

S. 10 / Nr. 3 Eigentumsgarantie (d)

BGE 70 I 10

3. Auszug aus dem Urteil vom 6. März 1944 i. S. Eicher gegen Bernische Lehrerversicherungskasse und Regierungsrat des Kantons Bern.

Regeste:

1. Die Statuten einer staatlichen Pensionskasse unterliegen, als Ausführungsbestimmungen zu der gesetzlichen Pensionierungsordnung, den Veränderungen, denen die Gesetzgebung unterworfen wird.
2. Der Anspruch des pensionierten Beamten auf Ausrichtung der im Rentenschein verurkundeten Pension kann den Charakter eines wohlverwobenen, gegen Änderungen durch die spätere Gesetzgebung geschützten Rechtes haben.

3. Die Pensionen der Bernischen Lehrerversicherungskasse sind nicht unabänderlich, soweit nicht im einzelnen Falle Unabänderlichkeit besonders zugesichert ist.

1. Les statuts d'une caisse de pensions de l'Etat sont soumis, en tant que dispositions d'exécution de la loi sur les pensions, aux modifications de la loi

2. Le droit du fonctionnaire pensionné à la somme fixée dans le titre de pension peut avoir le caractère d'un droit acquis garanti contre des modifications législatives.

3. Les pensions servies par la Caisse bernoise d'assurance des fonctionnaires ne sont pas immuables, si leur invariabilité n'est garantie spécialement dans un cas particulier.

Seite: 11

1. Gli statuti d'una cassa di pensioni statale sono soggetti, in quanto disposizioni d'esecuzione della legge sulle pensioni, alle modifiche della legge.

2. Il diritto del funzionario pensionato alla somma stabilita nel titolo di pensione può avere il carattere d'un diritto acquisito protetto contro modifiche legislative.

3. Le pensioni corrisposte dalla Cassa bernese d'assicurazione dei maestri di scuola non sono immutabili, a meno che quest'immutabilità sia specialmente garantita nel caso singolo.

A. 1. § 49 des bernischen Gesetzes über den Primarunterricht im Kanton Bern, vom 6. Mai 1894, sah vor, dass der Staat Primarlehrer, welche infolge der Abnahme ihrer physischen oder geistigen Kräfte nicht mehr genügen, in den Ruhestand versetzen kann mit einem Leibgedinge, dessen Betrag im Rahmen von Fr. 280. bis 400. nach der Zahl der Dienstjahre bestimmt wird. Sodann ordnete er an «Der Grosse Rat kann durch Dekret die Pensionierung der Lehrerschaft nach dem Grundsatz der obligatorischen Versicherung und unter finanzieller Beteiligung der Lehrer selbst einführen sofern der vom Staate hiefür zu leistende Beitrag die Auslagen für die hievorige Pensionierung nicht übersteigt» (Abs. a).

Nach § 50 konnte der Regierungsrat den Beitritt zur bernischen Lehrerkasse für die Primarlehrer obligatorisch erklären und auch auf die Lehrer an Mittelschulen, Seminarien oder andern staatlichen Schulanstalten (ausgenommen Hochschullehrer) ausdehnen unter der Voraussetzung, dass die Kasse zweckentsprechend organisiert wird und die Statuten dem Regierungsrat zur Genehmigung unterbreitet werden.

Durch Dekret des Grossen Rates des Kantons Bern vom 30. Dezember 1903 wurde die bernische Lehrerkasse verhalten, sich in eine Versicherungskasse für die Lehrerschaft der Primarschulen des Kantons Bern umzuwandeln. Der Kasse wurde Rechtspersönlichkeit zuerkannt (Art. 1). Der Beitritt wurde für die am 1. Januar 1904 im Schuldienst stehenden Primarlehrer und -Lehrerinnen, die das 43. Altersjahr noch nicht angetreten hatten, obligatorisch erklärt und den nicht unter das Obligatorium fallenden Mitgliedern der bernischen Lehrerschaft gegen Entrichtung einer

Seite: 12

versicherungstechnisch festzusetzenden Einkaufssumme freigestellt. (Art. 2, Abs. 1 und 2.) Der Anspruch auf das Leibgeding nach § 49 Schulgesetz wurde diesen Lehrkräften entzogen (Art. 8). Künftig in den Schuldienst eintretende Lehrkräfte im vorgesehenen Alter sollten von der ersten Anstellung an als Mitglieder der Kasse gelten (Art. 2, Abs. 3). Der Staatsbeitrag wurde für die erste fünfjährige Periode auf Fr. 100000. angesetzt. Nachher sollte er alle fünf Jahre nach mathematischen Grundsätzen der Versicherungstechnik durch Grossratsbeschluss festgesetzt werden (Art. 6, Abs. 1). Die Leistungen der Lehrerschaft werden durch die Statuten bestimmt, sollten aber wenigstens den Staatsbeitrag erreichen (Art. 6, Abs. 2).

Gestützt auf dieses Dekret wurde die bernische Lehrerversicherungskasse auf den 1. Januar 1904 errichtet. In der für die obligatorisch versicherten Lehrer bestimmten III. Abteilung hatte nach § 27 der ersten Statuten vom 11. Februar 1904 jedes Mitglied Anspruch auf eine Invalidenpension, die sich,

im Rahmen von 30 bis 60 % der bei Eintritt der Invalidität bezogenen Barbesoldung, nach den Dienstjahren richtete. Bei Berechnung der Invalidenpension sollte höchstens ein Besoldungsbetrag von Fr. 3000. in Betracht fallen (§ 27, Abs. 1). In § 42 wird bestimmt:

«Die Deckungskapitalien werden ... alle 5 Jahre ... nach den mathematischen Grundsätzen der Versicherungstechnik ... festgestellt. In der Zwischenzeit werden ihnen zugewiesen: 1) ihre zu 3 1/2 % berechneten Zinsen, 2) bei der III. Abteilung der volle Betrag ... der im Laufe des Jahres eingegangenen Jahresbeiträge. Dagegen werden von ihnen die ausgerichteten Pensionen und Kapitalsummen abgezogen.» (Abs. 1).

«Sollte sich bei der Feststellung der Deckungskapitalien für die III. Abteilung ein Defizit ergeben, so muss die Deckung desselben durch Erhöhung der Beiträge gefunden werden. Im umgekehrten Falle dürfen die Beiträge der Mitglieder und des Staates gekürzt werden. Beides darf aber bloss geschehen, nachdem ein versicherungstechnisches Gutachten darüber vorliegt» (Abs. 2).

In der Folge wurden die Statuten mehrfach revidiert, u. a. wurde die Rentenskala auf 20 bis 70 % erweitert. § 42 wurde durch folgende Bestimmungen ersetzt:

Seite: 13

Art. 46:

Deckungsverfahren Für den Haushalt der Kasse gilt der Grundsatz des Prämiendeckungsverfahrens, wonach zur Bestreitung der Leistungen während der Aktivität jährlich gleichbleibende, durch die Statuten bestimmte Beiträge vom Staat und den versicherten Aktiven zu entrichten sind.

Art. 47:

Grundsätze des Deckungsverfahrens. Die Deckungskapitalien der Kasse werden alle fünf Jahre je auf den 31. Dezember nach den Grundsätzen der Versicherungstechnik festgesetzt. In der Zwischenzeit werden ihnen zugewiesen:

1. Die jeweilen von der Hypothekarkasse vergüteten Jahreszinse;
2. die Summe der im Laufe des Jahres eingegangenen Jahresbeiträge des Staates und der Mitglieder, sowie der Monatsbeträge und Eintrittsgelder; abgezogen werden die Verwaltungskosten, die ausgerichteten Pensionen und Rückzahlungen.

Betriebsdefizit: Sollte sich ein Betriebsdefizit ergeben, so muss die Deckung desselben durch Erhöhung der Beiträge des Staates und der Mitglieder gefunden werden.

Zur Beschlussfassung über finanzielle Verpflichtungen oder über Leistungen der Mitglieder oder der Kasse soll ein sachverständiger Mathematiker zugezogen werden.

(Statuten vom 23. Juni 1928.)

2. Am 21. März 1920 hatte das Berner Volk ein Gesetz über die Besoldungen der Lehrerschaft an den Primar- und Mittelschulen angenommen, in welchem Art. 49 und 50 des Schulgesetzes von 1894 aufgehoben und durch eine eingehendere Ordnung ersetzt wurden. Danach können die Lehrkräfte der Primar- und Mittelschulen, die Seminarlehrer und die Schulinspektoren in den Ruhestand versetzt werden, wenn sie wegen körperlichen oder geistigen Gebrechen ihrem Amte nicht mehr genügen oder das 70. Altersjahr erreicht haben (Art. 27). Die Mitglieder der bernischen Lehrerversicherungskasse erhalten «die ihnen nach den Statuten zukommende Pension», die übrigen Lehrkräfte ein Leibgeding, das vom Regierungsrat von Fall zu Fall im Rahmen von Fr. 1200. bis Fr. 1500. festgesetzt wird (Art. 28).

Das Gesetz bezeichnet die Lehrkräfte, die zum Beitritt zur Lehrerversicherungskasse verpflichtet sind (Art. 29 bis 31). Sodann wird in Art. 32 und 33 bestimmt:

Seite: 14

Art. 32: Die Leistungen der Mitglieder der Lehrerversicherungskasse (Arbeitslehrerinnen inbegriffen) sollen wenigstens die Höhe der entsprechenden Beiträge des Staates erreichen. Die Versicherungsleistungen der Kasse werden durch die Statuten bestimmt. Diese unterliegen der Genehmigung des Regierungsrates. Ein Dekret des Grossen Rates wird nötigenfalls weitere Anordnungen treffen.

Art. 33: An die Versicherung der Mitglieder der Lehrerversicherungskasse (Art. 29, 30 und 31) bezahlt der Staat einen jährlichen Beitrag von 6 % der versicherten Besoldungen. Einem Dekret des Grossen Rates bleibt es vorbehalten, diesen Beitrag nötigenfalls neu zu bestimmen.

Das Gesetz ist erlassen worden «in der Absicht, die Lehrerbesoldungen den heutigen Verhältnissen anzupassen». Es ordnet in Art. 34 die Erhöhung der vor seinem Inkrafttreten bewilligten Pensionen und Leibgedinge um Beträge bis auf 100 % «je nach den Verhältnissen des einzelnen Falles» an.

3. Am 11. September 1935 erliess der Grosse Rat des Kantons Bern unter Berufung auf Art. 32 und 33 des Lehrerbesoldungsgesetzes ein Dekret «betreffend die Erhöhung des Staatsbeitrages an die Lehrerversicherungskasse», wonach der Beitrag des Staates an die Primarlehrerkasse, im Zusammenhang mit einer Erhöhung der Leistungen der Lehrerschaft von 5 % auf 7 % der Besoldungen, in der Weise erhöht wird, dass der Staat der Lehrerversicherungskasse den für das

Jahr 1935 für Leibgedinge und Zuschüsse an Pensionen und Renten festgesetzten Kredit im Betrage von Fr. 250000. auf 44 Jahre zusichert (§ 1) unter Auflage folgender Verpflichtungen:

- «a) Die Lehrerversicherungskasse übernimmt die Auszahlung der in § 1, Abs. 2 hievor angeführten bisherigen Leistungen des Staates (gemeint sind: Leibgedinge und Zuschüsse an Pensionen und Renten).
- b) Der Prämienbeitrag der Mitglieder der Primarlehrerkasse wird vom 1. Oktober 1935 an um 2 % erhöht.
- c) Sofern für die Pensionsbezüger der staatlichen Hilfskasse ein Abzug oder eine Beitragspflicht festgesetzt wird, gilt die bezügliche Bestimmung über Mass und Dauer auch für die pensionierten Mitglieder der drei Abteilungen der Lehrerversicherungskasse.
- d) Die Lehrerversicherungskasse findet allfällige zukünftige Leibgedinger oder deren Witwen nach den vom Staate bisher befolgten Grundsätzen ab.» (§ 2).

Seite: 15

Die der Kasse gemäss § 2 lit. b auferlegten Auszahlungen machten 1935 ungefähr den Betrag des der Kasse gewährten Beitrages aus. Die Leistung des Staates lag in der Zusicherung, dass der Beitrag während 44 Jahren, d. h. auch nach Wegfall der übernommenen Zahlungen unverändert ausgerichtet werde. Der Verwaltungsbericht der Kasse für das Jahr 1935 bemerkt darüber, mit dem Staatsbeitrag sei ~ der Kasse eine neue Geldquelle erschlossen worden, die sich mit den Jahren vergrössern und ungefähr die ursprünglich vom Staate verlangte Mehrleistung von 2 % der versicherten Besoldung repräsentieren wird. Dem Sinne des Dekretes und des Lehrerversicherungsgesetzes entsprechend erhöht sich damit automatisch der Beitrag der Primarlehrer und der ledigen Lehrerinnen auf 7 %» (S. 62). Der Barwert der Zuwendung wurde mit 4 Millionen Franken veranschlagt, was einer Prämienhöhung der Primarlehrerschaft um 2 % während 18 Jahren entspreche (S. 65).

4. Am 7. Juni 1936 erliess der Grosse Rat des Kantons Bern sodann ein Dekret, durch welches u. a. die bis zum 31. Dezember 1935 festgesetzten Leistungen der (in § 2 lit. c des Dekretes vom 11. September 1935 erwähnten) staatlichen Hilfskasse für die Beamten, Angestellten und Arbeiter der Staatsverwaltung mit Wirkung auf den 1. August 1936 um 10 % gekürzt werden, Invalidenrenten insoweit sie Fr. 1800. übersteigen (Ziffer II, Ziff. 1, und III des Dekretes). Daraufhin verfügte der Regierungsrat des Kantons Bern am 1. September 1936 die Herabsetzung der an die pensionierten Mitglieder der Lehrerversicherungskasse gemäss den Statuten zugesprochenen Pensionen nach den in dem Dekret vom 7. Juli 1936 aufgestellten Grundsätzen.

Durch Gesetz vom 11. April 1937 «über weitere Massnahmen zur Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichtes im Staatshaushalt» wurde auch das Lehrbesoldungsgesetz abgeändert; u. a. wurde ihm ein neuer Art. 35 bis beigefügt, der bestimmt:

Seite: 16

«Die Leibgedinge und Pensionen gemäss Art. 28, 34 und 35 des Gesetzes betreffend die Besoldungen der Lehrerschaft an den Primar- und Mittelschulen vom 21. März 1920 werden entsprechend den in Abschnitt II, Ziffer 1, des Hilfskassendekretes vom 7. Juli 1936 aufgestellten Grundsätzen herabgesetzt. ~

Zu erwähnen ist noch, dass durch ein Gesetz vom 5. Juli 1942 der Grosse Rat ermächtigt worden ist, vom Jahre 1942 an der Lehrerschaft der Primar- und Mittelschulen Teuerungszulagen auszurichten, sofern die Verhältnisse es erfordern. Art. 5 des Gesetzes bestimmt, dass auch den Rentenbezügern der Lehrerversicherungskasse je nach den Verhältnissen des Falles Teuerungszulagen ausgerichtet werden können. a Der Grosse Rat stellt durch entsprechende Beschlüsse die notwendigen Mittel zur Verfügung». In Grossrats-Dekreten vom 4. November 1942 und 3. März 1943 wurden Teuerungszulagen an Rentenbezüger für das II. Semester 1942 und für das Jahr 1943 angeordnet.

B. Der Kläger Friedrich Eicher war Primarlehrer und, seit dem 1. Januar 1904, Mitglied der bernischen Lehrerversicherungskasse. Er ist auf den 1. Mai 1931 in den Ruhestand versetzt worden. Die Pension wurde auf Fr. 6132., 70 % der versicherten Besoldung von Fr. 8760., festgesetzt. Vom 1. August 1936 an wurde die Pension um Fr. 433.20 gekürzt. Eicher belangte die Lehrerversicherungskasse mit Eingabe vom 14. Oktober 1942 vor dem Regierungsstatthalteramt von Bern auf Nachzahlung der abgezogenen Beträge und auf Ausrichtung der vollen Pension von Fr. 6132. für die Zukunft. Der Regierungsstatthalter hat die Klage und der Regierungsrat einen gegen den Entscheid des Regierungsstatthalters gerichteten Rekurs abgewiesen. Zur Begründung seines Entscheides führt der Regierungsrat u. a. aus, die Erlasse seien verfassungsgemäss. Die Lehrerversicherungskasse sei eine selbständige juristische Person und da der Staat eine Garantie für ihre Verpflichtungen nie übernommen habe nur auf sich selbst gestellt. Aus Eingaben, die die Kassenorgane in den Jahren 1934 und 1935 an den Regierungsrat gerichtet

Seite: 17

hatten, sei hervorgegangen, dass die Einnahmen der Kasse ungenügend und eine Sanierung notwendig geworden sei. Die Herabsetzung der Renten der Pensionierten sei angeordnet worden im Rahmen einer Sanierung, bei der alle Beteiligten Opfer zu bringen hatten. Auf lange Sicht gesehen habe die Massnahme auch den Interessen der Pensionierten entsprochen. Von einem Verstoße gegen die Rechtsgleichheit oder die Eigentumsgarantie könne, wenn man das Ganze im Auge behalte, nicht die Rede sein. Es wird auch noch darauf hingewiesen, dass den Pensionierten seither Teuerungszulagen gewährt worden sind.

a. Gegen den Entscheid des Regierungsrates richtet Eicher eine staatsrechtliche Beschwerde. Es wird geltend gemacht, der Entscheid beruhe auf Willkür (Art. 4 BV, Art. 72 bern. KV), er verletze auch die Eigentumsgarantie (Art. 89 bern. KV) und den Grundsatz des Vorrangs der Verfassung vor Gesetz, Dekret und Verordnung (Art. 111 KV). Der Kläger habe ein wohlverworbenes Recht auf Ausrichtung seiner vollen Pension. Das Lehrbesoldungsgesetz vom 21. März 1920 gewähre den Mitgliedern der Lehrerversicherungskasse Anspruch auf die ihnen nach den Statuten zukommende Pension. Nach den Statuten, wie sie zur Zeit der Pensionierung galten, habe sich die Pension des Klägers auf das Maximum, 70 % des versicherten Jahresverdienstes, belaufen, und es sei in den Statuten vor allem durch die Vorschriften über die Deckung des Betriebsdefizits eindeutig festgelegt, dass ein Kassenmitglied nach der Pensionierung Anspruch auf die ungekürzte statutarische Pension habe und bei einem Defizit nicht mehr zu Beiträgen herangezogen werden könne. Der Pensionsanspruch sei ein wohlverworbenes Recht, das weder durch eine spätere Statutenänderung, noch durch Verwaltungsverfügungen des Staates oder durch gesetzgeberische Erlasse abgeändert oder rückwirkend beseitigt werden könne (BGE 67 I Nr. 27). Er beruhe auf den statutengemässen Einzahlungen und dürfe, wenn die Einzahlungen beendet sind, nicht mehr einseitig abgeändert werden. In dieses

Seite: 18

Recht sei durch die der Kasse im Dekret des Grossen Rates vom 11. September 1935 auferlegte Angleichung an künftige Änderungen der Pensionen der Hilfskasse und durch die Durchführung dieser Massnahmen (Dekret vom 7. Juli 1936 und Regierungsratsbeschluss vom 1. September 1936) willkürlich eingegriffen worden.

Die Versicherungsleistungen der Kasse seien nach versicherungstechnischen Grundsätzen von der Kasse selbst, in den Statuten, geordnet worden, und die Statuten seien vom Regierungsrate genehmigt worden. Das könne im Rechtsstaate nur bedeuten, dass auch der Gesetzgeber die durch die genehmigten Statuten anerkannten Ansprüche als wohlverworbene Rechte respektiere. Mit seinem Beschluss vom 1. September 1936 habe der Regierungsrat zudem in ein Rechtsverhältnis eingegriffen, das seiner Einmischung entzogen war, und damit die Grenzen seiner verfassungs- und gesetzmässigen Zuständigkeit überschritten. Er habe sich dafür nicht auf das Dekret des Grossen Rates vom 11. September 1935 berufen können. Denn auch dem Grossen Rate habe die Ermächtigung gefehlt, in die Festsetzung der statutarischen Versicherungsleistungen einzugreifen.

Das Bundesgericht hat die Beschwerde abgewiesen

in Erwägung:

1.

2. Der Rekurrent hat sich auf Art. 111 bern. KV berufen, der den Grundsatz des Vorranges der Verfassung vor Gesetzen, Dekreten, Verordnungen und Beschlüssen ausspricht. Er scheint hauptsächlich geltend machen zu wollen, durch das Dekret des bernischen Grossen Rates vom 11. September 1935 und das bernische Gesetz vom 11. April 1937 sei unzulässigerweise in eine nach Gesetz und Verfassung autonome Ordnung eines ausserhalb der Staatsverwaltung stehenden und von ihr unabhängigen Rechtsobjektes eingegriffen worden. Doch ist die Einwendung offensichtlich unbegründet.

Seite: 19

Die bernische Lehrerversicherungskasse ist seit ihrer Errichtung im Jahre 1903 eine auf dem kantonalen öffentlichen Recht beruhende und von ihm mit Rechtspersönlichkeit ausgestattete Anstalt. Sie hat die Aufgabe, die obligatorische Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung des Lehrkörpers der Primar- und Mittelschulen durchzuführen nach den Weisungen, die die kantonale Gesetzgebung dafür aufstellt. Die Organisation und die Verwaltung der Kasse besorgen die Anstaltsbenützer («Mitglieder») selbst unter Mitwirkung von Vertretern des Staates. Die autonomen Satzungen, die sich die Anstalt gibt, haben rechtlich den Charakter von Ausführungsbestimmungen. Sie beruhen auf der Ermächtigung des Gesetzgebers, einzelne Verhältnisse näher zu regeln. Der Gesetzgeber, der einem Selbstverwaltungskörper eine solche Ermächtigung erteilt, begibt sich aber damit nicht des Rechtes einzugreifen, wenn er es für nötig erachtet, die erteilte Ermächtigung ganz oder teilweise zurückzunehmen, neue Weisungen zu erteilen, einzelne Verhältnisse selbst zu regeln,

die bisher in Ausführungsbestimmungen enthaltene Ordnung vollständig durch eine neue zu ersetzen oder den Selbstverwaltungskörper anzuhalten, es zu tun. Ausführungsvorschriften gelten stets nur im Rahmen des Gesetzes. Sie folgen den Veränderungen, denen die Grundlage, auf der sie beruhen, die Gesetzgebung unterworfen wird (BGE 63 I S. 116 f., Erw. 1).

In den hier massgebenden Punkten hatte sich überdies der Gesetzgeber selbst ausdrücklich Eingriffe in die statutarische Ordnung vorbehalten: Die bernische Lehrerversicherungskasse war errichtet worden auf Grund der dem Grossen Rat im bernischen Primarschulgesetz vom 6. Mai 1894 erteilten Ermächtigung, die Pensionierung der Lehrerschaft auf dem Dekretswege einzuführen. Sie beruhte also ursprünglich, ähnlich der Pensions- und Hilfskasse der S.B.B., auf die sich der hievorige angeführte Entscheid bezieht, auf einer Gesetzesvorschrift, mit welcher lediglich der Weg zur Errichtung einer Pensionskasse eröffnet

Seite: 20

werden sollte. Die Regelung der Verhältnisse der Lehrerversicherungskasse blieb dem Dekret und den Statuten überlassen. Erst durch das Lehrerbesoldungsgesetz vom 21. März 1920 wurden die grundlegenden Vorschriften über die Pensionierung der Mitglieder der Lehrerversicherungskasse in die Gesetzgebung übergeführt. Dabei wurde die Bestimmung der Versicherungsleistungen zwar den Statuten überlassen; doch sollte «ein Dekret des Grossen Rates nötigenfalls weitere Anordnungen treffen» (Art. 32). Es war also vorgesehen, dass Eingriffe in die Verhältnisse nötig werden könnten, deren Ordnung den Statuten überlassen war.

Das Dekret vom 11. September 1935 ist ein solcher Eingriff, soweit er der Kasse die Herabsetzung der Lehrerpensionen auferlegt für den Fall, dass die Renten der Hilfskasse des Staatspersonals gekürzt werden sollten. Das Dekret beruht auf ausdrücklicher Ermächtigung des Gesetzgebers und ist unter dem Gesichtspunkt formeller Gültigkeit nicht zu beanstanden. Auch das Gesetz vom 11. April 1937 geht der bisher in den Statuten vorgesehenen Ordnung formalrechtlich nach dem Gesagten ohne weiteres vor. Die Lehrerversicherungskasse hat ihre Statuten sofort der neuen Ordnung angepasst. Diese Haltung entsprach der Stellung der Kasse als eines Organs für den Gesetzesvollzug. Die Kasse konnte gar nicht anders vorgehen.

3. Es kann sich nur fragen, ob die Einwendungen begründet sind, die der Rekurrent aus den verfassungsrechtlichen Garantien des Eigentums (Art. 89 KV) und der Gleichheit vor dem Gesetz (Art. 4 BV) ableiten möchte. Die Einwendungen aus Art. 4 BV beziehen sich auf die Anwendung der massgebenden Vorschriften; sie werden unter Ziff. 4 hienach erörtert. Auf die Eigentumsgarantie beruft sich der Rekurrent mit der Behauptung, er habe ein wohl erworbenes Recht auf die Pension im Betrage von Fr. 6132., der ihm im Jahre 1931 bei seiner Pensionierung zuerkannt worden war; in diesem Rechte dürfe er nicht beeinträchtigt werden, auch nicht durch eine Massnahme des Gesetzgebers.

Seite: 21

a) Nach heute herrschender Auffassung gelten vermögensrechtliche Ansprüche der Beamten aus dem Dienstverhältnis als öffentlichrechtliche Ansprüche (BGE 46 I S. 150, 56 I 20, 67 I 188), und sie können den Charakter wohl erworbener Rechte haben. Das Bundesgericht hat von jeher anerkannt, dass der verfassungsrechtliche Schutz gegen Eingriffe der öffentlichen Gewalt in individuelle Vermögensrechte nicht auf das Privatrecht beschränkt ist, sondern sich auch auf im öffentlichen Rechte begründete Vermögensrechte erstreckt. Auf öffentlicher Verleihung beruhende Nutzungsrechte an Wasserkräften wurden stets als der Eigentumsgarantie unterworfen, wohl erworbene Rechte anerkannt. In älteren Entscheiden wurde dabei allerdings im Anschluss an die Literatur (GIERKE: Deutsches Privatrecht, Bd. II, S. 399; HUBER in Zeitschrift für schweiz. Recht, n. F. Bd. 19 S. 539-543) von «Privatrechten» gesprochen (z. B. in BGE 35 I S. 746), obwohl es sich um im öffentlichen Rechte begründete Berechtigungen handelt. Der Ausdruck «Privatrecht» betrifft hier aber im Grunde weniger die Unterscheidung zwischen zivilem (bürgerlichem) und öffentlichem Recht, als die Charakterisierung eines Rechtsguts als dem Rechtssubjekt individuell («privat») zustehendes und Eingriffen der Staatsgewalt entzogenes Vermögensrecht («Eigentum»), wobei lediglich die Schranken vorbehalten bleiben, die dem Rechtssubjekt durch polizeiliche Vorschriften, im Interesse der Allgemeinheit oder zur Wahrung entgegenstehender Rechte Dritter gesetzt sind. In späteren Entscheiden wurde bestätigt, dass bei der Bestimmung des Kreises der durch die Eigentumsgarantie verfassungsrechtlich geschützten Rechte nicht einfach auf die Grenzziehung zwischen öffentlichem und Privatrecht abgestellt werden kann. Der Begriff der «Privatrechte» sei zu verstehen in dem zur Zeit der Entstehung der Garantie herrschenden weiteren Sinne, der durch einseitigen behördlichen Akt begründete Vermögensansprüche mit einschliesst, wenn sie als festes Recht und nicht nur im Sinne einer widerruflichen Erlaubnis

Seite: 22

eingerräumt sind (BGE 48 I S. 604). Gestützt auf diese Auffassung werden nach feststehender Praxis im öffentlichen Recht begründete Ansprüche dem Schutz der Eigentumsgarantie unterstellt (vgl. z. B. BGE 49 I S. 584, 65 I S. 303 und das nicht publizierte Urteil vom 22. November 1935 i. S. Eisenbahngesellschaft Langenthal-Huttwil, Erw. 1). Es beruht daher auf einem Missverständnis, wenn in BGE 50 I S. 75, Erw. 5, für Ansprüche der Beamten aus dem Dienstverhältnis der Schutz der Eigentumsgarantie deswegen abgelehnt wird, weil es sich um im öffentlichen Rechte begründete Ansprüche handle. Die Erwägung war übrigens für jenen Fall nicht entscheidend; der damalige Rechtsstreit wurde unter einem andern Gesichtspunkte erledigt (a.a.O. S. 76 ff., Erw. 6). Dass speziell der Anspruch eines Beamten auf die Pension den Charakter eines wohl erworbenen Rechtes haben kann, ist wiederholt ausgesprochen worden (BGE 63 I S. 40; 118, Erw. 3; 67 I 188). Es besteht kein Grund, von dieser Auffassung abzugehen.

b) Bei der Frage nach der Bedeutung der Eigentumsgarantie bei Pensionsansprüchen ist davon auszugehen, dass derartige Ansprüche auf dem Dienstverhältnis beruhen. Das Dienstverhältnis des Beamten aber wird in der Regel, d. h. soweit nicht Abweichendes allgemein oder im einzelnen Falle angeordnet ist, beherrscht durch die jeweilige Gesetzgebung; es macht somit, auch was seine vermögensrechtliche Seite anlangt, die Entwicklung mit, die die Gesetzgebung erfährt. Das Gesetz kann allerdings einzelne Beziehungen ein für alle Mal festlegen und damit von den Einwirkungen dieser Entwicklung ausnehmen, z. B. finanzielle Ansprüche aus dem Dienstverhältnis, auch Pensionsansprüche, ihrem Betrage nach unabänderlich erklären und sie damit vor weiteren Eingriffen sicherstellen mit der Wirkung, dass sie als zugesicherte Leistungen von bestimmter Höhe jeder späteren Herabsetzung, auch durch die Gesetzgebung, entzogen sind. Mit einer derart ausdrücklich durch den Gesetzgeber festgelegten, als unabänderlich zugesicherten Leistung hatte sich das Bundesgericht zu

Seite: 23

befassen i. S. Scacchi (BGE 67 I Nr. 27), und es hat die damals streitigen Ansprüche auf die volle Pension geschützt. Bestimmte Zusicherungen, die wohl erworbene Rechte hinsichtlich des Betrages finanzieller Leistungen begründen, können auch individuell abgegeben sein, mit einem einzelnen Anstellungsverhältnis verbunden werden. Soweit es aber an bestimmten Zusicherungen fehlt, kann die Eigentumsgarantie nicht angerufen werden; denn aus dem Dienstverhältnis lassen sich dann nur diejenigen Ansprüche begründen, die dem jeweiligen Stande der Gesetzgebung entsprechen.

Der Schutz, den die Verfassung gegenüber Massnahmen des Gesetzgebers gewährt, liegt hier in der Garantie der Rechtsgleichheit (Art. 4 BV). Sie schliesst es aus, dass in die Verhältnisse des in den Ruhestand versetzten Beamten willkürlich eingegriffen, dass der Anspruch auf finanzielle Leistungen, der auf meist langjähriger Tätigkeit im Staatsdienst und zum Teil auch auf finanziellen Leistungen (Beiträgen des Pensionierten selbst) beruht, ohne ausreichenden Grund abgeändert, nachträglich entzogen oder ungerechtfertigterweise im Werte herabgesetzt werde. Auch einseitige Eingriffe zu Lasten einzelner Berechtigter oder bestimmter Gruppen wären vor Art. 4 BV nicht haltbar, soweit sie sich nicht besonders rechtfertigen lassen sollten. Allgemeine Anpassungen dagegen, die dem ganzen Bestande auferlegt werden, z. B. weil sich die finanzielle Grundlage einer Pensionskasse als ungenügend erweist, und die vorgenommen werden müssen, um einen sonst zu gewärtigenden Zusammenbruch der Kasse zu vermeiden, können unter dem Gesichtspunkte des Verfassungsrechtes nicht beanstandet werden, soweit ihnen nicht spezielle durch die Eigentumsgarantie besonders geschützte Zusicherungen entgegenstehen, und soweit sie nicht auf einer einseitigen oder sonst willkürlichen Verlegung der zu bringenden Opfer beruhen.

4. Die Pension des Beschwerdeführers ist im Pensionschein vom 24. Februar 1931 auf Fr. 6132. bestimmt

Seite: 24

worden. Die Festsetzung entsprach den damaligen Statuten der Lehrerversicherungskasse, nach denen der Beschwerdeführer Anspruch auf eine Pension in der Höhe von 70 % der Besoldung hatte, die er als Lehrer zuletzt bezog (Fr. 8760.). Durch die Dekrete des Grossen Rates vom 11. September 1935 (§ 2, lit. c) und vom 7. Juli 1936 (Ziffer II, 1) sind laufende Renten der Lehrerversicherungskasse allgemein herabgesetzt worden und der Regierungsrat hat, in Ausführung der beiden Dekrete, die Herabsetzung auf den 1. September 1936 in Kraft erklärt.

Die Herabsetzung ist formalrechtlich gedeckt durch den Vorbehalt im Lehrerbesoldungsgesetz (Art. 32), wonach hinsichtlich der Leistungen der Mitglieder der Lehrerversicherungskasse und hinsichtlich der Versicherungsleistungen der Kasse allfällig notwendig werdende Anordnungen durch Dekret des Grossen Rates getroffen werden. Die erwähnten Dekrete erscheinen als Anordnung im Sinne jenes Vorbehalts. Durch sie und durch das Gesetz vom 11. April 1937 wurde die Höhe der statutarischen Renten neu bestimmt (s. Erw. 2 hievon und BGE 63 I S. 117 f.). Eine besondere Zusicherung, die die Herabsetzung der Pensionen allgemein oder im Falle des Rekurrenten als verfassungsrechtlich

unzulässig . erscheinen lassen würde, ist nicht nachgewiesen.

Nach Art. 28 Lehrerbesoldungsgesetz erhalten die Mitglieder der Versicherungskasse nach ihrem Rücktritt «die ihnen nach den Statuten zukommende Pension». Diese Bestimmung kann sehr wohl als Zusicherung der Leistung aufgefasst werden, die der jeweiligen statutarischen Ordnung entspricht. Eine spezielle Zusicherung, dass die Versicherungsleistungen in einem bestimmten Zeitpunkt, etwa auf den Tag der Pensionierung, festgelegt werden und von da an keiner Abänderung mehr unterliegen sollen, liegt darin nicht. Sie ergibt sich auch nicht unabweislich aus dem System einer staatlichen Fürsorge zugunsten der in den Ruhestand übergetretenen Beamten. Im Falle Scacchi hat das Bundesgericht die Unabänderlichkeit der bei der

Seite: 25

Pensionierung festgesetzten Rente denn auch nur angenommen, weil sie in der Pensionsordnung für die Staatsbeamten des Kantons Tessin besonders ausgesprochen ist.

Eine entsprechende Bestimmung enthält die Pensionsordnung für die bernischen Primar- und Mittelschulen nicht. In Frage kommen könnte höchstens der, auch vom Beschwerdeführer angerufene, Art. 47, Abs. 2 der Statuten, wonach bei Betriebsdefiziten die Deckung durch Erhöhung der Beiträge des Staates und der Mitglieder gefunden werden muss. Doch kann diese Anordnung nur den Sinn eines Programms für die Geschäftsführung haben, auf das die Kassenorgane, Bezirksversammlung, Generalversammlung und Verwaltung, verpflichtet werden. Es wird darin nichts gesagt darüber, was zu geschehen hat, wenn die nach den Verhältnissen möglichen Beitragserhöhungen zur Deckung des Ausfalls nicht ausreichen und aus diesem Grunde weitere Anordnungen notwendig werden, die nicht die Kassenorgane, sondern die hiezu berufenen staatlichen Behörden zu treffen haben. Vor allem wird nicht bestimmt, dass in einem solchen Falle die zur Erhaltung der Pensionierungsanstalt erforderlichen, durch Gesetz und Dekret anzuordnenden Massnahmen nicht auch die bereits Pensionierten umfassen dürften. Im Falle Scacchi war es anders. Die Herabsetzung der Kassenleistungen wurde angeordnet, um die dauernde Erfüllung der Ansprüche der gegenwärtigen und der künftigen Bezüger von Renten sicherzustellen, also zum Schutze ihres Rechtes auf die Pension. Die Renten wurden gekürzt, weil auf dem in den Statuten vorgesehenen Wege der Beitragserhöhung allein die für die bisher vorgesehenen Renten erforderlichen Mittel nicht aufgebracht werden konnten. Unter diesen besondern Umständen und mangels einer ausdrücklichen Zusicherung einer unveränderlichen Rente kann in einer beschränkten Herabsetzung des statutarischen Rentenbetrages ein Verstoß gegen verfassungsmässige Garantien nicht erblickt werden.

5