

Erläuternder Bericht zum Vorentwurf des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Pensionskasse des Staatspersonals (Zusammensetzung des Verwaltungsrats)

1 AUSGANGSLAGE UND ERFORDERNIS DER GESETZESÄNDERUNG

Derzeit besteht der Vorstand der Pensionskasse des Staatspersonals (PKSPF) aus zwölf Mitgliedern, die paritätisch die Arbeitnehmenden und den Arbeitgeber vertreten. Die paritätische Vertretung im obersten Organ der Vorsorgeeinrichtungen ist in Artikel 51 des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 25. Juni 1982 (BVG; RS 831.40) vorgesehen.

Von den sechs Vorstandsmitgliedern, die die Arbeitnehmenden vertreten, werden vier Mitglieder über die FEDE, ein Mitglied über den VPOD Freiburg und ein Mitglied über die Vereinigung der höheren Kader und Magistratspersonen des Staates Freiburg gewählt (Art. 19 Abs. 3 des Gesetzes vom 12. Mai 2011 über die Pensionskasse des Staatspersonals [PKG; SGF 122.73.1]).

In einem Urteil A-7254/2017 vom 1. Juli 2020, in dem es um die Pensionskasse des Staates Genf geht, kam das Bundesverwaltungsgericht zum Schluss, dass die Bildung einer Gruppe von Kaderangestellten mit Vertretungsrecht im Vorstand gegen den Grundsatz der angemessenen Vertretung der verschiedenen Kategorien von Arbeitnehmenden verstösst, die durch die Gewährung dieses Rechts benachteiligt werden, sowie gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung zwischen den Versicherten, da ohne triftige Gründe Unterscheidungen zwischen ihnen gemacht werden (s. E. 4.2.3). In Bezug auf die paritätische Verwaltung von Vorsorgeeinrichtungen wird allgemein erkannt, dass Personen, die an wesentlichen Entscheidungen beteiligt sind oder die Willensbildung des Unternehmens konsequent beeinflussen können, auch wenn sie im Unternehmen angestellt sind, die Versicherten nicht vertreten dürfen (s. E. 3.3.2 mit Hinweisen). Das Bundesverwaltungsgericht fügt hinzu, dass bei der Prüfung, ob eine Person als Vertreterin oder Vertreter der Versicherten zulässig ist, unter anderem die hierarchische Stellung und die funktionale Macht, über die eine Person innerhalb der Verwaltung verfügt, ausschlaggebend sind. Je höher ihre Funktionsklasse, desto näher ist ihre Position an der eines Arbeitgebers im Sinne von Artikel 51 BVG. Die enge Zusammenarbeit mit den Mitgliedern der Kantonsregierung, die bestimmte Funktionen erfordern, sowie der Einfluss, den sie auf diese ausüben können, lässt es auch gerechtfertigt erscheinen, ihre Inhaberinnen und Inhaber nicht als Arbeitnehmende im Sinne dieser Bestimmung zu betrachten. Konkret sind die Funktionsbeschreibung und das Pflichtenheft auch für die Beurteilung der Einflussmöglichkeiten und des Status als Arbeitnehmer/in oder Arbeitgeber relevant (E. 4.3.3). Nach der kantonalen Personalgesetzgebung sind Dienstchefinnen und Dienstchefs die «leitenden Kader des Staates» (s. Art. 5 Abs. 1 Bst. b StPR).

Wichtig ist auch, dass das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil festhält, dass der kantonale Gesetzgeber, wenn er es für notwendig erachtet, eine Vertretung der Kader im obersten Organ der Vorsorgeeinrichtung sicherstellen kann, indem er beispielsweise vorschreibt, dass einer der Vertreter oder eine der Vertreterinnen des Arbeitgebers oder der Arbeitgeberin aus dem Kreis der Kader ernannt werden muss (s. E. 4.2.4).

Aus den Erwägungen des oben erwähnten Urteils des Bundesverwaltungsgerichts geht hervor, dass die Bestimmungen des PKG über die Vertretung der Versicherten in ihrer derzeitigen Fassung (Vertretung der Versicherten Personen durch eine von der Vereinigung der höheren Kader und Magistratspersonen des Staates Freiburg gewählte Person) nicht mit dem in Artikel 51 BVG vorgesehenen Grundsatz der paritätischen Vertretung übereinstimmt und geändert werden muss. So wird vorgeschlagen, Artikel 19 PKG zu ändern, um ihn in Übereinstimmung mit dem Bundesrecht zu bringen.

Da das PKG als Rahmengesetz konzipiert ist, sind die vorgeschlagenen Bestimmungen allgemein formuliert und delegieren die Befugnis, Ausführungsbestimmungen zu erlassen, nach dem Willen des eidgenössischen Gesetzgebers (siehe BBl. 2008, S. 8456 ff.) an den Verwaltungsrat der PKSPF.

2 AUSWIRKUNGEN DES ENTWURFS

Der Gesetzesentwurf hat weder finanzielle noch personelle Auswirkungen.

Er wirkt sich weder auf die Aufgabenteilung Staat-Gemeinden noch auf die nachhaltige Entwicklung aus, und er ist auch hinsichtlich Verfassungsmässigkeit, Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und Eurokompatibilität unproblematisch.

3 KOMMENTAR DER BESTIMMUNGEN

Terminologische Änderung – Zusammenfassung

Die Bezeichnung des obersten Organs der PKSPF wird aktualisiert und von «Vorstand» zu «Verwaltungsrat» geändert. Davon betroffen sind die Artikel 9 Abs. 5, 10 Abs. 2, 3 und 4, 14 Abs. 1, 18 Abs. 1, 19 Abs. 1a, 6 und 7, 20 Abs. 1 und 2, 21 Abs. 1 und 2, 22 Abs. 2 und 3, 23 Abs. 1, 2 und 3, 24 Abs. 1, 25 Abs. 1 und 2, 26 Abs. 1, 27 Abs. 2 und 28 Abs. 2.

Artikel 19 Abs. 1 und 4).

Die Vereinigung der höheren Kader und Magistratspersonen des Staates Freiburg ist seit vielen Jahren im Vorstand der PKSPF vertreten. Die Erfahrung hat gezeigt, wie nützlich diese Vertretung ist. Sie hat insbesondere die Kommunikation zwischen der PKSPF und dem Staat/den Angestellten verbessert die Akzeptanz der Entscheidungen des Vorstands beim Staatspersonal erhöht, sei es direkt durch die Mitglieder der Vereinigung selbst oder indirekt durch Informationen, die von den Kadern an die ihnen unterstellten Staatsangestellten weitergegeben werden. Es wird daher vorgeschlagen, diese Vertretung beizubehalten und in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts künftig die Person, die die Vereinigung der höheren Kader und Magistratspersonen des Staates Freiburg vertritt, zu den Arbeitgebervertreterinnen und -vertretern zu zählen. Da ihre Zahl von sechs auf sieben erhöht wird, muss die Gesamtmitgliederzahl des Verwaltungsrats der PKSPF auf vierzehn erhöht werden, um der Vorgabe der paritätischen Vertretung zu entsprechen. Nach dem Entwurf ist die Zahl der vierzehn Mitglieder jedoch eine Obergrenze («höchstens»). Tatsächlich ist es nicht ausgeschlossen, dass die Mitgliederzahl des Verwaltungsrats künftig in Einhaltung der paritätischen Vertretung wieder verringert wird (Art. 19 Abs. 1). Entsprechend diesen Erwägungen soll mit der Änderung von Artikel 19 Abs. 4 die geltende Bestimmung durch die Nennung der Vertreterin oder des Vertreters der Vereinigung der höheren Kader und Magistratspersonen des Staates Freiburg ergänzt werden.

Artikel 19 Abs. 2

In seiner geltenden Version regelt dieser Absatz die Ersetzung eines aus dem Vorstand zurücktretenden Mitglieds oder eines Mitglieds, das die Arbeitnehmenden vertritt und dessen Dienstverhältnis aufgelöst wird. Dies wurde im geltenden Gesetz so verankert, weil mindestens vier Vertreterinnen oder Vertreter der Arbeitnehmenden bei der PKSPF versichert sein mussten. Dem ist im Änderungsentwurf nicht mehr so, da dies eine Ungleichbehandlung mit den Personen schafft, die den Arbeitgeber vertreten und frei bezeichnet werden können, staatsintern oder extern.

Artikel 19 Abs. 2 bezieht sich daher nur noch auf den Rücktritt aus dem Verwaltungsrat. Die Lösung nach dem geltenden Gesetz wird in Bezug auf die Arbeitgebervertretung beibehalten (der Verwaltungsrat muss den Staatsrat oder die Vereinigung der höheren Kader und Magistratspersonen

des Staates Freiburg über die Vakanz informieren, damit ein neues Mitglied ernannt werden kann). Betrifft die Vakanz eine Person, die die Arbeitnehmenden vertritt, obliegt es dem Verwaltungsrat, die Modalitäten der Ersetzung (Ersetzung durch die «Nachrücken» oder Neuwahl) gemäss Absatz 3 des Entwurfs von Artikel 19 im künftigen Reglement zu regeln.

Artikel 19 Abs. 3

Artikel 19 Abs. 3 regelt die Vertretung der Arbeitnehmenden im Verwaltungsrat der PKSPF. Diese Vertretung wird von sechs auf höchstens sieben Mitglieder erhöht (s. oben Kommentar zu Artikel 19 Abs. 1 und 4).

Entsprechend der Bundesgesetzgebung sollen diese Mitglieder die verschiedenen Kategorien des Staatspersonals unter Berücksichtigung ihrer zahlenmässigen Stärke repräsentieren müssen. Das PKG ist ein Rahmengesetz. Dem Verwaltungsrat der PKSPF, der für organisatorische Fragen zuständig ist (s. Art. 22 Abs. 1 Bst. a PKG), soll deshalb die Aufgabe übertragen werden, die Modalitäten der Bezeichnung der Arbeitnehmendenvertretenden zu regeln. Darunter fallen die Aufteilung der verschiedenen Kategorien von Staatsfunktionen in «Wahlkreise/Wahlgruppen» sowie das Wahlverfahren. Übrigens wird es künftig auch Sache des Verwaltungsrats der PKSPF sein, die Vertretung der externen Institutionen im Verwaltungsrat zu garantieren.

Artikel 19 Abs. 5

Aufgrund der vorgeschlagenen Änderung von Absatz 3 wird Absatz 5 gegenstandslos und ist aufzuheben.

Übergangsrecht

Zur Vermeidung unnötiger Kontroversen wird klargestellt, dass mit dem Inkrafttreten der neuen Bestimmungen das Mandat der Personen, die die Arbeitnehmenden vertreten, endet.

Die von der Vereinigung der höheren Kader und Magistratspersonen des Staates Freiburg nach dem geltenden Recht gewählte Person wird nach Artikel 19 Abs. 4 Bst. b des Entwurfs zu den Arbeitgebervertreter/innen gezählt. Der Form halber muss diese Vereinigung jedoch die Person, die sie im Verwaltungsrat der PKSPF vertritt, neu bezeichnen.

Der Übergang vom alten zum neuen System gestaltet sich in Bezug auf die Arbeitnehmendenvertretung etwas schwieriger. Die von der PKSPF angestrebte neue Organisation (siehe unten Ziff. 4) unterscheidet sich nämlich grundlegend vom bisherigen System. In der Praxis wird die PKSPF die neue Organisation nicht innert der von der Aufsichtsbehörde gesetzten Frist einführen können, weshalb eine Übergangslösung vorgeschlagen wird. Mit dieser Lösung kann eine paritätische Vertretung im Verwaltungsrat gewährleistet und verhindert werden, dass die Aufsichtsbehörde weitergehende Massnahmen ergreifen muss. Bei der vorgeschlagenen Lösung handelt es sich jedoch formal gesehen um eine Notlösung, die nicht völlig mit der vom eidgenössischen Gesetzgeber gewollten Kompetenzaufteilung übereinstimmt: Nach Artikel 51a Abs. 2 Bst. f BVG ist es nämlich Sache des obersten Organs der Vorsorgeeinrichtungen und nicht des kantonalen Gesetzgebers, die Organisation der Vorsorgeeinrichtung festzulegen.

Da die Zahl der Verwaltungsratsmitglieder auf vierzehn erhöht wird (siehe Änderung von Artikel 19 Abs. 1 PKG), soll die Arbeitnehmendenvertretung (7 Personen) durch fünf über die FEDE und zwei über den VPOD gewählte Personen gewährleistet werden, und zwar ab Inkrafttreten der Änderung des PKG bis spätestens 30. September 2023. Die vorgeschlagene Übergangslösung entspricht damit einfach den punkto Zahl der Vertreter/innen angepassten derzeitigen Modalitäten für die Bezeichnung der Arbeitnehmendenvertreter/innen.

4 ÜBERBLICK ÜBER DIE VON DER PKSPF ZU VERABSCHIEDENDE REGLEMENTIERUNG

Wie bereits gesagt, wird es in Zukunft Aufgabe der PKSPF sein, die Arbeitnehmendenvertretung im Verwaltungsrat zu regeln. Es sind bei der PKSPF bereits Überlegungen und Arbeiten zur möglichst raschen Einführung einer wie von der Aufsichtsbehörde der PKSPF geforderten, mit dem Bundesrecht und der eidgenössischen Rechtsprechung im Einklang stehenden, entsprechenden Organisation im Gang.

Die PKSPF hat zwei Wahlformeln geprüft. Bei der ersten Variante werden die Vertreterinnen und Vertreter direkt von den Arbeitnehmenden gewählt. Nach der zweiten, komplexeren Variante würden die Arbeitnehmendenvertreter/innen von einer Delegiertenversammlung gewählt. Bei dieser Lösung müsste eine Doppelwahl stattfinden, bei der die Arbeitnehmenden zuerst die Delegierten wählen, die dann die Vertreter/innen wählen würden.

Da eine Wahl der Vertreterinnen und Vertreter der Arbeitnehmenden durch eine Delegiertenversammlung innerhalb der von der Aufsichtsbehörde gesetzten Frist für die Anpassung der kantonalen Gesetzgebung nicht möglich ist, hat sich der Vorstand der PKSPF am 19. Januar 2023 für die laufende Amtsperiode für die «Direktwahl» ausgesprochen. Die Möglichkeit, eine Delegiertenversammlung für die Wahl der Vertreterinnen und Vertreter der Arbeitnehmenden einzuberufen, wird von der PKSPF jedoch weiterhin geprüft. Gegebenenfalls wird für die nächste Amtsperiode ein neuer Wahlmodus beschlossen.

Generell müssen im Reglement der PKSPF folgende Grundsätze für die Vertretung der Arbeitnehmenden im Verwaltungsrat verankert werden:

- Die bei der PKSPF versicherten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer haben das Recht, sich durch externe Personen, namentlich durch Fachleute der beruflichen Vorsorge, vertreten zu lassen.
- Die Tätigkeitsbereiche und die Sitzverteilung werden nach dem Proporzsystem festgelegt.
- Wahlverfahren: Der Aufruf zur Kandidatur und die Wahl erfolgen auf elektronischem Weg, die PKSPF organisiert das Verfahren.
- Bei Rücktritt eines Mitglieds rückt die erste Listennachfolgerin/der erste Listennachfolger nach, sofern sie oder er die Voraussetzungen für die Wählbarkeit nach wie vor erfüllt. Gibt es keine wählbare Person, findet eine Neuwahl statt.

Die PKSPF sieht die Bildung von fünf Wahlkreisen vor, die ausgehend von den Direktionen/Behörden des Staates definiert werden und für folgende Bereiche repräsentativ sind: Bildung, Gesundheit, Wirtschaft, Institutionen und «nichtstaatliche Organisationen». Unter Vorbehalt allfälliger «externer» Personen würden die Arbeitnehmendenvertreter/innen von den Angestellten des Wahlkreises gewählt, dem sie angehören. Die Sitzaufteilung würde entsprechend der Anzahl der Angestellten in den jeweiligen Wahlkreisen erfolgen.

Die PKSPF hat die Sitzaufteilung in folgender Tabelle zusammengestellt:

Direktion	Anzahl Angestellte	Sitz(e) Wahlkreis
Bildung Direktion für Bildung und kulturelle Angelegenheiten (BKAD)	7 391	3
Gesundheit Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD)	4 109	1
Wirtschaft Volkswirtschafts- und Berufsbildungsdirektion (VWBD) Finanzdirektion (FIND) Direktion für Raumentwicklung, Infrastruktur, Mobilität und Umwelt (RIMU)	2 620	1
Institutionen Sicherheits-, Justiz- und Sportdirektion (SJSD) Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD) Gerichtsbehörden Gesetzgebende Behörde Staatskanzlei Sekretariat des Grossen Rates	2 233	1
Nicht staatlicher Arbeitgeber Externe Institutionen	3 737	1
Total Angestellte	20 090	7