

Bericht der Wirtschafts- und Abgabekommission
des Grossen Rates

zum

**Ratschlag und Entwurf Nr. 9372 zur
Änderung des Gesetzes betreffend die
Pensionskasse des Basler Staatspersonals
(Pensionskassengesetz) sowie der
Übergangsordnung zum
Pensionskassengesetz des Basler
Staatspersonals**

vom 13. Oktober 2004 / 041088

Den Mitgliedern des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt
zugestellt am 29. Oktober 2004 mit Antrag auf dringliche Behandlung
gemäss § 14 AB der GO des Grossen Rates

Einleitung

An seiner Sitzung vom 20. Oktober 2004 hat der Grosse Rat der WAK den Ratschlag und Entwurf zur Änderung des Gesetzes betreffend die Pensionskasse des Basler Staatspersonals sowie der Übergangsordnung zum Pensionskassengesetz des Basler Staatspersonals zur Behandlung überwiesen. Schon vor der formellen Überweisung hat die WAK dieses Geschäft an die Hand genommen und an ihren Sitzungen vom 21. September und 13. Oktober 2004 beraten. Die WAK ist deshalb in der Lage, dem Grossen Rat frühzeitig dazu zu berichten.

Vorgehen der Kommission

Die WAK liess sich zunächst von Herrn Regierungsrat Dr. Ueli Vischer und Herrn lic. iur. Dieter Stohler, Leiter der Pensionskasse des Basler Staatspersonals, über die Vorlage orientieren. Anschliessend hat die WAK die vorgeschlagenen Änderungen paragraphenweise durchberaten.

Worum geht es?

Im Wesentlichen geht es darum, dass die Pensionskasse Basel-Stadt noch immer keine bundesrechtskonforme Organisationsstruktur aufweist, weshalb sie derzeit bei der Aufsichtsbehörde lediglich provisorisch registriert ist. Die Möglichkeit der provisorischen Registrierung fällt jedoch aufgrund einer Revision des Bundesgesetzes über die berufliche Vorsorge per 01. Januar 2005 weg. Damit die PKBS weiterhin das BVG-Obligatorium für die Staatsangestellten und die Angestellten der angeschlossenen Betriebe durchführen kann, muss sie jedoch zwingend den Status einer registrierten Kasse haben. Um diesen Status rechtzeitig zu erreichen, sind die vorgeschlagenen Änderungen der Organisationsstruktur erforderlich.

Diese Änderungen wären durch das neue Pensionskassengesetz gewährleistet gewesen, doch ist dieses von den Stimmberechtigten des Kantons Basel-Stadt am 16. Mai 2004 abgelehnt worden. Es besteht deshalb hinsichtlich der Bundesrechtskonformität dringender Handlungsbedarf.

Im Wesentlichen bringt die Vorlage

- Die Verschmelzung der Verwaltungs- und der Anlagekommission zu einem einzigen obersten Organ der Kasse, nämlich zu einem Verwaltungsrat

- Die Parität zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern im Verwaltungsrat mit einem alle 2 Jahre wechselnden Vorsitz
- Die Übertragung der Kompetenz zum Erlass von Ausführungsbestimmungen vom Regierungsrat an den Verwaltungsrat
- Die Umbenennung der Kasse in „Pensionskasse Basel-Stadt“.

Ergebnis der Kommissionsberatung

Die Vorlage war in der Kommission weitestgehend unbestritten. Zum einen waren die vorgeschlagenen Änderungen in ihren Grundzügen bereits Bestandteil der Vorlage für ein neues Pensionskassengesetz und sind im Abstimmungskampf unbestritten geblieben; zum anderen ist die Anpassung an die Vorgaben des Bundesrechts zwingend notwendig.

Nicht zu vergessen ist ausserdem, dass es sich bei den vorgeschlagenen Anpassungen an das Bundesrecht lediglich um das notwendige Minimum handelt, das zur definitiven Registrierung der Kasse erforderlich ist. Weitere Mängel, so etwa die BVG-widrige Unterscheidung der beiden Abteilungen I und II, müssen später behoben werden; dafür werden der Kasse von der Aufsichtsbehörde Fristen gesetzt. Zudem ist die Finanzierung ungenügend, was zu einem langfristig absehbaren Absinken des Deckungsgrades führt. Auch diesbezüglich sind Massnahmen erforderlich.

Gegenüber dem regierungsrätlichen Entwurf schlägt die Kommission lediglich eine kleine Änderung vor; eine weitere, tiefergreifende Änderung ist zwar diskutiert, letztlich jedoch durch Mehrheitsentscheid verworfen worden.

Darauf wird nachstehend kurz eingegangen:

1. § 55 (Aufzählung der Organe der Kasse)

Gemäss regierungsrätlichem Vorschlag nennt § 55 lediglich den Verwaltungsrat und die Direktion als Organe der Kasse. Die von Bundesrechts wegen erforderliche Kontrollstelle wie auch der Experte für die berufliche Vorsorge, welche die jährlichen, vom Gesetz verlangten Prüfungen vornehmen, sind im regierungsrätlichen Vorschlag nicht erwähnt. Dennoch kommen sie aber im Gesetz vor, nämlich in § 60, der die Kontrolle regelt.

Die Kommission war einstimmig der Ansicht, dass es zwar rechtlich nicht erforderlich ist, die Kontrollstelle und den Experten für die berufliche Vorsorge in der Aufzählung der Organe der Kasse zu nennen, dass dies jedoch wünschbar und sinnvoll ist, weil Gesetze wie das Pensionskassengesetz auch eine Art „Betriebsanleitung“ darstellen,

weshalb die Aufzählung der Kassenorgane auch die Kontrollorgane enthalten sollte.

Die WAK beantragt dem Grossen Rat deshalb, § 55 des Pensionskassengesetzes wie folgt zu fassen:

§ 55. *Die Organe der Kasse sind:*

- a) der Verwaltungsrat,*
- b) die Direktion,*
- c) die Kontrollstelle*
- d) die Expertin bzw. der Experte für berufliche Vorsorge*

2. § 57 (Zusammensetzung und Konstituierung des Verwaltungsrates)

Ausgiebig diskutiert wurde in der WAK die Frage, ob die Wahl der Arbeitnehmervetreter in den Verwaltungsrat direkt durch die Versicherten oder durch die Arbeitsgemeinschaft der baselstädtischen Staatspersonalverbände (AGSt) erfolgen solle. Dieser Punkt war bereits bei der Beratung der Totalrevision des Pensionskassengesetzes in der Spezialkommission umstritten; die damalige Kommissionsminderheit hatte damals beantragt, die Arbeitnehmervetreter durch die AGSt wählen zu lassen; dieser Antrag wurde nun in der WAK erneut gestellt, jedoch durch Mehrheitsentscheid abgelehnt. Entsprechend diesem Antrag sollte § 57 wie folgt neu gefasst werden:

§ 57. *Der Verwaltungsrat besteht aus zwölf Mitgliedern, wobei jeweils die eine Hälfte von den Arbeitgebenden und die andere Hälfte von den Versicherten gewählt wird. Es ist eine angemessene Vertretung der verschiedenen Gruppen von Arbeitgebenden und Versicherten zu gewährleisten.*

2 Der Regierungsrat wählt fünf Mitglieder der Vertretung der Arbeitgebenden. Das sechste Mitglied wird von den angeschlossenen Institutionen bezeichnet. Die Arbeitsgemeinschaft der baselstädtischen Staatspersonalverbände wählt ebenfalls fünf Mitglieder der Vertretung der Versicherten. Das sechste Mitglied wird von den angeschlossenen Institutionen bestimmt.

Abs. 3, 4 und 5 bleiben unverändert.

Zur **Begründung dieses Antrages** brachte die Kommissionsminderheit folgendes vor:

Mit diesem Änderungsantrag möchte die Minderheit sicherstellen, dass von den zwölf paritätisch zu besetzenden Sitzen je einer für die Arbeitgebenden bzw. die Mitarbeitenden der angeschlossenen Institutionen reserviert bleibt. Darüber hinaus möchte sie bereits im Gesetzestext festhalten, dass die fünf den Arbeitnehmenden verbleibenden Sitze via Delegation durch die Arbeitsgemeinschaft der baselstädtischen Staatspersonalverbände bestellt werden. Das verhindert ineffiziente und teure Verfahren wie Urabstimmungen oder ähnliches und erscheint auch deshalb als angemessen, weil ein sehr hoher Anteil der Mitarbeitenden des Kantons mindestens einem der in der AGSt zusammengeschlossenen Verbände, die das gesamte politische Spektrum umfassen, angehört.

Es ist auch darauf hinzuweisen, dass das bisher geltende Recht eine entsprechende Regelung kennt (vgl. § 56 UeO), welche sich bis heute bewährt hat.

Gegen den Antrag und **für die Fassung des Regierungsrates** wurde hingegen vorgebracht:

Die Arbeitsgemeinschaft der baselstädtischen Staatspersonalverbände (AGSt) ist ein "Verband der Verbände". Sie ist ein Zusammenschluss verschiedener Arbeitnehmerverbände des öffentlichen Dienstes (u. a. Beamten- und Angestelltenverband Basel-Stadt [BAV], Freiwillige Schulsynode des Kantons Basel-Stadt [FSS] etc.). Nach den Informationen, die von einem Kommissionsmitglied bei der AGSt eingeholt wurden, sind etwa 70% aller Mitarbeiter des Kantons Basel-Stadt Mitglied in einem Verband, der seinerseits der AGSt angeschlossen ist; gemäss den Angaben des Zentralen Personaldienstes Basel-Stadt liegt der Organisationsgrad unter 50%.

Wenn es darum geht, die Interessen des Personals des Kanton Basel-Stadt zu vertreten, hat die AGSt in der Praxis die führende Rolle. Dies ist auch dann der Fall, wenn es darum geht, konkrete Personen zu bestimmen, die in einem Gremium die Interessen des Personals vertreten. Ungeachtet der gesetzlichen Regelung wird die AGSt zweifellos auch in der hier interessierenden Frage in Zukunft die führende Rolle einnehmen.

Trotzdem will eine Mehrheit der Kommission aus prinzipiellen und aus rechtlichen Gründen davon absehen, ein exklusives Delegationsrecht der AGSt im Gesetz festzuschreiben.

In prinzipieller Hinsicht erachtet es die Kommission in ihrer Mehrheit als unangebracht und unzweckmässig, einer einzigen privaten Institution das gesetzlich verbriefte Recht zuzugestehen, alle Delegierten des gesamten Staatspersonals zu bestimmen. Erstens gibt es offenbar mindestens 30% Staatsangestellte, die durch die hier zur Diskussion stehende Arbeitsgemeinschaft nicht vertreten sind. Zweitens gibt es keine Garantie für den längerfristigen Bestand dieser Arbeitsgemeinschaft. Was sollte

etwa geschehen, wenn sich innerhalb der AGSt eine Uneinigkeit ergäbe und einzelne Verbände austreten würden? Im Hinblick auf solche Möglichkeiten wäre es unfair, wenn die AGSt a priori das Monopol für das hier zur Diskussion stehende Delegationsrecht für sich beanspruchen könnte, denn damit würde auf allenfalls Austrittswillige ein faktischer Druck erzeugt, der dem Grundsatz der freien Verbandswahl (Koalitionsfreiheit) widerspricht.

In rechtlicher Hinsicht ist zu bedenken, dass die Koalitionsfreiheit ein verfassungsmässig geschütztes Grundrecht ist. Nach der Ansicht der Kommissionsmehrheit verletzt der hier zur Diskussion stehende Antrag dieses Grundrecht. Zudem ist fraglich, ob eine gesetzliche Zuständigkeitsvorschrift überhaupt auf eine private Organisation verweisen kann, für deren längerfristigen Bestand es keine rechtliche Sicherheit gibt. Schliesslich bestehen auch Zweifel bezüglich der BVG-Konformität des Minderheitsantrages: Gemäss Art. 51 Abs. 3 BVG wählen „die Versicherten ihre Vertreter unmittelbar oder durch Delegierte“. Wenn nun die AGSt diese Vertreter bestimmt, dann besteht faktisch der Zwang, zunächst Mitglied in einem der AGSt angeschlossenen Personalverband zu werden, um das indirekte Wahlrecht überhaupt wahrnehmen zu können. Eine solche Konstruktion entspricht nicht dem Grundgedanken der in Art. 51 BVG verankerten paritätischen Verwaltung. In der Abstimmung obsiegte der regierungsrätliche Vorschlag mit 6 gegen 5 Stimmen bei 4 Absenzen.

In der Schlussabstimmung wurde die so bereinigte Vorlage mit 6 gegen eine Stimme bei 4 Enthaltungen und 4 Absenzen gutgeheissen.

Der vorliegende Bericht wurde von der WAK auf dem Zirkulationswege genehmigt.

Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen stellt die WAK dem Grossen Rat den Antrag, dem so bereinigten Entwurf für die Änderungen des Gesetzes betreffend die Pensionskasse des Basler Staatspersonals (Pensionskassengesetz) und für die Änderungen der Übergangsordnung zum Pensionskassengesetz des Basler Staatspersonals zuzustimmen.

Zu ihrem Sprecher hat die Kommission ihren Präsidenten bestimmt.

Basel, den 13. Oktober 2004

Im Namen der WAK

Dr. Beat Schultheiss, Präsident

Beilagen:

- Änderungen des Gesetzes betreffend die Pensionskasse des Basler Staatspersonals und der Übergangsordnung zum Pensionskassengesetz des Basler Staatspersonals
- Synoptische Darstellung