



An den Grossen Rat

18.5419.02

FD/P185419

Basel, 15. Mai 2019

Regierungsratsbeschluss vom 14. Mai 2019

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

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 20. Februar 2019 die nachstehende Motion David Jenny und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme 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 nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

§ 42 GO bestimmt über die Motion:

§ 42. Inhalt und Eintretensbeschluss

¹ In der Form einer Motion kann jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, dem Grossen Rat eine Vorlage zur Änderung der Verfassung oder zur Änderung eines bestehenden oder zum Erlass eines neuen Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses zu unterbreiten.

^{1bis} In der Form einer Motion kann zudem jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, eine Massnahme zu ergreifen. Ist der Regierungsrat für die Massnahme zuständig, so trifft er diese oder unterbreitet dem Grossen Rat den Entwurf eines Erlasses gemäss Abs. 1, mit dem die Motion umgesetzt werden kann.

² Unzulässig ist eine Motion, die auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid einwirken will.

³ Tritt der Rat auf die Motion ein, so gibt er dem Regierungsrat Gelegenheit, innert drei Monaten dazu Stellung zu nehmen, insbesondere zur Frage der rechtlichen Zulässigkeit des Begehrens.

Die Motion ist sowohl im Kompetenzbereich des Grossen Rates wie auch in demjenigen des Regierungsrates zulässig. Ausserhalb der verfassungsrechtlichen Kompetenzaufteilung (vgl. § 42 Abs. 2 GO) ist der betroffene Zuständigkeitsbereich somit keine Voraussetzung der rechtlichen Zulässigkeit. Die Frage nach der Zuständigkeit ist im Rahmen der inhaltlichen Umsetzung eines Motionsanliegens aber von entscheidender Bedeutung, da sie die Art der Umsetzung vorgibt. Es gilt, das Gewaltenteilungsprinzip zwischen Grosse Rat und Regierungsrat zu beachten, denn beide sind gestützt auf das Legalitätsprinzip an Erlasse gebunden, die die Entscheidungsbefugnisse auf die Staatsorgane aufteilen. Je nach betroffenem Kompetenzbereich richtet sich die Umsetzung entweder nach § 42 Abs. 1 GO oder nach § 42 Abs. 1^{bis} GO. Liegt die Motion im Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates, wird sie mit einer Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlussvorlage erfüllt (§ 42 Abs. 1 GO). Eine Motion, die auf eine Materie im Kompetenzbereich des Regierungsrates zielt, wird mit einer Ordnungsänderung respektive mit einem anderen Mittel der Exekutive erfüllt (§ 42 Abs. 1^{bis} GO), oder aber dem Grossen Rat wird ein Gesetzesentwurf vorgelegt, der die Kompetenzverteilung zugunsten des Grossen Rates verändert (§ 42 Abs. 1^{bis} Satz 2 GO).

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, das Pensionskassengesetz in dem Sinne zu ändern, dass Mitglieder des Grossen Rates keinen Einsitz in den Verwaltungsrat der Pensionskasse Basel-Stadt (PKBS) nehmen können, um Interessenkonflikte zu vermeiden.

Mit der Motion wird vom Regierungsrat die Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfes beantragt. Der Erlass von Gesetzesbestimmungen fällt in die Zuständigkeit des Grossen Rates. Zudem verlangt die Motion nicht etwas, das sich auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid bezieht.

Gemäss Art. 113 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) erlässt der Bund Vorschriften über die berufliche Vorsorge. Dabei handelt es sich um eine umfassende Gesetzgebungskompetenz. Nach Art. 48 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 25. Juni 1982 (BVG, SR 831.40) müssen sich neben den als Stiftung organisierten Vorsorgeeinrichtungen auch die öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen nach den Vorgaben des BVG organisieren bzw. unterstehen den abschliessenden bundesrechtlichen Vorgaben. Innerhalb des gesetzten Rahmens des BVG steht es der Vorsorgeeinrichtung frei, wie sie sich organisiert (vgl. Art. 49 Abs. 2 BVG). Der Verwaltungsrat einer Vorsorgeeinrichtung ist paritätisch mit Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern zu besetzen (vgl. Art. 51 Abs. 1 BVG). Gibt es verschiedene Arbeitnehmerkategorien in einer Vorsorgeeinrichtung, haben diese Anrecht auf eine angemessene Vertretung. Die Versicherten wählen ihre Vertretung unmittelbar oder durch Delegierte (vgl. Art. 51 Abs. 3 BVG). Ist dies durch die Struktur der Vorsorgeeinrichtung nicht möglich, kann die Aufsichtsbehörde andere Formen der Vertretung zulassen. Art. 51b BVG regelt die Anforderungen an die mit der Geschäftsführung oder Verwaltung betrauten Personen bzw. an ihre Integrität und Loyalität. Die mit diesen Aufgaben betrauten Personen haben dafür zu sorgen, dass durch Ihre persönlichen oder geschäftlichen Verhältnisse keine Interessenkonflikte entstehen. Weitergehende Vorgaben zur Wählbarkeit werden durch das BVG nicht statuiert. Hingegen ist es an der Vorsorgeeinrichtung die ordnungsgemässe Durchführung der paritätischen Verwaltung zu gewährleisten (vgl. Art. 51 Abs. 2 BVG). Sie hat namentlich die Wahl der Vertreter der Versicherten zu regeln (vgl. Art. 51 Abs. 2 lit. a BVG). Nach Art. 62 Abs. 1 lit. a BVG prüft die Aufsichtsbehörde der Vorsorgeeinrichtung, ob die reglementarischen Bestimmungen den gesetzlichen Vorgaben entsprechen und somit auch, ob die paritätische Vertretung besteht.

Das Bundesrecht regelt die Materie der Wahl der Vertretung der Versicherten abschliessend. Deshalb kann der Kanton keine Einschränkungen für die Wählbarkeit der Mitglieder des Verwaltungsrates erlassen, die über die Bundesvorgaben hinausgehen. Somit erweist sich das Begehren der Motion als bundesrechtswidrig. Durch die begehrte Gesetzesänderung würde in die bundesrechtlich vorgesehene Kompetenz der Vorsorgeeinrichtung – die Regelung der Wahl der Vertreter der Versicherten – eingegriffen.

Die Pensionskasse Basel-Stadt hat sich, im Gegensatz zu anderen öffentlich-rechtlichen Anstalten des Kantons, bei denen Corporate Governance Richtlinien im Sinne des Motionsbegehrens eingeführt wurden (z.B. Basler Kantonalbank, BVB), nach den abschliessenden Vorgaben des Bundes zu richten.

Der Grosse Rat kann gemäss § 43 GO eine Frist zur Motionserfüllung festlegen, weshalb der Motionstext bereits eine solche Frist enthalten kann.

Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als rechtlich **unzulässig** anzusehen.

2. Antrag

Auf Grund der rechtlichen Unzulässigkeit beantragen wir, die Motion David Jenny und Konsorten betreffend „Anpassung der Corporate Governance der Pensionskasse Basel-Stadt an diejenige anderer öffentlich-rechtlicher Anstalten des Kantons Basel-Stadt“ nicht zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin