

An den Landrat

---

Glarus, 25. Januar 2011

### **Totalrevision Sozialversicherungserlasse**

- *Vorlage 1: Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (Aufhebung Vollziehungsverordnung zum Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung)*
- *Vorlage 2: Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Invalidenversicherung*
- *Vorlage 3: Änderung des Gesetzes zum Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung*
- *Vorlage 4: Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über Familienzulagen*
- *Vorlage 5: Änderung des Gesetzes über Erwerbsersatzleistungen für einkommensschwache Eltern*

Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

### **1. AUSGANGSLAGE**

Die beiden mehrfach revidierten Einführungsgesetze – das von 1948 zum Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (EG AHVG) und das von 1993 zum Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (EG IVG) sind durch Bundesrecht und Veränderungen der kantonalen Strukturen überholt. Mit der Totalrevision werden veraltete bzw. durch Bundesrecht überholte Bestimmungen angepasst, die strukturellen Veränderungen im Kanton berücksichtigt, Organisation und Selbstständigkeit der Ausgleichskasse und der IV-Stelle zeitgemäss ausgestaltet sowie redaktionelle Anpassungen vorgenommen. Die neuen Einführungsgesetze enthalten als schlanke Rahmenerlasse alle notwendigen Vorschriften, damit Ausgleichskasse und IV-Stelle als öffentlich-rechtliche Anstalten ihre Aufgaben kundengerecht, einfach und wirtschaftlich erfüllen können.

## **2. HANDLUNGSBEDARF**

### **2.1 *Materielle Bereinigungen***

Verschiedene Bestimmungen sind veraltet bzw. durch die Bundesgesetzgebung überholt. Gar falsch ist die Aussage, der Kanton hafte für das Verwaltungskostendefizit (Art. 10 Abs. 1 EG AHVG (GS VIII D/112/1); die Verwaltungskosten werden (Art. 69 AHVG) über besondere Beiträge der Mitglieder der Ausgleichskassen gedeckt (Arbeitgeber, Selbstständigerwerbende, Nichterwerbstätige, freiwillig Versicherte nach Art. 2). Zudem können an die Verwaltungskosten der Ausgleichskassen Zuschüsse aus dem Ausgleichsfonds der AHV gewährt werden. Diese Verwaltungskostenbeiträge und Zuschüsse haben ausschliesslich die Verwaltungskosten der Ausgleichskassen und ihrer Zweigstellen sowie die Revisions- und Kontrollkosten zu decken.

Weiteres Beispiel für eine materielle Anpassung ist Artikel 9 des EG IVG (VIII D/12/1), der auf Artikel 50 AHVG statt auf Artikel 33 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) und Artikel 50a AHVG verweist.

Schliesslich wird im Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Familienzulagen (Art. 4; EG FamZG, GS VIII D/5/1) eine Anspruchslücke geschlossen und zwischen „Anerkennung“ und „Anmeldung“ von Familienausgleichskassen unterschieden (Art. 9 und 9<sup>a</sup> EG FamZG).

### **2.2 *Anpassung an organisationsrechtliche Strukturen des Kantons***

Nach der Zentralisierung des Steuer-, des Betreibungs- sowie des Sozial- und Vormundchaftswesens sind nicht mehr die Gemeinden betreffend AHV/IV/EO-Beiträgen (Art. 9 Abs. 1 EG AHVG) anzufragen. Sie können die Auskünfte nicht mehr erteilen noch eine Prüfung vornehmen. Es ist deshalb sinnvoll, eine zentrale Stelle, die Ausgleichskasse, die Gesuche prüfen und über die Beiträge befinden zu lassen. Dies rechtfertigt sich umso mehr, als der Kanton künftig die entsprechenden Kosten allein trägt (Art. 12 Abs. 2 EG AHVG).

### **2.3 *Redaktionelle Anpassungen***

Das EG AHVG trat 1948 in Kraft und wurde seither mehrmals revidiert. Verschiedene überholte Rechtsbegriffe sind anzupassen: z.B. „Wehrmannsschutz“ (Art. 3 Abs. 2 EG AHVG), heute Erwerb ersatzordnung (EO und Mutterschaftsentschädigung [MSE]); „landwirtschaftliche Beihilfeordnung“ (Art. 3 Abs. 2 EG AHVG), heute Familienzulagen in der Landwirtschaft (Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft, FLG).

### **2.4 *Aufhebung Vollziehungsverordnung zum EG AHVG***

Die landrätliche Vollziehungsverordnung zum EG AHVG (VV EG AHVG, GS VIII D/112/2) regelt nichts, was nicht bereits das (neue) kantonale EG AHVG und das Bundesrecht regeln; zudem soll das kantonale Oberaufsichtsrecht weiterhin beim Regierungsrat und nicht beim Landrat liegen. Im Übrigen kommt ihr kein eigenständiger Vollzugscharakter zu; im Memorial von 1948 findet sie keine Erwähnung, und zum EG IVG bestand nie eine Vollziehungsverordnung.

## **2.5 Stellung der Ausgleichskasse**

### **2.5.1. Ausgleichskasse als Aufgabe des Departements?**

Die Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung, RVOV, GS II A/3/3) bezeichnet die Durchführung der Sozialversicherungen und die Kinderzulagen als Aufgaben des Departements Volkswirtschaft und Inneres (DVI), nennt jedoch die Ausgleichskasse weder als Hauptabteilung des Departements noch weist sie die Ausgleichskasse administrativ einem Departement zu (Ziff. 5 Anhang II: Detailorganisation Departemente, Art. 24 Abs. 2 RVOV).

Die Sozialversicherungen stellen einen Teil des Bundesverwaltungsrechts dar, das von selbstständigen Institutionen mit eigener Rechtspersönlichkeit durchgeführt wird (s. Ziff. 2.6.4.2.). Es ist somit nicht Aufgabe des DVI, die Sozialversicherungen durchzuführen. Eine solche Zuweisung wäre bundesrechtswidrig. Sozialversicherungen und ihre Träger können nicht Teil eines kantonalen Departments sein, sondern diesem lediglich administrativ zugewiesen werden (Art. 1 EG AHVG, Art. 1 EG IVG). Da dem Regierungsrat die Oberaufsicht obliegt, ist das zuständige Departement mit den dafür nötigen Vorkehrungen zu betrauen und das Rechtsetzungsverfahren zu regeln. Die RVOV kann als regierungsrätliche Verordnung neben der Bezeichnung des zuständigen Departements nur die von der Aufsichtskommission gestützt auf gesetzliche Kompetenz festgelegte Organisation der Ausgleichskasse abbilden (Art. 6 Bst. a EG AHVG).

### **2.5.2 Vermögen der Ausgleichskasse**

Die Ausgleichskassen sind aufgrund der bundesrechtlichen Regelung der Verwaltungskosten und der Erledigung von Bundesaufgaben gegenüber ihren organisatorischen Trägern finanziell selbstständig (Art. 69 Abs. 1 und 3 AHVG). Das verhindert, dass bundesrechtlich begründete Verwaltungskostenbeiträge kantonale Aufgaben mitfinanzieren bzw. Bundesgelder für Verwaltungsaufgaben der Ausgleichskassen herangezogen werden. Die Kantone dürfen ihre Befugnis, die Geschäftsführung der Ausgleichskasse zu kontrollieren, nicht dazu missbrauchen, aus den Beiträgen für die Verwaltungskosten allgemeine kantonale Aufgaben zu finanzieren.<sup>1</sup> Die Eidgenössische Finanzverwaltung verlangte denn auch: „Die Kantonale Ausgleichskasse ist aus der Staatsrechnung ... und die Bilanzwerte zwingend aus der Bestandesrechnung des Kantons Glarus auszubuchen“. Zumindest wäre demnach die Lohnsumme der Bundesaufgaben erfüllenden Angestellten auszunehmen (Konti 50800.3010.00 bis 3054.00 und 50800.4260.41AK, IV, Familienzulagenordnung [FamZO], EO, EL usw.; einzige Ausnahme bildet als übertragene kantonale Aufgabe die des Gesetzes über Erwerbsersatzleistungen für einkommensschwache Eltern, GEEL).

Die Haftungsregelung verträgt sich nicht mit der Integration des Ausgleichskassenvermögens in jenes des Kantons. Als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit haftet sie selber. Der Kanton hat für ihre Verbindlichkeiten nicht einzustehen. Namentlich haftet er nicht für allfällige Verwaltungskostendefizite (Art. 69 AHVG).

---

<sup>1</sup> Vgl. Helen Monioudis, a.a.O., S. 76 mit Hinweis auf Fleiner, a.a.O., 195 und 198.

## **2.6      *Angepasste Organisation und Selbstständigkeit der Ausgleichskasse***

### **2.6.1.    *Organisationsrechtliche Ausprägung AHV und IV***

#### **2.6.1.1   *Eigene Ausgleichskasse, eigene IV-Stelle***

Die Verpflichtung der Kantone, eine eigene und eigenständige Ausgleichskasse zu errichten ist bundesrechtlich vorgegeben (Art. 61 Abs. 1 AHVG). Hingegen können die Kantone durch Vereinbarung eine gemeinsame IV-Stelle errichten oder einzelne Aufgaben einer anderen IV-Stelle übertragen (Art. 54 Abs. 2 IVG). Offenbar besteht daran kein Interesse. Die kantonalen IV-Stellen sind näher bei den Bürgern als grosse regionale IV-Stellen. Die Eingliederung in den Arbeitsmarkt findet meist vor Ort statt, wozu persönliche Kontakte notwendig sind, zudem sind kantonale Besonderheiten zu berücksichtigen. Das Zusammenlegen der IV-Stelle Glarus mit (einer) anderen IV-Stellen brächte keine Vorteile, sondern stellte die Angliederung an die Ausgleichskasse, welche als Gesamtanbieterin der Sozialversicherungen auftritt, in Frage. Damit ginge erhebliches Synergiepotenzial verloren (s. Ziff. 2.6.1.2). Abgesehen davon arbeiten die IV-Stellen bereits zusammen (z.B. in der Berufsberatung mit ZH, beim regionalen ärztlichen Dienst mit SH und ZH). Die eigenständige IV-Stelle Glarus soll deshalb bestehen bleiben.

#### **2.6.1.2.   *Zusammenfassung Ausgleichskasse und IV-Stelle***

In der Praxis gibt es verschiedene Modelle für die Organisation der kantonalen Sozialversicherungsträger der AHV und IV: von der vollständigen räumlichen und/oder personellen sowie führungstechnischen Trennung bis zu gemeinsamer Organisation und Führung.

In LU, BS, VS, NE und GE verfügen die Träger über eine eigene Organisation sowie örtlich getrennte Räumlichkeiten und eigene Mittel, eigenes Personal, eigene Führungs- und Aufsichtsorgane. – In UR, SZ, OW, NW, ZG, SH, AI, JU und GL sind sie räumlich und führungstechnisch zusammen. Dies ermöglicht ihre Führung durch dieselbe Leitung in Personalunion und scheint in kleineren Kantonen mit geringem Versichertenbestand angezeigt zu sein (Direktion Ausgleichskasse zugleich jene der IV-Stelle [Art. 7 Abs. 1 Entwurf EG IVG]). Solange zwischen den unterschiedlichen Aufgaben, Mitteln, Befugnissen und Kompetenzen unterschieden werden kann, können Synergien genutzt werden, z.B. durch Zusammenlegen der Verwaltungsdienste. – ZH, FR und BL kennen, sozusagen als Dach, eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt, welche die beiden selbstständigen und voneinander unabhängigen Sozialversicherungsträger Ausgleichskasse und IV-Stelle umspannt. Der Sozialversicherungsanstalt (SVA) können Aufgaben übertragen werden, welche bundesrechtlich den Bereich der Verwaltungsdienste betreffen. Hingegen können die Aufgaben, welche von Bundesrecht wegen den Ausgleichskassen oder den IV-Stellen vorbehalten sind, nicht an eine SVA oder an Private übertragen werden. Nachteilig ist auch, dass die SVA als zu umfassend missverständlich wirkt. – Im Unterschied dazu bildet in SG und AG die SVA zusammen mit den Sozialversicherungsträgern ein gemeinsames, AHV und IV vollziehendes Gebilde. Diese Lösung wird verworfen; die nach Bundesrecht vorgeschriebenen Anstalten müssen ihre Aufgaben selber durchführen.

Die gemeinsame Organisation für Ausgleichskasse und IV-Stelle erweist sich als angemessen und ist beizubehalten (Aufsichtskommission obliegt Organisation IV-Stelle; gleiche Direktion; Unterstellung administrative Geschäftsführung IV-Stelle [Art. 1 Abs. 2, Art. 4, Art. 7 Abs. 1 und 3 Entwurf EG IVG]).

### **2.6.2      *„Sozialversicherungen Glarus“***

Für die unter einem Dach und unter einer Geschäftsleitung nebeneinander bestehenden selbstständigen Institutionen der Sozialversicherungen ist ein Identität stiftender und klarer Name mit hohem Wiedererkennungswert zu wählen: „Sozialversicherungen Glarus“ scheint

– als Marke sozusagen – passend. Diese Bezeichnung wurde zwar kritisiert, weil sie von den zehn Sozialversicherungen nur vier vollziehe. Dies trifft nicht zu. Sie führt nicht nur die AHV, IV, EL, FLG, EO/MSE, FamZG durch, sondern die Ausgleichskasse erhebt auch Beiträge für die ALV, kontrolliert das BVG-Obligatorium und vollzieht das GEEL. So verbleiben nur UVG und KVG, wobei auch zu ihnen Schnittstellen bestehen (z.B. Koordination Unfall- und Krankentaggeldversicherung mit IV-Leistungen). – Der Name ist richtig.

### 2.6.3 Organisation: Kassenleitung, Geschäftsleitung der Ausgleichskasse

| <i>Heutiger Stand Kassenleitung</i>                            | <i>Neuregelung Kassenleitung</i>   |
|--|--|
| Kassenleiter (Art. 4 Bst. a und Art. 6 EG AHVG, Art. 7 EG IVG) | Direktion (Art. 3 Bst. b und 7 Entwurf EG AHVG; Art. 7 Entwurf EG IVG) mit einer Geschäftsleitung (Art. 3 und 8 Entwurf EG AHVG; Art. 7 Abs. 5 Entwurf EG IVG) |

Der „Kassenleiter“ (Art. 59 AHVG) der Ausgleichskasse erhält die Bezeichnung „Direktion“ (Direktorin/Direktor). Zur zeitgemässen Ausgestaltung der Ausgleichskasse gehört anstelle der „Sitzung der Abteilungsleiter“ die „Geschäftsleitung“. Diese besteht aus der Direktion, dem Stellvertreter und den Abteilungsleitenden und steht der Direktion beratend zur Seite. Der neue Name hat keine (Lohn-)Kostenfolge.

### 2.6.4 Aufsicht

#### 2.6.4.1 Eingeschränkte kantonale Aufsicht

| <i>Aufsicht</i>   | <i>Neuregelung Aufsicht</i>  |
|---|--|
| Regierungsrat (Oberaufsicht), Vorsteher DVI aufgrund gesetzlicher Delegation (Art. 5 EG AHVG) | Bund für Bundesaufgaben; Aufsichtskommission (Art. 4 Entwurf EG AHVG) für übertragene kantonale Aufgaben mit Oberaufsicht des Regierungsrats |

Die Durchführung der Sozialversicherungen – und damit von AHV und IV – erfolgt unter der strengen Aufsicht des Bundes (Art. 76 Abs. 1 ATSG; Art. 49 AHVG, Art. 53 Abs. 1 IVG). Die bundesrechtlichen Vorschriften sind für die Ausgleichskassen und IV-Stellen verbindlich. Auch in Verfahrensfragen, die das Zusammenwirken mit anderen Versicherungsorganen oder den Verkehr mit den Versicherten und den Beitragspflichtigen betreffen, gelten die Weisungen des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV).

Als öffentlich-rechtliche Anstalten des kantonalen Rechts unterstehen die Ausgleichskassen und IV-Stellen auch der kantonalen Aufsicht. Den Kantonen stehen jedoch lediglich die nicht dem Bund zustehenden Aufsichtsbefugnisse zu, z.B. Wahl Aufsichtskommission, Kenntnisnahme Revisionsberichte. Somit können sie keine verbindlichen Weisungen erteilen oder im Einzelfall mit dem Bundesrecht in Übereinstimmung stehende Entscheidungen aufheben oder ändern.

#### 2.6.4.2 Corporate Governance Grundsätze

Die Corporate-Governance-Grundsätze des Bundes fordern ein ausgewogenes Verhältnis von Führung und Kontrolle unter Wahrung von Entscheidungsfähigkeit und Effizienz. Bei den staatlichen Unternehmen kommt die Forderung nach möglichst weitgehender Entpolitisierung der Führungsebene hinzu; es wird die Entflechtung von politischen und wirtschaftlichen Verantwortungsträgern angestrebt („Sieben Leitsätze zum Steuerungselement der Organe“; Bericht Bundesrat zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben, Corporate-Governance-Bericht, 13.9.2006]; Erläuternder Bericht der Eidgenössischen Finanzverwaltung dazu<sup>2</sup>, S. 81 ff.). Auch im Memorial 2010 wird ausgeführt, Landrat und Regierungsrat hätten sich aus Verwaltungsräten und -kommissionen zurückziehen, um Interessenskonflikte zu

<sup>2</sup> [http://www.efv.admin.ch/d/downloads/finanzpolitik\\_grundlagen/eignerpolitik/Bericht\\_EFV\\_d.pdf](http://www.efv.admin.ch/d/downloads/finanzpolitik_grundlagen/eignerpolitik/Bericht_EFV_d.pdf)

vermeiden (Sachversicherungsgesetz, Ziff. 5.1, S. 29). Die Kantone regeln die Aufsicht über die Ausgleichskasse unterschiedlich, teils steht sie Departementen, teils anderen kantonalen Instanzen und Gremien zu.

In Glarus üben Regierungsrat (Oberaufsicht) und DVI die Aufsicht aus (Art. 5 EG AHVG, Ziff. 5 Anhang II RVOV). Der Regierungsrat wählt den mit der Geschäftsführung betrauten Kassenleiter. Die Kassenleitung wählt das übrige Personal. Dienstverhältnisse und Besoldungen richten sich nach dem Personalgesetz (Art. 6 EG AHVG). Praxismässig (eine gesetzliche Regelung fehlt) kann der Landrat (Stellenetat) die Ressourcen der Ausgleichskasse bestimmen. Diese Regelung widerspricht der Absicht des Bundesgesetzgebers nach einer selbstständigen öffentlichen von der kantonalen Verwaltung unabhängigen Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit; er wollte materielle Einflussnahme in die Kassenführung verhindern.<sup>3</sup> Überwachung und Kontrolle durch das kantonale Departement birgt die Gefahr ernsthafter Kompetenzkonflikte zwischen kantonalen und eidgenössischen Behörden.<sup>4</sup> Denn funktional stellen die Ausgleichskassen Verwaltungsstellen des Bundes dar, formal hingegen selbstständige, aus der kantonalen Verwaltung ausgegliederte öffentlich-rechtliche Anstalten der Kantone. Zudem soll sich die Aufsicht nicht in die operative Tätigkeit einmischen.

Die Totalrevision hat sich nach der Neuorganisation auf die vom Bund eingeschlagene „Good Corporate Governance“ auszurichten. Es ist zu fragen, ob sich nach den Grundsätzen zur Corporate Governance eine Auslagerung an verselbstständigte Einheiten aufdränge bzw. ob die Ausgleichskasse einem solchen skizzierten Idealtyp entspreche. Eine konsequentere Umsetzung dieser Grundsätze ist dort wichtig, wo die staatliche Aufgabenerfüllung im freien Wettbewerb erfolgt und keine hoheitlichen Leistungen erbringt. Es ist festzuhalten, dass sich die Aufgabenbereiche der Ausgleichskasse zur Auslagerung eignen bzw. das Bundesrecht entsprechende Weichenstellungen nicht nur zwingend verlangt, sondern solche bereits seit je bestehen. Die Vorlage will keine neuen selbstständigen Anstalten schaffen, sondern auf dem Bestehenden aufbauend die nötigen Klärungen herbeiführen (z.B. bei Zuständigkeits- und Kompetenzabgrenzungen). So gibt es für die Ausgleichskasse und für die IV-Stelle keine freiwillige Aufgabenerfüllung oder gar monopolistische Tätigkeit. Sie haben aufgrund gesetzlicher, grossteils bundesrechtlicher Vorschriften tätig zu sein und namentlich die Ausgleichskasse befindet sich in einem umkämpften Wettbewerb (Verbands- und deren Familienausgleichskassen). Deshalb bietet sich ihre Organisation gemäss den genannten Grundsätzen geradezu an. Im Vergleich dazu tritt die Glarnersach in ihrem Kerngeschäft ausschliesslich hoheitlich auf (Gebäudeversicherung, Brandschutz und Feuerwehr) und steht nur in einem sehr kleinen, von ihr völlig frei gewählten Bereich in einem Wettbewerb (Art. 55 Sachversicherungsgesetz, Memorial 2010, S. 28).

#### 2.6.4.2.1 Aufsichtskommission

| <i>Stand kantonale Aufsicht</i>   | <i>Neuregelung kantonale Aufsicht</i>   |
|---|---|
| Regierungsrat (Oberaufsicht), Vorsteher DVI aufgrund gesetzlicher Delegation (Art. 5 EG AHVG) | <i>Aufsichtskommission</i> als operative Aufsicht (Art. 5 und 6 Entw. EG AHVG; Art. 4 Entw. EG IVG), <i>Oberaufsicht</i> beim Regierungsrat |

Die Einsetzung einer Aufsichtskommission („Kassenvorstand“ nach Art. 58 AHVG) gebietet die hohe und stets steigende Komplexität der Materie. Auch wurden in sämtlichen vergleichbaren Einrichtungen entsprechende Organe eingesetzt, soweit sie nicht seit je bestanden (Verwaltungsrat Glarnersach [„Verwaltungskommission“], Kantonsspital, Kantonalbank

<sup>3</sup> Vgl. Helen Monioudis, recht 2000, S. 75 mit Hinweis auf den Bericht der Eidgenössischen Expertenkommission für die Einführung der AHV vom 16. März 1945, 156; Botschaft des Bundesrates zum AHVG vom 24. Mai 1946, BBl 1946 II 210, S. 90f.; Peter Binswanger, Kommentar zum Bundesgesetz über die AHV, Zürich 1950 zu Art. 61 Abs. 1 AHVG.

<sup>4</sup> Vgl. Helen Monioudis, a.a.O., S. 76 mit Hinweis auf Peter Binswanger in: Die Durchführung der Wirtschaftsartikel auf dem Gebiet der Sozialversicherung, Veröffentlichungen der Schweizerischen Verwaltungskurse an der HSG, Einsiedeln/Köln 1952).

[„Bankrat“]). Die Führungsorganisation wird den Corporate-Governance-Richtlinien angepasst. Die Führungsebene wird weitgehend entpolitisiert, indem die Aufsichtskommission, in welcher im Gesetz bezeichnete Fachkenntnisse gefragt sind, als Fach- und Sachgremium amtiert (Art. 5 Abs. 2 EG AHVG). Die Stärkung der fachlichen Kompetenz bildet den wichtigsten Vorteil gegenüber der heutigen, zwar schlanken, jedoch wegen den vielschichtigen, teils hochspezialisierten Bereichen nicht mehr zeitgemässen Regelung.

Der Aufsichtskommission werden als oberstes Organ der Ausgleichskasse übertragen: Organisation Ausgleichskasse und IV-Stelle, Erlass Geschäfts- und Anlagereglement, Wahl Direktion, Geschäftsleitung und Revisionsstelle, Festlegen Stellenetat, Reservepolitik und Verwaltungskostenbeiträge, Genehmigung Budgets, Jahresrechnungen und -berichte sowie von Verträgen strategischer Bedeutung (Art. 6 Entwurf EG AHVG). Damit wird eine organisatorisch, funktionell und operativ klare Zuständigkeits- und Kompetenzregelung zwischen den Vollzugs- und Aufsichtsorganen geschaffen, und die Aufsichtskommission kann amts- und funktionsunabhängig besetzt werden. Zudem werden die kantonalen Aufsichtsbefugnisse auf ein Fachgremium konzentriert. Die Neuordnung der Aufsichtsfunktionen und Kompetenzen führt organisatorisch-koordinativ zu einem Mehraufwand im Aufsichtsbereich.

#### 2.6.4.2.2 Wahl der Aufsichtskommission

Der Regierungsrat wählt die Aufsichtskommission aufgrund fachlicher Fähigkeiten jeweils für ein Jahr. Bei Problemen kann rasch reagiert werden. Gegen die Wahl durch den Landrat spricht, dass dabei politischen Gesichtspunkten, insbesondere der Parteizugehörigkeit, grösseres Gewicht zukäme und die Öffentlichkeit der Wahl fähige Bewerber von einer Kandidatur abhielte. Daher ist zu Gunsten einer möglichst unternehmerischen Prinzipien folgenden Führung die Wahl des obersten Führungsorgans der Exekutive zu übertragen (wie bei der Glarnersach, s. Memorial 2010, S. 29).

#### 2.6.4.2.3 Zusammensetzung der Aufsichtskommission

Der fachlichen Qualifikation und dem Anforderungsprofil für eine Mitgliedschaft in der Aufsichtskommission ist grosses Gewicht beizumessen. Die Mitglieder müssen wie bei der Glarnersach über ausgewiesene Fähigkeiten und einen guten Ruf verfügen sowie Erfahrung und Wissen aus verschiedenen Bereichen einbringen, um eigenständige Willensbildung und kritischen Gedankenaustausch mit der Direktion (Kassenleitung) zu gewährleisten (s. Memorial 2010, zu Art. 6, S. 33). Eine personelle Beteiligung des Regierungsrates ist weder zwingend noch ausgeschlossen. Es liegt in seinem Ermessen politische Entscheidsträger zu wählen und zu bestimmen, wie weit er die Aufsichtskommission entpolitisiert. Zudem kommt ihm mit dem Wahlrecht und der Oberaufsicht grosser Einfluss zu (Art. 4 Abs. 2). Doppelfunktionen, wie Mitgliedschaft im zu beaufsichtigenden Gremium und in der Oberaufsicht, sind aber zu vermeiden, insbesondere, wenn sich die öffentlichen Interessen anders wahrnehmen lassen (Prof. Dr. G. Müller, Die Aufsicht über die öffentlich-rechtlichen Anstalten im Kanton Zürich, ZBI 2009, S. 494). Der Gesetzestext liesse zwar zu, dass sich der Regierungsrat in corpore in die Aufsichtskommission wählte. Dies ist zwar auszuschliessen, doch illustriert es die Ausstandsproblematik.

Die Mitgliederzahl wird (zusätzlich zu Präsidentin/Präsident) auf sechs festgelegt (Art. 5 Abs. 2 Entwurf EG AHVG). Dies gewährleistet eine breite Abstützung (Fachwissen, Vertretung, Verantwortung) und überwiegt die Vorteile kleinerer Gremien (Effizienz, raschere Prozesse). Eine offene Formulierung („bis höchstens sechs“) wird verworfen, da eine Besetzung möglich würde, welche die erforderliche Abstützung nicht mehr gewährleisten würde.

#### 2.6.4.2.4 Umfang der Aufsicht

Die kantonale Aufsicht wird durch die Aufsichtskommission ausgeübt, die Oberaufsicht durch den Regierungsrat (Art. 4 Abs. 2 EG AHVG, Art. 3 Abs. 2 EG IVG, Art. 9 EG zum BG über

Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung [ELG], Art. 11 EG FamZG, Art. 18<sup>a</sup> GEEL). Der Umfang bestimmt sich nach dem Umfang der im jeweiligen Bereich durch den Bund beanspruchten Aufsicht. Erfüllen Sozialversicherungsanstalten Bundesaufgaben, nimmt der Bundesrat bzw. das Bundesamt für Sozialversicherungen die Aufsicht wahr. Die Aufsichtskommission ist als oberstes Anstaltsorgan u.a. für die administrative Aufsicht und die Genehmigung der Jahresrechnung und des -berichts zuständig (Art. 6 Bst. i EG AHVG). Dem Kanton stehen insoweit keinerlei Aufsichtsbefugnisse zu. Anders verhält es sich bezüglich der Aufgaben, welche die Anstalten im Auftrag des Kantons erfüllen (s. Müller, a.a.O. S. 489), z.B. das GEEL und jene Bereiche, welche das Bundesrecht entsprechend zuweist (z.B. FamZO). Die Kantone haben eine kantonale Familienausgleichskasse zu errichten und deren Geschäftsführung der kantonalen AHV-Ausgleichskasse zu übertragen (Art. 17 Abs. 1 FamZG). Die Familienausgleichskassen unterstehen der Aufsicht der Kantone, welche „unter Vorbehalt dieses Gesetzes und in Ergänzung dazu sowie unter Berücksichtigung der Organisationsstrukturen und des Verfahrens für die AHV die erforderlichen Bestimmungen“ zu erlassen haben (Art. 17 Abs. 2 FamZG).

Bei den Ergänzungsleistungen untersteht die Ausgleichskasse der Bundesaufsicht (Art. 28 Abs. 1 ELG<sup>5</sup>). Genauso umfassend ist die Bundesaufsicht in den Bereichen AHV und IV, soweit es sich nicht um übertragene kantonale Aufgaben handelt (Art. 49, 72 ff. AHVG; Art. 53, Art. 64 ff. IVG). Beim Vollzug übertragener Bundesaufgaben beschränkt sich die kantonale Aufsicht im Wesentlichen auf administrativ-organisatorische Belange (z.B. Überprüfung betriebsinterner Abläufe oder Wahlen).

Kommt dem Kanton eine von der Aufsichtskommission wahrzunehmende Aufsichtstätigkeit zu, obliegt dem Regierungsrat die Oberaufsicht. Dies beinhaltet weder seine Genehmigung noch sein „Mitführen“; Oberaufsicht bedeutet Einsicht in die Geschäfts- und Revisionsberichte der beaufsichtigten Anstalten und Eingreifen bei eklatanten Fehlern (Art. 72 AHVG). Die Oberaufsicht des Regierungsrates entspricht damit seinem Aufsichtsrecht über die gesamte Verwaltung (analog z.B. Art. 79 Bildungsgesetz, GS IV B/1/3).

## 2.6.5 Personalwesen

Die personalrechtliche Ordnung im EG AHVG und EG IVG besteht seit Erlass dieser Gesetze 1948 und 1993 unverändert; sie ist zu überprüfen.

### 2.6.5.1 Personalrechnung

Das Personal, welches Bundesaufgaben (AK, FAK, EL, EO usw.) erfüllt, wird durch den Bund (IV) sowie die Ausgleichskasse (Verwaltungskostenbeiträge) finanziert (AHV). Die Besoldungen belasten die Kantonsrechnung nicht. Sämtliche Personalkosten der Ausgleichskasse und IV-Stelle (auch bezüglich EL, einem Globalauftrag<sup>6</sup> des Kantons) bleiben für den Kanton ohne Kostenfolge. Die Ausgleichskasse ist aus der Staatsrechnung und die Bilanzwerte sind aus der Bestandesrechnung auszubuchen; die Lohnsummen der Ausgleichskasse und der IV-Stelle gehören nicht in die Kantonsrechnung (s. Ziff. 2.5.2).

### 2.6.5.2 Anstellungskompetenz bei Kassenleitung/Direktion

| <i>Heutiger Stand Anstellungskompetenz</i>  | <i>Neuregelung Anstellungskompetenz</i>                                    |
|---|--|
| Kassenleitung (Art. 6 Abs. 1 und 2 EG AHVG) nach Massgabe landrätlicher Stellenetat | Kassenleitung (Art. 6 Bst. d und 9 Entwurf EG AHVG; Art. 8 Entwurf EG IVG) |

<sup>5</sup> „Der Bundesrat übt die Aufsicht über die Durchführung dieses Gesetzes aus. Er kann das Bundesamt für Sozialversicherungen beauftragen, den mit der Durchführung betrauten Stellen Weisungen für den einheitlichen Vollzug zu erteilen.“

<sup>6</sup> Globalauftrag: Der Kanton hat die Ausgleichskasse Glarus beauftragt, die Aufgaben und Ziele i.S. EL mit den dafür geplanten Ressourcen zu realisieren (Art. 7 und 8 EG ELG).

Bereits heute stellt die Kassenleiterin das Personal der Ausgleichskasse an und ist verantwortlich für die Geschäftsführung (Art. 6 Abs. 1 und 2 EG AHVG). Im Widerspruch dazu sind solche Anstellungen jedoch praxisgemäss nur innerhalb des landrätlich bewilligten Stellenetats möglich. Verantwortung und Kompetenz stimmen nicht überein. Die Direktion als oberstes geschäftsführendes Organ muss befugt sein, das für die Erfüllung der mannigfaltigen Bundesaufgaben notwendige Personal bedarfsgerecht auf Basis des von der Aufsichtskommission jährlich festzulegenden Stellenplans (Art. 6 EG AHVG) einzustellen. Dies gewährleistet die unternehmerische Handlungsfähigkeit der Ausgleichskasse, ermöglicht wirkungsvolle unternehmerische Führung und verlässliche Mittelplanung in persönlicher Hinsicht wie auch rasches Reagieren.

#### 2.6.5.3 *Anstellungsverhältnisse*

Da die Bundesaufgaben erfüllenden Mitarbeitenden vollständig durch den Bund, resp. die Ausgleichskassen finanziert werden, sind sie Angestellte der entsprechenden Anstalten und nicht der Kantone oder des Bundes. Weil die öffentlich-rechtlichen Anstellungsverhältnisse beibehalten werden, hat das kantonale Personalrecht weiterhin sinngemäss zu gelten.

## 2.7 **Betroffene Erlasse**

### 2.7.1. **Gesetze**

- Einführungsgesetz vom 2. Mai 1948 zum Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (EG AHVG) (GS VIII D/112/1)
- Einführungsgesetz vom 2. Mai 1993 zum Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (EG IVG) (GS VIII D/12/1)
- Gesetz vom 6. Mai 2007 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (GS VIII D/13/1)
- Einführungsgesetz vom 4. Mai 2008 zum Bundesgesetz über Familienzulagen (VIII D/5/1)
- Gesetz vom 5. Mai 1991 über Erwerbsersatzleistungen für einkommensschwache Eltern (GS VIII D/7/1)

### 2.7.2. **Verordnungen**

#### 2.7.2.1. *Landrat*

Die Vollziehungsverordnung zum Einführungsgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (GS VIII D/112/2) ist zufolge umfassender Regelung im Bundesrecht ersatzlos aufzuheben.

#### 2.7.2.2. *Regierungsrat*

Betroffen sind die Vollziehungsverordnung zum EG ELG (GS VIII D/13/2), die Vollziehungsverordnung zum EG zum Bundesgesetz über Familienzulagen (GS VIII D/5/2) und die RVOV (GS II A/3/).

## 3. **ERFORDERNIS TOTALREVISION**

Die Totalrevision von EG AHVG und EG IVG sind nötig. Einerseits sind viele Bestimmungen zu wesentlichen Themenbereichen betroffen, und andererseits verschieben die Änderungen der Systematik und die Neuordnung zahlreiche Artikel. – Zudem sind die übrigen erwähnten Gesetze zu ändern.

#### 4. FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN

Die neue Aufsichtskommission bringt einen Mehraufwand im Aufsichtsbereich zu Lasten der „Sozialversicherungen Glarus“. Im Übrigen werden die Gesetzesänderungen zu keinem Mehraufwand personeller oder finanzieller Art führen.

Die Aufsichtskommission wird etwa ähnliche Kosten verursachen wie der Verwaltungsrat der Glarnersach. Sie führt aber zu keinem zusätzlichen Personalaufwand. Die Mitglieder werden nicht angestellt. Auch wirkt die Umbenennung des Kassenleiters („Direktor“) und der Team-sitzung der Abteilungsleiter („Geschäftsleitung“) kaum kostentreibend. Steigender Personal-aufwand wäre aufgabenseitig begründet.

Die Ausgleichskasse finanziert sich ausschliesslich aus den Verwaltungskostenbeiträgen der Arbeitgebenden, Selbstständigerwerbenden, Nichterwerbstätigen und den Bundesmitteln (Leistungen AHV und IV, Anteil ELG). Der Bund trägt zwei Drittel der Kosten, den Rest über-wiegend die Ausgleichskasse, welcher der Kanton lediglich den Aufwand für die EL entschä-digt. Der Bund finanziert vollumfänglich die IV-Stelle (Verwaltungs- und Betriebskosten). Die Vorlage wirkt sich demnach nicht auf die Kantonsfinanzen und ebenso wenig auf die Finan-zierung der Ausgleichskasse und der IV-Stelle aus. Die Auswirkungen, welche sich durch die neue Fachkommission ergeben, dürften bescheiden bleiben. Die Gesamtbetrachtung bestä-tigt; Es handelt sich nicht um eine Finanz-, sondern um eine Bereinigungs- und Organisa-tionsvorlage.

Auch wenn Ausgleichskasse und IV-Stelle ihre Mittel nicht ausschliesslich im freien Wett-bewerb erwirtschaften müssen, unterliegen sie betreffend Verwaltungskostenbeiträge sehr wohl dem Wettbewerb mit den Verbands- und deren Familienausgleichskassen. So gilt es, möglichst effizient und kostengünstig zu sein. Die Vorlage schafft die Grundlagen dazu, und der Regierungsrat kann die Verwaltungskosten über seine Oberaufsicht und über die Auf-sichtskommission, welche die Beiträge festlegt (Art. 6 Bst. e), beeinflussen.

#### 5. NUTZEN DER NEUORDNUNG

Das Rechtsverhältnis zwischen Ausgleichskasse/IV-Stelle Glarus und dem Kanton Glarus ist auf eine neue Basis zu stellen. Die Neuordnung klärt Aufgaben, Kompetenzen und Verant-wortlichkeiten zwischen den Organen der Ausgleichskasse und dem Kanton, was die Rechtssicherheit gebietet.

#### 6. ERLÄUTERUNG EINZELNER BESTIMMUNGEN

##### 6.1. ***Vorlage 1: Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (EG AHVG)***

###### *Art. 1; Rechtsform der Ausgleichskasse*

Jeder Kanton hat durch besonderen Erlass eine kantonale Ausgleichskasse als selbst-ständige öffentliche Anstalt zu errichten (Art. 61 Abs. 1 AHVG). Solchen Anstalten kommt eigene Rechtspersönlichkeit zu. Unter dem Namen „Sozialversicherungen Glarus“ arbeiten künftig die Ausgleichskasse, die Familienausgleichskasse sowie die IV-Stelle. Die administ-rative Zuweisung bezeichnet das zuständige Departement und bildet die Organisation ab, welche die Aufsichtskommission bestimmt (Art. 6).

###### *Art. 2; Aufgaben*

Die Aufgaben ergeben sich aus Artikel 63 AHVG. Weitere Aufgaben können der Aus-gleichskasse übertragen werden. Von Bundesrecht wegen gilt dies z.B. für die Erwerbs-

ersatzordnung (EO inkl. MSE) und die Familienzulagenordnung (FamZO). Absatz 3 schafft eine Verbindung zu Artikel 1 Absatz 2 EG IVG.

### *Art. 3; Organe der Ausgleichskasse*

Es wird eine Aufsichtskommission eingeführt. Die Gesamtleitung erhält eine zeitgemässe Bezeichnung (Bst. *b*). Zur Neuorganisation gehört eine Geschäftsleitung, die der Direktion beratend zur Seite steht, ohne dass ihr Organfunktion zukäme. Sie besteht aus der Direktion, dem Stellvertreter und den Abteilungsleitenden. Die Zweigstellen (s. alte Fassung, Art. 4 Bst. *b*) sind weder Teil noch Organe der Ausgleichskasse, weshalb sie keine Erwähnung mehr finden. Die Revisionsstelle (Bst. *c*) ist nach wie vor zu verankern. Sie wird von der Aufsichtskommission bestimmt.

### *Art. 4; Aufsicht*

Das Bundesrecht sieht eine Vielzahl von Interventionsmöglichkeiten des Bundes vor. Die Aufsicht wird vom Bundesamt für Sozialversicherungen durchgeführt (Art. 76 ATSG, Art. 49 AHVG, Art. 72 Abs. 1 AHVG, Art. 176 AHVV).

### *Art. 5; Aufsichtskommission*

*Abs. 1.* – Die Aufsichtskommission entspricht dem „Kassenvorstand“ (Art. 58 AHVG). Sie ist staatsrechtlich gesehen keine landrätliche, sondern eine von Politik und Verwaltung unabhängige, eigenständige Fachkommission, weshalb sie vom Regierungsrat zu wählen ist. Die Wahl erfolgt für ein Jahr. Rasches Reagieren wird damit gewährleistet. Da es sich um kein politisches Amt handelt, sind die Mitglieder primär aufgrund ihrer fachlichen Kompetenz zu wählen (kein Parteiproporz).

*Abs. 2.* – Die nach der umfassenden Bundesaufsicht verbleibende Oberaufsicht kommt dem Regierungsrat zu, der auch die Mitglieder der Aufsichtskommission (inkl. Bezeichnung Präsidentin/Präsident) wählt. Seine personelle Beteiligung im Aufsichtsrat ist nicht erforderlich jedoch möglich (s. „Sieben Leitsätze zum Steuerungselement der Organe“). Allerdings wäre gleichzeitige Mitgliedschaft im zu beaufsichtigenden Gremium und in der Oberaufsicht zumindest problematisch.

*Abs. 3.* – Die Aufsicht über die kantonale Ausgleichskasse üben (zumindest vornehmlich) deren Mitglieder und Versicherte aus und nicht Angehörige von Verbandsausgleichskassen oder politische Amtsträger. Aus nahe liegenden Gründen können Mitarbeitende der Ausgleichskasse und der AHV-Zweigstellen nicht der Aufsichtskommission angehören.

### *Art. 6; Aufgaben der Aufsichtskommission*

Alle Aufgaben und Kompetenzen, welche nicht zur Geschäftsführung gehören, obliegen der Aufsichtskommission; die Aufzählung ist nicht abschliessend („insbesondere“; s. Art. 58 Abs. 4 Bst. *a–d* AHVG). Sie und alle weiteren strategischen Aufgaben kommen der Aufsichtskommission aufgrund ihrer Funktion als oberstes Organ der Ausgleichskasse zu und entsprechen Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung des Kassenvorstandes einer Verbandsausgleichskasse (Art. 58 Abs. 4 AHVG; Art. 102–105, Art. 106 Abs. 2 AHVV).

Nicht unter die normale Geschäftsführung fällt z.B. die Verabschiedung bzw. „Genehmigung“ des Budgets (Bst. *h*). Auch ohne spezielle Auflistung würde dies den Kompetenzbereich der Aufsichtskommission beschlagen, während die Erstellung des Budgets als der Geschäftsführung zuzuordnende Tätigkeit der Direktion obliegt.

Der Aufsichtskommission wird der Erlass von Anlagereglementen, die Festlegung der Reservenpolitik sowie den Abschluss von Verträgen von strategischer Bedeutung übertragen. Den Abschluss aller Verträge der Aufsichtskommission zuzuweisen, verstiesse gegen Bundesrecht, weil es bestimmt, die Ausgleichskasse werde durch die leitende Person vertreten. Damit korrespondiert die Befugnis der Familienausgleichskasse, ihre Beiträge selber festzusetzen (Art. 14 Abs. 2 EG FamZG; analog zu den Verbandsausgleichskassen). Genehmigungsvorbehalte zu Gunsten des Regierungsrates wären hingegen system- und rechtswidrig. Seine Einflussnahme ist durch Oberaufsicht und Wahl der Aufsichtskommission hinreichend gesichert. Zudem sind Aufsichtstätigkeit und Oberaufsicht auseinanderzuhalten.

Daran, dass dem Kanton lediglich die Aufsicht über kantonale und zugewiesene Bundesaufgaben verbleibt, ändert die Vorlage aufgrund des Vorrangs von Bundesrecht nichts. Hingegen löst sie Abgrenzungsschwierigkeiten (Art. 11 EG AHVG und Art. 3 EG IVG).

#### *Art. 7; Direktion*

Alles was – im Unterschied zu den strategischen Aufgaben, welche der Aufsichtskommission zukommen – zur Geschäftsführung zählt, obliegt der Direktion: „Der Kassenleiter führt die Geschäfte der Ausgleichskasse“ (Art. 59 AHVG). Daraus ergibt sich der Vorsitz in der Geschäftsleitung. Die Geschäftsleitung stützt die Geschäftsführungsentscheide bzw. deren Vorbereitung und Vorberatungen breiter ab. Entscheidkompetenzen stehen der Geschäftsleitung, welche die Teamsitzung der Abteilungsleitenden abbildet, keine zu.

#### *Art. 8; Personal*

*Abs. 1.* – Als oberstes geschäftsführendes Organ der Ausgleichskasse hat die Direktion das für die Erfüllung der mannigfaltigen Bundesaufgaben notwendige Personal (ausser Mitglieder Geschäftsleitung; s. Art. 6) bedarfsgerecht auf Basis des von der Aufsichtskommission jährlich festzulegendem Stellenplans einzustellen.

*Abs. 2.* – Die Angestellten der Ausgleichskasse sind nicht Angestellte des Kantons sondern der betreffenden Anstalten. Die Ausgleichskasse ist eine von der (zentralen) kantonalen Verwaltung ausgegliederte selbstständige Institution, die von Bundesrechts wegen zu errichten war und vornehmlich Bundesaufgaben erledigt. Es besteht kein Rechtsverhältnis Kanton / Angestellte Ausgleichskasse. Die Entlohnung erfolgt nicht zu Lasten der Staatskasse, sondern über die von Bundesrechts wegen zu erhebenden Verwaltungskostenbeiträge (Ausgleichskasse) bzw. durch den Bund (IV-Stelle; s. Ausführungen zu Art. 1). Für die Mitarbeitenden gilt weiterhin „grundsätzlich“ das öffentlich-rechtliche Anstellungsverhältnis; Ausnahmen bestimmt das Gesetz über das Personalwesen (Art. 6 Abs. 1 und 2, GS II A/6/1). Weil das Personal nicht beim Kanton angestellt ist, ist das kantonale Personalrecht sinngemäss anzuwenden. Ist der Regierungsrat nicht in der Aufsichtskommission vertreten, wird die leitende Person nicht durch die Person beurteilt, welche dem zuständigen Departement vorsteht, sondern (in sinngemässer Anwendung) durch die die Kommission Leitende. Beim kantonalen Personaldienst schafft die sinngemässe Anwendung des kantonalen Personalrechts einen Synergieeffekt. Zurzeit werden die Leistungen des Personaldienstes von der Ausgleichskasse und der IV-Stelle zu einem Ansatz von 4,5 Promille der Lohnsumme und einem Sachmittelzuschlag von 30 Prozent entschädigt (2009: 12'900 Fr.).

#### *Art. 9; AHV-Zweigstellen*

*Abs. 1.* – „In der Regel“ schafft eine gewisse Flexibilität, je nach Fortbestand der Bundesregelung, die geändert werden könnte (12. AHV-Rev.; vgl. Artikel 65 AHVG).

*Abs. 2.* – Analog aktueller Regelung werden die AHV-Zweigstellenleiterinnen und -leiter auf Vorschlag des Gemeinderates durch die Aufsichtskommission gewählt (bisher Regierungsrat). Diese Befugnis ergibt sich aus deren Funktion als oberstes Organ der Ausgleichskasse sowie deren Aufsichtskompetenz. – Die Gemeinden sind nicht als für die Wahl des Personals zuständig zu erklären. Sie haben nach wie vor ein Vorschlagsrecht. Der Regierungsrat wickelt nie von den Gemeindevorschlägen ab. Davon wird auch die Aufsichtskommission nicht ohne Not abweichen. Zudem sind nur noch drei AHV-Zweigstellenleiterinnen und -leiter sowie deren Stellvertretung zu wählen und wurden die Aufgaben der AHV-Zweigstellen laufend reduziert.

*Abs. 3.* – Ein Anspruch auf Entschädigung der Gemeinde besteht, weil es sich beim Personal der AHV-Zweigstellen nicht um Angestellte der Ausgleichskasse sondern der Gemeinden handelt. Diese sind aber nur zu einem Bruchteil des Arbeitspensums für die AHV-Zweigstelle tätig (allgemeine Auskünfte; Formulare, Merkblätter abgeben; eingereichte Unterlagen und Korrespondenz weiterleiten; Mitwirkung bei Erfassung der Beitragspflichtigen). Es soll sich weiterhin um eine „angemessene“ und nicht um eine „Vollkostenentschädigung“ handeln, zumal das eine das andere nicht ausschliesst und eine Abgrenzung aufwändig wäre. Zudem erneuerte der Regierungsrat das Reglement am 21. September 2010 und liegt die Vergütung über dem schweizerischen Pro-Kopf-Durchschnitt (1.80 statt 1.77 Fr.). Schliess-

lich könnte die kommende AHV-Revision die AHV-Zweigstellen abschaffen. Im Übrigen wurden aufgrund der Komplexität im Sozialversicherungswesen und der elektronischen Datenverarbeitung die Aufgaben der AHV-Zweigstellen qualitativ und quantitativ stetig verringert. Weggefallen sind z.B. Mitwirken bei der Abrechnung, bei der Beschaffung der Unterlagen für das Festsetzen der ausserordentlichen Renten oder bei der Ermittlung der Einkommens- bzw. Vermögensverhältnisse der Selbstständigerwerbenden und der Nichterwerbstätigen (s. Art. 116 AHVV) und dem Mahnen säumiger Abrechnungspflichtigen (Art. 3 VV EG AHVG). Vor allem fielen mit der Übernahme der Individuellen Prämienverbilligung durch die Steuerverwaltung 2008 die zeit- und abklärungsaufwändigen Aufgaben, welche seit 1996 zu bewältigen waren, weg, und trotzdem sank die Gemeinde-Entschädigung nicht. Schliesslich führen der Zentralisierungseffekt der neuen Gemeindestrukturen und die konzentrierte Bearbeitung der höheren Fallzahlen zu Professionalisierung, effizienterer Fallbearbeitung und kostengünstigerer Behandlung. Eine höhere Entschädigung stünde im Widerspruch zum Ziel der Gemeindestrukturenreform „Einsparung durch Synergienutzung“.

*Abs. 4.* – Der Erlass eines Zweigstellenreglements kommt der Aufsichtskommission als oberstem Organ der Ausgleichskasse zu (s. Art. 114–116 AHVV; Art. 63 Abs. 4 AHVG).

*Abs. 5.* – Diese Weisungsbefugnis besitzt die Leitung der Ausgleichskasse bereits. Sie ist für eine wirkungsvolle Zusammenarbeit unabdingbar.

#### *Art. 10; Finanzhaushalt, Revision und Kontrolle*

*Abs. 1.* – Die Führung des Finanzhaushalts, die Durchführung der Revision und weiterer Kontrollen regelt umfassend, detailliert und abschliessend das Bundesrecht.

*Abs. 2.* – Aufgrund der umfassenden bundesrechtlichen Regelungen, ist das Finanzhaushaltsgesetz nicht anzuwenden, womit die kantonale Revisionstätigkeit entfällt. Es gelten spezialgesetzliche Regelungen für sämtliche Tätigkeiten der Ausgleichskasse insbesondere aus EL, FamZO (als übertragene Bundesaufgabe) oder GEEL (als einzige übertragene kantonale Aufgabe). Dies rechtfertigt sich, weil die Ausgleichskasse bzw. die Aufsichtskommission eine „eigene“ (Art. 91 Abs. 1 Bst. b Finanzhaushaltsgesetz, FHG) Revisionsstelle wählt, welche auch eine „ordentliche“ (Art. 89 Abs. 1 Bst. c FHG) sein wird. Die „Aufsicht“ der Finanzkontrolle beschränkte sich ohnehin auf „Einsicht“ in die Unterlagen. Das Bundesamt für Sozialversicherungen gibt die Prüfungsbereiche vor („Weisungen für die Revision der AHV-Ausgleichskassen“), gemäss denen die detaillierte und vertiefte Prüfung erfolgt. Die umfassenden, bis ins Detail normierten Abschluss- und Hauptrevisionen erübrigen ein Tätigwerden der kantonalen Finanzkontrolle. Es steht dem Regierungsrat selbstredend frei, bei Ausübung seiner Oberaufsicht die kantonale Finanzkontrolle beizuziehen. Massgebend bleiben für Ausgleichskasse (und IV-Stelle [Art. 3 Abs. 3 EG IVG]) hingegen einzig die bundesrechtlichen Vorschriften nach Absatz 1.

#### *Art. 11; Erlass der Beiträge*

*Abs. 1.* – Nach geltender Regelung muss die Ausgleichskasse die Gemeinden betreffend Erlass der Beiträge anhören (s. Artikel 11 Absatz 2 AHVG). Es ist jedoch sinnvoll, wenn sie die einzige „Behörde“ bzw. Instanz ist, die Erlassgesuche prüft. Dies, weil sich die Behördenstruktur wandelte (Kantonalisierung Steuerwesen, Betreuung, Sozial- und Vormundchaftswesen usw.) und die Gemeinden die Erlassgesuche kaum mehr sachgerecht prüfen könnten. Die vorgeschlagene Regelung gilt in der Stadt ZH, in UR, BS, SH, VD (ohne Lausanne) und JU.

*Abs. 2.* – Die Gemeinden hatten die erlassenen Beiträge bisher zu einem Drittel zu tragen. Nachdem allein die Ausgleichskasse den Beitragserlass beurteilt, rechtfertigt sich dies nicht mehr. An ihrer Stelle trägt der Kanton die Ausfälle ganz (statt nur zu  $\frac{2}{3}$ ); 2010 betragen die Gesamtkosten dafür 121'400 Franken ( $\frac{2}{3}$  Kanton 80'900 Fr.;  $\frac{1}{3}$  Gemeinden 40'500 Fr.).

#### *Art. 12; Verwaltungskosten*

*Abs. 1.* – Die alte Fassung (alt Art. 10) bestimmte, von wem „besondere Beiträge“ erhoben werden konnten. Sie beizubehalten, wäre unbefriedigend, weil die Aufzählung bei Bundesrechtsänderungen unvollständig oder unrichtig würde. Deshalb fehlen „Arbeitnehmer

ohne beitragspflichtigen Arbeitgeber“, obschon diese beitragspflichtig sind (Art. 6 AHG). Die Verpflichtung zur Bezahlung von Verwaltungskostenbeiträgen ergibt sich ausschliesslich aus Bundesrecht, und einer kantonalen Regelung käme keine selbstständige Bedeutung zu.

*Abs. 2 (s. Art. 6 Bst. f).* – Das Bundesrecht verpflichtet den Kanton nicht, für ungedeckte Verwaltungskostenbeiträge aufzukommen. Dafür kennt es das Institut der Verwaltungskostenzuschüsse aus dem Ausgleichsfonds der Alters- und Hinterlassenenversicherung (Art. 69 Abs. 2 AHVG). Der Kanton musste seit 1948 nie für die Deckung der Verwaltungskosten der Ausgleichskasse aufkommen.

#### *Art. 13; Haftung*

*Abs. 1.* – Die Trägerhaftung ist grundsätzlich bestimmt (Art. 78 ATSG, Art. 70 AHVG). Die Ausgleichskasse haftet im Bereich bundesrechtlicher Tätigkeiten kausal. Da sie eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit ist, hat der Kanton für deren Verbindlichkeiten grundsätzlich nicht einzustehen.

*Abs. 2.* – Für den übertragenen, kantonalen Bereich („im Übrigen“) richtet sich die Haftung des Kantons nach kantonalem Recht (Staatshaftungsgesetz). Dasselbe gilt hinsichtlich Regressansprüche des Kantons gegenüber verantwortlichen Organen, dem Personal der Ausgleichskasse oder gegenüber den Zweigstellen. Zudem hat die Ausgleichskasse mittels Rahmenvertrag aller Ausgleichskassen der Schweiz eine Betriebshaftpflicht abgeschlossen. Der Kanton wird nie für von der Ausgleichskasse verursachte Schäden haften müssen.

### **6.2. Vorlage 2: Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (EG IVG)**

#### *Art. 1; Organisation*

Die Kantone haben eine kantonale IV-Stelle als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit zu errichten (Art. 54 IVG). Der Bundesrat regelt die Zusammenarbeit zwischen den IV-Stellen und den Organen der AHV (Art. 61 IVG). Betreffend administrativer Zuweisung (s. Erläuterungen zu Art. 1 EG AHVG) ist zusätzlich zu beachten, dass das Bundesamt für Sozialversicherungen ausdrücklich auch die administrative Aufsicht über die IV-Stellen ausübt (Art. 6<sup>a</sup> Abs. 2 IVG).

*Abs. 3.* – „Sozialversicherungen Glarus“: Schaffung einer Identität stiftenden und klaren Namens mit hohem Wiedererkennungswert für die unter einem Dach und unter einer Geschäftsleitung miteinander bestehenden selbstständigen Institutionen der Sozialversicherungsgesetzgebung.

#### *Art. 2; Aufgaben*

Die Aufgaben ergeben sich aus dem Bundesrecht (Art. 57 IVG und Art. 41 IVV; zu Abs. 2 siehe Art. 54 Abs. 4 IVG).

#### *Art. 3; Aufsicht*

*Abs. 1.* – Dem Bund kommt eine umfassende fachliche, administrative, personelle und finanzielle, aber auch organisatorische Aufsicht zu (Art. 3, 53 Abs. 1, 59, 64 f. IVG; Art. 54–57 IVV, Art. 76 ATSG). Dem Kanton verbleiben nur Aufsichtsbefugnisse für Aufgaben, die der IV-Stelle nicht von Bundesrechts wegen übertragen sind, was momentan nicht der Fall ist.

*Abs. 2.* – Die beschränkte kantonale Aufsicht obliegt wiederum der Aufsichtskommission (s. Ausführungen zu Art. 4 EG AHVG).

*Abs. 3.* – Aufgrund umfassender bundesrechtlicher Regelungen, ist das FHG nicht anzuwenden. Es gelten allein die spezialgesetzlichen Regelungen in Bezug auf sämtliche Tätigkeiten der IV-Stelle (Art. 2 Abs. 3 FHG); massgebend bleiben für die IV-Stelle die bundesrechtlichen Vorschriften nach Absatz 1.

*Art. 4; Aufsichtskommission*

Vom Kanton sind nur die administrativ-organisatorischen Belange zu beaufsichtigen, wie betriebsinterne Abläufe oder Vornahme von Wahlen (s. Art. 5 und Ausführungen zu Art. 4 EG AHVG; Art. 54 Abs. 2 und 59 IVG).

Die Aufsichtskommission wird nur noch erwähnt und nicht mehr näher geregelt. Wiedergabe oder Verweise auf das EG AHVG (s. dort Art. 6) betreffend Aufsicht, Aufsichtskommission oder deren Aufgaben sind nicht möglich. Die Bundesaufsicht ist, im Unterschied zur AHV, bei der IV umfassend (s. 53 und 64 ff. IVG), d.h. es verbleibt der Aufsichtskommission im Wesentlichen nur die Regelung der Organisation der IV-Stelle. Analoges gilt für die Artikel 9 EG ELG, 11 EG FamZG und 18<sup>a</sup> GEEL. Der Umfang der Aufsichtstätigkeit ist auch dort nicht deckungsgleich mit demjenigen im Bereich AHV.

*Art. 5; Zusammenarbeit mit andern IV-Stellen*

Keine Änderung (s. Art. 54 Abs. 2 IVG).

*Art. 6; Kostenvergütung*

Rein redaktionelle Änderung (s. Art. 67 IVG, Artikel 55 IVV), die Kosten der IV (Betriebs- und Verwaltungskosten) werden vollumfänglich vom Bund getragen.

*Art. 7; Direktion und Geschäftsleitung*

*Abs. 1–4.* – Redaktionelle Anpassung; neue Bezeichnung.

*Abs. 5.* – Der Abteilungsleiter IV-Stelle ist Mitglied der Geschäftsleitung Ausgleichskasse.

*Art. 8; Personal*

Siehe Ausführungen zu Artikel 8 EG AHVG.

*Art. 9; Haftung*

Grundsätzlich haftet die IV-Stelle (s. Ausführungen zu Art. 13 EG AHVG; Art. 78 ATSG, Art. 66 IVG [der auf das AHVG verweist] sowie das kant. Staatshaftungsgesetz).

**6.3. Vorlage 3: Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (EG ELG)**

*Titel*

Auch dieses Gesetz baut, wie das EG AVHG, das EG IVG und das EG FamZG auf einem Bundeserlass (ELG) auf bzw. führt dieses ein; weshalb auch hier „Einführungsgesetz“ zu verwenden ist.

*II. Organisation*

Der Titel wird angepasst.

*Art. 7; Durchführung*

Der Artikel bekommt eine Sachüberschrift und es wird der Name in sämtlichen Sozialversicherungserlassen auf „Ausgleichskasse Glarus“ geändert (Art. 1 EG AHVG). Aufgrund der neuen Gliederung wird der bisherige zweite Satz (des Abs. 1) zu Absatz 2.

*Art. 8; Information*

Einschub eines Artikels (bisher Art. 7 Abs. 2). Inhaltlich erfolgt wiederum nur die begriffliche Anpassung.

*Art. 9; Aufsicht*

Neuer Artikel; der Bund hat die Aufsicht in Sachen Ergänzungsleistungen (Art. 28 Abs. 1 ELG). Übertragene kantonale Aufgaben gibt es nicht, weswegen auf die entsprechende Einschränkung („soweit sie nicht übertragene kantonale Aufgaben wahrnimmt“) verzichtet

werden kann. Die kantonale Aufsicht (2. Satz) beschränkt sich auf die administrativ-organisatorischen Belange (z.B. Überprüfen betriebsinterner Abläufe).

#### *Art. 10–12*

Durch den Einschub der Artikel 8 und 9 werden die bisherigen Artikel 8, 9 und 10 unverändert zu 10, 11 und 12.

#### *Art. 11; Übergangsrecht im Zusammenhang mit der Kantonalisierung des Sozial- und Vormundschaftswesens*

Ersatzlose Aufhebung; dieser Bereinigungskompetenz bedarf es nicht mehr. 2007 sahen zwei Landsgemeindevorlagen Änderungen vor, welche bei Widersprüchen hätten koordiniert werden müssen; solche ergaben sich indessen nicht.

### **6.4. Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Familienzulagen**

#### *Art. 4; Anspruch auf Familienzulagen*

Neuer Absatz 2, da sich eine Anspruchslücke für Arbeitnehmende zeigte, die zwar über dem AHV-Mindestbeitrag liegen, aber die bundesrechtliche Anspruchsgrenze eines steuerbaren Einkommens von 570 Franken im Monat bzw. 6840 Franken im Jahr nicht erreichen. Diese Arbeitnehmenden erhielten keine Familienzulagen, da sie einerseits AHV-rechtlich nicht als Nichterwerbstätige gelten und andererseits das für den Anspruch berechtigende Mindesteinkommen nicht erreichten.

#### *Art. 6; Kantonale Familienausgleichskasse*

Der Name wird einheitlich: „Familienausgleichskasse Glarus“ (Art. 1 EG AHVG, Art. 1 Abs. 3 EG IVG); auch in den Artikeln 7, 8 und 10.

*Abs. 2.* – Neuer Absatz; die bisherigen rücken nach hinten. Es wird der Name „Sozialversicherungen Glarus“ verankert.

*Abs. 3.* – Die Kantone haben eine kantonale Familienausgleichskasse zu errichten und deren Geschäftsführung der kantonalen AHV-Ausgleichskasse zu übertragen (Art. 17 Abs. 1 FamZG). Es handelt sich nicht um eine übertragene kantonale Aufgabe sondern um eine gemäss Bundesrecht.

#### *Art. 9; Anerkennung von Familienausgleichskassen*

Der Bundesgesetzgeber hat die Frage, welche Familienausgleichskassen zur Durchführung der Familienzulagenordnung zugelassen sind wie folgt beantwortet (Art. 14 FamZG): Durchführungsorgane sind: *a.* die von den Kantonen anerkannten beruflichen und zwischenberuflichen Familienausgleichskassen; *b.* die kantonalen Familienausgleichskassen; *c.* die von den AHV-Ausgleichskassen geführten Familienausgleichskassen. Die Organisationen nach Buchstaben *b* und *c* sind zur Durchführung der FamZO befugt, wobei sich diejenigen nach Buchstabe *c* bei der zuständigen Behörde des Kantons, in dem sie tätig sein wollen, anzumelden haben (Art. 12 Abs. 2 Familienzulagenverordnung, FamZV; vgl. auch Art. 9<sup>a</sup>). Darüber hinaus ist es den Kantonen freigestellt, auch berufliche und zwischenberufliche Familienausgleichskassen zu anerkennen (Bst. *a*). Somit haben die Kantone die zuständigen Behörden zu bestimmen und gegebenenfalls zu regeln, unter welchen Voraussetzungen weitere Anerkennungen möglich sind. Die Zuständigkeitsfrage beantwortet die RVOV. Anerkennungen sollen aber nur noch für bestehende Familienausgleichskassen möglich sein. Ab 2011 sind Familienzulagenregister zu führen, was die Weitergabe gesicherter Daten erfordert. Da zudem jährlich umfangreiche statistische Unterlagen an das Bundesamt für Sozialversicherungen zu liefern sind, werden die dafür benötigten Infrastrukturen vorausgesetzt. Ausserdem müssen sämtliche Familienausgleichskassen aus Gründen der Rechtssicherheit einen Bezug zu den Sozialversicherungen des Bundes gewährleisten. Diesem Erfordernis kommen die in das Sozialversicherungssystem eingebetteten Kassen nach, jedoch nicht immer die ohne diesen Bezug tätigen beruflichen und zwischenberuflichen Familienausgleichskassen. Im kleinen Kanton Glarus ist eine weitere Zersplitterung bei der Durchführung

der Familienzulagen zu vermeiden. Im Interesse eines fairen Wettbewerbs soll keine Rosinenpickerei betrieben werden können, indem lediglich einbringliche Sozialversicherungszweige betrieben werden.

*Art. 9<sup>a</sup>; Anmeldung von Familienausgleichskassen*

In groben Zügen ist die Anmeldung von Familienausgleichskassen zu skizzieren (nach Art. 14 Bst. c FamZG in Verbindung mit Art. 12 Abs. 2 FamZV). Zuständig ist, wie für die Anerkennungen, das DVI.

*Art. 11; Aufsicht*

Die kantonale Aufsichtstätigkeit ist soweit möglich zu vereinheitlichen; sie obliegt der Aufsichtskommission. Dem Regierungsrat kommt die Oberaufsicht zu. Es kann auf den Einschub „kantonale“ (Aufsicht) verzichtet werden (im Unterschied zu Art. 4 EG AHVG, Art. 3 EG IVG), nachdem hier eine Bundesaufsicht fehlt (Art. 17 Abs. 1 FamZG).

**6.5. Vorlage 5: Gesetz über Erwerbsersatzleistungen für einkommensschwache Eltern (GEEL)**

*Art. 10; Zuständigkeit*

Es ist der Name „Familienausgleichskasse Glarus“ anzupassen (vorher kantonale Familienausgleichskasse).

*Art. 18<sup>a</sup>; Aufsicht*

Neuer Artikel; es handelt es sich um eine umfassende kantonale Aufsicht. Es ist dies zurzeit die einzige der Ausgleichskasse übertragene kantonale Aufgabe. Der Verweis in Artikel 19 ist zweideutig und führt entweder zur selben Aufsichtsregelung wie bei der FamZO oder zur AHV-Lösung, die sich jedoch unterscheiden (s. oben). Überdies könnte der Verweis den Eindruck erwecken, es handle sich hier wie dort um übertragene kantonale Aufgaben, wiewohl es sich bei der FamZO um eine direkt durch Bundesrecht der Ausgleichskasse übertragene Aufgabe und bei der AHV um eine Bundesaufgabe handelt. Der Verweis ist unklar; es ist die Aufsicht zu klären.

**6.6. Änderungsbedarf auf Verordnungsstufe**

Die landrätliche Vollziehungsverordnung zum EG AHVG (GS VIII D/112/2) kann ersatzlos aufgehoben werden, nachdem sie zufolge umfassender Regelung im Bundesrecht, keine Bedeutung und Berechtigung mehr hat. Dies geschieht mit der Vorlage zum EG AHVG (s. Art. 17 Abs. 2).

Schliesslich werden drei regierungsrätliche Verordnungen angepasst werden müssen (Vollziehungsverordnung vom 16.6.1948 zum kantonalen Gesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung [GS VIII D/13/2]; Vollziehungsverordnung vom 11.11.2008 zum Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Familienzulagen [GS VIII D/5/2]; RVOV vom 21.3.2006 [GS II A/3/3]).

## 7. ANTRAG

*Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, den beiliegenden Gesetzesentwürfen zuhanden der Landsgemeinde zuzustimmen und davon Vormerk zu nehmen, dass damit die Vollziehungsverordnung zum Einführungsgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (GS VIII D/112/2) aufgehoben wird.*

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

**Im Namen des Regierungsrates**

*Röbi Marti, Landammann  
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilagen Gesetzesentwürfe  
Synopse