

Gericht

Verwaltungsgerichtshof

Entscheidungsdatum

17.12.1976

Geschäftszahl

0177/76

Betreff

Der Verwaltungsgerichtshof hat durch den Vorsitzenden Senatspräsident Dr. Lehne und die Hofräte Dr. Kirschner, Dr. Liska, Dr. Schubert und Dr. Hoffmann als Richter, im Beisein der Schriftführerin Finanzoberkommissär Dr. Feitzinger, über die Beschwerde des JG in W, vertreten durch Dr. Walter Riedl, Rechtsanwalt in Wien I, Wiesingerstraß 3, gegen den Bescheid des Bundesministers für Finanzen vom 28. Mai 1975, Zl. 413.582- VI/5/75, betreffend Ruhegenußbemessung (§ 41 Pensionsgesetz 1965), zu Recht erkannt:

Spruch

Die Beschwerde wird als unbegründet abgewiesen.

Der Beschwerdeführer hat dem Bund Aufwendungen in der Höhe von S 720,-- binnen zwei Wochen bei sonstiger Exekution zu ersetzen.

Begründung

Der Beschwerdeführer bezieht als Rechnungsdirektor i.R. seit 1. Jänner 1968 einen Ruhegenuß, dessen Bemessung vom Zentralbesoldungsamt mit Bescheid vom 5. Dezember 1967 auf der Grundlage des Gehaltes der Verwendungsgruppe B, Dienstklasse VII, Gehaltsstufe 3 und einer ruhegenußfähigen Gesamtdienstzeit von 44 Jahren vorgenommen wurde. Auf Grund des mit Schreiben vom 2. November 1972 unter Hinweis auf § 41 PG 1965 gestellten Antrages des Beschwerdeführers auf "Flüssigmachung der Verwaltungsdienstlage ab 1. Dezember 1972" zu seinem Ruhegenuß stellte das Zentralbesoldungsamt mit Bescheid vom 10. November 1972 fest, daß der dem Beschwerdeführer gemäß § 3 PG 1965 seit 1. Jänner 1968 gebührende Ruhegenuß unter Bedachtnahme auf die §§ 4 bis 7 leg. cit. ab 1. Dezember 1972 monatlich brutto S 9.460,-- betrage.

Die Verwaltungsdienstzulage berücksichtigte das Zentralbesoldungsamt im wesentlichen mit der Begründung nicht, daß die Bestimmungen des Gehaltsgesetzes 1956 in der Fassung der 24. Gehaltsgesetz-Novelle auf alle Bundesbeamten des Dienststandes Anwendung finde und daß auch die Bestimmungen des Art. I Z. 5 der 24. Gehaltsgesetz-Novelle auf Grund der Vorschrift des § 41 Abs. 2 PG 1965, in der Fassung der 3. PG-Novelle, auf Beamte des Ruhestandes anwendbar seien. Diese pensionsgesetzliche Bestimmung spreche nur von einer Änderung in der Höhe des Gehaltes oder der ruhegenußfähigen Zulagen. Nur eine gesetzliche Änderung der Ansätze des im Zeitpunkt des Ausscheidens aus dem Dienststand nach § 5 PG 1965 maßgeblichen Monatsbezuges vermöge nach § 41 Abs. 2 PG 1965 zu einer Erhöhung des Ruhegenusses zu führen. Die dagegen erhobene Berufung des Beschwerdeführers wies der Bundesminister für Finanzen mit Bescheid vom 7. Februar 1973 ab und bestätigte den erstinstanzlichen Bescheid.

Mit Erkenntnis vom 31. Oktober 1974, Zl. 1047/73, hob der Verwaltungsgerichtshof den Berufungsbescheid des Bundesministers für Finanzen wegen Rechtswidrigkeit seines Inhaltes auf. In den Entscheidungsgründen verwies der Verwaltungsgerichtshof auf das von einem verstärkten Senat gefällte Erkenntnis vom 24. Oktober 1974, Zlen. 646/73 und 1578/73, in dem der Verwaltungsgerichtshof ausgesprochen hatte, daß § 41 Abs. 2 PG 1965 dem Wortlaut und dem Sinne gemäß so auszulegen ist, daß durch die Einführung einer kraft Gesetzes gebührenden neuen Zulage für die Beamten des Dienststandes die Höhe der ruhegenußfähigen Zulagen der Beamten des Dienststandes und damit auch die Höhe des ruhegenußfähigen Monatsbezuges der Beamten des Ruhestandes entsprechend geändert wird.

Der Bundesminister für Finanzen wies mit dem angefochtenen Bescheid die Berufung des Beschwerdeführers gegen den Bescheid des Zentralbesoldungsamtes vom 10. November 1972 neuerlich ab und bestätigte den erstinstanzlichen Bescheid gemäß § 66 Abs. 4 AVG 1950. In der Begründung dieses Bescheides

führte der Bundesminister für Finanzen im wesentlichen aus, die einzige vorhandene pensionsrechtliche Vorschrift, die vorsehe, daß Bezugsänderungen bestimmter Art im Bereiche der Beamten des Dienststandes entsprechende Änderungen des ruhegenußfähigen Monatsbezuges der Beamten des Ruhestandes nach sich ziehe, sei die des § 41 Abs. 2 PG 1965. Wird durch gesetzliche Vorschriften die Höhe des Gehaltes oder der ruhegenußfähigen Zulagen der Beamten des Dienststandes geändert, so ändert sich gemäß § 41 Abs. 2 PG 1965 die Höhe des ruhegenußfähigen Monatsbezuges der Beamten des Ruhestandes entsprechend. Ebenso ändert sich nach dieser Bestimmung die Bemessungsgrundlage der Ruhegenußzulage, wenn die Höhe der Aktivzulage geändert wird. Mit dem Bundesgesetz vom 17. Dezember 1974, BGBl. Nr. 774 a/1974, sei nun die zitierte Vorschrift gemäß § 8 des Allgemeinen Bürgerlichen Gesetzbuches angesichts der Worte "die Höhe" vor den Worten "des Gehaltes oder der ruhegenußfähigen Zulagen" authentisch dahin ausgelegt worden, daß u.a. die durch die 24. GG-Novelle neu eingeführten ruhegenußfähigen Zulagen keine Änderung des ruhegenußfähigen Monatsbezuges der Beamten des Ruhestandes, die vor Einführung dieser Zulagen aus dem Dienststand ausgeschieden sind, zur Folge haben; es sei denn, daß anlässlich der Einführung einer Zulage gesetzlich ausdrücklich etwas anderes bestimmt wird. Diese authentische Auslegung, so führt der Bundesminister für Finanzen aus, finde auf alle noch nicht rechtskräftig entschiedenen Fälle, somit auch auf den vorliegenden noch nicht rechtskräftig entschiedenen Fall, Anwendung. Da der Beschwerdeführer mit Ablauf des 31. Dezember 1967, also vor der Einführung der Verwaltungsdienstzulage, aus dem Dienststand ausgeschieden sei und anlässlich der Einführung dieser Zulage gesetzlich nichts anderes bestimmt worden sei, könne die Verwaltungsdienstzulage bei der Bemessung seines Ruhegenusses nicht berücksichtigt werden.

Die gegen diesen Bescheid wegen Verletzung verfassungsgesetzlich gewährleisteter Rechte erhobene Beschwerde wies der Verfassungsgerichtshof mit Erkenntnis vom 5. Dezember 1975, Zlen. B 98, 169, 229 und 245/75, ab, sprach aus, daß der Beschwerdeführer und drei weitere Beschwerdeführer in keinem verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht verletzt sind und trat die Beschwerde gemäß Art. 144 Abs. 2 B-VG dem Verwaltungsgerichtshof ab. In seiner "Beschwerdeergänzung" machte der Beschwerdeführer als Beschwerdepunkte geltend, daß er durch den angefochtenen Bescheid in seinem Recht auf Einbeziehung der Verwaltungsdienstzulage in die Ruhegenußbemessungsgrundlage gemäß § 41 PG 1965 sowie in seinem Recht auf Herstellung des einem Verwaltungsgerichtshofers Erkenntnis entsprechenden Zustandes gemäß § 63 VwGG 1965 durch unrichtige Anwendung dieser Normen verletzt worden sei. Die Beschwerde beantragt die Aufhebung des angefochtenen Bescheides wegen inhaltlicher Rechtswidrigkeit in eventu wegen Rechtswidrigkeit infolge Verletzung von Verfahrensvorschriften und begründet ihren Standpunkt im wesentlichen wie folgt:

Schon aus der Einrichtung des Verwaltungsgerichtshofes, der "zur Sicherung der Gesetzmäßigkeit der gesamten öffentlichen Verwaltung" (Art. 129 B-VG) berufen sei, ergebe sich als Konsequenz die Bindung der Verwaltungsbehörden an die Verwaltungsgerichtshofers Erkenntnisse. Es sei dies eines der Fundamente des Rechtsstaates und es bestehe zum Grundsatz der Gewaltentrennung eine enge Beziehung. Der Verwaltung als an der Spitze politisch geführter und damit der ebenfalls politisch geführten Legislative nahestehenden Gewalt werde als rechtsstaatliches Korrektiv ein unabhängiges Gericht übergeordnet. Schon im Hinblick auf diese Kontrollfunktion des Verwaltungsgerichtshofes stehe außer Streit, daß grundsätzlich Gesetzesänderungen die Bindungswirkung des § 63 Abs. 1 VwGG 1965 durchbrechen; ein zuvor ergangenes Verwaltungsgerichtshofers Erkenntnis, das sich auf eine nicht mehr bestehende Rechtslage stütze, könne keine verbindliche Aussage über die Gesetzmäßigkeit zum Entscheidungszeitpunkt (Bescheiderlassung) enthalten. Eine authentische Interpretation könne aber nicht einfach als Gesetzesänderung angesehen werden. Der Gesetzgeber bringe durch eine "authentische Interpretation" seinen Willen zum Ausdruck, das Gesetz nicht zu ändern, sondern "auszulegen". Es sei somit der Wille des Gesetzgebers selbst, daß seine Äußerung nicht die Folgen einer Gesetzesänderung, sondern nur die Folgen einer (authentischen) Interpretation haben soll. Welche Folgen dies seien, ergebe sich aus dem Begriff der authentischen Interpretation und der geltenden Rechtsordnung. Eine verbindliche Auslegung verlange grundsätzlich Beachtung in allen noch nicht entschiedenen Fällen. Sie verlange daher auch Beachtung durch den Verwaltungsgerichtshof in jenen Sachen, die bei ihm zur Entscheidung heranstehen; sie durchbreche jedoch nicht die Rechtskraft bereits gefällter Entscheidungen. Dies gelte zwar auch für die Gesetzesänderung nicht, jedoch liege in den Wirkungen der Unterschied. Auch bei der Gesetzesänderung bleibe die Rechtskraft des gefällten Verwaltungsgerichtshofers Erkenntnisses bestehen, die Bindungswirkung gehe jedoch ins Leere, da die Entscheidung für eine andere Rechtslage bestimmt gewesen sei, als sie nach der Gesetzesänderung gegeben sei. Die authentische Interpretation jedoch ändere nichts daran, daß ein rechtskräftiges Erkenntnis bestehe, mit der daraus resultierenden Anordnung an die Verwaltungsbehörde, den diesem Erkenntnis entsprechenden Zustand herzustellen. Es gehe um die "Vollstreckung" einer rechtskräftigen Entscheidung. Vermöge der Besonderheiten dieser Vollstreckungsart, nämlich der Vollstreckung durch Erlassung einer anderen Entscheidung, führe eine Gesetzesänderung dazu, daß die Vollstreckung nicht mehr möglich sei. Eine Gesetzesinterpretation jedoch, auch wenn sie vom Gesetzgeber selbst stamme, könne auf diese Art der Vollstreckung keinen Einfluß ausüben; es kommen ihr keine wie immer denkbaren Merkmale zu, die eine solche Wirkung haben könnten. Durch eine authentische Interpretation habe der Gesetzgeber seine verbindliche Absicht dahin erklärt, daß das interpretierte Gesetz von Anfang so wie von ihm ausgelegt zu verstehen gewesen sei, also auch unverändert so gegolten habe, als das Verwaltungsgerichtshofers Erkenntnis gefällt worden sei. Da aber unbestreitbar ein solches Erkenntnis so zu vollstrecken sei, wie es gefällt wurde, auch wenn von einer Warte absolut unrichtiger Interpretation der Ausspruch falsifiziert werden könnte, vermöge auch die "richtigstellende" Interpretation des Gesetzgebers selbst

an der Verbindlichkeit und Vollstreckbarkeit nichts zu ändern. Daß eine kritisch-theoretische Untersuchung zu dem Ergebnis komme, die authentische Interpretation stelle keine Gesetzesauslegung, sondern eine Gesetzesänderung dar, sei in diesem Zusammenhang deshalb bedeutungslos, weil die schon erwähnte Willensäußerung des Gesetzgebers, daß es sich eben um eine Interpretation handle, für diese Überlegungen allein maßgeblich sei. Diese Überlegungen führen zu dem Ergebnis, daß die belangte Behörde von der Vollstreckung dieses Erkenntnisses des Verwaltungsgerichtshofes vom 24. Oktober 1974, Zl. 1056/73, nicht suspendiert gewesen sei, der angefochtene Bescheid, der dies unbeachtet lasse, rechtswidrig sei.

Der Verwaltungsgerichtshof hat über die Beschwerde und über die von der belangten Behörde erstattete Gegenschrift erwogen:

Im Beschwerdefall ist von § 41 Abs. 2 des Pensionsgesetzes 1965 (PG 1965) und vom Art. I des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1974, mit dem § 41 Abs. 2 des Pensionsgesetzes 1965 authentisch ausgelegt wird, BGBl. Nr. 774a, auszugehen.

§ 41 Abs. 2 PG 1965 lautet:

"Wird durch gesetzliche Vorschriften die Höhe des Gehaltes oder der ruhegenußfähigen Zulagen der Beamten des Dienststandes geändert, so ändert sich die Höhe des ruhegenußfähigen Monatsbezuges der Beamten des Ruhestandes entsprechend. Ebenso ändert sich die Bemessungsgrundlage der Ruhegenußzulage, wenn die Höhe der Aktivzulage geändert wird."

Art. I des Bundesgesetzes BGBl. Nr. 774a/1974 lautet:

"§ 41 Abs. 2 des Pensionsgesetzes 1965, BGBl. Nr. 340, in der Fassung der Bundesgesetze BGBl. Nr. 200/1969, Nr. 226/1970, Nr. 216/1972, Nr. 320/1973 und Nr. 393/1974, wird gemäß § 8 des Allgemeinen Bürgerlichen Gesetzbuches angesichts der Worte "die Höhe" vor den Worten "des Gehaltes oder der ruhegenußfähigen Zulagen" authentisch dahin ausgelegt, daß die durch die 20. Gehaltsgesetz-Novelle, BGBl. Nr. 245/1970, die 23. Gehaltsgesetz-Novelle, BGBl. Nr. 168/1972, die 24. Gehaltsgesetz-Novelle, BGBl. Nr. 214/1972, die 26. Gehaltsgesetz-Novelle, BGBl. Nr. 318/1973, und durch die 27. Gehaltsgesetz-Novelle, BGBl. Nr. 392/1974, neu eingeführten ruhegenußfähigen Zulagen keine Änderung des ruhegenußfähigen Monatsbezuges der Beamten des Ruhestandes, die vor Einführung dieser Zulagen aus dem Dienststand ausgeschieden sind, zur Folge haben; es sei denn, daß anlässlich der Einführung einer Zulage gesetzlich ausdrücklich etwas anderes bestimmt wird."

Der im Art. I des oben zitierten Bundesgesetzes angeführte § 8 ABGB hat folgenden Wortlaut:

"Nur dem Gesetzgeber steht die Macht zu, ein Gesetz auf eine allgemein verbindliche Art zu erklären. Eine solche Erklärung muß auf alle noch zu entscheidenden Rechtsfälle angewendet werden, sofern der Gesetzgeber nicht hinzufügt, daß seine Erklärung bei Entscheidung solcher Rechtsfälle, welche die vor der Erklärung unternommenen Handlungen und angesprochenen Rechte zum Gegenstand haben, nicht bezogen werden solle."

Die Beschwerde leitet aus dem Begriff "authentische Interpretation" und damit aus dem § 8 ABGB ab, daß das über die Beschwerde des Beschwerdeführers ergangene Verwaltungsgerichtshoferkennntnis vom 31. Oktober 1974, Zl. 1047/73, ungeachtet der Rückwirkung des Art. I des Bundesgesetzes BGBl. Nr. 774a/1974 seine die belangte Behörde bindende Wirkung (§ 63 VwGG 1965) nicht verloren hat. Dabei geht die Beschwerde von dem Gedanken aus, daß der Gesetzgeber, indem er authentisch interpretiert, keinen vollwertigen Akt der Rechtserzeugung setzt, sondern einen Akt der Auslegung, der Rechtserkenntnis, der "Sinnermittlung", dem zwar auch der Charakter eines Rechtserzeugungsaktes zukommt, der jedoch begrifflich gegenüber sonstigen Akten der Gesetzgebung beschränkt ist, eben dadurch, daß der Gesetzgeber interpretierend neben die Organe der Verwaltung und der Gerichtsbarkeit, also auch der Verwaltungsgerichtsbarkeit, tritt.

Der Verwaltungsgerichtshof geht davon aus, daß das Bundesgesetz BGBl. Nr. 774a/1974 ein verfassungsmäßig zustandegekommenes Gesetz im formellen Sinn ist, das zufolge seines generell - abstrakten Inhaltes und durch seine Bezugnahme auf den § 41 Abs. 2 PG 1965 - sieht man zunächst von der Zitierung des § 8 ABGB ab - auch ein Gesetz im materiellen Sinn ist. Was den Hinweis in diesem Gesetz auf den § 8 ABGB anlangt, so geht der Verwaltungsgerichtshof davon aus, daß die an den Gesetzgeber gerichtete Norm des § 8 ABGB nicht Verfassungsrang hat. Die Bundesverfassung ermächtigt den Gesetzgeber nicht, "ein Gesetz auf eine allgemein verbindliche Art zu erklären". Es ist daher nicht die Frage zu erörtern, ob § 8 ABGB materielles Verfassungsrecht enthält, zumal dies nur zur Folge haben könnte, daß diese Bestimmung spätestens seit der Einrichtung Österreichs als demokratische Republik im Jahre 1918 nicht mehr in Geltung steht. Der Gedanke, daß die an den Gesetzgeber gerichtete Bestimmung des § 8 ABGB eine Ermächtigung des Gesetzgebers enthält oder voraussetzt, die durch das Bundes-Verfassungsgesetz vom 1. Oktober 1920 unberührt geblieben wäre, erscheint dem Verwaltungsgerichtshof verfehlt.

Das zeitlich und seinem Wesensgehalt nach aus einer Monarchie, in der der Monarch Gesetzgeber war und auch als der höchste Richter galt, stammende Rechtsinstitut der authentischen Interpretation im Sinne des § 8 ABGB konnte auch dadurch nicht zu einem der Gesetzgebung des Bundes im Sinne des zweiten Hauptstückes des Bundes-Verfassungsgesetzes zur Verfügung stehenden Rechtsinstitut werden, daß der Bundesverfassungsgesetzgeber unter Hinweis auf § 8 ABGB für einen bestimmten Bereich des Bundesverfassungsrechtes eine gesetzliche Regelung erlassen hat. Der Bundesverfassungsgesetzgeber hat mit

dem Bundesverfassungsgesetz vom 4. Juli 1963, mit dem das Gesetz vom 3. April 1919, StGBI. Nr. 209, betreffend die Landesverweisung und die Übernahme des Vermögens des Hauses Habsburg-Lothringen, authentisch ausgelegt wird, eine nach den Bestimmungen des Art. 44 Abs. 1 B-VG in der Fassung von 1929 zustandegekommene gesetzliche Regelung erlassen, mit der unter ausdrücklicher Berufung auf § 8 ABGB der § 2 des zitierten Gesetzes StGBI. Nr. 209/1919 "authentisch ausgelegt" wird. Art I dieses Bundesverfassungsgesetzes wird mit folgendem Satz eingeleitet:

"§ 2 des Gesetzes vom 3. April 1919, StGBI. Nr. 209, betreffend die Landesverweisung und die Übernahme des Vermögens des Hauses Habsburg-Lothringen, wird gemäß § 8 des Allgemeinen Bürgerlichen Gesetzbuches authentisch ausgelegt und hat demgemäß zu lauten wie folgt:

Dieses Bundesverfassungsgesetz bezieht sich auf ein bestimmtes, gemäß Art. 149 Abs. 1 B-VG als Verfassungsgesetz des Bundes geltendes Gesetz und ist somit selbst eine bundesverfassungsgesetzliche Regelung auf einem bestimmten Gebiet. Allein dieser Umstand verbietet es, aus diesem Bundesverfassungsgesetz zu schließen, daß der Gesetzgeber zur authentischen Interpretation seiner Gesetze ermächtigt wäre. Die Frage, ob ein solcher Schluß auch deshalb unzulässig wäre, weil die authentische Interpretation durch formelles Gesetz als Gesamtänderung der Bundesverfassung anzusehen wäre, kann auf sich beruhen. Das zitierte Bundesverfassungsgesetz ordnet nämlich an, daß der § 2 des zitierten Gesetzes StGBI. Nr. 209/1919 "zu lauten (hat) wie folgt". Damit kommt klar zum Ausdruck, daß der Bundesverfassungsgesetzgeber mit dem mehrfach erwähnten Bundesverfassungsgesetz eine gesetzliche Regelung erlassen hat, mag dieser auch eine Interpretation, nämlich eine als authentische Interpretation bezeichnete Auslegung, vorangegangen sein.

Von Interesse ist in diesem Zusammenhang allerdings auch das Zustandekommen des Bundesverfassungsgesetzes vom 9. Juli 1969, mit dem das B-VG in der Fassung von 1929 ergänzt wird, BGBl. Nr. 269. Diesem Bundesverfassungsgesetz ist der Bericht des Verfassungsausschusses "über den Antrag der Abgeordneten Dr. Kranzlmayr, Gratz, Dr. van Tongel und Genossen betreffend ein Bundesverfassungsgesetz, mit dem Art. 30 Abs. 3 des Bundes-Verfassungsgesetzes in der Fassung von 1929 authentisch ausgelegt wird (104/A)" vorangegangen (1361 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates XI. GP.). In diesem Bericht ist unter anderem folgendes festgehalten:

"Um allfälligen rechtlichen Bedenken gegen eine authentische Interpretation Rechnung zu tragen, schlägt der Ausschuß anstatt dieser eine Ergänzung des Artikels 30 Abs. 3 des Bundes-Verfassungsgesetzes in der Fassung von 1929 vor."

Der Verwaltungsgerichtshof ist der Auffassung, daß der Bundesverfassungsgesetzgeber in Kenntnis dieses Berichtes des Verfassungsausschusses das Bundesverfassungsgesetz vom 9. Juli 1969 beschlossen hat, also nicht ein Bundesverfassungsgesetz, mit dem Art. 30 Abs. 3 B-VG "authentisch ausgelegt" wird. Da es sich bei dem erwähnten Bundesverfassungsgesetz um eine ganz bestimmte verfassungsrechtliche Regelung gehandelt hat und überdies im Ausschußbericht nur von "allfälligen rechtlichen Bedenken" die Rede ist, kann daraus nicht abgeleitet werden, daß der Bundesverfassungsgesetzgeber die authentische Interpretation als Grundlage für die Gesetzgebung allgemein verneint hat, doch verdient es festgehalten zu werden, daß die Problematik der authentischen Interpretation selbst bei einem Akt der Bundesverfassungsgesetzgebung erkannt worden ist.

Zusammenfassend ergibt sich aus den bisherigen Ausführungen, daß weder aus dem Inhalt des Bundesverfassungsgesetzes BGBl. Nr. 172/1963 noch aus den Vorgängen beim Zustandekommen des Bundesverfassungsgesetzes BGBl. Nr. 269/1969 Schlüsse darauf gezogen werden können, daß der Bundesverfassungsgesetzgeber die authentische Interpretation im Sinne des § 8 ABGB und der dazu entwickelten Lehre als Gesetz im formellen Sinne besonderen Inhaltes und mit besonderen, von einem Gesetz im materiellen Sinn abweichenden Wirkungen bejaht oder abgelehnt hätte. Das Bundesverfassungsrecht, insbesondere das zweite Hauptstück des B-VG in der Fassung von 1929, aber kennt ein Gesetz im formellen Sinn, durch das der Gesetzgeber ermächtigt wäre, "ein Gesetz auf eine allgemein verbindliche Art zu erklären", nicht.

Der Verwaltungsgerichtshof hat sich mit der authentischen Interpretation in einer Reihe von Erkenntnissen befaßt (vgl. dazu GEBETSROITER-GRÜNER, Das Pensionsgesetz, 2. Auflage, Seite 1170, Anm. 33). In dem Erkenntnis vom 5. November 1952, Zlen. 2158, 2159/50, Slg. Nr. 2707/A, hat der Verwaltungsgerichtshof die Auffassung vertreten, daß ein Durchführungserlaß zu einem Gesetz keine allgemein verbindliche authentische Interpretation dieses Gesetzes darstellen könne. Dieselbe Auffassung hat der Verwaltungsgerichtshof in seinem Erkenntnis vom 22. Dezember 1953, P 348/53, Slg. Nr. 3255/A, in bezug auf einen Erlaß des Bundesministers für soziale Verwaltung vertreten; in den Entscheidungsgründen dieses Erkenntnisses hat der Verwaltungsgerichtshof ausgeführt, gemäß § 8 ABGB stehe nur dem Gesetzgeber die Macht zu, ein Gesetz auf eine allgemein verbindliche Art zu erklären, eine Verwaltungsbehörde habe daher nicht die Befugnis zur authentischen Auslegung eines Gesetzes. Auch die Begründung einer Regierungsvorlage ist, wie der Verwaltungsgerichtshof in seinem Erkenntnis vom 16. Dezember 1959, Zl. 1256/57, Slg. Nr. 5142/A, ausgeführt hat, keine authentische Interpretation, eine solche könne nur durch eine Erklärung des Gesetzgebers, die sich als Gesetz darstellen und auch als solches kundgemacht werden muß, vorgenommen werden. Keinem dieser Erkenntnisse ist ein als authentische Interpretation bezeichneter, als Gesetz kundgemachter Akt des Gesetzgebers zugrundegelegt. Es bestand daher für den Verwaltungsgerichtshof nicht die Möglichkeit, in

einem mit dem Spruch eines dieser Erkenntnisse in rechtslogischer Beziehung stehenden Weise zu der Frage Stellung zu nehmen, wie ein solcher Akt des Gesetzgebers seinem Inhalt nach und verfassungsrechtlich zu beurteilen wäre. Auch in seinem Erkenntnis vom 24. Oktober 1974, Zlen. 646, 1578/73, auf das sich der Verwaltungsgerichtshof in dem gegenüber dem Beschwerdeführer und der belangten Behörde ergangenen Erkenntnis vom 31. Oktober 1974, Zl. 1047/73, berufen hat, hat der Verwaltungsgerichtshof lediglich die Voraussetzungen für eine "authentische Interpretation" verneint (Seite 20 und 21 dieses Erkenntnisses). Wenn der Verwaltungsgerichtshof auf Seite 21 dieses Erkenntnisses ausgeführt hat, die dem Wortlaut und Sinn des § 41 Abs. 2 des Pensionsgesetzes 1965 entsprechende Auslegung könne durch spätere Vorgänge im Nationalrat "sofern sie keine authentische Interpretation des Gesetzes darstellen" nicht erschüttert werden, so kam damit nur zum Ausdruck, daß zum Unterschied von der Ablehnung eines Gesetzesantrages - eine solche wurde damals als Auslegung durch den Gesetzgeber dem Beschwerdeführer seitens der belangten Behörde entgegengehalten - ein Gesetz über "authentische Interpretation" Beachtung verlange; über das wahre Wesen eines solchen Gesetzes Erwägungen anzustellen, bestand damals kein Anlaß.

Daß die authentische Interpretation auch dort nicht zu rechtfertigen ist, wo es darum geht, ein Gesetz "allgemein verbindlich zu erklären", das "in einer Weise mangelhaft (ist), daß es den Willen des Gesetzgebers nicht mit der vom materialen Rechtsstaat in Hinsicht auf das Verfassungsideal der Rechtssicherheit geforderten Klarheit ermittelt," hat KOBZINA nachgewiesen (vgl. dazu A.F. KOBZINA, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Staat der Parteien und Verbände, in "Die Entwicklung der Österreichischen Verwaltungsgerichtsbarkeit", Seite 730 ff). Eine dem Art. 18 B-VG nicht gerecht werdende gesetzliche Regelung verpflichtet den Verwaltungsgerichtshof zur Anfechtung gemäß Art. 140 B-VG, die nur durch eine dem Art. 18 B-VG entsprechende gesetzliche Neuregelung, nicht durch eine authentische Interpretation, verhindert werden kann. Im Falle des § 41 Abs. 2 PG 1965 lag aber, wie sich aus dem Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofes vom 24. Oktober 1974, Zlen. 646, 1578/73, ergibt, eine dem Art. 18 B-VG widersprechende gesetzliche Regelung nicht vor.

Der Gesetzgeber hat nach Auffassung des Verwaltungsgerichtshofes, soweit er nicht an der Vollziehung mitwirkt, seinen Willen in Gesetzen kundzutun, also Akte der Rechtserzeugung zu setzen. Der Rechtserzeugung muß auf Grund des für die einfache Gesetzgebung ausschließlich neben dem Völkerrecht verbindlichen Bundesverfassungsrecht eine Rechtserkenntnis (Sinnermittlung) vorangehen, soweit dies das Völkerrecht oder Verfassungsrecht gebietet. In diesem Sinne hat der Rechtserzeugung etwa die Auslegung der Bundesverfassung, von Grundsatzgesetzen des Bundes oder hinsichtlich der Abgabengesetze der Länder des Finanzausgleichsgesetzes voranzugehen, soweit dies für den Inhalt und die Grenzen des einfachen Bundes- oder Landesgesetzes von Bedeutung ist. Der Gesetzgeber ist aber von der Bundesverfassung nicht dazu ermächtigt, ein formelles Gesetz zu erlassen, dessen Inhalt lediglich ein anderes Gesetz interpretiert. Dies würde der dem Gesetzgeber durch die Bundesverfassung zugedachten Funktion widersprechen und einen Eingriff in die Aufgaben der Verwaltung und Gerichtsbarkeit darstellen. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, daß der Gesetzgeber auch Verordnungen, die unbestrittenermaßen Akte der Rechtserzeugung sind, nicht erlassen darf.

Auf dem Boden dieser Überlegungen stellt sich die Frage, ob Art. I des Bundesgesetzes BGBl. Nr. 774a/1974 durch die Bezugnahme auf § 8 ABGB verfassungswidrig ist, was den Verwaltungsgerichtshof zur Anfechtung dieses Gesetzes gemäß Art. 140 B-VG verpflichten würde, oder ob das Gesetz einer verfassungskonformen Auslegung zugänglich ist. In diesem Zusammenhang ist zunächst die Frage zu beantworten, ob Art. I dieses Bundesgesetzes im Sinne des Art. 49 Abs. 1 zweiter Satz B-VG, seine "verbindende Kraft" nach Ablauf des Tages, an dem das Stück des Bundesgesetzblattes, das die Kundmachung enthält, herausgegeben und versendet wurde, erlangt hat. Das erwähnte Gesetz enthält keine ausdrückliche Anordnung über seinen zeitlichen Geltungsbeginn. Art. I des Bundesgesetzes BGBl. Nr. 774a/1974 ist für sich allein gesehen mangels eines zusammenhängenden Textes überhaupt nicht verständlich, weil auf eine Reihe von Gesetzen hingewiesen wird und nur einzelne, aus dem Zusammenhang gelöste Wortfolgen wiedergegeben werden. Aus dieser Gesetzestechnik allein kann aber noch nicht auf die Rückwirkung des Art. I auf die verschiedenen Zeitpunkte der dort genannten Gesetze geschlossen werden. Der Verwaltungsgerichtshof zieht aber aus den Worten "authentisch dahin ausgelegt" den Schluß, daß es die Absicht des Gesetzgebers war, die dort angeführten Normen so zu gestalten, daß sie vom Zeitpunkt ihrer ursprünglichen Geltung an den aus dem Art. I ersichtlichen Inhalt haben sollen.

Von Bedeutung ist auch, daß im letzten Halbsatz des Art. I leg. cit. angeordnet wird: "Es sei denn, daß anlässlich der Einführung einer Zulage gesetzlich ausdrücklich etwas anderes bestimmt wird." Auch daraus kann geschlossen werden, daß die vorangehende, als "authentische Interpretation" bezeichnete Erklärung des Gesetzgebers doch auch als gesetzliche Anordnung verstanden werden muß. Eine in einem Gesetz im formellen Sinn enthaltene Erklärung des Gesetzgebers, die einerseits zeitlich und inhaltlich an ein Gesetz im formellen und materiellen Sinne, nämlich an § 41 Abs. 2 PG 1965 in der bisherigen Fassung, anknüpft und die andererseits auf eine künftige andere gesetzliche Regelung Bezug nimmt, ist, mag ihr Inhalt auch eine andere Deutung zulassen, als Gesetz im materiellen Sinn anzusehen.

Aus dem Hinweis auf § 8 ABGB und aus der ausdrücklichen Erklärung "authentisch", auszulegen, vermag aber der Verwaltungsgerichtshof nicht zu folgern, daß es sich dabei um "eine besondere Art einer rückwirkenden Rechtsvorschrift" (vgl. dazu das WALTER, Österreichisches Bundes-Verfassungsrecht, S. 82) handelt. Der

Verwaltungsgerichtshof erachtet eine Auseinandersetzung mit der zum Begriff der authentischen Interpretation entwickelten Lehre deshalb für erforderlich, weil der Gesetzgeber sich im Art. I des mehrfach genannten Bundesgesetzes ausdrücklich auf § 8 ABGB bezogen und ausdrücklich authentisch interpretiert hat. Die Besonderheit der Rückwirkung einer authentischen Interpretation liegt nach WALTER darin, daß - falls dies nicht ausdrücklich angeordnet wird - rechtskräftig entschiedene Fälle von ihr nicht berührt werden, wohl aber alle noch nicht rechtskräftig entschiedenen der authentisch interpretierten Rechtsvorschrift unterliegenden Fälle (Seite 82 f, a. a.O.). Diese Auffassung findet ihre Grundlage in § 8 ABGB, ist jedoch für den Bereich des Verwaltungsrechtes und der Verwaltungsgerichtsbarkeit deshalb unbeachtlich, weil unter "zu entscheidenden Rechtsfällen" im Sinne des § 8 ABGB Rechtsfälle zu verstehen sind, die von den ordentlichen Gerichten in Angelegenheiten des Zivilrechtes zu entscheiden sind. Diese Regelung kann auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit, die über Bescheidbeschwerde kassatorisch zu entscheiden hat, nicht unbesehen übertragen werden. Es kann daher auch die vom Verfassungsgerichtshof in seinem Erkenntnis vom 5. Dezember 1975 gebilligte Meinung des Finanz- und Budgetausschusses des Nationalrates, daß § 8 ABGB eine über den Bereich des Privatrechtes hinausgehende Bedeutung hat, ganz abgesehen davon, daß diese Meinung auch nicht vom Verfassungsgerichtshof begründet wurde, nicht geteilt werden.

Der Verwaltungsgerichtshof ist aus den oben angeführten Gründen der Auffassung, daß Art. I des Bundesgesetzes BGBl. Nr. 774a/1974 eine verbindliche Anordnung des Gesetzgebers enthält, die eine rückwirkende Änderung der darin angeführten gesetzlichen Bestimmungen vorsieht. Es ist der Beschwerde einzuräumen, daß im Hinblick auf die Zitierung des § 8 ABGB und die im Gesetz enthaltene Erklärung, § 41 Abs. 2 PG 1965 authentisch auszulegen, eine andere Auslegung des Gesetzes möglich ist. Die Auffassung aber, daß Art. I des zitierten Bundesgesetzes kein Gesetz im Sinne der Bundesverfassung, sondern ein Akt der authentischen Interpretation ist, hätte zur Folge, daß mangels einer verfassungsgesetzlichen Grundlage für eine authentische Interpretation durch den Gesetzgeber ein formelles Gesetz vorläge, das verfassungswidrig wäre. Da der Inhalt des Art. I aber auch eine andere Deutung zuläßt, die unter dem aufgezeigten Gesichtswinkel nicht gegen die Bundesverfassung verstößt, ist diese Auslegung nach dem Grundsatz, daß Gesetze im Zweifel verfassungskonform zu interpretieren sind (vgl. dazu die Judikatur des Verwaltungsgerichtshofes und des Verfassungsgerichtshofes) der Vorzug zu geben. Die Bundesverfassung schließt es nicht aus, daß ein Gesetz seinem Inhalt nach rückwirkende Kraft hat. Daß durch Art. I des mehrfach genannten Bundesgesetzes zwar, wie die Beschwerde meint, eine rückwirkende Änderung der dort genannten Bestimmung angeordnet worden wäre, nicht aber die Bindungswirkung des gegenüber dem Beschwerdeführer ergangenen Erkenntnisses des Verwaltungsgerichtshofes vom 31. Oktober 1974 beseitigt wurde, läßt sich nur dann rechtfertigen, wenn der genannte Art. I als ein Akt der authentischen Interpretation angesehen wird. Diese Auffassung vermag aber der Verwaltungsgerichtshof, wie bereits ausgeführt, nicht zu teilen. Daraus folgt aber wiederum, daß die belangte Behörde das bei ihr anhängige Verwaltungsverfahren nach der Rechtslage zu entscheiden hatte, wie sie sich aus dem Art. I des zitierten Bundesgesetzes ergibt. Das Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofes vom 31. Oktober 1974 ist auf dem Boden einer anderen Rechtslage ergangen. Die Verwaltungsbehörde hat nach dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung von dem - im vorliegenden Fall rückwirkend erlassenen - Gesetz, nicht aber von dem auf Grund einer anderen Gesetzeslage ergangenen Verwaltungsgerichtshoferskenntnis ausgehend zu entscheiden. Nach der ständigen Judikatur des Verwaltungsgerichtshofes hat die Behörde nach der Aufhebung ihres Bescheides durch den Verwaltungsgerichtshof den neuen Bescheid auf Grund der inzwischen eingetretenen Änderungen in der Rechtslage zu erlassen (vgl. dazu die Erkenntnisse des Verwaltungsgerichtshofes vom 14. Juli 1949, Zl. 1500/48, Slg. Nr. 960/A, vom 11. Juli 1951, Zl. 1107/50, Slg. Nr. 2197/A, und vom 3. Oktober 1967, Zl. 1166/65, sowie die in dem Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes vom 5. Dezember 1975, B 98, 169, 229 und 245/75 auf Seite 10 wiedergegebene Judikatur des Verfassungsgerichtshofes).

Aus diesen Erwägungen erweist sich die Beschwerde als unbegründet, weshalb sie gemäß § 42 Abs. 1 VwGG 1965 abzuweisen ist.

Die in der Beschwerdeergänzung beantragte Durchführung einer mündlichen Verhandlung hat der Beschwerdeführer nicht innerhalb der Beschwerdefrist beantragt (vgl. dazu § 39 Abs. 1 lit. a VwGG 1965 und die bei DOLP, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit, Seite 428, wiedergegebene Judikatur des Verwaltungsgerichtshofes). Von Amts wegen erscheint dem Verwaltungsgerichtshof mangels Vorliegen der Voraussetzungen gemäß § 39 Abs. 1 lit. a VwGG die Anordnung einer mündlichen Verhandlung nicht geboten.

Die Entscheidung über den Aufwandsatz gründet sich auf die §§ 47 ff VwGG 1965 und die Verordnung des Bundeskanzlers BGBl. Nr. 4/1975.

Wien, am 17. Dezember 1976