

Art. 8, Art. 9 und Art. 26 BV; Art. 36 und Art. 91 BVG; § 43 Abs. 1 PKD. Einschränkung der Teuerungsanpassung auf den laufenden Renten der Kantonalen Pensionskasse; abstrakte Normenkontrolle (Entscheid des Obergerichts Nr. 61/2003/1 vom 15. August 2003 i.S. Rentnerverband und Staatspersonalverband).

Die Einschränkung des Grundsatzes des vollen Teuerungsausgleichs auf den laufenden Renten der Kantonalen Pensionskasse verletzt keine wohl-erworbenen Rechte (E. 3b).

Die Rechtsänderung stützt sich auf ernsthafte sachliche Gründe und verletzt nicht die Rechtsgleichheit; unter dem Aspekt des Vertrauensschutzes genügt für die Rentnerinnen und Rentner angesichts der zur Zeit bescheidenen Teuerung eine Anpassungsfrist von etwas mehr als zehn Monaten (E. 3c).

Am 18. Februar 2002 nahm der Grosse Rat des Kantons Schaffhausen (heute Kantonsrat Schaffhausen) eine Teilrevision des Dekrets über die Kantonale Pensionskasse Schaffhausen vom 28. November 1994 (PKD, SHR 185.110) vor (ABl 2002, S. 276 ff.). Er schränkte hierbei unter anderem den bisher vorgesehenen Grundsatz des vollen Ausgleichs der Entwertung der Basisrenten durch Indexzulagen in § 43 Abs. 1 Satz 1 PKD wie folgt ein (neue einschränkende Zusätze in kursiver Schrift):

Steigt der Landesindex der Konsumentenpreise, so wird in der Regel die Entwertung der Basisrenten durch Indexzulagen auf dem effektiv ausbezahlten Rentenbetrag ausgeglichen. Die Verwaltungskommission entscheidet über die Erhöhung der Indexzulagen. Eine reduzierte Erhöhung der Indexzulagen ist nur möglich, wenn der Kanton Schaffhausen die Teuerung auf den Löhnen nicht voll ausgleicht oder der Deckungsgrad der Kasse unter 100 % liegt und rückläufig ist.

Der Verband der Rentner der Kantonalen Pensionskasse Schaffhausen und der Schaffhauser Staatspersonalverband erhoben gegen diese Dekretsänderung ein Gesuch um abstrakte Normenkontrolle; sie beantragten, die mit der Revision vom 18. Februar 2002 eingefügten Zusätze in § 43 Abs. 1 PKD rückwirkend auf deren Inkraftsetzung aufzuheben und dadurch die aus dem Jahre 1964 stammende ursprüngliche Fassung von § 43 Abs. 1 PKD wiederherzustellen. Das Obergericht wies das Normenkontrollgesuch ab.

Aus den Erwägungen:

3.– Umstritten ist die Zulässigkeit der *Einschränkung der teuerungsbedingten Anpassung der laufenden Renten* der Kantonalen Pensionskasse nach dem neuen Wortlaut von § 43 Abs. 1 PKD (betroffen sind die Alters-, Invaliden- und Hinterlassenenrenten, nicht aber die fixen Übergangsrenten gemäss § 33 PKD). Der neue Wortlaut dieser Bestimmung geht zwar nach wie vor vom Grundsatz aus, dass die Basisrenten (Rente im Basisjahr gemäss § 43 Abs. 3 PKD) jeweils auf Beginn des nächsten Jahres durch die Gewährung einer Indexzulage der Teuerung angepasst werden, sofern sich der Index seit der letzten Anpassung der Zulagen um mindestens 1 % verändert hat (§ 43 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Abs. 5 PKD; keine Erhöhung erfolgt gemäss § 43 Abs. 1 Satz 5 PKD im Basisjahr und im folgenden Jahr). Neu wird jedoch die Möglichkeit geschaffen, dass die Verwaltungskommission nur eine reduzierte Erhöhung der Indexzulagen gewähren kann, wenn der Kanton Schaffhausen die Teuerung auf den Löhnen nicht voll ausgleicht oder der Deckungsgrad der Kasse unter 100 % liegt und rückläufig ist (§ 43 Abs. 1 Satz 2 und 3 PKD). Aufgrund dieses Wortlauts ist nicht völlig klar, ob die Verwaltungskommission auf die Gewährung einer Erhöhung der Indexzulage auch ganz verzichten kann, wie dies die Verwaltungskommission der Kantonalen Pensionskasse mit Beschluss vom 29. Oktober 2002 getan hat. Diese Frage wird im Zusammenhang mit der von den Gesuchstellern ebenfalls eingereichten Leistungsklage (Verfahren Nr. 62/2003/3) zu entscheiden sein, kann vorliegend jedoch offen gelassen werden, da – wie noch zu zeigen sein wird – auch die weitere Auslegung des neuen Wortlauts weder wohlerworbene Rechte noch das Vertrauensprinzip verletzt und auch weder willkürlich ist noch gegen die Rechtsgleichheit verstösst.

a) Das *Vertrauensprinzip* wird als fundamentales Prinzip der Rechtsordnung schon seit langer Zeit allgemein anerkannt, es ist heute auch für den staatlichen Bereich in Art. 5 Abs. 3 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) ausdrücklich festgehalten. Als verfassungsmässiges Recht des Bürgers wurde der Schutz von Treu und Glauben gegenüber den staatlichen Organen früher aus der Rechtsgleichheit abgeleitet, während er heute selbständiger Bestandteil des Grundrechtskatalogs ist (Art. 9 BV; vgl. dazu auch Häfelin/Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5. A., Zürich 2001, Rz. 818 ff., S. 233). Der Vertrauensschutz gilt grundsätzlich auch gegenüber dem *Gesetzgeber*. Er steht jedoch einer Rechtsänderung nicht grundsätzlich entgegen, vermittelt also keinen Anspruch auf Fortbestand der geltenden Rechtsordnung. Aus dem Demokratieprinzip ergibt sich vielmehr, dass Änderungen der Rechtsordnung grundsätzlich jederzeit möglich sein müssen. Der Vertrauensschutz setzt den Rechtsänderungen jedoch gewisse Schranken. Insbesondere darf der Gesetzgeber nicht in *wohlerworbene Rechte* eingreifen

und sich nicht über eigene frühere *Zusicherungen* hinwegsetzen, welche den Privaten zu nicht wieder rückgängig zu machenden Dispositionen veranlasst haben. Allenfalls ist eine angemessene Übergangslösung zu schaffen (vgl. dazu *Beatrice Weber-Dürler*, Neuere Entwicklungen des Vertrauensschutzes, ZBl 2002, S. 281 ff., insbesondere S. 307 f. mit Hinweisen).

b) Nach herrschender Lehre und Rechtsprechung kommt finanziellen Ansprüchen des Personals des öffentlichen Diensts in der Regel nicht der Charakter wohlerworbener Rechte zu. Das öffentlichrechtliche Dienstverhältnis ist durch die jeweilige Gesetzgebung bestimmt, und es macht daher, auch was seine vermögensrechtliche Seite angeht, die Entwicklungen mit, welche die Gesetzgebung erfährt. Sowohl Besoldungs- als auch Pensionsansprüche können daher nur dann als *wohlerworbene Rechte* erachtet werden, welche nicht nur durch das Vertrauensprinzip, sondern auch durch die Eigentums-garantie (Art. 26 BV) geschützt sind, 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 (vgl. BGE 117 V 234 E. 5b mit Hinweisen und insbesondere BGE 106 Ia 166 E. 1a; für Pensions- und Versicherungsansprüche insbesondere auch *Häfelin/Müller*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. A., Zürich 2002, Rz. 1594, S. 330, und *Ueli Kieser*, Besitzstand, Anwartschaften und wohlerworbene Rechte in der beruflichen Vorsorge, SZS 1999, S. 290 ff., insbesondere S. 308).

aa) Im vorliegenden Fall tun die Gesuchsteller nicht dar, dass im *öffentlichen Dienstrecht* des Kantons Schaffhausen eine Vorschrift besteht, welche die Teuerungsanpassung der Renten im Sinn der ursprünglichen Fassung von § 43 Abs. 1 PKD generell oder für bestimmte Anspruchsberechtigte als unabänderlich erklärt, und es ist eine solche Vorschrift auch aufgrund einer Prüfung der Rechtslage von Amts wegen nicht ersichtlich (vgl. als Beispiel für eine solche Bestimmung BGE 106 Ia 163 ff.). Art. 36 Abs. 2 des Gesetzes über die Dienstverhältnisse des Staatspersonals vom 26. Oktober 1970 (Personalgesetz, PG, SHR 180.100) hält vielmehr fest, Aufbau, Finanzierung und Leistung der Pensionskasse würden durch Dekret des Kantonsrats geregelt. Massgebend für die Pensionsansprüche sind somit grundsätzlich die jeweils geltenden Vorschriften des Pensionskassendekrets, welches selber ebenfalls keine Vorschriften enthält, die einzelne Regelungen als unabänderlich erklären. Art. 37 PG ermächtigt den Kantonsrat sodann ausdrücklich, die Leistungen der Pensionskasse an die pensionierten kantonalen Arbeitnehmer mit Teuerungszulagen aus der Staatskasse zu ergänzen, sofern die Pensionskasse ohne Prämienerrhöhung den vollen Teuerungsausgleich nicht gewährleisten kann. Der kantonale Gesetzgeber hat somit nicht nur davon abgesehen, die Teuerungsanpassung der Renten im Rahmen der Pensionskassenregelung als

unabänderlich zu erklären, sondern sogar ausdrücklich eine fakultative Alternativlösung für den Fall vorgesehen, dass die Renten aus den Mitteln der Pensionskasse nicht angepasst werden können, worauf der Kantonsrat in seiner Vernehmlassung zu Recht hingewiesen hat. Da es sich nur um eine Ermächtigung, nicht um eine Verpflichtung des Kantonsparlaments handelt, kann daraus entgegen der Auffassung der Gesuchsteller nicht abgeleitet werden, es handle sich um eine zusätzliche Absicherung des uneingeschränkten Grundsatzes der vollen Teuerungsanpassung der laufenden Renten. Dadurch entfällt auch die Annahme eines stillschweigenden, sich aus der Auslegung der massgebenden Vorschriften ergebenden Zugeständnisses eines wohlervorbenen Rechts, was gemäss *Kieser*, S. 299, entgegen der herrschenden Auffassung möglich wäre.

bb) Die Gesuchsteller begründen das Vorliegen wohlervorbener Rechte jedoch damit, bei langjährigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter habe die Pensionskasse über Jahrzehnte den Versicherten *nicht gutgeschriebene Mehrerträge* erzielt, welche unter anderem für die Finanzierung der Indexzulagen verwendet worden seien und überdies einen stetigen Anstieg des Deckungsgrads bis zum Jahr 2000 ermöglicht hätten. Ein solcher Verzicht auf einen erheblichen Teil der effektiv erzielten Anlagerenditen zugunsten der Pensionskasse bzw. anderer Versicherter begründe aber wohlervorbene Rechte aller seit 1970 Pensionierten bzw. der aktiven Versicherten auf eine Fortführung der Teuerungsanpassung im Pensionsfall.

Auch diese Argumentation vermag jedoch das Entstehen wohlervorbener Rechte im Rechtssinn nicht zu begründen, da die Pensionskasse in der Verwendung der Vermögenserträge im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften frei ist und aufgrund dieser Vorschriften kein Anspruch darauf besteht, dass entsprechende Erträge bzw. Mehrerträge für bestimmte zukünftige Leistungen oder Leistungsverbesserungen verwendet werden müssen. § 4 PKD schreibt vielmehr nur allgemein vor, die zur Erfüllung der Kassenleistungen erforderlichen Mittel würden durch Beiträge der Mitglieder und der Arbeitgeber sowie aus den Erträgen des Vermögens und allfälligen Zuwendungen aufgebracht (Abs. 1). Das Vermögen der Kasse sei im übrigen für die Erfüllung der ihr zugewiesenen Aufgaben bestimmt und dürfe seinem Zweck nicht entfremdet werden (Abs. 2). Hieraus aber ergibt sich, dass Mehrerträge (Erträge über der vorgeschriebenen Verzinsung) ohne weiteres für die Leistung von Indexzulagen auf den laufenden Renten oder zur Erhöhung des Deckungsgrads verwendet werden dürfen, ohne dass daraus ein Anspruch entsteht, dass diese Beträge für den einen oder andern Zweck verwendet werden oder die Art der Verwendung auch in Zukunft beibehalten werden muss bzw. entsprechende Leistungen zugunsten der Versicherten auch in Zukunft erbracht werden müssen. Es kann daher nicht argumentiert werden, wer früher mit seinen

Prämienleistungen zu einer bestimmten Verwendung der Mehrerträge beigetragen habe, habe im Pensionierungsfall ebenfalls Anspruch darauf, dass die Zinserträge in gleicher Weise verwendet bzw. weiterhin entsprechende Leistungen zugunsten der Versicherten erbracht werden (vgl. zu den einschränkenden bundesrechtlichen Finanzierungsvorschriften im übrigen auch nachfolgend E. 3c bb).

cc) Die Gesuchsteller begründen das Vorliegen wohlerworbener Rechte aber auch mit *individuellen Zusicherungen*. Der Grundsatz des vollen Teuerungsausgleichs auf den Renten bestehe seit 1965 (richtig: seit 1971; vgl. § 43 Abs. 1 des Pensionskassendekrets des Grossen Rats vom 14. Dezember 1964 [aPKD, Amtsblatt für den Kanton Schaffhausen 1964, S. 1441 ff.], Fassung vom 22. März 1971 [Amtsblatt für den Kanton Schaffhausen 1971, S. 533 ff.]) und habe damals als sehr fortschrittliche und beispielhafte Lösung gegolten. Er sei – namentlich in Zeiten eines angespannten Arbeitsmarkts – ein wichtiges Argument für die Gewinnung von Personal für den öffentlichen Dienst gewesen. Es sei denn auch bei den Anstellungsgesprächen auf die Indexierung der Renten hingewiesen und den Neueintretenden die massgebenden Rechtsgrundlagen abgegeben worden.

Allein die bereits relativ lange Geltungsdauer der uneingeschränkten Teuerungsanpassung der Renten und der Hinweis auf die Bedeutung dieser Regelung als Argument im Rahmen von Anstellungsgesprächen vermag jedoch eine durch das Vertrauensprinzip geschützte rechtsverbindliche Zusicherung nicht zu begründen, da ohne ausdrückliche entsprechende Zusicherung nicht davon ausgegangen werden kann, es werde keine Änderung der Rechtslage eintreten. Ein Vorbehalt von Rechtsänderungen wird denn auch von vorsichtigen Personalverantwortlichen regelmässig gemacht, doch muss ein solcher Vorbehalt aus den erwähnten Gründen (vgl. oben E. 3a) auch ohne ausdrückliche Erklärung gelten. Problematisch wäre somit nur, wenn Personalverantwortliche Zusicherungen abgegeben hätten, wonach Rechtsänderungen ausgeschlossen seien. Dass solche Zusicherungen abgegeben worden sind, machen aber auch die Gesuchsteller nicht geltend. Im übrigen vermöchten Zusicherungen von Personalverantwortlichen der Verwaltung und der Gerichte den Gesetzgeber ohnehin nicht zu binden, was auch für neueintretende Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ohne weiteres erkennbar sein müsste (vgl. zu den Voraussetzungen des Vertrauensschutzes bei unrichtigen behördlichen Auskünften auch *Häfelin/Müller*, Rz. 668 ff., S. 138 ff.).

Aus den gleichen Gründen kann auch daraus nichts abgeleitet werden, dass – wie von den Gesuchstellern behauptet – *kleinere, früher selbständige Kassen* (z.B. die frühere Pensionskasse der evangelisch-reformierten Landeskirche) der Kantonalen Pensionskasse im Vertrauen beigetreten seien, dass auch in Zukunft indexierte Renten bezahlt würden, und daher bereit gewesen

seien, für den Beitritt in die Kantonale Pensionskasse unter erheblichen finanziellen Anstrengungen der Versicherten und der Arbeitgeber den Deckungsgrad von ca. 93 % auf 100 % aufzustocken. Dass für solche beitretende Kassen entsprechende ausdrückliche Zusicherungen bezüglich einer Beibehaltung des vollen Teuerungsausgleichs gemacht worden seien, ist nicht dokumentiert und wird von den Gesuchstellern auch nicht behauptet. Somit standen auch entsprechende Erwartungen der beitretenden Kassen und ihrer Versicherten unter dem Vorbehalt einer Rechtsänderung. Dass für den Übertritt ein Deckungsgrad von 100 % erreicht werden musste, entspricht einem allgemeinen Grundsatz für den Übertritt einer Kasse zu einer anderen, da andernfalls die Unterdeckung zulasten der aufnehmenden Kasse ginge. Im übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die Indexzulagen auch bei einem Deckungsgrad von 100 % nicht versicherungstechnisch abgestützt sind (vgl. dazu nachfolgend E. 3c bb).

Eine individuelle Zusicherung, welche wohlerworbene Rechte bzw. Vertrauensschutz auf eine Fortführung der bisherigen Regelung begründen würde, wäre somit lediglich dann denkbar, wenn in den *massgebenden Versicherungsdokumenten*, insbesondere in der Rentenberechnung bei der Pensionierung, eine Zusicherung bezüglich der Teuerungsanpassung der Renten erfolgt wäre (vgl. auch BGE 106 Ia 166 E. 1a). Dies wird jedoch von den Gesuchstellern nicht geltend gemacht und ist aufgrund der dem Gericht vorliegenden Akten (vgl. insbesondere den Mustertext der Rentenmitteilungen) auch nicht der Fall, weshalb im Rahmen der vorliegenden abstrakten Normenkontrolle davon auszugehen ist, dass bezüglich des Teuerungsausgleichs keine rechtsverbindlichen individuellen Zusicherungen erfolgt sind. Sollte in einem konkreten Einzelfall doch eine verbindliche Zusicherung geltend gemacht werden, müssten dies und die sich hieraus ergebenden Konsequenzen im betreffenden konkreten Fall geprüft werden.

dd) Schliesslich ist noch darauf hinzuweisen, dass sich auch aus *Art. 91 des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 25. Juni 1982 (BVG, SR 831.40)* nichts anderes ergibt. Danach greift dieses Gesetz nicht in Rechte der Versicherten ein, welche diese vor seinem Inkrafttreten erworben haben. Der entsprechende Schutz wohlerworbener Rechte gilt nach herrschender Auffassung nicht nur für die Einführung des BVG, sondern auch für nachfolgende Änderungen des Gesetzes und der für die Vorsorgeeinrichtungen massgebenden Verordnungen und Reglemente. Diese Garantie der erworbenen Rechte gewährleistet namentlich, dass das für den Vorsorgenehmer bereits angesammelte und zur Deckung von Anwartschaften bestimmte Vermögen seinem ursprünglichen Zweck erhalten bleibt. Art. 91 BVG betrifft aber nur die bereits erworbenen Rechte (bisherige Rente bzw. Rentenanwartschaft), hindert aber keineswegs künftige Verände-

rungen des Vorsorgeverhältnisses und damit namentlich nicht eine Änderung der zukünftigen Teuerungsanpassung (vgl. dazu *Thomas Geiser*, Änderung von Vorsorge-Reglementen und wohlverworbene Rechte, AJP 2003, S. 619 ff., insbesondere S. 624 mit weiteren Hinweisen).

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass für die BVG-Renten im Unterschied zu den AHV-Renten, welche aufgrund von Art. 112 Abs. 2 lit. d BV mindestens der Preisentwicklung anzupassen sind, eine Teuerungsanpassung grundsätzlich nicht vorgeschrieben ist, weshalb Änderungen bezüglich des Teuerungsausgleichs insoweit aufgrund des BVG ohnehin möglich sind. Lediglich Hinterlassenen- und Invalidenrenten, deren Laufzeit drei Jahre überschritten hat, sind gemäss Art. 36 Abs. 1 BVG für Männer bis zum vollendeten 65. und für Frauen bis zum vollendeten 62. Altersjahr nach Anordnung des Bundesrats der Preisentwicklung anzupassen. Dabei ist bei entsprechende Renten, die über das vom Gesetz vorgeschriebene Minimum hinausgehen, der Teuerungsausgleich überdies insoweit nicht obligatorisch, als die Gesamtrente höher als die der Preisentwicklung angepasste BVG-Rente ist (sogenanntes Anrechnungsprinzip; vgl. BGE 127 V 264 ff.). Für die übrigen Fälle, also insbesondere für die Altersrenten, schreibt Art. 36 Abs. 2 BVG lediglich vor, die Vorsorgeeinrichtungen hätten im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten Bestimmungen über die Anpassung der laufenden Renten zu erlassen (vgl. dazu auch *Geiser*, S. 620). Diese abweichende Regelung der Teuerungsanpassung von AHV- und BVG-Renten hängt letztlich mit den unterschiedlichen Finanzierungsmethoden der beiden Sozialversicherungen zusammen (Umlageverfahren bei der AHV bzw. Kapitaldeckungsverfahren beim BVG; vgl. dazu *Thomas Locher*, Grundriss des Sozialversicherungsrechts, 2. A., Bern 1997, § 2 N. 20 ff., insbesondere N. 22, 24, S. 21 ff.; zur Vereinbarkeit dieser Regelung mit dem verfassungsmässigen Leistungsziel von Art. 113 Abs. 2 lit. a BV, wonach AHV und BVG zusammen die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise ermöglichen sollen, *Pierre-Yves Greber* in: Aubert/Eichenberger/Müller/Rhinow/Schindler [Hrsg.], Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Art. 34^{quater} N. 69 f., S. 29 ff., sowie N. 84 ff., insbesondere N. 88, S. 38 ff.).

Festzuhalten ist im übrigen, dass die neue Regelung von § 43 Abs. 1 PKD, welche eine Reduktion oder allenfalls einen Verzicht auf eine Teuerungsanpassung ermöglicht (vgl. dazu oben E. 3 a.A.), nur für die jeweilige Erhöhung der Indexzulage auf den Beginn des nächsten Jahres gilt, über welche die Verwaltungskommission der Pensionskasse gemäss § 43 Abs. 1 i.V.m. Abs. 5 PKD zu entscheiden hat. Die zuvor gewährten Indexzulagen bleiben demgegenüber gemäss ausdrücklicher Vorschrift erhalten, sofern die

Teuerung nicht rückläufig ist (§ 43 Abs. 1 Satz 4 i.V.m. § 43 Abs. 4 PKD; vgl. auch Vorlage des Regierungsrats vom 3. Juli 2001, S. 5).

c) Bildet die bisherige Regelung über die Teuerungsanpassung von Renten somit kein wohlerworbenes Recht, steht auch das *Vertrauensprinzip* einer Rechtsänderung grundsätzlich nicht im Weg (vgl. E. 3a). Allerdings stellt sich allenfalls noch die Frage, ab welchem Zeitpunkt die Betroffenen mit einer Rechtsänderung rechnen mussten. Die vorher in berechtigtem Vertrauen getroffenen nachteiligen Dispositionen können allenfalls einen Anspruch auf eine *angemessene Übergangsfrist* verschaffen, was allerdings eine Interessenabwägung voraussetzt (vgl. *Weber-Dürler*, S. 307 f. mit Hinweisen). Überdies muss eine Änderung vermögensrechtlicher Ansprüche des Personals des öffentlichen Diensts wie jede Rechtsänderung mit den heute ausdrücklich in Art. 8 und 9 BV verankerten Grundsätzen der *Rechtsgleichheit* und des *Willkürverbots* vereinbar sein (vgl. BGE 117 V 235 E. 5c, 106 Ia 169 E. 1c und zum Ganzen auch *Geiser*, S. 625 f., sowie *Kieser*, S. 308 und 311, je mit weiteren Hinweisen).

aa) Die Gesuchsteller machen unter anderem auch geltend, die Relativierung bzw. Abschaffung des Grundsatzes des vollen Teuerungsausgleichs auf den Renten wäre jedenfalls nur mit einer grosszügigen *Übergangsregelung* zulässig. Im vorliegenden Fall kann allenfalls damit argumentiert werden, die Rentenbezüger seien aufgrund des Vertrauens in die bestehende Rechtslage (Gewährung des vollen Teuerungsausgleichs auf den laufenden Renten) finanzielle Verpflichtungen eingegangen. Da die Teuerung jedoch zur Zeit sehr gering ist (aufgrund von § 43 PKD stand für das Jahr 2003 eine Teuerungszulage von 1,2 % zur Diskussion) und eine Anpassung an die veränderten Verhältnisse daher rasch möglich ist, erscheint keine lange Übergangsregelung nötig. Nun ist allerdings die am 18. Februar 2002 beschlossene Änderung von § 43 Abs. 1 PKD bereits auf den 1. April 2002 in Kraft gesetzt worden (vgl. Amtsblatt für den Kantons Schaffhausen Nr. 8 vom 22. Februar 2002, S. 276 ff., 281). Da die Indexzulagen jeweils erst auf Beginn des nächsten Jahres angepasst werden (§ 43 Abs. 5 PKD), konnte sich die Dekretsänderung in diesem Punkt aber faktisch frühestens im Jahr 2003 auswirken (vgl. auch den bereits erwähnten Beschluss der Verwaltungskommission der Kantonalen Pensionskasse vom 29. Oktober 2002). Die entsprechende Anpassungsfrist für die betroffenen Rentenbezüger erscheint unter den gegebenen Umständen als angemessen, zumal andererseits auch ernsthafte sachliche Gründe für die Rechtsänderung bestanden (vgl. nachfolgend E. 3c bb).

bb) Aus dem *Willkürverbot* (Art. 9 BV) ergibt sich, dass sich die Änderung der Teuerungsanpassung der Renten auf sachliche Gründe zurückführen lassen muss. In der Vorlage des Regierungsrats vom 3. Juli 2001 zur Teilrevision des Pensionskassendekrets wird diese Revision generell damit begründet,

dass es notwendig sei, den Auswirkungen der demographischen Entwicklung der letzten zehn Jahre (höhere Lebenserwartung) Rechnung zu tragen und die nötigen Anpassungen bei der Finanzierung der Altersrenten vorzunehmen. Was die Revision von § 43 Abs. 1 PKD insbesondere anbetrifft, wird hinsichtlich der *finanzpolitisch begründeten Reduktionsmöglichkeit* (Deckungsgrad der Kasse unter 100 % und rückläufig) darauf hingewiesen, dass aufgrund einer Empfehlung des gemäss § 3 Abs. 5 PKD eingeholten Gutachtens des externen Versicherungsexperten der Kantonalen Pensionskasse, Dr. D., das im Pensionskassendekret enthaltene Versprechen der uneingeschränkten Indexierung der Renten relativiert und in Abhängigkeit zur Finanzierung gebracht werden müsse (vgl. Vorlage S. 1 f., 5; vgl. auch Versicherungstechnisches Gutachten von Dr. D. vom 14. Dezember 1999, S. 48 f.). Aufgrund dieser Empfehlung des zuständigen externen Versicherungsexperten der Kantonalen Pensionskasse und der Tatsache eines unter 100 % liegenden Deckungsgrads für die übernommenen Verpflichtungen (vgl. dazu auch die Tabelle der Kantonalen Pensionskasse sowie Geschäftsbericht der Kantonalen Pensionskasse Schaffhausen 2001, S. 22, sowie 2002, S. 23) bestehen jedenfalls genügende ernsthafte sachliche Gründe, um eine Einschränkung des vollen Teuerungsausgleichs auf den laufenden Renten vorzunehmen, dessen Finanzierung unbestrittenerweise versicherungstechnisch nicht abgesichert ist (vgl. Gutachten S. 48 f. ...). Auf die zum Teil abweichenden Auffassungen der Parteien über die Beurteilung der finanziellen Situation der Kantonalen Pensionskasse, deren Ursachen und die unmittelbare Notwendigkeit der vorgesehenen Einschränkung bezüglich der Teuerungsanpassung der laufenden Renten braucht angesichts des Beurteilungs- und Ermessensspielraums, welcher den zuständigen Organen der Pensionskasse und insbesondere dem Kanton als Träger dieser Kasse zusteht, nicht näher eingetreten zu werden (vgl. dazu auch *Geiser*, S. 625).

Obwohl es sich um einen verhältnismässig bescheidenen Beitrag zur Zukunftssicherung der Kantonalen Pensionskasse handelt (die für das Jahr 2003 zur Diskussion stehende Erhöhung der Indexzulagen um 1,2 % würde sich gemäss Auskunft der Pensionskasse vom 15. Juli 2003 für die ganze Kasse auf rund Fr. 636'700.– belaufen [bei einer Unterdeckung von insgesamt 129,9 Mio. Franken per 31. Dezember 2001 bzw. 170,2 Mio. Franken per 31. Dezember 2002]), ist immerhin festzuhalten, dass gemäss Art. 65 BVG die Vorsorgeeinrichtungen jederzeit dafür Sicherheit bieten müssen, dass sie die übernommenen Verpflichtungen erfüllen können, und gemäss Art. 36 Abs. 2 BVG die Teuerungsanpassung der laufenden Renten nur im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten der Kasse erfolgen darf. Das vom Kantonsrat in Übereinstimmung mit den Organen der Pensionskasse verfolgte Ziel, welche auch in einer Revision von § 5 PKD zum Ausdruck kommt (Heraufsetzung des anzustrebenden Deckungsgrads von 80 % auf 100 %), kann sich

daher durchaus auf das geltende Bundesrecht stützen. Zu Recht hielt im übrigen die Spezialkommission des Grossen Rats in ihrem Bericht zur Dekretsrevision vom 7. Januar 2002 fest, dass die Anstrengungen zur raschen Erreichung der vollen Deckung auch im Interesse der Versicherten wichtig ist, um längerfristig wieder eine Anpassung der Renten an die Teuerung zu ermöglichen (vgl. Bericht S. 1).

Der *zweite* im neuen § 43 Abs. 1 PKD vorgesehene *Reduktionsgrund* für den Teuerungsausgleich auf den laufenden Renten (kein voller Teuerungsausgleich auf den Löhnen des Kantons Schaffhausen) lässt sich demgegenüber – wie die Gesuchsteller in ihrer Replikschrift zu Recht geltend machen – nicht finanzpolitisch begründen. In der Vorlage des Regierungsrats wird dazu jedoch ausgeführt, es wäre eine "störende Ungleichbehandlung", wenn bei einem Verzicht auf den vollen Teuerungsausgleich bei den Löhnen, wie er nach Art. 22 Abs. 3 PG (Fassung vom 19. September 1983) bei schlechter Wirtschafts- und Finanzlage möglich ist, die Teuerung auf den Renten trotzdem voll ausgeglichen würde (vgl. Vorlage vom 3. Juli 2001, S. 5). Dieser Reduktionsgrund blieb in der parlamentarischen Beratung grundsätzlich unbestritten (vgl. Grossratsprotokoll 2002, S. 112 ff., insbesondere Voten der Kantonsräte Hans-Jürg Fehr, Richard Mink, Jürg Tanner und Christian Heydecker). In der Tat erschiene es als stossend, wenn den aktiven Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern des Kantons die Teuerung auf den Löhnen nicht oder nur teilweise ausgeglichen würde, während die Rentenbezüger Anspruch auf den vollen Teuerungsausgleich hätten. Da Art. 36 Abs. 2 BVG den Vorsorgeeinrichtungen bei der Ausgestaltung des Teuerungsausgleichs auf den Altersrenten einen grossen Gestaltungsspielraum belässt, kann auch nicht gesagt werden, der erwähnte, nicht finanzpolitisch begründete Reduktionsgrund sei bundesrechtswidrig. Auch diese zweite Reduktionsmöglichkeit lässt sich somit auf einen genügenden sachlichen Grund stützen, was die Gesuchsteller denn auch nicht oder jedenfalls nicht ausdrücklich bestreiten.

cc) Hinsichtlich des ersten, finanzpolitisch motivierten Reduktionsgrunds der neuen Fassung von § 43 Abs. 1 PKD berufen sich die Gesuchsteller zumindest sinngemäss auch auf das *Gleichbehandlungsgebot*. Dieses heute in Art. 8 BV verankerte Prinzip verlangt, dass die Änderung finanzieller Ansprüche nicht ohne besondere Rechtfertigung einseitig zu Lasten einzelner Berechtigter oder bestimmter Gruppen erfolgen darf. Die vorgesehene Massnahme (Einschränkung des Grundsatzes der vollen Teuerungsanpassung der laufenden Renten) betrifft alle Rentenbezüger in gleicher Weise. Die Gesuchsteller machen denn auch insoweit nicht oder jedenfalls nicht ausdrücklich eine Verletzung des Gleichbehandlungsgebots geltend. Sie führen lediglich aus, die Rentenbezüger seien durch diese Massnahme gegenüber den aktiven Versicherten überdurchschnittlich betroffen, da sie besonders unter der

Teuerung leiden würden, während die aktiven Versicherten auf ihren Löhnen eine Teuerungszulage erhalten würden oder zu einem Arbeitgeber wechseln könnten, welcher eine solche gewähre.

In E. 3c bb ist festgehalten worden, es erschiene stossend, wenn die Rentenbezüger den vollen Teuerungsausgleich erhalten würden, während den aktiven Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern des Kantons die Teuerung auf den Löhnen nicht oder nur teilweise ausgeglichen würde; damit wurde der entsprechende Reduktionsgrund für den Teuerungsausgleich auf den laufenden Renten nach der neuen Fassung von § 43 Abs. 1 PKD geschützt. Dies schliesst jedoch umgekehrt nicht aus, die Rentenbezüger beim Teuerungsausgleich schlechter zu behandeln als die aktiven Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des Kantons. Grundsätzlich erscheint es nämlich zulässig, zwischen dem Teuerungsausgleich auf der Besoldung für aktive Versicherte und demjenigen für Rentenbezüger auf den laufenden Renten zu unterscheiden. Der Teuerungsausgleich für aktive Versicherte wird vom Arbeitgeber als Lohnzulage bezahlt, während ein Teuerungsausgleich für die Rentenbezüger grundsätzlich von der Pensionskasse aus den Mitteln der Versicherung übernommen werden muss, weil die Rentenbezüger keine Lohnansprüche gegenüber dem Arbeitgeber mehr haben. Dies aber ist im Prinzip ein genügender sachlicher Grund für eine unterschiedliche Regelung der Teuerungszulage für aktive Versicherte und Rentenbezüger, welche gegebenenfalls auch zu einer Schlechterbehandlung der Rentenbezüger im Vergleich zu den aktiven Versicherten führen kann.

Der Gesetzgeber hat sich im übrigen immerhin bemüht, eine Schlechterstellung der Rentenbezüger bei der finanzpolitisch motivierten Einschränkung der Teuerungsanpassung auf den laufenden Renten nach Möglichkeit doch zu vermeiden. Wenn die Pensionskasse die Teuerung aus den erwähnten Gründen nicht vollständig mit erhöhten Indexzulagen ausgleichen kann, hat sie nämlich die Arbeitgeber zu informieren, damit diese wenn möglich den fehlenden Teil der Zulage übernehmen können (§ 43 Abs. 6 PKD). Für die Arbeitnehmer des Kantons Schaffhausen besteht sodann in diesem Fall die in Art. 37 PG enthaltene, bereits erwähnte Ermächtigung des Kantonsrats, die Leistungen der Pensionskasse an die pensionierten kantonalen Arbeitnehmer mit Teuerungszulagen zu ergänzen. Allerdings besteht keine Pflicht dazu, was – wie im Jahr 2003 geschehen – dazu führen kann, dass wohl die aktiven Versicherten des Kantons eine Teuerungszulage auf ihren Löhnen erhalten, dessen Pensionierte jedoch für die eingetretene Teuerung weder die in § 43 Abs. 1 PKD vorgesehene zusätzliche Indexzulage der Pensionskasse noch eine vom Kanton zu tragende Teuerungszulage nach Art. 37 PG erhalten (vgl. dazu auch die Beratungen und den Beschluss des Grossen Rats vom 2. Dezember 2002, Grossratsprotokoll 2002, S. 968 ff.). Dies mag politisch frag-

würdig sein, zumal die Behörden des Kantons und der Gemeinden über die Frage eines aus allgemeinen Mitteln des Finanzhaushalts zu tragenden Teuerungsausgleichs auf den laufenden Renten ganz unterschiedliche Entscheide getroffen haben (keine Zulage für die Rentenbezüger des Kantons, wohl aber für die städtischen Rentner; halbe Teuerungszulage für die Rentner der Gemeinde Neuhausen am Rheinfluss; vgl. auch Antwort des Regierungsrats auf die Kleine Anfrage 2/2003 betreffend Teuerungsausgleich an die Rentner der Kantonalen Pensionskasse). Dies hängt aber mit der unterschiedlichen Zuständigkeit zusammen und vermag eine Verletzung des Gleichbehandlungsgebots jedenfalls nicht zu begründen.

Auch in diesem Zusammenhang ist im übrigen nochmals darauf hinzuweisen, dass die Finanzierung der Indexzulage auf den Renten – wie erwähnt – im Unterschied zu den andern Leistungen der Pensionskasse nicht versicherungstechnisch abgesichert ist, was eine Einschränkung dieser Leistungen, welche naturgemäss nur die Rentenbezüger direkt trifft, rechtfertigt. Solange die Regelung von § 43 Abs. 1 PKD gilt, werden im übrigen auch heutige aktive Versicherte im Vorsorgefall in gleicher Weise von der neuen Regelung über die Teuerungsanpassung der laufenden Renten betroffen sein wie die heutigen Rentenbezüger.

d) Das Normenkontrollgesuch erweist sich daher *insgesamt* als *unbegründet*. Wie sich aus dem Dargelegten ergibt, gilt dies auch für den Fall, dass der neue Wortlaut eine gänzliche Verweigerung der Erhöhung der Indexzulagen gemäss der Vorgehensweise nach § 43 Abs. 5 PKD ermöglichen sollte (vgl. zu dieser umstrittenen Frage oben E. 3 a.A.). Das Normenkontrollgesuch ist deshalb im vollen Umfang abzuweisen.