

LU_GERICHTE V 03 130 vom 18. März 1975

LU Gerichte, 1975-03-18, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu_gerichte_V_03_130

FR: LU_GERICHTE V 03 130 du 18 mars 1975

IT: LU_GERICHTE V 03 130 del 18 marzo 1975

Regeste

Die Nichtgewährung des Teuerungsausgleichs gemäss § 17 MPO in der Fassung vom 18. März 1975 verletzt keine wohlerworbenen Rechte im Sinne von § 14 BehG. Auslegung von § 17 MPO in der Fassung vom 18. März 1975: Die Gleichbehandlung der Magistratspersonen im Ruhestand mit den aktiven Staatsangestellten bezüglich Gewährung des Teuerungsausgleichs (unter Berücksichtigung der auf den AHV/IV-Bezügen gewährten Erhöhungen) ist nach geltungszeitlicher Auslegung vertretbar. Die in dieser Hinsicht erfolgte Gleichbehandlung mit den Mitgliedern der Luzerner Pensionskasse lässt sich nicht halten, da sie ohne förmliche Rechtsänderung durch das dafür zuständige Organ, auf dem Wege blosser Auslegung umgesetzt wurde. | Personalrecht

Erwägungen

E. 1

a) Im Streit liegt nicht der Pensionsanspruch an sich, sondern die Frage, ob der Beklagte die entsprechenden Leistungen ab 2003 an die (seit 2000) aufgelaufene Teuerung anzupassen habe. Die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts wird in dieser Hinsicht ebenso wenig bestritten wie die eingeschlagene Verfahrensart. Es kann dafür ohne weiteres auf §§ 14 Abs. 4 und 13 Abs. 2 des Gesetzes über die Rechtsstellung der obersten Verwaltungs- und Gerichtsbehörden vom 17. November 1970 (Behördengesetz; BehG; SRL Nr. 50) und auf § 6 des Grossratsbeschlusses über die Pensionsordnung der Mitglieder der obersten Verwaltungs- und Gerichtsbehörden sowie des Staatsschreibers vom 17. November 1970 (Pensionsordnung; MPO; SRL Nr. 130) sowie auf § 162 Abs. 1 lit. e des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 3. Juli 1972 (VRG; SRL Nr. 40) verwiesen werden. Die Frage nach dem Bestand des geltend gemachten Anspruchs ist dabei nicht im Rahmen der Zuständigkeitsfrage zu prüfen (vgl. BGE 130 V 80), sondern Kern der materiellen Beurteilung (vgl. § 13 Abs. 2 BehG). Die von § 164 VRG verlangte Anzeige des Klagebegehrens ist erfolgt. Namens des Regierungsrates hat das Finanzdepartement dazu am 18. März 2003 ablehnend Stellung genommen (klg. Bel. 3). b) Im verwaltungsgerichtlichen Klageverfahren gelten sinngemäss die gleichen Verfahrens- und Beweisgrundsätze wie im Beschwerdeverfahren (§ 172 VRG in Verbindung mit den §§ 134 - 137, 139 und 141 VRG). Aus der besonderen prozessualen Ausgangslage ergeben sich indes gewisse Abweichungen. Dies gilt zunächst für die Mitwirkungspflicht, die im Klageverfahren ausgeprägter ist als im Beschwerdeverfahren, wo eine begründete Verfügung angefochten wird und der Sachverhalt wenigstens in groben Zügen offen liegt. Im Klageverfahren ist der Richter auf die Darlegungen der Parteien in den Rechtsschriften angewiesen. Folglich sind an die Mitwirkung der Parteien höhere Anforderungen zu stellen, während die gerichtliche Untersuchungspflicht gemildert wird. In seiner Struktur ähnelt das Klageverfahren somit eher dem klassischen Zivilprozess als dem Beschwerdeverfahren

(vgl. LGVE 1990 II Nr. 32 Erw. 2b mit Hinweisen). c) Der am 26. Januar 2004 erklärte Prozessabstand führt dazu, dass das Verfahren in Bezug auf den Kläger A als gegenstandslos und damit erledigt zu erklären ist (§ 109 VRG). Über die Kostenfolgen wird am Schluss zu befinden sein.

E. 2

Die Kläger führen im Wesentlichen aus, dass die von ihnen seit ihrem Ausscheiden aus dem Amt bezogenen Ruhegehälter am 1. Januar 2000 letztmals der Teuerung angepasst worden seien. Seither habe der Regierungsrat den Teuerungsausgleich nicht mehr gewährt (2001 - 2003). Damit würden ihre Ansprüche aus Behördengesetz und Pensionsordnung verletzt. Insbesondere stehe dem Regierungsrat bei Anwendung der entsprechenden Rechtsgrundlagen keinerlei Ermessen zu, und selbst wenn dem so wäre, könnte es in der erfolgten Art nicht pflichtgemäss ausgeübt werden. Mit Blick hierauf sind zunächst die massgeblichen Rechtsgrundlagen darzulegen, dies unter Einschluss verschiedener Revisionen und eines Verweises auf die einschlägigen Materialien. a) Gemäss § 14 des am 17. November 1970 erlassenen Behördengesetzes (G XVII 711) schützt der Staat die Behördenmitglieder und ihre Hinterbliebenen gegen die wirtschaftlichen Folgen des Todes, des Alters, der Arbeitsunfähigkeit und des vorzeitigen Ausscheidens aus ihrem Amt infolge Nichtwiederwahl oder Nichtnominierung durch eine besondere Pensionsordnung. Diese gilt auch für den Staatsschreiber (Abs. 1). Die Behördenmitglieder leisten dem Staat Beiträge. Ihre Ansprüche aus der Pensionsordnung gelten als wohlverworbene Rechte (Abs. 3). Alles Weitere ordnet der Grosse Rat durch Dekret (Abs. 5). Hierbei handelte es sich im damaligen Zeitpunkt um eine dem Referendum nicht unterstellte Erlassform, die - sofern rechtsetzenden Inhaltes - als Gesetz im materiellen Sinn zu bezeichnen ist (vgl. dazu: Botschaft B 6 vom 18.7.1975 zur Totalrevision des Parlamentsrechts, GR 1975 S. 389). In diesem Sinne hat der Grosse Rat ebenfalls am 17. November 1970 über die schon zitierte Pensionsordnung beschlossen. Die entsprechende Regelung trat anstelle eines früheren Pensionsordnungsdekrets für die Mitglieder des Regierungsrates und des Obergerichtes, den Präsidenten der kantonalen Steuerrekurskommission und den Staatsschreiber vom 15. September 1964 (G XVI 576) und etablierte eine Pensionsordnung ausserhalb der Kantonalen Pensionskasse. Darin wird unter anderem festgehalten, dass der Regierungsrat alle zur Durchführung der Pensionsordnung notwendigen Anordnungen und Entscheide trifft (§ 5 Abs. 1 MPO). In einem III. Teil werden alsdann die Leistungen des Staates geregelt, so insbesondere der Anspruch auf die Pensionsleistungen und die verschiedenen Leistungsarten umschrieben (§ 11 ff. MPO). Die hier besonders interessierende Bestimmung über die Teuerungszulage findet sich sodann in § 17 MPO. Danach werden zu den Grund- und Hinterlassenenpensionen Teuerungszulagen ausgerichtet (Abs. 1). Die Teuerungszulagen werden vom Regierungsrat in Prozenten der Pension gestützt auf den Indexstand der Konsumentenpreise festgesetzt. Dabei sind die Leistungen der AHV und IV angemessen zu berücksichtigen. Im Übrigen ist die Teuerungszulagenregelung der im Amt stehenden Amtsinhaber sinngemäss anzuwenden (Abs. 2). In § 20 MPO wird sodann ergänzend auf die Verordnung über die Kantonale Pensionskasse Luzern (SRL Nr. 132) verwiesen, die sinngemäss anzuwenden sei, wobei einzelne Bestimmungen ausdrücklich genannt werden. Schliesslich hält § 22 MPO unter dem Titel Übergangsbestimmung fest, dass bei der Festsetzung der Teuerungszulagen an die vor dem 1. Januar 1975 Pensionierten im Sinne von § 17 in Zukunft eintretende Erhöhungen der AHV- und IV-Renten in einem angemessenen Verhältnis zur Rentenverbesserung zu berücksichtigen seien (Abs. 1). b) Die dargelegte Fassung von § 17 Abs. 2 MPO ist nicht identisch mit der ursprünglichen,

sondern datiert vom 18. März 1975 und stand seit Beginn desselben Jahres in Kraft (G 1975 47). Anlass zu der damaligen Dekretsänderung gaben vor allem zwei Gründe: Zum einen das Besoldungsdekret vom 1. Juli 1974, durch das die Grundbesoldung neu festgelegt wurde, und zwar durch den Einbezug von 40 % Teuerungszulagen in die neue dekretsmässige Besoldung. Zum andern die Leistungen der AHV/IV, die seit der Beschlussfassung der Pensionsordnung 1970 hinsichtlich der Renten wesentlich erhöht wurden, nämlich 1973 um rund 80 % und 1975 um 25 % (Botschaft B 175 vom 28.2.1975, GR 1975 S. 187 ff.). In der Botschaft führte der Regierungsrat aus, dass nach der geltenden Pensionsordnung bei der Festsetzung der Teuerungszulagen auf der Pension die Leistungen der AHV/IV nicht berücksichtigt werden konnten. Angesichts der bedeutenden Steigerung im Bereich der AHV/IV-Renten könnten die Leistungen der ersten und der zweiten Säule nicht mehr unabhängig voneinander betrachtet werden. Die Statuten der Kantonalen Pensionskasse kennten seit 1972 eine Vorschrift, wonach die jeweiligen AHV/IV-Leistungen bei der Festsetzung der Teuerungszulagen zu berücksichtigen seien. Gestützt auf diese Bestimmungen seien die Teuerungszulagen auf den Pensionen der Beamten und Lehrer 1973 und 1975 gekürzt worden, um die wegen der höheren AHV-Renten gestiegenen Gesamtbezüge in einem angemessenen Rahmen zu halten. Das Fehlen einer entsprechenden Bestimmung in der Pensionsordnung habe sich bisher als Mangel erwiesen (GR 1975 S. 188 f.). c) Gemäss der ursprünglichen Fassung vom 17. November 1970 waren die Teuerungszulagen in Prozenten der Pension nach den Vorschriften, die bei der Pensionsfestsetzung für die im Amte stehenden Amtsinhaber gelten, festgesetzt und der Teuerung angepasst worden (G XVII 720). Diese Formulierung war seinerzeit so gewählt worden, um die unter dem alten Dekret vom 15. September 1964 (G XVI 576) bestehende Unklarheit zu beseitigen, ob zur Pension, die gestützt auf die Besoldung im Zeitpunkt der Pensionierung festgesetzt wurde, lediglich Teuerungszulagen wie für das Staatspersonal kamen oder ob bei Besoldungserhöhungen die Pensionen anzupassen waren (vgl. Botschaft vom 13.7.1970 zum Gesetzesentwurf über die Rechtsstellung der obersten Verwaltungs- und Gerichtsbehörden, GR 1970 S. 326 ff., insb. S. 337 sowie Botschaft vom 23.10.1970 zum Dekretsentwurf über die MPO, GR 1970 S. 637 ff., insb. S. 644). d) Die MPO ist am 31. März 2003 ein weiteres Mal umfassend revidiert und in dieser Form auf den 1. Juli 2003 in Kraft gesetzt worden (G 2003 65). Dabei interessiert in erster Linie § 15 revMPO, der die Fortgeltung bisherigen Rechts regelt. Dieses soll demnach Anwendung finden auf die Ansprüche und Anwartschaften der nach bisherigem Recht pensionierten ehemaligen Magistratspersonen. Ausgenommen ist § 17 MPO betreffend die Teuerungszulage (Abs. 1). Die Grund- und Hinterlassenenpensionen der nach bisherigem Recht pensionierten ehemaligen Magistratspersonen werden der Preisentwicklung ab 1. Januar 2004 gleich angepasst wie die Altersrenten der Luzerner Pensionskasse (Abs. 2). Für diese sieht § 20 der am 1. Januar 2000 in Kraft getretenen Verordnung über die Luzerner Pensionskasse vom 11. Mai 1999 (SRL Nr. 131) vor, dass der Vorstand die Renten der Preisentwicklung im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten der Kasse periodisch anpasst (Abs. 1). Ferner sorgt der Vorstand im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten der Kasse dafür, dass die Renten im Durchschnitt der Jahre der Preisentwicklung angepasst werden, wobei der Index für die Konsumentenpreise die Richtgrösse bildet (§ 49 Abs. 1 lit. b). In der Botschaft zur revMPO vom 14. Februar 2003 (B 160) führte der Regierungsrat was folgt aus (GR 2003 412): "Grundsätzlich werden die bereits vor dem 1. Juli 2003 pensionierten Magistratspersonen von der vorliegenden Revision nicht betroffen. Das heutige Recht bleibt auf sie anwendbar. Eine Ausnahme gilt

für die Regelung der Teuerungszulage gemäss § 17 der heutigen MPO. Der Kanton Luzern hat die Regelung über die Anpassung der Renten an die Preisentwicklung im Lauf der Zeit für (fast) alle Anspruchsberechtigten von kantonalen Institutionen der beruflichen Vorsorge angepasst. Früher hatten die Rentnerinnen und Rentner der beiden kantonalen Pensionskassen (Kantonale Pensionskasse, Lehrerpensionskasse) einen Anspruch auf den vollen Teuerungsausgleich (Koppelung an die Löhne des Staatspersonals). Dieser wurde in der Totalrevision auf 1. Januar 2000 auch mit Wirkung für die bereits Pensionierten abgeschafft. Seither werden die Renten der Preisentwicklung nach den finanziellen Möglichkeiten der LUPK angepasst (§ 20 VoLUPK, SRL Nr. 131). Gemäss dem vorliegenden Revisionsentwurf werden auch die nach dem Rechtswechsel zu pensionierenden Magistratspersonen ihre Altersrenten von der LUPK erhalten. Sie unterstehen damit der gleichen Regelung wie das pensionierte Staatspersonal. Nur für die unter heutigem Recht pensionierten Magistratspersonen gilt eine andere Regelung. § 17 der heutigen Pensionsordnung der Mitglieder der obersten Verwaltungs- und Gerichtsbehörden sowie des Staatsschreibers vom 17. November 1970 entspricht im Kern noch immer der ehemaligen kantonalen Regelung des Teuerungsausgleichs. Die Bestimmung ist aber aufgrund dreier verschiedener Anknüpfungen (Landesindex der Konsumentenpreise, Teuerungsausgleich der amtierenden Magistratspersonen, Berücksichtigung der Leistungen von AHV und IV) heute teilweise widersprüchlich und räumt dem Regierungsrat einen Ermessensspielraum ein. Es ist angezeigt, auch die bereits pensionierten Magistratspersonen in Zukunft derselben Regelung über die Teuerungsanpassung zu unterstellen, wie sie für alle anderen Anspruchsberechtigten gilt. Die nunmehr vorgeschlagene Änderung ist rechtlich zulässig. Sie bezieht sich nicht auf Ansprüche, die bereits entstanden sind oder die im Lauf dieses Jahres noch entstehen werden. Betroffen werden ausschliesslich die ab 1. Januar 2004 bestehenden Anwartschaften der pensionierten Magistratspersonen auf die Teuerungsanpassung. Der Vorschlag greift somit nicht in wohlerworbene Rechte ein (vgl. BGE 106 Ia 163 ff.). Er ist insbesondere mit der Garantie vereinbar, dass die "Ansprüche" der Behördenmitglieder aus der Pensionsordnung unter dem Schutz der Eigentumsgarantie stehen (vgl. § 14 Abs. 3 des Gesetzes über die Rechtsstellung der obersten Verwaltungs- und Gerichtsbehörden, Behördengesetz, SRL Nr. 50)."

e) Für die pensionierten Staatsangestellten hatte die bis Ende 1999 geltende Verordnung über die Kantonale Pensionskasse Luzern vom 3. Januar 1989 (G 1989 13) die Anpassung an die Preisentwicklung in § 18 geregelt. Danach wurden die Renten der Preisentwicklung im gleichen Verhältnis angepasst wie die Löhne des Staatspersonals (zur früheren Rechtslage vgl. den Beschluss über die Statuten der Kantonalen Pensionskasse Luzern vom 23.10.1970, V XVII S. 911 ff., insb. S. 939).

f) Nur am Rande und zur Erinnerung: Gemäss Art. 36 des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG; SR 831.40) werden Hinterlassenen- und Invalidenrenten, nicht aber Altersrenten, deren Laufzeit drei Jahre überschritten hat, für Männer bis zum vollendeten 65., für Frauen bis zum vollendeten 62. Altersjahr nach Anordnung des Bundesrates der Preisentwicklung angepasst (Abs. 1). Die Vorsorgeeinrichtung hat im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten Bestimmungen über die Anpassung der laufenden Renten in den übrigen Fällen zu erlassen (Abs. 2). Gestützt auf Art. 36 Abs. 1 BVG hat der Bundesrat am 16. September 1987 die Verordnung über die Anpassung der laufenden Hinterlassenen- und Invalidenrenten an die Preisentwicklung, in Kraft seit 1. Januar 1988, erlassen (SR 831.426.3). Art. 36 BVG gilt nur für die obligatorische Vorsorge, wogegen im weitergehenden Bereich der beruflichen Vorsorge

von Gesetzes wegen keine Verpflichtung zur Anpassung der Hinterlassenen- oder Invalidenrenten an die Preisentwicklung besteht. Im weitergehenden Bereich der beruflichen Vorsorge richtet sich die Teuerungsanpassung nach dem Reglement der Vorsorgeeinrichtung oder nach den auf die Vorsorgeeinrichtung anwendbaren öffentlich-rechtlichen Normen (BGE 130 V 81 Erw. 3.2.2, 127 V 264 f. Erw. 2a mit Hinweisen).

E. 3

a) Am 12. Dezember 2000 (Prot.-Nr. 1802) hatte der Regierungsrat beschlossen, dass auf die teuerungsbedingte Anpassung der Pensionen gemäss Pensionsordnung auf den 1. Januar 2001 verzichtet werde und für 2001 dieselben Renten ausbezahlt würden wie im Vorjahr. Mit den 2001 ausgerichteten Renten gelte ein Stand des Landesindex der Konsumentenpreise von 144,46 Punkten (Dezember 1982 = 100) als ausgeglichen. Dabei erwog der Regierungsrat, dass die Teuerungszulage für die Pensionsbezüger letztmals auf den 1. Januar 2000 angepasst worden sei (RRB Nr. 1696 vom 26.11.1999); damit sei ein Stand des Landesindex von 144,46 Punkten ausgeglichen worden. Auf 2001 würden die AHV-Renten angepasst, womit ein gewisser Teuerungsausgleich gewährleistet sei. In Übereinstimmung mit dem Beschluss der Luzerner Pensionskasse werde auf eine teuerungsbedingte Anpassung der Renten der Magistratspersonen verzichtet. Dieser Passus war auch enthalten in den Beschlüssen vom 16. November 2001 (Prot.-Nr. 1606) und vom 10. Dezember 2002 (Prot.-Nr. 1675), gemäss denen auf die teuerungsbedingte Anpassung der Pensionen auf den 1. Januar 2002 bzw. 2003 verzichtet wurde. b) Die Parteien sind sich uneins über die Rechtsnatur dieser Beschlüsse, um daraus Folgerungen für den Rechtsschutz abzuleiten. So wendet der Beklagte ein, es gehe dabei um generell-abstrakte Rechtssätze. Diese würden gestützt auf den als Delegationsnorm zu verstehenden § 17 MPO erlassen, und im Falle ihrer Unrechtmässigkeit könne ihnen das Verwaltungsgericht höchstens die Anwendung versagen, womit für die Kläger gar nichts gewonnen wäre. Es trifft zu, dass sich das hier unbestreitbar gegebene Klageverfahren nach klassischem Rechtsschutzkonzept mit dem vorgängigen Erlass einer Verfügung nicht verträgt (vgl. § 163 VRG und Art. 5 Abs. 3 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 [VwVG; SR 172.021]; Kölz/Bosshart/Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. Aufl., Zürich 1999, N 7 zu Vorbem. zu §§ 32 - 86 und N 3, 7 zu Vorbem. zu §§ 81 - 86; Häfelin/Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 4. Aufl., Zürich 2002, Rz. 1986 f.; Tschannen/Zimmerli/Kiener, Allgemeines Verwaltungsrecht, Bern 2000, S. 242; vgl. ferner das Zürcher Verwaltungsgericht in ZBl 2003 S. 431 Erw. 2c/cc sowie LGVE 2003 II Nr. 1 Erw. 11b und 2002 II Nr. 1 Erw. 3 a.E.). So gesehen findet sich in der MPO selbst ein verfahrensrechtliches Spannungsfeld insofern angelegt, als einerseits von Anordnungs- und Entscheidbefugnis des Regierungsrates die Rede ist (§ 5 MPO), andererseits der Rechtsschutz in das Klageverfahren verlegt wird (§ 6 MPO). Diese Situation besteht erst seit der Rechtsänderung vom 11. März 1991 (G 1991 124 ff.), nachdem in der ursprünglichen Fassung der Pensionsordnung noch eine Rekursmöglichkeit vorgesehen war (G XVII 717). Die damalige Anpassung des Rechtsweges gründete in den Vorgaben des Art. 73 BVG, wonach für Streitigkeiten zwischen Vorsorgeeinrichtungen, Arbeitgebern und Anspruchsberechtigten in letzter kantonaler Instanz zwingend ein Gericht zu entscheiden hat, womit die Streiterledigung mittels Verfügung ausser Betracht fällt (Botschaft B 155 vom 30.10.1990, in GR 1990 S. 1106 ff., insb. S. 1110; vgl. ferner BGE 115 V 379 mit Hinweisen; 112 Ia 184 Erw. 2a). c) Was aus all dem zu folgern ist, lässt sich nicht auf

Anhieb ermassen. Vorab vermag namentlich die vom Beklagten vorgetragene Sicht, die den fraglichen Beschlüssen Rechtssatzqualität unterstellt, nicht zu überzeugen. Sein Rechtsvertreter räumt denn auch ein, dass eine Veröffentlichung, wie sie für Erlasse gesetzlich vorgeschrieben wäre, bezüglich der hier in Rede stehenden Beschlüsse nicht stattgefunden habe (vgl. § 2 des Gesetzes über die amtlichen Veröffentlichungen vom 20.3.1984, SRL Nr. 27). Auch die wohl schon eher zu erwägende Annahme einer Allgemeinverfügung hilft kaum weiter (zum Begriff: BGE 126 II 300, 125 I 316 Erw. 2a mit Hinweisen; LGVE 2003 II Nr. 41 Erw. 2c/cc; vgl. ferner: Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 925). Dort wird zwar die Gewährung des rechtlichen Gehörs nur dann verlangt, wenn einzelne Personen wesentlich schwerwiegender als die übrige Vielzahl der Normadressaten betroffen werden (BGE 121 I 233 Erw. 2c mit Hinweisen). Ansonsten werden Allgemeinverfügungen hinsichtlich Verfahren und Rechtsschutz jedoch behandelt wie gewöhnliche Verfügungen (BGE 125 I 317 Erw. 2b; Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 925), was die Unverträglichkeit mit dem Klageverfahren genauso bestehen lässt. d) Die von den Parteien aufgeworfene Qualifikationsfrage kann letztlich offen bleiben. Ebenso mag dahin stehen, ob die genannten Regierungsratsbeschlüsse abstrakt anfechtbar gewesen wären (vgl. § 188 VRG). Denn wie auch der Beklagte einräumt, würde der Verzicht hierauf nicht schaden, und es kann die Vereinbarkeit der wie auch immer zu qualifizierenden Beschlüsse mit § 14 BehG oder mit § 17 MPO und den darin genannten Kriterien - gleichsam vorfrageweise - auch im vorliegenden Prozess geprüft werden. Dabei geht es nach der Art des gegebenen Klageverfahrens selbstredend weder um die Aufhebung noch um die Abänderung der Regierungsratsbeschlüsse, so wenig wie diese mit Blick auf Art. 73 BVG hinsichtlich der erhobenen Ansprüche eine abschliessende Regelung mit hoheitlicher Wirkung enthalten können. Zentraler Prüfungsgegenstand wird vielmehr allein die Frage sein, ob aufgrund der angerufenen Bestimmungen ein Rechtsanspruch im eingeklagten Sinne besteht. Dabei ist nicht auszuschliessen, dass dem Verwaltungsgericht die Hände gebunden sein könnten, weil sich die fraglichen Rechtssätze eben nicht zu justiziablen Anspruchsgrundlagen verdichten lassen. Und obwohl es sich um ein Klageverfahren handelt, wird sich das Gericht darauf zu besinnen haben, dass die Durchführung der Pensionsordnung nicht ihm selbst, sondern dem Regierungsrat obliegt (§ 5 MPO; vgl. ferner § 13 Abs. 2 BehG). In dieser untypischen Konstellation hat das Gericht den Grenzen der funktionalen Zuständigkeit dort Rechnung zu tragen (vgl. zur Ermessenshandhabung im Klageverfahren: Kölz/Bosshart/ Röhl, a.a.O., N 3 zu § 85), wo aufgrund der anwendbaren Rechtssätze so oder anders konkretisierbare Ermessens- und Beurteilungsspielräume bestehen.

E. 4

Die Kläger untermauern ihr Begehren mit § 14 Abs. 3 BehG, wonach es sich bei den Ansprüchen aus der Pensionsordnung um wohlerworbene Rechte handle, die dem Schutz der Bundesverfassung (Art. 9 und Art. 26 BV) unterstünden. Dieser Schutz erstreckte sich auf die staatlichen Leistungen gemäss §§ 11 ff. MPO. Das Ruhegehalt sei in seiner Substanz zu erhalten, weshalb § 17 MPO die Ausrichtung von Teuerungszulagen gebiete. Der Beklagte verweist auf ein Urteil des Bundesgerichts zur fraglichen Bestimmung, wonach allein der Pensionsanspruch Gegenstand des wohlerworbenen Rechts bilde (BGE 106 Ia 163), während die erst mit der Zeit dazu kommenden Teuerungszulagen bei der Pensionierung blosse Anwartschaften darstellten. Im Übrigen entfalte § 14 Abs. 3 BehG im vorliegenden Fall keine eigenständige Bedeutung. a) Wohlerworbene Rechte sind vermögenswerte Ansprüche der Privaten gegenüber dem Staat, die sich durch ihre

besondere Rechtsbeständigkeit auszeichnen (statt vieler: Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 1008 mit Hinweisen). Nach der hier interessierenden gefestigten Rechtsprechung aus dem Bereich des öffentlichen Dienstes kommt den finanziellen Ansprüchen der Beamten in der Regel nicht der Charakter wohlerworbener Rechte zu. Das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis ist durch die jeweilige Gesetzgebung bestimmt, und es macht daher, auch was seine vermögensrechtliche Seite angeht, die Entwicklung mit, welche die Gesetzgebung erfährt. Sowohl Besoldungs- als auch Pensionsansprüche können nur dann als wohlerworbene Rechte erachtet werden, wenn das Gesetz die entsprechenden Beziehungen ein für alle Mal festlegt und von den Einwirkungen der gesetzlichen Entwicklung ausnimmt oder wenn bestimmte, mit einem einzelnen Anstellungsverhältnis verbundene Zusicherungen abgegeben werden (BGE 118 Ia 255 f., 106 Ia 166, 101 Ia 445 Erw. 2a und dort angeführte Entscheide; vgl. ferner BG-Urteil 1P.23/2000 vom 8.11.2000, in Sem. jud. 2001 I S. 413 ff.). Ersteres ist namentlich der Fall, wenn das Gesetz festsetzt, dass die Besoldungsansprüche der Beamten während der Dauer der jeweiligen Amtsperiode keiner Änderung unterliegen. Gleich verhält es sich, wenn das Gesetz die Pensionsansprüche der Beamten dem Betrage nach als unabänderlich bezeichnet oder vorsieht, dass Änderungen der Pensionsordnung nur für später eintretende Beamte wirksam werden sollen (vgl. BGE 67 I 177 ff.). Eine individuelle Zusicherung, die ein wohlerworbenes Recht zu begründen vermag, kann hinsichtlich des Pensionsanspruchs in der Ausstellung eines Rentenscheins erblickt werden, der die Höhe der Leistung frankenmässig umschreibt und so verstanden werden darf, dass damit die Höhe der Pension endgültig festgelegt sei (vgl. BGE 63 I 39 f.). Soweit die vermögensrechtlichen Ansprüche der Beamten keine wohlerworbenen Rechte darstellen, sind sie gegenüber Anordnungen des Gesetzgebers nur nach Massgabe des Willkürverbots und des Gebots der Rechtsgleichheit geschützt; der Beamte kann sich aufgrund von Art. 9 BV dagegen zur Wehr setzen, dass solche Ansprüche willkürlich abgeändert, nachträglich entzogen oder im Wert herabgesetzt werden und dass Eingriffe ohne besondere Rechtfertigung einseitig zu Lasten einzelner Berechtigter oder bestimmter Gruppen erfolgen (vgl. BGE 118 Ia 256, 106 Ia 169 Erw. 1c mit Hinweisen).

b) Dem Verwaltungsgericht bot sich im Gefolge der Pensionsordnungsrevision vom 18. März 1975 Gelegenheit, sich im Rahmen eines Normprüfungsverfahrens (§ 188 VRG) zu Gehalt und Tragweite von § 14 Abs. 3 BehG zu äussern. Diese Dekretsänderung betraf unter anderem gerade § 17 MPO, insbesondere die Neufassung des Abs. 2 (vgl. Erw. 2b hiervor). Ausgehend von der zitierten Lehre und der Rechtsprechung gemäss BGE 101 Ia 445 sowie nach Erörterung der Gesetzesentstehung hat das Verwaltungsgericht in seinem Urteil vom 2. Juni 1978 geprüft, ob in § 14 Abs. 3 BehG eine Zusicherung dahingehend erblickt werden kann, dass die durch die Pensionsordnung vermittelten Ansprüche der Magistratspersonen der Abänderbarkeit im Zuge revidierter Gesetzgebung entzogen wären (vgl. Protokollband 1973-1980, S. 96 ff.; vgl. im Übrigen die zusammenfassende Wiedergabe in BGE 106 Ia 170 Erw. 3). Dabei ist es zum Schluss gelangt, dass § 14 Abs. 3 BehG lediglich den Pensionsansprüchen Gesetzesbeständigkeit zuerkennen wolle; bezüglich einer ganzen Pensionsordnung für amtierende Behördenmitglieder wäre Gleiches hingegen nicht anzunehmen und mit der Wahrung staatlicher Handlungsfähigkeit kaum mehr zu vereinbaren. Im Übrigen hat das Gericht erwogen, dass von Ansprüchen aus der Pensionsordnung erst nach Ausscheiden aus dem Amt die Rede sein könne, während es vorher um Anwartschaften gehe, die praxisgemäss keine wohlerworbenen Rechte darstellen würden, wenigstens solange diesbezüglich - wie hier - keine ausdrückliche Bindung des Gesetzgebers vorliege. Der Grosse Rat sei folglich

grundsätzlich berechtigt, die anwartschaftlichen Renten zu ändern; denn diese verdichteten sich erst nach dem Ausscheiden aus dem Staatsdienst zu Ansprüchen. Soweit § 14 Abs. 3 BehG die "Ansprüche aus der Pensionsordnung" schütze, handle es sich nur um die Pensionsansprüche ehemaliger Magistraten. Sie allein könnten nicht mehr und nicht weniger verlangen, dass ihre Pension nach den Vorschriften der im Zeitpunkt ihrer Pensionierung geltenden Ordnung festgesetzt und nicht zu ihrem Nachteil geändert werde. Im Anschluss hat das Verwaltungsgericht die Revision der Pensionsordnung auch auf die durch das Willkürverbot gesetzten Schranken hin überprüft (vgl. BGE 101 Ia 446). In Bezug auf die Neufassung von § 17 Abs. 2 MPO hat es sodann erwogen, dass damit die im alten Recht enthaltene starre Regelung durchbrochen werde, wonach vorbehaltlos auf die bei der Pensionierung geltenden Vorschriften abzustellen war. Auf die nach dem 1. Januar 1975 pensionierten Behördenmitglieder wirke sich die Neuordnung ungünstig aus, indem die Teuerungszulage nicht mehr unbeschränkt ausbezahlt werde. Dies sei mangels eines Rechts auf Fortbestand einer günstigen gesetzlichen Regel von den Betroffenen hinzunehmen. Die neue Regelung dürfe lediglich kein wohlerworbenes Recht verletzen und nicht willkürlich sein, was nicht zutreffe. Und da gegenüber den pensionierten Behördenmitgliedern im Wesentlichen die alte Regelung weiter gelte, dürfe dahin stehen, ob Teuerungszulagen überhaupt wohlerworben werden könnten. Immerhin hat das Verwaltungsgericht am Rande unter Bezugnahme auf Hans Huber (ZBJV 1977 S. 44) Erwägungen auch dazu angestellt (vgl. ferner Imboden/Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, 6. Aufl., Basel 1986, Nr. 148 B IIIc und MBV 1963 S. 86). Dabei hat es angesichts des Umfangs und der Dichte seiner Erwägungen bloss angedeutet, dass der Regelung der Teuerungszulagen in der Pensionsordnung im Hinblick auf § 14 Abs. 3 BehG keine Bedeutung zukomme, und zwar auch für pensionierte Behördenmitglieder nicht. c) Das in der Folge angerufene Bundesgericht hat die Erwägungen seines am 22. Februar 1980 ergangenen Urteils in BGE 106 Ia 163 veröffentlicht. Auf die Kritik im Schrifttum eingehend hat es daran erinnert, dass ein als wohlerworbenes Recht qualifizierter Anspruch - unabhängig davon, wie seine verfassungsrechtliche Verankerung begründet sei - nur dann entzogen werden könne, wenn der Entzug auf einer gesetzlichen Grundlage beruhe, im öffentlichen Interesse liege und gegen volle Entschädigung erfolge. Für Ansprüche, die eine staatliche Geldleistung oder ein Abgabeprivileg zum Gegenstand hätten, schliesse die Entschädigungspflicht einen ganzen oder teilweisen Entzug praktisch aus. Die Anbindung der wohlerworbenen Rechte nicht nur an die Eigentumsgarantie, sondern an den Verfassungsgrundsatz von Treu und Glauben vermittele Schutz und Bestand auch gegenüber Gesetzesänderungen, soweit eine entsprechend zu qualifizierende Rechtsposition in Frage stehe. In Bezug auf den konkreten Fall hat das Bundesgericht die vorinstanzliche Auslegung kantonalen Rechts lediglich auf Willkür hin überprüft und geschlossen, dass die Sicht des kantonalen Gerichts nach Massgabe der erhobenen Rügen nicht als unhaltbar erscheine. Unter Hinweis auf die von Lehre und Rechtsprechung bejahte Gleichsetzung von "Anspruch" mit "Forderung" hat es bereits aufgrund des Wortlautes von § 14 Abs. 3 BehG als möglich erachtet, dass damit die den eigentlichen Pensionsanspruch darstellende Forderung gemeint sei. So gesehen habe der Gesetzgeber lediglich garantieren wollen, dass der Pensionsanspruch bei Ausscheiden aus dem Amt gemäss den dann zumal geltenden Vorschriften festzulegen sei und in der Folge vor Herabsetzungen geschützt sein solle. Auch der Umstand, dass in der regierungsrätlichen Botschaft einzig gesagt werde, der Pensionsanspruch sei ein wohlerworbenes Recht, spreche genauso für das Auslegungsergebnis des Verwaltungsgerichts wie derjenige, dass darin weiter auch von

"Anspruchsberechtigten" die Rede sei. Nicht willkürlich sei ebenfalls die Annahme, der Grosse Rat hätte die in Frage stehende Bestimmung nicht stillschweigend beschlossen, wenn sie den Bedeutungsgehalt gehabt hätte, den ihr die Beschwerdeführer beimessen wollten. Und schliesslich habe das Verwaltungsgericht auch nicht gegen das Willkürverbot verstossen, wenn es davon ausgegangen sei, blosser Anwartschaften, insbesondere hinsichtlich der Pension vor dem Ausscheiden aus dem Amt, würden in der Regel nicht als wohlerworbene Rechte gelten. Gerade im Falle des Beamtenrechts werde jeweils nicht irgendeine Rechtslage als wohlerworbenes Recht geschützt, sondern einzig ein Recht im subjektiven Sinn. Und eine Zusicherung, dass künftige Änderungen der Pensionsordnung für die amtierenden Behördenmitglieder keine Geltung beanspruchen könnten (vgl. BGE 87 I 177), sei hier nicht vorhanden. d) Die wohlerworbenen Rechte gehören laut dem unlängst verstorbenen Staats- und Verwaltungsrechtslehrer Kölz "zu den in Lehre und Praxis umstrittensten Erscheinungen der neueren Verwaltungsrechtsdogmatik" (Intertemporales Verwaltungsrecht, in: ZSR 102/1983 II S. 177). Zu der hier gebotenen Streiterledigung sei immerhin Folgendes erwogen: aa) Die vorstehenden Ausführungen betreffen in erster Linie die Tragweite von § 14 Abs. 3 BehG gegenüber amtierenden Magistratspersonen. Wie schon gezeigt, hat sich das Verwaltungsgericht seinerzeit am Rande auch hinsichtlich der pensionierten Behördenmitglieder geäussert, und zwar gerade in Zusammenhang mit den Teuerungszulagen gemäss § 17 MPO. Damals ging es um den Übergang zu der am 18. März 1975 beschlossenen und rückwirkend auf den 1. Januar desselben Jahres in Kraft gesetzten revidierten Fassung des 2. Abs. (vgl. Erw. 2b). Abschliessend hat es dazu ausgeführt, sofern der Gesetzgeber der Teuerungszulagenregelung überhaupt Rechtsbeständigkeit zuerkannt habe, hätte er dies nur zu Gunsten bereits pensionierter Behördenmitglieder getan. Denn da bereits begonnene Pensionsverhältnisse nicht mehr zum Nachteil des Berechtigten geändert werden könnten, wäre es denkbar, dass sich die Unabänderlichkeit auch auf die bei Pensionsfestsetzung gemäss Pensionsordnung geltende Teuerungszulagenregelung beziehe. Ob dies zutrefte, möge aber offen bleiben (vgl. Protokollband 1973-1980 Erw. 5a S. 177-120). Die hier beteiligten Kläger waren am 1. Januar 1975 noch nicht pensioniert gewesen. Daher machen sie zu Recht nicht geltend, dass die auf jenen Zeitpunkt ergangene Neufassung von § 17 Abs. 2 MPO der in § 14 Abs. 3 BehG angelegten Gesetzesbeständigkeit zuwider gelaufen wäre. Soweit sie damals im Amt standen, betraf sie diese Änderung nicht in ihren Ansprüchen, sondern bestenfalls in ihren Anwartschaften (zum Begriff: Kieser, Besitzstand, Anwartschaften und wohlerworbene Rechte in der beruflichen Vorsorge, SZS 1999 S. 295 mit Hinweisen). Dass ihnen § 14 Abs. 3 BehG in dieser Hinsicht keinen Schutz vermittelte, bedarf keiner zusätzlichen Erörterungen. Und schon gar nichts vermögen die Kläger aus dem alten Dekret über die Pensionsordnung vom 15. September 1964 abzuleiten (G XVI S. 576; vgl. in diesem Zusammenhang v.a. dessen § 3 lit. a), das mit der Einführung der MPO auf den 1. Januar 1971 aufgehoben worden war. bb) Im vorliegenden Fall steht sodann wenigstens noch für das erste von der Klage erfasste Jahr 2003 nicht eine Änderung der Pensionsordnung selbst im Blickfeld, sondern der gestützt darauf gefasste Beschluss des Regierungsrates, die Teuerungszulage nicht zu gewähren. Worin hier die Grundlage für die Annahme eines unabänderlich zugesicherten Anspruchs auf jährliche Ausrichtung einer Teuerungszulage - gleichsam im Sinne eines subjektiven Rechts - erblickt werden könnte, ist nach den obigen Darlegungen nicht ersichtlich. Wie schon mehrfach erwähnt, erklärt § 14 Abs. 3 BehG die "Ansprüche aus der Pensionsordnung" als wohlerworben. Im Anschluss an die verwaltungsgerichtlichen Erwägungen im Urteil vom 2. Juni 1978 kann hier unter

Bezugnahme auf die Ausführungen in der Botschaft vom 13. Juli 1970 (GR 1970 S. 339; vgl. ferner S. 343) wiederum davon ausgegangen werden, die damit statuierte Gesetzesbeständigkeit beziehe sich lediglich auf den eigentlichen Pensionsanspruch selbst, nicht aber auf die darauf gerichtete Teuerungszulage. Dass und weshalb sich in dieser entscheidenden Hinsicht eine grundlegende Neubeurteilung aufdrängen würde, lässt sich nicht ersehen. Zwar mag die Annahme nahe liegen, dass mit dem an sich unentziehbaren Pensionsanspruch auch die Garantie eines gewissen Substanzerhaltes verbunden sein dürfte. Wie es sich damit verhält und wo die Grenze im Einzelnen zu ziehen wäre, braucht freilich nicht entschieden zu werden. Denn der seit der letzten Teuerungsanpassung per 1. Januar 2000 erfolgte Kaufkraftverlust schlägt insgesamt nicht derart zu Buche, dass diese Fragen bereits aktuell werden könnten. cc) Ergänzend sei Folgendes angefügt: Die MPO selbst spricht verschiedentlich ausdrücklich von Ansprüchen, nämlich in § 11 von einem Anspruch auf Pensionsleistungen, wenn aus bestimmten Gründen aus dem Amt ausgeschieden wird, desgleichen in § 12bis für den Fall, wo bei einem Rücktritt nach vollendetem 65. Altersjahr nicht acht anrechenbare Amtsjahre zurückgelegt sind. Von einem Anspruch ist ferner die Rede in § 16, die Hinterlassenenpension betreffend. Ganz anders hingegen in § 17 MPO, wo es einzig heisst, dass zu den Grund- und Hinterlassenenpensionen Teuerungszulagen ausgerichtet würden (Abs. 1). Diese Wortwahl kann jedenfalls gerade mit Blick auf § 14 Abs. 3 BehG nicht einfach übergangen werden; dies umso weniger, als § 17 MPO auch nach besagtem Verwaltungsgerichtsurteil erneut revidiert worden ist, ohne dass der Grosse Rat - im Wissen um die Erwägungen des Gerichts - zu einer anderen Formulierung gegriffen hätte. dd) Das Gesagte bedeutet nicht, dass die Gewährung oder Verweigerung der Teuerungszulagen nach freiem Ermessen erfolgen könnte und dass die Beschreitung des Rechtsweges von vornherein verbaut wäre. Vielmehr wird noch zu prüfen sein, ob sich die vom Beklagten angeführten Gründe für die Verweigerung der Teuerungszulagen mit § 17 MPO vertragen. Indes lässt die Art und Weise, wie diese Bestimmung abgefasst ist, doch eine gewisse Offenheit des gesetzlichen Tatbestandes erkennen. Denn es wird darin nicht nur auf die Festsetzungskompetenz des Regierungsrates und die Massgabe durch den Konsumentenindex verwiesen, sondern auch die angemessene Berücksichtigung der AHV/IV-Leistungen und die sinngemässe Anwendung der Teuerungszulagenregelung der im Amt stehenden Amtsinhaber vorgesehen. Auch darauf wird noch einzugehen sein. Hier genügt zunächst die Feststellung, dass unter den gegebenen Umständen jedenfalls ein der Wohlerworbenheit zugänglicher Anspruch nicht angenommen werden kann. Gegenteiliges liefe auf ein Versprechen hinaus, das in seiner Tragweite zufolge seiner Koppelung an nicht beeinflussbare, externe Faktoren nicht absehbar und damit auch nicht kalkulierbar wäre. Auf solche Unwägbarkeiten liesse sich ein besonnener Gesetzgeber nicht ein. In diesem Zusammenhang ist denn wohl auch Hans Hubers Diktum zu verstehen, wonach der aufgrund der Lebenskostenstatistik festgesetzte Teuerungsausgleich von der bei der Einstellung des Beamten im Einvernehmen begründeten vermögensrechtlichen Stellung losgelöst sei und nur gesamthaft von der jeweiligen Gesetzgebung abhängen könne (ZBJV 1977 S. 44). ee) Demnach ergibt sich, dass die Kläger aus § 14 Abs. 3 BehG nichts zu ihren Gunsten abzuleiten vermögen. Zwar sind sie alle aktuelle Leistungsbezüger und demnach Träger nicht nur einer Anwartschaft, sondern eines eigentlichen Anspruchs, nämlich in Bezug auf die Pension selbst (§ 11 MPO), die ihnen nicht entzogen werden darf. Dass die Verweigerung der Teuerungszulage ab 2000 bereits gestützt auf die in § 14 Abs. 3 BehG begründete Wohlerworbenheit unzulässig wäre, trifft indes nicht zu. Auch in dieser Hinsicht wird selbst für die

Leistungsbezüger der Pensionsordnung bestenfalls bloss eine Anwartschaft tangiert, dies unter der Voraussetzung, dass dafür überhaupt eine rechtssatzmässige Anspruchsgrundlage besteht. Darauf wird noch einzugehen sein. ff) Da die Berufung der Kläger auf die in § 14 Abs. 3 BehG statuierte Gesetzesbeständigkeit nicht verfährt, muss an dieser Stelle auch auf die bereits in Kraft getretene neuste MPO-Revision vom 31. März 2003, namentlich § 15 revMPO und die damit aufgehobene Weitergeltung von § 17 MPO (vgl. Erw. 2d), nicht näher eingegangen werden. Diese neue Bestimmung ist nicht nur keinem Normprüfungsverfahren unterzogen worden (vgl. § 188 VRG), auch in der hier zu beurteilenden Klage findet eine nähere Auseinandersetzung damit nicht statt. Die Kläger lassen es bei der Anrufung von § 14 Abs. 3 BehG bewenden, wobei nicht ganz klar ist, ob sie darin eine Schranke gegen die jüngste Revision erblicken (vgl. Ziff. 1.5 der Klage). Zur genaueren Interpretation der Klage besteht in diesem Zusammenhang nach dem Gesagten kein Anlass. Hier genügt die Feststellung, dass schon der mit § 14 Abs. 3 BehG nicht kollidierende § 15 Abs. 2 revMPO zur Abweisung der Klage führt, soweit sich diese auf die Zeit nach dem 1. Januar 2004 erstreckt. Denn dass diese Bestimmung geradezu willkürlich oder mit dem Rechtsgleichheitsgebot unvereinbar und deswegen unanwendbar sein könnte, ist nicht im Ansatz dargetan und auch nicht ersichtlich.

E. 5

Zusammenfassend bietet das Behördengesetz keine Grundlage für das strittige Begehren. Erst recht nicht lässt sich eine solche in den bundesrechtlichen Vorgaben im Bereich der obligatorischen beruflichen Vorsorge erblicken, was auch gar nicht geltend gemacht wird (vgl. Erw. 2f hiervor). Fraglich bleibt demgegenüber die Anwendung von § 17 MPO in der hier anwendbaren Fassung vom 18. März 1975 (G 1975 45) und vom 11. März 1991 (G 1991 124), wobei die letztere Revision (den ersten Absatz betreffend) hier nicht weiter interessiert. a) Der Gehalt von § 17 MPO ist auf dem Weg der Gesetzesauslegung zu ermitteln. Deren Ziel ist es, den Sinngehalt einer Norm zu ergründen. Auszugehen ist dabei vom Wortlaut der auszulegenden Bestimmung, doch kann dieser nicht allein massgebend sein, namentlich wenn der Text unklar ist oder verschiedene Deutungen zulässt. Vielmehr muss nach der wahren Tragweite des Wortlauts gesucht werden unter Berücksichtigung der weiteren Auslegungselemente, wie namentlich Entstehungsgeschichte und Zweck der Norm. Wichtig ist auch die Bedeutung, welche der Norm im Kontext mit anderen Bestimmungen zukommt. Das Bundesgericht hat sich bei der Auslegung von Erlassen stets von einem Methodenpluralismus leiten lassen und nur dann allein auf das grammatikalische Element abgestellt, wenn sich daraus zweifellos eine sachlich richtige Lösung ergab (BGE 125 II 179, 208 f., je mit Hinweisen; vgl. ferner BGE 128 I 40 ff. Erw. 3 und Walter, Der Methodenpluralismus des Bundesgerichts, in: recht 1999 S. 157 ff.). b) Nochmals: Unter dem Titel "Teuerungszulage" hält § 17 MPO fest, dass zu den Grund- und Hinterlassenenpensionen Teuerungszulagen ausgerichtet werden (Abs. 1), die vom Regierungsrat in Prozenten der Pension gestützt auf den Indexstand der Konsumentenpreise festgesetzt werden (Abs. 2, Satz 1). Dabei sind die Leistungen der AHV/IV angemessen zu berücksichtigen (Satz 2). Im Übrigen ist die Teuerungszulagenregelung der im Amt stehenden Amtsinhaber sinngemäss anzuwenden (Satz 3). Bei diesem Wortlaut fällt zunächst auf, dass von Teuerungszulage die Rede ist, nicht aber von Teuerungsausgleich. Wie sodann bereits festgehalten worden ist, fehlt in § 17 MPO die Verwendung des Wortes "Anspruch", dies im Gegensatz zu anderen Bestimmungen desselben Erlasses. Andererseits sticht hervor, dass in Abs. 1 die Ausrichtung von Teuerungszulagen bedingungslos vorgeschrieben oder zumindest angesprochen wird. Konkretisierende Elemente finden sich

dagegen in Abs. 2. Zum einen wird die Zuständigkeit des Regierungsrates für die Umsetzung festgehalten, was mit Blick auf § 5 MPO erklärungsbedürftig ist. Zum andern bezieht man sich auf den Indexstand der Konsumentenpreise. Ob damit eine eigentliche Indexierung, gleichsam als feste Koppelung, verankert werden sollte, ist allein aufgrund des Wortlauts nicht vollends klar. Der Normtext sieht diesbezüglich vor, dass die Festsetzung "gestützt auf" den Indexstand erfolgen soll, was als eigentlicher Bemessungsschlüssel verstanden werden kann. Dass dem so sein muss, ist indes nicht zwingend. Mit anderen Worten lässt sich anhand des Texts von § 17 MPO nicht zweifelsfrei ersehen, wie sich ein veränderter Indexstand auf die Leistungen auswirken soll. Dafür ist im Anschluss die Rede von "angemessener" Berücksichtigung der AHV/IV-Leistungen sowie von "sinngemässer" Anwendung der Teuerungszulagen der aktuellen Amtsinhaber. Vor allem aufgrund dieser Begrifflichkeit sowie des Umstandes, dass § 17 MPO den Regierungsrat nochmals anspricht, lässt sich nicht von der Hand weisen, dass diesem bei der Umsetzung ein gewisses Ermessen eingeräumt wird. Konkretere Aussagen lässt der Wortlaut des § 17 MPO freilich nicht zu. Allgemein fällt schliesslich auf, dass die MPO (vgl. § 20) gerade hinsichtlich der Teuerungszulagen keinen Verweis auf die Verordnung über die Kantonale Pensionskasse enthält. c) Nachfolgend soll für das bessere Verständnis die Entstehung des § 17 MPO und dessen Einbettung in die kantonale Rechtsordnung eingehender dargestellt werden: aa) In seiner ersten Fassung vom 17. November 1970 war § 17 MPO namentlich im 2. Absatz anders formuliert gewesen als in der hier anwendbaren, die aus der Revision vom 18. März 1975 hervorgegangen ist. Die Einzelheiten und Hintergründe sind bereits dargelegt worden, worauf hier verwiesen sei (Erw. 2b und 2c hiervor). Ursprünglich ging es darum, auf der Grundpension von 50 - 65 % der versicherten Besoldung (im Zeitpunkt der Pensionierung) sowie auf den Hinterlassenenpensionen eine Teuerungszulage auszurichten und damit die Kaufkraft dieser Leistungen zu erhalten. Die Teuerungszulage wurde in Prozenten der Pension berechnet, womit die Frage der Berechnungsbasis geklärt war. Zudem richtete sie sich nach der im Zeitpunkt der Pensionierung geltenden Teuerungszulagenregelung (vgl. Botschaft, a.a.O., GR 1970 S. 644). Dies führte in der Praxis dazu, dass die Teuerungszulagenberechnung aufgrund des Indexstandes der jeweiligen Besoldungsordnung vorgenommen wurde, die im Zeitpunkt der Pensionierung der einzelnen Mitglieder massgebend war (vgl. bekl. Bel. 6.5). Angesichts der soeben wiedergegebenen Ausführungen in der Botschaft und des konkreten Normtexts fragt sich jedoch, ob darüber hinaus nicht eine weitere Ankoppelung an die Vorschriften der "im Amte stehenden Amtsinhaber" gewollt war. Zu denken ist an die zeitliche Abfolge und die Bemessung des Ausgleichs, womit gleichsam die Anspruchsfrage selbst tangiert wäre. Insofern läge in diesem Verweis nicht nur eine Verfahrensvorschrift, sondern es gingen auch materielle Folgen damit einher. bb) Hinsichtlich der in § 17 Abs. 2 MPO angesprochenen Teuerungszulagenregelung der amtierenden Magistratspersonen stand zur Zeit der Entstehung der Pensionsordnung noch das entsprechende Dekret vom 17. Dezember 1968 (G XVII 456) in Kraft, das sich nicht nur an die kantonalen Behörden, sondern ebenfalls an das Staatspersonal und die Lehrer an öffentlichen Schulen richtete. Darin waren einerseits mit Geltung für alle einmalige Besoldungserhöhungen vorgesehen, um die bisherige Teuerung auszugleichen (§ 1 MPO). Daneben wurde der laufende Teuerungsausgleich geregelt, nämlich in § 4 MPO, wonach der Regierungsrat bei einer Veränderung der Landesindexziffer der Konsumentenpreise (BIGA) von 105 Punkten um je volle 3 Punkte die Teuerungszulagen um 3 % der Grundbesoldung zu erhöhen bzw. herabzusetzen hatte. Dieser Erlass und das Besoldungsdekret gleichen Datums (G XVII

454) wurden abgelöst durch das Dekret über die Besoldung der obersten Verwaltungs- und Gerichtsbehörden sowie des Staatsschreibers und des Rechtskonsulenten vom 1. Juli 1974 (G XVIII 468, vgl. § 10 lit. b und c). Eine eigene Regelung der Teuerungszulagen war darin nicht enthalten, jedoch in § 8 ein Verweis auf § 25 des Dekrets über die Besoldung der Beamten und Angestellten des Staates vom 1. Juli 1974 (G XVIII 471). Danach wurde auf der Grundbesoldung und den Zulagen (z) eine Teuerungszulage ausgerichtet. Der Regierungsrat hatte bei einer Veränderung des Landesindexes der Konsumentenpreise (BIGA) von 140 Punkten um je volle 3 Punkte die Teuerungszulage wie folgt zu erhöhen bzw. herabzusetzen: - 2,5 % auf Grundbesoldungen bis zu Fr. 50'000.-- - 2,0 % auf dem Teil der Grundbesoldung, der Fr. 50'000.-- übersteigt - 1,5 % auf dem Teil der Grundbesoldung, der Fr. 70'000.-- übersteigt (Abs. 2). Die Anpassung der Teuerungszulage gemäss Abs. 2 wurde mit dem Monat wirksam, welcher der Bekanntgabe des Landesindexes durch das BIGA folgte (Abs. 3). Laut § 5 des Beamtenbesoldungsdekrets setzte sich die Besoldung ausdrücklich zusammen aus der Grundbesoldung und der Teuerungszulage. In der Folge wurde § 25 des Beamtenbesoldungsdekrets verschiedentlich revidiert, was hier freilich nicht weiter interessieren muss (vgl. G 1982 243, 1986 61, 1987 46). cc) Das hiervor abgehandelte Dekret über die Besoldung der obersten Verwaltungs- und Gerichtsbehörden sowie des Staatsschreibers und des Rechtskonsulenten vom 1. Juli 1974 wurde durch eine neue Besoldungsordnung vom 11. September 1989 per 1. Januar 1990 ersetzt (G 1989 318), die noch immer in Kraft steht (SRL Nr. 72). Eine besondere Teuerungszulagenregelung ist darin nicht enthalten, was sich insofern erklären lässt, als die Besoldung neu nicht mehr betraglich fixiert, sondern in Prozenten der obersten Besoldungsklasse der jeweils geltenden Besoldungsordnung für das Staatspersonal festgelegt wird. Damit blieb es in dieser Hinsicht auch ohne Verweis bei der Massgeblichkeit der allgemeinen personalrechtlichen Regelung. Insofern gilt es zu erwähnen, dass das Beamtenbesoldungsdekret vom 1. Juli 1974 durch das Gesetz über das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis (Personalgesetz [aPG]) vom 13. September 1988 (G 1988 163) und die Besoldungsordnung für das Staatspersonal vom 29. November 1988 (G 1988 225, 1989 72) mit Wirkung auf den 1. Januar 1990 abgelöst worden war. Dabei sah § 28 Abs. 4 des damaligen Personalgesetzes vor, dass der Regierungsrat den Lohn jährlich der Teuerung anpasste, sofern der Grosse Rat durch Grossratsbeschluss nichts anderes bestimmte. Zur Verbesserung der Transparenz und Vereinfachung der Administration ging man demnach zur jährlichen Besoldungsanpassung über, womit sich die Festsetzung von Teuerungszulagen erübrigte (Botschaft B 54 vom 16. August 1988 zur Besoldungsordnung des Staatspersonals, in: GR 1988 S. 1104; vgl. auch § 2 der Besoldungsverordnung für das Staatspersonal vom 11. Juli 1989, G 1990 97). Die betreffende Bestimmung wurde am 11. März 1997 (G 1997 101) auf den 1. Januar 1998 in Abs. 5 neu gefasst, indem der Regierungsrat die Befugnis erhielt, bei nicht voll gewährtem Teuerungsausgleich zu Gunsten tiefer Einkommen unterschiedliche Anpassungen festzulegen. Endlich ist das Personalgesetz vom 13. September 1988 durch das Gesetz über das öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnis vom 26. Juni 2001 (Personalgesetz [PG], SRL Nr. 51) im Wesentlichen auf den 1. Januar 2003 ersetzt worden. Nach dessen § 32 Abs. 5 beschliesst der Regierungsrat zur Erhaltung der Kaufkraft jährlich über die Anpassung der Löhne. Er kann für die lineare und die individuelle Lohnentwicklung eine Quote festlegen. d) Dieser Exkurs drängte sich auf, weil § 17 MPO die sinngemässe Anwendung der Teuerungszulagenregelung der aktiven Amtsträger verlangt. Damit gerät das Besoldungsdekret der obersten Verwaltungs- und Gerichtsbehörden sowie des

Staatsschreibers und des Rechtskonsulenten vom 1. Juli 1974 und dessen Folgeerlass ins Blickfeld. Desgleichen die Vorschriften zur Staatspersonalbesoldung und die heutige Personalgesetzgebung, nachdem die Regelung der Magistratenbesoldung anfänglich darauf verwiesen hatte oder - im späteren Verlauf - damit verwoben worden ist. Davon abgesehen dient der Beizug dieser Rechtsgrundlagen auch dem besseren Verständnis der in der MPO verwendeten Begrifflichkeit und Rechtssetzungstechnik. aa) Die Sichtung der dargelegten Normen und der dazu greifbaren Materialien ergibt, dass mit dem Teuerungszulagendekret vom 17. Dezember 1968 eine feste Ankoppelung an den Landesindex der Konsumentenpreise erfolgte, verbunden mit dem Auftrag an den Regierungsrat, die Teuerungszulagen nach vorgegebener Massgabe zu verändern. Mit dieser Indexierung und den festen Vorgaben zuhanden des Regierungsrates kann in der Tat für jene Zeit ab 1969 von einem Rechtsanspruch ausgegangen werden. Daran ändert nichts, dass die Teuerungszulagen nicht aufgrund der durchschnittlichen Teuerung, sondern stufenweise je nach drei Indexpunkten angepasst wurden, was zu gewissen Differenzen führte (vgl. zum Ganzen auch die Botschaft B 114 vom 6.4.1974 zum Dekretsentwurf über die Besoldung der Beamten und Angestellten des Staates, GR 1974 S. 401). Völlige Gleichstellung zwischen Magistratur und Beamtenschaft ist hinsichtlich der Teuerungszulagen in der Folge ebenfalls mit dem (Magistraten-)Besoldungsdekret vom 1. Juli 1974 und dem darin enthaltenen Verweis auf das gleichentags erlassene (Beamten-)Besoldungsdekret bewerkstelligt worden. Und dass es auch unter dieser Ordnung (einschliesslich ihrer Anpassungen in den Achtziger Jahren) weiterhin einen Anspruch auf Teuerungszulagen gab, kann nicht ernsthaft bezweifelt werden. Dem Regierungsrat waren mit dem Hinweis auf den Landesindex, der Relation zwischen Indexentwicklung und Zulagenanpassung sowie der zeitlichen Umsetzung Vorgaben gemacht, die keinerlei Gestaltungsraum mehr belassen. bb) Ab 1990 galt endlich das Regime des Personalgesetzes, das hinsichtlich Teuerungszulagen auch für die aktiven Magistratspersonen massgebend war. Damit erhielt der Regierungsrat einen gewissen Gestaltungsraum: Vorgegeben waren ihm noch der Rhythmus der jährlichen Anpassung an die Teuerung; in welchem Ausmass dies zu geschehen hatte, war jedoch im Gesetz selbst nicht mehr explizit geregelt. Die Besoldungsverordnung für das Staatspersonal vom 11. Juli 1989 (G 1990 97) hält hingegen in § 2 fest, dass die Anpassung aufgrund des Standes des Landesindex der Konsumentenpreise am Ende des Monats November erfolge. Den Materialien lässt sich immerhin entnehmen, dass nicht nur eine lineare, sondern auch die volle Anpassung der Löhne an die Teuerung gewollt war. Denn die Kaufkrafterhaltung der Löhne stelle ein wichtiges Element der Besoldungspolitik dar. Dass die Teuerung generell nicht voll auszugleichen war, kann nicht bereits aus der Neufassung von § 28 Abs. 5 PG vom 11. März 1997 abgeleitet werden. Dem Grossen Rat war mit § 28 Abs. 5 PG das Letztentscheidungsrecht insofern belassen worden, als er über den Teuerungsausgleich nicht mehr generell-abstrakt dekretieren, aber dafür den entsprechenden Regierungsratsbeschluss konkret umstossen konnte. Und nur für den Fall, dass der Grosse Rat in einem Jahr nicht die volle Teuerungsanpassung beschloss, sollte mit der Neufassung des § 28 Abs. 5 PG die gesetzliche Grundlage geschaffen werden, um abweichend vom linearen Ausgleich zur Kaufkrafterhaltung tieferer Einkommen unterschiedliche Anpassungen festlegen zu können (Botschaft B 178 vom 31.5.1994 betreffend Änderung des Gesetzes über das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis, GR 1994 S. 1028; vgl. ebenso GR 1996 S. 1133; vgl. zum Ganzen ferner Botschaft B 118 vom 11.7.1986 zum Gesetz über das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis, GR 1986 S. 629 sowie Botschaft B 54 vom

16.8.1988 zur Besoldungsordnung, GR 1988 S. 1104). cc) Das im Wesentlichen auf den 1. Januar 2003 in Kraft getretene aktuelle Personalgesetz verlangt, dass zur Erhaltung der Kaufkraft jährlich über die Anpassung der Löhne beschlossen wird. In der Botschaft dazu heisst es, dass der Regierungsrat die Entwicklung der Teuerung im Rahmen der jährlichen Lohnanpassung mitberücksichtige. Die Mitsprache des Grossen Rates bleibt gewahrt, indem er den Teuerungsausgleich im Rahmen des Budgets zu beeinflussen vermag (Botschaft B 72 vom 19.9.2000, GR 2001 S. 456). Die ab dem 1. Januar 2003 geltende Besoldungsverordnung für das Staatspersonal vom 24. September 2002 (SRL Nr. 73a) hält in § 2 wiederum fest, dass der Regierungsrat gemäss § 32 Abs. 5 PG über die allgemeine Anpassung der Löhne zur Erhaltung der Kaufkraft mit Wirkung auf den 1. Januar beschliesst. Die Anpassung erfolgt unter Berücksichtigung des Landesindex der Konsumentenpreise, Stand Ende des Monats November. dd) Bereits die Ende der Achtziger Jahre, vor allem aber die unlängst verabschiedete Personalgesetzgebung stand unter dem Eindruck knapper finanzieller Ressourcen. Die Kaufkraftherhaltung der Gehälter wird zwar nach wie vor angestrebt, indes nicht mehr in Form eines verankerten Anspruchs, sondern gleichsam programmatisch, nach Massgabe der verfügbaren Mittel. Letzteres ergibt sich zweifelsfrei für das in Kraft stehende Personalgesetz. Die massgeblichen Normen sind denn auch entsprechend offen gefasst worden (vgl. § 32 Abs. 5 PG und § 2 der aktuellen Besoldungsverordnung). Für das alte Personalgesetz lagen die Dinge insofern anders, als der Beschluss, den zum Erhalt der Kaufkraft erforderlichen vollen Teuerungsausgleich nicht zu gewähren, von Rechts wegen nicht dem Regierungsrat zustand, sondern dem Grossen Rat vorbehalten blieb (vgl. exemplarisch GR 1994 S. 1013 unten f.). Der volle Teuerungsausgleich galt somit als Regel, wie sich aus den Materialien ablesen lässt, von der der Regierungsrat nicht von sich aus abweichen durfte. Der Verweis in § 2 der Besoldungsverordnung vom 11. Juli 1989, wonach die Anpassung aufgrund des Indexstandes am Ende des Monats November erfolge, kann daher als Schlüssel verstanden werden in dem Sinne, dass die Besoldung im Gleichschritt zur Teuerung zu erhöhen war. Um hiervon abzukommen und fortan grössere Flexibilität zu haben, soll die Anpassung unter dem heutigen Regime des § 32 Abs. 5 PG gemäss § 2 der aktuellen Besoldungsverordnung unter Berücksichtigung des Landesindex der Konsumentenpreise erfolgen. Damit verfügt der Regierungsrat in dieser Hinsicht über grösseres Ermessen. ee) In der Praxis verhält es sich so, dass sowohl den amtierenden Magistratspersonen als auch dem Staatspersonal insgesamt seit Jahren kein voller Teuerungsausgleich gemäss Landesindex für die Konsumentenpreise mehr ausgerichtet worden ist. Die Besoldung richtet sich vielmehr nach einem so genannten Luzerner Index, der nach den Beschlüssen des Grossen Rates zu den Besoldungen und damit nach den finanziellen Möglichkeiten des Kantons ergeht (vgl. Schreiben des Finanzdirektors vom 18.3.2003, in bekl. Bel. 1; ferner die Berechnung in bekl. Bel. 7). Immerhin sind jedoch die Besoldungen - im Unterschied zu den hier betroffenen Leistungen gemäss MPO sowie den Leistungen der Pensionskasse - selbst nach 2000 noch linear erhöht worden, nämlich um 1,7 % für das Jahr 2001, um 1,3 % für das Jahr 2002 sowie um 0,4 % für das Jahr 2003, letzteres nachdem der Grosse Rat mit Beschluss vom 28. Oktober 2002 die im Budget vorgesehenen Lohnmassnahmen um 1,0 % gekürzt hatte. Die minimalen einfachen AHV-Renten haben sich seit 1999 im Zweijahresturnus wie folgt verändert: per 1. Januar 2001 von Fr. 1'005.-- auf Fr. 1'030.-- und per 1. Januar 2003 auf Fr. 1'055.-- (vgl. bekl. Bel. 8). Die maximale einfache AHV-Rente betrug demnach am 1. Januar 2003 Fr. 2'110.--. Am 1. Januar 2001 belief sie sich auf Fr. 2'060.-- und am 1. Januar 1999 auf Fr. 2'010.-- (vgl. Art. 34 Abs. 3 des

Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung [AHVG]).

E. 6

Die bisherigen Ausführungen zeigen eine komplexe Rechtslage, deren Verständnis durch die zahlreichen und mitunter dynamisch verlaufenen Reformen alles andere als vereinfacht wird. Was aus all dem für die hier geforderte Beurteilung zu folgern ist, bleibt abschliessend zu erwägen. a) Aus entstehungszeitlicher Sicht (vgl. BVR 2002 S. 329) darf davon ausgegangen werden, dass mit § 17 MPO tatsächlich die volle Teuerung ausgeglichen werden sollte. Dass der Wortlaut der Bestimmung nicht von Teuerungsausgleich, sondern von Teuerungszulagen spricht, scheint in diesem Zusammenhang nicht entscheidend gewesen zu sein. Immerhin enthielt Abs. 2 (in fine) der ursprünglichen Fassung ("¿ festgesetzt und der Teuerung angepasst") zumindest sinngemäss ein Bekenntnis zur Anpassung an die Teuerung. Genauso wichtig für das nähere Verständnis ist ferner die damalige Regelung für die aktiven Amtsträger. Insofern sah das Teuerungszulagendekret vom 17. Dezember 1968 (vgl. Erw. 5d/bb hiervor) für die Amtsträger und Staatsangestellten in § 4 einen - wenn auch stufenweise verlaufenden - Anpassungsautomatismus vor. Dieser Automatismus wurde weitergeführt mit dem Beamtenbesoldungsdekret vom 1. Juli 1974, das in Bezug auf die Teuerungszulagenregelung kraft ausdrücklichen Verweises auch für die aktiven Magistratspersonen massgebend war. Die Zielsetzung des vollen Teuerungsausgleichs für die aktiven Staatsbediensteten galt aus damaliger Sicht offenbar als selbstverständlich. Vor diesem Hintergrund fragt sich, weshalb in dieser Hinsicht gerade für die pensionierten Magistratspersonen etwas anderes hätte gelten sollen. Anhaltspunkte, die in diese Richtung weisen würden, sind nicht ersichtlich. Nicht von ungefähr enthielt denn auch die Botschaft vom 23. Oktober 1970 zur ursprünglichen Fassung der MPO die Aussage, dass der Rechtsanspruch auf den gleitenden Teuerungsausgleich auf jeden Fall gewahrt bleibe (GR 1970 644). b) Die MPO-Revision vom 18. März 1975 führte in dieser Hinsicht nicht zu einem Paradigmawechsel. Neu war indes, dass in Abs. 2 die angemessene Berücksichtigung der AHV/IV-Leistungen und die sinngemässe Anwendung der Teuerungszulagenregelung der im Amt stehenden Amtsinhaber eingeführt wurden. Die Motive für ersteres sind in Erw. 2b wiedergegeben worden. Ausgehend davon kann nicht zweifelhaft sein, dass die Heraufsetzung der AHV/IV-Leistungen Anlass zur Kürzung der Teuerungszulagen geben konnte (vgl. die Botschaft in GR 1975 188). Ob diese Heraufsetzungen im Rahmen ausserordentlicher Rentenanpassungen oder auch nur teuerungsbedingt erfolgten, kann dabei nicht entscheidend sein. Hingegen fragt sich, wie weit diese Berücksichtigung gehen darf. Und hier liegt - entstehungszeitlich und systematisch betrachtet - der Schluss nahe, dass die Absicht des Rechtssetzers dahin ging, die Teuerung gemäss Indexstand der Konsumentenpreise unter Mitberücksichtigung der angepassten Grundleistungen aus den AHV/IV-Renten ("unter dem Strich") auszugleichen. Auch hier lässt sich jedenfalls aus historischer Sicht, unter Berücksichtigung des Bestimmungswortlautes, seines Kontexts und der verfügbaren Materialien kein anderes Verständnis begründen. Zum normativen Kontext gehören dabei nach wie vor die Bestimmungen über die Magistratenbesoldung, die sich hinsichtlich der Teuerungszulagen an diejenigen für die Beamten und Staatsangestellten anlehnten. Ziel war offenbar unverändert der Gleichschritt von Gehalts- und Pensionsanpassung. Ob dies über den in § 17 Abs. 2 MPO enthaltenen Verweis auf die Regelung der amtierenden Magistraten erreicht werden sollte, kann dahin stehen. Genauso denkbar wäre nämlich nach all den vorstehenden Ausführungen, dass das Ziel der kaufkrafterhaltenden Teuerungszulage derart fest verankert und gleichsam übergreifend

vorgegeben war, dass sich der fragliche Verweis nur noch auf Kadenz und Zeitpunkt, mithin auf die Umsetzung bezogen haben könnte. c) Mit Inkrafttreten des Personalgesetzes vom 13. September 1988 auf den 1. Januar 1990 trat für die amtierenden Magistratspersonen und Staatsangestellten insofern eine grundlegende Änderung ein, als das Ziel der Kaufkraftherhaltung zwar beibehalten, dem Grossen Rat jedoch die Befugnis eingeräumt wurde, vom vollen Ausgleich der Teuerung abzusehen. Auf diesem Boden hat sich in der Praxis der so genannte Luzerner Index etabliert (vgl. Erw. 5d/ee hiavor), begünstigt durch zunehmende Mittelknappheit, unter dem Eindruck der grossrätlichen Kompetenzen bei der jährlichen Festsetzung des Voranschlages (§ 52 lit. a der Staatsverfassung vom 29. Januar 1875). Im Ergebnis bedeutete dies, dass ab 1993 nicht mehr der volle Ausgleich nach Massgabe des Landesindexes der Konsumentenpreise angestrebt wurde (vgl. etwa den Grossratsbeschluss über Sparmassnahmen im Besoldungsbereich für die Jahre 1994 bis 1997 als Beitrag zur Wiederherstellung des Gleichgewichts im Staatshaushalt vom 10.5.1993, G 1993 247), was gleichermassen die Leistungsbezüger der Kantonalen Pensionskasse betraf, die in dieser Hinsicht demselben Regime unterstanden (vgl. Erw. 2e hiavor). Im Personalgesetz vom 13. September 1988 (§ 28 Abs. 5 aPG) war die Vorgabe des Indexes auch gar nicht mehr enthalten. Lediglich die dazu erlassene Besoldungsverordnung vom 11. Juli 1989 (§ 2 Abs. 1) sprach noch von "Anpassung aufgrund des Landesindexes" (vgl. Erw. 5d/dd). Diesem Umstand kann jedoch mit Blick auf die angesprochene Kompetenzzuweisung und der mit § 28 Abs. 5 aPG bereits auf Gesetzesstufe geschaffenen Flexibilität keine entscheidende Bedeutung beigemessen werden. d) Demgegenüber fand mit Blick auf die Leistungen der Pensionsordnung eine entsprechende Anpassung von § 17 MPO nicht statt. Zu dessen Änderung kam es (vorbehältlich der in Erw. 5 angesprochenen, aber hier nicht interessierenden Anpassung des 1. Absatzes vom 11. März 1991 [G 1991 124]) erst wieder am 31. März 2003. Damit erfolgte die Angleichung an die seit 2000 im Rahmen der Luzerner Pensionskasse in Kraft stehende Regelung für das pensionierte Staatspersonal (vgl. Erw. 2d hiavor), mit der die Gleichstellung mit den aktiven Staatsbediensteten (vgl. Erw. 2e hiavor) aufgegeben worden war. Folglich wurde im Ergebnis in der Pensionsordnung verankert, was ab 2000 von der Praxis vorgezeichnet worden war. Bereits hierin die Anerkennung von deren Rechtswidrigkeit oder ein zwingendes Indiz dafür zu erblicken, ginge indes zu weit. Vielmehr fragt sich, ob sich diese Praxis nicht bereits auf § 17 MPO stützen lässt. e) Die bisherigen Ausführungen haben der Entstehungsgeschichte der hier anzuwendenden Bestimmung weiten Raum eingeräumt. Dieses Vorgehen hat sich deshalb aufgedrängt, weil der Wortlaut verschiedene Deutungen zulässt und für das richtige Normverständnis nicht allein ausschlaggebend sein kann. Zudem war die Darstellung vergleichbarer Vorschriften in anderen Erlassen und ihrer Entwicklung geboten, weil in § 17 MPO darauf Bezug genommen wird. Bei dieser subjektiv-historischen Sicht soll es freilich nicht sein Bewenden haben. Zu ergründen ist vielmehr, welcher Gehalt der fraglichen Norm in der Gegenwart zukommt. aa) Den Klägern ist vorab darin beizupflichten, dass sich in § 17 MPO eine Grundlage für die unmittelbare Übernahme der für die Luzerner Pensionskasse getroffenen Teuerungszulagenbeschlüsse nicht finden lässt (zur diesbezüglichen Rechtslage vgl. Erw. 2d und 6d hiavor). Vorstellungen von allgemeiner Gerechtigkeit und Gleichbehandlung, namentlich mit Blick auf die Leistungsempfänger, mögen diese Richtung nahe legen, wie sie mit der jüngsten Revision denn auch beschritten worden ist und wie sie bereits unter der Geltung der früheren Pensionskassenverordnung vom 3. Januar 1989 (vgl. Erw. 2e) befolgt wurde. Mit Blick auf die hier gefragte Anwendung von § 17

MPO hat diese Angleichung des Rechts an die durch eine Regierungsratsverordnung etablierte Ordnung der Luzerner Pensionskasse freilich noch nicht stattgefunden. Von der Sache her war sie insofern auch keineswegs zwingend geboten, als der Anschluss der Magistratspersonen an die Pensionskasse im Zuge der Anpassungen an das BVG seinerzeit bloss formal, für den obligatorischen Teil erfolgt war (vgl. § 19 MPO; Botschaft B 155 vom 30.10.1990, GR 1990 S. 1109). Als Leistungserbringer(in) stand unter dem hier noch anwendbaren Regime vor der jüngsten MPO-Revision den Magistratspersonen nicht die Pensionskasse gegenüber, sondern der Staat schlechthin (vgl. Ziff. III der MPO). Dass dessen finanzielle Möglichkeiten mit denen der Pensionskasse nicht kongruent verlaufen müssen und darum Grund für Unterscheidungen nicht nur in der Ausgestaltung, sondern auch in der Handhabung der Teuerungszulagenregelung besteht, liegt damit auf der Hand. bb) In § 17 MPO ist die Rede von der Ausrichtung von Teuerungszulagen (Abs. 1) und deren Festsetzung gestützt auf den Indexstand der Konsumentenpreise (Abs. 2). Vorgängig ist dargelegt worden, dass damit aus entstehungszeitlicher Sicht die Teuerung nach Massgabe des betreffenden Indexes ausgeglichen werden sollte. Unerheblich bleibt dabei, dass nicht ausdrücklich von Teuerungsausgleich gesprochen wird. Relativiert wird das in § 17 Abs. 1 und Abs. 2, Satz 1, formulierte Leistungsziel freilich durch die angemessene Berücksichtigung der AHV/IV-Leistungen und die sinngemässe Anwendung der Teuerungszulagenregelung der im Amt stehenden Amtsinhaber. Damit gelangen Ermessenselemente in die Bestimmung, deren Verständnis - aus entstehungszeitlicher Sicht - zumindest insofern ebenfalls klar ist, als die Kaufkraft der Gesamtbezüge aus MPO und erster Säule - immer gemäss Indexstand der Konsumentenpreise - erhalten werden sollte. Ausgehend hiervon ist es sicher richtig, wenn bei der Bemessung der Teuerungszulagen die Erhöhungen im Bereich der ersten Säule berücksichtigt werden. Eine aus Gründen des Verfassungsrechts nicht hinzunehmende Benachteiligung derjenigen Magistratspersonen, die sich vor Erreichen des AHV-Alters in den Ruhestand begeben haben, ist damit nicht verbunden. Denn die MPO selbst sieht für diesen Fall eine Zusatzpension in der Höhe der AHV-Ersatzrente gemäss § 24 der Verordnung über die Kantonale Pensionskasse vor (§ 13 MPO), die ihrerseits ebenfalls nach Massgabe einer einfachen AHV-Altersrente festgesetzt wird. cc) Anpassungen der AHV-Renten fanden - wie gezeigt - per 1. Januar 2001 sowie 2003 statt, und zwar im Umfang von je rund 2,5 % des im Vorjahr ausgerichteten Rentenbetrages, was bezogen auf die Maximalrente monatlich Fr. 50.-- ausmachte. Diese Anpassungen im Zweijahresturnus geschahen nach dem so genannten Mischindex, der zu 50 % vom BIGA-Lohnindex und zu 50 % vom Landesindex der Konsumentenpreise festgesetzt wird (CHSS 2/2004 S. 80; Analyse der Finanzierungsquellen für die AHV, Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 11/03, S. 30, abrufbar unter: http://www.bsv.admin.ch/aktuell/presse/petersinsel/d/11_03_eBericht.pdf). Dass damit allein die teuerungsbedingte Entwertung sowohl der AHV-Rente als auch - im gleichen Zuge - der MPO-Pension ausgeglichen wäre, ist nicht anzunehmen, wird auch nicht behauptet und bedarf keiner weiteren Begründung. Immerhin: Ganz grob gerechnet führten diese Teuerungsanpassungen zu Erhöhungen des den Klägern zufließenden Gesamtbetrages um ca. 0,4 - 0,5 %, dies je per 2001 sowie 2003. Im gleichen Zeitraum wurden die Besoldungen der amtierenden Magistratspersonen und Staatsangestellten nach Massgabe des Luzerner Indexes in drei Schritten linear um 1,7 % (per 2001), 1,3 % (per 2002) und 0,4 % (per 2003) erhöht. Hierin liegt eine Ungleichbehandlung, die zumindest auf Anheb nicht einleuchtet. dd) Die Einführung des so genannten Luzerner Indexes im Bereich der Staatspersonalsentlohnung ist hiervor - ausgehend von den rechtlichen

Rahmenbedingungen - eingehend erläutert worden (Erw. 5d/ee und 6c). Zwingende Gründe gegen die Rechtmässigkeit dieses "Instruments" im Lichte des kantonalen, aber auch des übergeordneten Rechts lassen sich nicht ausmachen (vgl. zur verfassungsrechtlichen Lage: BGE 101 Ia 449 Erw. 4b). Vor diesem Hintergrund und unter Berücksichtigung der ursprünglich und lange Zeit parallel verlaufenden Entwicklung scheint es vertretbar oder geradezu angezeigt, wenn § 17 MPO geltungszeitlich (vgl. dazu BVR 2002 S. 331) im gleichen Sinne verstanden würde. Eine solche Angleichung ohne förmliche Rechtsänderung auf dem Wege der blossen Auslegung liesse nicht nur der Wortlaut zu mit seinem Verweis auf die sinngemässe Anwendung der im Amt stehenden Amtsinhaber. Auch mit Sinn und Zweck der Bestimmung verträge sie sich ohne weiteres. Dem stünde nicht entgegen, dass in § 17 MPO auf den Indexstand der Konsumentenpreise Bezug genommen wird. Rein grammatikalisch läge hierin tatsächlich ein Hindernis, zumal dann, wenn dem betreffenden Index mehr als bloss deklaratorische Wirkung beigemessen würde. Hier ist freilich aus Gründen der verfassungsrechtlich gebotenen Gleichbehandlung Zurückhaltung geboten. Denn wie die mit der strikten Bindung an den Landesindex der Konsumentenpreise einhergehende Besserstellung der pensionierten Magistratspersonen gegenüber dem aktiven Staatspersonal verfassungsrechtlich zu rechtfertigen wäre, ist nicht ersichtbar. ee) Andererseits ist im gleichen Zuge festzuhalten, dass die - selbst nach Berücksichtigung der Leistungsanpassungen im Bereich AHV/IV - erfolgte Rückversetzung der pensionierten Magistraten im Vergleich zum aktiven Staatspersonal weder mit § 17 MPO vereinbar noch im Lichte des Gleichbehandlungsgebotes haltbar ist. Nochmals: So sehr die vom Regierungsrat verfochtene Gleichstellung mit den Leistungsbezüglern der Luzerner Pensionskasse verständlich sein mag, so wenig findet sich dafür bezogen auf die Zeit vor dem 1. Januar 2004 eine rechtliche Grundlage (Erw. 6d/aa). Die Ermessensspielräume, die § 17 MPO unbestreitbar eröffnet, lassen diese Bezugnahme nicht zu. Die MPO in der hier interessierenden Fassung hat gerade hinsichtlich der Teuerungszulagen - im Unterschied zu anderen Bereichen - keinen Verweis auf die Verordnung der Kantonalen Pensionskasse enthalten (vgl. § 20 MPO und Erw. 2a; zu letzterer vgl. Erw. 2e), wobei jedenfalls ab 1989 die Gleichbehandlung nicht nur real, sondern auch rechtlich vertretbar war. Umso weniger kann daher ab 2000 ohne entsprechende Rechtsgrundlage, mehr oder weniger aus dem Nichts eine Verweisung auf das nunmehr geltende neue Regime der Luzerner Pensionskasse gleichsam fingiert werden. Auch dass mit den Anpassungen der AHV/IV-Leistungen zumindest ein teilweiser Ausgleich der Teuerung erfolgen mag, ändert nichts Grundsätzliches. Eine Beschränkung darauf sprengt den nach § 17 MPO zulässigen Rahmen und führt zu einer nicht zu rechtfertigenden Benachteiligung gegenüber den aktiven Staatsangestellten, deren Teuerungszulagen die gesamte Besoldung umfasst. ff) Es ist nicht zu verkennen, dass die Verknappung der öffentlichen Mittel die Rahmenbedingungen oder Realien in den letzten Jahren ganz erheblich beeinflusst hat. Der luzernische Staatshaushalt war ins Ungleichgewicht geraten, sodass ab 1992 zur Korrektur der ständigen Zunahme der Verschuldung Massnahmen ergriffen werden mussten (vgl. GR 1999 S. 1336). In diesem Zusammenhang fand am 3. Juli 2000 mit § 52bis (auf den 1. Januar 2001) eine so genannte Schuldenbremse Eingang in die Luzerner Staatsverfassung: Danach ist der Finanzhaushalt des Kantons (laufende Rechnung) ohne Aufwandüberschüsse zu gestalten; allfällige Bilanzfehlbeträge sind innert vier bis acht Jahren abzutragen. Damit entstand von Verfassungs wegen Druck auf die verantwortlichen Organe hinsichtlich der Haushaltsdisziplin. Selbst wenn diesem Umstand bei der Auslegung von § 17 MPO Rechnung getragen werden soll, ändert dies alles nichts daran, dass der

kantonale Finanzhaushalt weiterhin auch nach dem Grundsatz der Gesetzmässigkeit zu führen ist (vgl. § 2 des Finanzhaushaltsgesetzes vom 13.9.1977, SRL Nr. 600). gg) Im Ergebnis könnte die ab 2000 anhaltende Nichtgewährung der Teuerungszulagen ab 2000 in Anlehnung an die Beschlüsse der Pensionskasse als Praxisänderung aufgefasst werden. Eine solche ist gerechtfertigt, wenn die bisherige Übung - aufgrund besserer Einsicht in den Sinngehalt der zugrunde liegenden Normen - als unrichtig erkannt ist und wenn sich eine Änderung wegen veränderter Verhältnisse, gewandelter Rechtsanschauungen oder zunehmenden Missbräuchen als zweckmässig erweist. Jede Praxisänderung muss sich auf ernsthafte, sachliche Gründe stützen (vgl. Rhinow/ Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basel 1990, Nr. 72; Wyss, Öffentliche Interessen - Interessen der Öffentlichkeit?, Bern 2001, 1. Teil, Rz. 465 je mit Hinweisen). Mit besserer Einsicht in diesem Sinne lässt sich die neue Praxis sicher nicht begründen. Diese führte nach dem Gesagten unter der Geltung des § 17 MPO in der hier anwendbaren Fassung - wenn schon - zur Gleichbehandlung mit den aktiven Staatsangestellten, nicht aber mit den Leistungsbezüglern der Luzerner Pensionskasse. Auch eine solche Angleichung liesse sich zwar auf ernsthafte und sachliche Gründe stützen (vgl. BGE 101 Ia 449 Erw. 4a), doch würde sie von § 17 MPO nicht mehr getragen. Auch mit allenfalls geänderten Anschauungen kann die Änderung nicht begründet werden. Derlei mag im Bereich der Wertungen und Ermessensausübung zu anderen Gewichtungen führen, nicht aber dort, wo entsprechende Beurteilungsspielräume fehlen und die anvisierte Zielsetzung in der getroffenen Regelung nicht einmal ansatzweise anklingt. Gefordert wäre hier vielmehr das zur Rechtssetzung zuständige Organ, mithin der Grosse Rat, der diesbezüglich per 1. Juli 2003 bzw. per 1. Januar 2004 bereits aktiv geworden ist (dazu grundsätzlich: Biaggini, Methodik in der Rechtsanwendung, in Grundprobleme der Auslegung aus Sicht des öffentlichen Rechts, Symposium zum 60. Geburtstag von René Rhinow, Bern 2004, S. 39 ff.). hh) Ebenso wenig ginge es mit Blick auf die verfassungsrechtliche Zuständigkeitsordnung an, hier unter Berufung auf eine unechte, rechtspolitische oder wie auch immer zu nennende Lücke gleichsam im Rechtsanwendungsfall Normkorrektur zu betreiben (vgl. hierzu etwa Höhn, Praktische Methodik der Gesetzesauslegung, Zürich 1993, S. 322 ff.; Rhinow, in Grundprobleme, a.a.O., S. 102 f.). Zwar mag in dieser Hinsicht eine gewisse Versuchung bestehen wegen der auf Anhiob tatsächlich fragwürdigen, mittlerweile indes beseitigten Ungleichbehandlung bezüglich des Teuerungsausgleichs zwischen den Magistratspersonen im Ruhestand und dem übrigen pensionierten Staatspersonal. Dem ist indes zu widerstehen. Dies gilt umso mehr, als die Ungleichbehandlung letztlich nicht in einer Besserstellung der pensionierten Magistratspersonen gründet, sondern in einer - wenn auch sachlich begründbaren - Rückversetzung des pensionierten Staatspersonals gegenüber jenen wie auch dem aktiven Staatspersonal insgesamt. Und diese Rückversetzung ist ihrerseits erst mit dem hier nicht zu hinterfragenden § 20 der Verordnung über die Luzerner Pensionskasse vom 11. Mai 1999 geschaffen worden. Mit der jüngsten Revision der Pensionsordnung ist sie ausdrücklich auf die Magistratspersonen im Ruhestand ausgedehnt worden, womit jedenfalls die eingangs angesprochene Ungleichbehandlung ab 2004 nicht mehr besteht (vgl. Erw. 2d hiavor). Schliesslich lässt sich die Annahme einer Lücke im genannten Sinn auch nicht unter Hinweis auf die Finanzlage des Kantons begründen. Denn selbst wenn diese angespannt sein mag, dispensiert sie keineswegs von der Erfüllung "gesetzlicher" Ansprüche. Welcher Gehalt § 17 MPO auf dem Wege vertretbarer Auslegung beigemessen werden kann, ist hinlänglich gezeigt worden. Jenseits dieser Grenzen bedarf es der förmlichen

Rechtsänderung, wie sie nunmehr auch erfolgt ist.

E. 7

a) Nach dem Gesagten lässt sich die Sicht des Regierungsrates nicht aufrecht erhalten, und es dringt die Klage teilweise durch. Den Klägern steht für das eingeklagte Jahr 2003 ein Anspruch auf Teuerungszulagen in gleichem Umfang zu, wie er bis zu diesem Zeitpunkt dem aktiven Staatspersonal gewährt worden ist. Davon in Abzug zu bringen sind indes die Erhöhungen, die in derselben Zeit auf den Grundleistungen der AHV/IV (allenfalls indirekt über die Zusatzpension) erbracht wurden. Soweit die Kläger darüber hinaus den Teuerungsausgleich nach Massgabe des Landesindexes für Konsumentenpreise und Leistungen auch für die Zeit nach dem Jahr 2003 begehren, dringen sie nicht durch und ist die Klage abzuweisen. b) Der Beklagte wendet ein, das Verwaltungsgericht könne in diesem Fall gar kein vollstreckbares Urteil fällen. Die Klage zielt allgemein ab auf die Ausrichtung eines um die aufgelaufene Teuerung angepassten Ruhegehaltes ab Januar 2003. Im Streit liegt demnach nicht ein beziffertes Begehren, sondern der Anspruch an sich. Dies so anhängig zu machen liegt kraft Dispositionsmaxime im Belieben der Partei. Es kann in diesem Zusammenhang ohne weiteres auf die Rechtsprechung zu Art. 73 BVG verwiesen werden, wo es das Eidg. Versicherungsgericht zulässt, wenn sich ein Berufsvorsorgegericht darauf beschränkt, im Dispositiv den Leistungsanspruch festzustellen, ohne sich zu dessen konkreter Höhe zu äussern. Eine unzulässige Rückweisung an den Leistungsträger ist damit nicht verbunden (vgl. BGE 129 V 452 Erw. 3 mit Hinweisen). Weshalb im vorliegenden Fall anderes gelten sollte, ist nicht ersichtbar.

E. 8

Die Kläger dringen mit ihrem Begehren teilweise durch, nämlich hinsichtlich des Jahres 2003. Soweit ihr Begehren darüber hinaus zielt und sie den Ausgleich der Teuerung nach Massgabe des Landesindexes für Konsumentenpreise verlangen, ist ihnen kein Erfolg beschieden und die Klage abzuweisen. Dies rechtfertigt es, ihnen insoweit wenigstens einen Teil der amtlichen Kosten zu auferlegen (§ 202 Abs. 2 in Verbindung mit § 198 Abs. 1 lit. c VRG). Dem Kanton seinerseits werden keine amtlichen Kosten überbunden (§ 199 Abs. 1 VRG). Die Parteienschädigungen werden wettgeschlagen. **R e c h t s p r u c h 1.** In Bezug auf A wird das Verfahren zufolge Rückzugs des Klagebegehrens als erledigt erklärt. 2. Die Klage wird in dem Sinne teilweise gutgeheissen, als der Beklagte den Klägern für das Jahr 2003 die nach Massgabe des Luzerner Indexes, unter Berücksichtigung der auf den AHV/IV-Renten gewährten Anpassungen, aufgelaufenen Teuerungszulagen auszurichten hat. Soweit die Klage in zeitlicher und betraglicher Hinsicht darüber hinauszielt, wird sie abgewiesen.

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