



VERWALTUNGSGERICHT DES KANTONS ZUG

VERWALTUNGSRECHTLICHE KAMMER

Mitwirkende Richter: Dr. iur. Peter Bellwald, Vorsitz
lic. iur. Oskar Müller, lic. iur. Jacqueline Iten-Staub,
lic. iur. Felix Gysi und lic. iur. Patrick Storchenegger
Gerichtsschreiber: Dr. Aldo Elsener

U R T E I L vom 28. April 2010

in Sachen

1. **B. A.**, 6300 Zug
2. **D. C.**, 6300 Zug
3. **F. E.**, 6300 Zug
Beschwerdeführer
vertreten durch RA G.H., Zug

gegen

1. **Grosser Gemeinderat der Stadt Zug**
2. **Stadtrat von Zug**
3. **Regierungsrat des Kantons Zug,**
Beschwerdegegner

betreffend

Gemeindeaufsicht

(Genehmigung der Teilrevision des Reglements über das Dienstverhältnis,
die Besoldung und die berufliche Vorsorge des Stadtrates von Zug)

V 2009 / 178

A. Am 17. Oktober 2008 reichten die Beschwerdeführer 1 – 3 (BF) als Mitglieder des Initiativkomitees "Bund der Steuerzahler, Geschäftsstelle Zug" in der Stadt Zug eine Volksinitiative mit dem Titel "Schluss mit goldenen Fallschirmen für Stadträte - Nein zu überrasenden 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 Vertrauens-

schutzes 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. Zur Begründung wurde sinngemäss ausgeführt, dass im vorliegenden Fall die Voraussetzungen für die Anwendung des Vertrauensgrundsatzes nicht gegeben seien. Die bisherigen §§ 7 und 8 des Stadtratsreglements würden vorliegend zwar die individuelle Vertrauensgrundlage darstellen, doch ergebe sich aus dem Demokratieprinzip, dass die Rechtsordnung grundsätzlich jederzeit geändert werden könne, insbesondere auch mit dem Ziel, die staatlichen Ausgaben mit den finanziellen Verhältnissen und Möglichkeiten des Gemeinwesens in Einklang zu bringen. Ansprüche der Magistraten aus dem Dienstverhältnis seien nur dort geschützt, wo sie als wohlerworbene Rechte betrachtet werden könnten. Bei den Ansprüchen aus dem Dienstverhältnis handle es sich indessen nicht um wohlerworbene Rechte. Jedes Mitglied des Stadtrates sei sich dessen bewusst und wisse,

dass der GGR jederzeit befugt sei, das Reglement abzuändern. Die gleichen Grundsätze würden im Übrigen auch für die berufliche Vorsorge gelten.

Die Beschwerdeführer 1 – 3 liessen weiter ausführen, dass sich aus dem Prinzip des Vertrauensschutzes allerdings der Anspruch auf eine angemessene Übergangsfrist ergeben könnte. Es sei aber nirgends ersichtlich, welche konkreten Dispositionen die einzelnen Stadratsmitglieder getroffen hätten. Der Regierungsrat äussere sich zu dieser Frage überhaupt nicht, sondern gehe einfach pauschaliert davon aus, dass die Gesetzesänderung den Vertrauensschutz der Mitglieder des Stadtrates verletze. Als rechtsanwendende Behörde habe der Regierungsrat sich aber damit auseinanderzusetzen, da er sich aufgrund des Legalitätsprinzips an das Recht zu halten habe und eine Gesetzesabweichung aufgrund des Vertrauensschutzes auch eine Prüfung der diesbezüglichen Voraussetzungen beinhalte. Indem er dies unterlassen habe, verletze er seine Begründungspflicht und das rechtliche Gehör. Überdies seien die diesbezüglichen Ausführungen im GGR-Gutachten wenig stichhaltig. Der Gutachter Prof. Hettich impliziere, dass es einem Stadtrat im Falle eines Rücktritts oder einer Nichtwiederwahl schwerer fallen würde, wieder eine andere Stelle einzunehmen, bzw. auf die angestammte Berufstätigkeit zurückzugehen. Dies sei nicht richtig. Ein Stadratsmandat sei eine ausgezeichnete Referenz und bringe neben einem Bekanntheitsgrad vielseitige Erfahrung, was dem beruflichen Fortkommen nur förderlich sein könne. Falls eine Neuorientierung Schwierigkeiten mit sich bringen sollte, sei im Übrigen jedes Stadratsmitglied gegen Arbeitslosigkeit versichert. Ebenso gelte, dass die Disposition explizit im Hinblick auf das bisher geltende Rechte hätte gemacht werden müssen. Dies würde vorliegend bedeuten, dass die Entscheidung, ein Stadratsamt zu bekleiden und den bisherigen Beruf aufzugeben, in erster Linie im Hinblick auf die zu erwartende Abgangsentschädigung und die Ausrichtung der Sonderprämien erfolgt wäre. Davon könne wohl bei keinem Mitglied des Stadtrates ausgegangen werden. Ob eine Disposition getroffen worden sei und inwiefern dadurch eine Anpassung an die neue Rechtslage nur noch erschwert möglich sei, könnte nur im konkreten Einzelfall abschliessend beurteilt werden und nicht aus generellen Überlegungen. Indem der Regierungsrat nun aber die Genehmigung des fraglichen Paragraphen versage, ohne die individuellen Voraussetzungen des Vertrauensschutzes geprüft zu haben, verletze er das Legalitätsprinzip.

Sollte man gleichwohl zum Schluss gelangen, dass die Stadratsmitglieder erschwerende Dispositionen getroffen hätten und daher eine Übergangsfrist anzunehmen wäre, müsste es sich dabei um eine angemessene Frist handeln. Zweck einer Übergangsfrist sei es nicht, die Betroffenen möglichst lange von der günstigeren bisherigen Regelung profitieren

zu lassen. Spätestens zum Zeitpunkt der Einreichung der Initiative am 17. Oktober 2008 hätten die Stadtratsmitglieder mit deren Annahme und dem Inkrafttreten der zur Frage stehenden Änderungen rechnen müssen. Die Zeitspanne bis zur Annahme der Initiative am 27. September 2009 müsste daher bereits als angemessene und verhältnismässige Übergangsfrist betrachtet werden. Es sei in diesem Zusammenhang auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung verwiesen, wo eine auf ein Jahr begrenzte Lohnkürzung von 5,1 % mit einer Frist von drei Monaten zwischen Gemeinderatsbeschluss und Inkrafttreten der Kürzung als genügend angesehen worden sei (BGer 2P.276/1995 vom 3. April 1996).

Auch die letzte Voraussetzung zur Annahme des Vertrauensschutzes sei im vorliegenden Fall nicht gegeben. Es sei nämlich immer auch eine Abwägung zwischen den Interessen des Betroffenen am Bestand der Vertrauensgrundlage und den entgegenstehenden öffentlichen Interessen, vorliegend die sofortige Anwendbarkeit der vom Souverän beschlossenen neuen Regelung, vorzunehmen. Diese Abwägung führe mit Blick auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung (erneut BGer 2P.276/1995 vom 3. April 1996 sowie unveröffentlichter Entscheid vom 24. April 1996 i.S. Zuger Lehrerbesoldungsgesetz und unveröffentlichter Entscheid vom 14. Mai 1994 i.S. VSAO) hier zum Resultat, dass der sofortigen Anwendbarkeit der neuen Regelung der Vorrang einzuräumen sei.

In weiteren Ausführungen bezweifelten die Beschwerdeführer, ob der Regierungsrat den Vertrauensgrundsatz vorliegend überhaupt richtig angewendet habe. Grundsätzlich hätte der Betroffene tätig werden müssen, um den ihm allfällig zustehenden individuellen Vertrauensschutz anzurufen. Dies sei relevant, da es der vollziehenden Behörde obliege, eine Einzelfallabwägung vorzunehmen und dabei zu klären, ob eine Disposition getroffen worden sei. Beim hier gewählten Vorgehen sei es der Behörde gar nicht möglich, die Voraussetzungen ausreichend zu prüfen, da sie gar keine Möglichkeit habe, die Betroffenen zur Mitwirkung anzuhalten oder zu zwingen. Im Weiteren sei Ziffer 3 des GGR-Beschlusses vom 5. Mai 2009 nichtig, da der GGR seine Kompetenzen überschritten habe. Er könne daher nicht als individuelle Zusicherung gelten und ein wohl erworbenes Recht begründen.

C. 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. Da die Beschwerdeführer auch keine Anträge zu Ziffer 3 dieses Beschlusses gestellt hätten, bleibe er im Sinne des berechtigten und angemessenen Vertrauensschutzes nach wie vor anwendbar. Es sei im Übrigen nicht einzusehen, warum dieser Beschluss nichtig sein soll. Das GGR-Gutachten lege nachvollziehbar dar,

dass eine sofortige Anwendung für die im Zeitpunkt der Abstimmung im Amt stehenden Stadtratsmitglieder dem Vertrauensschutz widerspreche. Der GGR habe es als nicht vertretbar erachtet, den Stadtratsmitgliedern zuzumuten, eine Beschwerde gegen die Stadt wegen ihrer berechtigten Ansprüche führen zu müssen. Um in dieser Frage Klarheit auch gegenüber den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern von Zug zu schaffen, habe der GGR die vom Gutachter empfohlene Frist übernommen und im Sinne einer *lex specialis* zum Initiativtext für den Fall einer Annahme der Initiative festgehalten, wie übergangsrechtlich vorzugehen sei.

D. 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. Ergänzend führte der Regierungsrat aus, dass das Prinzip des Vertrauensschutzes dann angerufen werden könne, wenn eine unvorhergesehene Rechtsänderung einen Privaten in schwerwiegender Weise in den von ihm getroffenen Dispositionen treffe. Hier ergebe sich unter Umständen ein Anspruch auf eine angemessene Übergangsregelung, deren Länge durch eine Interessenabwägung zu bestimmen sei. Eine Übergangsfrist habe den einzigen Zweck, den Betroffenen genügend Zeit zu geben, sich an die neue Regelung anzupassen. Die mit der Urnenabstimmung vom 27. September 2009 angenommene Teilrevision des Stadtratsreglements betreffe die amtierenden Stadträte in schwerer Weise. Sowohl die Höhe der Abgangsentschädigung nach § 7 Stadtratsreglement alte Fassung wie auch die Höhe der ausserordentlichen Sparbeiträge gemäss § 8 Stadtratsreglement alte Fassung seien beachtlich. Offensichtlich habe die herkömmliche Regelung eine Absicherung im Falle der Nichtwiederwahl bezweckt. Da das Stadtratsmandat im Hauptamt ausgeübt werde, sei es wahrscheinlich und naheliegend, dass die entsprechenden Leistungen beim Entscheid der Aufgabe der Berufstätigkeit zu Gunsten des Stadtratsamtes auch eine Rolle gespielt hätten. Damit seien Dispositionen wie etwa die Aufgabe der angestammten Berufstätigkeit getroffen worden, welche nicht rückgängig gemacht werden könnten. Daran ändere auch die gegenteilige Behauptung der Beschwerdeführer nichts, ein Stadtratsmandat könne dem beruflichen Fortkommen nur förderlich sein. Die Beschwerdeführer könnten sich im Weiteren nicht darauf berufen, ihr Anspruch auf rechtliches Gehör sei verletzt worden. Der Regierungsrat habe in seinem Entscheid vom 17. November 2009 eine Verletzung des Vertrauensschutzes unter Hinweis auf das GGR-Gutachten bejaht. Dieses Gutachten sei den Beschwerdeführern auch bekannt gewesen.

Vorliegend würden die Streichung der Abgangsentschädigung sowie die Kürzung des Vorsorgeanspruchs den Rahmen sprengen, mit welchem die amtierenden Mitglieder des Stadtrates nach Treu und Glauben hätten rechnen dürfen und müssen. Damit sei ihnen aus Sicht des Vertrauensschutzes eine Übergangsfrist zu gewähren. Bei der Bemessung der Frist sei die Erheblichkeit der Kürzung zu berücksichtigen. Ausserdem sei zu beachten, dass finanzielle Ansprüche von Magistraten zu beurteilen seien. Zwar beziehe sich die erhöhte Schutzbedürftigkeit der Magistraten auf ihre Funktion und nicht auf die finanziellen Ansprüche der Magistratspersonen während der Amtsperiode. Doch würden der Funktionsschutz und der Schutz der finanziellen Ansprüche insofern zusammenhängen, als bei einer sehr hohen Kürzung auch die Funktion der Magistratsperson selber in Frage gestellt würde. Hinzu komme, dass das Stadtratsreglement weder eine Kündigungsmöglichkeit noch einen Demissionsanspruch für Stadträte vorsehe. Es erscheine aus rechtsstaatlicher Optik mehr als fragwürdig, wenn der GGR dem Stadtrat eine Frist ansetzen würde, innert welcher der Stadtrat über seine Demission zu entscheiden hätte. Daher müsse die Übergangsfrist mit dem Ablauf der laufenden Amtsperiode gleichgesetzt werden, wenn nicht öffentliche Interessen eine kürzere Frist nahelegen würden. Der Beginn der Übergangsfrist falle im Übrigen mit dem Datum der Annahme der Initiative zusammen, da erst zu diesem Zeitpunkt der Entscheid der Reglementsänderung gefällt worden sei.

Mit Blick auf die Frage der Abwägung der privaten Interessen am Vertrauensschutz mit dem entgegenstehenden öffentlichen Interesse an der sofortigen Anwendung der Reglementsbestimmungen führte der Regierungsrat aus, dass die öffentlichen Interessen als rein fiskalisch zu qualifizieren seien und sie die Vertrauensposition nicht zu überwiegen vermöchten. Die Zeitdauer vom Abstimmungsdatum am 27. September 2009 bis zum Ablauf der Amtsdauer am 31. Dezember 2010 erscheine nicht als übermässig. Im Falle einer Wiederwahl würden die betreffenden Mandatsträger dann den neuen Bestimmungen des Stadtratsreglements unterliegen. Schliesslich wies der Regierungsrat darauf hin, dass er Gemeindeordnungen, Satzungen und allgemeinverbindliche Gemeindereglemente gemäss Gemeindegesetz auf ihre Gesetzmässigkeit hin zu überprüfen habe. Paragraph 11^{quater} Satz 2 des Stadtratsreglements sei jedoch gerade nicht verfassungskonform, da er den Vertrauensschutz der im Amt stehenden Stadratsmitglieder verletze. Deshalb könne diese Bestimmung nicht genehmigt werden.

E. 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.

F. Mit Schreiben vom 25. Januar 2010 liessen die Beschwerdeführer 1 – 3 den gänzlichen Erlass der Kosten auch im Falle des ganzen oder teilweisen Unterliegens beantragen. In der Begründung berufen sich die Beschwerdeführer auf § 25 VRG, wonach das öffentliche Interesse an der Abklärung einer Streitfrage es rechtfertigt, die Kosten herabzusetzen oder ganz zu erlassen. Hier sei die Streitfrage in der Aushebelung des klaren Initiativtextes durch die Anwendung einer Übergangsfrist zu suchen. Die Vorgehensweise der Beschwerdegegner stehe dem Willen des Stimmvolkes entgegen.

Das Verwaltungsgericht erwägt:

1. Gegen Verwaltungsentscheide des Regierungsrates ist die Beschwerde an das Verwaltungsgericht zulässig, soweit die Gesetzgebung den Weiterzug nicht ausnahmsweise ausschliesst (§ 61 Abs. 1 Ziff. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 1. April 1976, VRG, BGS 162.1). Im vorliegenden Fall sind keine Ausschlussgründe gegeben. Die vorliegende Beschwerde richtet sich gegen einen Regierungsratsbeschluss, ist fristgerecht eingereicht worden und entspricht den übrigen formellen Anforderungen. Zu prüfen ist weiter, ob die Beschwerdeführer zur Beschwerdeführung berechtigt sind. Gemäss § 62 Abs. 1 VRG ist zur Erhebung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde berechtigt, wer a. vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat; b. durch den angefochtenen Entscheid oder Erlass besonders berührt ist; und c. ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung und Änderung hat. Die drei Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein. Die Beschwerdeführer 1 – 3 sind auf den Unterschriftenbögen der fraglichen Volksinitiative als Mitglieder des Initiativkomitees aufgeführt, wohnen in der Stadt Zug, sind in dieser Gemeinde stimmberechtigt und steuerpflichtig. Sie sind somit vom Entscheid besonders berührt und haben ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung. Die Beschwerdeführer konnten ausserdem am Verfahren vor der früheren Instanz nicht teilnehmen, da sie vor der ersten Instanz keine Parteistellung hatten und haben konnten; denn Beschwerdegegenstand ist vorliegend ein Regierungsratsbeschluss in einem aufsichtsrechtlichen Verfahren. Dieses Verfahren wurde durch den Stadtrat von Zug in Gang gesetzt, indem er gestützt auf das Gemeindegesetz den Regierungsrat am 1. Oktober 2009 ersuchte, die gemäss Urnenabstimmung beschlossene Teilrevision des Stadtratsreglements zu genehmigen (vgl. § 36 Abs. 1 Ziff. 2 des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden vom 4. September 1980 [Gemeindegesetz GG,

BGS 171.1] i.V.m. § 3 Abs. 1 lit. b der Delegationsverordnung vom 23. November 1999 [BGS 153.3]). Eine Parteistellung kam in dieser Phase demzufolge lediglich dem Stadtrat von Zug zu. Damit steht die Beschwerdelegitimation der Beschwerdeführer 1 – 3 für das vorliegende Verfahren fest, so dass auf ihre Beschwerde einzutreten ist.

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. Diese Streitfrage gilt es hier zu entscheiden.

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 die Privaten 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 wohlverworbene 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 gleichen Schluss (vgl. S. 6 ff. in BF-Beilage 5 und Finanzdirektion [FD]-Beilage 4). 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 nun 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 Dis-

positionen, 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 (S. 11 FD-Beilage 4). 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, FD-Beilage 3), 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 (S. 11 f. FD-Beilage 4, weitere Ausführungen hierzu in: Hettich / Bosshard, a.a.O., S. 1531). 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. § 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 (vgl. <http://www.stadtzug.ch/de/politik/stadtratred/stadtraete1874/> und <http://www.zio.ch/ivo+romer+wird+neuer+zuger+stadtrat/27403/detail.html>). 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 ($100 \times [3 \text{ weiterbezahlte Monatslöhne} : 33 \text{ bezogene Monatslöhne}]$) 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 ($100 \times [3 \text{ weiterbezahlte Monatslöhne} : 48 \text{ bezogene Monatslöhne}]$). 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 ($100 \times [0.8 \times 12 \text{ weiterbezahlte Monatslöhne} : 81 \text{ bezogene Monatslöhne}]$) und sie würde hier bei einem angenommenen Ausscheiden am Schluss der Amts-

zeit rund 10 % des bis zu jenem Datum bezogenen Lohns ausmachen ($100 \times \{0.8 \times 12\}$ weiterbezahlte Monatslöhne : 96 bezogene Monatslöhne)).

Auch bei den gemäss den Beschwerdeführern sofort zu streichenden BVG-Sparbeiträgen sind die Grössenordnungen beachtlich. § 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, FD-Beilage 3). 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 ($100 \times [1.25 \times \text{CHF } 51'217.-- \{=\text{gestrichener Sparbeitrag im Zeitraum Okt. 2009 bis Ende Dez. 2010}\}] : [4 \times \text{CHF } 51'217.-- \{=\text{total vorgesehener Sparbeitrag}\}]$). 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 ($100 \times [1.25 \times \text{CHF } 34'145.-- \{=\text{gestrichener Sparbeitrag im Zeitraum Okt. 2009 bis Ende Dez. 2010}\}] : [(4 \times \text{CHF } 34'145.--) + (4 \times \text{CHF } 51'217.--) \{=\text{total vorgesehener Sparbeitrag}\}]$). 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 ver-

fassungswidrig 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: ZBI 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 Streit 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 Stadtzuger Jahresrechnung 2007 mit einem Überschuss von rund 32,2 Millionen, 2008 mit einem Plus von rund 20,9 Millionen (vgl. S. 4, Kurzzjahresbericht 2008 Stadt Zug, auf http://www.stadtzug.ch/dl.php/de/0cvip-prz6xm/Jahresbericht_2008_kurz.pdf) und 2009 mit einem Überschuss von 8,3 Millionen Franken ab (vgl. S. 2, Jahresrechnung 2009, auf: http://www.stadtzug.ch/dl.php/de/0d4yg-jnaepk/JB_2009_web.pdf). Der Steuerfuss betrug 2007, 2008 und 2009 im Übrigen unverändert 70 Prozent des kantonalen Einheitssatzes (vgl. Bericht und Antrag des Stadtrates vom 21. Oktober 2008, GGR-Vorlage Nr. 2000, 2. Budgetauflage, Behandlung im GGR am 16. Dezember 2008, S. 13, http://www.stadtzug.ch/dl.php/de/0cq5l-q3to1u/G2000_Budget_nachGGR.pdf). 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 öffentliche 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 Sonderbeiträge 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 Be-

schluss 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.

7. Bei diesem Ausgang des Verfahrens müssten den Beschwerdeführern in Anwendung von § 23 Abs. 1 Ziff. 3 VRG die Kosten des Verfahrens auferlegt werden. Die Beschwerdeführer beantragen indessen gestützt auf § 25 lit. c VRG eine Kostenbefreiung, da das öffentliche Interesse an der Abklärung der Streitfrage dies rechtfertigen würde. Da der vorliegende Rechtsstreit sich um die Gültigkeit einer Bestimmung eines teilrevidierten Gemeindereglements dreht, welche in einer in der Öffentlichkeit rege diskutierten Volksabstimmung mit einem Ja-Stimmen-Anteil von 57,5 % gutgeheissen wurde, ist die Klärung der Frage, ob diese Bestimmung wegen einer Kollision mit einem Verfassungsprinzip nicht anzuwenden sei, in der Tat von öffentlichem Interesse. Den Beschwerdeführern werden somit keine Kosten auferlegt. Eine Parteientschädigung wird nicht ausgerichtet.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Es werden keine Kosten erhoben.
3. Eine Parteientschädigung wird nicht ausgerichtet.
4. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit der schriftlichen Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht in Lausanne Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten eingereicht werden.
5. Mitteilung an den Rechtsvertreter der Beschwerdeführer 1 – 3 (vierfach), an das Büro des Grossen Gemeinderats der Stadt Zug, an den Stadtrat von Zug sowie an den Regierungsrat des Kantons Zug (dreifach).

Zug, 28. April 2010

Im Namen der
VERWALTUNGSRECHTLICHEN KAMMER
Der Vorsitzende

Der Gerichtsschreiber

versandt am