der kantonalen Familienausgleichskasse, abzugrenzen wäre. Die Schaffung einer solchen SVA würde zu keinen Effizienzsteigerungen und Kostensenkungen führen. Die Ausgleichskasse und IV-Stelle von Appenzell Ausserrhoden sind per 2006 zu einer organisatorischen Einheit zusammengeführt worden. Die Lösung mit einer Ausgleichskasse und einer IV-Stelle als je selbstständige Anstalten ist bundesrechtskonform, transparent und den Verhältnissen eines kleinen Kantons angemessen. Diese Ausgestaltung hat sich bisher bewährt.

5. Schaffung einer Verwaltungskommission als gemeinsames oberstes Organ

Die Gründe für die Einführung einer Verwaltungskommission sind im Wesentlichen die folgenden:

- a) In einem zunehmend komplexen Umfeld stärkt, unterstützt und entlastet eine nach fachlichen Gesichtspunkten zusammengesetzte Verwaltungskommission sowohl den zuständigen Departementsvorsteher bzw. die zuständige Departementsvorsteherin und den Gesamtregierungsrat wie auch die Geschäftsführung. Sie dient auch der breiteren (fachlichen) Abstützung von Entscheiden.
- b) Ebenso stärkt sie die Aufsicht und die Kontrolle durch kantonale Organe (Regierungsrat und Kantonsrat, vgl. Art. 72 Abs. 2 der Kantonsverfassung).
- c) Für die Einführung einer Verwaltungskommission spricht auch, dass die Verantwortung nicht mehr vorwiegend bei der Geschäftsführung liegt, sondern von einer fachkompetenten Verwaltungskommission mitgetragen wird. Damit ist auch eine klarere Trennung der strategischen und operativen Verantwortung möglich.

Angesichts der zunehmenden Komplexität der Materie und der immer höheren fachlichen Anforderungen ist die Einführung einer Verwaltungskommission sachlich gerechtfertigt und stellt gegenüber der heutigen Organisation für alle Involvierten einen klaren Mehrwert dar. Die Verwaltungskommission wird zusätzliches fachliches Wissen bündeln und einen wertvollen Beitrag zur Aufgabenerfüllung der Ausgleichskasse und der IV-Stelle leisten.



6. Festlegung von klaren Zuständigkeiten

Die Zuständigkeiten von Regierungsrat bzw. Departement und Verwaltungskommission müssen klar voneinander abgegrenzt werden. Dabei geht es in erster Linie um die folgenden Aufgabenbereiche:

a) Aufsichtsfunktion:

Aufsichtsorgan soll neu der Regierungsrat sein. Die Verwaltungskommission soll die Geschäftsführung der Ausgleichskasse und der IV-Stelle beaufsichtigen, nicht aber eigentliche Aufsichtsbehörde sein. Als Aufsichtsbehörde soll der Regierungsrat grundlegende Aufgaben haben. Diese Kompetenzaufteilung empfiehlt sich aus Unabhängigkeitsüberlegungen, ist doch die Verwaltungskommission das oberste Organ dieser beiden Anstalten (wie auch der kantonalen Familienausgleichskasse) und als solches mit der strategischen Führung und mit der Beschlussfassung über Grundsatzfragen betraut. Dadurch, dass sie die Geschäftsführung beaufsichtigt, entlastet sie den Regierungsrat aber weitgehend von der Aufsichtstätigkeit auf operativer Ebene.

b) Wahl der Geschäftsführung sowie der externen Revisionsstelle:

Die Wahl des Geschäftsführers oder der Geschäftsführerin der Ausgleichskasse und des Leiters oder der Leiterin der IV-Stelle liegt heute beim Regierungsrat. Der Regierungsrat soll nicht mehr Wahlorgan sein; diese Aufgabe soll neu der Verwaltungskommission zukommen. Der Regierungsrat wählt neu indessen die externe Revisionsstelle.

c) Weitere Entscheide über Grundsatzfragen wie die Festsetzung der Verwaltungskostenbeiträge und die Entschädigungen an Gemeinden oder die Festlegung der Anlage- und Reservepolitik der Ausgleichskasse sollen künftig der Verwaltungskommission obliegen.

7. Schaffung einer schlanken und übersichtlichen Rechtsgrundlage

Angestrebt wird ein schlanker und übersichtlicher Rahmenerlass, der die heute bestehenden Rechtsgrundlagen ersetzt. In einem Teil der Kantone bestehen je separate Einführungsgesetze, in anderen Kantonen besteht ein gemeinsames Einführungsgesetz für das AHVG und für das IVG. Da die Regelungen über weite Strecken identisch sind, führen zwei separate Erlasse entweder zu Wiederholungen, die die Gesetzestexte verlängern, oder aber zu Verweisen, welche die Gesetze unübersichtlicher und weniger gut lesbar machen. Ein gemeinsamer Erlass ermöglicht eine schlanke und übersichtliche Regelung. Es gibt einzelne Bestimmungen, die sich nur auf die Ausgleichskasse beziehen (z.B. AHV-Gemeindezweigstellen, Verwaltungskostenbeiträge, Anlage- und Reservepolitik), dies ergibt sich aber bereits aus den Bundesvorschriften.

Ausführungsbestimmungen auf Verordnungsebene sind nicht vorgesehen. Detailliertere Regelungen zur Organisation wird die Verwaltungskommission in einem Organisationsreglement erlassen. Bisher lagen diese in der Zuständigkeit des Geschäftsführers; diese werden künftig somit breiter abgestützt sein.



D. Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen

Titel, Ingress

Im Bereich der Alters- und Hinterlassenenversicherung und der Invalidenversicherung vollziehen die Kantone Bundesrecht. Das neue Einführungsgesetz lehnt sich im Titel entsprechend an die Titel der beiden Bundesgesetze über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) und über die Invalidenversicherung (IVG) an.

I. Ausgleichskasse

Art. 1 Name

Art. 61 Abs. 1 AHVG schreibt vor, dass jeder Kanton durch besonderen Erlass eine kantonale Ausgleichskasse als selbständige öffentliche Anstalt errichtet. Die kantonale Ausgleichskasse besteht bereits in dieser Form. Art. 1 tritt an die Stelle des bisherigen Art. 2 Abs. 1 der kantonalen Verordnung zum AHVG, mit welchem die kantonale Ausgleichskasse seinerzeit errichtet worden ist.

Der Ausgleichskasse, der IV-Stelle und der Familienausgleichskasse bleibt es unbenommen, unter einer gemeinsamen und kurzen Bezeichnung (beispielsweise „Sozialversicherungen Appenzell Ausserrhoden“) aufzutreten. Dies gilt mit Blick auf eine identitätsstiftende Bezeichnung mit hohem Wiedererkennungswert gegen aussen, die indessen ohne Rechtswirkungen ist.

Art. 2 Organe

Eine wichtige Neuerung besteht in der Einführung einer Verwaltungskommission als Organ für die Ausgleichskasse. Weitere Organe sind – wie bisher – die Geschäftsführung und eine externe Revisionsstelle. In Art. 61 Abs. 2 lit. a AHVG und Art. 2 der kantonalen Verordnung über die Organisation der Ausgleichskasse ist die Rede vom „Kassenleiter“. Art. 2 Abs. 2 der kantonalen Verordnung zum AHVG spricht vom „Verwalter der kantonalen Ausgleichskasse“. Neu wird der Begriff der Geschäftsführung verwendet.

Die AHV-Gemeindezweigstellen werden nicht als Organe aufgeführt. Sie sind weder Teil noch Organe der Ausgleichskasse, sondern bundes- und kantonrechtlich begründete Verwaltungsstellen der Gemeinden.

Art. 3 Verwaltungskommission

Die neu vorgesehene Verwaltungskommission ist eine unabhängige und eigenständige Fachkommission. Die Zusammensetzung soll nach fachlichen, nicht nach politischen Kriterien erfolgen (fünf bis sieben Mitglieder mit ausgewiesenen Kenntnissen in der Materie). Die Verwaltungskommission soll als Fach- und Sachgremium und weitgehend entpolitisiert arbeiten. Hingegen soll weiterhin die Möglichkeit bestehen, dass der Regierungsrat ein Mitglied in die Verwaltungskommission delegieren kann (siehe Art. 13 Abs. 3 Satz 1 des Entwurfs). Falls hiervon Gebrauch gemacht wird, stehen für den Regierungsrat nicht die Fachkenntnisse dieses Mitglieds im Vordergrund, sondern ein Bedürfnis nach einer direkten Vertretung in diesem Gremium.



Art. 4 Aufgaben der Verwaltungskommission

Der Verwaltungskommission obliegen als oberstem Organ der Ausgleichskasse alle strategischen Aufgaben. Die Aufzählung im Gesetz ist nicht abschliessend.

Der Verwaltungskommission wird neu die Wahl der Geschäftsführung zugewiesen (Art. 4 Abs. 2 lit. d des Entwurfs); sie nimmt damit die entsprechende Verantwortung wahr. Dies entspricht auch der Situation bei der AR Informatik AG und beim Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden. Aktuell ist hierfür der Regierungsrat zuständig. In den Kantonen, die bereits über eine Verwaltungs- bzw. Aufsichtskommission verfügen, ist die Kompetenz für die Wahl dieses Organs unterschiedlich geregelt. Ein Teil der Kantone weist sie der Verwaltungskommission zu (z.B. ZH, NW, GL), ein anderer Teil dem Regierungsrat (z.B. SG, AG, AI).

Indem die Verwaltungskommission die Geschäftsführung beaufsichtigt (Art. 4 Abs. 2 lit. e des Entwurfs), übernimmt sie überdies die Aufsichtsfunktion über die operative Tätigkeit der Ausgleichskasse.

Zu den Aufgaben im Rahmen der Festlegung der Anlage- und Reservepolitik (Art. 4 Abs. 2 lit. j des Entwurfs) gehört zum Beispiel auch der Entscheid über den Erwerb von eigenen Immobilien oder über die Beteiligung an Immobilienunternehmen.

Art. 5 Geschäftsführung

Die Geschäftsführung besteht aus maximal drei Mitgliedern. Es obliegt der Verwaltungskommission, die Anzahl der Mitglieder der Geschäftsführung, gegebenenfalls den Vorsitz sowie Aufgaben und Kompetenzen der Geschäftsführung in einem Organisationsreglement zu konkretisieren. Es steht der Verwaltungskommission somit frei, für die Geschäftsführung nur ein Mitglied oder bis zu drei Mitgliedern vorzusehen.

Art. 6 AHV-Gemeindezweigstellen

Gemäss Art. 65 Abs. 2 AHVG unterhalten die kantonalen Ausgleichskassen in der Regel für jede Gemeinde eine Zweigstelle. Wo die Verhältnisse es rechtfertigen, kann für mehrere Gemeinden eine gemeinsame Zweigstelle errichtet werden. Nach Art. 115 AHVV sind die Kantone befugt, die Führung der Zweigstellen den Gemeinden zu übertragen, sofern die Kantone ausdrücklich die Haftung für Schäden im Sinne von Art. 78 Abs. 1 ATSG und von Art. 70 Abs. 1 AHVG, die von Funktionären der Gemeinden verschuldet werden, übernehmen, den direkten Geschäftsverkehr zwischen Ausgleichskasse und Gemeinden sicherstellen und der Ausgleichskasse ein Weisungsrecht gegenüber den Zweigstellen einräumen.

Die Zweigstellen sollen wie bis anhin (vgl. Art. 8 Abs. 1 der kantonalen Verordnung über die Organisation der Ausgleichskasse) von den Gemeinden geführt werden. Die Gemeinden sollen auch weiterhin die Möglichkeit haben, eine gemeinsame Zweigstelle zu errichten. Dafür ist die Bewilligung des Regierungsrates erforderlich.



Die Aufgaben der Zweigstellen sind gegenwärtig in Art. 8 Abs. 3 der kantonalen Verordnung über die Organisation der Ausgleichskasse aufgezählt. Die genannten Aufgaben decken sich inhaltlich mit den in Art. 116 Abs. 1 AHVV aufgeführten Aufgaben. Im Gesetz soll daher auf die Bundesvorschriften verwiesen werden. Art. 116 Abs. 1 AHVV a.E. sieht vor, dass den Gemeindegzweigstellen weitere Aufgaben übertragen werden können. Zuständig für die Übertragung weiterer Aufgaben soll der Regierungsrat sein.

Entgegen einem in der Schweiz verbreiteten Trend hat die Ausgleichskasse Appenzell Ausserrhoden in den letzten Jahren die Stellung der Zweigstellen eher ausgebaut (beispielsweise mit Blick auf Schulungen, Besuche vor Ort, Informatik). In einem ländlich geprägten Kanton stellt dies eine wichtige Dienstleistung für betroffene Personen dar und wird entsprechend geschätzt.

Die Ausgleichskasse soll den Gemeinden, welche eine Zweigstelle führen, angemessene Ausbildungs- und Weiterbildungsmöglichkeiten anbieten. Die Ausgleichskasse ist zu vermehrter Aus- und Weiterbildung ohne weiteres bereit; dies wurde den Gemeinden früher schon angeboten, von diesen allerdings bisher weniger beansprucht.

Die Festsetzung der Entschädigung an die Gemeinden für die Führung der Zweigstelle erfolgt nach geltendem Recht durch den Regierungsrat (Art. 8 Abs. 4 der kantonalen Verordnung über die Organisation der Ausgleichskasse). Neu soll die Verwaltungskommission die Höhe der Entschädigung festsetzen.

Art. 7 Kosten der Ausgleichskasse

Die Deckung der Verwaltungskosten der Ausgleichskasse erfolgt gemäss Art. 69 AHVG durch die Verwaltungskostenbeiträge ihrer Mitglieder und durch allfällige Zuschüsse aus dem AHV-Ausgleichsfonds.

Für die Verwaltungskostenbeiträge besteht ein Höchstansatz (Art. 157 AHVV). Nach Art. 1 der Verordnung des EDI über den Höchstansatz der Verwaltungskostenbeiträge in der AHV (SR 831.143.41) dürfen die von den Ausgleichskassen zu erhebenden Verwaltungskostenbeiträge 5 Prozent der Beitragssumme, die ein Arbeitgeber, eine selbständigerwerbende Person, eine Arbeitnehmerin oder ein Arbeitnehmer eines nicht beitragspflichtigen Arbeitgebers oder eine nichterwerbstätige Person zu entrichten hat, nicht übersteigen.

Die Ausgleichskassen sind für die ihnen übertragenen Aufgaben zu entschädigen. Die Verwaltungskostenbeiträge und die Zuschüsse aus dem AHV-Ausgleichsfonds nach Art. 69 AHVG dürfen nicht zur Deckung der Verwaltungskosten solcher Aufgaben verwendet werden (Art. 132 Abs. 1 AHVV).

Nach Art. 61 Abs. 2 lit. d AHVG haben die Kantone die Grundsätze zu regeln, nach welchen die Verwaltungskostenbeiträge erhoben werden. Bei Nichterwerbstätigen wird der Verwaltungskostenansatz auf den von diesen zu leistenden AHV-Beiträgen erhoben (Art. 10 AHVG und Art. 28 ff. AHVV). Falls nur der Mindestbeitrag geschuldet ist, kann die Ausgleichskasse auf die Erhebung von Verwaltungskostenbeiträgen verzichten.

Neu liegt es in der Kompetenz der Verwaltungskommission, die Verwaltungskostenbeiträge festzusetzen, und zwar nach Massgabe der Bundesvorschriften.



Art. 8 Erlass des Mindestbeitrages

Nach Art. 11 Abs. 1 AHVG können Beiträge nach Art. 6 AHVG (Beiträge der Arbeitnehmer nicht beitragspflichtiger Arbeitgeber), Art. 8 Abs. 1 AHVG (Beiträge vom Einkommen aus selbstständiger Erwerbstätigkeit) oder Art. 10 Abs. 1 AHVG (Beiträge der nichterwerbstätigen Versicherten), deren Bezahlung einem obligatorisch Versicherten nicht zumutbar ist, auf begründetes Gesuch hin für bestimmte oder unbestimmte Zeit angemessen herabgesetzt werden; sie dürfen jedoch nicht geringer sein als der Mindestbeitrag.

Art. 11 Abs. 2 AHVG sieht vor, dass der Mindestbeitrag, dessen Bezahlung für einen obligatorisch Versicherten eine grosse Härte bedeutet, erlassen werden kann, wenn ein begründetes Gesuch vorliegt und eine vom Wohnsitzkanton bezeichnete Behörde angehört worden ist. Für diese Versicherten bezahlt der Wohnsitzkanton den Mindestbeitrag. Die Kantone können die Wohnsitzgemeinden zur Mittragung heranziehen.

Die Herabsetzung und der Erlass von Beiträgen fällt in die Zuständigkeit des Verwalters der Ausgleichskasse (Art. 7 Abs. 1 der kantonalen Verordnung zum AHVG). Neu wird auf eine ausdrückliche Zuständigkeitsregelung für die Beitragsherabsetzung und den Beitragserlass verzichtet. Nach den allgemeinen Zuständigkeitsregelungen ist hierfür die Geschäftsführung zuständig. Was den Beitragserlass betrifft, so wird daran festgehalten, dass der jeweilige Gemeinderat die Behörde sein soll, die vorgängig anzuhören ist. Ebenso sollen unverändert Kanton und Wohnsitzgemeinde den erlassenen Beitrag je zur Hälfte tragen.

II. IV-Stelle

Art. 9 Name

Art. 54 Abs. 2 IVG schreibt vor, dass die Kantone die IV-Stellen in der Form kantonalen öffentlich-rechtlicher Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit errichten. Die kantonale IV-Stelle besteht bereits in dieser Form. Art. 9 tritt an die Stelle des bisherigen Art. 1 der Verordnung zum IVG, mit welchem die kantonale IV-Stelle seinerzeit errichtet worden ist.

Art. 10 Organe

Als Organe der IV-Stelle werden wie bei der Ausgleichskasse die Verwaltungskommission, die Geschäftsführung und die externe Revisionsstelle genannt. Die Verwaltungskommission und die externe Revisionsstelle der Ausgleichskasse sollen ebenfalls als Organe der IV-Stelle tätig sein. Die Geschäftsführung der Ausgleichskasse und die Geschäftsführung der IV-Stelle können wie bisher in Personalunion wahrgenommen werden. Die bestehende Praxis mit einer gemeinsamen Geschäftsführung für die beiden Anstalten hat sich bewährt. Die Regelung im Gesetz ist indessen bewusst offen formuliert und lässt es damit auch zu, separate Geschäftsführungen einzusetzen, sofern dies aus gewichtigen sachlichen Gründen geboten sein sollte.

Die Aufgaben und Kompetenzen der Organe der IV-Stelle richten sich grundsätzlich nach den Bestimmungen über die Ausgleichskasse. Indessen ist für den Bereich der Invalidenversicherung zu beachten, dass das Budget und die Jahresrechnung durch das Bundesamt (BSV) genehmigt wird (Art. 67 IVG i.V.m. Art. 55 IVV). Dies schliesst auch die Genehmigung des Stellenplans der IV-Stelle mit ein. In diesem Sinne hat für die IV-



Stelle die Verwaltungskommission keine Befugnis, den Stellenplan festzulegen (Art. 4 Abs. 2 lit. c des Entwurfs) oder das Budget zu genehmigen (Art. 4 Abs. 2 lit. h des Entwurfs). Dasselbe gilt mit Blick darauf, dass die Verwaltungskommission zwar die Kosten der gemeinsamen Verwaltungsaufgaben grundsätzlich auf Ausgleichskasse und IV-Stelle aufteilen kann (Art. 4 Abs. 2 lit. k des Entwurfs), dass aber auch hier die finanzielle Hoheit beim Bundesamt liegt (Art. 67 IVG und 55 IVV). Es wird daher klargestellt, dass die entsprechenden Beschlüsse der Verwaltungskommission unter Vorbehalt der Genehmigung durch das Bundesamt erfolgen.

Art. 11 Kosten der IV-Stelle

Die der kantonalen IV-Stelle entstehenden Kosten werden durch die Invalidenversicherung vergütet (Art. 67 IVG), soweit Bundesaufgaben erfüllt werden. Der Kanton hat in diesem Bereich keinen finanziellen Beitrag zu leisten. Soweit der Kanton der IV-Stelle Aufgaben überträgt, hat er die entsprechenden Kosten zu tragen.

III. Gemeinsame Bestimmungen

Art. 12 Aufgaben

Das Bundesrecht regelt, welche Aufgaben die kantonale Ausgleichskasse und die IV-Stelle als Vollzugsorgane der AHV und der IV zu erfüllen haben. Der Kanton kann der Ausgleichskasse und IV-Stelle Appenzell Ausserrhoden weitere sachverwandte Aufgaben übertragen. Im kantonalen Recht wird darauf nochmals Bezug genommen.

Art. 53 Abs. 1 IVG betont, dass die Invalidenversicherung durch die IV-Stellen in Zusammenarbeit mit den Organen der Alters- und Hinterlassenenversicherung durchgeführt wird. Die Übertragung von Aufgaben nach kantonalem Recht auf eine kantonale IV-Stelle bedarf der Genehmigung des Eidgenössischen Departements des Innern (Art. 54 Abs. 4 IVG). Die IV-Stelle Appenzell Ausserrhoden nimmt neben dem Vollzug von Bundesrecht keine weiteren Aufgaben wahr.

Die Ausgleichskasse Appenzell Ausserrhoden nimmt hingegen Aufgaben wahr, die ihr vom Bund oder vom Kanton übertragen sind:

Durch Bundesrecht sind der Ausgleichskasse folgende Aufgaben übertragen:

- Gemäss Art. 17 des Bundesgesetzes über die Familienzulagen (FamZG; SR 836.2) obliegt die Geschäftsführung der kantonalen Familienausgleichskasse der AHV-Ausgleichskasse.
- Gemäss Art. 13 des Bundesgesetzes über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG; SR 836.1) obliegen der kantonalen Ausgleichskasse die Festsetzung und Ausrichtung der Familienzulagen sowie die Erhebung des Arbeitgeberbeitrages.
- Gemäss Art. 21 des Bundesgesetzes über den Erwerbssersatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft (EOG; SR 834.1) erfolgt die Durchführung der Erwerbssersatzordnung durch die Organe der Alters- und Hinterlassenenversicherung.



- Gemäss Art. 86 des Bundesgesetzes über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzschädigung (AVIG; SR 837.0) ist die kantonale Ausgleichskasse für den Einzug der Beiträge und deren Überweisung an die Zentrale Ausgleichsstelle der AHV zuständig.
- Gemäss Art. 11 Abs. 4 des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG; SR 831.40) überprüft die Ausgleichskasse der AHV, ob die von ihr erfassten Arbeitgeber einer registrierten Vorsorgeeinrichtung angeschlossen sind.

Durch kantonales Recht sind der kantonalen Ausgleichskasse gestützt auf eine ausdrückliche Ermächtigung im Bundesrecht folgende Aufgaben übertragen:

- Nach Art. 21 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG; SR 831.3) haben die Kantone die Organe zu bezeichnen, die für die Entgegennahme der Gesuche und für die Festsetzung und die Auszahlung von Ergänzungsleistungen zuständig sind. Sie können die kantonalen Ausgleichskassen, nicht aber die Sozialhilfebehörden mit diesen Aufgaben betrauen. Der Kanton hat von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. In Art. 7 des kantonalen Gesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (bGS 832.31) wird die Durchführung des Gesetzes der kantonalen Ausgleichskasse übertragen. Die daraus entstehenden Verwaltungskosten gehen nach Massgabe des Bundesgesetzes zu Lasten von Bund und Kanton.
- Gemäss Art. 107 Abs. 1 der Verordnung über die Unfallversicherung (UVV; SR 832.202) haben die Kantone die Einhaltung der Unfallversicherungspflicht durch die Arbeitgeber zu überwachen. Sie können die kantonalen AHV-Ausgleichskassen und mit deren Einverständnis auch die Verbandsausgleichskassen mit der Kontrolle betrauen.

Art. 12 Abs. 2 bildet die gesetzliche Grundlage für die Übertragung von weiteren Aufgaben an die Ausgleichskasse durch den Kanton, d.h. von Aufgaben, für deren Übertragung keine Ermächtigung im Bundesrecht besteht. Der Kanton kann der kantonalen Ausgleichskasse ohne eine solche Ermächtigung allerdings nur mit Genehmigung des Bundesrates Aufgaben übertragen (Art. 63 Abs. 4 AHVG). Die Voraussetzungen dafür sind in Art. 130 AHVV umschrieben. Es muss sich um Aufgaben handeln, die zur Sozialversicherung gehören, der beruflichen und sozialen Vorsorge dienen oder anderweitig nicht gewinnorientiert sind und den Kantonen oder Gründerverbänden zugute kommen. Die Übertragung dieser Aufgaben darf die ordnungsgemässe Durchführung der AHV nicht gefährden. Das BSV entscheidet darüber, ob der Kanton der kantonalen Ausgleichskasse eine Aufgabe übertragen kann (Art. 131 Abs. 2 AHVV).

Zurzeit ist der kantonalen Ausgleichskasse aufgrund einer solchen Genehmigung folgende Aufgabe übertragen:

- Gestützt auf Art. 6 des Gesetzes über die Einführung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (EG zum KVG; bGS 833.14) vollzieht die Ausgleichskasse die Bestimmungen über die Prämienverbilligung.



Art. 13 Aufsicht

1. Im Bereich der Alters- und Hinterlassenversicherung ist die Aufsicht des Bundes umfassend. Die Aufsicht wird zu einem grossen Teil vom BSV wahrgenommen. Das Bundesamt kann den mit der Durchführung der Versicherung betrauten Stellen für den einheitlichen Vollzug im Allgemeinen und im Einzelfall Weisungen erteilen (Art. 176 Abs. 2 AHVV). Die Ausgleichskasse ist an diese Weisungen gebunden.

Im Bereich der Invalidenversicherung wurde die Bundesaufsicht mit dem neuen Art. 64a IVG, der seit 1. Januar 2008 in Kraft ist, präzisiert. Dem BSV obliegt die fachliche und administrative Aufsicht über die IV-Stellen. Die Aufsicht des Kantons beschränkt sich damit im Wesentlichen auf personelle Belange.

In fachlicher Hinsicht nimmt das BSV insbesondere folgende Aufgaben wahr (Art. 64a Abs. 1 IVG):

- a. Es überprüft jährlich die Erfüllung der Aufgaben nach Art. 57 IVG durch die IV-Stellen und der Aufgaben nach Art. 59 Abs. 2^{bis} IVG durch die regionalen ärztlichen Dienste.
- b. Es erteilt den IV-Stellen allgemeine Weisungen sowie Weisungen im Einzelfall.
- c. Es erteilt den regionalen ärztlichen Diensten im medizinischen Fachbereich allgemeine Weisungen.

Im Rahmen der administrativen Aufsicht gibt das BSV Kriterien vor, um die Wirksamkeit, Qualität und Einheitlichkeit der Erfüllung der Aufgaben nach den Art. 57 und 59 Abs. 2^{bis} IVG zu gewährleisten, und überprüft die Einhaltung dieser Kriterien (Art. 64a Abs. 2 IVG).

2. Dem Kanton verbleiben lediglich Aufsichtsbefugnisse, soweit nicht der Bund für die Beaufsichtigung zuständig ist. Die Befugnisse der kantonalen Aufsichtsorgane haben sich auf die administrativ-organisatorischen Belange zu beschränken (Monioudis, a.a.O., S. 51 f. und 111). Hinzu kommt die Aufsicht bei Aufgaben, welche die Anstalten im Auftrag des Kantons erfüllen.

Nach geltendem Recht wird die Aufsicht über die kantonale Ausgleichskasse vom Regierungsrat durch das von ihm bezeichnete Departement ausgeübt (Art. 2 Abs. 1 der kantonalen Verordnung über die Organisation der Ausgleichskasse). Die Aufsicht über die IV-Stelle in personeller und organisatorischer Hinsicht wird, soweit nicht Aufsichtsinstanzen des Bundes zuständig sind, vom Regierungsrat ausgeübt; er bezeichnet das zuständige Departement (Art. 4 der kantonalen Verordnung über die Invalidenversicherung).

Nach neuem Recht obliegt die kantonale Aufsicht dem Regierungsrat, wobei dieser durch die Einführung einer Verwaltungskommission in vielfacher Weise entlastet wird. So wird es künftig die Verwaltungskommission sein, die die Geschäftsführung wählt und überwacht, die die Verwaltungskostenbeiträge und die Entschädigungen an die Gemeinden festsetzt, und die das Budget (unter Vorbehalt der Genehmigung des Bundes für die IV-Stelle) genehmigt.

3. Im Rahmen der dem Regierungsrat zukommenden Aufsicht ist er zuständig für die Wahl der Mitglieder der Verwaltungskommission mitsamt Bezeichnung des Präsidiums und Vizepräsidiums. Das bedeutet, dass sich die Kommission nicht selbst konstituiert. Der Regierungsrat soll aber ein Mitglied in die Verwaltungskommission delegieren können. In neueren Gesetzgebungen anderer Kantone, die eine vergleichbare Verwaltungskommission kennen, ist teils ein Mitglied des Regierungsrates in der Fachkommission vorgesehen (bspw. Verordnung über die Sozialversicherungsstelle Uri vom 4. April 2012) und teils ausdrücklich nicht mehr (bspw. Änderung des EGzAHVG/IVG des Kantons Graubünden vom 28. August 2014 und Nachtrag zum EG-AHV des



Kantons St.Gallen vom 26. Juni 2012, siehe auch Botschaft und Entwürfe der Regierung vom 21. Oktober 2014 zur Umsetzung von Public Corporate Governance, S. 19).

Darüber hinaus wählt der Regierungsrat die externe Revisionsstelle, genehmigt den Jahresbericht sowie die den Kanton betreffenden Jahresrechnungen und setzt die Entschädigung für die Mitglieder der Verwaltungskommission fest.

Der Regierungsrat hat die Möglichkeit, Mitglieder der Verwaltungskommission bei Vorliegen von wichtigen Gründen jederzeit und damit unabhängig von der Amtsdauer abzurufen. Wichtige Gründe sind zum Beispiel dann gegeben, wenn das Mitglied vorsätzlich oder grobfahrlässig Amtspflichten verletzt, wenn es die Fähigkeit, das Amt auszuüben, auf Dauer verloren hat, wenn es wegen eines Verbrechens rechtskräftig verurteilt wurde oder wenn ein anderer Umstand, der nach Treu und Glauben für den Kanton die Fortsetzung der Mitgliedschaft der betroffenen Person in der Verwaltungskommission unzumutbar macht, eintrifft.

4. Die Oberaufsicht des Kantonsrates im Bereich der Ausgleichskasse und der IV-Stelle unterscheidet sich nicht von der Oberaufsicht in anderen Bereichen (siehe dazu Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 16. April 2013 zum neuen Gesetz über die Pensionskasse AR, Seite 4). Es gelten auch hier die Grundsätze von Art. 72 der Kantonsverfassung. Danach führt der Kantonsrat die Oberaufsicht über die kantonale Verwaltung und die öffentlich-rechtlichen Anstalten. Die Regierung hat somit dem Kantonsrat den Jahresbericht und die den Kanton betreffenden Jahresrechnungen zur Kenntnis zu bringen.

Art. 14 Personalrecht

Die Angestellten der Ausgleichskasse und IV-Stelle Appenzell Ausserrhoden sind nicht Angestellte des Kantons sondern der betreffenden Anstalten. Es besteht somit kein Rechtsverhältnis zwischen dem Kanton und den Angestellten der Ausgleichskasse und IV-Stelle Appenzell Ausserrhoden. Dies ist deshalb so, weil die betreffenden Anstalten je eine eigene Rechtspersönlichkeit aufweisen. Die Entlohnung der Angestellten erfolgt auch nicht zu Lasten der Staatskasse, sondern über die von Bundesrechts wegen zu erhebenden Verwaltungskostenbeiträge (Ausgleichskasse) bzw. durch den Bund (IV-Stelle). Die Anstellungsverhältnisse richten sich indessen gemäss Art. 2 des Personalgesetzes (PG, bGS 142.21) nach den kantonalen Regelungen. Die Administration der Anstellungsverhältnisse erfolgt über die kantonale Verwaltung, ebenso die berufliche Vorsorge. Diese Leistungen werden von der Ausgleichskasse und der IV-Stelle Appenzell Ausserrhoden entschädigt.

Die Regelung im Gesetzesentwurf entspricht auch der Situation beim Spitalverbund (SVAR), der AR Informatik AG und der Pensionskasse AR; hier bestimmen sich die Arbeitsverhältnisse auch nach dem kantonalen Personalrecht. Soweit beim SVAR besondere Bestimmungen vorgesehen sind, beruht dies auf dem Umstand, dass der SVAR spezifische Berufsgruppen erfasst, in diesen Bereichen teils ein Fachkräftemangel besteht und eine unmittelbare Konkurrenz mit privaten Anbietern im Gesundheitsbereich gegeben ist. Dies ist bei der Ausgleichskasse und der IV-Stelle nicht der Fall.

Art. 9 PG regelt die Zuständigkeit für die Anstellung und Kündigung. Nach Art. 9 Abs. 5 PG bleiben abweichende Vorschriften in anderen Gesetzen vorbehalten. Abweichende Vorschriften in diesem Sinne sind die Regelung im vorliegenden Erlass, wonach die Geschäftsführung das Personal anstellt (vgl. Art. 5 des Ent-



wurfs) und nicht die Departementsvorsteherin oder der Departementsvorsteher (vgl. Art. 9 Abs. 4 Satz 1 PG). Bei Anstalten kann diese Befugnis nach Art. 9 Abs. 4 Satz 2 vom Regierungsrat durch Verordnung an deren Leitung delegiert werden; vorliegend erfolgt diese Zuordnung durch das neue Gesetz.

Die Ausgleichskasse und die IV-Stelle sind von der (zentralen) kantonalen Verwaltung ausgegliederte selbständige Institutionen, die von Bundesrechts wegen zu errichten sind und vornehmlich Bundesaufgaben erfüllen. Sie haben die für die Erfüllung der mannigfaltigen Bundesaufgaben notwendigen Mittel, insbesondere den Personalbedarf, selber zu bestimmen.

Das Bundesrecht sieht vor, dass die Ausgleichskasse und die IV-Stelle über Budgetfreiheit verfügen müssen. Im Kanton Appenzell Ausserrhoden sind die Ausgleichskasse und die IV-Stelle zwar in den jährlichen Personalbudgetprozess des Kantons eingebunden; die beiden Anstalten verfügen innerhalb dieses Rahmens im Vergleich zu anderen kantonalen Ämtern aber über eine erhebliche Budgetfreiheit, weil die Stellen mit Ausnahme der Stellen für die Aufgaben, die der Ausgleichskasse und der IV-Stelle vom Kanton übertragen wurden, nicht vom Kanton zu finanzieren sind.

Art. 15 Revision und Arbeitgeberkontrollen

Zur Revision und Arbeitgeberkontrolle bestehen umfassende und abschliessende Bundesvorschriften. Jede Ausgleichskasse einschliesslich ihrer Zweigstellen ist periodisch zu revidieren. Sie hat durch eine den Anforderungen von Art. 68 Abs. 3 AHVG entsprechende Revisionsstelle zu erfolgen. Die Kantone können die Revision ihrer Ausgleichskasse einer geeigneten kantonalen Kontrollstelle übertragen (Art. 68 Abs. 1 AHVG).

Die der Ausgleichskasse angeschlossenen Arbeitgeber sind periodisch auf die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen hin zu kontrollieren. Die Kontrolle hat durch eine den Anforderungen von Art. 68 Abs. 3 AHVG entsprechende Revisionsstelle oder durch eine besondere Abteilung der Ausgleichskasse zu erfolgen (Art. 68 Abs. 2 AHVG).

Die gemäss Art. 68 Abs. 1 und 2 AHVG für die Durchführung der Kassenrevisionen und Arbeitgeberkontrollen vorgesehenen Revisionsstellen müssen in jeder Beziehung für eine einwandfreie und sachgemässe Durchführung der Revisionen und Kontrollen Gewähr bieten. Der Bundesrat erlässt die näheren Vorschriften über die Zulassung von Revisionsstellen sowie über die Durchführung der Kassenrevisionen und Arbeitgeberkontrollen (Art. 68 Abs. 3 AHVG).

Art. 59b IVG verweist in Bezug auf Rechnungsrevisionen von IV-Stellen auf die AHV-Gesetzgebung: Die Rechnungsführung der IV-Stellen wird im Rahmen der Revision der für die IV-Stellen zuständigen Ausgleichskassen nach Art. 68 Abs. 1 AHVG durch externe, unabhängige, spezialisierte und vom Bundesamt zugelassene Revisionsstellen geprüft. Das Bundesamt ist befugt, notwendige ergänzende Revisionen selbst vorzunehmen oder durch die Zentrale Ausgleichsstelle (ZAS) oder eine externe Revisionsstelle durchführen zu lassen.

Die Anforderungen an die Revisionsstelle sind bei beiden Anstalten gleich, und die Revision der Ausgleichskasse und der IV-Stelle Appenzell Ausserrhoden wird seit Jahren von derselben Firma ausgeführt.



Was die Revision der AHV-Gemeindezweigstellen betrifft, so ist gemäss Art. 164 AHVV grundsätzlich zu unterscheiden: Die Zweigstellen im Sinne von Art. 161 Abs. 1 AHVV sind von Revisionsstellen, welche die Voraussetzungen des Art. 68 Abs. 3 AHVG erfüllen (im Folgenden externe Revisionsstellen genannt), zu revidieren. Es handelt sich hierbei um Zweigstellen, welche in ihrem Bereich alle Aufgaben einer Ausgleichskasse durchführen. Die weiteren Zweigstellen im Sinne von Art. 161 Abs. 2 AHVV (Zweigstellen, welche nicht unter Abs. 1 fallen, aber mehr als die in Art. 116 Abs. 1 genannten Mindestfunktionen ausüben) und im Sinne von Art. 161 Abs. 3 AHVV (Zweigstellen, die nur die in Art. 116 Abs. 1 genannten Mindestfunktionen ausüben) können durch besondere Abteilungen der Ausgleichskassen (im folgenden interne Revisionsstellen genannt) revidiert werden. Die AHV-Gemeindezweigstellen in Appenzell Ausserrhoden nehmen ausschliesslich die Mindestfunktionen gemäss Art. 161 Abs. 1 AHVV wahr.

Was die Arbeitgeberkontrollen betrifft, so obliegen diese der Ausgleichskasse; diese kann geeignete Dritte beiziehen. Darauf wird im neuen Recht ausdrücklich hingewiesen. In Appenzell Ausserrhoden werden die Arbeitgeberkontrollen nicht nur von der Revisionsstelle durchgeführt, sondern auch von der Sozialversicherungsanstalt St.Gallen und der SUVA.

Art. 16 Haftung und Rückgriff

Art. 70 AHVG regelt die Haftung für Schäden, die der Alters- und Hinterlassenenversicherung zugefügt wurden. Diese Regelung gilt gestützt auf Art. 66 IVG sinngemäss auch für Schäden, die der Invalidenversicherung zugefügt wurden.

Nach Art. 70 Abs. 1 AHVG haften die Gründerverbände, der Bund und die Kantone der Alters- und Hinterlassenenversicherung für Schäden, die von ihren Kassenorganen oder einzelnen Kassenfunktionären durch strafbare Handlungen oder durch absichtliche oder grob fahrlässige Missachtung von Vorschriften zugefügt wurden. Ersatzforderungen werden vom zuständigen Bundesamt durch Verfügung geltend gemacht. Das Verfahren wird durch das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes (VwVG; SR 172.021) geregelt.

Nach Art. 66 IVG richtet sich die Haftung für Schäden nach Art. 78 ATSG und sinngemäss nach den Art. 52, 70 und 71a AHVG. Art. 78 Abs. 1 ATSG statuiert eine Kausalhaftung für Schäden, die einer versicherten Person oder einem Dritten von einem Mitarbeiter oder einer Mitarbeiterin der IV-Stelle zugefügt wurden und setzt nicht ein Verschulden des Organs oder des Funktionärs voraus. Nicht erfasst werden Schäden, die der IV-Stelle selbst zugefügt wurden. Eine solche Schadenszufügung kann von einem Mitarbeiter oder einer Mitarbeiterin der IV-Stelle oder von einem Dritten (Arbeitgeber) erfolgen. Erfolgt die Schadenszufügung von einem Arbeitgeber, kommt die Haftungsregelung in Art. 52 AHVG zum Zuge.

Gemäss Art. 70 Abs. 2 AHVG bzw. Art. 59a IVG sind Ersatzforderungen nach Art. 78 ATSG bei der zuständigen Ausgleichskasse bzw. der IV-Stelle geltend zu machen; diese entscheidet darüber durch Verfügung. Der Kanton hat mithin nach Massgabe von Art. 70 AHVG und Art. 66 IVG auch für Schadenersatzleistungen einzustehen, welche gestützt auf Art. 78 ATSG einer versicherten Person oder einem Dritten zugesprochen worden sind. Der Kanton hat auch für Schäden einzustehen, welche im übertragenen Aufgabenbereich oder aus der mangelhaften Führung der Zweigstellen entstanden sind.



Wird der Kanton gestützt auf Art. 70 AHVG bzw. Art. 66 IVG ersatzpflichtig, soll er Rückgriff auf den Schadensverursacher nehmen können. Dies kann ein Organ oder eine Mitarbeiterin bzw. ein Mitarbeiter der Ausgleichskasse oder der IV-Stelle oder auch die Gemeinde sein. Massgebend sind im Kanton Appenzell Ausserrhoden die Bestimmungen des kantonalen Verantwortlichkeitsrechts. Die entsprechenden Bestimmungen finden sich in Art. 262 ff. des kantonalen Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (EG zum ZGB; bGS 211.1).

IV. Rechtspflege

Art. 17 Kantonale Beschwerdeinstanz

Die Einsprache- und Beschwerdefristen, die in Art. 9 der kantonalen Verordnung über die Organisation der Ausgleichskasse und Art. 5 der kantonalen Verordnung zum Bundesgesetz über die Invalidenversicherung geregelt waren, sind zwischenzeitlich im ATSG festgelegt worden. Ein Einspracheverfahren wie es in den erwähnten Bestimmungen noch festgehalten ist, gibt es im Bereich der Invalidenversicherung im Übrigen schon länger nicht mehr.

Art. 18 Kantonales Schiedsgericht

Kantonale Schiedsgerichte sind in Art. 27^{bis} IVG vorgesehen. Dieser Artikel ist seit 1. Januar 2004 in Kraft. Art. 4a der kantonalen Verordnung zum Bundesgesetz über die Invalidenversicherung für die Bestellung eines Schiedsgerichts wird mit Änderungen übernommen. Das Verfahren vor dem Schiedsgericht richtet sich nach den Bestimmungen über die verwaltungsgerichtliche Klage und nicht (wie im geltenden Recht formuliert) nach den Bestimmungen über das Beschwerdeverfahren in Sozialversicherungssachen. Ein Schiedsgericht wurde bis anhin noch nie einberufen.

Änderung und Aufhebung von geltendem Recht, Inkrafttreten, Referendum

Mit Blick auf die neue Organisation ist im EG zum FamZG eine Anpassung vorzunehmen, welche die Organe der kantonalen Familienausgleichskasse klarstellt (neu Art. 13 Abs. 3 EG zum FamZG) und neu die Aufsicht des Regierungsrates festlegt (Art. 18 Abs. 1 EG zum FamZG):

Geltendes Recht:	Änderung:
Art. 13 Kantonale Familienausgleichskasse ¹ Unter dem Namen „Familienausgleichskasse Appenzell Ausserrhoden“ besteht eine kantonale Familienausgleichskasse als selbständige öffentlichrechtliche Anstalt mit Sitz in Herisau.	¹ (unverändert)
² Die Führung der kantonalen Familienausgleichskasse ist der Ausgleichskasse Appenzell Ausserrhoden übertragen.	² (unverändert)



	³ Die für die Ausgleichskasse Appenzell Ausserrhoden zuständigen Organe handeln bei der Erfüllung der Aufgaben aus diesem Gesetz als Organe und unter dem Namen der kantonalen Familienausgleichskasse.
Art. 19 Aufsicht ¹ Das zuständige Departement übt die Aufsicht über die Durchführung dieses Gesetzes aus.	¹ Der Regierungsrat übt die Aufsicht über die Durchführung dieses Gesetzes aus.

Allfällige erforderliche Anpassungen in regierungsrätlichen Verordnungen erfolgen zu einem späteren Zeitpunkt (namentlich in der V zum FamZG sowie der Verordnung über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung; bGS 832.311).

Mit dem neuen Gesetz sind die regierungsrätliche Verordnung von 1977 und die beiden kantonsrätlichen Verordnungen von 1947 und 1992 aufzuheben.

Das Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum. Es bedarf im Bereich des AHVG der Genehmigung des Bundes (Art. 61 Abs. 2 AHVG). Im Bereich des IVG ist keine Genehmigung des Bundes vorgeschrieben. Im IV-Bereich ist gestützt auf Art. 54 Abs. 1 IVG eine Vereinbarung mit dem Bund abzuschliessen. Übergangsregelungen sind nicht erforderlich. Das Inkrafttreten bestimmt der Regierungsrat.

E. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die neue Verwaltungskommission bringt einen gewissen Mehraufwand in dem Sinne, dass Entschädigungen für die Mitglieder der Verwaltungskommission anfallen. Bezahlt werden sie grundsätzlich durch die Anstalten selbst. Inwieweit sie sich auf die Kantonsfinanzen auswirken, hängt gemäss den geltenden Leistungsvereinbarungen mit dem Kanton betr. Ergänzungsleistungen und Prämienverbilligung von der Höhe der Entschädigungen ab. Aufgrund der Leistungsvereinbarungen kann es sich dabei lediglich um einen geringen Betrag handeln.

Die Entschädigungen für die Mitglieder der Verwaltungskommission werden vom Regierungsrat festgelegt (vgl. Art. 13 Abs. 2 lit. d des Entwurfs). In welcher Höhe dies der Fall sein wird, ist noch offen. Der Regierungsrat wird zur geplanten Entschädigungsregelung im Bericht und Antrag zuhanden der 2. Lesung konkret Stellung beziehen, ebenso zu den daraus allenfalls resultierenden finanziellen Auswirkungen auf den Kanton.

Im Übrigen führen die Gesetzesänderungen zu keinem personellen Mehraufwand beim Kanton.



F. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten;
2. dem Entwurf für ein Einführungsgesetz zu den Bundesgesetzen über die Alters- und Hinterlassenenversicherung und über die Invalidenversicherung in 1. Lesung zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

sign. Marianne Koller-Bohl

sign. Roger Nobs

Marianne Koller-Bohl, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilagen

- | | |
|-------------|-------------------------------|
| Beilage 1.1 | Gesetzesentwurf Fliesstext |
| Beilage 1.2 | Konkordanztabelle |
| Beilage 1.3 | Auswertung der Vernehmlassung |