

**Zur Gültigkeit der Volksinitiative
«Schluss mit goldenem Fallschirm für
Regierungsmitglieder –
Nein zum lebenslangen Ruhegehalt»**

Rechtsgutachten

zuhanden der Regierung des Kantons Graubünden

erstattet von

Prof. Dr. iur. Thomas Gächter

Lehrstuhl für Staats-, Verwaltungs- und Sozialversicherungsrecht,
Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität Zürich

und

MLaw Christian Kaufmann

Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl
von Prof. Dr. iur. Thomas Gächter

Zürich, 15. Juli 2024

Inhaltsverzeichnis

Literatur	II
Materialien	III
Abkürzungen.....	IV
Teil 1: Ausgangslage.....	1
A. Aktuelle Lage.....	1
B. Gutachtensfrage.....	3
C. Aufbau	3
Teil 2: Rechtliche Grundlagen.....	4
A. Ungültigkeit von Volksinitiativen	4
I. Allgemeine Grundsätze	4
II. Konkrete Ungültigkeitsgründe (Art. 14 Abs. 1 KV GR).....	5
1. Einheit von Form und Materie.....	6
2. Widerspruch zu übergeordnetem Recht.....	6
3. Undurchführbarkeit	7
4. Rückwirkung	7
a. Im Allgemeinen	8
b. Im Besonderen	10
III. Teilweise Ungültigkeit (Art. 14 Abs. 2 KV GR).....	14
B. Ruhegehalt und verbundene Leistungen.....	14
I. Allgemeine Zwecke	14
II. Interkantonaler Vergleich	15
III. Konkreter Charakter Leistungen nach GGVR.....	16
1. Leistungen der Kantonalen Pensionskasse (KPG)	16
2. Amtszeitbeschränkung.....	16
3. Konkrete Zwecke.....	17
C. Rechtspositionen im intertemporalen öffentlichen Recht	18
I. Besitzstand.....	18
II. Anwartschaft.....	19
III. Wohlerworbene Rechte	22
1. Im Allgemeinen	22
2. Im Besonderen.....	23
Teil 3: Zusammenfassende Beantwortung der Gutachtensfrage.....	27

Literatur

BÄNZIGER OTMAR/MENGIARDI RETO/TOLLER MARCO & Partner (Hrsg.), Kommentar zur Verfassung des Kantons Graubünden, Chur/Glarus/Zürich 2006 (zit. Komm. KV GR-AUTOR/IN, Art. ... N ...).

CAMPRUBI MADELEINE, Ungeschriebene Grenzen der Rückwirkung von Rechtssätzen in der Schweiz, unter besonderer Berücksichtigung der Rückwirkungsformel des Bundesgerichts, Habil. Zürich 2019, Bern 2020

CAVIEZEL IVO, Die Volksinitiative im allgemeinen und unter besonderer Berücksichtigung des Kantons Graubünden, Diss. Fribourg 1990

FUHRER CORINA, Die Umsetzung kantonaler Volksinitiativen, Diss. Zürich, Zürich/St. Gallen 2019

GRIFFEL ALAIN, Allgemeines Verwaltungsrecht im Spiegel der Rechtsprechung, 2. A., Zürich/Genf 2022

HÄFELIN ULRICH/MÜLLER GEORG/UHLMANN FELIX, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. A., Zürich 2020

HANGARTNER YVO/KLEY ANDREAS/BRAUN BINDER NADJA/GLASER ANDREAS, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. A., Zürich 2023

HETTICH PETER/BOSSHARD DELIA, «Schluss mit goldenen Fallschirmen für Magistraten» – Zu den Grenzen gesetzgeberischer Freiheit bei Lohnkürzungen, AJP 2009, S. 1527 ff.

JÖHL RALPH, Übergangsrechtliche Probleme im Leistungsrecht der Sozialversicherung, Diss. St. Gallen 1996

KIENER REGINA/KÄLIN WALTER/WYTTENBACH JUDITH, Grundrechte, 3. A., Bern 2018

KIESER UELI, Besitzstand, Anwartschaft und wohlverworbene Rechte in der beruflichen Vorsorge, SZS (43) 1999, S. 290 ff.

KÖLZ ALFRED, Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, ZBl 1982, S. 1 ff.

KRADOLFER MATTHIAS, Intertemporales öffentliches Recht, Habil. Zürich 2020

MEIER MICHAEL E., Das Anrechnungsprinzip in der beruflichen Vorsorge, Diss. Zürich 2019

MICHEL MATTHIAS, Amtsdauersystem, in: HELBLING PETER/POLEDNA TOMAS (Hrsg.), Personalrecht des öffentlichen Dienstes, S. 155 ff.

WEBER-DÜRLER BEATRICE, Vertrauensschutz im öffentlichen Recht, Habil. Zürich, Basel und Frankfurt am Main 1983

ZIMMERMANN KONRAD, Die Besitzstandsgarantie im öffentlichen Recht, Diss. Zürich 2023

Materialien

Grossratsprotokoll Kanton Graubünden, Oktobersession 2018, Session vom 22. Oktober 2019 bis 25. Oktober 2019 (zit. GRP Oktobersession 2018/2019)

Grossratsprotokoll Kanton Graubünden, Februarsession 2019, Session vom 11. Februar 2019 bis 13. Februar 2019 (zit. GRP Februarsession 2019/2020)

Grossratsprotokoll Kanton Graubünden, Junisession 2022, Session vom 11. Februar 2019 bis 13. Februar 2019 (zit. GRP Junisession 2022/2023)

Grossratsprotokoll Kanton Graubünden, Oktobersession 2022, Session vom 17. Oktober 2022 bis 19. Oktober 2022 (zit. GRP Oktobersession 2022/2023)

Grossratsprotokoll Kanton Graubünden, Februarsession 2023, Session vom 13. Februar 2023 bis 15. Februar 2023 (zit. GRP Februarsession 2022/2023)

Botschaft vom 04. Juli 2006 der Regierung an den Grossen Rat betreffend 10. Erlass eines Gesetzes über die Gehälter und die berufliche Vorsorge der Mitglieder der kantonalen Gerichte (GGVG), und Erlass eines Gesetzes über die Gehälter und die berufliche Vorsorge der Mitglieder der Regierung (GGVR), Heft Nr. 9/2006 – 2007 (zit. Botschaft GGVR, S. ...)

Bericht des Bundesrates vom 10. Dezember 2021 in Erfüllung des Postulates 20.4099, Hegglin Peter, 23.09.2020 über die zeitgemässe Besoldungs- und Ruhestandsregelungen für Magistratspersonen (zit. Bericht Bundesrat, S. ...)

Abkürzungen

A.	Auflage
a.a.O.	am aufgeführten Ort
Abs.	Absatz
AJP	Aktuelle Juristische Praxis (Periodikum)
Art.	Artikel
BGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts
BGer	Bundesgericht
bGS	bereinigte (systematische) Gesetzessammlung des Kantons Appenzell Ausserrhoden
BR	Bündner Rechtsbuch (Systematische Rechtsammlung des Kantons Graubünden)
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
bzw.	beziehungsweise
CHF	Schweizer Franken
d.h.	das heisst
Diss.	Dissertation
E.	Erwägung
E-Art.	Entwurf Art. (Initiativtext der kantonalen Volksinitiative «Schluss mit goldenem Fallschirm für Regierungsmitglieder – Nein zum lebenslangen Ruhegehalt»; eKAB-Nr.: 00.100.746)
eKAB-Nr.	Kantonales Amtsblatt Graubünden, Nummer
f.	folgende
FDP	FDP.Die Liberalen
ff.	folgende
Fn.	Fussnote
GGVR	Gesetz über die Gehälter und die berufliche Vorsorge der Mitglieder der Regierung vom 19. Oktober 2006 (Kanton Graubünden; BR 170.380)
GLP	Grünliberale Partei

GPR	Gesetz über die politischen Rechte im Kanton Graubünden vom 17. Juni 2005 (BR 150.100)
GR	Kanton Graubünden
GRP	Grossratsprotokoll (Kanton Graubünden)
GSRG	Gesetz über die Gehälter und die berufliche Vorsorge der Staatsräte, der Oberamt männer und der Kantonsrichter vom 15.06.2004 (Kanton Freiburg; SGF 122.1.3)
Habil.	Habilitation
Hrsg.	Herausgeber/in
i.S.v.	im Sinne von
i.V.m.	in Verbindung mit
insb.	insbesondere
Komm.	Kommentar
KPG	Kantonale Pensionskasse (Graubünden)
KV AR	Verfassung des Kantons Appenzell Auser rhoden vom 30. April 1995 (bGS 111.1)
KV FR	Verfassung des Kantons Freiburg vom 16.05.2004 (SGF 10.1)
KV GR	Verfassung des Kantons Graubünden vom 18. Mai 2003/14. September 2003 (BR 110.100)
KV JU	Verfassung der Republik und des Kantons Jura vom 20. März 1977 (RSJ 101)
m.w.Verw.	mit weiteren Verweisen
N	Note/n, Randnote/n
Nr.	Nummer
PKG	Gesetz über die Pensionskasse Graubünden vom 23. April 2013 (Kanton Graubünden; BR 170.450)
Pra	Die Praxis (Periodikum)
RSJ	Recueil systématique du droit jurassien
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 15. Juni 2006 (Kanton Graubünden; BR 170.300)
S.	Seite

SGF	Systematische Gesetzessammlung des Kantons Freiburg
SR	Systematische Sammlung des Bundes-rechts
SVP	Schweizerische Volkspartei
SZS	Schweizerische Zeitschrift für Sozialversicherung und berufliche Vorsorge (Periodikum)
u.a.	unter anderem
u.U.	unter Umständen
vgl.	vergleiche
z.B.	zum Beispiel
ZBl	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (Periodikum)
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert als

Teil 1: Ausgangslage

A. Aktuelle Lage

- 1 Das Ruhegehalt der Regierungsmitglieder und damit zusammenhängende Problemkreise wurden im Grossen Rat des Kantons Graubünden in den letzten Jahren wiederholt thematisiert. Im Folgenden werden ausgewählte Vorstösse beleuchtet, um die vorliegende Problemstellung in einem breiteren Kontext zu verorten. Vorstösse

- 2 So forderte etwa der Auftrag Horrer vom 24. Oktober 2018 für ausscheidende Regierungsräte die Einführung einer Karenzfrist für die Annahme von Verwaltungsratsmandaten in kantonsnahen Unternehmen.¹ Das erklärte Ziel des Auftrags war es, Interessenkonflikte bei Regierungsräten zu vermeiden.² Das Ruhegehalt wurde dabei als stützendes Argument für eine Karenzfrist vorgebracht, da ein solches die finanzielle Lücke ohnehin überbrückt.³ Für die Ablehnung des Auftrags ausschlaggebend erschien allerdings die mit der Karenzfrist einhergehende Grundrechtseinschränkung (Wirtschaftsfreiheit) und das auch nach dem Ausscheiden weitergeltende Amtsgeheimnis, das Interessenkonflikte verhindert.⁴ Am 16. Juni 2022 griff die SVP die Einführung einer Karenzfrist wieder auf, allerdings einen anderen Umfang (kantonsnahe «Mandate in Unternehmen, Betrieben und Institutionen») und reichte einen entsprechenden Fraktionsauftrag (Erstunterzeichner Gort) ein.⁵ Der Antrag Gort zur Überweisung des Auftrags in der ursprünglichen Fassung wurde zugunsten eines Antrags der Regierung bezüglich eines geänderten Auftrags (Öffentliche Bekanntgabe von Rekrutierungs- und Wahlverfahren für Mandatspersonen und Verbot von Ernennungen ehemaliger Regierungsräte während der Amtszeit) abgelehnt.⁶ Karenzfrist

- 3 In der gleichen Oktobersession 2022 wurden – auch vor dem Hintergrund der nicht angenommenen Karenzfristlösung⁷ – weitere drei Fraktionsaufträge eingereicht. Die Aufträge hatten die Streichung bzw. Modifikationen des Ruhegehalts zum Gegenstand. Der Fraktionsauftrag der SVP (Erstunterzeichner Stocker)⁸ beinhaltete die Abschaffung der Ruhegehaltslösung, der Fraktionsauftrag der FDP (Erstunterzeichnerin Kocher)⁹ forderte die Einstellung der Ruhegehälter spätestens bei Eintritt ins Pensionsalter und derjenige der GLP (Erstunterzeichnerin Danuser [Chur])¹⁰ sah eine zeitliche Ruhegehalt

¹ Abgelehnt am 12. Februar 2019. Vgl. GRP Februarsession 2019/2020, S. 730 ff.; GRP Oktobersession 2018/2019, S. 230.

² GRP Oktobersession 2018/2019, S. 230; Votum Horrer Lukas, GRP Februarsession 2019/2020, S. 731.

³ Votum Horrer Lukas, GRP Februarsession 2019/2020, S. 731.

⁴ Vgl. Antwort der Regierung, GRP Februarsession 2019/2020, S. 730.

⁵ GRP Junisession 2022/2023, S. 1037.

⁶ GRP Oktobersession 2022/2023, S. 226.

⁷ GRP Oktobersession 2022/2023, S. 238.

⁸ GRP Oktobersession 2022/2023, S. 238.

⁹ GRP Oktobersession 2022/2023, S. 239.

¹⁰ GRP Oktobersession 2022/2023, S. 241.

Begrenzung der Ruhegehälter auf höchstens drei Jahre vor. Während der Februarsession 2023 wurden die verschiedenen Vorstösse besprochen. Dabei stellte die Regierung bei allen drei Fraktionsaufträgen den Antrag, den jeweiligen Auftrag wie folgt zu ändern: «Die Regierung wird beauftragt, dem Grossen Rat eine Änderung des Gesetzes über die Gehälter und die berufliche Vorsorge der Mitglieder der Regierung zu unterbreiten, wobei die Varianten gemäss den in der Oktobersession 2022 eingereichten Fraktionsaufträgen der FDP, der GLP und der SVP und allenfalls weitere Varianten zu prüfen sind.»¹¹ Der Antrag der FDP auf Überweisung ihres ursprünglichen Auftrags wurde – unter Ablehnung aller anderen Anträge – angenommen und die Regierung entsprechend beauftragt¹², «dem Grossen Rat eine Änderung des Gesetzes über die Ruhegehälter der Mitglieder der Regierung zu unterbreiten, die inskünftig ein Ruhegehalt höchstens bis zum Eintritt ins Pensionsalter vorsieht.»¹³ Die Umsetzung des Auftrags in Form der Teilrevision des Gesetzes über die Gehälter und die berufliche Vorsorge der Mitglieder der Regierung (GGVR) ist zurzeit im Gang.

- 4 Im Nachgang zur Februarsession 2023 wurde am 17. März 2023 die Volksinitiative «Schluss mit goldenem Fallschirm für Regierungsmitglieder – Nein zum lebenslangen Ruhegehalt» lanciert und im Kantonsamtsblatt veröffentlicht. Die Initiative sieht ein Verbot von Ruhegehältern, Abfindungen oder sonstigen Abgangsentschädigungen vor.¹⁴ Dabei soll die neue Regelung für die ab Inkrafttreten der Volksinitiative im Amt stehenden Regierungsmitglieder gelten.¹⁵ Die Volksinitiative wurde am 15. März 2024 eingereicht und das Zustandekommen derselben durch die Regierung mit Beschluss vom 9. April 2024 festgestellt.¹⁶
- 5 Die unterzeichnenden Stimmbürgerinnen und Stimmbürger stellen das Initiativbegehren, das Gesetz über die Gehälter und die berufliche Vorsorge der Mitglieder der Regierung (GGVR) wie folgt zu ändern:

Volksinitiative

Initiativtext

«Art. 8: Die Ausrichtung eines Ruhegehaltes, von Abfindungen und sonstigen Abgangsentschädigungen an zurückgetretene, nicht wieder gewählte oder nicht mehr zur Wahl antretende Mitglieder der Regierung ist nicht zulässig.

Art. 9 bis 11: Aufheben

Art. 12a: Für im Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Rechts im Amt

¹¹ GRP Februarsession 2022/2023, S. 584 – 585.

¹² GRP Februarsession 2022/2023, S. 584 – 585; 717 ff.

¹³ GRP Februarsession 2022/2023, S. 585.

¹⁴ Kantonsamtsblatt Graubünden, eKAB-Nr.: 00.078.784, abrufbar unter: <<https://www.kantonsamtsblatt.gr.ch/ekab/00.078.784/publikation/>> (zuletzt besucht am 12. Juli 2024), E-Art. 8 GGVR.

¹⁵ Kantonsamtsblatt Graubünden, eKAB-Nr.: 00.078.784, abrufbar unter: <<https://www.kantonsamtsblatt.gr.ch/ekab/00.078.784/publikation/>> (zuletzt besucht am 12. Juli 2024), E-Art. 12a GGVR.

¹⁶ Kantonsamtsblatt Graubünden, eKAB-Nr.: 00.100.746, abrufbar unter: <<https://www.kantonsamtsblatt.gr.ch/ekab/00.100.746/publikation/>> (zuletzt besucht am 12. Juli 2024).

stehende Regierungsmitglieder gilt das neue Recht. Sie haben keinen Anspruch auf Ruhegehalt, Abfindungen und sonstige Entschädigungen.»¹⁷

B. Gutachtensfrage

- 6 Der Regierungsrat muss nun dem Grossen Rat die Initiative samt Botschaft innert Jahresfrist seit Einreichung unterbreiten (Art. 68 Abs. 1 GPR). Dabei wird sich die Regierung im Hinblick auf Art. 14 Abs. 3 KV GR auch zur Frage der Gültigkeit der Initiative äussern müssen, da der Grosse Rat über eine allfällige Ungültigkeit entscheidet. Botschaft
- 7 Die Gültigkeit der Initiative lässt sich insofern in Zweifel ziehen, als insbesondere die Übergangsbestimmung (E-Art. 12a GGVR) zur Folge haben könnte, dass amtierende Regierungsmitglieder Rechtspositionen, die nach Massgabe der heutigen Regelung bestehen, verlieren. Insofern läge allenfalls ein Ungültigkeitsgrund im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Ziff. 4 KV GR vor, und zwar in dem Sinn, dass eine Rückwirkung unvereinbar mit rechtsstaatlichen Grundsätzen sein könnte. Zweifel
- 8 Die Regierung des Kantons Graubünden möchte die Gültigkeit der Volksinitiative klären. Aus diesem Grund hat sie sich an die Gutachter gewandt und mit Beschluss vom 29. April 2024 (Protokoll Nr. 374/2024) den entsprechenden Gutachtensauftrag erteilt. Klärung der Rechtslage
- 9 Dabei soll folgende Rechtsfrage gutachterlich beurteilt werden: Rechtsfrage
- Ist die kantonale Volksinitiative «Schluss mit goldenem Fallschirm für Regierungsmitglieder – Nein zum lebenslangen Ruhegehalt» gemäss Artikel 14 Absatz 1 und 2 Verfassung des Kantons Graubünden (KV; BR 110.100) gültig, ganz ungültig oder teilweise ungültig?*

C. Aufbau

- 10 Im zweiten Teil des Gutachtens werden die rechtlichen Grundlagen dargelegt. Dabei gehen wir zunächst auf die Ungültigkeit(sgründe) von Volksinitiativen im Allgemeinen und die entsprechenden Grundlagen im Kanton Graubünden ein (Kap. A.). Im Anschluss werden die Ruhegehälter und die damit verbundenen Leistungen besprochen und im kantonalrechtlichen Kontext verortet (Kap. B.). Danach folgt die rechtliche Qualifikation derselben im Hinblick auf Rechtspositionen im intertemporalen öffentlichen Recht (Kap. C.). Schliesslich beantworten wir im dritten Teil zusammenfassend die Gutachtensfrage. Gliederung

¹⁷ Kantonsamtsblatt Graubünden, eKAB-Nr.: 00.078.784, abrufbar unter: <<https://www.kantonsamtsblatt.gr.ch/ekab/00.078.784/publikation/>> (zuletzt besucht am 12. Juli 2024).

Teil 2: Rechtliche Grundlagen

A. Ungültigkeit von Volksinitiativen

I. Allgemeine Grundsätze

- 11 Um die Gültigkeit des Initiativtextes beurteilen zu können, muss zunächst die Frage nach dessen Auslegung beantwortet werden, da die Art und Weise der Auslegung zu unterschiedlichen Ergebnissen hinsichtlich der Gültigkeit führen kann. Auslegung
- 12 Es gilt dabei der Grundsatz, dass Initiativbegehren grundsätzlich nach den üblichen Auslegungsregeln gleich wie Normen zu interpretierten sind, die vom Parlament geschaffen worden sind.¹⁸ Insbesondere können die Initiantinnen und Initianten keine verbindliche Auslegung festlegen, wie der Initiativtext genau verstanden werden muss.¹⁹ Massgebend ist, wie dieser von den Stimmberechtigten und dem späteren Adressatenkreis des vorgeschlagenen Erlasses vernünftigerweise zu verstehen ist.²⁰ Daher ist grundsätzlich vom Wortlaut des Initiativbegehrens auszugehen und nicht auf den subjektiven Willen der Initiantinnen und Initianten abzustellen.²¹ Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung kann jedoch auch die Initiativbegründung des Initiativkomitees (z.B. auf dem Unterschriftenbogen) berücksichtigt werden und den äussersten Rahmen der Auslegung bilden.²² Dadurch kann der «Stossrichtung des Vorhabens» bei der Beurteilung der Gültigkeit Rechnung getragen und verhindert werden, dass das durch Auslegung ermittelte Verständnis den Grundanliegen der Initiative zuwiderläuft.²³ Damit wird auch sichergestellt, dass der im Initiativbegehren zum Ausdruck kommende Wille der Unterzeichnenden nicht in unzulässiger Weise – namentlich durch eine tiefgreifende Veränderung durch Umdeutung – verfälscht wird.²⁴ Gleichwohl wird letztlich über den normativ verbindlichen Text und nicht über die Initiativbegründung (die nicht unbedingt für alle ersichtlich war) abgestimmt, weshalb letzterer nicht zu viel Gewicht beigemessen werden darf.²⁵ Weiter muss der Zeitpunkt der Auslegung berücksichtigt werden, so etwa zwischen der Auslegung im Rahmen der materiellen Gültigkeitsprüfung und der Auslegung einer in der Volksabstimmung angenommenen Initiative im Rahmen des parlamentarischen Umsetzungsverfahrens.²⁶ Ursache für die letztere Unterscheidung bildet das sich wandelnde objektive Initiativverständnis der Stimmberechtigten, das im Lauf der Unterschriftensammlung, während des Abstimmungskampfes oder der Behandlung im Parlament aufgrund des entsprechenden

¹⁸ HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, N 2037.

¹⁹ HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, N 2037.

²⁰ HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, N 2037.

²¹ BGE 144 I 193 E. 7.3.1.

²² BGE 139 I 292 E. 7.2.1 f., 7.2.5; HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, N 2038.

²³ Vgl. BGE 139 I 292 E. 7.2.2 ff.

²⁴ BGE 139 I 292 E. 7.2.4.

²⁵ Vgl. HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, N 2040.

²⁶ HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, N 2041.

Informationsprozesses im Vorfeld der Volksabstimmung ändern kann.²⁷ Aus diesem Grund sollten im Zeitpunkt der materiellen Gültigkeitsprüfung – unabhängig von politischen Aussagen des Initiativkomitees – alle Initiativbegehren für gültig erklärt werden, wenn der Wortlaut eine rechtskonforme Auslegung zulässt, auch wenn zur Wahrung der Rechtskonformität allenfalls der Anwendungsbereich eingeschränkt werden muss.²⁸

- 13 In allen Kantonen hat sich die Praxis etabliert, Volksinitiativen möglichst mittels verfassungskonformer bzw. bundesrechtskonformer Interpretation vor Ungültigkeit zu bewahren.²⁹ Dazu gehört auch, dass Parlament und Regierung, gegen die sich eine Initiative politisch richtet, dem Initiativbegehren nicht die ungünstigste Deutung unterstellt, um die Initiative ungültig erklären zu können.³⁰ Es erscheint naheliegend, dass umgekehrt auch der «Prüfungsmassstab», d.h. die konkrete Rechtsnorm, die rechtlich in Konflikt mit dem Initiativtext stehen könnte, nicht entsprechend ungünstig interpretiert wird, um der Initiative die Geltung zu versagen.³¹ Vielmehr muss die rechtliche Natur der möglicherweise konfligierenden Regelungen im Einzelnen ermittelt und danach das Verhältnis zum Initiativtext bzw. seiner konkreten Auslegung geklärt werden. Rechtskonforme Auslegung
- 14 Aus der skizzierten Praxis zur geltungserhaltenden Auslegung ergibt sich der Grundsatz bzw. die Grundtendenz der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, Volksbegehren – deren inhaltliche Zulässigkeit zweifelhaft ist – im Zweifel dem Stimmvolk vorzulegen sind, sofern eine verfassungs- oder bundesrechtskonforme Auslegung mithilfe der allgemeinen juristischen Auslegungsregeln «irgendwie» denkbar ist.³² Im Zweifel wird damit zugunsten der Zuständigkeit des Volkes entschieden («in dubio pro populo»)³³ In dubio pro populo

II. Konkrete Ungültigkeitsgründe (Art. 14 Abs. 1 KV GR)

- 15 Auch wenn im Zweifel die Stimmbevölkerung über eine Initiative abstimmen soll, vermittelt Art. 14 Abs. 1 KV GR (mit den darin enthaltenen Ungültigkeitsgründen) den Stimmberechtigten einen Anspruch, dass nur rechtskonforme Initiativen der Volksabstimmung unterbreitet werden.³⁴ Anspruch der Stimmberechtigten

²⁷ HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, N 2041.

²⁸ HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, N 2041.

²⁹ KÖLZ, S. 24.

³⁰ HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, N 2042.

³¹ Vorliegend würde dies die Ungültigkeitsgründe nach Art. 14 KV GR bzw. die Rechtspositionen in den Art. 8 ff. GGVR betreffen.

³² Vgl. KÖLZ, S. 43.

³³ KÖLZ, S. 43; vgl. auch Urteil des Graubündner Verwaltungsgerichts V 16 8 vom 26. Juni 2018 E. 3.2. (Internetpublikation).

³⁴ Vgl. Urteil des Graubündner Verwaltungsgerichts V 16 8 vom 26. Juni 2018 E. 2.1. (Internetpublikation); Komm. KV GR-SCHULER, Art. 14 N 4.

1. Einheit von Form und Materie

- 16 Die Einheit der Form bedeutet vornehmlich, dass eine Volksinitiative entweder als allgemeine Anregung oder als ausgearbeiteter Entwurf vorgelegt wird.³⁵ Werden die beiden Formen vermischt, kann dies die Ungültigkeit bzw. Teilungültigkeit der Initiative zur Folge haben.³⁶ Vorliegend umfasst der Initiativtext (Rz. 5) eine vorformulierte Änderung der Art. 8, 9 bis 11 GGVR sowie die Ergänzung des E-Art. 12a GGVR. Damit liegt eine formeinheitliche Initiative in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs nach Art. 13 Abs. 1 KV GR vor, da die Änderungswünsche konkret sind und durchgehend einen hinreichenden Detaillierungsgrad aufweisen. Einheit der Form, Art. 14 Abs. 1 Ziff. 1 KV GR
- 17 Mit dem Erfordernis der Einheit der Materie wird verhindert, dass Bestimmungen ohne genügenden sachlichen Zusammenhang in einer Vorlage vereint werden.³⁷ Es stellt sicher, dass die Stimmberechtigten zu verschiedenen Inhalten differenziert Ja oder Nein stimmen können und wahrt damit die Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BV).³⁸ Vorliegend betrifft der Initiativtext (Rz. 5) das Ruhegehalt und die damit verbunden Leistungen (Art. 8–11 GGVR). Bereits die Nummerierung durch Ziffern (1.–5.) in den Bestimmungstiteln suggeriert im geltenden GGVR einen inneren Zusammenhang der in Frage stehenden Normen. Dieser Zusammenhang spiegelt sich auch auf inhaltlicher Ebene: Die Ruhegehaltsleistung wird in Art. 8 Abs. 1 GGVR definiert. Darauf Bezug nehmend wird in Art. 8 Abs. 3 GGVR eine allfällige Invalidenleistung festgelegt und in Abs. 4 eine Ehegattenrente begründet. In den folgenden Art. 9–11 GGVR werden weitere Details im Zusammenhang mit diesen Leistungen geregelt (Anrechnung anderer Versicherungsleistungen, Finanzierung, subsidiäre Anwendbarkeit KPG oder Auszahlungszuständigkeit). Schliesslich enthält Art. 12 GGVR eine Übergangsregelung, die sich auf diese Leistungen bezieht. Obwohl die unterschiedlichen Leistungen z.T. verschiedene Risiken abdecken (Rz. 40 ff.) besteht ein hinreichender Zusammenhang durch die Verknüpfung mit dem Ruhegehalt. Dieser innere Zusammenhang wird durch den Initiativtext gespiegelt und nicht in Frage gestellt. Die Einheit der Materie ist damit gewahrt. Einheit der Materie, Art. 14 Abs. 1 Ziff. 1 KV GR

2. Widerspruch zu übergeordnetem Recht

- 18 Gemäss Art. 14 Abs. 1 Ziff. 2 KV GR ist eine Initiative ganz oder teilweise ungültig, wenn sie in *offensichtlichem* Widerspruch zu übergeordnetem Recht steht. Konkret sollen die Stimmberechtigten davor geschützt werden, dass sie einen rechtswidrigen Beschluss fassen, der aufgrund seiner Rechtswidrigkeit keine Wirkung entfalten kann.³⁹ Die Bestimmung verdeutlicht unterstreicht zudem die Geltung des Rechtsstaatsprinzips (Art. 5 BV und Art. 5 KV GR) auch für Initiativbegehren.⁴⁰ Damit der Ungültigkeitsgrund erfüllt ist, müssen drei Voraussetzungen kumulativ erfüllt sein: Einerseits muss Verstoß gegen übergeordnetes Recht

³⁵ Komm. KV GR-SCHULER, Art. 14 N 15; HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, N 2019; siehe Art. 13 Abs. 1 KV GR.

³⁶ Vgl. CAVIEZEL, S. 95; HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, N 2019–2020.

³⁷ Komm. KV GR-SCHULER, Art. 14 N 21.

³⁸ HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, N 2021.

³⁹ Vgl. HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, N 2026; Komm. KV GR-SCHULER, Art. 14 N 35.

⁴⁰ Komm. KV GR-SCHULER, Art. 14 N 35.

übergeordnetes Recht vorliegen, wobei nach Lehre und Praxis das Völkerrecht, das gesamte Bundesrecht, das interkantonale Recht, sowie – für Gesetzesinitiativen – auch die Kantonsverfassung als höherrangiges Recht gelten.⁴¹ Andererseits muss der Initiativtext das übergeordnete Recht verletzen, indem die Auslegung der beiden einen Widerspruch ergibt, der nicht durch vertrags-, bundesrechts- oder verfassungskonforme Auslegung des Initiativbegehrens überbrückbar ist.⁴² Als qualifizierendes Merkmal muss darüber hinaus ein *offensichtlicher* Verstoss gegen übergeordnetes Recht vorliegen. Vor allem der letztere Aspekt schränkt die Prüfungs- und Entscheidkompetenz des Parlaments ein, weil lediglich ein *offensichtlicher* Verstoss zur Ungültigkeit führen soll.⁴³ Dabei referenziert «*offensichtlich*» nicht auf die Schwere des Verstosses gegen übergeordnetes Recht, sondern auf die Erkennbarkeit bzw. die Wahrscheinlichkeit eines solchen.⁴⁴

- 19 Im konkreten Fall ist nach unserer Ansicht in der intendierten Streichung der in Frage stehenden Leistungen gemäss Initiativtext (Rz. 5) per se kein Verstoss gegen übergeordnetes Recht erkennbar. Weder sind solche Leistungen im übergeordneten Recht vorgeschrieben noch werden sie in sämtlichen Gemeinwesen der Schweiz ausgerichtet. Vielmehr haben zahlreiche Kantone die lebenslangen Ruhegehälter für Regierungsmitglieder abgeschafft (vgl. Rz. 39),⁴⁵ ohne dass dies als rechtlich unzulässig erkannt wurde. Eine weitergehende Prüfung dieses Kernanliegens der Initiative erübrigt sich damit an dieser Stelle. Auf die besondere Einzelfrage der allfälligen Rückwirkung der vorgesehenen Streichungen gehen wir allerdings weiter unten ein (Rz 21 ff.).
- Streichung
möglich

3. Undurchführbarkeit

- 20 Eine Initiative muss aufgrund ihrer Undurchführbarkeit nach Art. 14 Abs. 1 Ziff. 3 KV GR für ungültig erklärt werden, wenn sie faktisch (nicht rechtlich) nicht umgesetzt werden kann.⁴⁶ Dem Staat sollen keine undurchführbaren Aufgaben übertragen werden.⁴⁷ Vorliegend bestehen keine begründeten Zweifel an der faktischen Durchführbarkeit bzw. Umsetzbarkeit der Initiative.
- Undurchführ-
barkeit

4. Rückwirkung

- 21 Art. 14 Abs. 1 Ziff. 4 KV legt sodann die ganze oder teilweise Ungültigkeit einer Initiative fest, wenn sie eine Rückwirkung vorsieht, die mit rechtsstaatlichen Grundsätzen nicht vereinbar ist. Diese Umschreibung ist präziser als die allgemein verwendete Wendung «Grundsatz des Rückwirkungsverbotes» und entspricht eher der vom Bundesgericht lange gelebten Praxis der Prüfung von Zulässigkeitsgründen (Grundsätzliche
- Unzulässige
Rückwirkung

⁴¹ Komm. KV GR-SCHULER, Art. 14 N 36.

⁴² Vgl. Komm. KV GR-SCHULER, Art. 47–48; HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, N 2037 ff.

⁴³ Komm. KV GR-SCHULER, Art. 14 N 49.

⁴⁴ Komm. KV GR-SCHULER, Art. 14 N 50.

⁴⁵ <<https://www.swissinfo.ch/ger/politik/immer-mehr-kantone-streichen-die-leibrente-fuer-regierungsmitglieder/48820790>> (zuletzt besucht am 12. Juli 2024).

⁴⁶ Komm. KV GR-SCHULER, Art. 14 N 54.

⁴⁷ CAVIEZEL, S. 152.

Zulässigkeit der Rückwirkung).⁴⁸ Es kann angenommen werden, dass sich – ohne eigentliche inhaltliche Änderung in der Sache – in Lehre und Praxis ein Perspektivenwechsel vollzogen hat, nämlich von einer grundsätzlichen (aber eingeschränkten) Zulässigkeit der Rückwirkung hin zu einem Grundsatz der Unzulässigkeit der Rückwirkung, die nur unter bestimmten kumulativen Voraussetzungen verfassungsmässig ist.⁴⁹ Die Folgen dieser schleichenden Verschiebung sind unklar. Insbesondere ist auch die Frage ungeklärt, ob durch diese ein eigenständiger Gehalt des Rückwirkungsverbotes entstanden ist, beispielsweise in der Form eines justiziablen Postulates an die Rechtssetzungsorgane.⁵⁰ Jedenfalls lädt die Entwicklung dazu ein, die tradierten Rückwirkungskriterien kritisch zu beleuchten. Dies scheint notwendig, um die vorliegende Rechtsfrage sachgerecht beantworten zu können. So wäre mit einer blossen Qualifikation von Sachverhaltselementen, die Gegenstand der fraglichen Übergangsbestimmung in E-Art. 12a GGVR sind, kaum hinreichender Erkenntnisgewinn verbunden. Vielmehr müssen bestimmte Wertungen und Interessenabwägungen sowie rechtsstaatliche Grundsätze, die hinter tradierten Zulässigkeitsvoraussetzungen und Kategorien einer Rückwirkung stehen, thematisiert werden.

a. Im Allgemeinen

- 22 Rechtsnormen werden vornehmlich für die Zukunft statuiert, d.h. ab dem Zeitpunkt ihres Inkrafttretens sollen zeitlich nachgelagerte Sachverhalte nach dem neuen Recht beurteilt werden.⁵¹ Stellen neue Rechtsnormen auf Sachverhaltselemente ab, die bereits «geschehen» sind, birgt dies die Gefahr, dass die Adressaten der Norm von der neuen Regelung überrascht werden und sich im Hinblick auf die neue Regelung allenfalls anders verhalten hätten.⁵² Rückwirkendes Recht kann damit den Geboten der Rechtssicherheit, des Vertrauensschutzes oder der Legalität staatlichen Handelns zuwiderlaufen.⁵³ Im Ergebnis wird daraus in der Lehre und Praxis nicht selten ein eigenständiger Grundsatz des Rückwirkungsverbotes gebildet und als rechtsstaatlicher Grundsatz behandelt.⁵⁴ Um die praktische Anwendung zu erleichtern, wird der Grundsatz mit einer Einteilung in Sachverhaltstypen verknüpft.
- 23 So spricht man von *echter Rückwirkung*, wenn neues Recht auf einen Sachverhalt angewendet wird, der sich abschliessend vor Inkrafttreten der neuen Bestimmungen verwirklicht hat.⁵⁵ Um eine solche Rückwirkung zu rechtfertigen (d.h. als zulässig zu qualifizieren), wurden durch die bundesgerichtliche Praxis und die Lehre Zulässigkeitsvoraussetzungen entwickelt. Demnach soll eine Rückwirkung (kumulativ) ausdrücklich angeordnet oder vom Sinn des Erlasses klar gewollt, zeitlich mässig und durch triftige Gründe geboten sein. Weiter soll sie keine stossenden Rechtsungleichheiten bewirken

Tradierte Rückwirkungsgrundsätze

Echte Rückwirkung

⁴⁸ Vgl. CAMPRUBI, S. 482.

⁴⁹ CAMPRUBI, S. 483.

⁵⁰ Vgl. CAMPRUBI, S. 484.

⁵¹ Vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, N 266.

⁵² HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, N 266.

⁵³ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, N 266.

⁵⁴ So z.B. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, N 267.

⁵⁵ BGE 144 I 81 E. 4.1 [Pra 2019 Nr. 13].

und keinen Eingriff in wohlerworbene Rechte darstellen.⁵⁶ Zwar könnte man den Eindruck gewinnen, dass diese Voraussetzungen spezifisch für die Rückwirkung gelten und von einem Grundsatz eines Rückwirkungsverbotes abgeleitet werden. Genau gesehen ist dies allerdings nicht der Fall. Vielmehr bilden sie adaptierte Ausprägungen von ohnehin zu beachtenden verwaltungsrechtlichen Grundprinzipien, nämlich dem Legalitätsprinzip (Statuierung der Rückwirkung im Erlass), dem Verhältnismässigkeitsprinzip (zeitliche Mässigkeit), dem öffentlichen Interesse (triftige Gründe) und dem Vertrauensschutz (wohlerworbene Rechte).⁵⁷

- 24 Der echten Rückwirkung wird klassischerweise die *unechte Rückwirkung* gegenübergestellt. Letztere beschreibt die Anwendung neuen Rechts auf einen zeitlich offenen Dauersachverhalt, d.h. es wird auf Verhältnisse abgestellt, die unter der Geltung des alten Rechts entstanden sind und beim Inkrafttreten des neuen Rechts fortauern.⁵⁸ Die *unechte Rückwirkung* ist grundsätzlich zulässig, sofern der Grundsatz des Vertrauensschutzes nicht verletzt wird, wobei häufig von «wohlerworbenen Rechten» gesprochen wird.⁵⁹ Das Bundesgericht hält dazu fest: «Es ist verfassungsrechtlich nicht verboten, für zeitlich offene Dauersachverhalte in Zukunft andere Rechtsfolgen vorzusehen, sofern dem nicht wohlerworbene Rechte bzw. der Grundsatz des Vertrauensschutzes entgegenstehen.»⁶⁰ Unechte Rückwirkung
- 25 Naturgemäss sind Sachverhalte nicht immer zeitlich abgrenzbar, d.h. ein klarer Anfang bzw. ein klares Ende objektiv zu definieren, bereitet nicht selten Mühe. Grund dafür ist die notwendig damit einhergehende *Wertung*, ob ein Sachverhalt als *abgeschlossen* oder als *andauernd* bzw. *offen* zu betrachten ist. Von dieser zentralen Wertung hängt schliesslich ab, ob von einer Rückwirkung eines neuen Erlasses ausgegangen wird (echte Rückwirkung) oder eine solche im Ergebnis verneint wird (unechte Rückwirkung).⁶¹ Fraglich ist, anhand welcher Kriterien diese Wertung vorgenommen wird. Ausgangspunkt für diese Wertung scheint der gleiche Faktor zu sein, der auch der Grund für die (intuitiv) gewünschte unterschiedliche Behandlung von abgeschlossenen bzw. andauernden Sachverhalten bildet: Ein Eingriff in Sachverhalte, bei welchen die Rechtsadressaten bereits irreversibel disponiert haben und ihr Verhalten nicht mehr nach dem neuen Recht ausrichten können, erscheint stossender als ein Eingriff in Sachverhalte, bei denen dieselben die Dispositionshandlung noch nicht abgeschlossen haben und daher die Disposition im Hinblick auf das neue Recht anpassen können. Im Kern geht es darum, dass Verhaltensweisen bzw. Entscheide, welche die Rechtsadressaten nach ihrem freien Willen und nach Massgabe des geltenden Rechts vollzogen bzw. getroffen haben, in einem Rechtsstaat als schützenswert betrachtet werden.⁶² Der Schutz ist jedoch nicht absolut. Vielmehr leitet sich der Schutzzumfang u.a. vom jeweils zum Zeitpunkt der Disposition geltenden Recht ab. Diese Wertungen liegen den Grundrechten in der Form von Abwehrrechten zugrunde, indem den Individuen rechtliche Grundprobleme der Rückwirkungsdogmatik

⁵⁶ Statt vieler: HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, N 270.

⁵⁷ Vgl. GRIFFEL, N 307.

⁵⁸ GRIFFEL, N 309; BGE 148 II 1 E. 5.1.

⁵⁹ GRIFFEL, N 309.

⁶⁰ BGE 148 II 1 E. 5.1.

⁶¹ Vgl. CAMPRUBI, S. 253 ff.; JÖHL, S. 10.

⁶² Vgl. auch WEBER-DÜRLER, S. 19 ff.

Entfaltungsräume vom Staat eingeräumt werden, die aber zumeist unter gewissen Voraussetzungen eingeschränkt werden können.⁶³ Im verwaltungsrechtlichen Kontext – insbesondere bei übergangsrechtlichen Fragen – scheinen diese Wertungen insb. unter dem Stichwort des Vertrauensgrundsatzes auf.⁶⁴

b. Im Besonderen

- 26 Welches Vertrauen bezüglich von Dispositionen wird nun aber durch die einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen begründet, d.h. wie wird der vorstehend beschriebene Schutzzumfang bestimmt? Aufgrund der entsprechenden Analyse soll ersichtlich werden, ob die Bestimmungen der Volksinitiative überhaupt eine Rückwirkung aufweisen bzw. in welcher Form diese rückwirken. In einem zweiten Schritt muss – je nach Ergebnis – anhand der einschlägigen Kriterien im Rahmen einer Interessenabwägung ein möglicher Eingriff geprüft werden. Rückwirkungsprüfung
- 27 Art. 8 Abs. 1 GGVR sieht vor, dass Regierungsmitglieder bei Ausscheiden Anspruch auf ein lebenslängliches Ruhegehalt haben. Für die Ermittlung der Anspruchshöhe werden die absolvierten Amtsjahre als Berechnungsgrundlage herangezogen. Demnach beträgt das Ruhegehalt für jedes geleistete Amtsjahr 3.5% des zuletzt bezogenen Gehalts, wobei jedes angefangene Amtsjahr als volles Jahr gilt (Art. 8 Abs. 1 Satz 2 GGVR). Die Multiplikation von geleisteten Amtsjahren (im Zeitpunkt des Ausscheidens) mit 3.5% ergibt den Prozentsatz, der – ins Verhältnis zum zuletzt bezogenen Gehalt des Regierungsmitglieds gesetzt – die Ruhegehaltshöhe bestimmt. Die mögliche Höhe des Ruhegehalts ist aufgrund der geltenden Amtszeitbeschränkung von Regierungsräten auf maximal zwölf Jahre (Art. 39 Abs. 3 KV GR i.V.m. Art. 23 Abs. 1 KV GR) auf höchstens 42% des zuletzt bezogenen Gehalts beschränkt. Darüber hinaus wird in Art. 8 Abs. 2 GGVR eine Kürzung bzw. Sistierung des Ruhegehalts vorgesehen, wenn ein ehemaliges Regierungsmitglied ein Erwerbseinkommen erzielt, das zusammen mit seinem Ruhegehalt das Jahresgehalt eines amtierenden Mitglieds übersteigt. Nach dieser Massgabe wird das Ruhegehalt um den übersteigenden Mehrbetrag gekürzt. Auf die Zwecke des Ruhegehalts wird weiter unten einzugehen sein (Rz. 33 ff.). Jedoch muss bereits an dieser Stelle näher untersucht werden, wann der Anspruch auf Ruhegehalt rechtlich entsteht. Weiter unten muss geklärt werden, wie die Rechtsposition bis zum Entstehen des Anspruches bzw. wie der entstandene Anspruch rechtlich zu qualifizieren sind (C., Rz. 45 ff.). Die mit dem Ruhegehalt verbundenen Leistungen (Invaliditätsleistungen nach Art. 8 Abs. 3 GGVR und Ehegattenrente nach Abs. 4) müssen sodann differenziert betrachtet werden, da sie gemäss Wortlaut u.a. auf das «anwartschaftliche» Ruhegehalt als Messgrösse für die Leistungshöhe abstellen (Rz. 62 f.). Damit impliziert bereits der Wortlaut, dass der Anspruch auf Ruhegehalt nicht entstanden sein muss, um einen Anspruch auf diese spezifischen Leistungen zu begründen. «Vertrauensgrundlage»
- 28 Klar scheint, dass das Ruhegehalt mit dem Amt als Regierungsrat verknüpft ist (Art. 8 Abs. 1 GGVR). Einen Anspruch auf ein Ruhegehalt können nach dieser Bestimmung nur ausgeschiedene Regierungsräte erwerben. In die Regierung wird man gewählt (Art. 11 Abs. 1 Ziff. 2 i.V.m. Art. 39 KV GR). Die Amtsdauer eines (bei Neuwahlen) Schutzzumfang

⁶³ Vgl. KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, §4 N 9 ff.

⁶⁴ JÖHL, S. 7 f.; WEBER-DÜRLER, S. 280 f.

gewählten Regierungsmitglieds beträgt dabei vier Jahre (Art. 23 Abs. 1 KV GR). Ein rechtlicher Anspruch auf Wiederwahl besteht naturgemäss nicht. Vielmehr müssen bisherige Regierungsräte von der Stimmbevölkerung wiedergewählt werden, um erneut eine vierjährige Amtsperiode absolvieren zu können. Auch wenn eine Abwahl erfahrungsgemäss unwahrscheinlich ist,⁶⁵ darf ein Regierungsratskandidat oder eine Regierungsratskandidatin aus rechtlicher Sicht nicht damit rechnen, wiedergewählt zu werden. Somit darf dieser bzw. diese maximal mit einem Ruhegehalt rechnen, welches in der Höhe einer vierjährigen Amtszeit entspricht (14%). Bei der ersten und zweiten Wiederwahl darf – basierend auf den absolvierten Amtsjahren – auf eine entsprechend erhöhte Ruhegehaltsleistung bei Ausscheiden vertraut werden. Art. 8 Abs. 1 GGVR schützt somit höchstens das Vertrauen in die Äufnung der Bemessungsgrundlage (3.5% pro Amtsjahr) bis ans Ende einer Amtsperiode. Fraglich ist, wann sich dieses Vertrauen materialisiert und der rechtliche Anspruch auf das Ruhegehalt entsteht.

- 29 Art. 8 Abs. 1 Satz 1 GGVR hält Folgendes fest: «Nach dem *Ausscheiden* aus der Regierung besteht zusätzlich *Anspruch* auf ein lebenslängliches Ruhegehalt.» (Hervorhebung hinzugefügt). Bereits der Normtext legt den Schluss nahe, dass der rechtliche Anspruch auf ein Ruhegehalt erst im Zeitpunkt des *Ausscheidens* entsteht. Art. 8 Abs. 1 Satz 2 GGVR baut auf diesem Verständnis auf, indem als Bemessungsgrundlage für die Anspruchshöhe auf die absolvierten Amtsjahre und das zuletzt bezogene Gehalt im Zeitpunkt des Ausscheidens abgestellt wird. Mit anderen Worten kann erst im Zeitpunkt des Ausscheidens aus rechtlicher Sicht hinreichend klar bestimmt werden, wie hoch der Anspruch ausfällt. Es liegt auch nahe, diesen Zeitpunkt mit der Anspruchsbeurteilung gleichzusetzen, da es nicht sachgerecht erscheint, Ansprüche rechtlich zu schützen, die in ihrer Höhe bzw. in ihrem Bestand ungewiss sind. Einem amtierenden Regierungsmitglied, das nicht ausgeschieden ist, wird durch Art. 8 Abs. 1 GGVR unseres Erachtens keine rechtliche Durchsetzungsmöglichkeit eingeräumt, um Ruhegehaltsforderungen vor dem Ausscheiden geltend machen zu können. Dies ist auch gar nicht nötig, um die Zwecke des Ruhegehalts zu erfüllen (Rz. 43 ff.). Die finanzielle Absicherung in Form eines Ruhegehalts wird erst nach dem Ausscheiden benötigt und nicht während der Zeit im Amt. Selbstverständlich greift das blosses Wissen um einen Anspruch auf Ruhegehalt zeitlich bereits vor und verringert die Anreize, sich im Hinblick auf eine berufliche Anschlusslösung nach Ausscheiden aus dem Amt Interessenkollisionen während der Amtszeit aussetzen zu müssen. Es ist nicht erforderlich, diesen Anspruch bereits während der Amtszeit – gewissermassen pro rata temporis – am Ende jedes Amtsjahres entstehen zu lassen. Vielmehr bildet die «Äufnung» der 3.5% pro Amtsjahr eine blosses Berechnungsgrösse, wobei die Regelung, wonach jedes angefangene Amtsjahr als volles Jahr gelten soll, als administrative Ausführungsbestimmung gelesen werden kann, um Unklarheiten bei unterjährigem Ausscheiden zu beseitigen (z.B. infolge Invalidität). Es ist insofern nicht anzunehmen, dass der Gesetzgeber eine Anspruchsbeurteilung vor Ausscheiden gewollt hat. Dies kommt auch in Art. 8 Abs. 3 und 4 GGVR explizit zum Ausdruck, da von einem «anwartschaftlichen» Ruhegehalt ausgegangen wird. Auch die Ausführungen zu Art. 8 GGVR in der Botschaft der Regierung an den Grossen Rat legen den Schluss nahe, dass der rechtliche Anspruch erst

Anspruchsbeurteilung

⁶⁵ Vgl. Votum Stocker Nicola, GRP Februarsession 2022/2023, S. 718.

im Zeitpunkt des Ausscheidens entsteht.⁶⁶ Zwar wird in vornehmlich untechnischem Sinne erläutert, dass pro Amtsjahr ein Ruhegehalt von dreieinhalb Prozent des zuletzt bezogenen Gehalts «erworben» werde.⁶⁷ Kurz darauf wird jedoch auf diese Erläuterung referenziert und der Zeitpunkt der Anspruchs begründung klar zum Ausdruck gebracht: «Im Zeitpunkt des Ausscheidens aus der Regierung *entsteht* überdies der *Anspruch* auf das Ruhegehalt. Es entspricht, wie erwähnt, für jedes Amtsjahr 4% (bzw. 3,5% ab Inkrafttreten des vorliegenden Gesetzes) des zuletzt bezogenen Gehalts. Dieses Ruhegehalt unterliegt indessen der Kürzungs- bzw. Sistierungsregel von Art. 8 Abs. 2.» (Hervorhebung hinzugefügt).⁶⁸

- 30 Fraglich ist nun, ob und inwiefern das Initiativbegehren eine Rückwirkung im vorgenannten Sinne bewirkt (Rz. 23 ff.). Wie gezeigt werden konnte, entsteht der Anspruch auf Ruhegehalt erst im Zeitpunkt des Ausscheidens aus der Regierung (Rz. 29). Art. 8 Abs. 1 GGVR gewährleistet die Äufnung eines Ruhegehaltsanspruchs, der bei Ausscheiden entsteht. Hinsichtlich des Umfangs ist maximal die Äufnung während der Amtsdauer, für die das Regierungsmitglied gewählt ist, vorgegeben (Rz. 28), zuzüglich vorangehender Amtsperioden. Art. 8 Abs. 1 GGVR schützt die Disposition, dass ein gewähltes Regierungsmitglied während der Amtsdauer einen Ruhegehhaltsanspruch äufnen kann, der am Ende der Amtsperiode entsteht und schliesslich bezogen werden kann. Nicht geschützt ist die «Disposition», dass Regierungskandidatinnen und Regierungskandidaten z.B. ihre bisherige Erwerbstätigkeit aufgeben und dafür mit drei Amtsperioden rechnen, inklusive maximalem Ruhegehalt bei Ausscheiden. Vielmehr wird durch Art. 8 Abs. 1 GGVR gewissermassen eine Art «Optionsrecht» vermittelt, welches spätestens am Ende der Amtsperiode bei Ausscheiden ausgeübt werden kann. Auch das vorzeitige Ausscheiden etwa durch Rücktritt etc. ist denkbar. In diese Dispositionsmöglichkeit greift das Initiativbegehren nicht direkt ein. E-Art. 8 GGVR statuiert die Streichung von Ruhegehältern, Abfindungen und sonstigen Abgangsentschädigungen an zurückgetretene, nicht wieder gewählte oder nicht mehr zur Wahl antretende Mitglieder der Regierung.⁶⁹ Inwiefern Rechtspositionen vor Entstehen des rechtlichen Anspruchs geschützt sind, muss weiter unten geklärt werden (C., Rz. 45 ff).
- 31 Die allenfalls problematische Rückwirkungsbestimmung findet sich in E-Art. 12a GGVR: «Für im Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Rechts im Amt stehende Regierungsmitglieder gilt das neue Recht. Sie haben keinen Anspruch auf Ruhegehalt, Abfindungen und sonstige Entschädigungen.»⁷⁰ Gewählte Regierungsmitglieder durften jedoch bei Antritt ihres Amtes mit der entsprechenden Äufnung eines Ruhegehhaltsanspruchs bis zum Ende der Amtsperiode rechnen. Die laufende Amtsperiode dauert vom 1. Januar 2023 bis 31. Dezember 2026.⁷¹ Sollte die fragliche Bestimmung vor dem 1. Januar 2026 (vgl. Art. 8 Abs. 1 Satz 2 GGVR) in Kraft gesetzt werden, würde

⁶⁶ Botschaft GGVR, S. 1079 ff.

⁶⁷ Botschaft GGVR, S. 1090.

⁶⁸ Botschaft GGVR, S. 1093.

⁶⁹ Kantonsamtsblatt Graubünden, eKAB-Nr.: 00.078.784, abrufbar unter: <<https://www.kantonsamtsblatt.gr.ch/ekab/00.078.784/publikation/>> (zuletzt besucht am 12. Juli 2024).

⁷⁰ Kantonsamtsblatt Graubünden, eKAB-Nr.: 00.078.784, abrufbar unter: <<https://www.kantonsamtsblatt.gr.ch/ekab/00.078.784/publikation/>> (zuletzt besucht am 12. Juli 2024).

⁷¹ <<https://www.gr.ch/DE/institutionen/regierung/Seiten/Regierung.aspx>> (zuletzt besucht am 12. Juli 2024).

tatsächlich die beschriebene Vertrauensgrundlage tangiert und es müsste die Rechtfertigung der Rückwirkung geprüft werden, da in die durch Art. 8 Abs. 1 GGVR umschriebene «Äfnungsphase» eingegriffen würde.

- 32 Bezüglich des Zeitpunktes des Inkrafttretens ist im Initiativtext jedoch nichts festgehalten. Vielmehr kann der Zeitpunkt des Inkrafttretens durch die Regierung – wie auch sonst üblich⁷² – bestimmt werden (vgl. Art. 13 Abs. 2 GGVR). Im vorliegenden Zusammenhang sind zudem auch keine Anhaltspunkte erkennbar, um die entsprechenden Gesetzesbestimmungen (immer unter der Prämisse der Annahme der Initiative) im Sinne von Art. 18 Abs. 1 KV GR für dringlich zu erklären. Ganz im Gegenteil: Es erscheint aus Gründen der Vorhersehbarkeit und des Vertrauensschutzes aus rechtsstaatlicher Sicht vielmehr wünschenswert, wenn die Inkraftsetzung in berechenbarer Weise z.B. auf den Anfang der neuen Amtsperiode angesetzt würde.⁷³ Diesfalls könnten amtierende Regierungsräte die laufende Amtsperiode absolvieren, ohne die «Äfnungs-Summe» zu verlieren. Die Ausübung des «Optionsrechts» bzw. ein Materialisieren der Vertrauensgrundlage bliebe damit bis zur Inkraftsetzung der geänderten Bestimmungen möglich, wenn ein Regierungsmitglied zuvor ausscheidet. Wer sich in der Folge vor dem Hintergrund der neuen Regelung als Regierungskandidat bzw. Regierungskandidatin für das Regierungsamt bewirbt, dürfte dagegen nicht mehr mit einem Ruhegehalt und den damit verbundenen Leistungen rechnen. Dies gilt für Neubewerbende als auch für die bisherigen Regierungsmitglieder, die sich einer Wiederwahl stellen. Die Entstehung von Ruhegehaltsansprüchen bzw. die damit verbundenen Leistungen wären bei einem Ausscheiden nach Inkrafttreten des Initiativtextes nicht mehr erlaubt, d.h. eine allfällige Äfnung von Amtsjahren könnte sich nicht mehr materialisieren, da ein Ausscheiden nicht mehr anspruchsbegründend wirken kann (vgl. E-Art. 8 GGVR)⁷⁴. Daher ist im Ergebnis vorliegend betreffend noch nicht laufende Ruhegehälter von einer – grundsätzlich zulässigen – *unechten Rückwirkung* (vgl. Rz. 24) auszugehen.
- 33 Weiter unten wird zu prüfen sein, ob der geplanten Änderung gemäss Initiativbegehren wohlervorbene Rechte bzw. der Vertrauensschutz entgegenstehen (C., Rz. 45 ff). Dabei wird auch Stellung genommen, wie die entfallenden (nicht laufenden) Invalidenleistungen bzw. Ehegattenrenten (Art. 8 Abs. 3 und 4 GGVR) zu beurteilen sind. Zu unterscheiden werden – wie beim Ruhegehalt auch – Anwartschaften bzw. Ansprüche gegenüber laufendenden Leistungen sein. Um die entsprechenden Interessenabwägungen vornehmen zu können, müssen im nächsten Teil (B., Rz. 36 ff.) aber zunächst das Institut des Ruhegehalts bzw. der damit verbundenen Leistungen erläutert werden.
- 34 Der Wortlaut von E-Art. 8 GGVR geht sehr weit und untersagt jegliche Ausrichtung von entsprechenden Leistungen, d.h. es könnten auch bereits laufende Ruhegehälter, Invalidenleistungen oder Ehegattenrenten betroffen sein. Im Lichte der darzustellenden Grundsätze in Teil C. wird auch eine entsprechende Auslegung des Normtexts

⁷² Vgl. HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, N 2283. Siehe auch FUHRER, S. 141 f.

⁷³ Allerdings darf mit der Inkraftsetzung auch nicht beliebig zugewartet werden, d.h. der demokratische Wille und die praktische Umsetzbarkeit einer Regelung müssen sinnvoll (und zeitnah) in Übereinstimmung gebracht werden. Vgl. FUHRER, S. 142.

⁷⁴ Kantonsamtsblatt Graubünden, eKAB-Nr.: 00.078.784, abrufbar unter: <<https://www.kantonsamtsblatt.gr.ch/ekab/00.078.784/publikation/>> (zuletzt besucht am 12. Juli 2024).

zurückzukommen sein. In diesem Zusammenhang müsste allenfalls wiederum die Frage der Rückwirkung aufgeworfen werden (vgl. auch Rz. 23 ff.).

III. Teilweise Ungültigkeit (Art. 14 Abs. 2 KV GR)

- 35 Nach Art. 14 Abs. 2 KV GR kann eine Initiative teilweise für ungültig erklärt werden, wenn dadurch der Wille der Initiantinnen und Initianten nicht verfälscht wird und die Vorlage nach wie vor ein sinnvolles Ganzes ergibt. Die Möglichkeit der teilweisen Ungültigerklärung ist Ausdruck des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit, da nicht die ganze Initiative für ungültig erklärt werden muss, wenn bloss ein Teil davon rechtswidrig ist.⁷⁵ In den obenstehenden Ausführungen gab es bisher keinen Anlass von einer Ungültigkeit – auch nicht von Teilen – der Initiative auszugehen. Daher muss allenfalls weiter unten bzw. bei der Schlussbetrachtung darauf zurückzukommen sein.
- Verhältnismässigkeit

B. Ruhegehalt und verbundene Leistungen

I. Allgemeine Zwecke

- 36 Das Ruhegehaltssystem wurde in der Schweiz vorwiegend in den 1940er- und 1950er Jahren implementiert, nachdem sich das Amt des Regierungsrats zunehmend zu einer Vollzeittätigkeit entwickelt hatte.⁷⁶ Damals existierte noch keine zweite Säule und die Amtsdauern waren faktisch oft länger als heute.⁷⁷ Dies führte dazu, dass die Regierungsmitglieder oft im «Pensionsalter» ausschieden, ohne über eine finanzielle Absicherung in Form einer beruflichen Vorsorge zu verfügen.⁷⁸ Bereits im 19. Jahrhundert wurde damit argumentiert, dass die Entlohnung eines politischen Amtes mit einem angemessenen Gehalt gepaart mit einer gesicherten Vorsorge nach Ausscheiden aus dem Amt die Unabhängigkeit der Magistratsperson befördere.⁷⁹ Man wollte dadurch auch die besten bzw. kompetentesten Personen aus der Wirtschaft anziehen.⁸⁰
- Historische Zwecke

⁷⁵ Komm. KV GR-SCHULER, Art. 14 N 63.

⁷⁶ Vgl. <<https://www.swissinfo.ch/ger/politik/immer-mehr-kantone-streichen-die-leibrente-fuer-regierungsmitglieder/48820790>> (zuletzt besucht am 12. Juli 2024).

⁷⁷ <<https://www.swissinfo.ch/ger/politik/immer-mehr-kantone-streichen-die-leibrente-fuer-regierungsmitglieder/48820790>> (zuletzt besucht am 12. Juli 2024).

⁷⁸ Vgl. <<https://www.swissinfo.ch/ger/politik/immer-mehr-kantone-streichen-die-leibrente-fuer-regierungsmitglieder/48820790>> (zuletzt besucht am 12. Juli 2024).

⁷⁹ <<https://www.swissinfo.ch/ger/politik/immer-mehr-kantone-streichen-die-leibrente-fuer-regierungsmitglieder/48820790>> (zuletzt besucht am 12. Juli 2024).

⁸⁰ Vgl. <<https://www.swissinfo.ch/ger/politik/immer-mehr-kantone-streichen-die-leibrente-fuer-regierungsmitglieder/48820790>> (zuletzt besucht am 12. Juli 2024).

- 37 Auch heute noch wird regelmässig der Aspekt der Absicherung der Unabhängigkeit hervorgehoben.⁸¹ Insbesondere im Hinblick darauf, dass die eintretenden Regierungsmitglieder immer jünger werden, können diese vermehrt in Interessenkonflikte geraten, wenn es darum geht, eine berufliche Anschlusslösung zu suchen.⁸² Es soll u.a. verhindert werden, dass regierungsrätliche Entscheide im Hinblick auf ein späteres Mandat oder eine Stelle bei einem künftigen Arbeitgeber beeinflusst werden. Analog wurde auch bei der diskutierten Einführung einer Karenzfrist für ausscheidende Regierungsmitglieder argumentiert (Rz. 2).⁸³ Der Preis für diese Unabhängigkeit sei das lebenslange Ruhegehalt.⁸⁴ Damit hängt auch der Umstand zusammen, dass das Ausscheiden aus der Regierung aufgrund der geltenden Amtszeitbeschränkung (Art. 39 Abs. 3 KV GR i.V.m. Art. 23 Abs. 1 KV GR) gewiss ist und sich je nach Alter die Suche nach beruflichen Anschlusslösungen aufdrängt.⁸⁵ Heute
- 38 Seit der Einführung des GGVR im Jahre 2006 werden die Mitglieder der Regierung für die berufliche Vorsorge bei der kantonalen Pensionskasse Graubünden (KPG) versichert (Art. 7 Abs. 1 GGVR). Damit hat die Ruhegehaltsordnung den Charakter einer Zusatzversicherung (auch «Beletage-Versicherung» genannt) erhalten,⁸⁶ womit ein massgeblicher Teil ihrer historischen Zwecksetzung (Rz. 36) entfallen ist. Das hat dazu geführt, dass die Ruhegehälter vordergründig als ungerechtfertigte Privilegien angesehen werden.⁸⁷ Eine parallele Entwicklung ist auch in anderen Kantonen festzustellen. Wandel

II. Interkantonaler Vergleich

- 39 Ein interkantonaler Vergleich zeigt, dass die lebenslangen Ruhegehälter in praktisch allen Kantonen abgeschafft worden sind.⁸⁸ Die Ruhegehälter wurden entweder befristet, spezifischen Altersgrenzen unterworfen, durch umfangmässig geringere Abfindungen, Austrittsentschädigungen, den blossen Pensionskassenanschluss oder durch eine Kombination all dieser Varianten ersetzt.⁸⁹ Gelebt wird eine interkantonal grosse Vielfalt an Lösungen, welche den interkantonalen Vergleich erschwert. Daher muss die vorliegende Ruhegehaltsregelung im Lichte der massgeblichen Gesichtspunkte im Kanton Graubünden betrachtet werden. Abbau und Heterogenität

⁸¹ Z.B. Votum Baselgia Beatrice, GRP Februarsession 2022/2023, S. 719.

⁸² Votum Stiffler Vera, GRP Februarsession 2022/2023, S. 724 f.

⁸³ Votum Horrer Lukas, GRP Oktobersession 2022/2023, S. 302.

⁸⁴ Votum Horrer Lukas, GRP Oktobersession 2022/2023, S. 302.

⁸⁵ Vgl. dazu auch Antwort der Regierung, GRP Februarsession 2022/2023, S. 717, Votum Danuser Géraldine (Chur), GRP Februarsession 2022/2023, S. 719.

⁸⁶ Botschaft GGVR, S. 1090.

⁸⁷ So z.B. Votum Stocker Nicola, GRP Februarsession 2022/2023, S. 718; Votum Danuser Géraldine (Chur), GRP Februarsession 2022/2023, S. 719.

⁸⁸ Vgl. <<https://www.swissinfo.ch/ger/politik/immer-mehr-kantone-streichen-die-leibrente-fuer-regierungsmitglieder/48820790>> (zuletzt besucht am 12. Juli 2024); Bericht Bundesrat, S. 28 ff.

⁸⁹ Bericht Bundesrat, S. 28 ff.

III. Konkreter Charakter Leistungen nach GGVR

1. Leistungen der Kantonalen Pensionskasse (KPG)

- 40 Alle amtierenden Regierungsmitglieder fallen unter die Regelung des GGVR, welches in Art. 7 Abs. 1 die Versicherung derselben bei der KPG vorsieht. Diese deckt neben der beruflichen Altersvorsorge die Risiken Invalidität und Tod ab.⁹⁰ Die Grundsätze der Pensionskasse sind in den Art. 5 ff. PKG festgehalten. Die Versicherungsleistungen werden von der Verwaltungskommission festgelegt (Art. 9 Abs. 1 PKG). Die Details und die genaue Höhe der Leistungen müssen an dieser Stelle nicht näher beschrieben werden, da vorliegend die Feststellung genügt, dass die Regierungsmitglieder für die Risiken Alter, Invalidität und Tod im von der Verwaltungskommission der PKG bestimmten Umfang abgesichert sind.

Versicherte Risiken und Leistungen

2. Amtszeitbeschränkung

- 41 Die Amtszeit eines Regierungsmitglieds im Kanton Graubünden ist nach geltendem Recht auf zwölf Jahre beschränkt (Art. 39 Abs. 3 KV GR i.V.m. Art. 23 Abs. 1 KV GR).⁹¹ In Diskussionen im Grossen Rat wurde immer wieder das Ruhegehalt mit der Frage der Amtszeitbeschränkung im Kanton Graubünden verknüpft.⁹² Teilweise wurde gar eine Abhängigkeit suggeriert: «Der Kanton Graubünden ist der einzige Kanton in der Schweiz, der eine Amtszeitbeschränkung auf zwei Wiederwahlen respektive maximal zwölf Jahre kennt. [...] Der Preis für diese Amtszeitbeschränkung ist aber auf der anderen Seite das Angebot eines Ruhegehalts vor der ordentlichen Pensionierung.»⁹³
- 42 Dass diese Verknüpfung nicht zwingend ist, zeigen andere Kantone, die ebenfalls eine Amtszeitbeschränkung für Regierungsmitglieder vorsehen, jedoch kein (lebenslanges oder bis zur Pensionierung reichendes) Ruhegehalt (mehr) kennen. So ist etwa im Kanton Appenzell Ausserrhoden die Wiederwahl eines Regierungsmitglieds dreimal möglich (Art. 83 Abs. 1^{bis} KV AR), dies bei einer Amtsdauer von jeweils vier Jahren (Art. 65 Abs. 1 KV AR). Gleichwohl erhalten jene Regierungsmitglieder bei Ausscheiden kein lebenslängliches Ruhegehalt, sondern eine Austrittsentschädigung im Umfang von maximal 18 Monatsbezügen in der Höhe der letzten Besoldung bis zum Erreichen des ordentlichen Rücktrittsalters (Art. 6 Abs. 2 Verordnung über die Besoldung und die berufliche Vorsorge der Mitglieder des Regierungsrates, bGS 142.13). Im Kanton Freiburg gilt für Mitglieder des Staatsrats eine Amtszeitbeschränkung auf drei ganze Legislaturperioden bei einer Amtsdauer von fünf Jahren (Art. 106 Abs. 3 KV FR). Dabei gibt es je nach Alter bei Ausscheiden eine Abgangsentschädigung (Art. 22b GSRG) oder eine Übergangsleistung bis zum Erreichen des AHV-Alters (Art. 22c ff. GSRG). Im Kanton Jura werden Mitglieder der Regierung jeweils für fünf Jahre gewählt (Art.

Verhältnis zu Ruhegehalt

Regelung in anderen Kantonen

⁹⁰ Botschaft GGVR, S. 1090.

⁹¹ Genau besehen, sind auch mehr Jahre denkbar nach einem Unterbruch und einem Wiedereinstieg. Vgl. dazu Komm. KV GR-MENGIARDI, Art. 39 N 15.

⁹² Z.B. GRP Februarsession 2022/2023 (keine vollständige Auflistung), Antwort der Regierung, S. 717, Votum Stocker Nicola, S. 718, Votum Danuser Géraldine (Chur), S. 719, Votum Kocher Christine, S. 721, Votum Berther Clemens, S. 727.

⁹³ Votum Maissen Sandra, GRP Februarsession 2022/2023, S. 727.

65 Abs. 1 KV JU), wobei die Wiederwahl zweimal möglich ist (Art. 66 Abs. 2 KV JU). Bei Ausscheiden erhalten diese gemäss Art. 4 Loi concernant la prévoyance des membres du Gouvernement eine befristete Überbrückungsleistung über CHF 55 000 pro Amtsjahr (maximal fünf Jahre bzw. bis zum Erreichen des Pensionsalters).

3. Konkrete Zwecke

- 43 Die bisherigen Ausführungen (Rz. 36 ff.) zeigen, dass sich die mit den Ruhegehältern ursprünglich verfolgten Zwecke relativiert haben. Die berufliche Vorsorge der Regierungsmitglieder des Kantons Graubünden ist über die Leistungen der KPG abgedeckt. Auch die mit dem Ruhegehalt verbundenen Leistungen (Invalidenleistungen gemäss Art. 8 Abs. 3 GGVR bzw. Ehegattenrente nach Art. 8 Abs. 4 GGVR) sind mitversichert. Ob die Leistungshöhe «angemessen» ist, ist dabei eine politische Frage.⁹⁴ Die oftmals angeführte Amtszeitbeschränkung ist im kantonalen Vergleich nicht singulär und ist in vergleichender Perspektive kein zwingender Grund für ein Ruhegehalt. Relativierte Zwecke
- 44 Vermehrt rücken andere Zwecke in den Vordergrund, beispielsweise die *wirtschaftliche Absicherung* infolge Nichtwiederwahl, des vorzeitigen Amtsaustritts oder der Amtszeitbeschränkung.⁹⁵ Im Vordergrund dieser Zwecke steht die Absicherung der wirtschaftlichen Ungewissheit für ausscheidende Regierungsmitglieder. Ein Ruhegehalt kann dabei Abhilfe schaffen. Jedoch ist die Ungewissheit nicht bei all diesen Gründen gleich ausgeprägt. Das Risiko der Nichtwiederwahl stellt sich jeweils am Ende der Amtsperiode (vgl. in diesem Zusammenhang auch Rz. 28) und das Ausscheiden aufgrund Amtszeitbeschränkung ist vorherseh- bzw. planbar⁹⁶. Hinzu kommt, dass die wirtschaftliche Absicherung nicht Selbstzweck ist. Sie dient insbesondere dazu, das Regierungsamt als attraktiv bzw. nicht unattraktiv erscheinen zu lassen, was mit dem Ziel – die kompetentesten Personen für diese Positionen zu finden – einhergeht (Rz. 36). Im Übrigen ist die Amtszeitbeschränkung demokratisch wertvoll und gewollt. Sie trägt zur demokratisch gewünschten personellen Erneuerung bei.⁹⁷ Damit wird zu starken Machtpositionen und «Sesselkleberei» entgegengewirkt und werden eine Rotation und Verjüngung der Regierung gewährleistet. Es können aber auch allenfalls bestehende Über- oder Untervertretungen einzelner Regionen oder Sprachgruppen korrigiert werden.⁹⁸ Als weiterer (noch verbleibender) Zweck des Ruhegehalts – der auch einen Konnex zum Zweck der wirtschaftlichen Absicherung aufweist – wird oft die bereits beschriebene *Vorbeugung von Interessenkollisionen* gesehen (Rz. 37).⁹⁹ Ein Ruhegehalt bei Ausscheiden kann dazu beitragen, dass «Entscheidungen im Amt unabhängig von persönlichen finanziellen Überlegungen getroffen werden.»¹⁰⁰ Der Gedanke, bereits das Risiko und den Anschein von Interessenkollisionen zu verhindern, ist auch auf Relevantere Zwecke

⁹⁴ Vgl. auch Antwort der Regierung, GRP Februarsession 2022/2023, S. 717.

⁹⁵ Vgl. Votum Danuser Géraldine (Chur), GRP Februarsession 2022/2023, S. 719.

⁹⁶ Vgl. auch Komm. KV GR-MENGIARDI, Art. 39 N 23.

⁹⁷ HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, N 260, 1372.

⁹⁸ Komm. KV GR-MENGIARDI, Art. 39 N 19 ff.

⁹⁹ Votum Baselia Beatrice, GRP Februarsession 2022/2023, S. 720; Votum Schneider Tino, GRP Februarsession 2022/2023, S. 722.

¹⁰⁰ Votum Maissen Sandra, GRP Februarsession 2022/2023, S. 727.

Verfassungsstufe im Verbot von Nebenbeschäftigungen (Art. 41 Abs. 1 KV GR) angelegt.¹⁰¹

C. Rechtspositionen im intertemporalen öffentlichen Recht

- 45 Im Verwaltungsrecht sind die Fragen des intertemporalen Rechts besonders relevant, da in keinem anderen Gebiet Änderungen von Rechtsgrundlagen häufiger auftreten.¹⁰² Antworten auf diese Fragen wurden insbesondere in Form von spezifisch entwickelten Rechtsinstituten und Begriffen (Besitzstand, Anwartschaft, wohlerworbene Rechte) gegeben, die Grundsätze enthalten, wie übergangsrechtliche Probleme gelöst werden sollen.¹⁰³ Ausgangspunkt für die Formung dieser Begriffe bildete die unterschiedliche Gewichtung des (individuellen) Vertrauensschutzes. Der Grundsatz des Vertrauensschutzes hat nur beschränkt eigenständigen Gehalt. Vielmehr ist der Schutz des Vertrauens das Ergebnis einer oftmals multipolaren Interessenabwägung. So verbergen sich beispielsweise hinter der Rechtsfigur des wohlerworbenen Rechts typisierte Interessenabwägungen, bei welchen Beständigkeitsinteressen des Einzelnen die Rechtsänderungsinteressen überwiegen und Einzelne ausnahmsweise vor den Auswirkungen nachteiliger Rechtsänderungen bewahrt werden.¹⁰⁴ In diesen beiden Waagschalen erhalten auch andere mit dem Vertrauensschutz verbundene Verfassungsprinzipien Gewicht wie z.B. der Grundsatz von Treu und Glauben, Rechtssicherheit oder die Rechtsgleichheit.¹⁰⁵ Im Folgenden gilt es die entsprechenden Interessenabwägungen – unter Einbezug der ausgelegten Vertrauensgrundlage (Rz. 26 ff.) und der dargestellten Zwecke (Rz. 36 ff.) – der vorliegend zu beurteilenden Leistungen vorzunehmen. Damit können die fraglichen Rechtspositionen den einschlägigen Rechtsfiguren zugewiesen werden. Diese Zuordnung wird – wo nötig – erleichtert durch den Beizug passender Institute des öffentlichen Personalrechts oder des Sozialversicherungsrechts, welche den Charakter der Rechtsfiguren (Besitzstand, Anwartschaft, wohlerworbene Rechte) versinnbildlichen. Grundsätze

I. Besitzstand

- 46 Der Besitzstand oder das weiterhin gewährte Recht (Besitzstandsgarantie) zeichnet sich dadurch aus, dass gemäss bisherigem Recht erworbene Rechtspositionen weiterhin bestehen bleiben, auch wenn sie nicht dem neuen Recht entsprechen.¹⁰⁶ Um eine entsprechende Garantie annehmen zu dürfen, muss das neue Recht *ausdrücklich* festlegen, dass die erworbene Position auch unter der Geltung des neuen Rechts weiterbestehen soll.¹⁰⁷ In Abgrenzung zu wohlerworbenen Rechten führt KIESER zutreffend an: «Insoweit ist die Besitzstandsgarantie ohne weiteres abgrenzbar gegenüber den Allgemein

¹⁰¹ Vgl. Komm. KV GR-MENGIARDI, Art. 41 N 10.

¹⁰² Z.B. KIESER, S. 292 – 293.

¹⁰³ Vgl. KIESER, S. 293.

¹⁰⁴ KRADOLFER, N 516.

¹⁰⁵ Vgl. WEBER-DÜRLER, S. 52 ff.

¹⁰⁶ KIESER, S. 294.

¹⁰⁷ KIESER, S. 294.

wohlerworbenen Rechten. Diese werden wegen ihres besonderen Geltungsgrundes auch nach einer Rechtsänderung gewährleistet (woran das neue Recht nichts zu ändern vermag), während die durch eine Besitzstandsgarantie geschützten Positionen nur deshalb weitergelten, weil das neue Recht dies so vorsieht». ¹⁰⁸ Vorausgesetzt ist hier gewissermassen eine besitzstandsspezifische Vertrauensgrundlage in Form einer (expliziten) Bestimmung, welche dem Einzelnen die Weitergeltung der alten Rechtsposition unter Geltung des neuen Rechts verspricht. ¹⁰⁹ Diese Vertrauensgrundlage ist nicht zu verwechseln mit jener des alten Rechts (Rz. 27 f.).

- 47 Vorliegend fehlt eine explizite Bestimmung im Initiativtext ¹¹⁰ – welcher das neue Recht bilden würde –, wonach die ausscheidenden Regierungsmitglieder nach Inkrafttreten die Äufnung der 3.5% pro Amtsjahr materialisieren könnten. Wie eine solche Besitzstandsgarantie aussehen könnte, zeigt das geltende GGVR in Art. 12 Abs. 3: «Amtierenden Regierungsmitgliedern wird für die bis zum Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens dieses Gesetzes erfüllten Amtsjahre ein Ruhegehalt von vier Prozent des zuletzt bezogenen Gehalts angerechnet». ¹¹¹ Aufgrund der fehlenden Vertrauensgrundlage erübrigt sich an dieser Stelle die Vornahme einer Interessenabwägung. Die Äufnung der 3.5% pro Amtsjahr kann mangels entsprechender Besitzstandsgarantie im neuen Recht keinen schützenswerten Besitzstand darstellen. Gleiches gilt im Übrigen für die in Art. 8 Abs. 3 und 4 GGVR vorgesehenen Invalidenleistungen bzw. Ehegattenrenten, die nicht entstanden sind.
- Keine Vertrauensgrundlage

II. Anwartschaft

- 48 KIESER umschreibt die Anwartschaft oder die begründete Hoffnung wie folgt: «Anwartschaften bilden ein Recht, das erst *im Werden begriffen* ist; der sich daraus zukünftig ergebende (allfällige) Anspruch kann noch nicht gefordert und durchgesetzt werden.» ¹¹² Es wird ersichtlich, dass Dispositionen, die aufgrund eines noch zu entstehenden Rechts getroffen werden, diese Unsicherheit berücksichtigen müssen. Diese Unsicherheit reduziert die Schutzwürdigkeit des Vertrauens bzw. der Disposition, indem Beständigkeitsinteressen relativiert erscheinen. Wo von Anfang an der Bestand des Rechts als unsicher gilt, darf nicht in schutzwürdiger Weise von einer Beständigkeit ausgegangen werden.
- Allgemein
- 49 Im Sozialversicherungsrecht werden Anwartschaften selten geschützt. ¹¹³ Es wird jeweils hervorgehoben, dass bei der Änderung von potenziellen Ansprüchen kein Rechtstitel vorliege, um den Fortbestand zu verlangen. ¹¹⁴ Das Fehlen eines gesetzlichen Schutzes manifestiert sich beispielsweise im Bereich der beruflichen Vorsorge im
- Sozialversicherungsrecht

¹⁰⁸ KIESER, S. 294.

¹⁰⁹ Vgl. ZIMMERMANN, N 119.

¹¹⁰ Kantonsamtsblatt Graubünden, eKAB-Nr.: 00.078.784, abrufbar unter: <<https://www.kantonsamtsblatt.gr.ch/ekab/00.078.784/publikation/>> (zuletzt besucht am 12. Juli 2024).

¹¹¹ Botschaft GGVR, S. 1094.

¹¹² KIESER, S. 295.

¹¹³ KIESER, S. 298.

¹¹⁴ KIESER, S. 298.

Rahmen der Verzinsung von zukünftigen überobligatorischen Leistungen.¹¹⁵ Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist die Höhe der künftigen Altersleistung als Anwartschaft zu qualifizieren und begründet noch keinen (wohlerworbenen) Rechtsanspruch.¹¹⁶ Mangels gesetzlicher Schutzvorschrift könnte folgerichtig der Umwandlungssatz (zur Festlegung der Rente) für den überobligatorischen Teil bei einer umhüllenden Pensionskasse theoretisch 0% betragen.¹¹⁷ Bis zur Festlegung einer Rente können die reglementarischen Grundlagen einseitig von der Pensionskasse zu Ungunsten der Versicherten abgeändert werden.¹¹⁸

- 50 Magistratspersonen befinden sich auf kantonaler und kommunaler Ebene in einem durch Gesetz oder Verordnung besonders geregelten, öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis.¹¹⁹ Grund für diese Besonderheit bildet beispielsweise die Wahl auf eine feste Amtszeit, die im klassischen Angestelltenverhältnis im öffentlichen Dienst nicht vorkommt.¹²⁰ Politisch gewählte Magistratspersonen tragen eine hohe Verantwortung und benötigen einen besonderen Schutz, da sie vom Willen des Wahlorgans abhängig sind und stets dem Risiko einer Nichtwiederwahl ausgesetzt sind.¹²¹ Dieser Schutz wird durch eine bestimmte, feste Amtsdauer vermittelt, indem ein mehrjähriges, gesichertes, unkündbares Dienstverhältnis begründet wird.¹²² Innerhalb einer Amtsperiode besteht jedoch ein zu demjenigen von behördlich gewählten Beamten vergleichbares Schutzbedürfnis.¹²³ Es überrascht deshalb nicht, dass das Bundesgericht die finanziellen Ansprüche von Magistratspersonen und Beamten grundsätzlich gleich behandelt.¹²⁴ Das Bundesgericht unterscheidet in diesem Zusammenhang auch nicht zwischen Besoldungs- und Pensionsansprüchen.¹²⁵ Es betont in konstanter Rechtsprechung, dass das Dienstverhältnis und damit auch seine vermögensrechtliche Seite der gesetzlichen Entwicklung folgt.¹²⁶ Deshalb steht es dem «kantonalen Gesetzgeber frei, in die finanziellen Ansprüche des Beamten einzugreifen, weshalb diesen der Charakter von wohlerworbenen Rechten in der Regel nicht zukommt.»¹²⁷ Bei Besoldungs- und Pensionsansprüchen sind solche den Beamten unentziehbar nur anzunehmen, «wenn das Gesetz einzelne Beziehungen ein für alle Mal festlegt und von den Einwirkungen der gesetzlichen Entwicklung ausnimmt – etwa die finanziellen Ansprüche ihrem Betrage nach als unabänderlich erklärt – oder wenn bestimmte, mit einem einzelnen Anstellungsverhältnis verbundene Zusicherungen abgegeben werden.»¹²⁸ (Siehe auch Rz. 53 ff.).

Öffentliches
Personalrecht

¹¹⁵ MEIER, N 463.

¹¹⁶ MEIER, N 463; BGE 134 I 23 E. 7.2.

¹¹⁷ MEIER, N 463.

¹¹⁸ MEIER, N 463.

¹¹⁹ HETTICH/BOSSHARD, S. 1529.

¹²⁰ Vgl. HETTICH/BOSSHARD, S. 1529; MICHEL, S. 157.

¹²¹ HETTICH/BOSSHARD, S. 1529.

¹²² Vgl. HETTICH/BOSSHARD, S. 1529.

¹²³ HETTICH/BOSSHARD, S. 1529.

¹²⁴ Urteil des BGer 1C.230/2007 vom 11. März 2008 E. 4.3.

¹²⁵ BGE 101 Ia 443 E. 2.a).

¹²⁶ BGE 101 Ia 443 E. 2.a).

¹²⁷ BGE 101 Ia 443 E. 2.a).

¹²⁸ BGE 101 Ia 443 E. 2.a).

- 51 Die vorliegende Fragestellung im Zusammenhang mit den Ruhegehältern und den damit verbundenen Leistungen liegt an der Schnittstelle zwischen dem Sozialversicherungs- und öffentlichem Personalrecht (vgl. auch Rz. 40 ff.). Dadurch rechtfertigt sich auch die Beurteilung anhand der soeben dargestellten Grundsätze und Rechtsprechung. Fraglich ist insbesondere, wie die Äufnung von 3.5% pro Amtsjahr i.S.v. Art. 8 Abs. 1 GGVR zu qualifizieren ist (bevor ein Ruhegehalt festgesetzt wird). Art. 8 Abs. 3 (Invalidenleistung) und Abs. 4 (Ehegattenrente) GGVR beziehen sich für die Festlegung der Leistungshöhe auf das *anwartschaftliche* Ruhegehalt (Rz. 27 ff.). Die Kategorisierung dieser Rechtsposition als Anwartschaft wird auch durch die konkreten Zwecke des Ruhegehalts (Rz. 40 ff.) unterstrichen. Da die Regierungsmitglieder bei der kantonalen Pensionskasse für die Risiken Alter, Invalidität und Tod versichert sind (Art. 7 Abs. 1 GGVR) (Rz. 40), erscheint das Ruhegehalt bzw. die erwähnten verbundenen Leistungen diesbezüglich als «Zusatzversicherung», welches mit einer überobligatorischen Versicherung im Rahmen der beruflichen Vorsorge vergleichbar ist. Wie oben dargestellt (Rz. 49) wäre eine Nullverzinsung möglich, was vorliegend einer Streichung entspricht. Der Unterschied zur beruflichen Vorsorge besteht darin, dass gar keine Freizügigkeitsleistung bzw. kein Guthaben besteht, das in eine Rente umgewandelt werden müsste, denn die Regierungsmitglieder leisten keine Beiträge zur Finanzierung des Ruhegehalts. Dieses wird vielmehr allein durch den Kanton finanziert (Art. 10 Abs. 1 GGVR). Die erwähnten anwartschaftlichen Berechnungsgrundlagen (Äufnungen) sind fiktiv und dienen der späteren Ruhegebhaltsberechnung bzw. Bestimmung der Leistungshöhe im Invaliditäts- bzw. Todesfall vor Entstehen des Ruhegebhaltsanspruchs. Für die darüberhinausgehenden Zwecke, die nicht durch die Leistungen der KPG abgedeckt sind – namentlich der spezifischen wirtschaftlichen Absicherung und der Vorbeugung von Interessenkollisionen (Rz. 44) –, bietet das Ruhegehalt gewissermassen eine Spezialversicherung. Die Äufnung eines Ruhegebhalts materialisiert sich erst bei Ausscheiden aus der Regierung (Rz. 27 ff.) und damit in der Zukunft. Bis zur Entstehung des Anspruchs folgt die vermögensrechtliche Position der Regierungsmitglieder der Gesetzesentwicklung. Der kantonale Gesetzgeber ist damit grundsätzlich – sofern keine wohlerworbenen Rechte vorliegen – frei, in diese Position einzugreifen (Rz. 50) und sie entsprechend zu streichen (wie dies E-Art. 8 und E-Art. 12a GGVR vorsieht). Da die meisten mit dem Ruhegehalt verfolgten Ziele auch anderweitig rechtlich abgesichert sind (Rz. 40), ist keine rechtliche Notwendigkeit zur Beibehaltung ersichtlich. Dies zeigt sich etwa am Beispiel des Kantons Wallis, wo eine vollständige Streichung vollzogen wurde und Regierungsmitglieder nur noch bei der kantonalen Pensionskasse versichert sind.¹²⁹ Im Gegenzug wurden die Gehälter der Magistratspersonen «kompensierend» angehoben.¹³⁰

Vorliegend

- 52 Im Folgenden wird zu untersuchen sein, inwiefern in Bezug auf die beschriebene Äufnung, das laufende Ruhegehalt oder die damit verbundenen Leistungen wohlerworbene Rechte vorliegen könnten. Aufgrund des spiegelbildlichen Charakters von

Einheitliche
Interessenab-
wägung

¹²⁹ Bericht Bundesrat, S. 30.

¹³⁰ Interkantonaler Vergleich vom Juni 2019, Lebenslängliche Renten der Staatsrätinnen und Staatsräte, abrufbar unter: <<https://www.cce-ssk.ch/wp-content/uploads/2019/07/Interkantonaler-Vergleich-Renten-SR-CHA-1.pdf>> (zuletzt besucht am 12. Juli 2024).

Anwartschaft und Ruhegehalt kann eine gemeinsame Interessenabwägung weiter unten erfolgen (Rz. 52 ff.).

III. Wohlerworbene Rechte

1. Im Allgemeinen

- 53 Wohlerworbene Rechte zeichnen sich durch eine besondere Beständigkeit aus. Insbesondere können sie auch durch ein Gesetz nicht abgeändert werden («Gesetzesbeständigkeit»)¹³¹ Der Schutz, den die Gesetzesbeständigkeit begründet, fusst in der Eigentumsgarantie bzw. dem Prinzip des Vertrauensschutzes.¹³² In den Anfängen der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu den wohlerworbenen Rechten standen die Aspekte der Eigentumsgarantie im Vordergrund, wobei es v.a. um die Sicherung von (privatrechtlichen) vermögensrechtlichen Ansprüchen von Privatpersonen gegenüber dem Staat ging.¹³³ Mit der Zeit wurde jedoch die öffentlich-rechtliche Natur des Schutzbedürfnisses, welches nicht in allen Fällen mit den Gehalten der Eigentumsgarantie begründbar ist, erkennbar.¹³⁴ Dadurch wurde klar, dass es im Kern darum geht, ein Rechtsgut bzw. eine Rechtsposition als dem Rechtssubjekt individuell («privat») zustehendes und vor Eingriffen der Staatsgewalt geschütztes Vermögenrecht («Eigentum») qualifizieren zu können.¹³⁵ Durch diese Abstraktion rückte der Aspekt des Vertrauensschutzes in den Vordergrund. Als gemeinsames Merkmal erscheint mithin, dass es sich aus vertrauensrechtlicher Perspektive jeweils um qualifizierte Vertrauenspositionen handelt, welche der Staat schützen möchte, indem er eine besondere Rechtsbeständigkeit verleiht.¹³⁶ Dieses Schutzbedürfnis entsteht, wenn die entsprechende Interessenabwägung zwischen Rechtsbeständigkeits- und Rechtsänderungsinteressen hinreichend deutlich zu Gunsten ersterer ausfällt (vgl. Rz. 45).¹³⁷ So betrachtet erscheinen die wohlerworbenen Rechte «als Platzhalter für vielfältige Vertrauenstatbestände».¹³⁸ Daraus folgt, dass die entsprechende Interessenabwägung vorzunehmen ist für die verschiedenen vorliegenden Rechtspositionen (Rz. 52 ff.).
- 54 Das Bundesgericht hält in seiner gängigen Umschreibung der wohlerworbenen Rechte fest, dass solche nur vorliegen, wenn «das Gesetz die entsprechenden Beziehungen ein für allemal festlegt und von den Einwirkungen der gesetzlichen Entwicklungen ausnimmt, oder wenn bestimmte [...] Zusicherungen abgegeben werden.»¹³⁹ Da der Gesetzgeber dies praktisch nie explizit tut,¹⁴⁰ muss im Rahmen der Auslegung der

Grundsätze

Definition
des Bundes-
gerichts

¹³¹ Z.B. KIESER, S. 296.

¹³² Vgl. KIESER, S. 296.

¹³³ KRADOLFER, N 115 f.

¹³⁴ KRADOLFER, N 117; vgl. WEBER-DÜRLER, S. 63 f.

¹³⁵ KRADOLFER, N 117.

¹³⁶ ZIMMERMANN, N 46.

¹³⁷ Vgl. KRADOLFER, N 168.

¹³⁸ KRADOLFER, N 172.

¹³⁹ BGE 134 I 23 E. 7.1.

¹⁴⁰ ZIMMERMANN, N 45.

fraglichen Bestimmungen der entsprechende Wille gesucht werden.¹⁴¹ Im Rahmen der Auslegung findet damit die erwähnte Interessenabwägung statt.

- 55 Im Sozialversicherungsrecht werden wohlervorbene Rechte nur ausnahmsweise anerkannt.¹⁴² Allerdings werden diese eher bei laufenden Leistungen als bei blossen Anwartschaften angenommen.¹⁴³ Dabei verwendet das Bundesgericht die erwähnte Formel (Rz. 54).¹⁴⁴ Im Rahmen der beruflichen Vorsorge zählt etwa der «Rentenanspruch als solcher und der bisher erworbene Bestand der Freizügigkeitsleistung, nicht aber – vorbehaltlich qualifizierter Zusicherungen – während der Zugehörigkeit zur Vorsorgeeinrichtung und vor dem Eintritt des Vorsorgefalls das reglementarisch vorgesehene künftige Altersguthaben und die Anwartschaften bzw. die genaue Höhe der mit den Beiträgen finanzierten Leistungen»¹⁴⁵ zu den wohlervorbenen Rechten. Das Bundesgericht fügt noch hinzu: «Rentenanwartschaften sind auch dann abänderlich, wenn mit den Prämien Leistungen finanziert wurden, die nun reduziert oder gestrichen werden».¹⁴⁶
- 56 Zu den wohlervorbenen Ansprüchen im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen Anstellungsverhältnisses kann grundsätzlich nach oben verwiesen werden (Rz. 50). Ein wohlervorbenes Recht bezüglich Besoldungsansprüchen von Beamten kann beispielsweise angenommen werden, wenn das Gesetz festsetzt, dass der Besoldungsanspruch während der jeweiligen Amtsperiode keiner Änderung unterliegt.¹⁴⁷ Im Übrigen sind (einseitige) Lohnkürzungen im öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis durch die Rechtssetzung grundsätzlich möglich.¹⁴⁸ Diesbezüglich kann sich die Frage von notwendigen Übergangsfristen stellen, wobei Ausgangspunkt wiederum der Vertrauensschutz bildet.¹⁴⁹ Das Bundesgericht präzisiert den dahinterstehenden Gedanken wie folgt: «Sodann beruht das von der Rechtsprechung aufgestellte Gebot einer angemessenen Übergangsfrist bei rechtsatzmässig angeordneten Lohnkürzungen im öffentlichen Personalrecht gerade auf der Überlegung, dass die Betroffenen auf diesem Weg einen hinreichenden Schutz bezüglich ihrer nicht leicht rückgängig zu machenden, finanziellen Dispositionen erhalten.»¹⁵⁰

Sozialversicherungsrecht

Öffentliches Personalrecht

2. Im Besonderen

- 57 Fraglich ist, wie die Äufnung i.S.v. Art. 8 Abs. 1 GGVR unter Vertrauensgesichtspunkten zu bewerten ist. Wie dargelegt (Rz. 27 ff.) gewährleistet Art. 8 Abs. 1 GGVR die entsprechende Äufnung während der Amtsjahre. Dabei bildet *die blosse rechnerische Äufnung* einer – sich erst bei Ausscheiden zum Anspruch formenden – Ruhegehaltforderung die Vertrauensgrundlage. Der Umfang der Äufnung ist von der Amtsdauer

Äufnung

¹⁴¹ KIESER, S. 299, Fn. 43; vgl. ZIMMERMANN, N 47.

¹⁴² KIESER, S. 299.

¹⁴³ KIESER, S. 299.

¹⁴⁴ KIESER, S. 299.

¹⁴⁵ BGE 134 I 23 E.7.2.

¹⁴⁶ BGE 134 I 23 E.7.2.

¹⁴⁷ BGE 106 Ia 163 E. 1.a).

¹⁴⁸ HETTICH/BOSSHARD, S. 1530 m.w.Verw.

¹⁴⁹ HETTICH/BOSSHARD, S. 1530 f.

¹⁵⁰ Urteil des BGer 1C.230/2007 vom 11. März 2008 E. 5.4.

abhängig, die bereits geleistet wurde, und von den in der Zukunft liegenden Jahren, für die das Regierungsmitglied gewählt ist (Rz. 28). Die problematische Wirkung des E-Art. 12a GGVR (im Sinne einer unechten Rückwirkung; Rz. 32) besteht nun darin, dass ausscheidende Regierungsmitglieder nach Inkrafttreten jener Bestimmung die Äufnung nicht mehr materialisieren, d.h. in einen Ruhegehaltsanspruch umwandeln könnten. Fraglich ist folglich, ob der Äufnung unter dem geltenden Gesetz eine besondere Beständigkeit (im Sinne eines wohlervorbenen Rechts) gegenüber der neuen Regelung zukommen soll (vgl. Rz. 53).

- 58 Das Gesetz ordnet die Beständigkeit nicht ausdrücklich an. Daher muss untersucht werden, welches Vertrauen in welchem Umfang Art. 8 Abs. 1 GGVR im Sinne einer Unabänderlichkeit schützen will. Als schützenswert erscheint die Dispositionsmöglichkeit, welche die Möglichkeit zur Materialisierung der Äufnung bis zum Ende der aktuellen Amtsdauer umfasst (Rz. 30). In die Ausübung dieses «Optionsrechts» greift E-Art. 12a GGVR nicht notwendigerweise ein, da der Zeitpunkt des Inkrafttretens auf das Ende des schützenswerten Dispositionszeitraumes gelegt werden kann (Rz. 30). Gegenstand und Umfang des «Vertrauens»
- 59 Je nach Austrittsalter hat das (materialisierte) Ruhegehalt eher den Charakter eines Besoldungs- oder – wenn des näher am Pensionsalter zu laufen beginnt – eines Pensionsanspruchs. Besoldungs- und Pensionsansprüche haben von Natur aus einen engen Konnex zur wirtschaftlichen Absicherung, da Geldleistungen im Allgemeinen zur Bestreitung des Lebensunterhalts dienen. Aus welchem Grund bzw. welcher Motivation man diese geldwerten Leistungen erhält, spielt für diesen «Endzweck» keine Rolle. Der andere relevante Zweck – Vorbeugung von Interessenkollisionen – ist vordergründig für in jungem Alter ausscheidende Regierungsmitglieder massgeblich. Für solche, die kurz vor oder im Pensionsalter ausscheiden, wird nicht davon ausgegangen, dass in relevanten Umfang noch einer Erwerbstätigkeit nachgegangen wird, welche wiederum im diskutierten Sinne unabhängigkeitgefährdend wirken könnte (Rz. 44). Charakter des materialisierten Ruhegehalts
- 60 Damit steht dem Beizug der vorgestellten Grundsätze aus dem Sozialversicherungs- bzw. öffentlichen Personalrecht nichts im Wege. Die Äufnung erscheint damit als vermögenswerte Rechtsposition im Rahmen des öffentlichen Dienstverhältnisses, die grundsätzlich der Gesetzesänderung unterworfen ist (Rz. 50; 56). Lohnkürzungen wären damit ohne weiteres möglich und damit auch die Streichung von sich erst zukünftig materialisierenden «Lohnbestandteilen» wie etwa dem Ruhegehalt. Ohne entsprechende Zusicherung – welche vorliegend nicht ersichtlich ist – besteht kein rechtlicher Anspruch auf Unabänderlichkeit und damit auf die zukünftige tatsächliche Ausrichtung dieser positiven «Lohndifferenz». Die wirtschaftliche Sicherheit oder die Lebensausrichtung in finanzieller Hinsicht scheint vorliegend auch nicht in einem Masse gefährdet, welche einen entsprechenden Schutz erfordern würde. Bis zur Inkraftsetzung der neuen Regelung bestünde darüber hinaus genügend Zeit, die sich den Erwerb und den Genuss der altrechtlichen Ansprüche zu sichern, indem man nämlich rechtzeitig aus der Funktion ausscheidet. Für darüberhinausgehende Ansprüche ist nach unserer Einschätzung kein schutzwürdiges Vertrauen begründet worden. Einordnung
- 61 Möchte also ein Regierungsmitglied – im Wissen um den «Verlust» der «Äufnungssumme» nach Inkrafttreten des Initiativtextes – weiterhin in der Regierung verbleiben, wird der ursprüngliche Dispositionsschutz neutralisiert, d.h. dieser verdient aus Sicht Konsequenzen

des Vertrauensprinzips keinen rechtlichen Schutz mehr. Der Vertrauensschutz bietet keine Möglichkeit, beliebig auf Dispositionsmöglichkeiten der Vergangenheit zurückzukommen. Möchte man dagegen die «Vorsorgeseite» des Ruhegehalts stärker betonen (und den Vergleich mit der Rechtsprechung zur beruflichen Vorsorge ziehen, Rz. 55), kann man analog argumentieren: Diesfalls bestünde eine blossе Anwartschaft, bei der lediglich die Austritts- bzw. Freizügigkeitsleistung geschützt wäre. Da die Regierungsmitglieder keine individuellen Beiträge für das Ruhegehalt leisten (vgl. Finanzierung durch Kanton gemäss Art. 10 GGVR) besteht keine schützenswerte «Austrittsleistung», die ins neue Recht überführt werden müsste. Die blossе Äufnungsmöglichkeit verschafft noch kein schützenswertes Vertrauen auf darauf basierende Leistungen (vgl. «Nullverzinsung», Rz. 49). Aus Art. 8 GGVR ergibt sich nichts Gegenteiliges. Vielmehr wird der Anwartschaftscharakter durch die mehrmalige explizite Nennung («anwartschaftlich») unterstrichen. Darüber hinaus ergibt sich aus der Botschaft zum geltenden GGVR, dass Art. 12 Abs. 3 GGVR als «Besitzstandswahrung für erworbene Ansprüche» verstanden werden soll.¹⁵¹ Daraus erhellt, dass der Gesetzgeber nicht von einem (unabänderlichen) Charakter der Äufnung im Sinne eines wohlerworbenen Rechts ausgeht. Die Unabänderlichkeit wird schliesslich auch im Hinblick auf die zukünftige Gesetzesentwicklung nicht festgelegt.

- 62 Fraglich ist weiter, wie eine allfällige Streichung von Art. 8 Abs. 3 und Abs. 4 GGVR zu beurteilen ist. Dabei geht es um die blossе «Versicherung» bezüglich der Risiken Invalidität und Tod (Hinterlassensein), wobei sich noch keine entsprechenden Leistungen materialisiert haben. Bis zum Eintritt des «Versicherungsfalles» (Invalidität bzw. Tod) erscheinen die beiden Leistungsangebote faktisch als (prämienfreie) «Zusatzversicherungen», da die Regierungsmitglieder ohnehin für dieselben Risiken bereits bei der KPG versichert sind (Rz. 38; 40; 43). Rechtlich sind diese Leistungen vom «anwartschaftlichen» Ruhegehalt abhängig. Fällt dieses dahin, fällt auch die Grundlage der Leistungen weg (vgl. Art. 8 Abs. 3 und Abs. 4 GGVR). Unter dem Titel des Vertrauensschutzes sind keine schützenswerten Dispositionen ersichtlich, zumal man im Allgemeinen nicht davon aus, dass sich diese Risiken während der Amtsdauer verwirklichen und entsprechende Dispositionen trifft. So betrachtet können diese «Zusatzversicherungen» ohne weiteres entfallen, wenn dies dem Willen des Gesetzgebers entspricht. Betroffenen Regierungsmitgliedern ist es unbenommen, sich im Sinne einer besseren «Versicherungsdeckung» individuell, vor Inkrafttreten einer allfälligen Streichung ergänzend bzw. kompensierend zu versichern.

Nicht laufende Invalidenleistungen und Ehegattenrente

- 63 Aufgrund des sehr weiten Wortlauts von E-Art. 8 GGVR (Rz. 5; 34) könnte sich auch die Frage stellen, ob allenfalls auch laufende Ruhegehälter bzw. Invalidenleistungen und Ehegattenrenten von einer Streichung betroffen wären. E-Art. 12a GGVR regelt lediglich die Verhältnisse für Regierungsmitglieder, welche bei Inkrafttreten im Amt stehen. Da E-Art. 12a GGVR ergänzend wirkt und Art. 12 GGVR gemäss Initiativtext (Rz. 5) nicht gestrichen wird, kann zunächst rein formell davon ausgegangen werden, dass die nach altem Recht entstandenen Leistungen – mithin laufende Ruhegehälter, Invalidenleistungen und Ehegattenrenten – insb. nach Art. 12 Abs. 1 GGVR erhalten bleiben und nicht weiter in diese Ansprüche eingegriffen wird. Die Streichung von

Laufende Ruhegehälter, Invalidenleistungen und Ehegattenrenten

¹⁵¹ Botschaft GGVR, S. 1094.

laufenden Leistungen wurde denn auch nie thematisiert. Es erscheint allerdings nahelegend, dass die Initiative nicht in die laufenden Leistungen eingreifen möchte. Sie ist ohnehin als Reaktion zum abgelehnten Fraktionsauftrag zu sehen, da die Volksinitiative bereits in der Debatte angekündigt wurde.¹⁵² Der Eingriff in laufende Ruhegehälter – insb. in jene von schon länger ausgeschiedenen Regierungsmitgliedern Pensionsalter – oder auch andere laufende Leistungen betreffen u.U. existenzielle Leistungen, die wohl erworbenen Charakter aufweisen könnten. Dies könnte eine echte Rückwirkung bedeuten und Ungültigkeitsfragen aufwerfen. Es bestehen allerdings keine hinreichenden Hinweise, dass die Initiative laufende Leistungen streichen möchte. Eine Initiativbegründung war auf dem Unterschriftenbogen nicht vorhanden¹⁵³ und damit liegt der Schluss nahe, dass, der allgemeinen Stossrichtung folgend, zwar in zukünftig entstehende Ruhegehälter, aber nicht in bereits laufende Leistungen eingegriffen werden soll (vgl. Rz. 12). Auch im Sinne einer verfassungskonformen bzw. geltungserhaltenden Auslegung (Rz. 11 ff.) sollte dem Initiativtext ein solcher Inhalt nicht unterstellt werden.

¹⁵² Votum Hug Roman, GRP Februarsession 2022/2023, S. 733.

¹⁵³ Unterschriftenbogen, abrufbar unter: <https://www.svp-gr.ch/wp-content/uploads/sites/8/InitiativeRuhegehalt_stampa.pdf> (zuletzt besucht am: 12. Juli 2024).

Teil 3: Zusammenfassende Beantwortung der Gutachtensfrage

Ist die kantonale Volksinitiative «Schluss mit goldenem Fallschirm für Regierungsmitglieder – Nein zum lebenslangen Ruhegehalt» gemäss Artikel 14 Absatz 1 und 2 Verfassung des Kantons Graubünden (KV; BR 110.100) gültig, ganz ungültig oder teilweise ungültig?

- 64 Die Prüfung der Ungültigkeitsgründe gemäss Art. 14 Abs. 1 Ziff. 1–3 KV GR (Rz. 11 ff.) hat ergeben, dass die Volksinitiative die Einheit der Form und der Materie wahrt (Ziff. 1), in keinem offensichtlichen Widerspruch zum übergeordneten Recht steht (Ziff. 2) und zudem durchführbar ist (Ziff. 3). Allgemeine Ungültigkeitsgründe
- 65 Näher zu prüfen war, ob E-Art. 12a GGVR im Widerspruch zu Art. 14 Abs. 1 Ziff. 4 KV GR steht (Rz. 21 ff.), da amtierende Regierungsmitglieder nach Inkrafttreten des Initiativtextes insb. die Äufnungs-Summe i.S.v. Art. 8 Abs. 1 GGVR nicht mehr in ein Ruhegehalt umwandeln bzw. materialisieren könnten (Rz. 32; 47; 57). Prüfung von E-Art. 12a GGVR
- 66 Die Frage, ob eine Rückwirkung vorliegt bzw. eine solche mit rechtsstaatlichen Grundsätzen vereinbar ist (Art. 14 Abs. 1 Ziff. 4 KV GR), hängt massgeblich von einer wertenden Interessenabwägung ab (Rz. 45 ff.), die den Vertrauensschutz (das Schutzbedürfnis) begründen (Rz. 26 ff.). Mit der Streichung der fraglichen Leistungen liegt eine unechte Rückwirkung vor (Rz. 24; 32), die grundsätzlich zulässig ist, sofern keine wohl erworbenen Rechte entgegenstehen. Rückwirkung
- 67 Typisierte Interessenabwägungen bzw. unterschiedlich starke Vertrauensschutzpositionen sind Gegenstand der Rechtsfiguren des intertemporalen öffentlichen Rechts (Rz. 45). Die stärkste Form und damit das grösste Schutzbedürfnis besteht bei wohl erworbenen Rechten (Rz. 53 ff.). Bei ihnen überwiegen Beständigkeitsinteressen die Interessen an der Rechtsänderung am deutlichsten. Interessenabwägung
- 68 Ein Vergleich der vorliegend relevanten Gesichtspunkte (Rz. 36 ff.) mit typisierten Interessenabwägungen aus einschlägigen, sachnahen Rechtsgebieten (Rz. 46 ff.) hat gezeigt, dass die fraglichen Rechtspositionen der Regierungsmitglieder nicht hinreichend schützenswert sind, um die (gesetzliche) Unabänderlichkeit (im Sinne von wohl erworbenen Rechten) rechtfertigen zu können (Rz. 60 ff.). Die Umsetzung der Initiative, d.h. der künftige Wegfall der Ruhegehälter, würde damit nicht in unzulässiger Weise in geschützte Rechtspositionen eingreifen. Keine wohl erworbenen Rechte
- 69 Die (noch nicht laufenden) Leistungen bei Invalidität und Tod, d.h. die Absicherung dieser zusätzlichen Risiken für Regierungsmitglieder, sind rechtlich vom anwartschaftlichen Ruhegehalt abhängig. Sie teilen damit dessen rechtliches Schicksal und sind im Ergebnis auch nicht besser geschützt als dieses. Auch diesbezüglich greift der Initiativtext nicht unzulässig in geschützte Rechtspositionen ein (Rz. 62). Kein besonderer Schutz für abgeleitete Ansprüche
- 70 Auch wenn der Wortlaut des Initiativtextes sehr weit verstanden werden könnte (Rz. 34; 63) und damit widerrechtliche Inhalte aufweisen würde, kann er nach unserer Einschätzung vollständig rechts- und verfassungskonform ausgelegt und auch so Rechtskonforme Umsetzung möglich

umgesetzt (d.h. in Kraft gesetzt, vgl. Rz. 32) werden, dass den schützenswerten Interessen der amtierenden Regierungsmitglieder hinreichend Rechnung getragen wird.

- 71 Nach unserer Einschätzung liegen damit keine Ungültigkeitsgründe vor, die eine Ungültigkeitserklärung der Volksinitiative rechtfertigen. Gültigkeit

Zürich, 15. Juli 2024

Prof. Dr. iur. Thomas Gächter

Christian Kaufmann, MLaw