

BGE 95 I 512

Bundesgericht (BGE), 1969-11-19, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_95 I 512](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_95_I_512)

FR: ATF 95 I 512

IT: DTF 95 I 512

Regeste

Regeste Verjährung öffentlichrechtlicher Ansprüche, insbesondere des Anspruchs auf Aufnahme in eine Beamtenversicherungskasse (hier: Sparversicherung). Es kann ohne Willkür angenommen werden, - dass öffentlichrechtliche Ansprüche des Privaten gegenüber dem Gemeinwesen auch ohne ausdrückliche Vorschrift verjähren (Erw. 3); - dass nicht nur Geldforderungen, sondern auch andere öffentlichrechtliche Ansprüche der Verjährung unterliegen (Erw. 4). Wann beginnt der Anspruch auf Aufnahme in die Versicherungskasse für das Personal des Kantons Zürich zu verjähren? Unhaltbarkeit der Annahme, dass der Beamte (schon vor der Aufnahme in die Kasse) monatlich fällig werdende Ansprüche auf Staatsbeiträge an die Kasse habe und sein Aufnahmeanspruch mit diesen Ansprüchen verjähre (Erw. 5).

Erwägungen

E. 1

Die staatsrechtliche Beschwerde hat im Regelfall, der hier vorliegt, rein kassatorische Funktion (BGE 95 I 197 E. 2 mit Hinweisen auf frühere Urteile). Auf das Beschwerdebegehren ist daher nur insoweit einzutreten, als damit die Aufhebung des Beschlusses des Regierungsrates vom 20. Juni 1969 verlangt wird. Der darüber hinaus gehende Antrag, es sei die Aufnahme der Beschwerdeführer in die Sparversicherung auf das Datum ihres Amtsantrittes anzuordnen, ist unzulässig. Sollte die Beschwerde begründet und der angefochtene Entscheid aufzuheben sein, so würde damit die vorherige prozessuale Lage wiederhergestellt (vgl. BGE 94 I 591 E. 2), d.h. es hätte der Regierungsrat neuerdings über den bei ihm erhobenen Rekurs der Beschwerdeführer gegen die Verfügung der Finanzdirektion vom 28. September 1966 zu entscheiden und dabei den Erwägungen des bundesgerichtlichen Urteils Rechnung zu tragen.

E. 2

Die Finanzdirektion hat die Beschwerdeführer mit Wirkung auf den 1. Juli 1966 in die Sparversicherung aufgenommen. Mit dem hiegegen erhobenen Rekurs verlangten die Beschwerdeführer rückwirkende Aufnahme auf das Datum ihres jeweiligen Amtsantritts. Der Regierungsrat hat angenommen, nach den massgebenden Bestimmungen des BVKG und der Ausführungserlasse zu diesem (Statuten und Verwaltungsreglement) wären die Mitglieder des Kassationsgerichts in der Tat seit dem 1. Januar 1942 jeweils auf das Datum ihres Amtsantritts der Sparversicherung zuzuteilen gewesen, doch sei eine Aufnahme der Beschwerdeführer mit Rückwirkung auf einen Zeitpunkt vor dem 1. Januar 1961 abzulehnen, da für die weiter zurückliegende Zeit ihr Anspruch gegenüber dem Staat auf Einlage von Arbeitgeberbeiträgen in die Kasse verjährt sei. Diese Betrachtungsweise wird von den Beschwerdeführern aus verschiedenen Gründen als willkürlich angefochten.

E. 3

Nach Auffassung der Beschwerdeführer ist der angefochtene Entscheid schon deshalb willkürlich, weil beim BGE 95 I 512 S. 517 Schweigen des Gesetzes eine Verjährung zu Ungunsten des Individuums nicht in Frage komme. Es ist unbestritten, dass das zürcherische Beamtenversicherungsrecht keine Verjährungsvorschriften enthält und der Kanton Zürich auch keine allgemeinen, für das gesamte öffentliche Recht des Kantons geltenden Verjährungsvorschriften aufgestellt hat. In der schweizerischen Verwaltungsrechtsprechung wird jedoch, von wenigen Ausnahmen abgesehen, allgemein angenommen, dass öffentliche Ansprüche auch dann, wenn das Gesetz es nicht ausdrücklich vorsieht, der Verjährung unterliegen, da das öffentliche Interesse an der Wahrung der Rechtssicherheit dies gebietet (BGE 94 I 517 E. 1 und dort angeführte frühere Urteile; IMBODEN, Schweiz. Verwaltungsrechtsprechung 3. A. Nr. 121 II mit Hinweisen auf kantonale Entscheide). Die Beschwerdeführer setzen sich mit dieser Rechtsprechung nicht auseinander, machen aber geltend, beim Schweigen des Gesetzes komme eine Verjährung zu Ungunsten des Individuums nicht in Frage, womit sie offenbar sagen wollen, im Gebiete des Beamtenversicherungsrechts könnten ohne gesetzliche Verjährungsvorschriften zwar Ansprüche des Gemeinwesens gegen den Beamten, nicht dagegen solche des Beamten gegen das Gemeinwesen verjähren. Für eine solche unterschiedliche Behandlung bestehen indes keine sachlichen Gründe (vgl. ZWEIFEL, Zeitablauf als Untergangsgrund öffentlichrechtlicher Ansprüche S. 17/8). Das Bundesgericht hat denn auch wiederholt, und sogar mit freier Prüfung, angenommen, dass beim Fehlen einer positiven Norm auch Ansprüche des Privaten gegenüber dem Gemeinwesen der Verjährung unterworfen seien (BGE 85 I 183 , BGE 78 I 191 /2, BGE 71 I 47). Angesichts dieser gefestigten Rechtsprechung ist es zum mindesten nicht willkürlich, wenn der Regierungsrat des Kantons Zürich im gleichen Sinne entschieden hat.

E. 4

Die Beschwerdeführer bezeichnen den angefochtenen Entscheid weiter deshalb als unhaltbar, weil der Anspruch auf Aufnahme in die Kasse keine Geldforderung sei und dies die Verjährung ausschliesse. Es ist jedoch nicht einzusehen, weshalb nur Geldforderungen und nicht auch andere öffentlichrechtliche Ansprüche der Verjährung unterliegen sollten. Die Gründe, die bei Geldforderungen für die Verjährung sprechen, treffen gleichermassen auch bei andern öffentlichrechtlichen Ansprüchen wie z.B. beim Anspruch auf Aufnahme in eine BGE 95 I 512 S. 518 Pensionskasse oder Sparversicherung zu. Insbesondere dürfte es mit der Rechtssicherheit kaum vereinbar sein, wenn ein Beamter, der aus Versehen oder wegen vermeintlichen Fehlens der Voraussetzungen nicht in eine solche Kasse oder Versicherung aufgenommen wurde, diese Aufnahme nachträglich ohne zeitliche Grenzen verlangen könnte, wenn also z.B. die Mitglieder des Kassationsgerichts, die am 1. Januar 1942 im Amte standen, bzw. ihre Erben heute noch die rückwirkende Aufnahme in die Sparversicherung verlangen könnten. Wie es sich damit verhält, ist jedoch hier nicht zu untersuchen, da der Regierungsrat zur Frage der Verjährung des Aufnahmeanspruchs als solchen im angefochtenen Entscheid nicht Stellung genommen hat; zu prüfen ist einzig, ob die Begründung, mit welcher er dort die Aufnahme der Beschwerdeführer in die Kasse nur rückwirkend auf den 1. Januar 1961 zugelassen hat, dem Vorwurfe der Willkür standhält.

E. 5

Der Regierungsrat ging davon aus, dass der Anspruch der Beschwerdeführer auf Aufnahme in die Kasse den Anspruch gegenüber dem Staat auf Einlage eines Arbeitgeberbeitrages

"involviere", mit diesem Anspruch "zusammenfalle"; dieser monatlich fällig werdende Anspruch aber verjähre in 5 Jahren, weshalb auch der Aufnahmeanspruch nicht auf eine längere Zeit zurück geltend gemacht werden könne. Diese Auffassung erweist sich bei einer näheren Prüfung als unhaltbar. a) Die Beschwerdeführer haben freilich kein anderes Interesse an einer früheren als der vom Regierungsrat angeordneten Aufnahme in die Sparversicherung als das, dass der Kanton seine Beiträge bis auf ihren Amtsantritt nachleiste. Das gestattet es aber noch nicht, den Anspruch des Beamten auf Aufnahme in die Versicherung einfach als Anspruch auf Leistung von Staatsbeiträgen an die Kasse zu behandeln und die Frage der Verjährung unter diesem Gesichtspunkt zu prüfen. Voraussetzung hierfür wäre in erster Linie, dass dem Beamten ein solcher Anspruch vor Beendigung des Dienstverhältnisses auch wirklich zusteht. Gerade das ist aber nicht dargetan. Nach den massgebenden Bestimmungen (§ 21 BVKG, § 59 und 60 in Verbindung mit § 65 Statuten) leisten der Sparversicherte und der Staat gleich hohe Beiträge (6% der Besoldung und 3 Monatsbeträgen der Besoldungserhöhungen) in die Kasse. Der Staat, der die Versicherungskasse als unselbständige Anstalt führt, hat aufgrund dieser Bestimmungen BGE 95 I 512 S. 519 gegenüber dem Beamten zweifellos einen öffentlichrechtlichen Anspruch auf Leistung dieser Beiträge, der durch Abzug von der Besoldung geltend gemacht wird (vgl. § 59 Abs. 3 Statuten) und der, sofern der Abzug aus irgendeinem Grunde unterbleibt, der Verjährung unterliegt. Daraus folgt aber nicht, dass der Sparversicherte gegen den Staat einen entsprechenden Anspruch auf Leistung der gleichen monatlichen Beiträge hat. Der Regierungsrat, der das Bestehen eines solchen Anspruchs behauptet, hat weder im angefochtenen Entscheid noch in dem diese Frage betreffenden Teil der Beschwerdeantwort eine Bestimmung genannt, aus der sich ein solcher Anspruch ergäbe; der dort erwähnte § 18 Abs. 2 des Verwaltungsreglements bezieht sich offensichtlich auf die vom Staat durch Lohnabzug geltend zu machenden Beiträge der Versicherten, nicht auf die Beiträge des Staates, für die § 22 gilt. Für das Beamtenversicherungsrecht des Bundes wird die Auffassung vertreten, der Versicherte habe kein subjektives Recht auf Leistung der Bundesbeiträge an die Kasse; die Vorschrift, wonach der Bund solche Beiträge zu leisten habe, sei eine reine Verwaltungsvorschrift (SENN, Rechtliche Natur des Pensionsanspruchs der Bundes-Beamten, -Angestellten und -Arbeiter S. 113 und 143). Einen Anspruch gegen den Staat erhält der Versicherte (bzw. dessen Hinterbliebene) erst bei der Beendigung des Dienstverhältnisses, wie denn auch der Umfang des Anspruchs erst dann feststeht. In diesem Sinne hat das Zürcher Verwaltungsgericht in der vorliegenden Streitsache im Urteil vom 7. November 1968 zutreffend bemerkt, die Beschwerdeführer machten mit ihrem Begehren "den suspensiv bedingten Anspruch gegen die Beamtenversicherungskasse geltend, dass ihnen im Versicherungsfall Einlagen des Staates ab Amtsantritt, nicht erst ab 1. Januar 1961 auszurichten seien". Hätten die Sparversicherten schon während der Dauer des Dienstverhältnisses einen der Verjährung unterliegenden Anspruch auf Leistung (und Verzinsung) der Staatsbeiträge, so müsste ihnen die Leistung (und Verzinsung) dieser Beiträge regelmässig zur Kenntnis gebracht werden, damit sie, wenn die Leistung (oder Verzinsung) unterbleibt, das zur Wahrung ihres Anspruchs und zur Unterbrechung der Verjährung erforderliche Vorkehren könnten. Dass eine derartige Mitteilung an die Versicherten zu erfolgen hätte, ist aber den Bestimmungen nicht zu entnehmen, welche vorschreiben, dass die Finanzdirektion die Arbeitgeberbeiträge an BGE 95 I 512 S. 520 die Kasse zu überweisen und diese sie den Versicherten gutzuschreiben (und mit deren eigenen Einlagen zu verzinsen) habe (§ 21 Abs. 2 BVKG, § 22 des Verwaltungsreglements). Diese

Vorschriften sind offenbar rein verwaltungsinterner Natur und bezwecken lediglich die Bereitstellung der Mittel, welche die Kasse bzw. der sie führende Staat im Versicherungsfall oder bei Beendigung des Dienstverhältnisses benötigt, begründen aber während der Dauer dieses Verhältnisses keinen Anspruch des Versicherten gegen den Staat. Einen solchen Anspruch erhält der Versicherte erst mit dem Austritt aus dem Staatsdienst oder mit dem Eintritt des Versicherungsfalles, d.h. mit der Beendigung des Dienstverhältnisses (vgl. für das Beamtenversicherungsrecht des Bundes BGE 93 I 660 /1). Bis dahin ist sein Anspruch gegen den Staat, wie das Verwaltungsgericht ausführt, suspensiv bedingt, was zur Folge hat, dass er erst mit dem Eintritt der Bedingung fällig wird und zu verjähren beginnt. b) An der Fälligkeit würde es im vorliegenden Falle übrigens selbst dann offensichtlich fehlen, wenn angenommen würde, der Sparversicherte habe schon während des Dienstverhältnisses einen Anspruch gegenüber dem Staat auf Leistung von Beiträgen. Nach § 62 Abs. 2 der Statuten beginnt und endet die Beitragspflicht für den Staat mit der Zahlungspflicht für den Versicherten. Wann diese beginnt, wird in den massgebenden Vorschriften nicht ausdrücklich bestimmt, doch muss angenommen werden, dass der Beamte erst zur Beitragszahlung verpflichtet ist, wenn er in die Versicherung aufgenommen wird, was bei der Sparversicherung "in der Regel" erst nach dreimonatiger Amtsdauer geschieht (§ 3 des Verwaltungsreglements). Dafür, dass ein Beamter schon vorher zu Beiträgen verpflichtet wäre, finden sich im zürcherischen Beamtenversicherungsrecht keine Anhaltspunkte. Die Aufnahmeverfügung hat auch insofern mehr als nur formelle Bedeutung, als damit auch die anrechenbare Besoldung bzw. Entschädigung festgesetzt wird. Nach der ganzen Ausgestaltung des Beamtenversicherungsrechts erscheint die Annahme, es bestehe schon vor der Aufnahme in die Sparversicherung eine Pflicht des Beamten und des Staates, Beiträge zu leisten, als unhaltbar. War vor einer Aufnahme der Beschwerdeführer in die Sparversicherung der Staat nicht verpflichtet, Beiträge zu leisten, so konnten die Beschwerdeführer auch nicht deren Überweisung an die Versicherungskasse fordern und bestand keine fällige Forderung. BGE 95 I 512 S. 521 c) Erweist sich demnach die Annahme, den Beschwerdeführern hätten vor der Aufnahme in die Kasse fällige, der Verjährung unterworfenen Ansprüche gegen den Staat auf Beiträge an die Kasse zugestanden, als unhaltbar, so ist es auch willkürlich, aus der Verjährung solcher Ansprüche abzuleiten, ihr Anspruch auf Aufnahme in die Sparversicherung könne für diejenige Zeit nicht mehr geltend gemacht werden, für welche jene Ansprüche verjährt seien. Der angefochtene Entscheid ist daher wegen Verletzung des Art. 4 BV aufzuheben. Der Regierungsrat wird neu über den Rekurs der Beschwerdeführer gegen die Verfügung der Finanzdirektion zu befinden und dabei die in der Beschwerdeantwort ohne nähere Begründung und insbesondere ohne Angabe der dafür geltenden Verjährungsfrist bejahte Frage zu entscheiden haben, ob "der Anspruch auf Aufnahme in die Sparversicherung an sich, losgelöst vom Anspruch auf Arbeitgeberleistungen zugunsten der Sparkonti der Beschwerdeführer, der Verjährung unterliegt".

E. 6

Ist die Beschwerde aus diesem Grunde gutzuheissen, so braucht zu den übrigen darin erhobenen Rügen nicht Stellung genommen zu werden. Bemerkt sei immerhin, dass die Rüge, die Berufung des Regierungsrates auf Verjährung verstosse gegen den (nach der neuern Rechtsprechung des Bundesgerichts - BGE 94 I 520 E. 4 a, BGE 95 I 125 E. 4 - unmittelbar aus Art. 4 BV folgenden) Anspruch des Bürgers auf ein dem Grundsatz von Treu und Glauben entsprechendes Verhalten der Verwaltungsbehörden, kaum begründet

sein dürfte, denn die Berufung auf Verjährung erscheint nur dann als missbräuchlich, wenn der Schuldner den Gläubiger durch ein dessen Vertrauen erweckendes Verhalten von der rechtzeitigen Geltendmachung seines Anspruchs abgehalten hat, nicht dagegen, wenn die Verjährung ohne Zutun des Schuldners eingetreten ist (MEIER-HAYOZ N. 407-415 zu Art. 2 ZGB ; BGE 69 II 103 , BGE 89 II 262 E. 4). Dispositiv

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.