



Parlamentarischer Vorstoss

Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 073-2021
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2021.RRGR.98

Eingereicht am: 22.03.2021

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Freudiger (Langenthal, SVP) (Sprecher/in)
Bichsel (Zollikofen, SVP)
Haas (Bern, FDP)
Grädel (Schwarzenbach BE/Huttwil, EDU)
Rappa (Burgdorf, Die Mitte)
Wyss (Wengi, SVP)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 851/2021 vom 30. Juni 2021
Direktion: Finanzdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Ablehnung**

Klare Regeln für die Wahl der Arbeitgebervertretung in die kantonalen Pensionskassen

Der Regierungsrat wird beauftragt, die gesetzlichen Grundlagen für die Wahl der Arbeitgebervertretungen in die Verwaltungskommissionen der beiden kantonalen Pensionskassen BPK und BLVK wie folgt anzupassen:

1. Als Arbeitgebervertreterinnen und Arbeitgebervertreter in den Verwaltungskommissionen der BPK und der BLVK kommen Personen nicht infrage, die selbst Versicherte entweder bei der BPK oder der BLVK sind.
2. Die Bestimmungen über die Arbeitgebervertretung sind zu ergänzen, so dass der Regierungsrat diesen verbindliche Weisungen für die Ausübung des Stimmrechts erteilen kann, soweit das übergeordnete Recht nicht entgegensteht.

Begründung:

Den Verwaltungskommissionen der Pensionskassen kommen weitgehende Kompetenzen zu, so unter anderem die Beschlussfassung über die Verzinsung der Sparkonten der Versicherten. Beschlüsse hierüber haben weitreichende finanzielle Auswirkungen einerseits für die Vorsorgeeinrichtung als Ganzes (und damit indirekt für den Kanton in Bezug auf die Ausfinanzierung der Unterdeckung), andererseits auch für die individuellen Sparkonti der einzelnen Versicherten.

Heute wird der Kanton Bern in diesen Verwaltungskommissionen teilweise durch Personen vertreten, die selbst in einem Anstellungsverhältnis zum Kanton Bern (Kadermitarbeitende) stehen und somit selber bei diesen Pensionskassen versichert sind und über individuelle Sparkonti verfügen. Damit ist unweigerlich

ein Konflikt zwischen der Wahrung der Arbeitgeberinteressen und den persönlichen Interessen gegeben. Dieser Interessenkonflikt soll mit einer Ausschlussklausel in den gesetzlichen Grundlagen künftig unterbunden werden. Damit werden nicht zuletzt die Arbeitgebervertretenden als Angestellte des Kantons entlastet, die nicht mehr in der unangenehmen Lage wären, ständig zwei Hüte zu tragen. Das Anliegen entspricht zudem den Grundsätzen einer zeitgemässen Corporate Governance: Gemäss den Richtlinien über die Führung, Steuerung und Aufsicht von Trägern öffentlicher Aufgaben (dazu gehören auch die beiden Pensionskassen) dürfen bei den einzelnen Kantonsvertretungen in den strategischen Führungsorganen grundsätzlich keine finanziellen, personellen und materiellen Interessenkonflikte oder Abhängigkeiten vorliegen, die eine unabhängige Meinungsbildung beeinträchtigen könnten (vgl. Ziff. 12.6 der Public-Corporate-Governance-Richtlinien des Kantons Bern vom 16. Dezember 2020).

Zumal der Kanton die Interessen der Öffentlichkeit und damit eines geordneten Finanzhaushalts zu verwirklichen hat, soll der Regierungsrat der Arbeitgebervertretung in den Pensionskassen zudem soweit rechtlich möglich verbindliche Weisungen erteilen können.

Antwort des Regierungsrates

Zu Antrag 1)

Den Verwaltungskommissionen der beiden öffentlichen Pensionskassen des Kantons Bern – mithin der Bernischen Pensionskasse (BPK) und der Bernischen Lehrerversicherungskasse (BLVK) – obliegen die Aufgaben, die Befugnisse und die Verantwortung, die dem paritätischen Organ gemäss der Bundesgesetzgebung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge zukommen. Die Verwaltungskommissionen nehmen die Gesamtleitung der jeweiligen Pensionskasse wahr (zum Ganzen siehe auch Art. 29 des Gesetzes über die kantonalen Pensionskassen [PKG; BSG 153.41]).

Arbeitnehmer und Arbeitgeber haben das Recht, in das oberste Organ der Vorsorgeeinrichtung die gleiche Zahl von Vertretern zu entsenden (Art. 51 des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge [BVG; SR 831.40]). Ob der Arbeitgeber als Vertreter auch externe Personen wie Rechtsanwälte oder Experten beiziehen darf, ist im BVG nicht geregelt. Die Lehre geht davon aus, dass es dem Arbeitgeber freisteht, allenfalls auch externen Personen eine Stellvertretungsmöglichkeit in der Verwaltung der Pensionskasse einzuräumen. Falls sich Arbeitgeber jedoch extern vertreten lassen, muss dieses Recht gemäss Lehre auch zwingend den Arbeitnehmern zustehen (Gächter Thomas/Geckeler Hunziker Maya, in: Schneider Jacques-André/Geiser Thomas/Gächter Thomas, BVG und FZG, Bundesgesetze über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung sowie über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung, Bern 2010, Art. 51 N 29 ff.). Der Verzicht auf eine externe Vertretung – und damit die eigene Wahrnehmung der Rechte – muss für Arbeitnehmer wie auch Arbeitgeber jedoch jederzeit möglich sein (Vetter-Schreiber Isabelle, BVG / FZG Kommentar, Zürich 2013, N4 zu Art. 51 BVG).

Art. 27 PKG sieht im Lichte dessen vor, dass die Verwaltungskommissionen der beiden öffentlichen Pensionskassen des Kantons Bern – als oberste Organe – paritätisch aus Mitgliedern der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite besetzt werden. Die mit Vertrag angeschlossenen Arbeitgeber sind angemessen zu vertreten. Darüber hinaus regelt das kantonale Recht jedoch die Zusammensetzung der jeweiligen Verwaltungskommissionen nicht.

Die Motion verlangt, dass als Arbeitgebervertretung in den Verwaltungskommissionen der BPK und der BLVK nur noch Personen infrage kommen, die nicht selbst Versicherte – entweder bei der BPK oder bei der BLVK – sind. Wie eingangs erwähnt, schliessen weder die bundesrechtlichen und die kantonalen Bestimmungen zu den Vorsorgeeinrichtungen noch Lehre und Rechtsprechung die Möglichkeit der externen Vertretung des Arbeitgebers in den beiden Pensionskassen des Kantons Bern von vornherein aus. Bereits heute nehmen bei der BLVK wie der BPK teilweise auch externe Vertreter die Rechte der Arbeit-

geber- und der Arbeitnehmervertretung in den Verwaltungskommissionen wahr. Ob jedoch ein Ausschluss von Versicherten gesetzlich (im PKG) normiert werden kann, ist sehr fraglich. Wie erwähnt, muss die eigene Wahrnehmung der Rechte jedoch jederzeit möglich sein. Diese Bedingung wäre durch einen Ausschluss auf Stufe Gesetz aus Sicht des Regierungsrats (wohl) verletzt, da die jederzeitige Wahrnehmung der eigenen Rechte nicht möglich wäre.

Aber selbst abgesehen von der Frage der Regelungsstufe eines solchen Ausschlusses von Versicherten aus den beiden Verwaltungskommissionen, sprechen aus Sicht des Regierungsrats gute Gründe gegen zusätzliche Vorgaben zur Besetzung des obersten Organs:

- Die Mitglieder der Verwaltungskommission sind einzig und alleine einer stabilen und langfristig gesicherten Entwicklung der Vorsorgeeinrichtung verpflichtet. Sie unterliegen der treuhänderischen Sorgfaltspflicht und müssen in ihrer Tätigkeit die Interessen der Versicherten der Vorsorgeeinrichtung wahren. Zu diesem Zweck sorgen sie dafür, dass aufgrund ihrer persönlichen und geschäftlichen Verhältnisse kein Interessenkonflikt entsteht (Art. 51b BVG). Unter Beachtung dieser Anforderungen wurden in den letzten Jahren in beiden Verwaltungskommissionen Entscheide getroffen, die zwar den einzelnen Versicherten und dessen künftige Leistungserwartungen negativ tangierten, die aber für eine finanziell ausgeglichene Entwicklung der BPK und der BLVK unabdingbar waren (Senkung des Technischen Zinssatzes, Senkung der Rentenumwandlungssätze, Erhöhung der Sparbeiträge). Diese Entscheide wurden von den Mitgliedern der Verwaltungskommissionen getroffen, unabhängig davon, ob sie – als Vertretung der Arbeitgeber- oder der Arbeitnehmerseite – selber bei der jeweiligen Pensionskasse versichert waren. Es kann somit in keiner Weise gesagt werden, dass die (selber dort versicherten) Mitglieder der Verwaltungskommissionen «die beiden Hüte» nicht trennen können.
- Der Vorstoss verlangt eine Beschränkung der Vertretung auf der Arbeitgeberseite. Demgegenüber wäre/ist der Einsitz von versicherten Personen als Vertretung der Arbeitnehmerseite in die Verwaltungskommissionen nach wie vor uneingeschränkt möglich. Der Arbeitgeber wäre damit aber (im Gegensatz zur Arbeitnehmerseite) vom direkten Informationsfluss aus der Verwaltungskommission, und letztlich von der direkten Meinungsbildung innerhalb der Pensionskasse, abgeschnitten. Der direkte Informationsfluss aus dem zentralen Verwaltungs- bzw. Verantwortungsbereich der BPK und der BLVK ist – wie die jahrelange Praxis zeigt – für den Arbeitgeber Kanton Bern jedoch sehr wichtig. So erfolgt insbesondere gegenüber der Finanzdirektion eine regelmässige Rapportierung der aktuellen Lage der BPK (Standard-Traktandum der monatlichen Heure fixe des Personalamts mit der Finanzdirektorin). Informationen über aktuelle Themen und Entwicklungen können so über die Finanzdirektion (oder für die BLVK über die Bildungs- und Kulturdirektion) sehr rasch in den Regierungsrat eingebracht werden. Umgekehrt können die beim Kanton Bern angestellten Vertreter der Arbeitgeberseite das Wissen um die betrieblichen und politischen Gegebenheiten innerhalb der Kantonsverwaltung wiederum in die beiden Verwaltungskommissionen einbringen.
- Die arbeitgeberseitige Vertretung in den beiden kantonalen Pensionskassen durch Kantonsmitarbeitende erleichtert zudem die versicherungstechnische und strategische Abstimmung unter den beiden kantonalen Pensionskassen. Gerade im Kanton Bern, der als einziger Kanton über verschiedene Vorsorgeeinrichtungen für das Kantonspersonal und die kantonalen Lehrpersonen verfügt, ist dies von zentraler Bedeutung.
- Würden Bedenken am unabhängigen Handeln von selber bei der BPK oder BLVK versicherten Entscheidungsträgerinnen und -trägern bestehen, so dürften konsequenterweise auch die Mitglieder des Regierungsrats, die Beschäftigten (Direktorium) der BPK und der BLVK nicht bei den kantonalen Pensionskassen versichert werden. Sie alle tragen mit ihren Entscheiden in finanzieller

oder leistungsmässiger Hinsicht (zumindest indirekt) zum Schicksal der eigenen Vorsorgeansparschaften bei.

- Der vorliegende Antrag würde letztlich auch die angeschlossenen Betriebe tangieren. Diese dürfen – da deren heutige arbeitgeberseitige Vertretung selber mitversichert ist – ebenfalls nur noch externe Vertretungen in die Verwaltungskommissionen der BPK und der BLVK entsenden. Nebst den möglichen (zusätzlichen) Kostenfolgen einer solchen externen Vertretung, wäre bei den angeschlossenen Arbeitgebern ebenfalls die direkte, betriebsinterne Meinungsbildung zu Pensionskassenfragen nicht mehr möglich.
- In der aktuellen Zusammensetzung der Verwaltungskommissionen der BPK wie der BLVK nehmen bereits heute externe Vertreter auf Arbeitgeberseite Einsitz. Diese bringen eine wichtige vorsorgerechtliche Aussenansicht in die Pensionskasse ein. Auf der anderen Seite lassen die beim Kanton angestellten Mitglieder wichtige Kenntnisse über betriebliche Spezialitäten des Arbeitgebers in die Verwaltungskommissionen zurückfliessen. Diese breit gefächerte Basis hat sich bewährt und soll durch Unvereinbarkeiten nicht aufgebrochen werden.
- Letztlich zeigt ein Blick auf andere öffentliche Pensionskassen, dass eine Vertretung des Arbeitgebers durch eigene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter üblich ist (exemplarisch sei auf die Zusammensetzung der Verwaltungskommission der Pensionskasse des Bundes [Publica] verwiesen). Gleiches gilt im Übrigen auch für private Pensionskassen.
- Schliesslich weist der Regierungsrat darauf hin, dass in der aktuellen Zusammensetzung der Arbeitgebervertretung in der BLVK und der BPK nur gerade bei einer Person der von den Motionären dargestellte Interessenskonflikt zutreffen könnte. Alle anderen Arbeitgebervertreter/innen sind derzeit jeweils nicht bei der Pensionskasse versichert, deren Arbeitgebervertretung sie wahrnehmen.

Mit Blick auf die vorstehenden Ausführungen lehnt der Regierungsrat die Ziffer 1 der Motion ab.

Zu Antrag 2)

Mit der BVG-Revision zur Finanzierung von Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften wurden eine Ausgliederung der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen aus der Verwaltung und eine Beschränkung der Einflussnahme des Gemeinwesens eingeführt (Gächter Thomas/Geckeler Hunziker Maya, a.a.O., Art. 51 Paritätische Verwaltung N 78). Wie bereits bei der Beantwortung von Antrag 1) erwähnt, sind die Mitglieder des obersten Organs einzig und alleine der nachhaltigen Entwicklung der Pensionskasse und dem Wohle der Versicherten verpflichtet. Sie sind denn auch – wie die Geschäftsführung der Vorsorgeeinrichtung oder die Experten der beruflichen Vorsorge – für den Schaden verantwortlich, den sie der Vorsorgeeinrichtung absichtlich oder fahrlässig zufügen (Art. 52 BVG).

Mit der Forderung nach einem (verbindlichen) Weisungsrecht gegenüber dem Stimmrecht der Arbeitgebervertretung würde die Einflussnahme durch das Gemeinwesen auf die Pensionskasse erhöht. Dies wäre kaum im Sinne der im Jahre 2012 vorgenommenen Strukturreform der 2. Säule durch den Bundesgesetzgeber. Die gesetzlich vorgesehenen unübertragbaren und unentziehbaren Aufgaben des obersten Organs (Art. 51a Abs. 2 BVG) würden mit einem solchen Weisungsrecht ausgehöhlt werden. Dies wäre kaum mit dem Bundesrecht vereinbar. Weiter könnte der Regierungsrat mit einem solchen Weisungsrecht Einfluss auf die operativen Belange der Pensionskasse nehmen, ohne aber für mögliche negative Folgen haftbar zu sein. Gemäss Vorgaben des BVG haften hier einzig und alleine die Mitglieder der Verwaltung und der Geschäftsleitung sowie der Experte für berufliche Vorsorge der Pensionskasse. Nicht

von ungefähr besteht für die Mitglieder des obersten Organs eine Pflicht zur Weiterbildung. Ein mögliches Auseinanderklaffen von Entscheidbefugnis und Verantwortung innerhalb des obersten Organs erachtet der Regierungsrat – soweit überhaupt rechtlich möglich – als falsch.

Aus Sicht des Regierungsrats ist den kantonalen Vorsorgeeinrichtungen die Organisationsautonomie im Rahmen der heute geltenden rechtlichen Leitplanken somit zu belassen. Der Regierungsrat lehnt daher auch die Ziffer 2 der Motion ab.

Verteiler

– Grosser Rat