

I Staats- und Verwaltungsrecht

1. Grundrechte

Art. 9 BV – Vertrauensschutz und Gesetzesänderung. Jede Person hat Anspruch darauf, von den staatlichen Organen ohne Willkür und nach Treu und Glauben behandelt zu werden. Der Vertrauensgrundsatz kann aber nur angerufen werden, wenn die betroffenen Personen durch eine Gesetzesänderung in schwerwiegender Weise in ihren gestützt auf die bisherige Regelung getätigten Dispositionen getroffen werden und keine Möglichkeit zur Anpassung an die neue Rechtslage haben. In casu wären die Mitglieder des Stadtrates durch die sofortige Anwendung der Bestimmung von § 11^{quater} Abs. 2 des Zuger Stadtratsreglements in schwerwiegender Weise betroffen, weshalb der Regierungsrat dieser Bestimmung zu Recht die Genehmigung verweigerte.

Aus dem Sachverhalt:

A. Am 17. Oktober 2008 reichte der «Bund der Steuerzahler, Geschäftsstelle Zug» in der Stadt Zug eine Volksinitiative mit dem Titel «Schluss mit goldenen Fallschirmen für Stadträte – Nein zu überrissenen Abgangsentschädigungen» ein. Der Initiativtext lautete wie folgt:

«Das Stadtratsreglement (Reglement über das Dienstverhältnis, die Besoldung und die berufliche Vorsorge des Stadtrates von Zug) wird wie folgt geändert:

§ 7 Abgangsentschädigung (neu)

Die Ausrichtung von Abfindungen und sonstigen Abgangsentschädigungen an zurückgetretene, nicht wieder gewählte oder nicht mehr zur Wahl antretende Mitglieder des Stadtrates ist nicht zulässig.

§ 8 Pensionskasse (neu)

Die Mitglieder des Stadtrates sind bei der Pensionskasse der Stadt Zug nach deren Reglement versichert. Sie sind den übrigen Mitarbeitenden der Stadt Zug gleichgestellt. Weitergehende Sondersparbeiträge für Mitglieder des Stadtrates sind untersagt.

§ 11^{quater} (neu)

Die vorstehenden Änderungen treten mit dem Tag ihrer Annahme in Kraft. Sie gelten auch für die Mitglieder des Stadtrates, die zu diesem Zeitpunkt im Amt sind.»

Bei der Überprüfung der Gültigkeit dieser Initiative stellte sich dem Büro des Grossen Gemeinderates der Stadt Zug (GGR) die Frage nach der Rechtsgültigkeit des neu einzufügenden Paragraphen 11^{quater}. In der Folge wurde daher ein Gutachten bei Prof. Dr. Peter Hettich (GGR-Gutachten) in Auftrag gegeben, welches zum Schluss kam, dass es nicht in der Kompetenz des GGR liege, § 11^{quater} der Volksinitiative durch eine andere Übergangsbestimmung zu ersetzen. Der Gutachter empfahl indessen, in der Abstimmungsbroschüre darauf hinzuweisen, dass gemäss seiner Auffassung die Pflicht zur individuellen Gewährung des Vertrauensschutzes einer sofortigen Anwendung der vorgeschlagenen Bestimmung entgegenstehe. Am 5. Mai 2009 fasste der GGR den Beschluss Nr. 1494, in dem er die Volksinitiative in Ziffer 1 für gültig erklärte, sie in Ziffer 2 zur Ablehnung empfahl und weiter in Ziffer 3 festhielt:

«3. Im Falle einer Annahme der Initiative werden den im Amt stehenden Stadtratsmitgliedern bis zum Ablauf der Legislaturperiode 2007 – 2010 aufgrund des Vertrauensschutzes die Leistungen gemäss der geltenden Fassung der §§ 7 und 8 Stadtratsreglement zugesichert.»

Der Beschluss wurde am 8. Mai 2009 im Amtsblatt des Kantons Zug, mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen, veröffentlicht. In der Folge wurde dagegen innert der Rechtsmittelfrist keine Verwaltungsbeschwerde erhoben. In der den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern unterbreiteten vom Büro des GGR verfassten 12-seitigen Abstimmungsbroschüre zur fraglichen Initiative wurde insgesamt drei Mal darauf hingewiesen, dass den im Amt stehenden Stadtratsmitgliedern die Leistungen des bisherigen Stadtratsreglements auch bei einer Annahme der Initiative bis zum Ablauf der Legislaturperiode 2007– 2010 zugesichert würden. Am 27. September 2009 wurde die Initiative mit einer Mehrheit von 57,5 % der Stimmen an der Urne angenommen. Mit Eingabe vom 1. Oktober 2009 ersuchte der Stadtrat Zug die Finanzdirektion des Kantons Zug um Genehmigung der in der Volksabstimmung angenommenen Teilrevision des Stadtratsreglements. Mit Beschluss vom 17. November 2009 genehmigte der Regierungsrat in Ziffer 1 das Stadtratsreglement in Bezug auf die §§ 7, 8 und 11^{quater} Satz 1. In Ziffer 2 versagte er indessen die Genehmigung von § 11^{quater} Satz 2 mit der Begründung, dass diese Bestimmung nicht verfassungskonform sei, da sie den Vertrauensschutz der im Amt stehenden Stadtratsmitglieder verletze. Die Änderungen der §§ 7 und 8 des Stadtratsreglements seien derart erheblich, dass sie erst nach Ablauf der Legislaturperiode 2007 – 2010 zur Anwendung gelangen könnten.

B. Gegen diesen Beschluss liessen A.B. C.D. und E.F. am 16. Dezember 2009 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erheben mit dem Antrag, Ziffer 2 des Regierungsratsbeschlusses vom 17. November 2009 sei aufzuheben und § 11^{quater} Satz 2 des Stadtratsreglements sei zu genehmigen, alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten der Staatskasse. Mit Schreiben vom 12. Januar 2010 liess sich das Büro des GGR zur Sache vernehmen, stellte indessen keine Anträge, zumal der GGR-Beschluss vom 5. Mai 2009 nicht Gegenstand der Beschwerde sei. Mit Vernehmlassung vom 14. Januar 2010 beantragte der Finanzdirektor im Namen des Regierungsrates die vollumfängliche Abweisung der Beschwerde unter Kostenfolge zu Lasten der Beschwerdeführer. In der Begründung wurde zunächst auf den Entscheid des Regierungsrates vom 17. November 2009 sowie auf das GGR-Gutachten verwiesen. Mit Eingabe vom 12. Januar 2010 verzichtete der Stadtrat von Zug auf eine Stellungnahme, da er in dieser Angelegenheit, die ihn selber betreffe, sich stets im Ausstand befunden habe.

Aus den Erwägungen:

...

2. a) Der Regierungsrat hat § 11^{quater} Satz 2 der in der Urnenabstimmung vom 27. September 2009 beschlossenen Teilrevision des Stadtratsreglements nicht genehmigt, da diese Bestimmung den Vertrauensschutz der im Amt stehenden Stadtratsmitglieder verletze. Die Beschwerdeführer stellen sich dagegen auf den Standpunkt, dass die Voraussetzungen zur Anrufung des Vertrauensschutzes vorliegend nicht erfüllt seien und dass die Bestimmung aufgrund des Legalitätsprinzips anzuwenden sei.

b) Vorab zu klären ist, ob der Regierungsrat das rechtliche Gehör der Beschwerdeführer verletzt hat. Die Beschwerdeführer bringen in diesem Zusammenhang vor, der Regierungsrat habe sich in seinem Genehmigungsbeschluss vom 17. November 2009 in ungenügender Weise mit der Frage befasst, ob die Voraussetzungen des Vertrauensschutzes für die Mitglieder des Stadtrates überhaupt erfüllt seien. Der Anspruch auf rechtliches Gehör stellt ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht der Parteien dar (BGE 129 I 232, Erw. 3.2). Es umfasst unter anderem das Recht der Privaten, in einem vor einer Verwaltungs- oder Justizbehörde geführten Verfahren mit ihrem Begehren angehört zu werden (Häfelin / Müller / Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. A., Zürich / Basel / Genf 2006, Rz. 1672). Der Anspruch auf rechtliches Gehör wird in allen Verfahren bejaht, in denen jemand als materiell Betroffener stärker belastet sein kann als andere Personen (vgl. Rhinow / Koller / Kiss, Öffentliches Prozessrecht und Justizverfassungsrecht des Bundes, Basel / Frankfurt a.M. 1996, Rz. 289). Die

Beschwerdeführer übersehen mit ihrer Rüge, dass sie in der von ihnen beanstandeten Phase des aufsichtsrechtlichen Verfahrens gar keine Parteistellung innehatten (vgl. Erw. 1), bzw. vom Entscheid nicht stärker betroffen waren als andere Einwohner der Stadt Zug. Adressat des Genehmigungsentscheids vom 17. November 2009 war der Stadtrat von Zug und nicht die Beschwerdeführer. Der Regierungsrat konnte das rechtliche Gehör der Beschwerdeführer, welche im Vorfeld des Entscheids auch keine konkreten Begehren an den Regierungsrat richteten, in jenem Zeitpunkt somit gar nicht verletzen. Die Rüge der Verletzung des rechtlichen Gehörs erweist sich als unbegründet.

3. a) Der in Art. 9 des Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) verankerte Grundsatz von Treu und Glauben verleiht einer Person Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden. Vorausgesetzt ist, dass die Person, die sich auf Vertrauensschutz beruft, berechtigterweise auf diese Grundlage vertrauen durfte und gestützt darauf nachteilige Dispositionen getroffen hat, die sie nicht mehr rückgängig machen kann; schliesslich scheitert die Berufung auf Treu und Glauben dann, wenn ihr überwiegende öffentliche Interessen gegenüberstehen (BGE 129 I 161, Erw. 4.1). In der Regel stellen Rechtssetzungsakte keine Vertrauensgrundlage dar. Die Privaten können nicht ohne Weiteres auf den Fortbestand eines geltenden Gesetzes vertrauen, sondern müssen mit dessen Revision rechnen (BGE 130 I 26, Erw. 8.1, m.H.; Häfelin / Müller / Uhlmann, a.a.O., Rz. 641). Das Vertrauensschutzprinzip kann in solchen Fällen indessen dann angerufen werden, wenn Private dadurch in schwerwiegender Weise in ihren gestützt auf die bisherige Regelung getätigten Dispositionen getroffen werden und keine Möglichkeit der Anpassung an die neue Rechtslage haben. Trifft dies zu, ergibt sich aus dem Prinzip unter Umständen ein Anspruch auf eine angemessene Übergangsregelung (BGE 122 V 405, Erw. 3b/bb; Weber-Dürler, Vertrauensschutz im öffentlichen Recht, Basel / Frankfurt 1983, S. 292 f.)

b) Der Status und die hohe Verantwortung von politisch gewählten Magistratspersonen verlangt nach einem besonderen Schutz, da diese stets dem Risiko einer Nichtwiederwahl ausgesetzt sind. Die Wahl auf eine bestimmte Amtsdauer verschafft der Magistratsperson diesen Schutz durch eine mehrjährige, gesicherte unkündbare Stellung. Innerhalb der Amtsperiode unterscheidet sich das Schutzbedürfnis und damit auch dasjenige der finanziellen Ansprüche von Magistratspersonen indessen nicht von demjenigen der behördlich gewählten Beamten (Hettich / Bosshard, «Schluss mit goldenen Fallschirmen für Magistraten» – Zu den Grenzen gesetzgeberischer Freiheit bei Lohnkürzungen, in: AJP 12/2009,

S. 1529; vgl. BG-Urteil vom 8. November 2000, Erw. 2, in: SJ 2001 I S. 416). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung macht das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis, auch was seine vermögensrechtliche Seite betrifft, die Entwicklung mit, welche die Gesetzgebung erfährt. Der Vertrauensgrundsatz steht einer nicht rückwirkenden Kürzung der finanziellen Ansprüche von Beamten auf dem Weg der Rechtsetzung nur dann entgegen, wenn diese Ansprüche als wohlerworbene Rechte einzustufen sind. Dies ist der Fall, wenn das diesbezügliche 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 worden sind. (BGer 1C_230/2007 vom 11. März 2008, Erw. 4.1 mit Hinweis auf BGE 118 Ia 245, Erw. 5b). Ist dies hingegen nicht der Fall, sind Gesetzesänderungen im Rahmen des Willkürverbots und der Rechtsgleichheit ohne Weiteres möglich. Im Einzelfall ist aber der Vertrauensschutz als Schranke für die sofortige Umsetzung von Besoldungskürzungen zu beachten (Hettich / Bosshard, a.a.O., S. 1533). Dies bedeutet, dass es bei einseitigen Lohnkürzungen auf dem Weg der Rechtsetzung und ohne Einhaltung von Kündigungsfristen verfassungsrechtlich geboten sein kann, eine Übergangsregelung zu erlassen. Die Notwendigkeit und die Ausgestaltung von Übergangsbestimmungen sind dabei in erster Linie nach den Grundsätzen der rechtsgleichen Behandlung und des Willkürverbots sowie unter Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsprinzips und des Vertrauensschutzes zu beurteilen; dem Gesetzgeber steht bezüglich der Ausgestaltung einer angemessenen Übergangsregelung ein weiter Spielraum des Ermessens zu (vgl. BGer 2P.298/1998 vom 2. Juli 1999, Erw. 4c, in: ZBI 2001 S. 322 f.; BGer 2P.276/1995 vom 3. April 1996, Erw. 4b, in: ZBI 1997 S. 69 f).

c) Vorliegend sehen sich die am 27. September 2009 im Amt stehenden Zuger Stadträte mit einer durch eine Volksabstimmung herbeigeführten Gesetzesänderung konfrontiert, welche bewirkt, dass ihre finanziellen Ansprüche ab Datum der Annahme der Initiative für die Zukunft beschnitten werden. Die Beschwerdeführer haben zutreffend festgestellt, dass es bei den in Frage stehenden Ansprüchen nicht um wohlerworbene Rechte der Stadträte handelt, d.h. weder die gemäss § 7 des teilrevidierten Stadtratsreglements nun nicht mehr auszurichtenden Abgangsentschädigungen noch die aufgrund § 8 des teilrevidierten Stadtratsreglements nun gestrichenen Sondersparbeiträge in der beruflichen Vorsorge können als wohlerworbene Rechte qualifiziert werden, da die Ausrichtung dieser Leistungen in der bisherigen Fassung des Stadtratsreglements nicht ausdrücklich ein für allemal festgelegt beziehungsweise nicht ausdrücklich von der gesetzgeberischen Entwicklung ausgenommen wurden. Das GGR-Gutachten kommt in Bezug auf die Abgangsentschädigungen und die BVG-Sondersparbeiträge im Übrigen zum glei-

chen Schluss. Dass es sich anders verhielte, wurde im Übrigen auch vonseiten des Regierungsrats nicht geltend gemacht. Um bei dieser Ausgangslage demnach einen grundsätzlichen Anspruch der im Amt stehenden Stadtratsmitglieder auf eine Übergangsregelung aufgrund des Vertrauensprinzips annehmen zu können, müssten zunächst nicht wieder rückgängig zu machende Dispositionen seitens dieser Stadtratsmitglieder bejaht werden können. Ferner müssten diese Dispositionen jene Stadträte mit Blick auf die neue Rechtslage schwer treffen. Schliesslich dürften auch keine entgegenstehenden öffentlichen Interessen dem privaten Interesse der amtierenden Stadträte am Vertrauensschutz vorgehen. Diese Prüfung ist nun durchzuführen.

aa) Mit Blick auf die Frage der Dispositionen bringen die Beschwerdeführer vor, dass diese Prüfung nicht in genereller Art vorgenommen werden könne, sondern dass jeder Einzelfall separat zu beurteilen sei. Mit dieser Auffassung verkennen die Beschwerdeführer die Aufgabe des Regierungsrates im vorliegenden, der präventiven Aufsicht zuzuordnenden Genehmigungsverfahren, in welchem der Regierungsrat im Rahmen einer Rechtskontrolle zu prüfen hat, ob neue Bestimmungen in von den Gemeinden erlassenen allgemeinverbindlichen Reglementen mit übergeordnetem Recht in Einklang stehen (vgl. § 36 Abs. 2 Satz 1 GG; Jaag, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 3.A, Zürich / Basel / Genf 2005, Rz. 2816). Verletzt nach der Auffassung des Regierungsrats, wie hier, eine Bestimmung im teilrevidierten Stadtratsreglement das in Art. 9 BV verankerte Vertrauensschutzprinzip, darf er diese Bestimmung nicht genehmigen. Eine derartige Verletzung kann der Regierungsrat indessen nur feststellen, indem er von sich aus prüft, ob die Voraussetzungen des Vertrauensschutzes beim von der Regelung betroffenen Personenkreis gegeben sind. Dass dies nur in genereller Art erfolgen kann, liegt in der Natur der Sache; denn es geht hier um die Prüfung einer generell-abstrakten Bestimmung, welche auf die Regelung einer unbestimmten Zahl von Fällen abzielt (vgl. Häfelin / Müller / Uhlmann, a.a.O., Rz. 383). Demnach muss es bereits genügen, wenn der Regierungsrat in seiner Prüfung anhand allgemeiner Beobachtungen zum Schluss kommt, dass die amtierenden Stadtratsmitglieder aufgrund der bisher geltenden Regelung nicht wieder rückgängig zu machende Dispositionen getätigt haben. Demgegenüber würde die Auffassung der Beschwerdeführer, würde man sie zu Ende denken, darauf hinauslaufen, dass als Ergebnis der Prüfung unter Umständen für jedes amtierende Stadtratsmitglied eine gesonderte Übergangsfrist in die Übergangsbestimmungen des neuen Stadtratsreglements hineinzuschreiben wäre. Mit einem derartigen Vorgehen würde der Regierungsrat seine Kompetenzen im Aufsichtsverfahren überschreiten und die Gemeindeautonomie verletzen.

bb) Der Regierungsrat führt in seiner Vernehmlassung vom 14. Januar 2010 aus, dass die herkömmliche Regelung offensichtlich eine Absicherung der Stadträte im Falle der Nichtwiederwahl bezweckt habe. Entsprechend seien die Leistungen im Stadtratsreglement auch unter dem Titel «Vorsorge» und nicht unter dem Titel «Entschädigung» geregelt. Namentlich weil das Stadtratsamt «im Hauptamt» ausgeübt werde, sei es wahrscheinlich und naheliegend, dass die entsprechenden Leistungen beim Entscheid der Aufgabe der Berufstätigkeit zugunsten des Stadtratsamtes auch eine Rolle gespielt hätten, womit Dispositionen, etwa die Aufgabe der angestammten Berufstätigkeit, getroffen worden seien, welche nicht rückgängig gemacht werden könnten. Diese Darlegungen sind ohne weiteres nachvollziehbar und leuchten ein. Sie decken sich im Übrigen auch weitgehend mit den Ausführungen im GGR-Gutachten. Die Beschwerdeführer bringen demgegenüber vor, dass das Stadtratsmandat eine ausgezeichnete Referenz sei, es einen gewissen Bekanntheitsgrad bringe und dem beruflichen Fortkommen nur förderlich sein könnte. Diese Beobachtung mag zutreffen, doch schliesst das eine das andere hier nicht aus. Tatsache ist, dass ein vom Volk gewähltes Exekutivmitglied die Länge seiner Amtszeit nur begrenzt selber steuern kann. So kommt es in der Schweiz immer wieder vor, dass Regierungs-, Stadt- oder Gemeinderäte aufgrund veränderter politischer Kräfteverhältnisse nicht wiedergewählt werden, ungeachtet des während ihrer Amtszeit an den Tag gelegten Leistungsausweises. Die Annahme eines Stadtratsamtes, welches als Hauptamt ausgestaltet annähernd einem vollen Arbeitspensum entspricht (vgl. S. 3 des Berichts und Antrags Nr. 2012 des Büros GGR Zug vom 14. Januar 2009 zur fraglichen Volksinitiative), stellt unter diesem Blickwinkel immer auch ein gewisses berufliches und finanzielles Risiko dar, da häufig ein relativ gesicherter Berufspfad verlassen wird oder gar ein Karrierebruch in Kauf zu nehmen ist. Dass eine spätere Rückkehr in den angestammten Beruf nach einer Nichtwiederwahl ohne weiteres gelingt, steht für die Stadtratsmitglieder jedenfalls keineswegs fest. Daher kann hier sehr wohl von einer Disposition gesprochen werden, welche nicht mehr rückgängig zu machen ist. Das von den Beschwerdeführern in diesem Zusammenhang vorgebrachte Argument, wonach die Sichtweise des Regierungsrats bedeuten würde, dass die zu erwartende Abgangsentschädigung und die BVG-Sonderprämien die entscheidenden Gründe für die Berufsaufgabe der künftigen Stadträte gewesen wären, entbehrt nach dem Gesagten jeder Grundlage. Die den Stadträten bisher in Aussicht gestellten finanziellen Sonderleistungen stellten selbstredend einen Faktor unter mehreren dar, welche Anlass zur Disposition, d.h. zur Aufgabe des angestammten Berufs, gegeben haben, allerdings handelt es sich um einen keineswegs zu vernachlässigenden Faktor. Dies reicht für die Annahme einer Dispositionsbetätigung aus.

cc) Verlangt ist aber, dass die Betroffenen durch die neue Rechtslage aufgrund ihrer Disposition in schwerwiegender Weise getroffen werden. Der Regierungsrat schreibt in seiner Vernehmlassung, dass sowohl die Höhe der wegfallenden Abgangsentschädigung als auch die Höhe der ausserordentlichen Sparbeiträge beachtlich seien. Diese Beobachtung steht im Einklang mit der Vernehmlassung des Büros des GGR Zug vom 12. Januar 2010 wie auch mit den Ausführungen im GGR-Gutachten. Professor Hettich hält darin als Schlussfolgerung aus der geltenden bundesgerichtlichen Rechtsprechung überdies fest, dass eine Leistungskürzung von Besoldungs- und Versorgungsansprüchen im Rahmen von zirka 10 Prozent noch nicht als übermässig zu bezeichnen ist und nicht gegen das Vertrauensprinzip verstossen würde. Die Beschwerdeführer stellen sich demgegenüber auf den Standpunkt, dass die amtierenden Stadtratsmitglieder von der neuen Bestimmung in § 7 des Stadtratsreglements gar nicht betroffen seien (Wegfall der Abgangsentschädigung), da diese frühestens am Ende der Amtsperiode Wirkungen entfalte. Diese Feststellung trifft indessen nicht zu, da eine Inkraftsetzung von § 11^{quater} Satz 2 des teilrevidierten Reglements bewirken würde, dass jeder amtierende Stadtrat ab dem 27. September 2009 bis zum Ende der Amtszeit am 31. Dezember 2010 keine Abgangsentschädigung mehr zugute hätte, unabhängig davon, wie sein Abgang erfolgt – sei es durch Demission während der Amtszeit, sei es durch ein Nichtwiederantreten oder als Folge einer Abwahl. Eine Möglichkeit, die mit dem Wegfall der Abgangsentschädigung eingetretene Aktivenminderung in ihrer persönlichen Vermögensbilanz zu verhindern, etwa durch einen vorzeitigen Rücktritt, hätten sie jedenfalls nicht mehr. Dass es sich bei den Abfindungen ausserdem um ganz erhebliche Beträge handelt, zeigt ein Blick in die geltende Regelung. Paragraph 7 Abs. 1 des geltenden Stadtratsreglements sieht beim Ausscheiden eines Stadtrats mit weniger als vier Amtsjahren eine 50 %-Lohnfortzahlung für die Dauer von sechs Monaten und beim Ausscheiden eines Stadtrats mit vier bis acht Amtsjahren eine 80 %-Lohnfortzahlung für die Dauer von 12 Monaten vor. Am Datum der Annahme der Initiative, das heisst am 27. September 2009, sassen im Stadtratskollegium drei Stadträte, welche ihr Amt am 1. Januar 2003, sowie zwei Stadträte, welche ihr Amt am 1. Januar 2007 angetreten hatten. Eine Berechnung ergibt, dass bei den beiden kürzer im Amt stehenden Stadträten die Abgangsentschädigung bei einer hypothetischen Demission am 1. Oktober 2009 rund 9 % des bis zu jenem Datum bezogenen Lohns ausgemacht hätte und sie bei einem angenommenen Ausscheiden am Schluss der Amtszeit am 31. Dezember 2010 rund 6,25 % des bis zu jenem Datum bezogenen Lohns ausmachen würde. Bei den drei schon länger im Amt stehenden Stadträten hätte die Abgangsentschädigung bei einer hypothetischen Demission am 1. Oktober 2009 fast 12 % des bezogenen Lohnes ausgemacht und sie würde hier bei einem angenommenen Ausscheiden am Schluss der Amtszeit rund 10 % des bis zu jenem Datum bezogenen Lohns ausmachen.

Auch bei den gemäss den Beschwerdeführern sofort zu streichenden BVG-Sparbeiträgen sind die Grössenordnungen beachtlich. Paragraph 8 lit. b des geltenden Stadtratsreglements sieht für Stadträte im 1. bis 4. Amtsjahr einen jährlichen Sparbeitrag von 33 Prozent des beitragspflichtigen Lohnes vor, welcher dem individuellen Sparkonto des Versicherten gutgeschrieben wird. Im 5. bis 8. Amtsjahr reduziert sich der jährliche Sparbeitrag auf 22 Prozent des beitragspflichtigen Lohnes, wobei festzuhalten ist, dass dieser voll dem Stadtratslohn von CHF 155'203.– (Stand 2008) entspricht (vgl. S. 9 der GGR-Vorlage vom 14. Januar 2009 zur fraglichen Initiative). Würde das neue Stadtratsreglement somit ohne Übergangsregelung für die amtierenden Stadträte am 27. September 2009 in Kraft treten, müssten die dann noch keine vier Jahre im Amt stehenden Stadträte bis zum Ende der Amtszeit hinsichtlich der insgesamt zu erwarten gewesenen BVG-Sparbeiträge eine finanzielle Einbusse von 31 Prozent in Kauf nehmen. Die drei länger im Amt stehenden Stadträte hätten – unter Ausserachtlassung der höheren Vergütungen für den Stadtpräsidenten und den Vizepräsidenten – bei den Sparbeiträgen eine entsprechende Einbusse von rund 12,5 Prozent hinzunehmen. Aufgrund dieser Zahlen ist klar davon auszugehen, dass eine sofortige Inkraftsetzung des teilrevidierten Stadtratsreglements die amtierenden Stadträte in schwerwiegender Weise treffen würde. Jedenfalls sind die prozentualen Einbussen für alle Betroffenen deutlich höher als der im GGR-Gutachten genannte Schwellenwert einer Einkommenseinbusse von 10 Prozent. Dies festgestellt, erübrigt sich eine Auseinandersetzung mit dem von den Beschwerdeführern angeführten Bundesgerichtsurteil (BGer 2P.276/1995 vom 3. April 1996), da die Lohnkürzung, welche hier zur Debatte stand, 5,1 % Prozent betrug und überdies nur auf ein Jahr begrenzt war.

dd) Es ist weiter zu prüfen, ob das öffentliche Interesse an der vollständigen und sofortigen Inkraftsetzung der vom Stimmvolk beschlossenen Teilrevision des Stadtratsreglements dem privaten Interesse der im Amt stehenden Stadtratsmitglieder an einer Übergangslösung vorzuziehen hat. Die Beschwerdeführer führen in diesem Zusammenhang an, dass das Bundesgericht das Fehlen einer Übergangsregelung nur zurückhaltend als verfassungswidrig beurteilt habe und verweisen dabei erneut auf das Bundesgerichtsurteil BGer 2P.276/1995 vom 3. April 1996. Für diese These scheint das Urteil indessen eher ungeeignet zu sein, gab es für die Betroffenen in diesem Fall doch immerhin eine dreimonatige Übergangsfrist, wie die Beschwerdeführer an einer anderen Stelle in ihrer Beschwerde ebenfalls festhalten (vgl. Erw. 4c dieses Urteils, in: ZBl 1997 S. 70). Auch die anderen in diesem Zusammenhang von den Beschwerdeführern vorgebrachten Beispiele aus der nicht veröffentlichten bundesgerichtlichen Rechtsprechung aus den Jahren 1994 und 1996 vermögen nicht zu belegen, dass das Bundesgericht das

gänzliche Fehlen von Übergangsbestimmungen bei Besoldungsrevisionen nur selten als nicht verfassungswidrig bezeichnet haben soll. Von Bedeutung ist hingegen die Vorgeschichte des Urteils vom 3. April 1996. Die im Streite stehende Regelung der Stadtzürcher Legislative erfolgte nämlich vor dem Hintergrund eines städtischen Defizits von über einer Milliarde Franken (vgl. Erw. 3c dieses Urteils, in: ZBI 1997 S. 68), wodurch das öffentliche Interesse an einer relativ raschen Inkraftsetzung einer Besoldungskürzung nachvollziehbar erheblich höher war als das private Kontinuitätsinteresse der Betroffenen. Von einer ähnlich schlechten Finanzlage wie damals in der Stadt Zürich kann in der Stadt Zug im Zeitpunkt der Lancierung und Einreichung der Initiative, das heisst in den Jahren 2007, 2008 und 2009 nicht die Rede sein, schloss doch die Jahresrechnung 2007 der Stadt Zug mit einem Überschuss von rund 32,2 Millionen, 2008 mit einem Plus von rund 20,9 Millionen und 2009 mit einem Überschuss von 8,3 Millionen Franken ab. Der Steuerfuss betrug 2007, 2008 und 2009 im Übrigen unverändert 70 Prozent des kantonalen Einheitssatzes. Bei dieser komfortablen Finanzlage ist das öffentliche Interesse an einer sofortigen vollständigen Inkraftsetzung der Teilrevision des Stadtratsreglements als vergleichsweise gering zu veranschlagen. Mit dem Regierungsrat ist daher festzuhalten, dass die entgegenstehenden öffentlichen Interessen als rein fiskalisch zu qualifizieren sind und die Vertrauensposition der Betroffenen nicht zu überwiegen vermögen.

ee) Damit steht als Zwischenergebnis fest, dass die am 27. September 2009 im Amt stehenden Stadträte über eine Vertrauensposition verfügen, weil sie in jenem Zeitpunkt nicht wieder rückgängig zu machende Dispositionen getroffen hatten und sie von den Regelungen in den §§ 7 und 8 des neuen Stadtratsreglements mit Blick auf diese Dispositionen in schwerwiegender Weise betroffen sind. Weiter ergibt sich, dass das öffentliche Interesse an einer sofortigen vollständigen Inkraftsetzung der neuen Regelung die Vertrauensposition dieser Stadträte nicht zu überwiegen vermag, womit sie demnach grundsätzlich einen Anspruch auf eine Übergangsregelung haben. Es stellt sich die Frage nach der angemessenen Länge dieser Übergangsfrist.

4. Die Beschwerdeführer bringen bezüglich der Übergangsfrist vor, dass die Stadträte spätestens zum Zeitpunkt der Einreichung der Initiative, d.h. am 17. Oktober 2008 mit Nachteilen hätten rechnen müssen, womit der Beginn einer Übergangsfrist, wenn schon, auf dieses Datum anzusetzen wäre. Das Ende der Frist würde im Weiteren mit dem Datum der Annahme der Initiative am 27. September 2009 zusammenfallen. Dies sei eine angemessene Frist, innerhalb welcher sich die amtierenden Stadträte hätten an die neue Rechtslage anpassen können. Diese Argumentation überzeugt nicht. Es ist zwar so, dass das Thema der finanziellen

Sonderleistungen der Zuger Stadträte mit Beginn der Unterschriftensammlung gewissermassen in der Luft lag, doch hatten die aktuell amtierenden Stadträte ihre Disposition – die Berufsaufgabe und die Annahme des Stadtratsamtes – im Wissen um die damals geltende Besoldungsregelung zu jenem Zeitpunkt bereits getroffen. Im Weiteren ist es jedem Volksbegehren immanent, dass dessen Annahme an der Urne keineswegs gesichert ist. Vorliegend schienen selbst die Beschwerdeführer vom Resultat der Abstimmung überrascht worden zu sein, schrieben sie doch in ihrer Funktion als Mitglieder des Initiativkomitees am 28. September 2009 einen an den Stadtrat von Zug gerichteten Brief, den sie mit dem Satz einleiteten, dass das Stadtzuger Stimmvolk die Initiative am Vortag «überraschend für uns» angenommen» habe (vgl. BF-Beilage 8). Klarheit über die Lohnkürzungen herrschte somit, wie der Regierungsrat in seinen Ausführungen zutreffend schreibt, erst im Zeitpunkt als der Entscheid der Reglementsänderung gefällt wurde, das heisst am Tag der Annahme der Initiative am 27. September 2009. Der Beginn der Übergangsfrist ist somit in Übereinstimmung mit dem Regierungsrat richtigerweise auf dieses Datum anzusetzen. Auch die übrigen Ausführungen des Regierungsrates, bei denen er zum Schluss kommt, dass der Ablauf der Übergangsfrist auf das Ende der laufenden Amtsperiode anzusetzen sei, wenn nicht öffentliche Interessen eine kürzere Frist nahe legen würden, vermögen zu überzeugen. Beispielsweise legte er dar, dass auch die Erheblichkeit der gestrichenen Leistungen und der Umstand, dass die Stadträte weder über eine Kündigungsmöglichkeit noch über einen Demissionsanspruch verfügen würden, bei der Bemessung der Frist zu berücksichtigen seien. Hinzu komme, dass es zumindest rechtsstaatlich mehr als fragwürdig sei, wenn der GGR dem Stadtrat eine Frist ansetzen würde, innert welcher dieser über seine Demission zu entscheiden hätte. Zieht man somit in Betracht, dass die amtierenden Stadträte aufgrund der neuen Regelungen in der Tat erhebliche finanzielle Einbussen in Kauf zu nehmen hätten (vgl. Erw. 3c/cc), dass auch ein öffentliches Interesse an einer gewissen Kontinuität hinsichtlich der personellen Zusammensetzung des Stadtrats während der laufenden Amtszeit besteht, ferner dass die betroffenen Stadträte ihre Vermögensdispositionen und ihre sonstige berufliche und familiäre Lebensplanung wegen des fehlenden Demissionsanspruchs und des immer bestehenden Risikos einer Nichtwiederwahl auf das Ende einer Amtsperiode auszurichten pflegen, weiter dass die vom Regierungsrat angestrebte Übergangsfrist von rund 15 Monaten nicht stark von der rund 11-monatigen Frist abweicht, welche sogar die Beschwerdeführer als angemessen betrachten, und schliesslich, dass keine öffentlichen Interessen auszumachen sind, welche eine kürzere Frist nahelegen (vgl. Erw. 3c/dd), ist mit dem Regierungsrat zum Schluss zu kommen, dass der Ablauf der Übergangsfrist richtigerweise auf das Ende der laufenden Amtsperiode, das heisst auf den 31. Dezember 2010 anzusetzen ist.

5. Damit ergibt sich insgesamt, dass die Stadträte, welche am Tag der Annahme der Teilrevision des Stadtratsreglements, d.h. am 27. September 2009, im Amt waren, als Folge des aus Art. 9 BV fließenden Vertrauensschutzes Anspruch auf eine Übergangsregelung haben, gemäss welcher die Höhe ihrer Abgangsentschädigung und ihrer Sondersparbeiträge bei der Pensionskasse der Stadt Zug bis zum Ende der laufenden Amtszeit am 31. Dezember 2010 nach bisherigem Recht zu beurteilen sind. Indem die Bestimmung in § 11^{quater} Satz 2 des in der Urnenabstimmung angenommenen teilrevidierten Stadtratsreglements eine derartige Übergangsregelung ausdrücklich ausschliesst, erweist sie sich als verfassungswidrig. Der Regierungsrat hat diese Bestimmung in seinem Entscheid vom 17. November 2009 demnach zu Recht nicht genehmigt, womit die Verwaltungsgerichtsbeschwerde abzulehnen ist.

6. Es stellt sich die Frage, ob der Regierungsrat die Nichtgenehmigung des zweiten Satzes von § 11^{quater} des Stadtratsreglements mit einer Auflage hätte verbinden müssen, wonach der GGR Zug für die amtierenden Stadträte eine ausdrückliche Fristbestimmung in das Stadtratsreglement hätte aufnehmen müssen. Eine derartige Auflage erweist sich indessen als unnötig, da der GGR als Konsequenz des bei Prof. Peter Hettich in Auftrag gegebenen Gutachtens den amtierenden Stadträten im unangefochten gebliebenen Beschluss vom 5. Mai 2009 die Leistungen gemäss der geltenden Fassung des Stadtratsreglements bis zum Ablauf der Amtsperiode, d.h. bis zum 31. Dezember 2010, zugesichert hatte. Aus dieser fünf Monate vor der Abstimmung gegebenen vorbehaltlosen Zusicherung von der dafür zuständigen Behörde ergibt sich in Kombination mit dem nunmehr gültigen ersten Satz von § 11^{quater} des Stadtratsreglements («Die vorstehenden Änderungen treten mit dem Tag ihrer Annahme in Kraft.»), dass Stadträte, welche am Datum der Annahme der Initiative im Amt waren, sich darauf verlassen können, dass die Stadt ihnen die Abgangsentschädigung und die BVG-Sondersparbeiträge noch bis zum 31. Dezember 2010 auf Basis der bisherigen Fassung des Stadtratsreglements ausrichten wird. Hinsichtlich der Dauer der Übergangsfrist stellt dieser Beschluss somit eine taugliche Vertrauensgrundlage dar, womit sich eine separate Legiferierung erübrigt.

Urteil des Verwaltungsgerichts vom 28. April 2010

V 2009 / 178

Eine gegen dieses Urteil erhobene Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten hat das Bundesgericht mit Urteil vom 29. November 2010 abgewiesen.