

Gemeindebürgerrecht von Wetzikon beibehalten hat und ihre Kinder dieselben mit der Geburt erhalten haben, ferner dass sie alle sie durch den Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit verloren hätten. Art. 5 Abs. 4 BRB schreibt für diesen Fall den Verlust des Schweizerbürgerrechts ausdrücklich vor. Der Entscheid des Regierungsrates über das Bürgerrecht in Kanton und Gemeinde entspricht somit durchaus den Grundsätzen, welche hinsichtlich des Schweizerbürgerrechts von der Rechtsprechung entwickelt und nunmehr von der Gesetzgebung übernommen worden sind; er kann nicht als willkürlich bezeichnet werden.

VI. EIGENTUMSGARANTIE

GARANTIE DE LA PROPRIÉTÉ

25. Urteil vom 23. Mai 1951 i. S. Rahm gegen Kantonale Pensionskasse Schaffhausen und Grosser Rat des Kantons Schaffhausen.

Wann und inwieweit ist der Pensionsanspruch des kantonalen Beamten ein wohlverworfenes, gegen Änderungen durch die spätere Gesetzgebung geschütztes Recht?

Wenn ein kantonaler Erlass die Herabsetzung *laufender* Renten nur nach *vorheriger* Änderung des Erlasses zulässt, verstösst die rückwirkende Herabsetzung bereits verfallener Renten gegen die Eigentumsgarantie und die Rechtsgleichheit.

Quand et dans quelle mesure le droit du fonctionnaire cantonal à une pension constitue-t-il un droit acquis, que la législation ultérieure ne peut modifier?

Lorsque la loi cantonale prévoit que les rentes *courantes* ne peuvent être réduites qu'après modification *préalable* de la loi elle-même, la réduction avec *rétroactivité* de rentes échues viole la garantie de la propriété, ainsi que le principe de l'égalité devant la loi.

Quando e in quale misura il diritto del funzionario cantonale ad una pensione costituisce un diritto acquisito che l'ulteriore legislazione non può modificare?

Se la legge cantonale prevede che le rendite *correnti* possono essere ridotte soltanto *previa* modificazione della legge stessa, la

riduzione con effetto retroattivo delle rendite scadute viola la garanzia della proprietà come pure il principio dell'eguaglianza davanti alla legge.

A. — Das schaffhausische Gesetz über die staatlichen Besoldungsverhältnisse vom 1. Juli 1919 bestimmt in Art. 21:

« Der Staat errichtet entweder eine allgemeine Pensionskasse (Unterstützungskasse) oder subventioniert eine von der Beamtenschaft zu gründende Pensionskasse.

In diesem Falle können alle im Dienste des Staates befindlichen Beamten, Angestellten und Arbeiter gehalten werden, dieser Kasse beizutreten und die statutengemässen, auf versicherungstechnischer Grundlage beruhenden Verpflichtungen zu erfüllen.

Das Nähere wird durch Dekret des Grossen Rates geregelt... »

Auf Grund dieser Gesetzesbestimmung erliess der Grosse Rat am 24. November 1925 das Dekret über die Allgemeine Pensions- und Hilfskasse für die Beamten, Angestellten und ständigen Arbeiter des Kantons Schaffhausen (kantonale Pensionskasse). Nach diesem Dekret — das am 31. August 1936 revidiert wurde — ist die kantonale Pensionskasse eine mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet, öffentlichrechtliche Anstalt, deren Verhältnisse, soweit nicht im Dekrete selbst, in den zu dessen Ergänzung erlassenen Statuten der kantonalen Pensionskasse vom 26./30. September 1936 geregelt sind.

In der Fassung vom 31. August 1936 enthält das Dekret über die kantonale Pensionskasse u.a. folgende Bestimmungen:

§ 4. « Zeigt die technische Bilanz, dass das Gleichgewicht zwischen Aktiven und Passiven der Kasse erheblich gestört ist, so sind die Beiträge sowohl der Versicherten als auch des Staates bzw. der staatlichen Betriebe zu erhöhen oder es hat eine entsprechende Reduktion der Leistungen der Kasse stattzufinden, in die auch *die laufenden Renten* miteinbezogen werden können.

Abänderungen der Renten und der Prämien, sowie wesentliche Abänderungen der übrigen Beiträge an die Kasse dürfen jedoch nur auf Grund eines versicherungstechnischen Gutachtens und *nach vorheriger Aenderung des Dekretes* vorgenommen werden. »

§ 29. « Die jährliche Invaliden- bzw. Altersrente beträgt nach dem dritten eigentlichen Dienstjahr 28 Prozent der Besoldung und steigt mit jedem weitem angerechneten Dienstjahr um 1 Prozent bis zum Maximum von 60 Prozent nach 35 Dienstjahren. »

Beide Paragraphen finden sich auch in den Statuten der kantonalen Pensionskasse vom 26./30. September 1936 als Art. 5 und 38.

Seit dem Jahre 1944 wies die Verwaltungskommission der kantonal-schaffhausischen Pensionskasse wiederholt in ihren Geschäftsberichten auf die Notwendigkeit einer Sanierung der Kasse hin. Nachdem am 6. Juli 1947 das Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenen-Versicherung (AHV) durch das Schweizervolk angenommen worden war, kam als weiteres Problem die Frage der Anpassung der Kasse an die AHV hinzu.

Der von der Verwaltungskommission der Pensionskasse beigezogene Experte berechnete in einem Gutachten vom 17. Januar 1948 das Defizit der Kasse auf 18,4 Millionen Franken. Mit Beschluss vom 23. September 1948 sprach sich die Delegiertenversammlung der kantonalen Pensionskasse für die Trennung der AHV und der kantonalen Pensionskasse aus. Die Sanierung wurde daher angestrebt unter Wahrung der getrennten Führung beider Kassen, aber immerhin unter Berücksichtigung der Leistungen der AHV.

Am 18. Dezember 1950 stimmte der Grosse Rat einer Revision des Dekretes über die kantonale Pensionskasse zu. In der revidierten Fassung sieht das Dekret u. a. vor, dass die Prämie des Besoldungsnehmers von 5 auf 6 % und diejenige des Besoldungsgebers von 7 auf 10 % erhöht und die Rente um ca. 1/8 herabgesetzt wird. Für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde fallen vor allem folgende Bestimmungen in Betracht :

§ 29. « Die jährliche Invaliden- bzw. Altersrente beträgt nach dem dritten eigentlichen Dienstjahr 30 Prozent der versicherten Besoldung und erreicht in 35 Dienstjahren das Maximum von 52 Prozent nach der folgenden Skala... »

§ 58. « Versicherte, die vor dem 1. Juli 1883 geboren sind und daher keinen Anspruch auf eine Rente der eidg. AHV haben, erhalten bei ihrem Rücktritt die Altersrente nach § 29 des Dekretes vom 31. August 1936 gemäss folgender Skala... »

§ 60. « Alters- und Invalidenrentnern, die nach dem 1. Juli 1883 geboren sind und an Pensionskassenrente und Rente der eid-

genössischen AHV zusammen weniger beziehen, als ihnen nach der Skala in § 58 zugekommen wäre, ergänzt die Kasse die Rentenbezüge auf die nach dieser Skala sich ergebende Höhe. »

§ 63. « Das Dekret tritt mit dem Tage der Publikation im Amtsblatt mit Rückwirkung auf den 1. Januar 1949 in Kraft und wird vom Regierungsrat in Vollzug gesetzt. »

Die Publikation und Invollzugsetzung dieses Dekretes durch den Regierungsrat erfolgte am 23. Februar 1951.

B. — Der am 2. August 1883 geborene Beschwerdeführer Hans Rahm stand während 36 Jahren im Dienste des Kantons Schaffhausen. Er war der kantonalen Pensionskasse schon im Zeitpunkt ihrer Gründung (1. Januar 1925) als versichertes Mitglied beigetreten. Auf sein Gesuch hin wurde er ab 1. Januar 1949 pensioniert. Am 17. Januar 1949 eröffnete ihm die Verwaltungskommission der kantonalen Pensionskasse — unter Hinweis darauf, dass seine anrechenbare Besoldung sich auf Fr. 12,000.— belaufe — folgenden Beschluss :

« 1. Hr. Hans Rahm hat ab Januar 1949 eine Altersrente von 60 % = Fr. 7200.— zugut.

2. Der Entwurf der neuen Statuten sieht eine Rentenreduktion zur teilweisen Sanierung der kantonalen Pensionskasse vor. Die Verwaltungskommission hat beschlossen, die Renten ab Januar 1949 gemäss der neuen Rentenskala auszurichten, damit sich keine Rückforderungen ergeben, nachdem dieses Geschäft vom Grossen Rat behandelt worden ist.

Daraus ergibt sich folgender Rentenanspruch für Herrn Rahm : 52 % Altersrente = Fr. 6240.—, monatliche Auszahlung = Fr. 520.—. Sollte der Grosse Rat eine andere als die vorgesehene Regelung treffen, so haben die Versicherten rückwirkend auf den 1. Januar 1949 Anspruch auf die Rente nach dem Grossratsbeschluss. »

Mit einem an den Präsidenten der Verwaltungskommission der kantonalen Pensionskasse gerichteten Schreiben vom 12. Februar 1949 erhob Hans Rahm — unter Berufung auf § 4 des Dekretes vom 31. August 1936 und den gleichlautenden Art. 5 der Statuten vom 26./30. September 1936 — Einsprache gegen die im Hinblick auf eine bevorstehende Dekret- bzw. Statutenrevision verfügte Reduktion der Rente und verlangte deren ungekürzte Ausbezahlung. Diesem Begehren wurde entsprochen, worauf Hans Rahm

sich mit Schreiben vom 28. Februar 1949 bereit erklärte, die Differenz (Fr. 80.— pro Monat) separat zur Verfügung zu halten für den Fall, dass eine Änderung der Rechtslage die Rückzahlung an die Pensionskasse erheischen sollte.

C. — Innert 30 Tagen seit der am 23. Februar 1951 erfolgten Publikation des revidierten Dekretes über die kantonale Pensionskasse reichte Hans Rahm beim Bundesgericht die vorliegende staatsrechtliche Beschwerde ein mit dem Antrag, die §§ 29 und 63 des Dekretes des Grossen Rates des Kantons Schaffhausen über die kantonale Pensionskasse (Versicherungskasse und Spareinlegerkasse) vom 18. Dezember 1950 seien, soweit sie die Rückwirkung dieser Bestimmungen auf den 1. Januar 1949 festlegen, als verfassungswidrig aufzuheben.

Die Beschwerdebegründung lässt sich folgendermassen zusammenfassen :

a) Gemäss § 60 des neuen Dekretes erhalte der Beschwerdeführer jährlich :

52 % von Fr. 12,000.—	Fr. 6240.—
AHV-Rente	» 788.—
Zuschuss für Differenz zwischen alter und neuer Rente	» 172.—
Total wie bisher	Fr. 7200.—

Die Regelung des neuen Dekretes laufe somit darauf hinaus, dass die dem Beschwerdeführer gegenüber der Pensionskasse zustehende Rente um die ihm aus einer ganz andern Rechtsquelle zustehende AHV-Rente gekürzt werde. Soweit diese Kürzung nur mit Wirkung seit der Publikation des neuen Dekretes (23. Februar 1951) eingeführt worden sei, erhebe der Beschwerdeführer keine Einsprache, da sich der kantonale Gesetzgeber diese Möglichkeit im Dekret vom 31. August 1936 (§ 4) und in den Statuten vom 26. September 1936 (Art. 5) vorbehalten habe. Nach dieser klaren gesetzlichen Bestimmung dürfe aber eine vor der Abänderung des Dekretes verfallene Rente nicht gekürzt oder gar zurückgefordert werden. Wohl habe

das neue Dekret vom 18. Dezember 1950/23. Februar 1951 das frühere Dekret vom 31. August 1936 revidiert und dessen Bestimmungen derogiert. Doch das frühere Dekret sei bis zum 23. Februar 1951 in Kraft gewesen und unter diesem Dekret habe der Beschwerdeführer auf Grund seiner Einzahlungen in die Pensionskasse einen unabdingbaren Rechtsanspruch auf die volle Rente erworben. Ein bereits erworbenes Vermögensrecht könne nicht durch die Einführung neuen Rechts mit rückwirkender Kraft beseitigt werden.

b) Ein solcher Eingriff verletze Art. 4 BV. Wenn auch im vorliegenden Falle die Voraussetzungen für die Sanierung der kantonalen Pensionskasse durch Erhöhung der Beiträge einerseits und Herabsetzung der Kassaleistungen andererseits gegeben gewesen seien, so habe doch kein sachlicher Grund vorgelegen, die bereits entstandenen und ausbezahlten Renten in die Sanierung einzubeziehen und sie herabzusetzen, zumal dadurch nur eine kleine Zahl von Rentnern betroffen werde. Auch das am 1. Januar 1949 in Kraft getretene Bundesgesetz über die AHV vermöge diese Rückwirkung nicht sachlich zu rechtfertigen. Der AHV-Rentenanspruch beruhe auf einem ganz andern Rechtstitel als der Anspruch gegen die kantonale Pensionskasse. Für den ordentlichen AHV-Rentenanspruch habe der Bezüger — neben seinem Arbeitgeber — während mindestens einem Jahr die Prämien bezahlt. Das neue Dekret schaffe Rentenbezüger von zweierlei Recht, da lediglich jene Rentner, die für ihre AHV-Rente etwas einbezahlen durften, sich eine Kürzung gefallen lassen müssen ; von den andern werde nichts zur Sanierung der Pensionskasse beigetragen.

c) Ausser Art. 4 BV verletze die beanstandete Rückwirkung auch die Eigentumsgarantie (Art. 19 KV). Die von den Rentenbezüger gemäss Dekret vom 31. August 1936 bis zum 23. Februar 1951 bezogenen Renten seien wohl erworbene Rechte im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung. Die sachlich unbegründete Beschneidung

dieser Rechte auf zwei Jahre zurück sei ein willkürlicher Eingriff der Staatsgewalt.

D. — Der Grosse Rat des Kantons Schaffhausen beantragt die kostenfällige Abweisung der Beschwerde und führt zur Begründung seines Antrags u.a. aus :

a) Er sei zweifelsohne berechtigt gewesen, dem Dekret vom 18. Dezember 1950/23. Februar 1951 rückwirkende Kraft auf den 1. Januar 1949 beizulegen. Die Grosszahl der eidgenössischen kantonalen und kommunalen Pensionskassen habe ihre neuen, in der Regel im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten der AHV revidierten Statuten mit einer Rückwirkungsklausel versehen, so z. B. die eidg. Versicherungskasse, die Versicherungskasse der SBB, die Versicherungskassen für das Staatspersonal des Kantons Zürich, für das basellandschaftliche Staats- und Gemeindepersonal sowie für das Personal der Stadt Winterthur. In den Statuten der Versicherungskasse für das zürcherische Staatspersonal seien zum Teil noch empfindlichere Kürzungen vorgesehen als in den Statuten der kantonalen Pensionskasse Schaffhausen. Dass es sich bei den Renten dieser Kasse nicht um unabdingbare Rechtsansprüche handeln könne, ergebe sich aus § 4 des Dekretes vom 31. August 1936.

b) Der Beschwerdeführer sei durch die Zahlung einer einzigen Jahresprämie von 2 % seiner Besoldung an die AHV schon am 1. Januar 1949 in den Genuss einer lebenslänglichen einfachen Altersrente in der Höhe von Fr. 788.— pro Jahr gekommen. Zusammen mit der Pensionskassenrente von 52 % und dem Zuschuss der Pensionskasse gemäss § 60 erhalte er ab 1. Januar 1949 eine Gesamtrente von Fr. 7200.—, was den 60 % der maximal versicherbaren Besoldung von Fr. 12,000.— gemäss den Bestimmungen des alten Dekretes entspreche. Er habe also keine Kürzung des gesamten Rentenanspruches in Kauf zu nehmen. Von den aktiven Mitgliedern der Pensionskasse seien weit grössere Opfer für die Sanierung zu bringen als vom Beschwerdeführer. Der Aktive habe, obgleich er die um 1 %

erhöhte persönliche Prämie zu übernehmen habe, gleichwohl nur Anspruch auf eine um ca. 1/8 gekürzte Pensionskassenrente. Diese Rente sei für die am 1. Januar 1949 Pensionierten tatsächlich immer noch höher als der Anspruch, der sich auf Grund des vorhandenen Deckungskapitals ergebe.

c) Die Anpassung an die Leistungen der AHV habe auf den Zeitpunkt erfolgen müssen, an welchem die ersten Rentenzahlungen der AHV zu fliessen begonnen haben. Jedes andere Inkraftsetzungsdatum hätte grosse Härten und Ungerechtigkeiten mit sich gebracht. Die zwischen dem 1. Januar 1949 und dem Publikationsdatum des neuen Dekretes pensionierten Versicherten hätten sonst aus den Leistungen der AHV einen Gewinn ziehen können, den weder die vor dem 1. Januar 1949 noch die nach dem Inkrafttretungsdatum des neuen Dekretes Pensionierten je für sich beanspruchen könnten. Auch ohne die Einführung der AHV hätte eine Sanierung der kantonalen Pensionskasse erfolgen müssen und hätte in diesem Falle noch viel einschneidendere Massnahmen mit sich gebracht. Es sei darum nicht einzusehen, weshalb gerade diejenigen Funktionäre, von denen zu kleine Gründungsbeiträge und zu niedrige Prämien einbezahlt worden seien, nichts an die Sanierung beitragen sollen, andererseits aber jeden möglichen Gewinn für sich beanspruchen möchten.

d) Nach dem Urteile des Bundesgerichts i. S. Eicher (BGE 70 I S. 10 ff.) seien bei einer Pensionskasse allgemeine Sanierungsmassnahmen unter dem Gesichtspunkte des Verfassungsrechts nicht zu beanstanden, soweit ihnen nicht durch die Eigentumsgarantie besonders geschützte Zusicherungen entgegenstehen und soweit diese Massnahmen nicht auf einer einseitigen oder sonst willkürlichen Verlegung der zu bringenden Opfer beruhen. Eine besondere Zusicherung, die die Herabsetzung der Renten allgemein oder im Falle des Beschwerdeführers als verfassungsrechtlich unzulässig erscheinen liesse, bestehe aber nicht, wie sich aus den gemachten Ausführungen ergebe.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung :

1. —

2. — Wie das Bundesgericht wiederholt entschieden hat, besitzt der Pensionsanspruch des Beamten den Charakter eines wohl erworbenen Rechts (BGE 63 I 40, 118 ; 67 I 188), das auch gegenüber den allgemeinen Massnahmen des Gesetzgebers wenigstens nach zwei Richtungen durch die Verfassung geschützt ist. Einmal werden durch die Eigentumsgarantie und die Garantie der Rechtsgleichheit solche Massnahmen ausgeschlossen, denen bestimmte Zusicherungen des Gesetzgebers entgegenstehen. Weiter schliesst die Garantie der Rechtsgleichheit Massnahmen aus, die unsachlich oder stossend sind, was bei einer Sanierung der Pensionskasse insbesondere dann zutrifft, wenn die zu erbringenden Opfer einseitig verlegt werden (BGE 67 I 186 ff., 70 I 20 ff., nicht veröffentlichte Entscheide vom 6. März 1944 i. S. Werren Erw. 4 und i. S. Ladame und Kons. Erw. 6).

3. — Die im Dekret vom 18. Dezember 1950/23. Februar 1951 vorgesehene Rentenkürzung kann, auch soweit sie gemäss dessen § 63 rückwirkend, d. h. für die Zeit vom 1. Januar 1949 bis zur Inkraftsetzung des Dekretes (23. Februar 1951) verfügt wurde, trotz der verhältnismässig langen Rückwirkung (mehr als 2 Jahre) kaum als unsachlich oder stossend bezeichnet werden, nachdem bereits mit dem 1. Januar 1949 die AHV-Rente, um die die Pensionskassenrente gekürzt werden soll, zu laufen begann und den Versicherten schon zu Anfang des Jahres 1949 von der projektierten Rentenkürzung Mitteilung gemacht worden war. Doch muss zu dieser Frage nicht abschliessend Stellung genommen werden ; denn die beanstandete Rückwirkung verstösst — wie sich aus den nachfolgenden Ausführungen ergeben wird — gegen eine bestimmte Zusicherung, die den versicherten staatlichen Funktionären durch das frühere Dekret vom 31. August 1936 gegeben worden war.

4. — Dieses frühere Dekret sieht in § 4 Abs. 1 vor, dass bei einer Sanierungsbedürftigkeit der Kasse eine Reduktion der Renten erfolgen dürfe und zwar auch eine Reduktion der « laufenden » Renten. Den Gegensatz zu den « laufenden » Renten bilden in erster Linie die « anwartschaftlichen » Renten, deren Einbezug in die Sanierung ohne weiteres als zulässig betrachtet wurde. Doch kommt darin, dass daneben nur noch die Miteinbeziehung der « laufenden » Renten vorgesehen wurde, auch zum Ausdruck, dass eine Reduktion bereits verfallener Renten nicht ins Auge gefasst wurde. Die Unzulässigkeit der Reduktion verfallener Renten ergibt sich dann aber ganz klar aus der in § 4 Abs. 2 beigefügten Bemerkung, dass eine Reduktion nur nach *vorheriger* Änderung des Dekretes vorgenommen werden dürfe. Wenn auch bei einer notwendig gewordenen Sanierung der Kasse eine Reduktion laufender Renten erfolgen darf, so hat doch der Versicherte einen Anspruch sowohl darauf, dass diese Reduktion den Verhältnissen, insbesondere den den übrigen Interessenten auferlegten Opfern entspricht, wie auch darauf, dass die Reduktion nur für die Zeit nach der Inkraftsetzung des neuen Dekretes erfolgt, dass diesem also keine rückwirkende Kraft beigelegt wird. Hätte das Dekret lediglich bestimmen wollen, dass die Reduktion der Renten nur durch eine Abänderung des Dekretes (und nicht etwa auch durch eine Abänderung der Ausführungsvorschriften : der Statuten) erfolgen dürfe, so hätte das Wort « vorherig » weggelassen werden müssen. Mit der Beifügung dieses Wortes wurde den Versicherten die ausdrückliche Zusicherung gegeben, dass auch bei einer Sanierung die bereits verfallenen Renten nicht reduziert werden. Über diese bestimmte Zusicherung des frühern Dekretes, die bis zur Publikation des neuen Dekretes vom 23. Februar 1951 in Kraft geblieben ist, hat sich § 63 des neuen Dekretes dadurch hinweggesetzt, dass er die Renten rückwirkend für die Zeit vom 1. Januar 1949 bis 23. Februar 1951 gekürzt hat. Es liegt heute ein ähnlicher Tatbestand vor, wie ihn das Bundesgericht auf Beschwerde des

C. Scacchi und Cons. am 27. Oktober 1941 zu beurteilen hatte (BGE 67 I S. 177 ff.). Wie damals in der Vorschrift, dass bei einer Sanierung der Pensionskasse die Kassaleistungen nur für die Neueintretenden herabgesetzt werden dürfen, eine verfassungsmässig geschützte Zusicherung des ungeschmälernten Weiterbezugs der Renten für die bisherigen Kassamitglieder erblickt wurde, so muss heute in der Vorschrift, dass eine Reduktion der Renten nur nach vorheriger Abänderung des Dekretes vorgenommen werden dürfe, die verfassungsmässig geschützte Zusicherung erblickt werden, dass die Rentenkürzung nicht schon für die Zeit vor dem Inkrafttreten des abgeänderten Dekretes verfügt werde.

5. — Für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde kann keine Bedeutung dem Umstand zukommen, dass die Kürzung der Pensionskassenrente durch Abzug eines der Höhe der AHV-Rente entsprechenden Betrages erfolgt und daher der Versicherte ab 1. Januar 1949 — unter Einschluss der AHV-Rente — den gleichen Betrag erhält, der ihm bis anhin von der Pensionskasse allein ausbezahlt wurde. Die kantonale Pensionskasse Schaffhausen ist eine nicht anerkannte Versicherungseinrichtung im Sinne von Art. 82 AHVG. Eine Anpassung der Kasse im Sinne dieses Artikels ist nicht erfolgt; denn durch das neue Dekret vom 18. Dezember 1950/23. Februar 1951 wurden die Prämien der kantonalen Kasse nicht herabgesetzt, sondern erhöht. Die AHV und die kantonale Kasse stehen völlig unabhängig nebeneinander. Eine Anrechnung der AHV-Rente auf die Pensionskassenrente ist daher nur möglich unter Wahrung jener Grundsätze, die nach der oben unter Erwägung Ziff. 2 wiedergegebenen bundesgerichtlichen Praxis bei der Herabsetzung von Leistungen einer öffentlich-rechtlichen Pensionskasse zu beobachten sind. Wenn der Beschwerdeführer die AHV-Rente beziehen kann, obgleich er an die AHV nur eine einzige Jahresprämie einbezahlt hat, so ist dies eine Folge des eidg. Rechts, das den nach dem 1. Juli 1883 geborenen Personen die AHV-Rente ge-

währt, auch wenn sie nur eine Jahresprämie einbezahlt haben.

Der Umstand, dass die Pensionskasse die Versicherten schon zu Anfang des Jahres 1949 auf die damals projektierte Rentenkürzung aufmerksam gemacht hat, wäre vielleicht von Bedeutung gewesen, wenn die in § 4 des frühern Dekretes den Versicherten gegebene Zusicherung nicht vorgelegen hätte und infolgedessen zu entscheiden gewesen wäre, ob die rückwirkend für die Zeit vom 1. Januar 1949 bis 23. Februar 1951 erfolgte Herabsetzung der Pensionskassenrente unsachlich oder stossend sei. Doch die den Versicherten in § 4 des frühern Dekretes gegebene Zusicherung stellt auf die vorherige Änderung des Dekretes und nicht auf das vorherige Vorliegen eines Dekret- oder Statutenentwurfes ab. Diese Zusicherung ist aber für das Schicksal der vorliegenden Beschwerde entscheidend.

6. — Der Grosse Rat des Kantons Schaffhausen verweist in seiner Vernehmlassung darauf, dass die Grosszahl der Pensionskassen — und darunter auch die eidgenössischen — ihre neuen in der Regel im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die AHV revidierten Statuten mit einer Rückwirkungsklausel versehen haben. Doch versucht der Grosse Rat nicht darzutun, dass durch diese Pensionskassen-Erlasse Renten rückwirkend gekürzt wurden unter Missachtung einer den Versicherten in frühern Erlassen gegebenen Zusicherung. Nur in diesem beschränkten Umfange aber wird durch die Guttheissung der vorliegenden Beschwerde eine Rückwirkungsklausel als verfassungswidrig erklärt. Die rückwirkend auf den 1. Januar 1950 in Kraft getretenen Statuten der allgemeinen Versicherungskasse für das Personal der allgemeinen Bundesverwaltung (Eidg. Versicherungskasse) vom 29. September 1950 und der Pensions- und Hilfskasse für das Personal der Schweizerischen Bundesbahnen vom 9. Oktober 1950 haben überhaupt keine Rentenkürzungen vorgenommen.

Demnach erkennt das Bundesgericht :

Die Beschwerde wird in dem Sinne gutgeheissen, dass § 63 des schaffhausischen Pensionskassendekretes vom 18. Dezember 1950/23. Februar 1951 insoweit aufgehoben wird, als damit die in den §§ 29 und 60 vorgesehene Kürzung der Pensionskassenrente rückwirkend für die Zeit vom 1. Januar 1949 bis 23. Februar 1951 in Kraft gesetzt wird.

VII. VERFAHREN

PROCÉDURE

26. Arrêt du 5 septembre 1951 dans la cause Eberhard contre Conseil communal de Montreux-Planches.

Art. 84 al. 1 OJ. Notion de l'arrêté. Qu'en est-il d'un règlement communal soumis à l'approbation d'une autorité cantonale ?

Art. 84 Abs. 1 OG. Begriff des Erlasses. Zulässigkeit der Beschwerde gegen ein der Genehmigung durch eine kantonale Behörde unterliegendes Gemeindereglement ?

Art. 84, cp. 1 OG. Nozione di decreto. È ammissibile il ricorso contro un regolamento comunale sottoposto all'approvazione d'un'autorità cantonale ?

1. — Dans sa séance du 10 juillet 1951, le Conseil communal de Montreux-Planches a complété le règlement de police par un art. 16 *bis*, qui autorise la musique « dans les jardins du Kursaal les jours de semaine jusqu'à 23 h. 30 et les samedis et dimanches jusqu'à 24 h. ». Le recours est dirigé contre cette disposition. Il invoque l'art. 4 Cst.

2. — Selon l'art. 84 OJ, le recours de droit public est ouvert contre un arrêté, c'est-à-dire contre un ensemble de normes abstraites, édictées par un canton ou une commune et qui, ayant une portée générale, régissent un nombre indéterminé de cas et d'individus. L'arrêté est

obligatoire dès qu'il a acquis force de loi et que son observation peut être imposée à chacun. Si, pour entrer en force, il doit être ratifié par une autre autorité, il ne présente pas d'ordinaire, auparavant, le caractère d'un acte de souveraineté. Il en est notamment ainsi des règlements communaux soumis à l'approbation d'une autorité cantonale, lorsque, d'après le droit cantonal, cette formalité a pour effet de leur conférer force obligatoire. Le recours de droit public n'est alors recevable qu'après l'approbation donnée par l'autorité compétente.

Aux termes de l'art. 12 de la loi vaudoise du 18 mai 1876 sur les attributions et la compétence des autorités communales, les règlements communaux « deviennent obligatoires et ont force de loi dans toute la commune, après qu'ils ont obtenu l'approbation du Conseil d'Etat ». Avant de l'avoir obtenue, ils sont dépourvus de force obligatoire et ne constituent pas des actes de souveraineté sujets au recours de droit public. Le fait que l'autorité communale applique un règlement avant son approbation n'y change rien. Dans cette éventualité, il est loisible au lésé d'inviter l'autorité compétente à différer l'application du règlement et, en cas de refus, de former un recours de droit public, après avoir épuisé les instances cantonales. Il est vrai qu'Eberhard s'est adressé au préfet. Mais il n'a pas attaqué la décision négative de ce dernier, qui, s'agissant d'une disposition réglementaire non entrée en force, a estimé à tort ne pas pouvoir intervenir. Le recourant a certes encore la ressource de présenter une requête au Conseil d'Etat (sa démarche au préfet n'en tenait pas lieu), en faisant valoir que l'art. 16 *bis* du règlement de police n'ayant pas encore été approuvé, son application est illégale. Il y a tout lieu de supposer que, saisi d'une telle requête, le gouvernement vaudois assurera le respect du droit.

L'absence, en l'état, d'un acte de souveraineté exclut donc l'entrée en matière. Elle ne permet pas non plus de suspendre la procédure jusqu'à ce que le Conseil d'Etat