Gericht

Verwaltungsgerichtshof

Entscheidungsdatum

25.02.1994

Geschäftszahl

93/12/0203

Betreff

Der Verwaltungsgerichtshof hat durch den Vorsitzenden Senatspräsident Dr. Herberth und die Hofräte Dr. Germ, Dr. Höß, Dr. Riedinger und Dr. Waldstätten als Richter, im Beisein der Schriftführerin Kommissärin Mag. Unterer, über die Beschwerde des Dr. N in X, gegen den Bescheid des Bundesministers für Justiz vom 18. Juni 1993, Zl. 2287/1-III 6/93, betreffend Feststellung von Nebengebührenwerten, zu Recht erkannt:

Spruch

Der angefochtene Bescheid wird wegen Rechtswidrigkeit seines Inhaltes aufgehoben.

Der Bund hat dem Beschwerdeführer Aufwendungen in der Höhe von S 11.660,-- binnen zwei Wochen bei sonstiger Exekution zu ersetzen.

Begründung

Der Beschwerdeführer steht als Oberlandesgerichtspräsident i.R. in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis zum Bund; er ist mit 1. Jänner 1992 in den dauernden Ruhestand getreten.

Mit Eingabe vom 28. Mai 1993 beantragte der Beschwerdeführer bei der belangten Behörde, die ihm auf Grund der Bestimmung des § 16 a NGZG gebührenden Nebengebührenwerte mit Wirkung ab 1. Jänner 1992 festzustellen.

Diesen Antrag wies die belangte Behörde mit dem angefochtenen Bescheid gemäß § 16 a NGZG ab.

Zur Begründung wird im wesentlichen ausgeführt, der Beschwerdeführer sei als Mitglied des OGH vom 1. Jänner 1973 bis 30. Juni 1979 in Bezug einer ruhegenußfähigen Verwendungszulage nach § 30 a Abs. 1 Z. 3 des Gehaltsgesetzes 1956 (GG 1956) gestanden. Vom 1. Juli 1979 bis 31. Dezember 1987 habe er eine ruhegenußfähige Verwendungszulage nach § 68 a RDG, vom 1. Jänner 1988 bis zu seinem mit Wirkung vom 1. Jänner 1992 erfolgten Übertritt in den dauernden Ruhestand eine ruhegenußfähige Dienstzulage nach §§ 68, 68 a RDG bezogen.

Die belangte Behörde führt dann in der Begründung des angefochtenen Bescheides im wesentlichen weiter aus, die mit der 24. GG-Novelle eingeführte Regelung des § 30 a GG 1956 habe gemäß § 44 Abs. 8 GG 1956 auch für Richter und Staatsanwälte gegolten. Mit der 1979 erfolgten Neuordnung des Dienst- und Besoldungsrechtes der Richter (BGBl. Nr. 136/1979 mit Wirkung vom 1. Juli 1979) sei an die Stelle der Verwendungszulage nach § 30 a Abs. 1 Z. 3 GG 1956 eine ruhegenußfähige Verwendungszulage nach § 68 a RDG bzw. für Staatsanwälte nach § 45 GG 1956 getreten. Diese Verwendungszulage sei mit Bundesgesetz BGBl. Nr. 230/1988 durch eine ruhegenußfähige Dienstzulage nach §§ 68, 68 a RDG bzw. 44 GG 1956 ersetzt worden.

Nach der vom Beschwerdeführer geltend gemachten Bestimmung des § 16 a Abs. 1 NGZG idgF BGBl. Nr. 320/1988 gebühre dem Beamten, der eine Verwendungszulage nach § 30 a Abs. 1 Z. 3 GG 1956 idF BGBl. Nr. 214/1972 bezogen habe, eine Gutschrift von Nebengebührenwerten, wenn er im Zeitpunkt des Ausscheidens aus dem Dienststand keine solche Verwendungszulage bezogen habe. Wie den Erläuterungen der Regierungsvorlage zur Urfassung des § 16 a NGZG in der Fassung der 1. Nebengebührenzulagengesetz-Novelle, BGBl. Nr. 22/1973 (468 der Beilagen NR XIII. GP) zu entnehmen sei, solle diese Bestimmung Härten vermeiden, die sich dadurch ergeben, daß in Fällen, in denen der Beamte während eines bestimmten Zeitraumes - nicht aber im Zeitraum des Ausscheidens aus dem Dienststand - eine Verwendungszulage nach § 30 a Abs. 1 Z. 3 GG 1956 bezogen habe, diese Zulage bei der Bemessung des Ruhegenusses nicht berücksichtigt werde, weil sie nicht Bestandteil des ruhegenußfähigen Monatsbezuges sei. Ohne diese Regelung würde der Beamte also für erbrachte

Mehrleistungen weder eine Nebengebührenzulage erhalten noch würden diese Mehrleistungen in die Ruhegenußbemessungsgrundlage Eingang finden.

Für Richter und Staatsanwälte als Bezieher einer ruhegenußfähigen Dienstzulage, mit der alle mengenmäßigen und zeitlichen Mehrleistungen abgegolten seien, würde die Festsetzung einer Gutschrift von Nebengebührenwerten nach § 16 a NGZG aber nicht Härten beseitigen; es würde im Gegenteil derselbe Sachverhalt bei der Bemessung des Ruhebezuges in zweifacher Weise (sowohl durch eine Nebengebührenzulage als auch durch Einbeziehung einer ruhegenußfähigen Dienstzulage in die Ruhegenußbemessungsgrundlage) zum Tragen kommen.

Anläßlich der Neuordnung des Dienst- und Besoldungsrechtes der Richter und Staatsanwälte durch das Bundesgesetz BGBl. Nr. 136/1979 habe die mit 1. Juli 1979 in Kraft getretene

5. Nebengebührenzulagengesetz-Novelle, BGBl. Nr. 656/1983, die Bestimmung des § 16 a NGZG daher so gefaßt, daß dem Beamten, der eine Verwendungszulage nach § 30 a Abs. 1 Z. 3 GG 1956, nach § 45 GG 1956 oder nach § 68 a RDG bezogen habe, eine Gutschrift von Nebengebührenwerten nur dann gebühre, wenn er im Zeitpunkt des Ausscheidens aus dem Dienststand keine solche Verwendungszulage bezogen habe.

Anläßlich der Umstellung der ruhegenußfähigen Verwendungszulage der Richter und Staatsanwälte auf eine ruhegenußfähige Dienstzulage durch das Bundesgesetz BGBl. Nr. 230/1988 habe der Gesetzgeber diese Klarstellung nicht mehr für notwendig erachtet. Er habe aber im Bericht des Justizausschusses (531 der Beilagen XVII. GP) zur Neufassung des § 16 a NGZG ausgeführt, daß sich die Änderung dieser Bestimmung dadurch ergebe, daß Richter und Staatsanwälte in Zukunft keine Verwendungszulage mehr hätten und daß daher auf sie die Bestimmung des § 16 a nicht mehr anwendbar sei. § 16 a NGZG könne daher seinem Inhalt nach überhaupt nur auf Beamte Anwendung finden, für die im Zeitpunkt des Ausscheidens aus dem Dienststand die Bestimmung des § 30 a Abs. 1 Z. 3 GG 1956 gelte.

Da der Wortlaut der Bestimmung des § 16 a NGZG in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. Nr. 230/1988 zu Fehlinterpretationen geführt habe, habe der Gesetzgeber schließlich mit dem Pensionsreformsgesetz 1993, BGBl. Nr. 334, mit Wirkung vom 1. Juli 1993 den § 16 a NGZG durch die Regelung ergänzt, daß die Bestimmung über die in Rede stehende Festsetzung einer Gutschrift von Nebengebührenwerten dann nicht anzuwenden sei, wenn der Beamte im Zeitpunkt des Ausscheidens aus dem Dienststand eine Dienstzulage nach § 44 GG 1956 oder nach den §§ 68 und 68 a RDG bezogen habe. Nach den Erläuterungen der Regierungsvorlage (1014 der Beilagen XVIII. GP) sollten diese Bestimmungen KLARSTELLEN, daß eine Gutschrift von Nebengebührenwerten nach § 16 a für Richter und Staatsanwälte dann ausgeschlossen sei, wenn sie früher eine Verwendungszulage gemäß § 30 a Abs. 1 Z. 3 GG 1956 bezogen hätten und nunmehr eine Dienstzulage nach § 44 GG 1956 oder nach den §§ 68 und 68 a RDG bezögen. Damit solle - wie die Erläuterungen ausdrücklich festgehalten hätten - eine doppelte Berücksichtigung desselben Sachverhaltes bei der Bemessung des Ruhegenusses ausgeschlossen werden.

Da sohin eine Anwendung der Bestimmung des § 16 a NGZG idF BGBl. Nr. 230/1988 auf Richter und Staatsanwälte, die früher einmal eine Verwendungszulage nach § 30 a Abs. 1 Z. 3 GG 1956 erhalten hätten und die im Zeitpunkt des Ausscheidens aus dem Dienststand eine Dienstzulage nach § 44 GG 1956 oder nach §§ 68, 68 a RDG bezogen hätten, nicht zulässig sei, könne dem Antrag des Beschwerdeführers keine Folge gegeben werden.

Gegen diesen Bescheid richtet sich die vorliegende Beschwerde, mit der kostenpflichtige Aufhebung wegen Rechtswidrigkeit des Inhaltes begehrt wird.

Die belangte Behörde hat die Akten des Verwaltungsverfahrens vorgelegt, eine Gegenschrift erstattet und kostenpflichtige Abweisung beantragt.

Der Beschwerdeführer hat unaufgefordert noch eine Äußerung zur Gegenschrift vorgelegt.

Der Verwaltungsgerichtshof hat erwogen:

Mit Erkenntnis vom 24. März 1993, Zl. 89/12/0115, hat der Verwaltungsgerichtshof bereits zum Ausdruck gebracht, daß das Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen nach §§ 16 a und c NGZG im Zeitpunkt des Ausscheidens aus dem Dienst zu beurteilen sind. Derartige Gutschriften sollen in zeitlicher Nähe zu diesem Ereignis und nur mit Wirksamkeit auf den Zeitpunkt des Ausscheidens ergehen dürfen. In Übereinstimmung mit der belangten Behörde ist daher im Beschwerdefall im Hinblick auf den Zeitpunkt der Ruhestandsversetzung des Beschwerdeführers (1. Jänner 1992) die für die Gutschrift von Nebengebührenwerten anzuwendende Fassung des § 16 a des Nebengebührenzulagengesetzes (Stammfassung dieses Gesetzes BGBl. Nr. 485/1971) durch Art. V des Bundesgesetzes BGBl. Nr. 230/1988 wie folgt bestimmt:

"(1) Dem Beamten, der eine Verwendungszulage nach § 30 a Abs. 1 Z. 3 des Gehaltsgesetzes 1956 in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. Nr. 214/1972 bezogen hat, gebührt eine Gutschrift von Nebengebührenwerten, wenn er im Zeitpunkt des Ausscheidens aus dem Dienststand keine solche Verwendungszulage bezogen hat."

Ausgehend vom Wortlaut dieser Bestimmung besteht - wie die belangte Behörde in ihrer Gegenschrift einräumt - kein Zweifel daran, daß dem Beschwerdeführer nach § 16 a NGZG eine Gutschrift von

Nebengebührenwerten gebührt, weil er im Zeitpunkt seines Ausscheidens aus dem Dienststand die ihm früher zugestandene Verwendungszulage nach § 30 a Abs. 1 Z. 3 GG 1956 nicht mehr bezogen hat.

Damit ist aber bereits für das Verwaltungsrecht, dem auch das Dienstrecht zuzurechnen ist, und damit auch für den Beschwerdefall die wesentlichste Rechtsaussage getroffen. Die Bindung der Verwaltung an das Gesetz nach Art. 18 B-VG bewirkt einen Vorrang des Gesetzeswortlautes aus Gründen der Rechtsstaatlichkeit und der demokratischen Legitimation der Norm. Aus der Funktion des Verwaltungsrechts, das Handeln der Verwaltung an das Gesetz zu binden, ergibt sich die allgemeine Tendenz, das Gesetz der Disposition durch die ihm unterworfenen Organe möglichst zu entziehen. Dies bedeutet einen Vorrang der Wortinterpretation in Verbindung mit der grammatikalischen und der systematischen Auslegung sowie äußerste Zurückhaltung gegenüber der Anwendung sogenannter "korrigierender Auslegungsmethoden" (vgl. Antoniolli-Koja, Allgemeines Verwaltungsrecht2, S. 92 f, 1986).

Nur wenn der Wortlaut des Gesetzes unklar ist, kann zur Auslegung auf die Materialien zurückgegriffen werden. Diese sind jedoch in keiner Weise verbindlich. Würden sie dem Gesetzeswortlaut widersprechen, könnte nur das Gesetz und nicht die Materialien entscheidend sein (Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes Slg. Nr. 5153/1965).

Ähnlich ist auch die in der Rechtsprechung zum Ausdruck kommende Auffassung des Verwaltungsgerichtshofes, nach der über der Meinung der Gesetzesredaktoren das promulgierte Gesetz mit seinem Wortlaut, seiner Systematik und seinem Zusammenhange mit anderen Gesetzen steht. Auf Erkenntnisquellen außerhalb des kundgemachten Gesetzes (Erläuternde Bemerkungen zur Regierungsvorlage, Parlamentarische Protokolle etc.) darf nur zurückgegriffen werden, wenn die Ausdrucksweise des Gesetzgebers Zweifel aufwirft; für sich allein können sie über den normativen Inhalt einer Rechtsvorschrift nichts aussagen (vgl. Erkenntnisse des Verwaltungsgerichtshofes vom 16. September 1960, Zl. 370/59, Slg. N. F. Nr. 5362/A, und vom 25. Februar 1954, Zl. 986/53, Slg. N. F. Nr. 3330/A).

Ein Abweichen vom klaren Wortlaut des Gesetzes ist daher nach Auffassung des Verwaltungsgerichtshofes nur dann zu verantworten, wenn eindeutig feststeht, daß der Gesetzgeber etwas anderes gewollt hat, als er zum Ausdruck gebracht hat.

Auch der Oberste Gerichtshof hat die Verbesserung eines Redaktionsversehens im Wege einer abändernden Auslegung nur dann für zulässig erklärt, wenn der wahre Wille des Gesetzgebers mit Sicherheit nachweisbar ist. Es ist nicht Aufgabe der Gerichte, durch zu weitherzige Interpretation rechtspolitische Aspekte zu berücksichtigen oder unbefriedigende Gesetzesbestimmungen zu ändern (vgl. Urteil des OGH vom 1. Juli 1992, 2 Ob 6/92 = JBl. 1993, S. 235 f).

Für die Auffassung der belangten Behörde, daß § 16 a NGZG nach seinem Inhalt überhaupt nur auf Beamte Anwendung finde, für die im Zeitpunkt des Ausscheidens aus dem Dienststand die Bestimmung des § 30 a Abs. 1 Z. 3 GG 1956 gelte, findet der Verwaltungsgerichtshof im Wortlaut der Bestimmung selbst oder an anderer Stelle im NGZG keinen Ansatzpunkt. Auch die mit der mit Art. IV Z. 4 des Pensionsreformgesetzes 1993, BGBl. Nr. 334, nach den Erläuternden Bemerkungen zur Regierungsvorlage zur Klarstellung vorgenommene Neuregelung trifft keine derartige Aussage.

Aber auch für die von der belangten Behörde nach der Begründung des angefochtenen Bescheides letztlich getroffene Aussage, daß eine Anwendung der Bestimmung des § 16 a NGZG idF BGBl. Nr. 230/1988 auf Richter und Staatsanwälte, die früher einmal eine Verwendungszulage nach § 30 a Abs. 1 Z. 3 GG 1956 erhalten haben und die im Zeitpunkt des Ausscheidens aus dem Dienststand eine Dienstzulage nach § 44 GG 1956 oder nach den §§ 68, 68 a RDG bezogen haben, nicht in Frage komme, sieht der Verwaltungsgerichtshof bei der im Beschwerdefall zeitraumbezogen zu lösenden Frage der Fassung der anzuwendenden Bestimmung, nämlich § 16 a NGZG idF BGBl. Nr. 230/1988, keinen Ansatzpunkt. Diese Regelung ist vielmehr erst durch die Ergänzung des Abs. 3 mit Art. IV Z. 4 des Pensionsreformgesetzes 1993, BGBl. Nr. 334, getroffen worden.

Abgesehen von dem nach Auffassung des Verwaltungsgerichtshofes klaren Wortlaut des § 16 a NGZG ist der belangten Behörde einzuräumen, daß unter Beachtung der historischen Entwicklung dieser Bestimmung und der ursprünglichen Zielvorstellung auch manches für die von ihr vertretene Rechtsauffassung spricht. Die Rechtsauffassung der belangten Behörde kann aber nicht auf Art. IV Z. 4 des Pensionsreformgesetzes 1993, BGBl. Nr. 334, ausgegeben am 26. Mai 1993, bzw. auf die Erläuterungen zur diesbezüglichen Bestimmung in der Regierungsvorlage (1014 der Beilagen NR XVIII. GP) gestützt werden; diese Regelung spricht vielmehr eindeutig gegen die Rechtsauffassung der belangten Behörde. Mit der vorher genannten gesetzlichen Bestimmung wurde dem § 16 a NGZG folgender Abs. 3 angefügt:

"(3) Die Abs. 1 und 2 sind nicht anzuwenden, wenn der Beamte im Zeitpunkt des Ausscheidens aus dem Dienststand eine Dienstzulage nach § 44 des Gehaltsgesetzes 1956 oder nach den §§ 68 und 68 a des Richterdienstgesetzes bezogen hat."

In den Erläuternden Bemerkungen zur Regierungsvorlage (1014 der Beilagen NR XVIII. GP) wird diesbezüglich ausgeführt:

"Die neu eingeführten Bestimmungen des Abs. 3 sollen klarstellen, daß eine Gutschrift von Nebengebührenwerten nach § 16 a für Richter und Staatsanwälte dann ausgeschlossen ist, wenn sie früher eine

Verwendungszulage gemäß § 30 a Abs. 1 Z. 3 des Gehaltsgesetzes 1956 bezogen haben und nunmehr eine Dienstzulage nach § 44 des Gehaltsgesetzes 1956 oder nach den §§ 68 und 68 a des Richterdienstgesetzes beziehen. Damit soll eine doppelte Berücksichtigung desselben Sachverhaltes bei der Bemessung des Ruhebezuges ausgeschlossen werden."

Auch wenn der belangten Behörde einzuräumen ist, daß die Verwendung des Wortes "klarstellen" eine vorher gegebene Unklarheit der Regelung indiziert, folgt der Verwaltungsgerichtshof der überzeugenden Auffassung des Beschwerdeführers, der Gesetzgeber habe dadurch, daß er für das Inkrafttreten des Abs. 3 zu § 16 a NGZG eine Frist gesetzt hat (nämlich den 1. Juli 1993), den in die Zukunft weisenden Charakter dieser Norm zum Ausdruck gebracht. Es ist daher davon auszugehen, daß es sich bei dieser Novelle nach dem Willen des Gesetzgebers um eine Rechtsänderung ab diesem Zeitpunkt gehandelt hat, weil dem Gesetzgeber wohl nicht zu unterstellen ist, daß er eine von vornherein unrichtige Auslegung bis zu dem von der Erlassung der Norm in der Zukunft liegenden 1. Juli 1993 gebilligt hat und erst dann das Gesetz richtig angewendet wissen will. Diesem Gesichtspunkt kann auch nicht die angebliche Scheu des Gesetzgebers vor rückwirkenden Gesetzesänderungen (- so die belangte Behörde in ihrer Gegenschrift -) entgegengehalten werden, weil der Gesetzgeber nicht nur keine Rückwirkung vorgesehen, sondern sogar ausdrücklich ein späteres Inkrafttreten normiert hat.

Aus den vorher dargestellten Gründen erweist sich der angefochtene Bescheid als inhaltlich rechtswidrig und war daher gemäß § 42 Abs. 2 Z. 1 VwGG aufzuheben.

Die Kostenentscheidung stützt sich auf die §§ 47 ff VwGG in Verbindung mit der Pauschalierungsverordnung BGBl. Nr. 104/1991.

European Case Law Identifier

ECLI:AT:VWGH:1994:1993120203.X00