



An den Grossen Rat

18.5419.03

FD/P185419

Basel, 7. Juli 2021

Regierungsratsbeschluss vom 6. Juli 2021

Anzug David Jenny und Konsorten betreffend «Anpassung der Corporate Governance der Pensionskasse Basel-Stadt an diejenige anderer öffentlich-rechtlicher Anstalten des Kantons Basel-Stadt»

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 27. Juni 2019 vom Schreiben 18.5419.02 Kenntnis genommen und – entgegen dem Antrag des Regierungsrates – die nachstehende Motion David Jenny und Konsorten dem Regierungsrat als Anzug zum Bericht überwiesen:

In den letzten Jahren wurde der Einsitz von Mitgliedern des Grossen Rates in den obersten Leitungsgremien von dem Kanton zugeordneten öffentlich-rechtlichen Anstalten gesetzlich verboten. Der Gesetzgeber liess sich dabei von der Einsicht leiten, die gleichzeitige Mitgliedschaft in einem solchen Gremium und im Grossen Rat könne zu Interessen- und Rollenkonflikten führen. Ausgenommen bei dieser Einführung der Nichtwählbarkeit von Mitgliedern des Grossen Rates wurde die Pensionskasse Basel-Stadt ("PKBS"). Diese ist eine überaus wichtige selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt. § 10 des Pensionskassengesetzes regelt das passive Wahlrecht nicht näher. Gemäss dem Reglement über die Wahl der Arbeitnehmer-Vertreterinnen und -Vertreter des Verwaltungsrates vom 26. Oktober 2016 der PKBS sind alle mündigen natürlichen Personen wählbar. Vorbehalten wird der Nachweis der erforderlichen Fähigkeiten. Zudem kann nur für einen Wahlkreis kandidiert werden. Als Arbeitnehmer-Vertreterinnen bzw. -Vertreter ausgeschlossen sind nur amtierende Mitglieder des Regierungsrates sowie Personen, welche in der Geschäftsleitung eines Departementes des Kantons Basel-Stadt oder an der Leitung eines anderen angeschlossenen Arbeitgebers wesentlich beteiligt sind.

Mitglieder des Grossen Rates, dem als Gesetzgeber und Oberaufsichtsbehörde grosse Verantwortung für die PKBS zukommt, sollten zur Vermeidung von Interessenkonflikten keinen Einsitz in den Verwaltungsrat (oder in einer Vorsorgekommission) der PKBS haben.

Die Motionäre fordern deshalb, dass der Regierungsrat eine den obigen Erwägungen entsprechende Änderung des Pensionskassengesetzes innert eines Jahres vorlegt.

David Jenny, Luca Urgese, David Wüest-Rudin, Erich Bucher, Jeremy Stephenson, Beat Braun, Stephan Mumenthaler, Katja Christ, Andreas Zappalà, Joël Thüring, Andrea Elisabeth Knellwolf, Christian von Wartburg, Christophe Haller, Catherine Alioth, Michelle Lachenmeier

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Einleitung

Die Pensionskasse Basel-Stadt (PKBS) ist eine Vorsorgeeinrichtung gemäss Art. 48 ff. des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 25. Juni 1982 (BVG, SR 831.40.). Das BVG weist Vorsorgeeinrichtungen einen grossen Selbständigkeitsbereich zu. Sie sind im Rahmen des BVG in der Gestaltung ihrer Leistungen, in deren Finanzierung und ihrer Organisation frei (Art. 49 Abs. 1 BVG). Betreffend Einsitznahme in das oberste Organ von Vorsorgeeinrichtungen schreibt das Bundesrecht einzig vor, dass Arbeitnehmende und Arbeitgebende das Recht haben, die gleiche Zahl von Vertretenden zu entsenden und dass die Vorsorgeeinrichtung die ordnungsgemässe Durchführung der paritätischen Wahl zu gewährleisten hat (Art. 51 Abs. 1 und 2 BVG).

Die PKBS beruht auf dem Gesetz betreffend die Pensionskasse Basel-Stadt vom 4. Juni 2014 (Pensionskassengesetz, PKG, SG 166.100). Sie ist eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt und führt die berufliche Vorsorge der Mitarbeitenden des Kantons Basel-Stadt, kann aber auch Anschlussvereinbarungen mit Arbeitgebenden schliessen, welche Aufgaben im öffentlichen Interesse erfüllen oder dem Kanton Basel-Stadt aus anderen Gründen nahestehen (§§ 1 und 2 PKG). Bei der PKBS werden sechs Mitglieder als Vertreterinnen und Vertreter der Arbeitgeber vom Regierungsrat bestimmt, während die übrigen sechs Vertreterinnen und Vertreter von den Versicherten gewählt werden (§ 10 Abs. 1 PKG). Das Reglement über die Wahl der Arbeitnehmervertreterinnen und –Vertreter des Verwaltungsrats vom 26. Oktober 2016 (nachgenannt Wahlreglement) sieht vor, dass als Vertretung der Arbeitnehmenden alle mündigen natürlichen Personen wählbar sind. Ausgeschlossen sind lediglich amtierende Mitglieder des Regierungsrates sowie Personen, welche in der Geschäftsleitung eines Departements des Kantons Basel-Stadt oder an der Leitung eines anderen angeschlossenen Arbeitgebers wesentlich beteiligt sind (Art. 5 Abs. 1 und 5 Wahlreglement). Mitglieder des Grossen Rates sind demgemäss wählbar.

Der vorliegende Vorstoss moniert, dass der Einsitz von Mitgliedern des Grossen Rates in obersten Leitungsgremien von kantonalen Beteiligungen zunehmend eingeschränkt wurde, dies bei der PKBS aber nicht gelte, obwohl dem Grossen Rat als Gesetzgeber und Oberaufsichtsbehörde grosse Verantwortung für die PKBS zukomme. Die Motionärinnen und Motionäre forderten daher auch bei der PKBS eine entsprechende Anpassung der Public Corporate Governance und Festlegung im PKG.

In seiner Antwort vom 15. Mai 2019 (18.5419.02) beurteilte der Regierungsrat die Motion als rechtlich unzulässig. So sei die Vertretung von Versicherten in Vorsorgeeinrichtungen abschliessend durch Bundesrecht geregelt, weshalb der Kanton keine Einschränkungen erlassen könne, die über die Bundesvorgaben hinausgehen. Entsprechend beantragte er, die Motion dem Regierungsrat nicht zu überweisen.

Entgegen dem Antrag des Regierungsrates hat der Grosse Rat am 27. Juni 2019 die Motion dem Regierungsrat als Anzug überwiesen (19/26/6G). In der Debatte wurde im Wesentlichen vorgetragen, dass es zwar sein möge, dass die Einsitznahme von Mitgliedern des Grossen Rates als Arbeitnehmendenvertretungen im Verwaltungsrat der PKBS nicht verbieten könne. Nicht geklärt sei indessen die Frage, ob ein Einsitz als Arbeitgebervertretung verboten werden könne. Zudem fehle auch die Diskussion der Frage, ob der Kanton eine Doppelvertretung von Seiten der Vereinbarkeiten des Grossen Rates regeln könne.

2. Gutachten

Zur Klärung der vorgenannten Fragestellungen wurde ein Gutachten bei Prof. Dr. Felix Uhlmann, Professor an der Universität Zürich, in Auftrag gegeben.¹ Das Gutachten ist auf der Internetseite des Finanzdepartements öffentlich zugänglich (www.fv.bs.ch/themen/beteiligungsmanagement.html) .

3. Schlussfolgerungen aus dem Gutachten

Die Schlussfolgerungen aus dem Gutachten können wie folgt zusammengefasst werden:

3.1 Aufsichtsbehörde der Pensionskasse Basel-Stadt

Vorsorgeeinrichtungen unterstehen einer kantonalen Aufsichtsbehörde (Art. 61 Abs. 1 BVG). Dabei handelt es sich um eine Direktaufsicht. Diese unterliegt in ihrer Tätigkeit keinen Weisungen und ist ihrerseits der Obergerichtsbehörde des Bundes unterstellt (Art. 61 Abs. 3 und Art. 64a Abs. 1 BVG). Die PKBS untersteht der BVG- und Stiftungsaufsicht beider Basel (BSABB).

3.2 Aufsichtsbefugnisse/Rolle des Regierungsrates und des Grossen Rates

Das BVG weist Vorsorgeeinrichtungen einen grossen Selbständigkeitsbereich zu. Sie sind im Rahmen des BVG in der Gestaltung ihrer Leistungen, in deren Finanzierung und ihrer Organisation frei (Art. 49 Abs. 1 BVG). Typische Führungsinstrumente zur Steuerung von Beteiligungen des Kantons wie beispielsweise die Eigentümerstrategie stehen bei der PKBS deshalb nicht oder nur eingeschränkt zur Verfügung.

Der Regierungsrat darf der PKBS weder Weisungen noch einen Leistungsauftrag erteilen. Seine Befugnisse beschränken sich grundsätzlich auf die Wahl der Vertreterinnen und Vertreter der Arbeitgeber in den Verwaltungsrat. Auch diesen kann der Regierungsrat aber nicht einfach Instruktionen erteilen.

Ebenso stehen dem Grossen Rat keine direkten Obergerichtsbefugnisse gegenüber der PKBS zu. Gegenstand der Obergerichtsbeaufsichtigung kann allenfalls sein, wie der Regierungsrat seine beschränkten Aufsichtsbefugnisse gegenüber der PKBS wahrnimmt.

3.3 Unerwünschte Doppelrollen/Interessenkonflikte und Corporate Governance

Verwaltungsrätinnen und Verwaltungsräte der PKBS, die gleichzeitig auch Mitglieder des Grossen Rates sind, können in eine unerwünschte Doppelrolle gelangen und mehrfach befasst sein. Mit Hinweis auf Ziffer 3.2 sind die Obergerichtsbefugnisse des Grossen Rates aber insgesamt schwach.

3.4 Unterschiede und Gemeinsamkeiten zu anderen Beteiligungen des Kantons

Zwischen der PKBS und anderen Beteiligungen des Kantons (BVB, IWB, BKB) bestehen nur wenig Gemeinsamkeiten, weil der PKBS von Bundesrechts wegen weitgehende Selbständigkeit zukommt. Die PKBS kann nicht oder nur zu einem sehr eingeschränkten Teil als Eigentum des Kantons betrachtet werden.

¹ Prof. Dr. Felix Uhlmann, Gutachten zuhanden des Finanzdepartements des Kantons Basel-Stadt betreffend Geltung der Public Corporate Governance-Richtlinien für die Pensionskasse Basel-Stadt sowie Rechtsfragen zur Einsitznahme von Mitgliedern des Grossen Rates im Verwaltungsrat der Pensionskasse Basel-Stadt.

3.5 Regelung durch die PKBS

3.5.1 Reglement über die Wahl der Arbeitnehmer-Vertreterinnen und -Vertreter des Verwaltungsrats

Das Gutachten erachtet die Aufnahme einer Unvereinbarkeitsbestimmung im Wahlreglement der PKBS für die Arbeitgeber- wie auch für die Versichertenseite als zulässig, solange diese die gesetzlich vorgeschriebene Parität nicht verletzt. Die Begründung einer solchen Bestimmung liegt in der Zuständigkeit der Vorsorgeeinrichtung bzw. beim Verwaltungsrat der PKBS. Der Verwaltungsrat der PKBS hat sich nach Einsicht in das Gutachten gegen eine solche Regelung entschieden.

3.6 Regelungen durch den Grossen Rat

Das Gutachten erachtet die Aufnahme einer Unvereinbarkeitsregelung auf Gesetzesstufe und damit durch den Grossen als zulässig.

3.6.1 Gesetz über Wahlen und Abstimmungen

Unvereinbarkeitsvorschriften, welche die betreffenden Personen vor die Wahl stellen, entweder das eine oder andere Mandat anzunehmen, könnten gemäss Gutachten ins Gesetz über Wahlen und Abstimmungen vom 21. April 1994 (Wahlgesetz, SG 132.100) einfließen. Das Gleichbehandlungsgebot legt nahe, dass eine solche Einschränkung beide Kategorien von Vertreterinnen und Vertreter im Verwaltungsrat der PKBS betreffen würde.

3.6.2 Gesetz über die Pensionskasse

Der Gutachter erachtet auch eine Einschränkung der Wählbarkeit im PKG als möglich, weist jedoch im Zusammenhang mit der Einschränkung der Vertreterinnen und Vertreter der Arbeitnehmenden darauf hin, dass der kantonale Gesetzgeber unter dem Grundsatz der paritätischen Verwaltung allenfalls nicht befugt ist, hier Einschränkungen vorzunehmen.

4. Stellungnahme des Regierungsrates

Das Gutachten zeigt, dass der PKBS eine grosse Selbständigkeit zukommt und dass der Aufsicht des Regierungsrates sowie der Oberaufsicht des Grossen Rates enge Grenzen gesetzt sind. Dem Grossen Rat stehen keine direkten Oberaufsichtsfunktionen gegenüber der PKBS zu. «Interessenberührungen» sind bei der Einsitznahme eines Mitglieds des Grossen Rates im Verwaltungsrat der PKBS zwar möglich, ein eigentlicher Interessenkonflikt liegt jedoch nicht vor. Der Regierungsrat sieht deshalb keinen Bedarf für die Begründung einer Unvereinbarkeitsregelung und beantragt dem Grossen Rat, den Anzug abzuschreiben.

Möchte der Grosse Rat entgegen dem Antrag des Regierungsrates eine Unvereinbarkeitsregelung erlassen, so empfiehlt der Regierungsrat eine solche ins Wahlgesetz aufzunehmen.

5. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug David Jenny und Konsorten betreffend «Anpassung der Corporate Governance der Pensionskasse Basel-Stadt an diejenige anderer öffentlich-rechtlicher Anstalten des Kantons Basel-Stadt» abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin