Urteilskopf

106 Ia 163

32. Auszug aus dem Urteil der II. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 22. Februar 1980 i.S. Graf und Erni gegen Grosser Rat und Verwaltungsgericht des Kantons Luzern (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Art. 4 und 22ter BV: Pensionsordnung, wohlerworbene Rechte.

1. Wann kommt den finanziellen Ansprüchen der Beamten der Charakter wohlerworbener Rechte zu? (E. 1a).

2. Welche verfassungsmässigen Rechten können zum Schutz wohlerworbener Rechte angerufen werden? Präzisierung der Rechtsprechung (E. 1b).

3. Inwieweit werden durch § 14 Abs. 3 des luzernischen Behördengesetzes wohlerworbene Rechte geschaffen? (E. 2-4).

Regeste (fr):
Art. 4 et 22ter Cst.; réglementation en matière de pension, droit acquis.

1. A quelles conditions les prétentions pécuniaires des fonctionnaires deviennent-elles des droits acquis? (consid. 1a).

2. Quels droits constitutionnels peuvent être invoqués pour la protection des droits acquis? Précision de la jurisprudence (consid. 1b).

3. Dans quelle mesure l'art. 14 al. 3 de la loi lucernoise sur les autorités crée-t-il des droits acquis? (consid. 2-4).

Regesto (it):
Art. 4 e 22 ter Cost.; disciplina pensionistica, diritti acquisiti.

1. A quali condizioni le pretese pecuniarie dei funzionari divengono diritti acquisiti? (consid. 1a).

2. Quali diritti costituzionali possono essere invocati a protezione dei diritti acquisiti? Precisazione della giurisprudenza (consid. 1b).

3. In quale misura il § 14 cpv. 3 della legge lucernese sulle autorità crea diritti acquisiti? (consid. 2-4).

Sachverhalt ab Seite 164

BGE 106 Ia 163 S. 164

Am 17. November 1970 erliess der Grosse Rat des Kantons Luzern das Gesetz über die Rechtsstellung der obersten Verwaltungs- und Gerichtsbehörden (Behördengesetz, BehG). Dieses verpflichtet den Staat, die Behördenmitglieder und ihre Hinterbliebenen gegen die wirtschaftlichen Folgen u.a. des Todes und des Alters durch eine

besondere Pensionsordnung zu schützen. § 14 Abs. 3 BehG lautet wie folgt:
"Die Behördenmitglieder leisten dem Staat Beiträge. Ihre Ansprüche aus der Pensionsordnung gelten als wohlerworbene Rechte." Gemäss § 14 Abs. 4 BehG ordnet der Grosse Rat alles Weitere durch Dekret. Der Grosse Rat kam diesem Auftrag gleichzeitig mit der Annahme des Behördengesetzes durch Erlass des Dekrets über die Pensionsordnung der obersten Verwaltungs- und Gerichtsbehörden, des Staatsschreibers und des Rechtskonsulenten vom 17. November 1970 (Pensionsordnung 70, PO 70) nach. Die Pensionsordnung 70 enthält folgende, hier wesentliche Bestimmungen: § 3
Die versicherte Besoldung umfasst die Besoldung nach Dekret und alle Zulagen dauernden Charakters, ausgenommen die Repräsentations-, Teuerungs- und Sozialzulagen.

BGE 106 Ia 163 S. 165

§ 17
1) Zu den Grund-, Witwen und Waisenpensionen werden Teuerungszulagen ausgerichtet. 2) Die Teuerungszulagen werden in Prozenten des Pension nach den Vorschriften, die bei der Pensionsfestsetzung für die im Amte stehenden Amtsinhaber gelten, festgesetzt und der Teuerung angepasst." Mit Dekret vom 18. März 1975 (Pensionsordnung 75, PO 75) änderte der Grosse Rat auf Antrag des Regierungsrates die §§ 3 und 17 wie folgt:
"§ 3
Versicherte Besoldung
Die versicherte Besoldung beträgt 90% der Grundbesoldung gemäss Besoldungsdekret und der Zulagen dauernden Charakters, ausgenommen die Repräsentations-, Teuerungs- und Sozialzulagen. § 17
Teuerungszulage
1) Zu den Grund-, Witwen- und Waisenpensionen werden Teuerungszulagen ausgerichtet. 2) Die Teuerungszulagen werden vom Regierungsrat in Prozenten der Pension gestützt auf den Indexstand der Konsumentenpreise festgesetzt. Dabei sind die Leistungen der AHV und IV angemessen zu berücksichtigen. Im übrigen ist die Teuerungszulagenregelung der im Amte stehenden Amtsinhaber sinngemäss anzuwenden." Anlass für die Änderungen gab nach den Darlegungen des Grossen Rates, dass die Grundbesoldungen durch den Einbau der Teuerungszulagen erheblich angestiegen waren und dass sich seit 1970 auch die Leistungen der AHV beträchtlich erhöht hatten. Es wurde geltend gemacht, dass sich bei unveränderter Beibehaltung der Vorschriften der Pensionsordnung 70 Gesamtbezüge der pensionierten Magistraten ergeben hätten, die fast die Höhe der Nettobesoldungen der amtierenden Behördenmitglieder erreicht hätten. Auf den 31. März 1975 trat Dr. Johann Graf als Oberrichter zurück. Sein Pensionsanspruch wurde in Anwendung der neuen Dekretsbestimmungen errechnet und auf Fr. ... festgesetzt. Auf den 31. Juli 1975 trat Dr. Bernhard Erni als Präsident des Verwaltungsgerichts zurück. Für ihn ergab sich aufgrund der neuen Bestimmungen ein Pensionsanspruch von Fr. ... . Wenn die beiden Pensionen nach den Bestimmungen der PO 70, aber unter Berücksichtigung der inzwischen erhöhten Grundbesoldung festgesetzt worden wären, so hätten sich um ca. 10% höhere Beträge ergeben. Die Anwendung der Teuerungszulagenregelung gemäss § 17 Abs. 2 PO 70 hätte zudem ein schnelleres Anwachsen der Bezüge bewirkt.

BGE 106 Ia 163 S. 166

In der Folge verlangten Dr. Graf und Dr. Erni im Normenkontrollverfahren vor dem luzernischen Verwaltungsgericht, dass die Dekretsänderung auf ihre Verfassungs- und Gesetzesmässigkeit hin überprüft werde. Sie stellten den Antrag, die §§ 3 und 17 Abs. 2 der PO 75 seien aufzuheben, soweit sie Geltung auch für diejenigen Behördenmitglieder beanspruchten, die - wie die beiden Antragsteller - im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Änderung bereits im Amte standen. Für diese Behördenmitglieder müssten die §§ 3 und 17 Abs. 2 in der Fassung gemäss PO 70 anwendbar bleiben. Zur Begründung machten die Antragsteller im wesentlichen geltend, die Ansprüche der Behördenmitglieder aus der Pensionsordnung 70 stellten gemäss § 14 Abs. 3 BehG wohlerworbene Rechte dar. Die angefochtenen Dekretsänderungen verletzten daher Art. 4 und 22ter BV. Mit

Urteil vom 2. Juni 1978 wies das Verwaltungsgericht des Kantons Luzern die gestellten Anträge ab, soweit es darauf eintrat. Das Bundesgericht weist die dagegen erhobene staatsrechtliche Beschwerde ab.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

1. a) Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts kommt den finanziellen Ansprüchen der Beamten in der Regel nicht der Charakter wohlerworbener Rechte zu. Das öffentlichrechtliche Dienstverhältnis ist durch die jeweilige Gesetzgebung bestimmt, und es macht daher, auch was seine vermögensrechtliche Seite angeht, die Entwicklung mit, welche die Gesetzgebung erfährt. Sowohl Besoldungs- als auch Pensionsansprüche können nur dann als wohlerworbene Rechte erachtet werden, wenn das Gesetz die entsprechenden Beziehungen ein für alle Mal festlegt und von den Einwirkungen der gesetzlichen Entwicklung ausnimmt oder wenn bestimmte, mit einem einzelnen Anstellungsverhältnis verbundene Zusicherungen abgegeben werden (BGE 101 Ia 445 E. 2a und dort angeführte Entscheide). Ersteres ist namentlich der Fall, wenn das Gesetz festsetzt, dass die Besoldungsansprüche der Beamten während der Dauer der jeweiligen Amtsperiode keiner Änderung unterliegen. Gleich verhält es sich, wenn das Gesetz die Pensionsansprüche der Beamten dem Betrage nach als unabänderlich bezeichnet oder vorsieht, dass Änderungen der Pensionsordnung nur für später eintretende Beamte wirksam werden sollen (vgl.

BGE 67 I 177 ff.). Eine individuelle Zusicherung, die ein wohlerworbenes Recht zu begründen vermag, kann hinsichtlich des Pensionsanspruchs in der Ausstellung eines Rentenscheins erblickt werden, der die Höhe der Leistung frankenmässig umschreibt und so verstanden werden darf, dass damit die Höhe der Pension endgültig festgelegt sei (vgl. BGE 63 I 39 f.). Es besteht kein Anlass, von diesen Grundsätzen abzugehen.
b) Das Bundesgericht hat in BGE 101 Ia 445 E. 2a ausgeführt, dass die Verletzung wohlerworbener Rechte früher vorwiegend als Verletzung der Eigentumsgarantie behandelt worden sei, während heute vor allem der Schutz von Treu und Glauben der Beamten im Vordergrund stehe. Diese Rechtsprechung hat in der Literatur teils Zustimmung gefunden (KÄMPFER, Zur Gesetzesbeständigkeit "wohlerworbener Rechte", Mélanges Zwahlen, S. 357 f.; KÖLZ, Das wohlerworbene Recht - Immer noch aktuelles Grundrecht?, SJZ 74/1978, S. 89 ff.); teils ist sie auf Kritik gestossen (H. HUBER, in ZBJV 113/1977, S. 42 ff.; SAMELI, Treu und Glauben im öffentlichen Recht, ZSR 96/1977, II, S. 355 f.; EICHENBERGER/RUCH, Bericht über wohlerworbene Rechte bei Änderung der Gesetzgebung betreffend Beamte und Pensionskasse, 1977/1978, S. 18 f.; RHINOW, Wohlerworbene und vertragliche Rechte im öffentlichen Recht, ZBl, 80/1979, S. 16 ff.). So ist namentlich eingewendet worden, dass der Grundsatz von Treu und Glauben nicht geeignet sei, den wohlerworbenen Rechten den gebotenen verfassungsrechtlichen Schutz zukommen zu lassen. Richtigerweise seien diese Rechte unter den Schutz der Eigentumsgarantie zu stellen. Ferner wurde ausgeführt, die Rechtsprechung neige zu Unrecht darauf hin, einerseits den Kreis der als wohlerworbene Rechte anerkannten Rechtspositionen zu erweitern, anderseits das Mass des verfassungsrechtlichen Schutzes dieser Rechte einzuschränken. Damit gefährde sie diejenigen Rechtspositionen, die bis anhin allein als wohlerworbene Rechte anerkannt worden seien. Eingewendet wurde schliesslich, dass das Bundesgericht die wohlerworbenen Rechte nach Massgabe des Grundsatzes von Treu und Glauben schützen wolle, aber im erwähnten Urteil zugleich ausgeführt habe, dass dieser Grundsatz keinen Schutz vor Gesetzesänderungen biete. Diese Kritik gibt Anlass, die Erwägungen von BGE 101 Ia 443 ff. zu präzisieren. Wenn in jenem Entscheid ausgeführt wurde, dass hinsichtlich der Garantie der wohlerworbenen

Rechte heute der Schutz von Treu und Glauben der Beamten im Vordergrund stehe, so sollte damit nicht zum Ausdruck gebracht werden, dass die wohlerworbenen Rechte nunmehr unter einem geringeren als dem bis anhin gewährten verfassungsrechtlichen Schutz stehen sollten. Stellt ein bestimmter Anspruch ein wohlerworbenes Recht dar, so bedeutet das nach wie vor, dass ein Entzug nur zulässig ist, wenn er auf gesetzlicher Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse liegt und gegen volle Entschädigung erfolgt. Für Ansprüche, die eine staatliche Geldleistung oder ein Abgabenprivileg zum Gegenstand haben, schliesst die Entschädigungspflicht einen ganzen oder teilweisen Entzug praktisch aus. Derartige Eingriffe wären in der Regel ohne Sinn, da mit der geschuldeten Entschädigung eben das geleistet werden müsste, was durch den Eingriff entzogen werden sollte. Den Erwägungen von BGE 101 Ia 443 ff. liegt der Gedanke zugrunde, dass den als wohlerworbenen Rechten geltenden Rechtspositionen dieser Charakter weithin mit Rücksicht darauf zuerkannt wird, dass zwischen Bürger und Staat eine besondere Vertrauensbeziehung geschaffen worden ist, die zumindest für gewisse Zeit und in bestimmten Punkten stabilisiert und vor staatlichen Eingriffen geschützt sein soll. Die wohlerworbenen Rechte stehen daher bezüglich ihres Sinngehalts in einem engen Verhältnis zur Verfassungsgarantie von Treu und Glauben, die dazu bestimmt ist, den Schutz berechtigten Vertrauens des Bürgers in das Verhalten der staatlichen Behörden zu gewährleisten. Das gibt Anlass, diese Garantie, die grundrechtlichen Charakter besitzt und unmittelbar aus Art. 4 BV folgt (Vgl. BGE 103 Ia 508 E. 1), neben der Eigentumsgarantie für die Umschreibung und zum Schutze der wohlerworbenen Rechte beizuziehen. Werden wohlerworbene Rechte zusätzlich unter den Schutz von Treu und Glauben gestellt, so ist klar, dass dieser Verfassungsgrundsatz insoweit auch gegen Gesetzesänderungen Schutz gewährt. Wenn das Bundesgericht im erwähnten Urteil am Ende ausführte (S. 450 E. 4c), dass der Grundsatz von Treu und Glauben nach der Rechtsprechung gegenüber Gesetzesänderungen nicht angerufen werden könne, so war das einzig auf den Fall bezogen, dass nicht eine Beeinträchtigung wohlerworbener Rechte in Frage stehe, sondern dass der Grundsatz von Treu und Glauben im Zusammenhang mit einer Rechtsposition angerufen werde, die kein wohlerworbenes Recht darstellt. In weitergehendem

Masse braucht hier auf diese Fragen nicht eingegangen zu werden. Ergibt sich nämlich, dass zugunsten der luzernischen Behördenmitglieder, die vor dem Inkrafttreten der Pensionsordnung 75 im Amte standen, ein wohlerworbenes Recht darauf besteht, dass ihre Pensionen nach Massgabe der Pensionsordnung 70 ermittelt werden, so steht ausser Zweifel, dass ein Eingriff in dieses Recht von Verfassungs wegen ausgeschlossen ist. Ein Entzug des wohlerworbenen Rechts gegen Entschädigung fällt unter den Umständen des vorliegenden Falles ausser Betracht. c) Soweit die vermögensrechtlichen Ansprüche der Beamten keine wohlerworbenen Rechte darstellen, so sind sie gegenüber Massnahmen des Gesetzgebers nach Massgabe des Willkürverbots und des Gebots der Rechtsgleichheit geschützt. Unmittelbar aufgrund von Art. 4 BV ist ausgeschlossen, dass derartige Ansprüche willkürlich abgeändert, nachträglich entzogen oder im Wert herabgesetzt werden und dass Eingriffe ohne besondere Rechtfertigung einseitig zu Lasten einzelner Berechtigter Oder bestimmter Gruppen erfolgen (BGE 101 Ia 446 mit Hinweisen; ferner Urteil vom 15. Dezember 1976 i.S. Koch, in ZBl 78/1977, S. 267 ff.).

2. § 14 Abs. 3 des luzernischen Behördengesetzes bestimmt, dass die Behördenmitglieder dem Staat Beiträge leisten und dass ihre Ansprüche aus der Pensionsordnung als wohlerworbene Rechte gelten. Es ist klar und unbestritten, dass damit das Gesetz selber eine Zusicherung erteilt hat, die geeignet ist, wohlerworbene Rechte im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu schaffen. Der Streit dreht sich einzig darum, welche Beziehungen des Pensionsverhältnisses mit dieser Vorschrift als wohlerworbene Rechte verfestigt worden sind. Das Verwaltungsgericht geht davon aus, dass sich die gesetzliche Garantie nur auf den eigentlichen Pensions-

anspruch beziehe und dass die Behördenmitglieder demnach nur insoweit ein wohlerworbenes Recht besässen, als sie verlangen könnten, dass die beim Ausscheiden aus dem Amt ermittelte Pension später nicht herabgesetzt werde. Die Beschwerdeführer machen dagegen geltend, § 14 Abs. 3 BehG erkläre nicht nur den eigentlichen Pensionsanspruch zum wohlerworbenen Recht, sondern sämtliche Ansprüche aus der Pensionsordnung. Das bedeute, dass eine bestimmte Pensionsordnung und namentlich auch jene von 1970 nicht mehr zum Nachteil der

bereits amtierenden Behördenmitglieder geändert werden dürfe. Die Beschwerdeführer hätten daher ein wohlerworbenes Recht darauf, dass die versicherte Besoldung weiterhin 100% der Grundbesoldung betrage (§ 3 PO 70) und dass die Teuerungszulagen auf die Pensionen nach den gleichen Vorschriften ausgerichtet würden, die für die Bezüge der amtierenden Magistraten Anwendung fänden (§ 17 Abs. 2 PO 70). Wie es sich damit verhält, prüft das Bundesgericht nicht frei, sondern lediglich unter dem beschränkten Gesichtswinkel der Willkür, da die Auslegung von kantonalem Gesetzesrecht in Frage steht und kein besonders schwerer Grundrechtseingriff vorliegt (BGE 104 Ia 338; BGE 102 Ia 115). Das Verwaltungsgericht führte im angefochtenen Entscheid aus, dass der Wortlaut von § 14 Abs. 3 BehG zunächst klar erscheine. Es lägen aber triftige Gründe dafür vor, dass er nicht den wahren Sinn der Bestimmung zum Ausdruck bringe. Von einem klaren Wortlaut lässt sich indes nicht sprechen, wie aus der nachfolgenden Erwägung 4 hervorgeht. Das Bundesgericht hat daher nicht zu prüfen, ob triftige Gründe für ein Abgehen vom Gesetzeswortlaut vorhanden seien, sondern lediglich, ob die Auslegung des Verwaltungsgerichts völlig unhaltbar sei oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderlaufe.

3. Das Verwaltungsgericht führte im angefochtenen Entscheid aus, die Entstehungsgeschichte von § 14 Abs. 3 BehG zeige, dass der Bestimmung nicht der von den Beschwerdeführern behauptete Sinn zukomme. Der Grosse Rat habe 1970 eine Bestimmung über die Pensionsordnung in das neugeschaffene Behördengesetz aufgenommen, da bis zu diesem Zeitpunkt eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage für die Pensionsbezüge der Magistraten gefehlt habe. Es sei zudem darum gegangen, den mit der früheren Pensionsordnung von 1964 verbundenen Systemwechsel (Einführung einer rein staatlichen Pensionsordnung mit Beitragsleistungen der Behördenmitglieder) dem Grundsatz nach im Gesetz zu verankern. Zugleich habe die Stellung der Anspruchsberechtigten gesichert werden sollen. Bis zu diesem Zeitpunkt sei der Pensionsanspruch in der Praxis als wohlerworbenes Recht anerkannt worden. Es fehlten aber Anhaltspunkte dafür, dass der Gesetzgeber die bisherige Rechtsstellung der Anspruchsberechtigten materiell habe verbessern wollen. Insbesondere sei nicht ersichtlich, dass er die

amtierenden Magistraten gegen jede künftige und für sie nachteilige Änderung der Pensionsordnung habe schützen wollen. Der Regierungsrat habe sodann in der Botschaft an den Grossen Rat nur im Zusammenhang mit dem Pensionsanspruch als solchem von einem wohlerworbenen Recht gesprochen. Es deute nichts darauf hin, dass der Grosse Rat sich in dieser Hinsicht nicht der Auffassung des Regierungsrates angeschlossen habe. Es sei nur mit Mühe vorstellbar, dass das kantonale Parlament § 14 Abs. 3 BehG ohne jede Aussprache angenommen hätte, wenn es den amtierenden Magistraten die von den Beschwerdeführern behauptete Vor-

zugsstellung wirklich hätte einräumen und sich selber in derart weitgehender Weise hätte binden wollen. Das Verwaltungsgericht machte ferner geltend, gegen die Auslegung der Beschwerdeführer spreche der Umstand, dass zugunsten der Behördenmitglieder vor dem Ausscheiden aus dem Amte noch gar keine eigentlichen Ansprüche aus der Pensionsordnung beständen. Es seien erst Anwartschaften vorhanden, d.h. Rechte, die erst im Werden begriffen seien und die in der Regel nicht als wohlerworbene Rechte betrachtet würden. Es fehle ein genügender Hinweis dafür, dass § 14 Abs. 3 BehG entgegen dieser allgemein verbreiteten Auffassung bereits die anwartschaftlichen Pensionen habe als wohlerworbene Rechte anerkennen wollen. § 14 Abs. 3 BehG sei so auszulegen, dass es sich bei den "Ansprüchen aus der Pensionsordnung" lediglich um den eigentlichen Pensionsanspruch handle. Ein aus dem Staatsdienst ausgeschiedenes Behördenmitglied könne bei dieser Sachlage nicht mehr und nicht weniger verlangen, als dass seine Pension nach Massgabe der im Zeitpunkt der Pensionierung geltenden Pensionsordnung festgelegt und in der Folge nicht zu seinem Nachteil verändert werde.

4. a) Die in der staatsrechtlichen Beschwerde erhobenen Einwendungen vermögen die Auffassung des Verwaltungsgerichts nicht als unhaltbar erscheinen zu lassen. Was unter dem Ausdruck "Ansprüche aus der Pensionsordnung" zu verstehen sei, ist nicht zum vorneherein klar, sondern bedarf der Auslegung. Die Beschwerdeführer verstehen den Begriff "Anspruch" in einem weiten Sinne und nehmen deshalb an, "Ansprüche aus der Pensionsordnung" ständen ihnen insoweit zu, als sie sich auf Dekretsvorschriften berufen könnten, die für die Berechnung der Pension massgebend seien oder ganz allgemein

ihre Rechtsstellung im Pensionsverhältnis umschrieben. Träfe diese Betrachtungsweise zu, so ergäbe sich aus der in § 14 Abs. 3 BehG enthaltenen Garantie in der Tat, dass die Pensionsordnung nicht zum Nachteil der bereits im Amte stehenden Behördenmitglieder abgeändert werden dürfte. Der Ausdruck "Anspruch" besitzt in der schweizerischen Rechtssprache jedoch verschiedene Sinngehalte, und er wird in der Regel nicht in der von den Beschwerdeführern vertretenen Weise verwendet, sondern in gleicher Bedeutung wie der Ausdruck "Forderung" (vgl. dazu SCHÖNENBERGER/JÄGGI, Kommentar, N. 85 ff. der Vorbemerkungen zu Art. 1 OR; VON TUHR/PETER, Allgemeiner Teil des Schweiz. OR, 3. Auflage, 1978, § 2, VI, S. 15 f.; GUHL/MERZ/KUMMER, Das schweizerische Obligationenrecht, 6. Auflage, 1972, S. 39). Das Bundesgericht selber hat in BGE 87 II 161 ff. erklärt, dass zwischen den Bezeichnungen "Anspruch" und "Forderung" kein Unterschied zu machen sei, da es sachlich immer um dasselbe gehe, nämlich um die Befugnis, Leistung zu verlangen. Bei dieser Sachlage erscheint es schon aufgrund des Gesetzeswortlauts möglich, dass das Behördengesetz, wenn es von "Anspruchen aus der Pensionsordnung" spricht, lediglich die den eigentlichen Pensionsanspruch darstellende Forderung meint und dass der Gesetzgeber lediglich garantieren wollte, dass der Pensionsanspruch bei Ausscheiden eines Behördenmitglieds aus dem Amt nach Massgabe der dannzumal geltenden Vorschriften festzulegen sei und in der Folge vor Herabsetzungen geschützt sein solle. Die Beschwerdeführer nehmen zu Unrecht an, eine solche Auslegung sei schon deshalb ausgeschlossen, weil in § 14 Abs. 3 BehG von "Ansprüchen" die Rede ist, das Gesetz den Ausdruck also in der Mehrzahl verwendet. Dieser Umstand vermag die Auslegung des Verwaltungsgerichts für sich allein nicht als willkürlich erscheinen zu lassen. Die Verwendung der Mehrzahl lässt sich, sofern keine sonstigen Anhaltspunkte für eine abweichende Auslegung des Gesetzestextes bestehen, ohne Verstoss gegen Art. 4 BV darauf zurückführen, dass die streitige Bestimmung unmittelbar an § 14 Abs. 3 Satz 1 anschliesst, wo gesagt wird, dass die Behördenmitglieder dem Staat Beiträge leisteten. Wenn Satz 2 davon spricht, dass "ihre Ansprüche" aus der Pensionsordnung wohlerworbene Rechte seien, so kann dies, besondere Anhaltspunkte für eine

andere Abweichung vorbehalten, ohne Willkür mit rein redaktionellen Gründen erklärt werden. b) Ist der Wortlaut von § 14 Abs. 3 BehG auslegungsbedürftig, so war es keineswegs unhaltbar, wenn das Verwaltungsgericht massgeblich darauf abstellte, dass der Regierungsrat in seiner Botschaft an den Grossen Rat nirgends davon gesprochen hatte, dass die amtierenden Behördenmitglieder vor künftigen Änderungen der Pensionsordnung geschützt sein sollten. Der Regierungsrat hatte ausgeführt, dass die neue Regelung vor allem folgende Vorteil biete: "Rechtliche Sicherheit für die Anspruchsberechtigten: Die Anspruchsberechtigten haben in dieser Beziehung nichts zu befürchten. Ihr Pensionsanspruch ist ein wohlerworbenes Recht; er steht unter dem Schutz der Eigentumsgarantie und kann durch eine Gesetzesänderung nicht entzogen oder gekürzt werden. Der Besitzstand müsste auf jeden Fall gewahrt bleiben." In der Botschaft des Regierungsrates wurde demnach einzig gesagt, dass der "Pensionsanspruch" ein wohlerworbenes Recht sei. Das spricht in klarer Weise für die Auffassung des Verwaltungsgerichts. Ins Gewicht fällt sodann, dass in der Botschaft von den "Anspruchsberechtigten" die Rede ist. Dieser Ausdruck wird im Sozialversicherungsrecht in der Regel so gebraucht, dass anspruchsberechtigt jene Person ist, welcher der Versicherungsanspruch zusteht. Unter dem Versicherungsanspruch ist die Befugnis zu verstehen, vom Versicherungstrager die geschuldete Leistung zu verlangen. Der Versicherungsanspruch, für den auch die Bezeichnungen Leistungsanspruch, Anspruch auf Leistungen, usw. verwendet wird, bildet das Gegenstück zu der aus dem Grundsatz der Gesetzmässigkeit folgenden Pflicht des Versicherungsträgers, die geschuldete Leistung nach Eintritt des Versicherungsfalles korrekt zu bestimmen und zu erbringen (MAURER, Schweizerisches Sozialversicherungsrecht, Bd. I, 1979, S. 293). Auch die Verwendung des Begriffs "Anspruchsberechtigte" bezieht sich demnach unmittelbar auf den eigentlichen Pensionsanspruch. In der Botschaft des Regierungsrates wurde schliesslich gesagt, der "Besitzstand" müsse auf jeden Fall gewahrt bleiben. Das lässt sich Ohne Willkür so verstehen, dass der Regierungsrat erneut Bezug auf den eigentlichen Pensionsanspruch nahm und zum Ausdruck bringen wollte, dass eine zugesprochene Pension

nicht herabgesetzt oder anderweitig zum Nachteil der Pensionierten verändert werden dürfe. Die von den Beschwerdeführern vertretene weitergehende Auslegung des Gesetzestextes findet in der Botschaft des Regierungsrates dagegen keinerlei Stütze. c) Der Grosse Rat nahm § 14 Abs. 3 BehG ohne Diskussion an, und eine Volksabstimmung fand nicht statt. Es ist nicht willkürlich, wenn das Verwaltungsgericht anführte, es sei nur mit Mühe vorstellbar, dass der Grosse Rat die erwähnte Bestimmung stillschweigend beschlossen hätte, wenn ihr wirklich die von den Beschwerdeführern behauptete weitgehende Bedeutung hätte zukommen sollen und wenn sich das kantonale Parlament hinsichtlich der im Amte stehenden Behördenmitglieder für die Zukunft weitgehend hätte binden wollen. Diese Überlegung ist mit sachlichen Gründen vertretbar. Sie ist namentlich deswegen haltbar, weil sich gerade bei Erlass des Behördengesetzes und der Pensionsordnung 70 die Notwendigkeit gezeigt hatte, die Pensionsordnung 64 zum Nachteil der amtierenden Behördenmitglieder abzuändern. So wurde namentlich beschlossen, Reallohnerhöhungen könnten nach der Pensionierung nicht mehr unbeschränkt, sondern nur noch bis zum 65. Altersjahr angerechnet werden. Ferner wurde das Rücktrittsalter für Oberrichter neu festgelegt. Wenn ein derartiges Vorgehen für die Zukunft hätte ausgeschlossen werden sollen, so wäre in der Tat zu erwarten gewesen, dass der Regierungsrat in seiner Botschaft darauf Bezug genommen hätte und dass die Bestimmung im Parlament auf besondere Aufmerksamkeit gestossen wäre. Jedenfalls kann diese Annahme des Verwaltungsgerichts nicht als willkürlich erachtet werden. d) Das Verwaltungsgericht verstiess auch nicht gegen Art. 4 BV, wenn es davon ausging, blosse Anwartschaften, wie sie die Behördenmitglieder in bezug auf die Pension vor dem Ausscheiden aus dem Amte besässen, würden in der Regel nicht als wohlerworbene Rechte betrachtet. Dass Rechte, die im Werden begriffen sind, deren Verwirklichung eingeleitet, aber noch nicht abgeschlossen ist, in Lehre und Praxis gewöhnlich nicht als wohlerworbene Rechte gelten, trifft zu (Vgl. KÄMPFER, a.a.O., S. 344; DUBACH, Die wohlerworbenen Rechte im Wasserrecht, 1979, S. 23;

IMBODEN/RHINOW, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, 5. Auflage, 1976, S. 1086). In der Literatur ist überdies ausgeführt worden, dass gerade im Falle

BGE 106 Ia 163 S. 175

der Beamtenrechte jeweils nicht irgendeine Rechtslage als wohlerworbenes Recht geschützt werde, sondern einzig ein Recht im subjektiven Sinne (H. HUBER, Der Schutz der wohlerworbenen Rechte in der Schweiz, Gedächtnisschrift Jellinek, S. 465). Dem Umstand, dass blosse Anwartschaften in der Regel nicht als wohlerworbene Rechte gelten, käme im vorliegen Falle freilich keine massgebende Bedeutung zu, wenn anzunehmen wäre, der luzernische Gesetzgeber habe allen unter der Geltungsdauer der Pensionsordnung 70 bereits im Amte stehenden Behördenmitgliedern die Unabänderlichkeit der getroffenen Regelung garantieren wollen. Das Bundesgericht hat denn auch in BGE 67 I 177 ff. für den damals zu beurteilenden Fall bejaht, dass künftige Änderungen der Pensionsordnung für die bereits im Amte stehenden Beamten keine Geltung beanspruchen könnten. Damals war in den massgebenden Vorschriften jedoch ausdrücklich festgehalten worden, dass künftige Herabsetzungen der Pension die bereits im Amte stehenden Beamten nicht betreffen würden. Da es im vorliegenden Fall an einer entsprechenden klaren Regelung fehlt, konnte das Verwaltungsgericht bei seinem Entscheid ohne Verstoss gegen Art. 4 BV annehmen, der luzernische Gesetzgeber habe keine vom allgemeinen Grundsatz abweichende Lösung treffen wollen. e) ...
f) Es ergibt sich demnach, dass das Verwaltungsgericht ohne Willkür annehmen konnte, § 14 Abs. 3 BehG enthalte keine Garantie zugunsten der amtierenden Behördenmitglieder, dass sie vor jeder nachteiligen Änderung der Pensionsordnung geschützt seien. Bei dieser Sachlage verletzte der Grosse Rat keine wohlerworbenen Rechte, wenn er die §§ 3 und 17 Abs. 2 der PO 70, welche die Höhe der versicherten Besoldung und die Ausrichtung von Teuerungszulagen regeln, mit Wirkung für die bereits im Amte stehenden Behördenmitglieder änderte. § 14 Abs. 3 BehG lässt sich ohne Willkür so auslegen, dass lediglich der eigentliche Pensionsanspruch als wohlerworbenes Recht garantiert sei. Allerdings trifft es entgegen einzelnen Bemerkungen des Verwaltungsgerichts nicht zu, dass lediglich die einmal festgesetzte Pension der bereits pensionierten Behördenmitgliedern vor späteren Änderungen geschützt sei. Es besitzen auch die aus dem Amte ausscheidenden Behördenmitglieder ein wohlerworbenes Recht darauf, dass ihre Pension

BGE 106 Ia 163 S. 176

nach Massgabe der im Zeitpunkt der Pensionierung geltenden Vorschriften festgesetzt werde. Aus dem Zusammenhang der Erwägungen des angefochtenen Entscheids ergibt sich indes, dass auch das Verwaltungsgericht selbst keine andere Auffassung vertritt.