Urteilskopf

134 I 23

5. Auszug aus dem Urteil der II. sozialrechtlichen Abteilung i.S. P. und B. gegen Grosser Rat des Kantons Wallis (Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten) 9C_83/2007 / 9C_84/2007 vom 15. Januar 2008

Regeste (de):
Art. 82 lit. b und Art. 87 BGG; Art. 8, 9, 26 und 49 Abs. 1 BV; Art. 1 und 88-98 FusG; Art. 61 und 62 BVG, Art. 51 Abs. 5 und Art. 65d Abs. 2 BVG; IAO-Übereinkommen Nr. 98, 150 und 154; Gesetz vom 12. Oktober 2006 über die staatlichen Vorsorgeeinrichtungen des Kantons Wallis (GVE); abstrakte Normenkontrolle; derogatorische Kraft des Bundesrechts.

Gegen das GVE kann direkt Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht erhoben werden (E. 3).

Das GVE, welches u.a. die Umwandlung der registrierten privatrechtlichen Stiftung "Vorsorgekasse für das Personal des Staates Wallis" in ein unabhängiges Institut des öffentlichen Rechts und eine Erhöhung des Pensionsalters vorsieht, verletzt die folgenden Gesetze, Bestimmungen oder Grundsätze nicht: das Fusionsgesetz (E. 6.2); die sich auf Massnahmen zur Behebung von Unterdeckungen beziehende Bestimmung des Art. 65d Abs. 2 BVG (E. 6.3); das Anhörungsrecht gemäss Art. 51 Abs. 5 BVG und die IAO-Übereinkommen Nr. 98, 150 und 154 (E. 6.4); den Grundsatz von Treu und Glauben gemäss Art. 9 BV, namentlich den daraus und aus der Eigentumsgarantie gemäss Art. 26 BV abgeleiteten Grundsatz des Schutzes wohlerworbener Rechte (E. 7); das Willkürverbot (Art. 9 BV; E. 8); das Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV; E. 9).

Regeste (fr):
Art. 82 let. b et art. 87 LTF; art. 8, 9, 26 et 49 al. 1 Cst.; art. 1 et 88-98 LFus; art. 61 et 62 LPP, art. 51 al. 5 et art. 65d al. 2 LPP; Conventions OIT n°98, 150 et 154; loi valaisanne du 12 octobre 2006 régissant les institutions étatiques de prévoyance (LIEP); contrôle abstrait de normes; force dérogatoire du droit fédéral.

La LIEP peut directement faire l'objet d'un recours en matière de droit public devant le Tribunal fédéral (consid. 3).

La LIEP, qui prévoit notamment la transformation de la "Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat du Valais", fondation enregistrée de droit privé, en une institution indépendante de droit public et une augmentation de l'âge de la retraite, ne viole pas les lois, dispositions et principes suivants: la loi sur la fusion (consid. 6.2); l'art. 65d al. 2 LPP relatif aux mesures destinées à résorber un découvert (consid. 6.3); le droit à la consultation selon l'art. 51 al. 5 LPP et les Conventions OIT n°98, 150 et 154 (consid. 6.4); le principe de la bonne foi, singulièrement la garantie des droits acquis déduite de ce principe et de la garantie de la propriété (art. 9 et 26 Cst.; consid. 7); l'interdiction de l'arbitraire (art. 9 Cst.; consid. 8); le principe de l'égalité de traitement (art. 8 al. 1 Cst.; consid. 9).

Regesto (it):
Art. 82 lett. b e art. 87 LTF; art. 8, 9, 26 e 49 cpv. 1 Cost.; art. 1 e 88-98 LFus; art. 61 e 62 LPP, art. 51 cpv. 5 e art. 65d cpv. 2 LPP; Convenzioni OIL n. 98, 150 e 154; legge vallesana del 12 ottobre 2006 sugli istituti statali di previdenza (LIEP); controllo astratto delle norme; forza derogatoria del diritto federale.

Contro la LIEP può essere direttamente presentato ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale (consid. 3).

La LIEP, che prevede tra le altre cose la trasformazione della "Cassa di previdenza del personale dello Sta-

to del Vallese", fondazione di diritto privato iscritta a registro, in un istituto indipendente di diritto pubblico e un aumento dell'età pensionabile, non viola le leggi, disposizioni e principi seguenti: la legge sulla fusione (consid. 6.2); l'art. 65d cpv. 2 LPP relativo alle misure in caso di copertura insufficiente (consid. 6.3); il diritto alla consultazione secondo l'art. 51 cpv. 5 LPP e le Convenzioni OIL n. 98, 150 e 154 (consid. 6.4); il principio della buona fede secondo l'art. 9 Cost., e in particolare la protezione dei diritti acquisiti dedotta da questo principio come pure dalla garanzia della proprietà giusta l'art. 26 Cost. (consid. 7); il divieto dell'arbitrio (art. 9 Cost.; consid. 8); il principio di uguaglianza (art. 8 cpv. 1 Cost.; consid. 9).

Sachverhalt ab Seite 24

BGE 134 I 23 S. 24

A.

A.a Unter der Bezeichnung "Vorsorgekasse für das Personal des Staates Wallis" (VPSW) bestand bisher eine gemäss Art. 48 BVG

BGE 134 I 23 S. 25

registrierte Stiftung im Sinne der Art. 80 ff. ZGB für die Berufsvorsorge der Beamten, Angestellten und Arbeiter der kantonalen Verwaltung (mit Einschluss der kantonalen Schulen), der Staatsanstalten, der Gerichte und der angeschlossenen Institutionen. Sodann existiert unter der Bezeichnung "Ruhegehalts- und Vorsorgekasse des Lehrpersonals des Kantons Wallis" (RVKL) eine ebenfalls gemäss Art. 48 BVG registrierte öffentlich-rechtliche Institution für die Berufsvorsorge der Lehrkräfte an den (kommunalen) Schulen der Primar- und Orientierungsstufe.
Beide Kassen haben einen Deckungsgrad von deutlich unter 100 % (per 31. Dezember 2006: VPSW 61,55 %, RVKL 43,8 %), weshalb der Kanton Wallis und die Kassen seit Jahren Sanierungsbestrebungen unternehmen.

A.b Am 12. Oktober 2006 erliess der Grosse Rat des Kantons Wallis ein Gesetz über die staatlichen Vorsorgeeinrichtungen (GVE; Systematische Gesetzessammlung des Kantons Wallis [SGS/VS]172.5), welches die berufliche Vorsorge der Personen, die beim Kanton arbeiten, des Lehrpersonals der Primar- und Orientierungsschulen sowie des Personals der angeschlossenen Institutionen regelt (Art. 1 Abs. 1 GVE). Dieses sieht vor, dass die VPSW am Tag des Inkrafttretens des Gesetzes (Art. 30 GVE) in ein unabhängiges Institut des öffentlichen Rechts umgewandelt und mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet wird (Art. 2 Abs. 1 GVE) und dass die RVKL ebenfalls ein mit Rechtspersönlichkeit ausgestattetes unabhängiges Institut des öffentlichen Rechts darstellt (Art. 3 Abs. 1 GVE). Des Weitern hält es fest, dass die beiden Kassen in Zusammenarbeit mit den zuständigen kantonalen Dienststellen ihre Fusion prüfen, wobei diese bis spätestens Ende 2009 abgeschlossen sein soll, soweit die durch das Bundesrecht aufgestellten Bedingungen dies erlauben (Art. 38 GVE). Das Gesetz enthält zudem Bestimmungen über die Organisation und die Leistungen der beiden Kassen. Nebst der Umwandlung der VPSW und der als Zielvorgabe festgelegten Zusammenlegung der beiden Pensionskassen verfolgt das Gesetz hauptsächlich das Ziel, die bestehende Unterdeckung der Kassen zu reduzieren. Angestrebt wird - unter Beibehaltung der Staatsgarantie - ein Deckungsgrad von 80 % per 31. Dezember 2009 (Art. 10 GVE). Zu diesem Zweck sind verschiedene Massnahmen vorgesehen, namentlich: - Aufkapitalisierung durch

einen Staatsbeitrag von insgesamt 605 Mio. Franken, in der Form eines verzinslichen und rückzahlbaren Darlehens (Art. 8 und 9 GVE);

BGE 134 I 23 S. 26

- Erhöhung des Rentenalters für bestimmte Kategorien von Angestellten (Art. 15 GVE); - Festsetzung der Arbeitgeberbeiträge (Art. 17 GVE) mit Reduktion der Arbeitgeberbeiträge um 1,5 % bei allen Kategorien; - zusätzliche Reduktion der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge für die von einer Erhöhung des Pensionierungsalters betroffenen Kategorien (Art. 17 und 18 GVE); - Reduktion der maximalen AHV-Überbrückungsrente, entsprechend der Erhöhung des ordentlichen Pensionierungsalters (Art. 20 GVE); - teilweises Einfrieren der Renten (keine Anpassung an die Teuerung; Art. 36 GVE). Der Staatsrat legt den Zeitpunkt des Inkrafttretens fest, nachdem er für die VPSW die Einhaltung der zwingenden Bestimmungen des Bundesrechts im Zusammenhang mit der Anpassung der rechtlichen Strukturen der juristischen Personen überprüft hat; er kann eine rückwirkende Inkraftsetzung vorsehen (Art. 44 Abs. 2 GVE). Das Gesetz wurde im Amtsblatt des Kantons Wallis vom 27. Oktober 2006 publiziert und nach unbenütztem Ablauf der Referendumsfrist mit Beschluss des Staatsrates vom 7. Februar 2007, publiziert im Amtsblatt vom 9. Februar 2007, rückwirkend auf den 1. Januar 2007 in Kraft gesetzt.

B. P. und B., beide Lehrer an kantonalen Berufsschulen des Kantons Wallis, erhoben je am 8. März 2007 "Einheitsbeschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten und Verfassungsbeschwerde" mit dem Antrag, das Gesetz sei aufzuheben. Ein von ihnen gleichzeitig gestelltes Gesuch um Erteilung der aufschiebenden Wirkung und die Anordnung vorsorglicher Massnahmen wies der Instruktionsrichter mit Verfügung vom 8. Mai 2007 ab. Der Grosse Rat des Kantons Wallis beantragt, es sei auf die subsidiäre Verfassungsbeschwerde nicht einzutreten und die Einheitsbeschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Das Bundesamt für Sozialversicherungen verzichtet auf eine Vernehmlassung. In dem vom Bundesgericht angeordneten zweiten Schriftenwechsel hielten die Parteien an ihren Anträgen fest.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

3.

3.1 Gegen kantonale Erlasse ist direkt die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht zulässig (Art. 82

BGE 134 I 23 S. 27

lit. b BGG), sofern kein kantonales Rechtsmittel ergriffen werden kann (Art. 87 BGG).

3.2 Gemäss Art. 61 Abs. 1 BVG bezeichnet jeder Kanton eine Behörde, welche die Vorsorgeeinrichtungen mit Sitz auf seinem Gebiet beaufsichtigt. Dieser bundesrechtlich vorgesehenen Aufsicht unterstehen nicht nur die privaten, sondern auch die öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen (vgl. Art. 48 und Art. 50 Abs. 2

BVG). Die Aufsichtsbehörde wacht darüber, dass die Vorsorgeeinrichtung die gesetzlichen Vorschriften einhält (Art. 62 BVG). Sie prüft insbesondere die Übereinstimmung der reglementarischen Bestimmungen mit den gesetzlichen Vorschriften (Art. 62 Abs. 1 lit. a BVG). Insoweit übernimmt die BVG-Aufsichtsbehörde auch die abstrakte Normenkontrolle von öffentlich-rechtlichen Erlassen, welche von den zuständigen legislativen oder exekutiven Behörden als reglementarische Vorschriften öffentlich-rechtlicher Vorsorgeeinrichtungen erlassen worden sind (Art. 50 Abs. 2 BVG; BGE 115 V 368 E. 2 S. 371; BGE 112 Ia 180 E. 3c S. 187; ULRICH MEYER, Die Rechtswege nach dem Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge [BVG], ZSR 106/1987 I S. 601 ff., 619 f.; HANS J. PFITZMANN, Tätigkeit und Vorgehen der BVG-Aufsichtsbehörden, in: SZS 1987 S. 273 ff., 281; HANS-ULRICH STAUFFER, Berufliche Vorsorge, Zürich 2005, S. 611, 639). Im Lichte dieser Rechtslage stellt sich die Frage, ob auf die direkt gegen das Gesetz erhobenen Beschwerden einzutreten ist oder ob nicht zunächst eine Beschwerde an die Aufsichtsbehörde zu ergreifen wäre.

3.3 Das angefochtene Gesetz regelt in seinem 1. Kapitel den Bestand der beiden Vorsorgeeinrichtungen und zugleich die Umwandlung der bisher als Stiftung geführten VPSW in eine öffentlich-rechtliche Institution. Das 2. Kapitel sieht unter anderem eine Staatsgarantie für die reglementarischen Verpflichtungen der Kassen, die Übernahme eines Teils der Unterdeckung durch den Staat, die Bildung eines Spezialfonds zur Finanzierung dieser Übernahme sowie Zielvorgaben für den Deckungsgrad und dessen Einhaltung vor. Im 3. Kapitel normiert das Gesetz das Vorsorgesystem, und zwar das beitragspflichtige Gehalt (Art. 13), die Leistungsarten (Art. 14), das ordentliche Rücktrittsalter (Art. 15) und die Versicherungsjahre (Art. 16), die Beiträge der Arbeitgeber (Art. 17) und der Versicherten (Art. 18), die Beitragsnachzahlung (Art. 19) und die AHV-Überbrückungsrente (Art. 20). Das 4. Kapitel widmet sich

der Organisation, Aufsicht und Kontrolle der Kassen. Im 5. Kapitel befinden sich die Übergangs- und Schlussbestimmungen, darunter Normen über die Aufkapitalisierung der VPSW (Art. 31), die Kompetenz des Staatsrates zum Erlass vorübergehender Bestimmungen für die Tätigkeit der Kassen (Art. 32), eine Übergangsregelung für die Erhöhung des ordentlichen Rücktrittsalters und die Änderung betreffend AHV-Überbrückungsrente (Art. 34), die Anpassung der Renten an die Teuerung (Art. 36) sowie den Auftrag an die Kassen, Synergien zu nutzen, eine Fusion und den Übergang vom Leistungs- zum Beitragsprimat zu prüfen (Art. 37-39), ferner Massnahmen zur Bewältigung der finanziellen Situation (Art. 40 und 41) und eine Garantie der wohlerworbenen Rechte (Art. 42). Das Gesetz enthält somit einerseits (Grundsatz-)Regelungen über die Leistungen und die Beiträge, was typischer Inhalt der Vorsorgereglemente bildet (Art. 50 Abs. 1 BVG), welche der Kontrolle der BVG-Aufsichtsbehörde unterstehen. Andererseits regelt es aber auch den Grundsatz, dass überhaupt öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen bestehen, was sich originär aus der kantonalen Souveränität (Art. 3 BV) ableitet und durch das BVG nicht geregelt, sondern nur anerkannt wird (Art. 48 Abs. 2 BVG). Sodann enthält es Regelungen über die finanziellen Leistungen des Staates (namentlich eine Staatsgarantie und staatliche Leistungen zur Aufkapitalisierung) sowie deren finanzrechtliche Behandlung. Diese Leistungen gehen insofern über die vom Kanton nach Art. 66 BVG als Arbeitgeber geschuldeten Beiträge hinaus, als die Kassen nicht nur das Personal des Kantons, sondern auch dasjenige der angeschlossenen Institutionen versichern. Die entsprechenden Regeln betreffen somit den Kanton nicht (nur) als Arbeitgeber, sondern auch als hoheitlich und finanzpolitisch handelnden Staat. Sie beruhen insoweit nicht auf dem BVG, sondern auf einem autonomen Entscheid des kantonalen Gesetzgebers.

3.4 Die Tragweite der BVG-Aufsicht ist im Zusammenhang mit den möglichen Massnahmen zu sehen, welche die Aufsichtsbehörde zur Behebung von Mängeln anordnen kann (Art. 62 Abs. 1 lit. d BVG). Die Aufsichtsbehörde kann mit den gesetzlichen Vorschriften nicht übereinstimmende Reglemente oder Teile davon aufheben bzw. deren Nichtanwendbarkeit feststellen und den Vorsorgeeinrichtungen verbindliche Weisungen über

die Ausgestaltung entsprechender Bestimmungen erteilen. Dabei hat sie nicht nur zu

BGE 134 I 23 S. 29

untersuchen, ob die Reglemente mit dem BVG und den entsprechenden Ausführungsbestimmungen übereinstimmen, sondern ob dies in Bezug auf die gesetzlichen Vorschriften allgemein der Fall ist (BGE 112 Ia 180 E. 3b S. 186 f.). Sie kann indessen nur Massnahmen anordnen, die ihre Grundlage im BVG haben (vgl. HANS J. PFITZMANN, Die öffentlich-rechtlichen Pensionskassen im BVG-Obligatorium, in: SZS 1985 S. 233 ff., 237). Sie kann beispielsweise zwar - als Voraussetzung für die Abweichung vom Grundsatz der Bilanzierung in geschlossener Kasse - prüfen, ob eine genügende Staatsgarantie vorliegt (Art. 45 BVV 2), aber sie kann nicht den Kanton zur Leistung einer Staatsgarantie oder anderer gesetzlich nicht vorgeschriebener Leistungen verpflichten. Solche Leistungen müssen vielmehr in einem kompetenzgemäss erlassenen staatlichen Gesetz vorgesehen sein (HANS-RUDOLF SCHWARZENBACH, Die Sonderregelung der Beamtenversicherungskassen im BVG, in: SZS 1986 S. 224 ff., 235). Erst wenn sich aus einem formellen kantonalen Gesetz eine solche Garantie ergibt, kann allenfalls die BVG-Aufsicht überprüfen, ob diese Garantie dem Gesetz entspricht (vgl. Urteil 2A.228/ 2005 vom 23. November 2005). Indem das angefochtene Gesetz solche staatlichen Leistungen nicht nur voraussetzt, sondern selber regelt, geht es über den möglichen Inhalt von Reglementsbestimmungen im Sinne von Art. 50 BVG hinaus; insoweit unterliegt es nicht der Kontrolle der BVG-Aufsichtsbehörden, so dass die in Art. 62 und 74 BVG vorgesehene Zuständigkeitsregelung nicht greift. Die direkte Beschwerde an das Bundesgericht ist daher zulässig (vgl. auch SJ 2001 I S. 413, 1P.23/2000, wo das Bundesgericht auf eine direkte staatsrechtliche Beschwerde gegen ein Gesetz, welches die berufliche Vorsorge der Walliser Magistraten neu regelte, ohne weiteres eintrat). Aufgrund des unlösbar engen Sachzusammenhangs zwischen den finanziellen Leistungen des Staates einerseits sowie dem angestrebten Deckungsgrad und den Leistungen der Kasse andererseits, rechtfertigt es sich, nicht nur bezüglich einzelner Teile, sondern vollumfänglich auf die Beschwerde einzutreten, zumal auch der Entscheid der Aufsichtsbehörde letztinstanzlich wiederum durch das Bundesgericht zu überprüfen wäre.

3.5 Für die gleichzeitig erhobenen subsidiären Verfassungsbeschwerden bleibt damit kein Raum (Art. 113 BGG).

4. Die Beschwerdeführer sind als Versicherte der VPSW zur Beschwerde legitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG).

BGE 134 I 23 S. 30

5.

5.1 Umstritten ist hauptsächlich die Erhöhung des Pensionsalters. Die VPSW kannte bisher drei Kategorien von Versicherten. Für die Kategorie 1 (unter welche die Mehrheit des Staatspersonals fiel) betrug das ordentliche Pensionierungsalter 62 Jahre, für die Kategorie 2 (Berufsschullehrer) 60 Jahre und für die Kategorie 3 (Personal der Strafanstalten und der Kantonspolizei) 58 Jahre. Für die Magistraten der Justiz und der Staatsanwaltschaft (Kategorien 4 und 5) ist die Vorsorge spezialgesetzlich geregelt (Gesetz vom 23. Juni 1999 über die berufliche Vorsorge der Magistraten der Exekutive, der Justiz und der Staatsanwaltschaft [SGS/VS 172.13]; Verordnung vom 13. Oktober 1999 über die berufliche Vorsorge der Magistraten der Exekutive, der Justiz und der Staatsanwaltschaft [SGS/VS 172.130]); das ordentliche Pensionierungsalter betrug für dieselben ausser die

Strafuntersuchungs- und Jugendrichter (Kategorie 4) grundsätzlich 62 Jahre, für Letztere (Kategorie 5) 60 Jahre. Ebenso konnten die in der RVKL versicherten Lehrkräfte bisher mit 60 Jahren in den Ruhestand treten. Mit dem angefochtenen Gesetz wird das ordentliche Rücktrittsalter für alle Versicherten auf 62 Jahre festgelegt, mit Ausnahme des Personals der Strafanstalten und der Kantonspolizei (Kategorie 3 der VPSW) sowie der Strafuntersuchungs- und der Jugendrichter (Kategorie 5 der VPSW), deren Rücktrittsalter auf 60 Jahre festgelegt wird (Art. 15 Abs. 1 GVE). Somit wird mit dem neuen Gesetz das Pensionierungsalter für die Lehrkräfte der RVKL sowie für die Kategorie 2 der VPSW von 60 auf 62 und für die Kategorie 3 der VPSW von 58 auf 60 erhöht; für die übrigen Kategorien bleibt das Pensionierungsalter unverändert. Die Beschwerdeführer erachten diese neue Regelung unter verschiedenen Titeln als rechtswidrig.

5.2 Das Bundesgericht wendet das Recht grundsätzlich von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Die Verletzung von Grundrechten sowie von kantonalem und interkantonalem Recht prüft es indessen nur insofern, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG). Es gilt insofern eine besondere Rügepflicht, wie sie gestützt auf Art. 90 Abs. 1 lit. b OG für die staatsrechtliche Beschwerde gegolten hat (BGE 133 IV 286 E. 1.4 S. 287; BGE 133 II 249 E. 1.4.2 S. 254; Urteil 5A_433/2007 vom 18. September 2007, E. 2; Seiler/von Werdt/Güngerich, Bundesgerichtsgesetz [BGG], Bern 2007, N. 10 zu Art. 106 BGG). Soweit die Beschwerdeführer die Verletzung von

Grundrechten rügen, ist auf die Rechtsmittel nur einzutreten, sofern diese entsprechende Begründungen enthalten.

5.3 Des Weitern ist es nicht Sache des Bundesgerichts, die politische Zweckmässigkeit des angefochtenen Gesetzes zu beurteilen. Die blosse Argumentation, andere Lösungen wären auch möglich oder vorzuziehen gewesen oder andere Kantone kennten grosszügigere Regelungen, kann nicht zur Aufhebung des angefochtenen Gesetzes führen. Das gilt namentlich auch, soweit die Beschwerdeführer die Notwendigkeit oder den Zeitpunkt der (angestrebten) Erhöhung des Deckungsgrads bestreiten mit dem Argument, früher sei ein tieferer Deckungsgrad vom Gesetzgeber bewusst akzeptiert worden. Das Bundesrecht erlaubt den öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen einen Deckungsgrad von weniger als 100 %, sofern eine Staatsgarantie vorliegt (Art. 69 Abs. 2 BVG; Art. 45 Abs. 1 BVV 2), schreibt den Kantonen aber keine solche vor. Es obliegt damit dem gesetzgeberischen Ermessen des Kantons, ob und unter welchen Umständen er für seine öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen eine Garantie übernehmen will. Ein einmal getroffener gesetzgeberischer Entscheid kann in den verfassungsmässigen Schranken auch wieder geändert werden, und zwar nicht nur bei veränderten sachlichen Umständen, sondern auch bei neuer politischer Würdigung unveränderter Umstände (vgl. Pra 87/1998 Nr. 31 S. 227, E. 4, 2P.27/1997; 86/1997 Nr. 1 S. 1, E. 3a und c, 2P.276/1995; URP 2000 S. 324, E. 3c, 1A.208/1999; spezifisch in Bezug auf öffentlich-rechtliche Vorsorgeregelungen: SJ 2001 I S. 413, E. 5a, 1P.23/ 2000; Urteil 2A.398/2002 vom 9. Januar 2003, E. 4.3.1). Dass früher ein tieferer Deckungsgrad akzeptiert oder grosszügigere Leistungen vorgesehen wurden, ist kein rechtliches Argument gegen das jetzige gesetzgeberische Ziel, den Deckungsgrad zu erhöhen, oder gegen die zu diesem Zweck vorgesehenen Massnahmen, ebenso wenig der Umstand, dass die Versicherten bereits bei früheren Sanierungsschritten Verschlechterungen hinnehmen mussten.

6.

6.1 Die Beschwerdeführer bringen vor, viele privat- und öffentlich-rechtliche Bestimmungen des Bundesrechts würden verletzt. Sie rügen damit eine Verletzung der derogatorischen Kraft des Bundesrechts (Art. 49 Abs. 1 BV), welche Grundrechtscharakter hat (BGE 131 I 198 E. 2.3 S. 201; BGE 130 I 82 E. 2.2 S. 86 f.), weshalb

insofern die qualifizierte Rügepflicht gilt (E. 5.2; BGE 133 III 638 E. 2). Die Beschwerden beschränken sich jedoch weitgehend

BGE 134 I 23 S. 32

darauf, einzelne Artikel von Bundesgesetzen (ZGB, OR, BVG, FZG, FusG) aufzuzählen, ohne darzulegen, inwiefern das angefochtene Gesetz gegen diese Bestimmungen verstossen soll. Dies genügt der Rügepflicht nicht. Auf die Beschwerden ist somit in Bezug auf die angebliche Verletzung von Bundesrecht nur einzutreten, soweit sie nähere Begründungen enthalten, die im Folgenden geprüft werden.

6.2 Die Beschwerdeführer ziehen in Zweifel, ob die im Gesetz vorgesehene Umwandlung der bisherigen privatrechtlichen Stiftung VPSW in ein Institut des öffentlichen Rechts mit den Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 3. Oktober 2003 über Fusion, Spaltung, Umwandlung und Vermögensübertragung (FusG; SR 221.301) vereinbar sei. Ob damit eine hinreichende Beschwerdebegründung vorliegt, ist fraglich, kann aber offenbleiben, da sich die Rüge ohnehin als unbegründet erweist.

6.2.1 Das FusG regelt gemäss seinem Art. 1 Abs. 1 die Anpassung der rechtlichen Strukturen von Kapitalgesellschaften, Kollektiv- und Kommanditgesellschaften, Genossenschaften, Vereinen, Stiftungen und Einzelfirmen im Zusammenhang mit Fusionen, Spaltungen, Umwandlungen und Vermögensübertragungen. Ferner legt es gemäss seinem Art. 1 Abs. 3 die privatrechtlichen Voraussetzungen fest, unter welchen Institute des öffentlichen Rechts mit privatrechtlichen Rechtsträgern fusionieren, sich in privatrechtliche Rechtsträger umwandeln oder sich an Vermögensübertragungen beteiligen können. Das 4. Kapitel (Art. 53-68 FusG) regelt die Umwandlung von Gesellschaften, nicht aber von Stiftungen. Das 6. Kapitel (Art. 78-87 FusG) enthält Bestimmungen über die Fusion und Vermögensübernahme von Stiftungen, nicht aber über die Umwandlung. Das 7. Kapitel (Art. 88-98 FusG) beinhaltet besondere Vorschriften über die Fusion, Umwandlung und Vermögensübertragung von Vorsorgeeinrichtungen im Sinne des BVG (vgl. Art. 2 lit. i FusG). Gemäss Art. 97 Abs. 1 FusG können sich Vorsorgeeinrichtungen in eine Stiftung oder in eine Genossenschaft umwandeln. Die Umwandlung einer Stiftung in ein Institut des öffentlichen Rechts ist im FusG nicht vorgesehen.

6.2.2 Die bundesrätliche Botschaft zum Fusionsgesetz vom 13. Juni 2000 führt dazu aus, die Umwandlung einer Stiftung (oder Genossenschaft) in ein Institut des öffentlichen Rechts sei nicht möglich; für entsprechende Restrukturierungen stehe indessen die Vermögensübertragung (Art. 98 FusG) zur Verfügung (BBl 2000 S. 4337 ff.,

BGE 134 I 23 S. 33

4479). Diese Auffassung wird auch in der Literatur unter Berufung auf diese Stelle in der Botschaft vertreten (HANS MICHAEL RIEMER, Vorsorgeeinrichtungen und Fusionsgesetz, in: SZS 2004 S. 139 ff., 144; JACQUES-ANDRÉ SCHNEIDER, in: Peter/Trigo Trindade, Commentaire LFus, Genf 2005, N. 4 zu Art. 97 FusG; UELI HUBER, in: Watter/ Vogt/Tschäni/Daeniker [Hrsg.], Basler Kommentar zum Fusionsgesetz, Basel 2005, N. 4 zu Art. 97 FusG; STAUFFER, a.a.O., S. 496 Rz. 1320; HANS CASPAR VON DER CRONE et al., Das Fusionsgesetz, Zürich 2004, S. 291 Rz. 750 und Fn. 90).

6.2.3 Die im FusG enthaltene Aufzählung der möglichen Umwandlungen ist zwar abschliessend (BBl 2000 S.

4446; VON DER CRONE et al., a.a.O., S. 271 Rz. 699), dies jedoch nur innerhalb seines Geltungsbereichs. Fällt ein Tatbestand nicht in den Geltungsbereich des FusG, ist er deswegen nicht unzulässig. Vielmehr beurteilt sich seine Zulässigkeit nach den dafür geltenden gesetzlichen Grundlagen. Das FusG stützt sich auf Art. 122 Abs. 1 BV und regelt dementsprechend privatrechtliche Verhältnisse (vgl. BGE 132 III 470 E. 4.2 S. 477 f. sowie E. 5.2 S. 479; RETO T. SCHUMACHER, Die Vermögensübertragung nach dem Fusionsgesetz, Diss. Zürich 2005, S. 221). In seinen Geltungsbereich fällt gemäss Art. 1 Abs. 3 FusG zwar die Umwandlung öffentlich-rechtlicher in privatrechtliche Rechtsträger, nicht aber der umgekehrte Vorgang, also die Umwandlung einer privatrechtlichen Stiftung in einen öffentlich-rechtlichen Rechtsträger. Denn dadurch fällt der betreffende Rechtsträger aus dem Privatrecht heraus und ist fortan vom öffentlichen Recht zu regeln (BBl 2000 S. 4481; BGE 132 III 470 E. 5.2 S. 479; VON DER CRONE et al., a.a.O., S. 293 Rz. 754; LUKAS GLANZMANN, Umstrukturierungen, Bern 2006, S. 304 Rz. 792; SCHUMACHER, a.a.O., S. 222), welches in der originären Kompetenz der Kantone liegt (Art. 3 BV; Art. 6 ZGB). Das angefochtene Gesetz steht daher nicht im Widerspruch zum FusG.

6.3 Die Beschwerdeführer rügen sodann die Verletzung verschiedener Bestimmungen des BVG. Auch diesbezüglich kann offenbleiben, ob die Begründungspflicht eingehalten ist, sind doch die Rügen unbegründet:

6.3.1 Soweit die Beschwerdeführer kritisieren, die Frage einer Totalliquidation sei nicht berücksichtigt, übersehen sie, dass die blosse Änderung der Rechtsform einer Vorsorgeeinrichtung nicht einmal eine Teilliquidation (vgl. Art. 53b Abs. 1 BVG; Urteil 2A.48/2003

vom 26. Juni 2003, E. 3.2; FRITZ STEIGER, Die Teilliquidation nach Artikel 53b BVG, in: AJP 2007 S. 1051 ff., 1055), geschweige denn eine Gesamtliquidation darstellt. Ob das mit dem neuen Gesundheitsgesetz verbundene Ausscheiden der Angestellten der Gesundheitseinrichtungen aus der VPSW allenfalls eine Teilliquidation ist (Art. 53b Abs. 1 lit. a BVG), wird durch die Aufsichtsbehörde zu prüfen sein und bildet nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens. So oder anders ist die Frage von geringer Bedeutung, da keine freien Mittel vorhanden sind, welche verteilt werden könnten (Art. 23 FZG).

6.3.2 Die Beschwerdeführer halten Art. 65d Abs. 2 BVG für verletzt, weil die Massnahmen zur Behebung einer Unterdeckung nicht auf einer reglementarischen Grundlage beruhten. Diese Rüge ist unbegründet: Art. 65d BVG bezieht sich auf Massnahmen zur Behebung von Unterdeckungen, die aufgrund von Art. 65 BVG und Art. 44 BVV 2 unzulässig sind und deshalb grundsätzlich (unter Vorbehalt einer zeitlich befristeten Unterdeckung gemäss Art. 65c BVG) von den Vorsorgeeinrichtungen in Eigenverantwortung behoben werden müssen (Art. 65d Abs. 1 BVG; Botschaft über Massnahmen zur Behebung von Unterdeckungen in der beruflichen Vorsorge [Änderung des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge]vom 19. September 2003, BBl 2003 S. 6399 ff., 6418). Die Bestimmung gilt damit von vornherein nicht für diejenigen öffentlich-rechtlichen Kassen, bei welchen aufgrund einer Staatsgarantie eine Unterdeckung zulässig ist (BBl 2003 S. 6412), wie das bei den hier zur Diskussion stehenden Einrichtungen der Fall ist.

6.4 Unbegründet ist auch die Rüge, das Verhandlungs- oder Mediationsprinzip sei verletzt, wozu sich die Beschwerdeführer offensichtlich irrtümlich auf Art. 54 BV (recte wohl, ebenso irrtümlich, BVG) berufen. Bei öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen werden die massgebenden Rechtsgrundlagen durch die zuständigen legislativen oder exekutiven Staatsorgane erlassen (Art. 50 Abs. 2 BVG), wobei das paritätisch besetzte Organ kein Mitbestimmungs-, sondern nur ein Anhörungsrecht hat (Art. 51 Abs. 5 BVG; ZBl 98/ 1997 S. 75, E. 5d/ff, 2P.111/1995; RIEMER/RIEMER-KAFKA, Das Recht der beruflichen Vorsorge in der Schweiz, 2. Aufl., Bern 2006, S. 71), welches, wie aktenkundig ist, in ausgiebiger Weise gewährt wurde. Das Anhörungsrecht gibt keinen Anspruch darauf, dass die von den Arbeitnehmerorganisationen eingebrachten Vorschläge

vom

zuständigen Gesetzgeber übernommen werden. Solches folgt auch nicht aus der Koalitionsfreiheit (Art. 28 Abs. 1 BV; BGE 129 I 113 E. 3.1 S. 121 f.) oder aus den Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) Nr. 98 vom 1. Juli 1949 über die Anwendung der Grundsätze des Vereinigungsrechtes und des Rechtes zu Kollektivverhandlungen (SR 0.822.719.9), Nr. 150 vom 26. Juni 1978 über die Arbeitsverwaltung (SR 0.822.725.0) oder Nr. 154 vom 19. Juni 1981 über die Förderung von Kollektivverhandlungen (SR 0.822.725.4), welche die entsprechenden Massnahmen unter den Vorbehalt der innerstaatlichen Gesetzgebung stellen und nicht unmittelbar anwendbar sind (vgl. Pra 95/2006 Nr. 107 S. 731, E. 3, 4C.422/2004).

6.5 Nicht gefolgt werden kann den Beschwerdeführern schliesslich auch, soweit sie eine Verletzung der Statuten der VPSW geltend machen. Denn wenn eine vom Kanton gegründete privatrechtliche Stiftung unmittelbar aufgrund bundesrechtmässigen kantonalen öffentlichen Rechts in eine öffentlich-rechtliche Institution überführt wird, bleibt kein Raum für eine Statutenänderung oder eine Auflösung der Stiftung gemäss deren statutarischen Vorschriften, da das öffentliche Recht den Statuten einer privatrechtlichen Stiftung vorgeht.

7. Die Beschwerdeführer machen geltend, das angefochtene Gesetz ändere die bisherigen Regelungen zum Nachteil der Versicherten ab und verletze damit den Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 9 BV).

7.1 Das öffentliche Dienstverhältnis wird durch die Gesetzgebung bestimmt und macht daher, auch was seine vermögensrechtliche Seite angeht, die Entwicklung mit, welche die Gesetzgebung erfährt. Ansprüche der Dienstnehmer sind dabei grundsätzlich gegenüber den Massnahmen des Gesetzgebers nur nach Massgabe des Willkürverbots und des Rechtsgleichheitsgebots geschützt. Ein umfassender Schutz besteht nur dort, wo bestimmte Ansprüche aus dem Dienstverhältnis als wohlerworbene Rechte betrachtet werden können, welche durch den Anspruch auf Treu und Glauben (Art. 9 BV) und die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) geschützt sind (BGE 106 Ia 163 E. 1b S. 167 ff.; vgl. auch BGE 132 II 485 E. 9.5 S. 513). Dies trifft aber für die vermögensrechtlichen Ansprüche der öffentlichen Angestellten in der Regel nicht zu, sondern nur dann, wenn das Gesetz die entsprechenden Beziehungen ein für allemal festlegt und

von den Einwirkungen der gesetzlichen Entwicklung ausnimmt, oder wenn bestimmte, mit einem einzelnen Anstellungsverhältnis verbundene Zusicherungen abgegeben werden (BGE 118 Ia 245 E. 5b S. 255 f.; BGE 117 V 229 E. 5b S. 235; Pra 91/2002 Nr. 146 S. 790, E. 3.2, 2P.258/2001; 89/2000 Nr. 22 S. 115, E. 3, 2P.298/1998, Nr. 80 S. 485, E. 4a, 1P.529/1999; 88/1999 Nr. 3 S. 11, E. 6a, 2P.158/1997; 87/1998 Nr. 31 S. 227, E. 2, 2P.27/1997; 86/1997 Nr. 1 S. 1, E. 3b, 2P.276/ 1995; ZBl 102/2001 S. 265, E. 3c, 2P.369/1998; SJ 2001 I S. 413, E. 2, 1P.23/2000).

7.2 Die gleichen Grundsätze gelten auch für die berufliche Vorsorge: Die Statuten öffentlich-rechtlicher Vorsorgeeinrichtungen dürfen auch dann geändert werden, wenn sie keinen ausdrücklichen Abänderungsvorbehalt aufweisen, wie dies für privatrechtliche Vorsorgestiftungen gefordert wird. Allgemeine Schranken bilden das

Willkürverbot und das Gleichbehandlungsgebot. Ein umfassender Schutz besteht nur dort, wo bestimmte Ansprüche aus dem Dienstverhältnis als wohlerworbene Rechte betrachtet werden können. Dies trifft dann zu, wenn sich Ansprüche aus zwingenden gesetzlichen Bestimmungen ergeben, wenn das Gesetz die entsprechenden Beziehungen ein für allemal festlegt und von den Einwirkungen der gesetzlichen Entwicklung ausnimmt, oder wenn bestimmte, mit einem einzelnen Anstellungsverhältnis verbundene Zusicherungen abgegeben werden. Wohlerworbene Rechte sind der Rentenanspruch als solcher und der bisher erworbene Bestand der Freizügigkeitsleistung, nicht aber - vorbehältlich qualifizierter Zusicherungen - während der Zugehörigkeit zur Vorsorgeeinrichtung und vor dem Eintritt des Vorsorgefalls das reglementarisch vorgesehene künftige Altersguthaben und die Anwartschaften bzw. die genaue Höhe der mit den Beiträgen finanzierten Leistungen (BGE 130 V 18 E. 3.3 S. 29; BGE 127 V 252 E. 3b S. 255; BGE 117 V 221 E. 5b S. 227 f., BGE 117 V 229 E. 5b S. 235; SVR 2007 BVG Nr. 23 S. 78, E. 4.2, B 72/05; 2000 BVG Nr. 12 S. 57, E. 3c, B 60/99; SZS 2003 S. 429, E. 6.1 und 6.3, B 94/01; 1997 S. 49, E. 2a, B 23/94; 1994 S. 373, E. 6, B 14/91; 1989 S. 313, E. 3b, P.1079/1987; SJ 2001 I S. 413, E. 2, 1P.23/2000; Urteile 2A.562/2005 vom 28. Juni 2006, E. 5.1, und 2A.398/2002 vom 9. Januar 2003, E. 4.2; THOMAS GEISER, Änderung von Vorsorge-Reglementen und wohlerworbene Rechte, in: AJP 2003 S. 619 ff., 624; UELI KIESER, Besitzstand, Anwartschaften und wohlerworbene Rechte in der beruflichen Vorsorge, in: SZS 1999 S. 290 ff., 310 ff.; RIEMER/RIEMER-KAFKA, a.a.O., S. 104

Rz. 5; SCHNEIDER, a.a.O., N. 20 zu Art. 88 FusG; STAUFFER, a.a.O., S. 507 ff.). Rentenanwartschaften sind auch dann abänderlich, wenn mit den Prämien Leistungen finanziert wurden, die nun reduziert oder gestrichen werden (Urteil 2A.398/2002 vom 9. Januar 2003, E. 4.2; vgl. auch in Bezug auf Änderungen des Umwandlungssatzes BGE 133 V 279 E. 3.1 S. 284 f.). Insbesondere ist die Möglichkeit, vor dem ordentlichen (Art. 13 Abs. 1 BVG) Pensionierungsalter in den Ruhestand zu treten, nicht verfassungsrechtlich geschützt (BGE 117 V 229 E. 5c S. 235 ff.; SJ 2001 I S. 413, E. 5c, 1P.23/2000; SZS 1989 S. 313, E. 3d, P.1079/1987; KIESER, a.a.O., S. 312; RIEMER/ RIEMER-KAFKA, a.a.O., S. 108 Rz. 21), ebenso wenig ein wertmässiger Anspruch auf einen bestimmten Arbeitgeberbeitrag (BGE 117 V 221 E. 5b S. 227 f.). Die gleichen Grundsätze müssen auch gelten, wenn im Rahmen eines öffentlich-rechtlich geregelten Dienstverhältnisses eine privatrechtlich organisierte Pensionskasse durch eine öffentlich-rechtliche ersetzt wird.

7.3 Die von den Beschwerdeführern beanstandeten Massnahmen werden seitens des Kantons vor allem mit der angestrebten Erhöhung des Deckungsgrades begründet. Entsprechend der Unterdeckung besteht eine Staatsgarantie. Die angestrebte Erhöhung des Deckungsgrades reduziert das Risiko für den Kanton, aufgrund dieser Staatsgarantie Leistungen erbringen zu müssen. Es fragt sich, ob die bisher bestehende Staatsgarantie prinzipiell oder umfangmässig zu den wohlerworbenen Rechten gehört.

7.3.1 Im Rahmen des Bundesgesetzes vom 23. Juni 2000 über die Pensionskasse des Bundes (PKB-Gesetz; SR 172.222.0), mit welchem der Übergang zur Bilanzierung in geschlossener Kasse festgelegt wurde (Art. 15 PKB-Gesetz), ging der Bundesgesetzgeber davon aus, dass die bisherige Unterdeckung, die vor allem aus nicht finanzierten Leistungen für die Eintrittsgeneration und für Erhöhungen des versicherten Verdienstes resultierte, einer Arbeitgeberschuld entspreche (Botschaft zum Bundesgesetz über die Pensionskasse des Bundes vom 1. März 1999, BBl 1999 S. 5223 ff., 5248), weshalb der Fehlbetrag von den Arbeitgebern übernommen wurde (Art. 26 PKB-Gesetz). Dies bedeutet allerdings noch nicht, dass diese Lösung verfassungsrechtlich die einzig zulässige wäre.

7.3.2 Die Rechtsprechung hat sich bisher zu dieser Frage nicht ausdrücklich geäussert. Im Urteil 2A.228/2005 vom 23. November 2005 wurde eine rückwirkende Aufhebung einer vom

Gemeinwesen geleisteten Mindestzinsgarantie als unzulässig erklärt, während die Aufhebung für das laufende Jahr unbestritten blieb. In der Lehre wird die Ansicht vertreten, bei Vorsorgeeinrichtungen mit offener Bilanzierung sei eine Leistungsreduktion nicht zulässig; dies wird einerseits mit Art. 91 BVG begründet, andererseits damit, dass eine Unterdeckung weder im Freizügigkeits- (Art. 19 FZG) noch im Liquidationsfall (Art. 53d Abs. 3 BVG e contrario) berücksichtigt werden dürfe, mithin die gesamte nach Art. 16 FZG berechneten Barwerte die mathematische Reserve bilden, die als wohlerworbene Rechte geschützt seien (JACQUES-ANDRÉ SCHNEIDER/ERIC MAUGUÉ, Caisses de pensions publiques: garantie étatique et modification du plan des prestations, in: SVZ 68/2000 S. 65 ff.).

7.3.3 Die Bedeutung des Art. 91 BVG liegt im intertemporalrechtlichen Bereich: Insbesondere sollen vorobligatorische Ansprüche nur abgeändert werden dürfen, wenn und soweit das Reglement der betreffenden Vorsorgeeinrichtung hierüber eine ausdrückliche Bestimmung enthält. Hinsichtlich der allgemeinen Garantie wohlerworbener Rechte sagt Art. 91 BVG jedoch nichts aus, was nach herrschender Lehre und Rechtsprechung nicht ohnehin gelten würde. Art. 91 BVG bezieht sich somit nicht auf die Frage, ob und unter welchen Umständen Vorsorgeeinrichtungen des privaten und öffentlichen Rechts gegebenenfalls im ausserobligatorischen Bereich ihre Reglemente und Statuten abändern dürfen (SZS 1994 S. 373, E. 7a, B 14/91; GEISER, a.a.O., S. 624). Auch ist die Staatsgarantie als solche keine gesetzlich zwingende Leistung. Das Bundesrecht sieht die Möglichkeit einer solchen Garantie vor, schreibt sie aber den Kantonen nicht vor. Es muss daher grundsätzlich zulässig sein, eine einmal festgelegte Garantie auch wieder aufzuheben (vorne E. 5.3, 7.1 und 7.2). Das Bundesrecht verbietet zwar im Freizügigkeitsfall eine Berücksichtigung von Unterdeckungen, doch folgt daraus nicht, dass eine einmal gewährte Staatsgarantie nach Bestand und Umfang unabänderlich wäre. Die gegenteilige Auffassung liefe im Ergebnis darauf hinaus, bestimmte einmal gewährte vermögensrechtliche Ansprüche öffentlicher Bediensteter ein für allemal für unabänderlich zu erklären, was der zitierten ständigen Rechtsprechung zuwiderliefe. Eine Parallelität zwischen Freizügigkeitsleistung und wohlerworbenen Rechten gibt es auch bei privatrechtlichen Vorsorgeeinrichtungen nicht: Auch dort muss im Freizügigkeitsfall den Austretenden die ungeschmälerte Austrittsleistung mitgegeben werden (Art. 2 und 15 ff. FZG), während

die in der Einrichtung Verbleibenden unter Umständen zu Sanierungsanstrengungen herangezogen werden können (Art. 65d BVG) und damit gegenüber den Austretenden allenfalls benachteiligt werden.

7.4 Im Entwurf zum angefochtenen Gesetz war vorgesehen, dass das bei Inkrafttreten zu Vorsorgezwecken angehäufte Vermögen sowie der Anspruch auf Leistungen, deren Voraussetzungen bereits erfüllt sind, als wohlerworbene Rechte garantiert werden. Der Grosse Rat ergänzte in Art. 42 GVE diese Garantie um den bei Inkrafttreten des Gesetzes geltenden Rentensatz. Gemäss Art. 83 Abs. 2 des vom Staatsrat erlassenen Grundreglements der Vorsorgekasse für das Personal des Staates Wallis vom 7. Februar 2007 werden zu diesem Zweck die Versicherungsjahre, welche durch die am 31. Dezember 2006 der Kasse angeschlossenen Versicherten der Kategorie 2 im Sinne der zu diesem Zeitpunkt geltenden Statuten erworben wurden, am 1. Januar 2007 je zu 16/15 gutgeschrieben. Mit diesen Regelungen ist der verfassungsrechtliche Schutz jedenfalls eingehalten.

7.5 Ein weiter gehender verfassungsrechtlicher Schutz wohlerworbener Rechte käme höchstens in Frage, wenn die zuständigen Behörden des Kantons feste individuelle Zusicherungen in Bezug auf die Beibehaltung der bisherigen Leistungen gemacht hätten. Dies behaupten die Beschwerdeführer selber nicht. Sie bringen nur vor,

die Leistungen der Pensionskasse seien über Jahre Bestandteil der Lohn- und Personalpolitik des Kantons und ein gängiges Werbeargument bei der Rekrutierung neuer Mitarbeiter gewesen. Der blosse Umstand, dass eine Behörde bisher eine bestimmte Behandlung hat zukommen lassen, stellt indessen noch keine Vertrauensgrundlage dar (BGE 129 I 161 E. 4.2 S. 170; SZS 1997 S. 49, E. 3, B 23/94; ZBl 107/2006 S. 309, E. 3, 1P.58/2004; vgl. für das privatrechtliche Vorsorgeverhältnis BGE 133 V 279 E. 3.2 S. 285) und schliesst namentlich nicht aus, dass der Staat seine Lohn- oder Personalpolitik ändert. Wer in den Staatsdienst tritt, muss damit rechnen, dass das Gesetz, welches die Rechtsstellung der Staatsangestellten regelt, grundsätzlich jederzeit geändert werden kann (SZS 1997 S. 49, E. 2c, B 23/94). Auch dass der Staatsrat früher Bedenken betreffend den tiefen Deckungsgrad mit dem Hinweis auf die Staatsgarantie beantwortet habe, kann den Gesetzgeber nicht daran hindern, später

Massnahmen zu treffen, welche den Deckungsgrad erhöhen. Ob der Zeitpunkt oder das Ausmass der angestrebten Erhöhung angemessen sind, ist eine Frage des gesetzgeberischen Ermessens. Auch die den Beschwerdeführern ausgestellten Versicherungs- bzw. Leistungsausweise stellen keine Vertrauensgrundlage dar, zumal sie festhalten, dass für die Berechnung der Leistungen die Bestimmungen der Statuten 2000 massgebend seien, ohne jedoch diese Statuten als unabänderlich zu erklären (vgl. auch Gutachten des Bundesamtes für Justiz über die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Rentenkürzungen bei Publica und den Pensionskassen Post und SBB, publ. in: VPB 70/2006 Nr. 68 S. 1054 ff., 1074 f.; Urteil B 94/01 vom 13. September 2002 [mit Zusammenfassung in: SZS 2003 S. 429], E. 6.3).

7.6

7.6.1 Aus dem Grundsatz von Treu und Glauben hat die Rechtsprechung abgeleitet, dass unter Umständen angemessene Übergangsfristen für neue belastende Regelungen verfassungsrechtlich geboten sein können (BGE 130 I 26 E. 8.1 S. 60; Pra 2000 Nr. 22 S. 115, E. 4c, 2P.298/1998, Nr. 128 S. 745, E. 4c, 2P.56/1999). Übergangsfristen haben jedoch nicht den Zweck, die Betroffenen möglichst lange von der günstigeren bisherigen Regelung profitieren zu lassen, sondern einzig, ihnen eine angemessene Frist einzuräumen, sich an die neue Regelung anzupassen (BGE 123 II 385 E. 9 S. 395 f.; BGE 122 V 405 E. 3b/bb S. 409; SCHNEIDER/MAUGUÉ, a.a.O., S. 77 f.). Dies gilt auch für die Änderung von besoldungs- oder pensionsrechtlichen Ansprüchen öffentlicher Angestellten: Eine mit Treu und Glauben begründete Übergangsfrist soll den Betroffenen ermöglichen, ihre Lebenshaltung an ein allfällig reduziertes Einkommen anzupassen (BGE 130 V 18 E. 3.3 S. 29 f.; SJ 2001 I S. 413, E. 5b, 1P.23/2000; Pra 1997 Nr. 1 S. 1, E. 4c, 2P.276/1995; Urteil 2A.398/2002 vom 9. Januar 2003, E. 4.2), bei besoldungsrechtlichen Ansprüchen z.B. durch Kündigung vor dem Inkrafttreten der neuen Regelung, so dass allenfalls ein Anspruch auf eine Übergangsfrist im zeitlichen Rahmen der Kündigungsfrist oder von vergleichbarer Dauer anerkannt werden könnte (vgl. Pra 1998 Nr. 31 S. 227, E. 5, 2P.27/1997; 1997 Nr. 1 S. 1, E. 4c, 2P.276/1995; SCHNEIDER/MAUGUÉ, a.a.O., S. 78 f.). Die Rechtsprechung hat allerdings das Fehlen einer Übergangsregelung nur zurückhaltend als verfassungswidrig beurteilt und namentlich bei relativ geringfügigen Leistungseinbussen auch eine übergangslose Inkraftsetzung

einer neuen Regelung nicht beanstandet (Urteil P.359/1978 vom 22. Februar 1980, E. 6c nicht publ. in BGE

106 Ia 163; Pra 2000 Nr. 22 S. 115, E. 4c mit Hinweisen, 2P.298/1998; 1999 Nr. 3 S. 11, E. 6b, 2P.158/1997; vgl. auch für das privatrechtliche Vorsorgeverhältnis BGE 133 V 279 E. 3.3 S. 286). Bei vorsorgerechtlichen Verhältnissen sind freilich die Konsequenzen einer Verschlechterung nur sehr eingeschränkt durch Kündigung abwendbar, so dass sich allenfalls tendenziell längere Übergangsfristen rechtfertigen lassen.

7.6.2 Art. 34 des angefochtenen Gesetzes enthält die Grundsätze, in deren Rahmen die Kassen eine Übergangsregelung betreffend die Erhöhung des ordentlichen Rücktrittsalters und die Änderungen im Zusammenhang mit der AHV-Überbrückungsrente vorsehen (Abs. 1). Die Übergangsmassnahmen werden den Begünstigten während einer Zeitspanne von fünf Jahren ab Inkrafttreten des Gesetzes gewährt (Abs. 2). Die Übergangsregelung basiert bezüglich der Erhöhung des Rücktrittsalters auf einer progressiven Reduktion der Leistungen in Abhängigkeit vom Zeitpunkt der ordentlichen Pensionierung (Abs. 3), bezüglich der AHV-Überbrückungsrente auf einer progressiven Reduktion der Anzahl jährlicher Maximalrenten, in Abhängigkeit vom Rücktrittsjahr (Abs. 4). Diese Grundsätze sind zweckmässig und sinnvoll, indem sie die Folgen der Rechtsänderung zeitlich gestaffelt eintreten lassen (vgl. SJ 2001 I S. 413, E. 5c, 1P.23/2000). Wer beim Inkrafttreten des Gesetzes kurz vor der nach bisherigem Recht möglichen Pensionierung steht, erleidet nur eine geringe Einbusse. Die volle Leistungskürzung tritt erst nach fünf Jahren ein, und zudem nur, wenn die versicherte Person im bisher vorgesehenen Pensionsalter zurücktritt. Arbeitet sie bis zum neu vorgesehenen Pensionsalter weiter - welches immer noch tiefer ist als das für die Mehrheit der Versicherten geltende gesetzliche Rentenalter - erleidet sie keine Renteneinbusse. Die für die Anpassung der Lebensplanung eingeräumte Frist von mehreren Jahren ist unter diesen Umständen im Lichte der dargestellten Rechtsprechung verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden (vgl. auch SZS 1989 S. 313, E. 4f., P.1079/1987). Das blosse Interesse der Versicherten auf möglichst lange Weitergeltung der bisherigen günstigeren Regelung ist kein verfassungsrechtlich zwingender Grund für eine längere Übergangsdauer, ebenso wenig der Umstand, dass bei anderen Gesetzesrevisionen längere Übergangsfristen festgesetzt worden sind (vorne E. 5.3).

BGE 134 I 23 S. 42

8. Offensichtlich unbegründet ist die Rüge, das angefochtene Gesetz sei willkürlich. Ein Erlass ist willkürlich, wenn er sich nicht auf ernsthafte sachliche Gründe stützen lässt oder sinn- und zwecklos ist (BGE 131 I 1 E. 4.2 S. 6; BGE 129 I 1 E. 3 S. 3; BGE 124 I 297 E. 3b S. 299). Das angefochtene Gesetz bezweckt eine Erhöhung des Deckungsgrades der kantonalen Vorsorgeeinrichtungen. Dies ist ohne weiteres ein haltbarer sachlicher Grund (BGE 117 V 229 E. 5c S. 237; SZS 1989 S. 313, E. 4e, P.1079/1987; VPB 70/2006 Nr. 68 S. 1079) und trägt überdies den gesetzgeberischen Bestrebungen auf eidgenössischer Ebene Rechnung (vgl. die parlamentarische Initiative 03.432 [Beck], welche eine Aufhebung von Art. 69 Abs. 2 BVG anstrebt und der vom Nationalrat Folge gegeben wurde [AB 2005 N 21 ff.; 2007 N 566 f.]; Vernehmlassungsvorlage vom Juni 2007 "Finanzierung öffentlich-rechtlicher Vorsorgeeinrichtungen", Änderung des BVG), auch wenn diese umstritten sein mögen (CARL HELBLING, Personalvorsorge und BVG, 8. Aufl., Bern 2006, S. 453 ff.; MEINRAD PITTET, Die öffentlichen Pensionskassen in der Schweiz, Bern 2005, S. 99 ff.). Auch die Harmonisierung des Pensionsalters der Lehrer mit demjenigen des übrigen Staatspersonals ist ohne weiteres ein sachlich haltbares Anliegen. Sie ist auch nicht unverhältnismässig, ist sie doch erforderlich und geeignet, um das angestrebte legitime Ziel zu erreichen, und zudem auch nicht unverhältnismässig im engeren Sinne, stellt sie doch im Wesentlichen einfach die betroffenen Lehrkräfte den übrigen Staatsangestellten gleich (vgl. dazu hinten E. 9.2).

9. Die Beschwerdeführer rügen eine Verletzung der Rechtsgleichheit (Art. 8 BV) mit der Begründung, die Versicherten von nur zwei der fünf Kategorien hätten durch eine Erhöhung des Pensionierungsalters die Hauptlast der Sanierung zu tragen (vgl. vorne E. 5.1).

9.1 Das Gebot der rechtsgleichen Behandlung (Art. 8 Abs. 1 BV) ist verletzt, wenn ein Erlass hinsichtlich einer entscheidwesentlichen Tatsache rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder wenn er Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der

Verhältnisse aufdrängen. Die Rechtsgleichheit ist verletzt, wenn Gleiches nicht nach Massgabe seiner Gleichheit gleich oder Ungleiches nicht nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird. Die Frage, ob für eine rechtliche Unterscheidung ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen ersichtlich ist, kann zu verschiedenen Zeiten unterschiedlich beantwortet werden,

je nach den herrschenden Anschauungen und Zeitverhältnissen. Dem Gesetzgeber bleibt im Rahmen dieser Grundsätze und des Willkürverbots ein weiter Spielraum der Gestaltung, den das Bundesgericht nicht durch eigene Gestaltungsvorstellungen schmälert (BGE 132 I 157 E. 4.1 S. 162 f.; BGE 131 V 107 E. 3.4.2 S. 114; BGE 130 I 65 E. 3.6 S. 70).

9.2 Durch das angefochtene Gesetz wird nicht etwa zum Nachteil der betroffenen Lehrkräfte (Primarschul-, Orientierungsstufen- und Berufsschullehrer) eine Ungleichheit neu geschaffen, sondern im Gegenteil eine vorher bestehende Ungleichheit aufgehoben, indem das früher tiefere Pensionsalter der betreffenden Versicherten demjenigen des übrigen Staatspersonals angeglichen wird. Rechtfertigungsbedürftig ist weniger die jetzt hergestellte Gleichbehandlung als die vorher bestehende Ungleichbehandlung. Es liegt zwar innert bestimmter Grenzen im Rahmen des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums, bestimmte Gruppen von Versicherten im Hinblick auf besondere berufliche Anforderungen früher als andere zu pensionieren, weshalb es nicht unzulässig ist, dass der Kanton Wallis für die Kategorien 3 und 5 nach wie vor ein tieferes Pensionierungsalter als für die übrigen Angestellten festlegt. Jedenfalls bestehen aber keine verfassungsrechtlich zwingenden Gründe dafür, auch die betroffenen Lehrkräfte zwei Jahre früher als andere Staatsangestellte zu pensionieren. Der Gesetzgeber verstösst nicht gegen Art. 8 BV, wenn er eine bisher bestehende, verfassungsrechtlich allenfalls zulässige, aber jedenfalls nicht zwingende Ungleichbehandlung aufhebt (SJ 2001 I S. 413, E. 5a, 1P.23/2000; SZS 1989 S. 313, E. 4d, P.1079/1987). Dass dies von den bisher Bevorzugten als Nachteil empfunden wird, liegt in der Natur der Sache, ist aber verfassungsrechtlich nicht unzulässig, wäre es doch sonst a priori unmöglich, einmal festgesetzte Ungleichbehandlungen zu eliminieren.

9.3 Es trifft zu, dass eine gewisse Ungleichbehandlung zwischen den aus der VPSW ausscheidenden (u.a. diejenigen, die in das Réseau Santé Valais überführt werden) und den in dieser verbleibenden Versicherten besteht: Die Ausscheidenden erhalten 100 % ihrer Austrittsleistung, während die Verbleibenden nicht mehr diejenigen Leistungen bekommen werden, welche nach bisherigem Recht den in der Vergangenheit einbezahlten Beiträgen entsprechen würden. Diese Bevorzugung der Austretenden folgt aber aus den bundesrechtlichen Vorschriften, welche zwingend vorschreiben,

den ausgetretenen Versicherten die volle Austrittsleistung mitzugeben (Art. 2 und 15 ff. FZG), namentlich auch bei öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen mit Unterdeckung (Art. 19 FZG). Bei bestehender Unterdeckung müssen deshalb die fehlenden Mittel zwangsläufig durch das Gemeinwesen bezahlt werden. Die von den Beschwerdeführern beanstandete Zahlung zugunsten der Austretenden ist damit bundesrechtlich vorgegeben. Daraus kann aber, anders als die Beschwerdeführer offenbar annehmen (ebenso SCHNEIDER/ MAUGUÉ, a.a.O., S. 74), nicht abgeleitet werden, dass aus Rechtsgleichheitsgründen auch den verbleibenden Versicherten keine Sanierungsmassnahmen in Form von Leistungsänderungen auferlegt werden könnten. Es entspricht dem

Grundkonzept von BVG und FZG, dass Personen, die vor dem Eintritt des Versicherungsfalls aus der Vorsorgeeinrichtung ausscheiden, mit der Entrichtung des Freizügigkeitsguthabens ihre Beziehungen zur bisherigen Einrichtung beenden: Sie haben (ausser im Falle der Liquidation, Art. 23 FZG) keinen Anspruch mehr auf freie Mittel, können umgekehrt aber auch nicht mehr zu Sanierungsleistungen herangezogen werden (vgl. vorne E. 7.3.3). Diese obliegen dem Arbeitgeber und den (verbleibenden) Arbeitnehmern als Solidargemeinschaft der Versicherungseinrichtung (Art. 65d BVG). Könnten die verbleibenden Versicherten nicht mehr zu Sanierungsmassnahmen herangezogen werden, so wären solche überhaupt nicht oder nur auf Kosten des Arbeitgebers möglich; dies widerspräche bei Einrichtungen mit geschlossener Kasse der gesetzlichen Regelung (Art. 65 ff. BVG) bzw. würde bei Einrichtungen mit offener Kasse zwingend implizieren, dass die einmal gewährte Staatsgarantie auch in der Höhe unveränderlich wäre, was indessen dem Grundsatz der jederzeitigen Änderung der Gesetzgebung (vorne E. 7.1 und 7.2) widerspräche. Die Ungleichbehandlung von Ausgetretenen und Verbleibenden ist damit unausweichlich (STAUFFER, a.a.O., S. 414 Rz. 1114, S. 510 Rz. 1351); unter anderem um diese in Zukunft zu vermeiden oder zu reduzieren, werden heute in den öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen höhere Deckungsgrade angestrebt als in der Vergangenheit (vgl. vorne E. 8). Die Ungleichbehandlung wird immerhin dadurch gemildert, dass die Verbleibenden weiterhin die Staatsgarantie geniessen (Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 26. Februar 1992, BBl 1992 III 533 ff., S. 595; SCHNEIDER/MAUGUÉ, a.a.O., S. 73).

BGE 134 I 23 S. 45

9.4 Eine Ungleichbehandlung könnte allenfalls darin erblickt werden, dass die von der neuen Regelung Betroffenen in der Vergangenheit durch höhere Beiträge ihr früheres Pensionierungsalter vorfinanziert haben und infolge der Neuregelung nun - anders als die übrigen Versicherten - für diese Beiträge keine entsprechenden Leistungen mehr erhalten.

9.4.1 Dabei können allerdings von vornherein nur die Arbeitnehmerbeiträge von Bedeutung sein, die in der Kategorie 2 um 1 Lohnprozent höher waren als in der Kategorie 1; die bisher um 1,6 Lohnprozent höheren Arbeitgeberbeiträge stellten eine besondere Privilegierung der Kategorie 2 dar, auf deren Fortbestand kein verfassungsrechtlicher Anspruch bestehen kann (vorne E. 9.2).

9.4.2 In der Rechtsprechung wurde eine Ungleichbehandlung bejaht, wenn durch ein unfreiwilliges Ausscheiden aus einer Vorsorgeeinrichtung der Vorsorgeschutz nicht aufrechterhalten werden kann (vgl. SZS 1994 S. 373, E. 8, B 14/91). Hier ist indessen eine Weiterführung des Vorsorgeschutzes möglich, sogar ohne Renteneinbusse, wenn die Versicherten bis zum neu vorgesehenen (immer noch relativ tiefen) Pensionsalter weiterarbeiten.

9.4.3 Als gegen die Rechtsgleichheit verstossend hat das Gericht bei einer Beitragsprimatkasse eine Regelung qualifiziert, wonach freiwillig versicherte Mitglieder einer öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtung, die keinen Anspruch auf vorzeitige Pensionierung hatten, an der Finanzierung der vorzeitigen Pensionierung der obligatorisch versicherten Mitglieder durch höhere Beiträge mitzuwirken hatten; dem freiwillig Versicherten wurde daher ein Anspruch auf Rückerstattung der zur Finanzierung des flexiblen Rentenalters der obligatorisch versicherten Mitglieder entrichteten (zusätzlichen) Beiträge zuerkannt (SZS 1997 S. 331, B 37/93). Im Unterschied zu jenem Fall müssen vorliegend die Angehörigen der Kategorie 2 nicht eine vorzeitige Pensionierung einer anderen Gruppe mitfinanzieren. Zudem handelt es sich bei der VPSW bisher um eine Leistungsprimatkasse, bei welcher - im Unterschied zu einer Beitragsprimatkasse (SZS 1997 S. 331, E. 5b/bb, B 37/93) - das individuelle Äquivalenzprinzip nicht gilt, sondern der Anspruch vom Barwert der erworbenen Leistung abhängt und sich mit diesem ändern kann (vgl. Art. 16 Abs. 6 FZG; Urteil 2A.396/2003 vom 30. September 2004, E. 5.1). In solchen Systemen sind unterschiedliche Methoden der Leistungsfinanzierung verfassungsrechtlich

zulässig, auch wenn sie dazu führen, dass nicht alle Versicherten in genau gleicher Weise zu den letztlich gleichen Leistungen beitragen (BGE 121 II 198 E. 4 S. 204 f.).

9.4.4 Im Urteil P.1079/1987 vom 30. September 1988, publ. in: SZS 1989 S. 313, wurde eine Rechtsungleichheit verneint bei einer mit der vorliegenden vergleichbaren Regelung, welche eine nach früherem Recht bestehende (allerdings nur ungenügend finanzierte) Möglichkeit für Lehrkräfte, mit 60 Jahren mit nur unwesentlich gekürzter Rente in den Ruhestand zu treten, aufhob. Dabei liess auch der Umstand, dass dafür eine Pflicht zum rückwirkenden Einkauf bestanden hatte, den Verlust des weitgehenden Pensionierungsanspruchs nicht als verfassungswidrig erscheinen (E. 3 und 4); allerdings wurde offen gelassen, ob und inwieweit ein Anspruch auf Rückerstattung des seinerzeit zwecks Rückeinkaufs bezahlten Betrags bestehe (E. 5). Verneint wurden eine Rechtsungleichheit und ein Anspruch auf Rückforderung in einem Fall, in welchem ein Versicherter eine Summe für den Auskauf einer Rentenkürzung bei vorzeitiger Pensionierung geleistet hatte, in der Folge der Arbeitgeber jedoch eine generelle vorzeitige Pensionierung anordnete und somit auch diejenigen, die keine Auskaufssumme geleistet hatten, in den Genuss der gleichen Leistung gelangten; das Eidg. Versicherungsgericht erwog, anders als in dem in SZS 1997 S. 331, B 37/93, beurteilten Sachverhalt habe der Versicherte mit der streitigen Auskaufssumme nicht zur Finanzierung der vorzeitigen Pensionierung derjenigen (vorzeitig pensionierten) Versicherten beigetragen, die sich nicht auf das 63. Altersjahr eingekauft haben; auch sei er in seinen Rechten nicht geschmälert, bloss ziehe er aus dem damaligen Auskauf keinen Vorteil, weil er auch sonst in den Genuss der entsprechenden Leistung gelange. Es liege in der Natur vorzeitiger Pensionierungen, dass generelle Lösungen zu treffen seien, welche sich je nach der individuellen Altersgrenze und Versicherungsdauer für die Betroffenen unterschiedlich auswirken könnten (BGE 127 V 252 E. 3c S. 256 f.). Auch ein Anspruch aus ungerechtfertigter Bereicherung auf Rückerstattung der nutzlos eingebrachten Leistungen wurde verneint: Zum einen habe der Versicherte keinen zwingenden Rechtsanspruch auf Fortbestand seiner Anwartschaften gehabt, indem der Rechtszustand auch zu seinen Ungunsten hätte geändert werden können. Zum andern habe auch die Vorsorgeeinrichtung keinen ungerechtfertigten Vermögensvorteil erlangt, weil auch die vom Beschwerdeführer geleistete

Auskaufssumme das für die vorzeitige Pensionierung erforderliche Deckungskapital nur zum Teil ausgleiche. Begünstigt sei allenfalls der nach kantonalem Recht zum Ausgleich des Deckungskapitals verpflichtete Kanton. Darin lasse sich jedoch keine die Rückerstattungspflicht der Vorsorgeeinrichtung rechtfertigende Bereicherung erblicken (BGE 127 V 252 E. 4a S. 257 f.). Auch aus Treu und Glauben ergebe sich kein Rückerstattungsanspruch (E. 4b S. 258 f.).

9.4.5 Anders als im zuletzt zitierten Fall erhalten vorliegend die Angehörigen der Kategorie 2 nicht eine zusätzliche Leistung, die sie - im Unterschied zu den anderen Leistungsempfängern - finanziert haben, sondern es wird eine bisher vorgesehene und von ihnen finanzierte Leistung reduziert. Die wirtschaftliche Konsequenz ist jedoch in beiden Fällen dieselbe: Die betroffenen Versicherten haben eine Finanzierung geleistet, die ihnen jetzt keinen Nutzen mehr bringt. Im Lichte der zitierten Rechtsprechung kann diese Regelung nicht als verfassungswidrig beurteilt werden: Sie beruht auf einem sachlich begründeten Anliegen (E. 8) und ist angesichts der Übergangsfrist (E. 7.6.2) und des garantierten Rentensatzes (E. 7.4) in ihren Auswirkungen relativ bescheiden. Sie hält sich im Rahmen der Ungleichheiten, die bei einer Reglementsänderung unvermeidlich und in gewissem Umfang hinzunehmen sind.