



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 21. März 2023

0100.143

Postulat Patrick Kessler, Teufen; Lastenausgleich Familienausgleichskassen in Appenzell Ausserrhoden

1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 21. März 2023

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

A. Einleitung

1. Postulat

Am 30. November 2021 reichte Kantonsrat Patrick Kessler, Teufen, eine Motion zum Lastenausgleich unter Familienausgleichskassen (FAK) in Appenzell Ausserrhoden ein. Er will den Regierungsrat beauftragen, eine gesetzliche Grundlage für einen innerkantonalen Lastenausgleich unter den FAK mit Bezügerinnen und Bezüger in Appenzell Ausserrhoden zu schaffen.

Der Vorstoss wird zusammengefasst damit begründet, dass ein innerkantonaler Lastenausgleich die unterschiedlichen finanziellen Belastungen der einzelnen FAK teilweise oder vollständig ausgleiche. Im Normalfall trügen die kantonalen Ausgleichskassen gegenüber den Verbandsausgleichskassen grössere «Risiken», d. h. die durchschnittlich eher tieferen Lohnsummen und die KMU-Strukturen der bei der kantonalen FAK versicherten Unternehmen führten im Normalfall zu höheren Beitragsätzen.

In den Kantonen gibt es Stand 2020 206 verschiedene FAK, welche gemäss der Statistik der Familienzulagen des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV) im Jahr 2020 insgesamt 6,2 Milliarden Franken an 1,4 Milli-

onen Bezügerinnen und Bezüger auszahlen. Die Finanzierung der Familienzulagen erfolgt über einen Beitragssatz des Lohns, welcher der Arbeitgeber abführt. Diese Lohnanteile sind nicht einheitlich festgelegt. Die Beiträge schwanken je nach FAK innerhalb eines Kantons erheblich. Die Bandbreite liegt schweizweit zwischen 0,4 und 3,9 % des AHV-pflichtigen Lohns (BSV; Stand: 2020). So bezahlen Branchen mit Verbandskassenlösungen mit tiefen Löhnen tendenziell hohe Beitragssätze und Hochlohnbranchen sehr tiefe Beiträge. Die kantonalen Kassen bewegen sich dabei eher im hinteren Mittelfeld.

Dieser Zustand ist für den Urheber des Vorstosses nicht vertretbar. Gerade bei Familien- oder Kinder- und Ausbildungszulagen sei die Solidarität zu Gunsten des Kindes und der Familie in den Vordergrund zu stellen und dürfe nicht dem Geschäftsmodell oder dem Wettbewerb unter Verbandsausgleichskassen zu Lasten der kantonalen FAK dienen. Mit einem innerkantonalen Lastenausgleich könne dieser Ungleichheit entgegengewirkt werden.

Aktuell kennen 20 von 26 Kantonen einen innerkantonalen Lastenausgleich unter FAK. National- und Ständerat haben auf Bundesebene die Motion «Familienzulagen. Für eine faire Lastenverteilung» (Motion 17.3860), die allen Kantonen einen vollen innerkantonalen Lastenausgleich vorschreiben will, entgegen der Haltung des Bundesrates, überwiesen. In der dazu durchgeführten eidgenössischen Vernehmlassung hat sich der Regierungsrat am 3. September 2020 für den Inhalt der Motion 17.3860 und somit für einen innerkantonalen Lastenausgleich ausgesprochen. Angesichts der stark kontroversen Stellungnahmen hat der Bundesrat nach dem Vernehmlassungsverfahren entschieden das Begehren auf Bundesebene nicht weiterzuverfolgen, da er diesen einschneidenden Eingriff in die kantonale Zuständigkeit für nicht vertretbar hielt. Am 25. August 2021 beantragte er beim eidgenössischen Parlament die Abschreibung der Motion.

Mit dem Vorstoss von Kantonsrat Patrick Kessler soll das Anliegen eines innerkantonalen Lastenausgleichs zwischen den FAK auf kantonomer Ebene konkretisiert werden. Da der kantonale Gesetzgeber vor rund 14 Jahren bei der Totalrevision des Gesetzes über die Kinderzulagen (heute: EG zum FamZG; bGS 822.41) aber bewusst auf einen innerkantonalen Lastenausgleich verzichtete, sind vor Einleitung einer Teilrevision die relevanten Voraussetzungen genau zu prüfen.

Der Regierungsrat ist daher der Ansicht, dass in Anbetracht der möglichen Auswirkungen eines Lastenausgleichs vertiefte Abklärungen notwendig sind, bevor die gesetzlichen Grundlagen dazu erarbeitet werden. Vorab soll eruiert werden, wie stark die Beitragssätze der in Appenzell Ausserrhoden tätigen FAK variieren. Anschliessend soll eine breite Auslegeordnung von verschiedenen möglichen Berechnungsmodellen und deren Auswirkungen erstellt werden. Erst mit dieser Grundlage kann beurteilt werden, ob und wie ein innerkantonomer Lastenausgleich ausgestaltet werden könnte.

Aus den genannten Gründen beantragte der Regierungsrat die Motion in ein Postulat umzuwandeln. Der Motionär zeigte sich mit der Umwandlung in ein Postulat einverstanden und beantragte dessen Erheblicherklärung. Der Kantonsrat erklärte das Postulat an seiner Sitzung vom 28. März 2022 mit 61:0 Stimmen bei 0 Enthaltungen für erheblich. Durch die Erheblicherklärung ist der Regierungsrat beauftragt, innert Jahresfrist Bericht zu erstatten und Antrag zu stellen (Art. 59 Abs. 1 Kantonsratsgesetz; bGS 141.1).



2. Inhalt und Abgrenzung

Der vorliegende Bericht bietet einen Überblick über verschiedene Modelle eines Lastenausgleichs unter FAK und zeigt die Vor- und Nachteile eines solchen auf. Neben einer Situationsanalyse der ganzen Schweiz mit Vergleichen zu einzelnen Kantonen wird auch der gegenwärtige Stand in Appenzell Ausserrhoden beschrieben. Anhand vorliegender Zahlen aus einer Umfrage unter den FAK werden anschliessend unterschiedliche Modelle für einen vollständigen bzw. einen teilweisen Lastenausgleich für Appenzell Ausserrhoden berechnet. Die daraus folgende Übersicht dient der Beurteilung über die Einführung eines möglichen Lastenausgleichs.

Zudem wird im Bericht auch die Haltung der in Appenzell Ausserrhoden tätigen FAK wiedergegeben, ohne diese zu werten. In der erwähnten Umfrage wurde auch erhoben, ob die FAK für oder gegen einen innerkantonalen Lastenausgleich sind und ob sie einen vollständigen oder teilweisen Lastenausgleich präferieren würden.

3. Gesetzliche Grundlagen

Namentlich folgende gesetzliche Grundlagen sind im Zusammenhang mit dem Lastenausgleich unter den FAK und für den vorliegenden Bericht relevant:

- Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen (Familienzulagengesetz [FamZG]; SR 836.2)
- Verordnung über die Familienzulagen (Familienzulagenverordnung [FamZV]; SR 836.21)
- 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)

4. Totalrevision EG zum FamZG

Am 1. Januar 2009 trat auf Bundesebene das neue Familienzulagengesetz und die dazugehörige Familienzulagenverordnung in Kraft. Da zu unterschiedlichen Zeitpunkten ein Kinderzulagengesetz eingeführt wurde, bestanden bis dahin grosse Unterschiede zwischen den Kantonen in Bezug auf die Ansprüche und den Vollzug. Den Vollzug sicherte damals wie heute ein Netz aus privaten und kantonalen FAK. Finanziert wurden diese über Beiträge der Arbeitgebenden, für welche jedoch keine generelle Anschlusspflicht bestand. Sie konnten in einigen Kantonen auch ohne Anschluss an eine FAK Zulagen auszahlen, wobei das Risiko bei ihnen lag.

Mit der Einführung des neuen FamZG fand eine weitgehende nationale Harmonisierung statt. Die Arbeitgebenden wurden verpflichtet sich einer FAK anzuschliessen und später wurde auch der Anspruch der Selbständigerwerbenden geregelt. Materiell beinhaltet das neue FamZG Bestimmungen über die Höhe der Mindestzulagen samt Finanzierung, die Anspruchsvoraussetzungen und Koordinationsregeln sowie eine Aufzählung der von den Kantonen zu erlassenden Bestimmungen.

Da den Kantonen die Umsetzung obliegt, bestimmen sie die Ansätze der Kinder- und Ausbildungszulagen, sofern diese über das gesetzliche Minimum hinausgehen. Sie können weitere Zulagen für Geburt oder Adoption einführen und den Kreis der Berechtigten ausweiten. Die Kantone müssen die Organisation und Finanzierung



regeln und bestimmen die Voraussetzungen sowie das Verfahren für deren Anerkennung. Der Bund legte damals fest, dass die Kantone auch die Kompetenz besitzen, einen Lastenausgleich zwischen den FAK einzuführen.

Der Kantonsrat von Appenzell Ausserrhoden erliess per 1. Januar 2009 ergänzend zum Bundesrecht das EG zum FamZG. Ein innerkantonaler Lastenausgleich – wie in der ursprünglichen Motion gefordert – wurde damals bereits geprüft. Der Regierungsrat kam in seinem Bericht und Antrag vom 27. Mai 2008 aber zum Schluss, dass auf dessen Einführung zu verzichten sei. Im Rahmen der Erarbeitung der Vernehmlassungsvorlage wurde deutlich, dass das Beschaffen der erforderlichen Angaben für die Durchführung eines Lastenausgleichs und das entsprechende Controlling sehr aufwendig wären und letztlich nur ein vergleichsweise geringer Nutzen resultieren würde. Aufgrund des damaligen Kenntnisstandes konnte festgestellt werden, dass die Risikostruktur unter den in Betracht fallenden FAK nicht so unterschiedlich ist, als dass sich ein aufwendiger und komplizierter Lastenausgleich aufdrängen würde. Die FAK, die sich damals vernehmen liessen, lehnten den vorgeschlagenen Lastenausgleich ab.

B. Zweck und Ausgestaltung eines Lastenausgleichs

1. Zweck eines Lastenausgleichs

Mit den Familienzulagen will man für einen Ausgleich der Kosten, welche den Eltern durch den Unterhalt der Kinder entstehen, sorgen. Sofern sie die Anspruchsvoraussetzungen erfüllen, erhalten daher gemäss FamZG Arbeitnehmende, Selbständigerwerbende sowie Nichterwerbstätige mit bescheidenem Einkommen Familienzulagen. Das Bundesrecht gibt den Kantonen die Mindesthöhe der Kinder- und Ausbildungszulagen (Fr. 200.– respektive Fr. 250.– pro Monat [Art. 3 i. V. m. Art. 5 FamZG]) vor. Die Kantone können Familien mit der Festlegung höherer Ansätze sowie Geburts- und Adoptionszulagen zusätzlich unterstützen.

Mit Inkrafttreten des FamZG wurden alle Arbeitgebende verpflichtet, sich einer FAK anzuschliessen (Art. 12 i. V. m. Art. 11 Abs. 1 Bst. a FamZG). Damit sollte eine gewisse Solidarität unter den Arbeitgebenden geschaffen werden. Der Beitragssatz gibt indessen vor, welchen Anteil der Lohnsumme Arbeitgebende und Selbständigerwerbende an die FAK entrichten müssen. Die Höhe der Beitragssätze ist je nach Kanton und FAK unterschiedlich. Die Differenzen ergeben sich hauptsächlich aus zwei Faktoren: die durch die Kantone festgelegte Höhe der Familienzulagen und die Höhe der Lohnsumme im Verhältnis zur Summe der ausgerichteten Leistungen. Sofern der Beitragssatz nicht vom Kanton vorgeschrieben ist, kann eine FAK durch die Veränderung des Satzes Reserven auf- oder abbauen. Weil FAK häufig nach Branchenzugehörigkeit organisiert sind, beschränkt sich die Solidarität vor allem auf deren Mitglieder.

Zwischen den Branchen weisen die Beitragssätze eine grosse Bandbreite aus, was an der unterschiedlichen Struktur und Zusammensetzung der FAK liegt. In Bezug auf die durch den Kanton festgelegte Höhe der Familienzulagen unterliegen alle im jeweiligen Kanton tätigen FAK den gleichen Bedingungen. Nicht die gleichen Bedingungen haben die FAK hingegen, was die Höhe der Lohnsumme im Verhältnis zur Summe der ausgerichteten Leistungen anbelangt. Sie verfügen somit über unterschiedliche Risikostrukturen – schlechte oder gute Risiken. Zu den «schlechten» Risiken einer FAK gehören angeschlossene Betriebe, die tiefe AHV-pflichtige



Löhne ausrichten, Arbeitnehmer mit vielen Kindern eingestellt haben und viele Teilzeitangestellte mit Erstan-spruch auf Familienzulagen beschäftigen. Zu den «guten» Risiken gehören angeschlossene Betriebe, die hohe AHV-pflichtige Löhne ausrichten, Angestellte mit wenigen Kinder haben und bei denen hauptsächlich Vollzeit-angestellte den Erstan-spruch auf Familienzulagen haben.

Um diese Unterschiede auszugleichen, haben die Kantone gemäss Art. 17 Abs. 2 lit. k FamZG die Möglichkeit einen Lastenausgleich einzuführen. Das allfällige Lastenausgleichsverfahren wird dabei von einer Durchfüh-rungsstelle abgewickelt, die vom Kanton zu bestimmen ist. Sie berechnet die Ansprüche jeder einzelnen FAK und nimmt die Ausgleichszahlungen vor. In der Regel liegt die Zuständigkeit zur Durchführung des Lastenaus-gleichs bei der kantonalen FAK. Es gibt aber Kantone, in denen diese Stelle bei der kantonalen Verwaltung angesiedelt ist.

2. Arten von Lastenausgleich

Der Lastenausgleich hat im Sozialversicherungsrecht einen hohen Stellenwert. Eine Analyse der einzelnen So-zialversicherungssysteme zeigt, dass durchaus unterschiedliche Systeme eingeführt wurden. So besteht etwa in der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) und in der Invalidenversicherung (IV) ein gesamtschwei-zerischer, vollständiger Lastenausgleich mit einheitlichen Beitragssätzen. Anders ist die Ausgangslage in der obligatorischen Unfallversicherung. Hier wird eine Nettoprämie festgesetzt, welche dem jeweiligen Risiko (Un-fallgefahr und Stand der Unfallverhütung) entspricht.

Bei den FAK liegt die Entscheidung über einen Lastenausgleich bei den Kantonen. Es steht ihnen offen, ob sie einen einführen und wie sie diesen ausgestalten. Zudem können sie entscheiden, ob sie ein Lastenausgleichs-modell nur für Arbeitnehmende, nur für Selbständigerwerbende, für beide separat oder für beide gemeinsam wollen. Grundsätzlich lassen sich aber zwei Typen unterscheiden: der vollständige und der teilweise Lasten-ausgleich.

2.1 Vollständiger Lastenausgleich

Bei einem vollständigen Lastenausgleich werden die unterschiedlichen Beitragssätze aller im Kanton tätigen FAK ausgeglichen. Dies kann anhand zweier verschiedener Systeme erreicht werden; einerseits, wenn die kantonale Gesetzgebung die Anwendung eines einheitlichen Beitragssatzes für die Finanzierung der Familien-zulagen vorschreibt und andererseits durch den Ausgleich eines Risikosatzes.

Im ersten Fall erheben die FAK Beiträge, leiten diese an eine vom Kanton bezeichnete Stelle weiter und erhal-ten anschliessend von dieser die zur Auszahlung der Leistungen benötigten Mittel. In Bezug auf die Verwal-tungskosten bestehen zwei Möglichkeiten. Für deren Deckung legen die FAK selber einen Beitragssatz fest oder die Kantone schreiben einen einheitlichen Beitragssatz vor, in dem auch diese Kosten enthalten sind. Im zweiten Fall wird die Differenz zwischen den individuell festgelegten Beitragssätzen der FAK und dem im je-weiligen Kanton durchschnittlich erforderlichen Satz zur Finanzierung aller ausgerichteten Familienzulagen ausgeglichen. In der Regel wird beim vollständigen Lastenausgleich die Höhe der Ausgleichszahlungen dadurch ermittelt, dass die ausgerichteten Zulagen und die AHV-pflichtige Lohnsumme ins Verhältnis gesetzt

werden. Dabei werden ein kantonaler Risikosatz sowie ein individueller Risikosatz für die einzelne FAK ermittelt. Gestützt darauf wird festgelegt, wie viel die einzelnen FAK an Ausgleichszahlungen erhält oder leisten muss.

2.2 Teilweiser Lastenausgleich

Beim teilweisen Lastenausgleich wird nur ein Teil des Risikosatzes der FAK ausgeglichen. Dies bedeutet, dass die Ausgleichszahlungen begrenzt sind. Der teilweise Ausgleich kann sich auf die Höhe der Ausgleichsabgabe beziehen, d. h. die maximale Höhe der Ausgleichszahlung wird so begrenzt, dass nur ein Teil der massgebenden AHV-pflichtigen Lohnsumme der jeweiligen FAK in der Berechnung berücksichtigt wird. Weiter könnte auch nur ein bestimmter überschüssender Betrag der Familienzulagen einbezogen werden. Die Betragsgrenze muss dabei so festgesetzt werden, dass ein direkter Bezug zu den Bestimmungsfaktoren des Lastenausgleichs besteht. So könnten beispielsweise nur diejenigen Zulagen einbezogen werden, welche einen bestimmten Anteil der massgebenden AHV-pflichtigen Lohnsumme übersteigen. Eine dritte Variante ist, dass der Lastenausgleich auf bestimmte, objektiv gewählte Gruppen beschränkt wird. Diese Variante bezieht sich darauf, dass ein Lastenausgleich gesondert für die Familienzulagen von Nichterwerbstätigen oder das System des Lastenausgleichs nur für die Familienzulagen von Selbständigerwerbenden oder Arbeitnehmenden eingeführt wird. Eine letzte Variante ist, dass die Auszahlung des allfälligen Lastenausgleichsbeitrags an eine bestimmte Maximalgrenze des Vermögens der betreffenden FAK geknüpft wird. Die Auszahlung des Ausgleichsbeitrags unterbleibt, wenn das Vermögen einer FAK den Beitrag der jährlichen Zulagenzahlungen überschreitet.

3. Vor- und Nachteile eines Lastenausgleichs

Die Einführung eines Lastenausgleichs wird sehr kontrovers diskutiert. Es gibt sowohl verschiedene Gründe für als auch gegen einen innerkantonalen Ausgleich unter FAK. In der Literatur wie auch in der Vernehmlassung zur Änderung des FamZG oder in den kantonalen Gesetzgebungsprozessen werden in etwa die gleichen Argumente ins Feld geführt.

Für einen Lastenausgleich spreche, dass das Risiko der familienbedingten Mehrkosten mit demjenigen des Alters zu vergleichen sei, da die Häufigkeit des Risikos stabil und kaum beeinflussbar ist. Zwischen den FAK bestehe zudem ein verzerrter Wettbewerb, da sie die entscheidenden Faktoren – Lohnsumme und Familienzulagen – nicht beeinflussen können. Die Beitragsätze hängen somit nicht von der Effizienz der FAK ab. Jedoch könne ein Lastenausgleich das Spektrum der Beitragsätze der einzelnen FAK aber verringern. Neben dieser Harmonisierung könne auch die Ungleichbehandlung von Arbeitgebenden vermieden werden, denn Arbeitgebende in Tieflohnbranchen müssen tendenziell höhere Beiträge entrichten. Diese Argumente würden vor allem auf die kantonalen FAK zutreffen, da sie tendenziell höhere Beitragsätze haben als andere FAK. Für sie bestünde mit einem Lastenausgleich weniger die Gefahr, dass Arbeitgebende allein wegen der Höhe des Beitragssatzes die FAK wechseln. Ferner könne durch einen Lastenausgleich auch der Förderung der KMU Nachachtung verschafft werden, da dieser dazu führt, dass Kassen mit schlechten Risiken die Beitragsätze nicht unbedingt anheben müssten.

Gegen einen Lastenausgleich wird oft argumentiert, dass dadurch eine gewisse Strukturhaltung betrieben werde, da ungenügend finanzierte FAK bestehen bleiben und stabil finanzierte nicht zusätzlich gefördert werden. Jedoch kann argumentiert werden, dass die FAK wenig Einflussmöglichkeiten auf ihr Jahresergebnis haben oder der Effekt genau umgekehrt sei und FAK mit speziellen Risikovorteilen in Frage gestellt würden. Vom Gesetzgeber her ist die Einführung eines Lastenausgleichs möglich, doch sind Gegner der Ansicht, dass damit in die Finanzierungsautonomie der FAK eingegriffen werde. Im Grundsatz sei jede FAK für ihr finanzielles Gleichgewicht verantwortlich. Innerhalb einiger FAK finde zudem bereits ein schweizweiter Ausgleich statt, welcher mit der Einführung des Bundesgesetzes implementiert wurde. Ein innerkantonaler Lastenausgleich führe daher nur zu weiteren Wettbewerbsverzerrungen, weil wirtschaftlich arbeitende FAK bestraft würden. Durch einen Lastenausgleich könne es auch zur Quersubventionierung von Selbständigerwerbenden kommen, da diese nur bis zu einem bestimmten Einkommensbetrag beitragspflichtig seien. Gegenstimmen bringen weiter ein, dass ein Ausgleich nur zur Umverteilung der Mittel ohne Nutzen führe, da nicht mehr Familienzulagen ausbezahlt würden. Ein Lastenausgleich berge somit die Gefahr, dass FAK weniger Eigenverantwortung übernehmen und weniger stark auf die Einhaltung der gesetzlichen Grundlagen achten. Dadurch könnten höhere Verwaltungskosten (mangels Anreiz zu Effizienz) und höhere Kosten betreffend Leistungen (mangels Anreiz, die angemeldeten Ansprüche zu kontrollieren, Rückforderungen konsequent umzusetzen, etc.) entstehen. Der Anreiz zur klaren Prüfung der Berechtigung von Zulagen könne bei einigen wegfallen.

C. Lastenausgleich in der Schweiz

1. Übersicht der Lastenausgleichsmodelle in der Schweiz

Im schweizerischen Vergleich befindet sich Appenzell Ausserrhoden mit 32 anerkannten FAK im unteren Drittel in Bezug auf die Anzahl FAK pro Kanton. Auffällig ist, dass bevölkerungsstarke Kantone eher mehr zugelassene FAK haben, wie die nachfolgende Grafik mit Zahlen von 2022 zeigt. Der Kanton Waadt hat mit 54 am meisten zugelassene FAK, der Kanton Obwalden mit 25 am wenigsten.

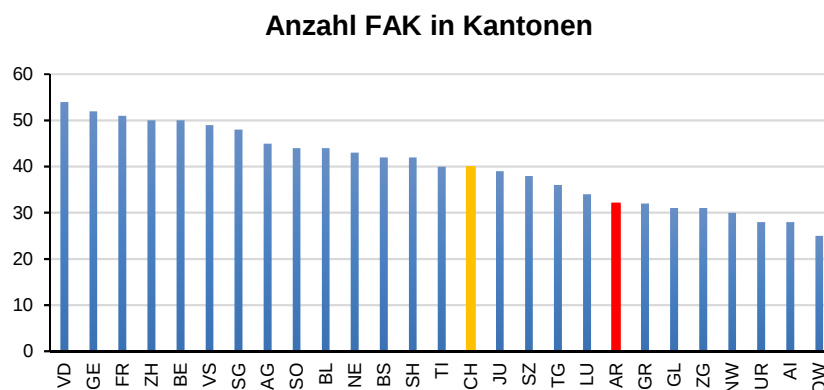
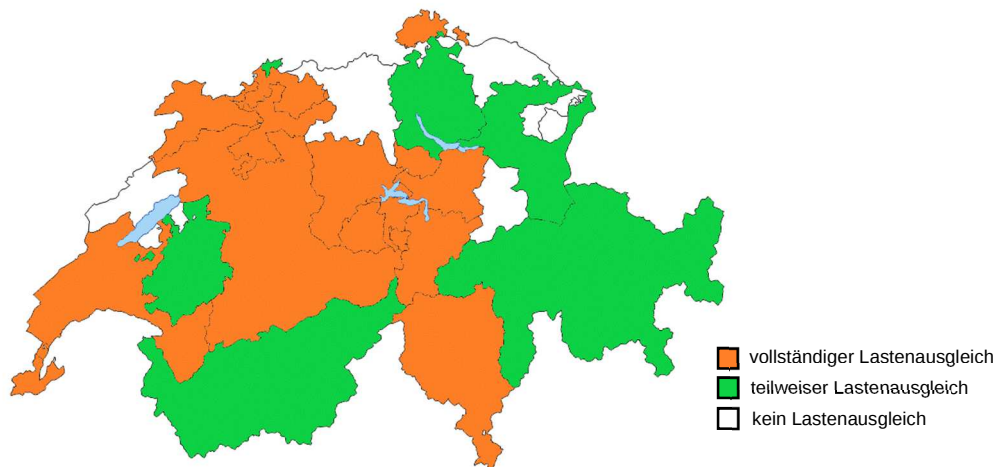


Abbildung 1: Vergleich der Anzahl kantonalen FAK (Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Daten des BSV, <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/sozialversicherungen/famz/statistik.html> [23.11.2022])



Lediglich sechs Kantone, darunter auch Appenzell Ausserrhoden kennen keinen Lastenausgleich. Von den anderen wenden sechs einen teilweisen Ausgleich an und 14 einen vollständigen. Innerhalb der Kantone, die einen Lastenausgleich gesetzlich verankert haben, werden unterschiedliche Modelle angewandt. So sehen nicht alle Kantone einen gemeinsamen Lastenausgleich für Arbeitnehmende und Selbständigerwerbende vor, sondern entweder einen separaten Ausgleich oder in wenigen Fällen auch keinen Ausgleich für Selbständigerwerbende.

Bei den Beitragssätzen der Arbeitgebenden und der Selbständigerwerbenden weisen die FAK mit 0,4 % bis 3,9 % zwischen den Kantonen eine grosse Bandbreite auf (Zahlen 2020). Bezogen auf die Beitragssätze im Jahr 2020 gehört Appenzell Ausserrhoden mit 0,8 % bis 1,97 % eher zu jenen Kantonen mit tiefen bis mittleren Ansätzen (vgl. Abschnitt D.1.). Werden die Beitragssätze der Arbeitgebenden und der Selbständigerwerbenden anhand der berechneten Summe der AHV-pflichtigen Einkommen gewichtet, variieren sie für 2020 je nach Kanton zwischen 1,11 % und 2,67 % respektive 0,54 % und 2,80 %. Der mittlere gewichtete Beitragssatz für die Schweiz liegt bei 1,68 % (Arbeitgebende) bzw. 1,64 % (Selbständigerwerbende). Von allen Kantonen hat lediglich Genf einen vollen Lastenausgleich mit einem einheitlichen Beitragssatz für alle, der jährlich vom Staatsrat festgelegt wird (BSV 2022, Statistik der Familienzulagen 2020 – Jahresbericht). Der gewichtete Beitragssatz der Arbeitgebenden bzw. der Selbständigerwerbenden ist der theoretische Satz, der sich ergäbe, wenn alle Arbeitgebenden bzw. Selbständigerwerbenden im Kanton einer einzigen FAK angeschlossen wären.

Abbildung 2: Übersicht Lastenausgleich Schweiz (Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Daten des BSV, www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/sozialversicherungen/famz/grundlagen-und-gesetze/kantonaleregelungen.html [13.10.2022])

2. Lastenausgleichsmodelle in anderen Kantonen

Nachfolgend werden die beiden in Abschnitt B.2. beschriebenen Lastenausgleichsmodelle anhand einzelner kantonaler Beispiele detaillierter beschrieben und die Unterschiede aufgezeigt. Als Beispiele werden die Modelle der Kantone Basel-Landschaft, St.Gallen, Freiburg und Zürich hinzugezogen.

Im Kanton Basel-Landschaft wird seit 2010 ein vollständiger Lastenausgleich für Arbeitnehmende und Selbständigerwerbende durchgeführt.¹ Die Berechnungen für den Ausgleich basieren dabei auf der AHV-pflichtigen Lohnsumme und den gesetzlich ausbezahlten Familienzulagen. Aus der Gesamtsumme dieser beiden Werte aller FAK wird der Lastenausgleichssatz errechnet, indem das Total der Familienzulagen durch das Total der Lohnsumme dividiert wird. Für jede FAK wird nach dem gleichen Verfahren der eigene Risikosatz errechnet. Liegt der Risikosatz einer FAK unterhalb des Lastenausgleichssatzes, zahlt die FAK einen Beitrag, der sich aus der Differenz ergibt, in den Lastenausgleich ein. Wenn der Risikosatz über dem Lastenausgleichssatz liegt, erhält sie den Differenzbetrag. Ein ähnliches Verfahren wie Basel-Landschaft wenden die Kantone Luzern, Obwalden, Uri und Schaffhausen an, weshalb hier nur ein Modell des vollständigen Lastenausgleichs beschrieben wird. In Uri und Schaffhausen wird im Vergleich zu Basel-Landschaft nur ein Lastenausgleich für Arbeitnehmende durchgeführt. In Schaffhausen ist zudem speziell, dass jede FAK einen einmaligen Grundbetrag von einem halben Promille der beitragspflichtigen Lohnsumme an den Lastenausgleichsfonds einzahlt. Dieser Beitrag dient einerseits als Grundkapital des Fonds, um die Kosten der Durchführungsstelle zu decken, und andererseits als Sicherheitsleistung für eventuelle Verbindlichkeiten einer FAK gegenüber dem Fonds.

Der Kanton St.Gallen hat 2008 ein Modell eines teilweisen Lastenausgleichs gewählt.² Für Arbeitnehmende und Selbständigerwerbende wird dabei ein separater Lastenausgleich durchgeführt, unter anderem weil für Arbeitnehmende und Selbständigerwerbende unterschiedliche Beitragssätze gelten können. FAK, die eine Mehrbelastung aus den Zulagenzahlungen für Arbeitnehmende oder Selbständigerwerbende aufweisen, erhalten einen jährlichen Ausgleichsbetrag. Als Mehrbelastung gelten jene Aufwendungen, die 10 % über der Durchschnittsbelastung aller FAK im Kanton liegt. Dieser Schwellenwert von 10 % über der Durchschnittsbelastung wird Basisbelastung genannt. Die Belastung der einzelnen FAK ergibt sich, wenn die ausbezahlten Familienzulagen durch die beitragspflichtige Lohnsumme dividiert wird. Die Ausgleichszahlung wird ausgerichtet sofern das Vermögen (=Reserve) der FAK nicht über dem Betrag der jährlichen Zulagenzahlungen liegt. Der Ausgleichsbeitrag entspricht dabei maximal der Mehrbelastung. Ferner entrichtet jede FAK eine jährliche Abgabe zum Ausgleich der Lasten. Diese Ausgleichsabgabe darf höchstens 0,3 % der beitragspflichtigen Lohnsumme betragen und wird auf die Zahlen des Vorjahrs gestützt.

Das Lastenausgleichsmodell im Kanton Freiburg ist aus dem Jahr 2009 und gleicht jenem des Kantons St.Gallen.³ Im Gegensatz zu St.Gallen führt Freiburg aber einen gemeinsamen Lastenausgleich für Arbeitnehmende und Selbständigerwerbende durch. Zudem gilt die Bestimmung, dass innerhalb einer FAK der gleiche Beitragssatz für Arbeitnehmende und Selbständigerwerbende erhoben werden muss. Ob eine defizitäre FAK Anspruch auf Ausgleichszahlungen hat, hängt im Kanton Freiburg vom Beitragssatz und den Reserven ab. Für die Berechnung der Höhe des Lastenausgleichs spielen im Kanton Freiburg somit die Verwaltungskosten, welche 1,5 Promille der Lohnsumme entsprechen, ebenfalls eine Rolle.

Im Kanton Zürich wird seit 2021 ein teilweiser Lastenausgleich nur für Arbeitnehmende durchgeführt.⁴ Die Berechnungen ergeben sich aus dem Verhältnis zwischen den gesetzlich ausgerichteten Familienzulagen und der AHV-pflichtigen Lohnsumme der Arbeitnehmenden. Daraus wird, wie im Kanton Basel-Landschaft, einer-

¹ Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Familienzulagen (SGS 838); Verordnung zum Einführungsgesetz vom 7. Mai 2009 zum Bundesgesetz über die Familienzulagen (SGS 838.11)

² Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Familienzulagen (sGS 371.1); Verordnung zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Familienzulagen (sGS 371.11)

³ Gesetz über die Familienzulagen (SGF 836.1); Ausführungsreglement zum Gesetz vom 26. September 1990 über die Familienzulagen (SGF 836.11)

⁴ Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Familienzulagen (LS 836.1); Verordnung zum EG FamZG (LS 836.11)



seits der durchschnittliche Risikosatz über sämtliche im Kanton tätigen FAK errechnet und andererseits ein Risikosatz für jede einzelne FAK. Der um 5 % erhöhte durchschnittliche Risikosatz bildet den oberen massgebenden Satz. Der um 5 % verringerte durchschnittliche Risikosatz bildet den unteren massgebenden Satz. Unterschreitet der Risikosatz einer FAK die untere Grenze, entrichtet sie eine Ausgleichsabgabe. Die Ausgleichsabgabe entspricht dabei der Differenz zwischen dem unteren massgebenden Risikosatz und dem Risikosatz der FAK, bezogen auf die Summe des AHV-pflichtigen Einkommens der Arbeitnehmenden. Überschreitet der Risikosatz einer FAK die obere Grenze, erhält sie einen Ausgleichsbeitrag. Der Ausgleichsbeitrag entspricht der Differenz zwischen dem Risikosatz der FAK und dem oberen massgebenden Risikosatz, bezogen auf die Summe des AHV-pflichtigen Einkommens der Arbeitnehmenden.

D. Lastenausgleich in Appenzell Ausserrhoden

1. Gegenwärtige Situation in Appenzell Ausserrhoden

Um einen Überblick der Struktur der in Appenzell Ausserrhoden tätigen FAK zu erhalten, wurde eine Umfrage durchgeführt und neben deren Haltung zu einem Lastenausgleich die folgenden Kennzahlen für die Jahre 2020 und 2021 erhoben:

- Anzahl angeschlossene Arbeitgeber
- Beitragssatz für Arbeitgebende und Selbständigerwerbende (in Prozent)
- beitragspflichtige Lohnsumme für Arbeitgebende und Selbständigerwerbende (in Franken)
- Beiträge für Familienzulagen: Arbeitgeberbeiträge und Beiträge von Selbständigerwerbenden (in Franken)
- Total ausgerichtete Familienzulagen für Arbeitgebende und Selbständigerwerbende (in Franken)

Von den 32 FAK in Appenzell Ausserrhoden haben zwei erst für das Jahr 2022 einen Antrag auf Anerkennung gestellt. Fünf der anerkannten FAK weisen für die beiden Erhebungsjahre 2020 und 2021 keine Bewegungen aus, weshalb diese in der Berechnung der möglichen Modelle nicht berücksichtigt sind. Eine FAK hat keine Rückmeldung zur Umfrage gegeben. Die Modellrechnungen basieren daher auf den Daten von 26 FAK.

Die erwähnte Umfrage hat gezeigt, dass die Grösse der FAK sehr unterschiedlich ist. Die Leistungen (Familienzulagen) variieren von rund Fr. 5'500 bis zu rund 17,8 Millionen Franken für das Jahr 2021 und von Fr. 2'700 bis zu 17,2 Millionen Franken für das Jahr 2020. Die Beitragssätze weisen ebenfalls eine grosse Bandbreite auf: Der tiefste Beitragssatz für Arbeitgebende oder Selbständigerwerbende betrug im Jahr 2021 0,7 % (2020: 0,8 %), der höchste Satz 1,86 % (2020: 1,97 %). Der mittlere Beitragssatz lag 2021 für die Arbeitgebenden bei 1,44 % (2020: 1,51 %). Für die Selbständigerwerbenden lag er bei 1,55 % (2020: 1,6 %).

Übersicht Leistungen der FAK (2021)

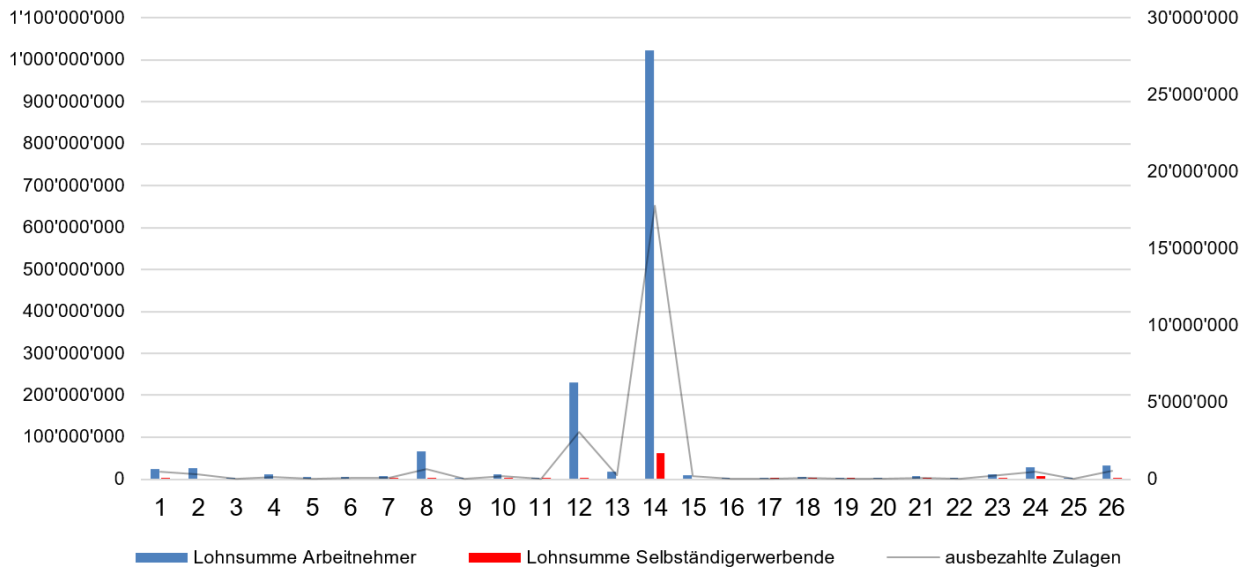


Abbildung 3: Übersicht der Leistungen der kantonal anerkannten FAK im Jahr 2021 (linke Achse = Lohnsumme in Franken; rechte Achse = Zulagen in Franken; horizontale Achse = FAK von Appenzell Ausserrhoden [Quelle: eigene Darstellung])

2. Mögliche Modelle für Appenzell Ausserrhoden

Bei der Ausgestaltung eines allfälligen Lastenausgleichs zwischen den in Appenzell Ausserrhoden tätigen FAK sind verschiedene Modelle denkbar, sowohl bei einem vollständigen wie auch bei einem teilweisen Ausgleich. Daher stellen sich vorab zwei grundsätzliche Fragen:

- Soll ein vollständiger oder ein teilweiser Lastenausgleich eingeführt werden?
- Wie einfach respektive komplex soll der Lastenausgleich ausgestaltet werden?

Zur ersten Frage gilt es zu ergänzen, dass ein vollständiger Lastenausgleich ein stärkerer ordnungspolitischer Eingriff darstellt als ein teilweiser. Zudem erreicht ein teilweiser Lastenausgleich womöglich eine höhere Akzeptanz unter den FAK.

Für die zweite Frage muss entschieden werden, welche Indikatoren für die Ausgestaltung beigezogen werden sollen. Bei einem einfachen Modell werden nicht alle Einzelheiten berücksichtigt, so fließen in die Berechnungen beispielsweise nur die AHV-pflichtige Lohnsumme und die Familienzulagen ein. Bei einem komplexeren Modell werden hingegen mehrere Faktoren berücksichtigt, wie z. B. die Reserven, die Höhe der Beitragssätze oder gibt es einen separaten Ausgleich für Arbeitnehmende und Selbständigerwerbende.



In den folgenden beiden Unterabschnitten werden nun die Auswirkungen der jeweiligen Modelle für die FAK in Appenzell Ausserrhoden beschrieben. Dabei werden pro Modell jeweils drei verschiedene Varianten als Beispiele dargestellt:

- ein gemeinsamer Lastenausgleich für Arbeitnehmende und Selbständigerwerbende
- ein separater Lastenausgleich für Arbeitnehmende
- ein separater Lastenausgleich für Selbständigerwerbende

In jeder der drei Varianten wird zuerst ein Risikosatz über alle FAK des Kantons errechnet, danach ein entsprechender Risikosatz für jede einzelne. Der Risikosatz berechnet sich aus dem Verhältnis der Zulagen zur beitragspflichtigen Lohnsumme und kann somit von der FAK nicht beeinflusst werden. Anhand dieser beiden Werte und der beitragspflichtigen Lohnsumme wird dann modellspezifisch die Höhe des Ausgleichsbeitrags oder der Ausgleichszahlung ermittelt. Zu beachten ist, dass der Risikosatz nicht dem Beitragssatz entspricht. Die nachfolgende Tabelle zeigt einen Überblick der Risikosätze aller FAK für die drei genannten Varianten. Ist der Wert in der letzten Spalte 0,00 %, so haben diese FAK keine Selbständigerwerbenden angeschlossen.

Für die Berechnung der Modelle werden die Daten für das Jahr 2021 hinzugezogen, da dies die aktuellsten verfügbaren Zahlen sind. Da es sich um anonymisierte Daten handelt, sind die einzelnen Kassen in den folgenden Ausführungen anhand von Nummern (1–26) gekennzeichnet.

		Risikosatz		
		gemeinsamer Ausgleich	Ausgleich Arbeitnehmer	Ausgleich Selbständige
Familienausgleichskasse	1	2,00 %	2,00 %	1,98 %
	2	1,18 %	1,18 %	0,00 %
	3	0,59 %	0,59 %	0,00 %
	4	1,16 %	1,16 %	0,00 %
	5	0,70 %	0,70 %	0,00 %
	6	1,65 %	1,65 %	0,00 %
	7	1,36 %	1,34 %	1,86 %
	8	1,01 %	1,01 %	0,00 %
	9	2,57 %	2,57 %	0,00 %
	10	1,43 %	1,50 %	0,00 %
	11	1,42 %	1,44 %	1,32 %
	12	1,33 %	1,33 %	0,52 %
	13	1,35 %	1,35 %	0,00 %
	14	1,64 %	1,61 %	2,14 %
	15	1,72 %	1,72 %	0,00 %
	16	0,77 %	0,77 %	0,00 %
	17	1,65 %	1,68 %	0,00 %
	18	1,69 %	1,74 %	1,12 %
	19	1,29 %	1,27 %	1,33 %
	20	3,49 %	3,49 %	0,00 %
	21	1,43 %	1,43 %	0,00 %
	22	1,06 %	1,06 %	0,00 %
	23	1,81 %	1,85 %	0,73 %
	24	1,33 %	1,50 %	0,62 %
	25	0,43 %	0,43 %	0,00 %
	26	1,48 %	1,45 %	1,96 %

Tabelle 1: Übersicht Risikosätze der FAK (Quelle: eigene Berechnungen; auf 2 Nachkommastellen gerundet)

2.1. Auswirkungen eines vollständigen Lastenausgleichs

Für die Modellrechnung eines vollständigen Lastenausgleichs unter den FAK in Appenzell Ausserrhoden wird das Modell des Kantons Basel-Landschaft angewandt. Einerseits weil die Lastenausgleiche der Kantone Luzern, Obwalden, Uri und Schaffhausen, welche über ähnliche Dimensionen verfügen wie Appenzell Ausserrhoden, diesem Modell und den Ergebnissen entsprechen. Andererseits haben die Sozialversicherungen Appenzell Ausserrhoden (SOVAR) im Jahr 2020 eine Modellrechnung auf Grundlage des Verfahrens von Basel-Landschaft erstellt, sodass hier auf bestehendes Wissen zurückgegriffen werden konnte. Dieses Modell bietet zudem einen relativ einfachen Lastenausgleich für den Vollzug.

Gemeinsamer Lastenausgleich

Führt man gestützt auf die Daten der 26 FAK in Appenzell Ausserrhoden eine Modellrechnung für einen gemeinsamen Lastenausgleich für Arbeitnehmende und Selbständigerwerbende durch, ergibt sich folgendes Bild.

Bei einer gesamten Lohnsumme von 1,612 Milliarden Franken wurden 24,892 Millionen Franken an Familienzulagen entrichtet. Dies ergibt im Verhältnis über alle FAK einen Lastenausgleichssatz von 1,545 % (=Risiko-satz). Wendet man diesen Ausgleichssatz auf die einzelnen FAK an, zeigt sich, dass rund zehn Kassen einen Ausgleichsbetrag erhalten würden. Mit Abstand die höchste Ausgleichszahlung würde die FAK Nr. 14 erhalten (~1,08 Millionen Franken), die zweithöchste Ausgleichszahlung die FAK Nr. 1 (~115'000 Fr.). Die beiden grössten «Geber»-Kassen wären für diesen Fall die FAK Nr. 8 (~350'000 Fr.) und die FAK Nr. 12 (~495'000 Fr.).

Separate Lastenausgleiche

Nimmt man für das gleiche Modell einen separaten Lastenausgleich für Arbeitnehmende und Selbständigerwerbende vor, ergibt sich für die Arbeitnehmenden das gleiche Ergebnis wie beim gemeinsamen, jedoch mit tieferen Ausgleichszahlungen und -beiträgen. Die FAK Nr. 1 (~115'000 Fr.) und Nr. 14 (~910'000 Fr.) wären die grössten «Nehmer» und die FAK Nr. 8 (~335'000 Fr.) und Nr. 12 (~450'000 Fr.) die grössten «Geber». Für den separaten Lastenausgleich der Selbständigerwerbenden sähe die Ausgangslage anders aus, da nur bei

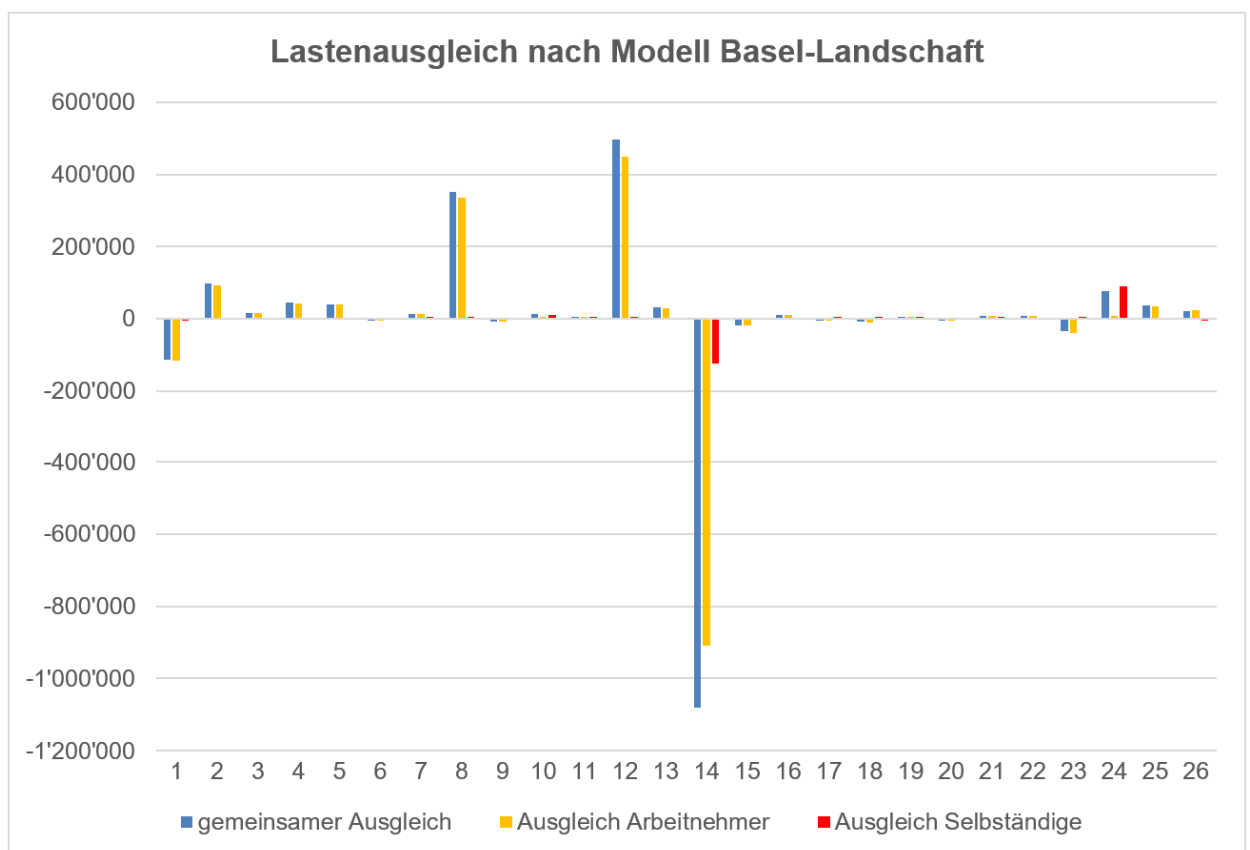


Abbildung 4: Ausgleichsbeiträge und -zahlungen gemäss dem Modell des Kantons Basel-Landschaft (Quelle: eigene Berechnungen für die drei beschriebenen Varianten)

horizontale Achse = 26 FAK in Appenzell Ausserrhoden

vertikale Achse = Höhe der Ausgleichsbeiträge (-) und der Ausgleichszahlungen (+)

keine Ausprägung = sehr tiefer Wert oder gleich Null



14 FAK Selbständigerwerbende angeschlossen sind. Aus diesem Grund ist der Lastenausgleichssatz um einiges höher, sodass nur drei Kassen von Ausgleichszahlungen profitieren würden. Weiterhin die grösste «Nehmer»-Kasse wäre die FAK Nr. 14 (~125'000 Fr.); die grösste «Geber»-Kasse aber FAK Nr. 24 (~90'000 Fr.).

2.2. Auswirkungen eines teilweisen Lastenausgleichs

Wird ein teilweiser Lastenausgleich unter den FAK in Appenzell Ausserrhoden angestrebt, so sind verschiedene Modelle möglich. Für den vorliegenden Bericht werden die Modelle der Kantone St.Gallen und Zürich weiterverfolgt. Es handelt sich dabei um zwei in der Komplexität sehr unterschiedliche Modelle. Das Modell des Kantons Freiburg ist einerseits komplexer als die vorher genannten und andererseits müssen die einzelnen FAK den gleichen Beitragssatz für Arbeitgebende und Selbständigerwerbende haben. Ferner sollen die Verwaltungskosten nicht Teil eines möglichen Lastenausgleichs sein, weshalb das Modell Freiburg nicht weiterverfolgt wird.

Beim Verfahren des Kantons St.Gallen erhalten nur jene FAK einen Ausgleichsbeitrag, deren Belastung 10 % über der durchschnittlichen Belastung aller FAK liegt (=Basisbelastung). Die durchschnittliche Belastung wird dabei aus dem Verhältnis der total ausbezahlten Familienzulagen und der total beitragspflichten Einkommenssumme bestimmt. Sie entspricht dem in Abschnitt D.2. erwähnten Risikosatz.

Separate Lastenausgleiche

Für den separaten Lastenausgleich der Arbeitnehmenden entspricht die Durchschnittsbelastung 1,526 % (=Risikosatz), erhöht man diese um 10 % ergibt sich eine Basisbelastung von 1,678 %. Aufgrund dieses Wertes wäre nur sechs FAK anspruchsberechtigt, die restlichen müssten eine Abgabe leisten. In dieser Modellberechnung zeigt sich ein anderes Bild als beim vollständigen Lastenausgleich. Die grösste «Nehmer»-Kasse wäre FAK Nr. 1 (~76'000 Fr.), die grösste «Geber»-Kasse FAK Nr. 14 (~78'000 Fr.). Grund dafür ist, dass bei dieser Variante die Belastung der FAK Nr. 14 unterhalb der Basisbelastung liegt, welche ausschlaggebend für die Ausgleichszahlung ist. Bei einem separaten Lastenausgleich unter den Selbständigerwerbenden zeigt sich wieder das gleiche Bild wie bei den Modellrechnungen eines vollständigen Lastenausgleichs. Die Durchschnittsbelastung wäre in diesem Fall 1,936 %, die Basisbelastung 2,13 %. Da nicht bei allen FAK Selbständigerwerbende angeschlossen sind, wären nur wenige davon betroffen. Die grösste «Nehmer»-Kasse wäre wiederum die FAK Nr. 14 (~1'200 Fr.), die grössten «Geber»-Kasse FAK Nr. 24 (~630 Fr.) und Nr. 26 (~200 Fr.).

Gemeinsamer Lastenausgleich

Führt man einen gemeinsamen Lastenausgleich auf Grundlage des St.Galler Modells durch, ergibt sich ein ähnliches Bild wie bei der separaten Modellrechnung für Arbeitnehmende. Der grösste Profiteur wäre die FAK Nr. 1 (~74'000 Fr.), die grösste «Geber»-Kasse FAK Nr. 14 (~70'000 Fr.), da ihre Mehrbelastung zwar höher als der Durchschnitt ist, aber tiefer als der Schwellenwert der Basisbelastung. Im St.Galler System wird gemäss den gesetzlichen Vorgaben der Ausgleichsbeitrag nur ausgerichtet, wenn das Vermögen der FAK nicht über dem Betrag der jährlichen Zulagenzahlungen liegt. Weiter ist der Ausgleichsbeitrag so begrenzt, dass er nicht höher als die errechnete Mehrbelastung ist.

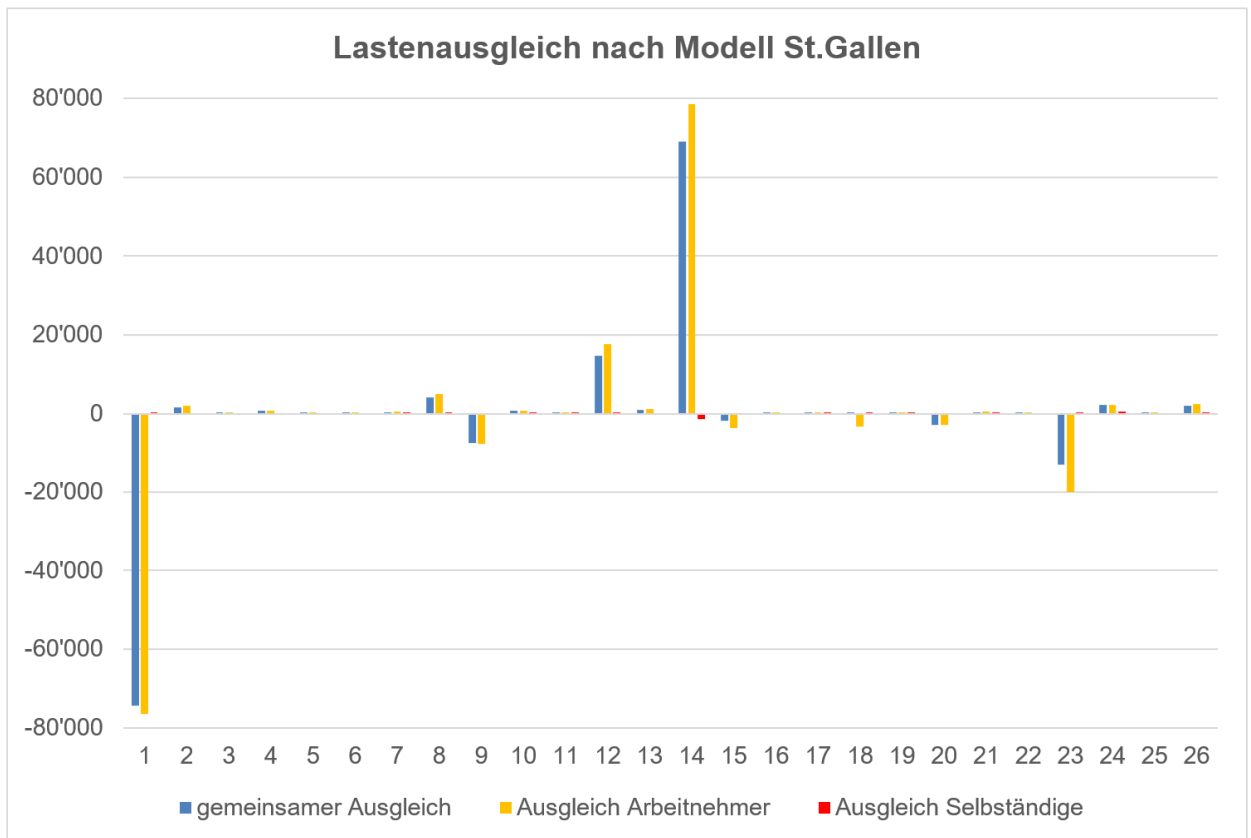


Abbildung 5: Ausgleichsbeiträge und -zahlungen gemäss dem Modell des Kantons St.Gallen
(Quelle: eigene Berechnungen für die drei beschriebenen Varianten)

horizontale Achse = 26 FAK in Appenzell Ausserrhoden

vertikale Achse = Höhe der Ausgleichsbeiträge (-) und der Ausgleichszahlungen (+)

keine Ausprägung = sehr tiefer Wert oder gleich Null

Im Verfahren des Kantons Zürich erhalten nur FAK einen Beitrag, bei welchen der Risikosatz ausserhalb des Risikobands liegt (Risikoband = durchschnittlicher Risikosatz +/- 5 %). Speziell an diesem System ist: Wenn die Summe aller Ausgleichsabgaben die Summe aller Ausgleichsbeiträge übersteigt, werden die Ausgleichsabgaben im Verhältnis der Summe aller Ausgleichsbeiträge zur Summe aller Ausgleichsabgaben gekürzt. Das selbe gilt in umgekehrtem Sinn für die Ausgleichsbeiträge. Das Zürcher Modell sieht zudem nur einen Lastenausgleich für Arbeitnehmende vor.

Separate Lastenausgleiche

Wendet man dieses Modell auf Appenzell Ausserrhoden an, so ergibt sich für die Arbeitnehmenden ein durchschnittlicher Risikosatz von 1,526 %; das Risikoband ist dabei zwischen 1,449 % und 1,602 %. Von allen FAK liegen lediglich drei innerhalb dieser Bandbreite, bei allen anderen liegt der Risikosatz entweder über- oder unterhalb. Da die Summe aller Ausgleichsabgaben die Summe aller Ausgleichsbeiträge übersteigen würde, würden in Anlehnung an die gesetzlichen Bestimmungen des Kantons Zürich, die Ausgleichsbeiträge der Ausserrhoder «Nehmer»-Kassen um den Faktor 0,369 gekürzt werden. Daraus ergibt sich, dass die FAK Nr. 14 (~130'000 Fr.) und die FAK Nr. 1 (~96'000 Fr.) die grössten Ausgleichsbeiträge erhalten würde; die grössten Ausgleichsabgaben müssten die FAK Nr. 8 (~105'000 Fr.) und die FAK Nr. 12 (~100'000 Fr.) leisten. Wird das selbe Modell nur auf Selbständigerwerbende angewandt, zeigt sich, dass von den zehn betroffenen FAK Nr. 14

die einzige «Nehmer»-Kasse wäre (66'000). Die grösste «Geber»-Kasse wäre FAK Nr. 24 (~54'000 Fr.). Lediglich drei FAK würden sich innerhalb des Risikobands befinden. Die Ausgleichsabgaben würden auch bei dieser Variante um einen bestimmten Faktor gekürzt, da sie die Ausgleichsbeiträge übersteigen.

Gemeinsamer Lastenausgleich

Bei einem gemeinsamen Lastenausgleich für Arbeitnehmende und Selbständigerwerbende nach dem Zürcher Modell liegt das Risikoband zwischen 1,467 % und 1,622 %. Die grössten «Nehmer» wären dabei die FAK Nr. 14 (~243'000 Fr.) und die FAK Nr. 1 (~95'000 Fr.), die grössten «Geber»-Kassen FAK Nr. 8 (~127'000 Fr.) und FAK Nr. 12 (~135'000 Fr.). Bei dieser Variante liegt nur eine Kasse innerhalb des Risikobands, sodass sie weder einen Ausgleichsbeitrag erhält noch eine Ausgleichszahlung leisten müsste.

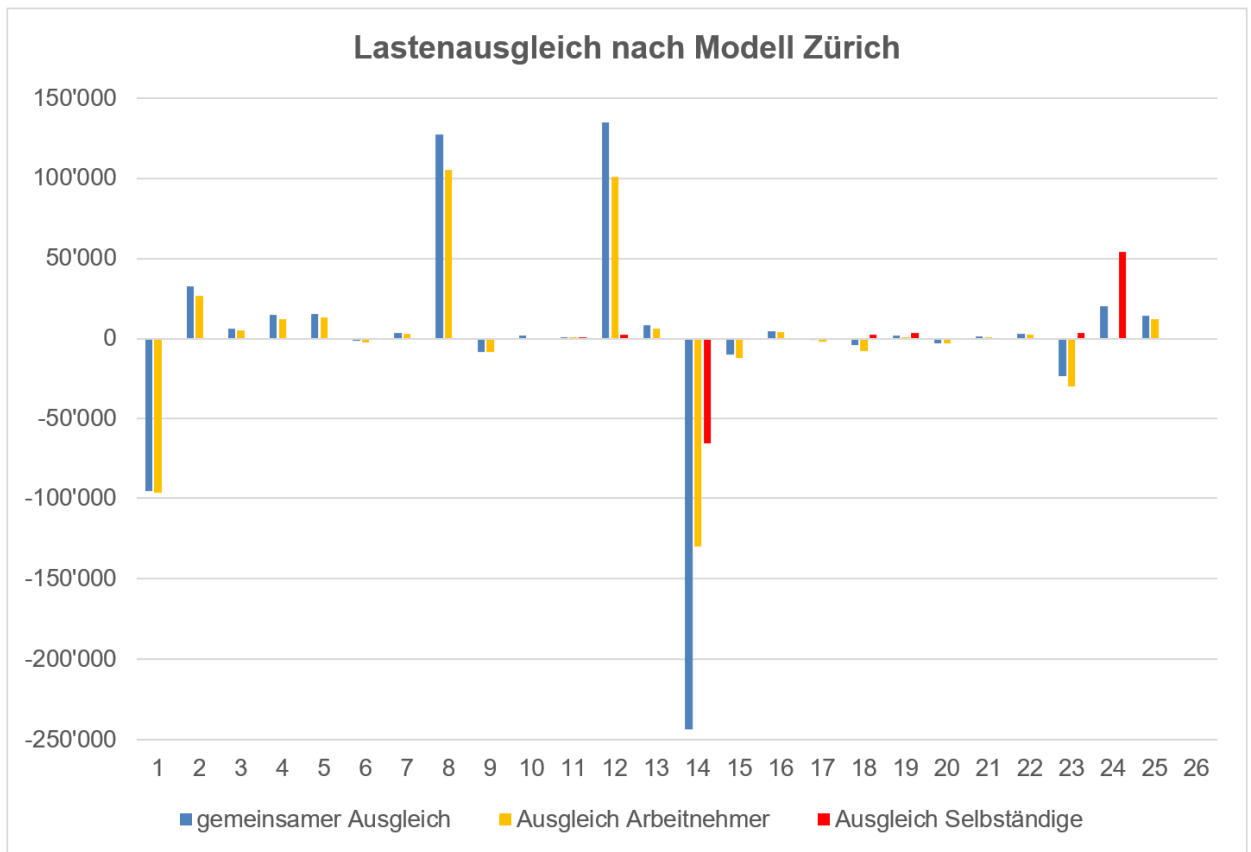


Abbildung 6: Ausgleichsbeiträge und -zahlungen gemäss dem Modell des Kantons Zürich
(Quelle: eigene Darstellung für die drei beschriebenen Varianten)

horizontale Achse = 26 FAK in Appenzell Ausserrhoden

vertikale Achse = Höhe der Ausgleichsbeiträge (-) und der Ausgleichszahlungen (+)

keine Ausprägung = sehr tiefer Wert oder gleich Null

3. Haltung der FAK zu einem Lastenausgleich

Im Rahmen der Totalrevision des EG zum FamZG wurden die in Appenzell Ausserrhoden tätigen FAK zum Thema Lastenausgleich befragt. Damals lehnte ein grosser Teil der FAK einen kantonalen Lastenausgleich ab. Um für den vorliegenden Bericht ein aktuelles Stimmungsbild zu erhalten, wurde wiederum eine Umfrage unter den FAK durchgeführt. Dabei wurden neben den aktuellen Zahlen für die Jahre 2020 und 2021, welche teilweise für die Modellrechnungen verwendet wurden, auch die Haltungen zu einem möglichen kantonalen Lastenausgleich erhoben. Einerseits wurde gefragt, ob die FAK einem Lastenausgleich generell zustimmen würden, andererseits, ob sie sich für einen teilweisen oder einen vollständigen Lastenausgleich aussprechen würden.

Von den 32 in Appenzell Ausserrhoden anerkannten FAK haben 31 den Fragebogen ausgefüllt retourniert. Davon haben sich zwei nicht zum Thema Lastenausgleich geäussert und eine sich explizit der Stimme enthalten. Eine FAK hat sich dahingehend geäussert, dass die Einführung eines Lastenausgleichs mit grosser Wahrscheinlichkeit politisch notwendig sei und sie in diesem Fall einem teilweisen Ausgleich zustimmen würde. Die nachfolgenden Ausführungen zur Haltung betreffend Lastenausgleich basieren daher auf den Rückmeldungen von 28 FAK und werden unkommentiert wiedergegeben.

Grundsätzlich befürworten neun FAK einen innerkantonalen Lastenausgleich, 18 lehnen diesen konkret ab und eine war der Ansicht, dass ein Ausgleich politisch notwendig sei. In Bezug auf die Frage, ob sich die FAK eher für einen vollständigen oder einen teilweisen Lastenausgleich aussprechen würden, zeigt sich ein klares Bild. 20 FAK würden einen teilweisen Ausgleich präferieren und nur sechs einen vollständigen. Einer FAK zeigt eine indifferente Haltung. Eine, die sich gegen den Lastenausgleich aussprach, äusserte sich nicht zu dieser Frage.

Gewisse FAK äusserten sich noch etwas differenzierter. Da sich die Mehrheit eher für einen teilweisen Ausgleich aussprechen würde, geht auch deren Argumentation in diese Richtung. So sind die FAK der Ansicht, dass mit einem Teilausgleich der Anreiz zu kostenbewusstem Handeln bestehen bleibe. Bei einem vollständigen Ausgleich würde der Anreiz, die Berechtigung von Zulagen zu prüfen, um kostengünstiger zu sein, wegfallen. Einige sind der Ansicht, dass es durch einen Lastenausgleich eine Wettbewerbsverzerrung gebe, da zum einen die Verwaltung und die Produktion oftmals nicht im gleichen Kanton angesiedelt sei und bei der Produktionsstätte die höheren Zulagenzahlungen anfallen und zum anderen verschiedene FAK einen gesamtschweizerischen Ausgleich innerhalb ihrer Struktur durchführen. Daraus folgernd sollte, wenn ein Lastenausgleich eingeführt wird, eine Harmonisierung mit anderen Kantonen bestehen, um nicht mit verschiedenen Modellen konfrontiert zu werden. Dazu erwähnt eine FAK, dass zwar die Einführung eines Lastenausgleichs ausschliesslich zu Lasten der im Kanton domizilierten Arbeitgeber gehe, wenn dennoch Regulierungsbedarf bestünde, würde sie sich für ein Modell wie im Kanton Zürich aussprechen. Eine weitere FAK argumentiert, dass eine Querfinanzierung zwischen den Arbeitnehmenden und den Selbständigerwerbenden vermieden werden müsse, weshalb separate Lastenausgleichssysteme anzustreben seien. Eine andere gibt zu bedenken, dass es FAK gebe, welche tiefere Sätze hätten als der Durchschnitt und trotzdem «Nehmer»-Kassen seien. Dieser Umstand stelle aus ihrer Sicht ein grosser Mangel dar, sodass der Erhalt von Ausgleichszahlungen an das Verhältnis zwischen dem eigenen Satz und dem durchschnittlichen Risikosatz gebunden sein sollte.

4. Beurteilung des Regierungsrates

Für Appenzell Ausserrhoden sind grundsätzlich beide Systeme möglich, da sowohl beim vollständigen wie auch beim teilweisen Lastenausgleich in etwa die gleichen FAK auf der Seite der «Nehmer»- und der «Geber»-Kassen stehen. Einzige Ausnahme ist die FAK Nr. 14 beim Modell des Kantons St.Gallen. Diese Aussage muss aber relativiert werden, da beim St.Galler Modell die Reserven der einzelnen Kassen einen Einfluss auf die Ausgleichszahlungen haben. Dieser Faktor wurde bei der Umfrage unter den FAK nicht erhoben. Es ist daher möglich, dass die Ausgleichsabgabe der FAK Nr. 14 tiefer ausfallen könnte, da unter Umständen nicht alle «Nehmer»-Kassen eine Ausgleichzahlung erhalten.

Da sich die Argumente für und gegen einen Lastenausgleich etwa die Waage halten, kann zur Beurteilung der Systeme noch auf die Haltung der FAK zurückgegriffen werden. Obwohl eine Mehrheit gegen einen Lastenausgleich ist, wäre ein teilweiser Lastenausgleich eher akzeptiert als ein vollständiger. Die FAK sind zum Teil der Ansicht, dass mit einem vollständigen Ausgleich der Anreiz kostengünstig zu handeln wegfallen würde. Hier kann jedoch argumentiert werden, dass für den Lastenausgleich die Verwaltungskosten nicht einbezogen werden sollten, sondern nur die effektiven Zulagenzahlungen. Ein weiteres wichtiges Argument der FAK ist, dass die Kantone möglichst gleiche Modelle verwenden sollten, damit die Umsetzung vereinfacht werde. Verschiedene FAK sehen daher in der Einführung und Ausgestaltung des Lastenausgleichs eine politische Fragestellung. Der gleichen Ansicht ist auch Ueli Kieser in seinem Artikel «Strukturen von Familienausgleichskassen» in der *Aktuellen Juristischen Praxis* von 2013 (AJP 2013 1173–1190, S. 1176).

Kieser bringt in seinem Artikel einen anderen Aspekt für die Beurteilung der verschiedenen Systeme ein, und zwar die Frage nach dem Einbezug der Selbständigerwerbenden. Bei den bundesrechtlich geordneten Familienzulagen sind die Selbständigerwerbenden grundsätzlich auch einbezogen. Der Blick auf die Finanzierung zeigt aber, dass sie in diesem Punkt nur bis zu einem Einkommen in der Höhe von Fr. 126'000 beitragspflichtig sind. Weiter ist es nach ausdrücklicher bundesrechtlicher Vorgabe zulässig, für die Selbständigerwerbenden einen anderen Beitragssatz zu wählen. Daraus ableitend ergibt sich ein offensichtlicher Unterschied zwischen den Einkommen von Selbständigerwerbenden und Arbeitnehmenden. Wenn also Selbständigerwerbende mit ihren plafonierten Einkommen unterschiedslos in einen allgemeinen Lastenausgleich einbezogen werden, wirft dies Fragen zur Gleichbehandlung auf. Dieses Argument wird auch von einer FAK eingebracht, die eine Quersubventionierung zwischen den Selbständigerwerbenden und den Arbeitnehmenden vermeiden will. In der Praxis allerdings sind jene Kantone, welche die Einkommen der Selbständigerwerbenden und den Arbeitnehmenden gleichermassen einbeziehen, noch nie wegen der Bundesrechtswidrigkeit ihrer Gesetzgebung gerügt worden (Kieser, a.a.O., S. 1179).

Für eine Gesamtbeurteilung über die Einführung eines Lastenausgleichs sollte betont werden, dass ein vollständiger Lastenausgleich ordnungspolitisch klar einen stärkeren Eingriff in das System der Familienzulagen darstellt. Mit Blick auf die Rückmeldungen der FAK stösst zudem der teilweise Lastenausgleich auf grössere Akzeptanz. Daraus ableitend wären für Appenzell Ausserrhoden die Modelle des Kantons Zürich und des Kantons St.Gallen, welche beide einen teilweisen Lastenausgleich implementiert haben, weiterzuverfolgen. In einem weiteren Schritt stellt sich dann die Frage, ob für Arbeitnehmende und Selbständigerwerbende ein gemeinsamer oder ein separater Lastenausgleich eingeführt wird. Folgt man in diesem Punkt den Ausführungen von Kieser, so müsste ein separater Ausgleich stattfinden, um die Quersubventionierung zu vermeiden.

Betrachtet man jedoch für die Modelle St.Gallen und Zürich das Verhältnis der Ergebnisse der Berechnungsmodelle der Lastenausgleiche zu den Lohnsummen und Zulagenzahlungen der einzelnen FAK, so sind die Ausgleichsbeiträge und -zahlungen verschwindend gering. Vor allem beim Modell des Kantons St.Gallen machen diese im Vergleich zu den Leistungen der grössten «Nehmer»-Kasse nur einen kleinen Bruchteil aus. Im Modell des Kantons Zürich fallen sie etwas höher aus, sind aber mit den vorgegebenen Parametern für die grösste «Nehmer»-Kasse ebenfalls tief. Bei beiden Modellen könnte die Bandbreite der Mehrbelastung angepasst werden, was einen Effekt auf die Höhe der Ausgleichsbeiträge und -zahlungen hätte. Dies würde zwar den Wettbewerb und den FAK weiter einschränken, jedoch haben die FAK wie erwähnt weder Einfluss auf die Höhe der Lohnsumme ihrer angeschlossenen Arbeitgebenden noch auf die Höhe der Zulagenzahlungen. Ein Wettbewerb führt daher eher dazu, dass sich die Bandbreite der Beitragssätze vergrössert und die FAK ihre Finanzierung anpassen müssten, d. h. entweder über die Beitragssätze oder ihre Schwankungsreserven.

Ein Lastenausgleich würde FAK mit einer grossen Mehrbelastung aufgrund ihrer Struktur unter Umständen ermöglichen ein ausgeglichenes Betriebsergebnis zu erreichen ohne die Beitragssätze anzupassen oder ihre Schwankungsreserven abbauen zu müssen. Längerfristig könnte sich zudem die Bandbreite der Beitragssätze aller FAK etwas verringern, sodass Arbeitgebende einen Wechsel der FAK nicht nur aufgrund der Höhe der Beitragssätze in Betracht ziehen. Denn für gewisse FAK könnte der Abgang eines grossen Arbeitgebers entsprechende finanzielle Auswirkungen haben.

Ferner ist noch die Durchführungsstelle zu bestimmen, welche den Lastenausgleich vollzieht. In der Regel wird er von der kantonalen FAK durchgeführt. Es gibt aber auch Kantone, in denen die Zuständigkeit dafür bei der kantonalen Verwaltung liegt. Unabhängig davon, wo die Durchführungsstelle angesiedelt wird, sind die dabei entstehenden Kosten zu vergüten. Dafür kommen zwei Varianten in Frage. Einerseits kann wie im Kanton Schaffhausen ein einmaliger Grundbetrag von einem halben Promille der AHV-pflichtigen Lohnsumme von jeder FAK in einen Fonds eingezahlt werden, um die Kosten zu decken. Andererseits können die Kosten der Durchführungsstelle, wie im Kanton Basel-Landschaft, auch zu gleichen Teilen von allen im Kanton zugelassenen FAK getragen werden. Da die FAK die AHV-pflichtige Lohnsumme ihrer Arbeitnehmenden nicht beeinflussen können, wäre mit Blick auf die Solidarität unter den FAK, die Variante des Kantons Basel-Landschaft zu bevorzugen.

E. Fazit und Ausblick

Mit der Erheblicherklärung des Postulats wurde dem Kantonsrat eine Auslegeordnung zum Thema innerkantonalen Lastenausgleich unter FAK in Aussicht gestellt. Auf dieser Grundlage soll beurteilt werden, ob ein innerkantonaler Lastenausgleich in Appenzell Ausserrhoden eingeführt und ausgestaltet werden soll.

Gestützt auf die vorangehende Beurteilung, die Rückmeldungen der FAK und die verschiedenen Berechnungsmodelle wäre es naheliegend einen teilweisen Lastenausgleich für die FAK in Appenzell Ausserrhoden einzuführen. Ein solches Modell stösst zum einen auf grössere Akzeptanz unter den FAK in Appenzell Ausserrhoden und zum anderen bleibt der Anreiz, kostengünstig zu operieren. Zudem würden beim Modell Zürich nur FAK einen Ausgleichsbeitrag erhalten oder eine Ausgleichszahlung leisten deren Mehrbelastung überproportional hoch respektive tief ist.



Soll ein für den Vollzug einfaches Modell gewählt werden, um den administrativen Aufwand für die FAK und die Durchführungsstelle möglichst gering zu halten, würde ebenfalls das Modell des Kantons Zürich in Frage kommen. Da im Modell des Kantons St.Gallen auch die Reserven der einzelnen FAK in die Bestimmung der Höhe des Lastenausgleichs einfließen. Zudem wäre das Zürcher Modell eine zeitgemässe Variante, bei der sich die FAK nicht auf ein neues Modell einstellen müssten, da fast alle auch im Kanton Zürich tätig sind.

Der Regierungsrat kommt aufgrund des vorliegenden Berichts zum Schluss, dass ein Lastenausgleich unter den FAK nicht zwingend eingeführt werden muss. Aufgrund der Rückmeldungen aus der Umfrage unter den FAK und den vorliegenden Berechnungsmodellen sieht er dazu keine Dringlichkeit. Der grösste Teil der FAK ist zudem grundsätzlich gegen einen Lastenausgleich. Zieht man aufgrund der Beurteilung dennoch einen teilweisen Lastenausgleich auf Basis des Modells des Kantons Zürich in Betracht, so sind dessen finanzielle Auswirkungen im Verhältnis relativ gering. Aus Sicht des Regierungsrates ist daher im Moment auf die Einführung eines Lastenausgleichs unter den FAK zu verzichten.

F. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

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

Im Namen des Regierungsrates

Sign. Dölf Biasotto

sign. Roger Nobs

Dölf Biasotto, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilagen

Beilage 1

Postulat Patrick Kessler, Teufen, vom 21. November 2021