

# TE Vfgh Erkenntnis 1985/12/5 V57/85

JUSLINE Entscheidung

🕒 Veröffentlicht am 05.12.1985

## Index

66 Sozialversicherung

66/01 Allgemeines Sozialversicherungsgesetz

## Norm

B-VG Art18 Abs2

B-VG Art139 Abs1 / Prüfungsgegenstand

Richtlinien gemäß §31 Abs3 Z21 ASVG über die Befreiung von der Rezeptgebühr .Beschuß des Präsidialausschusses des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger vom 28.05.79, §8

ASVG §31 Abs3 Z21

ASVG §31 Abs5

ASVG §31 Abs7

## Beachte

Kundmachung am 15. April 1986, BGBl. 203/1986; Anlaßfall B277/80 vom 12. Dezember 1985 - Aufhebung des angefochtenen Bescheides nach Muster VfSlg. 10698/1985

## Leitsatz

Richtlinien gemäß §31 Abs3 Z21 ASVG über die Befreiung von der Rezeptgebühr; Rechtsnatur dieser Richtlinien; für rückwirkende Sanierung des Kundmachungsmangels einer V gesetzliche Grundlage erforderlich; hier gesetzlich nicht gedeckte rückwirkende Sanierung eines Kundmachungsfehlers - Gesetzwidrigkeit des §8

## Spruch

§8 der "Richtlinien gemäß §31 Abs3 Z21 ASVG über die Befreiung von der Rezeptgebühr" (Beschuß des Präsidialausschusses des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger vom 28. Mai 1979, kundgemacht in "Soziale Sicherheit", Amtliche Verlautbarung Nr. 63/1981) wird als gesetzwidrig aufgehoben.

Die Aufhebung tritt mit Ablauf des 31. Mai 1986 in Kraft.

Der Bundesminister für soziale Verwaltung ist zur unverzüglichen Kundmachung dieser Aussprüche im BGBl. verpflichtet.

## Begründung

Entscheidungsgründe:

I. Beim VfGH ist zu B277/80 das Verfahren über eine Beschwerde anhängig, die sich gegen einen Einspruchsbescheid des Landeshauptmannes von OÖ richtet, mit dem der Antrag der Einspruchswerberin auf Befreiung von der Rezeptgebühr unter Berufung auf §136 Abs5 ASVG und §8 der "Richtlinien gemäß §31 Abs3 Z21 ASVG über die

Befreiung von der Rezeptgebühr" (Beschuß des Präsidialausschusses des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger vom 28. Mai 1979; im folgenden auch kurz:

Richtlinien) abgewiesen wurde. Zur Begründung war insbesondere ausgeführt worden, daß gemäß §8 der Richtlinien den in der Krankenversicherung freiwillig versicherten Personen, die ihren Lebensunterhalt ausschließlich aus einer Geldleistung nach den Bestimmungen des Sozialhilfegesetzes bestreiten, sowie den Angehörigen dieser Personen eine Befreiung von der Rezeptgebühr nicht bewilligt werden dürfe; bei der Einspruchswerberin handle es sich unbestrittenermaßen um eine solche Person.

Aus Anlaß dieser Beschwerde beschloß der VfGH, gemäß Art139 Abs1 B-VG von Amts wegen ein Verfahren zur Prüfung der Gesetzmäßigkeit des §8 der "Richtlinien gemäß §31 Abs3 Z21 ASVG über die Befreiung von der Rezeptgebühr" (Beschuß des Präsidialausschusses des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger vom 28. Mai 1979, kundgemacht in "Soziale Sicherheit", Amtliche Verlautbarung Nr. 63/1981) einzuleiten und legte seine Bedenken folgendermaßen dar:

"1. Nach der Z21 des §31 Abs3 ASVG (idF des Sozialrechts-Änderungsgesetzes 1978, BGBl. 684) obliegt es dem Hauptverband, (hier inhaltlich näher beschriebene) Richtlinien für die Befreiung von der Rezeptgebühr bei Vorliegen einer besonderen sozialen Schutzbedürftigkeit des Versicherten aufzustellen. Die Kundmachung der Richtlinien i. S. dieser Bestimmung erfuhr durch die mit 1. Jänner 1981 - also erst nach der Erlassung des mit der vorliegenden Beschwerde bekämpften Bescheides - in Kraft getretene 35. Novelle zum ASVG, BGBl. 585/1980, eine ausdrückliche Regelung; ihr Artl Z11 litb ergänzte den letzten Satz im §31 Abs5 ASVG dahin, daß (auch) die gemäß §31 Abs3 Z21 aufgestellten Richtlinien in der (vom Hauptverband herausgegebenen - siehe §31 Abs3 Z7 ASVG) Fachzeitschrift 'Soziale Sicherheit' zu verlautbaren sind. Die im angefochtenen Bescheid bezogenen, vom Präsidialausschuß des Hauptverbandes am 28. Mai 1979 beschlossenen 'Richtlinien gemäß §31 Abs3 Z21 ASVG über die Befreiung von der Rezeptgebühr' (denen der Bundesminister für soziale Verwaltung am 19. Juni 1979 zustimmte) wurden sodann am 15. Juli 1981 im Heft 7/8 der Zeitschrift 'Soziale Sicherheit' (Amtliche Verlautbarung Nr. 63/1981) kundgemacht. Der im angefochtenen Bescheid erwähnte §8 dieser Richtlinien sowie ihr §11 Abs2 haben folgenden Wortlaut:

'§8

In der Krankenversicherung freiwillig versicherten Personen, die ihren Lebensunterhalt ausschließlich aus einer Geldleistung nach den Bestimmungen eines Sozialhilfegesetzes bestreiten, sowie den Angehörigen dieser Personen darf eine Befreiung von der Rezeptgebühr nicht bewilligt werden.

...

§11

...

(2) Diese Richtlinien treten mit 1. Juli 1979 in Kraft.

...'

Die am Beschwerdeverfahren beteiligte, durch den Hauptverband vertretene Oö. Gebietskrankenkasse brachte hinsichtlich der Kundmachung der Richtlinien folgendes vor:

'Eine amtliche Verlautbarung erfolgte nicht, da das Gesetz eine solche nicht vorsieht. Normadressaten der Richtlinien sind nicht die Versicherten, sondern die Krankenversicherungsträger; demnach haben die Richtlinien den Charakter einer Verwaltungsverordnung. Sowohl der Hauptverband als auch die einzelnen Krankenversicherungsträger haben aber für eine allgemeine Aufklärung der Versicherten über die Befreiungsbestimmungen - durch Auflage eines Merkblattes, ferner durch Information in Presse, Rundfunk usw. - Sorge getragen.'

Der hier ausgedrückten Auffassung über den Adressatenkreis und die Rechtsnatur der Richtlinien wird der Gerichtshof jedoch wohl nicht beipflichten können. Aus §136 Abs5 ASVG geht nämlich anscheinend hervor, daß die Richtlinien (auch) die Rechtslage der Versicherten bezüglich der Einhebung einer Rezeptgebühr gestalten. Nach der ständigen Rechtsprechung des VfGH liegt aber dann, wenn durch eine generelle Rechtsvorschrift die Rechtslage des Betroffenen gestaltet wird, eine Rechtsverordnung vor (zB VfSlg. 8875/1980 mit weiteren Judikaturhinweisen). Als

Rechtsverordnung bedurften die am 28. Mai 1979 beschlossenen Richtlinien anscheinend bereits vor dem Inkrafttreten des letzten Satzes im §31 Abs5 in der durch die 35. Novelle zum ASVG geänderten Fassung, welche den Publikationsmodus näher festlegte, einer gehörigen Kundmachung.

2. Der Gerichtshof geht weiters vorläufig davon aus, daß die am 28. Mai 1979 beschlossenen Richtlinien zum Zeitpunkt der Bescheiderlassung nicht gesetzmäßig kundgemacht waren. Da sie nämlich zufolge §31 Abs5 zweiter Satz ASVG (idF des Sozialrechts-Änderungsgesetzes 1978, BGBl. 684) zu ihrer Wirksamkeit die Zustimmung des Bundesministers für soziale Verwaltung bedurften, läge eine gesetzmäßige Verlautbarung nur dann vor, wenn in ihr auf diese Zustimmung hingewiesen wird (siehe die einschlägige Rechtsprechung zB VfSlg. 4995/1965, 6843/1972). Dieser der Kundmachung anhaftende Mangel wurde jedoch - wie der VfGH weiters vorläufig annimmt - durch die erwähnte Verlautbarung der 'Richtlinien' in der Fachzeitschrift 'Soziale Sicherheit' im Jahr 1981 geheilt, weil hierin ausdrücklich auf die vom Bundesminister für soziale Verwaltung erteilte Zustimmung hingewiesen wird. Diese Sanierung des Publikationsmangels wirkte anscheinend zurück, weil die Richtlinien - in der nunmehr rechtmäßig kundgemachten Weise - kraft ihres §11 Abs2 (rückwirkend) mit 1. Juli 1979 in Kraft traten. Zu einer solchen - rückwirkenden - Sanierung des Kundmachungsfehlers war der Hauptverband jedoch nicht befugt, weil ihm eine gesetzliche Grundlage (vgl. in diesem Zusammenhang §31 Abs7 erster Satz ASVG) hiefür anscheinend fehlte. Der Gerichtshof geht nämlich hiebei vorläufig davon aus, daß in bezug auf die - sei es intentional, sei es bloß vom Ergebnis her - bewirkte Sanierung eines Kundmachungsmangels grundsätzlich das gleiche gilt wie für die rückwirkende Erlassung einer Verordnung überhaupt (zB VfSlg. 8875/1980 S. 614 mit weiteren Rechtsprechungshinweisen).

Die dargelegten Bedenken wegen der anscheinend gesetzlich nicht gedeckten rückwirkenden Sanierung eines Verlautbarungsfehlers erfassen insbesondere den in Prüfung zu ziehenden §8 der Richtlinien."

II. Der Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger erstattete eine Äußerung mit dem Begehren, die in Prüfung gezogene Verordnungsvorschrift nicht als gesetzwidrig aufzuheben. Im einzelnen legte er folgendes dar:

"In Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des VfGH ist auch der Hauptverband der Meinung, daß in bezug auf eine rückwirkende Sanierung eines Kundmachungsmangels das gleiche gilt wie für die rückwirkende Erlassung einer Verordnung überhaupt. Die rückwirkende Erlassung einer Verordnung ist nur dann zulässig, wenn das Gesetz hiefür ausdrücklich eine rechtliche Grundlage bietet. In diesem Zusammenhang ist die im §31 Abs7 erster Satz ASVG enthaltene Regelung von Bedeutung; sie besagt, daß, soweit den Verlautbarungen in der Fachzeitschrift 'Soziale Sicherheit' ihrem Inhalt nach rechtsverbindliche Kraft zukommt, diese rechtsverbindliche Kraft nach Ablauf des Tages der Kundmachung beginnt, wenn in ihnen (d. h. in den betreffenden Verlautbarungen) oder gesetzlich nichts anderes bestimmt ist. Damit ermächtigt das Gesetz den Hauptverband, als Normengeber selbst den Wirksamkeitsbeginn einer von ihm zu erlassenden und zu verlautbarenden Norm zu bestimmen; irgendeine Einschränkung in der Richtung, daß es sich hier nur um einen in der Zukunft liegenden Wirksamkeitsbeginn handeln dürfe, ist dem Gesetzeswortlaut nicht zu entnehmen. Auch ein rückwirkendes Inkrafttreten solcher im Verordnungsrang stehenden Normen ist demnach durch das Gesetz gedeckt. Eine zusätzliche Stütze erfährt diese Rechtsauffassung durch die - allerdings nur für Satzungen und Satzungsänderungen geltende - Bestimmung des §455 Abs1 ASVG, wonach die Verlautbarung in der Fachzeitschrift 'Soziale Sicherheit' binnen vier Monaten nach der Genehmigung des Bundesministers für soziale Verwaltung zu erfolgen hat. Damit hat der Gesetzgeber auf die durch die redaktionellen Gegebenheiten oft unvermeidliche Verzögerung der Verlautbarung Bedacht genommen; der Wirksamkeitsbeginn der betreffenden Normen soll durch Verzögerungen dieser Art - sofern in der betreffenden Norm ein Wirksamkeitsbeginn angegeben ist - nicht hinausgeschoben werden. Tatsächlich liegt es gerade bei den vom Hauptverband erlassenen Normen - wenngleich nicht speziell bei den Richtlinien über die Befreiung von der Rezeptgebühr - in der Natur der Sache, daß ein bestimmter Wirksamkeitsbeginn festgesetzt werden muß, der sich beispielsweise nach dem Zeitpunkt des Inkrafttretens einer kollektivvertraglichen Regelung oder einer mit den Standesvertretungen von Vertragspartnern abgeschlossenen Vereinbarung zu richten hat.

Das gleiche wie für das rückwirkende Inkrafttreten von Verordnungen muß - wie zuvor ausgeführt wurde und wie der VfGH selbst in der Begründung seines Beschlusses dargelegt hat - auch bezüglich der rückwirkenden Sanierung eines Kundmachungsmangels gelten. Wenn der Gesetzgeber bei der Schaffung der in Rede stehenden Richtlinienkompetenz des Hauptverbandes durch das Sozialrechts-Änderungsgesetz (33. Novelle zum ASVG) vom 16. Dezember 1978, BGBl. Nr. 684, von der Annahme ausgegangen ist, es handle sich bei diesen Richtlinien um eine Verwaltungsverordnung, und wenn diese Annahme im Hinblick auf den Inhalt der Richtlinien unrichtig gewesen ist, so kann nach Ansicht des

Hauptverbandes doch nicht in Abrede gestellt werden, daß eben mit der 35. Novelle zum ASVG eigens die Möglichkeit geschaffen wurde, den ursprünglichen Mangel einer ordnungsmäßigen Kundmachung zu sanieren. Da nach dem Wirksamwerden der 35. ASVG-Novelle keine neuen Richtlinien über die Befreiung der Rezeptgebühr beschlossen, sondern nur die schon vorher beschlossenen und genehmigten Richtlinien verlautbart wurden, konnte kein Zweifel daran bestehen, daß die Richtlinien mit ihrem unveränderten Wortlaut - also einschließlich des §11 Abs2, der den 1. Juli 1979 als Wirksamkeitsbeginn vorsieht - zu verlautbaren waren. Der Hauptverband ist demnach dem Gesetz entsprechend vorgegangen, und es sollte deshalb nicht in Zweifel gezogen werden, daß mit dieser Verlautbarung der ursprünglich bestandene Kundmachungsmangel behoben wurde, und zwar für den gesamten Zeitraum, in welchem die Richtlinien in Geltung stehen (d. h. ab 1. Jänner 1979).

Welche Normen des Hauptverbandes einer Verlautbarung in der 'Sozialen Sicherheit' bedürfen und welche nicht, ist im Gesetz erschöpfend geregelt. Vor der 35. Novelle zum ASVG war im Gesetz nicht angeordnet, daß die Richtlinien über die Befreiung von der Rezeptgebühr zu verlautbaren seien; es bestand deshalb für den Hauptverband keine Veranlassung dazu, eine solche Verlautbarung vorzunehmen. Erst durch die 35. Novelle zum ASVG ist die Verlautbarung der Richtlinien über die Befreiung von der Rezeptgebühr angeordnet worden, und der Hauptverband hat diesem Gesetzesauftrag sodann entsprochen. Es kann somit dem Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger keinesfalls vorgeworfen werden, er habe eine ihm gesetzlich obliegende Verlautbarungspflicht nicht beachtet.

Aus den dargelegten Gründen ist der Hauptverband der Meinung, daß der VfGH die Gesetzmäßigkeit der Richtlinien über die Befreiung von der Rezeptgebühr sowie die dem Gesetz entsprechende rückwirkende Sanierung durch die Amtliche Verlautbarung Nr. 63/1981 ('Soziale Sicherheit' Nr. 7/8/1981) anerkennen sollte."

III. Der VfGH hat erwogen:

1. Es ist offenkundig, daß der Gerichtshof bei der Entscheidung in der Beschwerdesache §8 der Richtlinien anzuwenden hätte. Die übrigen Prozeßvoraussetzungen liegen ebenfalls vor.
2. Die Bedenken des VfGH erweisen sich als gerechtfertigt.

Der Gerichtshof hält an seiner im Einleitungsbeschluß näher begründeten Auffassung fest, daß es sich bei den Richtlinien iS des §31 Abs3 Z21 ASVG (idF der im Sozialrechts-Änderungsgesetz 1978, BGBl. 684, enthaltenen 33. Nov. zum ASVG) um eines RechtsV handelt. Entgegen der Ansicht des Hauptverbandes geht es schon deshalb nicht an, aus der durch die 35. Nov. zum ASVG, BGBl. 585/1980, vorgenommenen Ergänzung des §31 Abs5 einen Umkehrschluß auf den rechtlichen Charakter der Rezeptgebühr-Richtlinien vor dieser Nov. zu ziehen, weil diese Richtlinien keine inhaltliche Änderung und damit auch keine in bezug auf den für ihre Rechtsnatur maßgeblichen Adressatenkreis erfahren haben.

Der VfGH kann auch dem vom Hauptverband gezogenen Schluß aus dem ersten Satz im§31 Abs7 ASVG nicht beipflichten. Ein Vergleich dieses Satzes mit §4 Abs1 des (wiederverlautbarten) BG über das BGBl. 1972, BGBl. 293, zeigt, daß der erste Satz im §31 Abs7 ASVG der eben zitierten Gesetzesvorschrift nachgebildet ist, die - und zwar schon deswegen, weil sie sich auch auf BG bezieht - niemals als eine allgemeine Ermächtigung verstanden wurde, rückwirkende Verordnungsbestimmungen zu erlassen. Dies gilt infolge des im maßgeblichen Bereich völlig entsprechenden Wortlautes auch für den ersten Satz im §31 Abs7 ASVG.

Da - wie bereits dargelegt - die Meinung nicht zutrifft, der Gesetzgeber sei in der 33. Nov. zum ASVG von der Annahme ausgegangen, daß es sich bei den Richtlinien um eine VerwaltungsV handelt, ist auch die darauf aufbauende Ansicht des Hauptverbandes verfehlt, daß der Gesetzgeber durch die nähere Regelung der Kundmachung in der 35. Nov. zum ASVG die Möglichkeit habe schaffen wollen, "den ursprünglichen Mangel einer ordnungsmäßigen Kundmachung zu sanieren".

Der VfGH bleibt auch auf dem im Prüfungsbeschluß eingenommenen Standpunkt, daß es für die rückwirkende Sanierung des Kundmachungsmangels einer V ebenso einer gesetzlichen Grundlage bedarf wie für die rückwirkende Erlassung einer V überhaupt.

Zusammenfassend ergibt sich, daß die in Prüfung gezogene Verordnungsbestimmung aus den im Einleitungsbeschluß angenommenen Gründen gesetzwidrig und somit aufzuheben ist.

**Schlagworte**

Verordnung Kundmachung, Verordnungserlassung, RechtsV, VerwaltungsV, Sozialversicherung, VfGH /  
Prüfungsgegenstand

**European Case Law Identifier (ECLI)**

ECLI:AT:VFGH:1985:V57.1985

**Dokumentnummer**

JFT\_10148795\_85V00057\_00

**Quelle:** Verfassungsgerichtshof VfGH, <http://www.vfgh.gv.at>

© 2025 JUSLINE

JUSLINE® ist eine Marke der ADVOKAT Unternehmensberatung Greiter & Greiter GmbH.

[www.jusline.at](http://www.jusline.at)