

Gericht

Verwaltungsgerichtshof

Entscheidungsdatum

10.03.1977

Geschäftszahl

2156/76

Betreff

Der Verwaltungsgerichtshof hat durch den Vorsitzenden Senatspräsident Dr. Knoll und die Hofräte Dr. Zach, Dr. Karlik, Dr. Seiler und Dr. Ladislav als Richter, im Beisein der Schriftführerin Magistratsrat Dr. Thumb, über die Beschwerde des Dipl.-Ing. FB in W, vertreten durch Dr. Walter Riedl, Rechtsanwalt in Wien I, Wiesingerstraße 3, gegen den Bescheid der Steiermärkischen Landesregierung vom 29. Juli 1976, Zl. 1-007215/15-1976, betreffend Zuerkennung einer Verwendungszulage gemäß § 30 a Abs. 1 Z. 3 Gehaltsgesetz 1956, zu Recht erkannt:

Spruch

Der angefochtene Bescheid wird wegen Rechtswidrigkeit infolge Verletzung von Verfahrensvorschriften aufgehoben.

Das Land Steiermark hat dem Beschwerdeführer Aufwendungen in der Höhe von S 2.482,60 binnen zwei Wochen bei sonstiger Exekution zu ersetzen.

Begründung

Der Beschwerdeführer steht seit 1. Jänner 1965 in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis zum Land Steiermark. Seit dem 1. Juli 1971 hat er einen Dienstposten der Dienstklasse VII der Verwendungsgruppe A inne. Er ist als Regierungsoberbaurat der Fachabteilung V der Fachabteilungsgruppe Landesbaudirektion zugeteilt und leitet seit Jahren das Referat "Gewerbetechnik und maschinelle Anlagen".

Mit der Eingabe vom 9. Juli 1976 stellte der Beschwerdeführer den Antrag auf Zuerkennung einer Verwendungszulage gemäß § 30 a Abs. 1 Z. 3 Gehaltsgesetz 1956. Er brachte vor, die Fachabteilung V sei in sechs Referate mit je einem Referatsleiter und mindestens zwei weiteren A-Bediensteten sowie einigen Bediensteten der Verwendungsgruppe C und D gegliedert. Zwei Referatsleitern, nämlich den Regierungsoberbauräten Dipl. Ing. D und Dipl. Ing. L, seien Verwendungszulagen gemäß § 30 a Abs. 1 Z. 3 Gehaltsgesetz 1956 zuerkannt worden. Dipl. Ing. D leite das Referat Elektrizitätswesen und Energiewirtschaft, Dipl. Ing. L. das Referat für maschinentechnische Angelegenheiten im Verkehrswesen. Die Tätigkeit von Dipl. Ing. D und Dipl. Ing. L unterscheide sich von der Tätigkeit des Beschwerdeführers weder hinsichtlich der fachlichen Ausbildung, noch bezüglich des Ausmaßes der Verantwortung, noch in der dienstrechtlichen Stellung. Daß nicht allen Referatsleitern die Verwendungszulage zuerkannt worden sei, sei auf finanzielle Erwägungen zurückzuführen. Die Voraussetzung für die Gewährung der Verwendungszulage gemäß § 30 a Abs. 1 Z. 3 Gehaltsgesetz 1956 seien auch hinsichtlich des Beschwerdeführers gegeben. Die Tätigkeit des Beschwerdeführers als Leiter des Referates "Gewerbetechnik und maschinelle Anlagen" umfasse folgende Aufgaben: Organisation des Referates unter Berücksichtigung der fachlich zweckmäßigen Gliederung und Arbeitsaufteilung.

Durchführung referatsinterner Besprechungen und sonstiger Maßnahmen zur Sicherung der notwendigen Information hinsichtlich formeller und sachlicher Dienstobliegenheiten.

Fachliche Koordinierung aller in den Belangen des Referates tätigen Sachverständigen. Aufteilung des gesamten Fachgebietes nach artverwandten Produktionsanlagen auf einzelne mit der Bearbeitung der Materie beauftragte Sacharbeiter, Ausarbeitung von Richtlinien für solche Betriebsstätten.

Kontakthaltung mit Zentralstellen und anderen Behörden einschließlich Arbeitsinspektorate, Brandverhütungsstellen und dgl.

Bearbeitung von Gutachten und Stellungnahmen mit grundsätzlichen Inhalt aus dem fachlichen Bereich des Referates.

Koordination der territorialen Einteilung der Sachverständigen, Sicherung reibungsloser Zusammenarbeit mit den Bezirkshauptmannschaften bei Behandlung gewerberechtlicher Belange.

Mitarbeit bei der Eignungsprüfung von Lehrwerkstätten in Landesberufsschulen.

Vorarbeitung und Durchführung von Prüfungen auf dem Gebiete der gewerblichen Berufsausbildung zur Erlangung des Befähigungsnachweises für das konzessionierte Gewerbe der Gas- und Wasserleitungsinstallationen, Feststellung der vollen Befähigung von Bewerbern, Nachsicht einzelner Voraussetzungen für die Erlangung eines gebundenen Gewerbes für Lüftungs- und Klimaanlageanlagen (Oberstufe oder Unterstufe) und für bestimmte Zentralheizungsanlagen (Warmwasser, Niederdruck, Hochdruck, bzw. Ober- und Unterstufe).

Durchführung von Befragungen zur Feststellung bestimmter Kenntnisse von Rauchfangkehrern zur Erlangung von Befugnissen auf dem Gebiete der Ölfeuerungsanlagen.

Legistische Tätigkeit, Stellungnahmen zu Entwürfen von Gesetzen, Verordnungen, Teilnahme an Tagungen und Besprechungen beim Bundesministerium für Handel, Gewerbe und Industrie, zur Verfassung von technischen Richtlinien für bestimmte Betriebsanlagen.

Zeichnungsbefugnis bei Erledigungen des Referates soferne Mitarbeiter nicht selbst zeichnungsbefugt sind oder Zeichnung durch Vorgesetzte vorbehalten wurde.

Weisungsbefugnis zur fachlichen Koordinierung der Sachverständigen im gewerbetechnischen Verfahren.

Das vom Beschwerdeführer als Bescheid bekämpfte Schreiben der belangten Behörde vom 29. Juli 1976 hat folgenden Wortlaut:

"Gegenstand: Zuerkennung einer Verwendungszulage. Zu Ihrem Antrag vom 9. Juli 1976 auf Zuerkennung einer Verwendungszulage wird mitgeteilt, daß nach Befassung der Landesamtsdirektion Ihr Dienstposten von der Kommission für die Bewertung der Dienstposten beim Amt der Steiermärkischen Landesregierung im Normalstellenplan als A/III-VII-Posten aufgenommen wurde. Die Zuerkennung einer Verwendungszulage nach § 30 a der 24. Gehaltsgesetz-Novelle erscheint daher nicht gerechtfertigt."

Die Landesamtsdirektion richtete an die Fachabteilung V der Fachabteilungsgruppe Landesbaudirektion das Schreiben vom 6. Oktober 1976, in welchem sie darauf hinwies, daß das von der Fachabteilung V vorgelegte Organisationshandbuch nicht den mit Erlaß vom 13. Mai 1975 gegebenen Richtlinien entspreche. Anstatt der vorgesehenen drei Referate seien sechs kleinere Referate geschaffen worden, die mit Rücksicht auf die übrige Landesverwaltung nicht akzeptiert werden könnten. Es wurde der Auftrag erteilt, innerhalb von drei Wochen ein überarbeitetes Organisationshandbuch der Landesamtsdirektion vorzulegen. Hiezu gab die Fachabteilung V eine Stellungnahme ab, worin sie die Auffassung vertrat, die Aufgliederung der Fachabteilung in sechs Referate beruhe auf rein technischen Erwägungen, der Umstand, daß nur Funktionszulagen für drei Referatsleiter gewährt würden, sei lediglich auf budgetäre Gründe zurückzuführen. Ohne Verlust an technischer Effizienz bestehe keine Möglichkeit, die zu erledigenden Agenden auf nur drei Referate aufzuteilen.

In der Beschwerde gegen das als Bescheid gewertete Schreiben der Steiermärkischen Landesregierung vom 29. Juli 1976 bezeichnet sich der Beschwerdeführer in seinem Recht auf Verwendungszulage nach § 30 a Abs. 1 Z. 3 Gehaltsgesetz 1956 im Zusammenhang mit § 2 des Steiermärkischen Landesbeamtengesetzes durch unrichtige Anwendung dieser Norm sowie der Vorschriften über die Sachverhaltsermittlung (§ 8 Abs. 1 DVG) über das Parteiengehör (§ 8 Abs. 2 DVG) und über die Bescheidbegründung (§ 60 AVG 1950) verletzt. Er macht Rechtswidrigkeit des Inhaltes des angefochtenen Bescheides und Rechtswidrigkeit infolge Verletzung von Verfahrensvorschriften geltend. Die belangte Behörde beantragt in ihrer Gegenschrift die Abweisung der Beschwerde als unbegründet.

Der Verwaltungsgerichtshof hat erwogen:

Gemäß § 58 Abs. 1 AVG 1950 sind Bescheide wohl ausdrücklich als solche zu bezeichnen, doch kann der Willensäußerung einer Verwaltungsbehörde, die ihrem Inhalt nach einen Bescheid darstellt, der Bescheidcharakter nicht deshalb abgesprochen werden, weil sie nicht ausdrücklich als Bescheid bezeichnet ist, und kann daher eine in die Form einer Mitteilung oder Verständigung gekleidete Erledigung einen Bescheid darstellen (vgl. das Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofes vom 26. Jänner 1966, Slg. N. F. Nr. 6847/A). Eine verwaltungsbehördliche Äußerung in einer solchen Form stellt nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes dann einen Bescheid dar, wenn sie den Willen erkennen läßt, mit rechtsbegründender oder rechtsfeststellender Wirkung in einer der Rechtskraft fähigen Weise über Rechtsverhältnisse der Parteien abzusprechen (vgl. die Erkenntnisse des Verwaltungsgerichtshofes vom 26. Oktober 1948, Slg. N. F. Nr. 548/A, und vom 21. September 1951, Slg. N. F. Nr. 2234/A). Ein formloses Schreiben das zu erkennen gibt, daß einem Antrag mangels ausreichender Rechtsgrundlage keine Folge gegeben werden könne, hat demnach Bescheidcharakter, wenn daraus der Bescheidwille der Behörde zu ersehen ist (vgl. die Erkenntnisse des Verwaltungsgerichtshofes vom 10. Juni 1958, Zl. 1350/56, und vom 10. April 1973, Zl. 1793/72). Im gegebenen Fall ist dem Schreiben der belangten Behörde vom 29. Juli 1976 zu entnehmen, daß die belangte Behörde mit bindender Wirkung die Abweisung des Antrages des Beschwerdeführers auf Gewährung einer Verwendungszulage aussprechen wollte. Dieses Schreiben stellt daher einen Bescheid dar.

Der Beschwerdeführer bringt in der Beschwerde vor, er übe die Funktion eines Referatsleiters vollkommen selbständig aus und sei dementsprechend für die umfangreichen wichtigen und schwierigen Angelegenheiten, welche in den Bereich dieses Referates fallen, voll verantwortlich. Es seien ihm zwei A-Beamte der Dienstklasse VI unterstellt. Die belangte Behörde habe das Schreiben vom 29. Juli 1976, worin ein Bescheid zu erblicken sei, weil mit diesem Schreiben dem Antrag des Beschwerdeführers keine Folge gegeben und damit ein normativer Akt gesetzt worden sei, ohne Durchführung eines Ermittlungsverfahrens an den Beschwerdeführer gerichtet. Hierin sei eine Rechtswidrigkeit infolge Verletzung von Verfahrensvorschriften gelegen. Die Bewertung des Dienstpostens des Beschwerdeführers im Normalstellenplan sei ohne rechtliche Relevanz. Es wäre vielmehr unter Beiziehung des Antragstellers im Wege der Durchführung entsprechender Erhebungen zu prüfen gewesen, welches Maß an Verantwortung vom Beschwerdeführer und gleich eingestuftem Beamten zu tragen sei, wobei die Höhe nach der Relation zur tatsächlich vorkommenden Höchstbelastung zu ermitteln gewesen wäre. Im angefochtenen Bescheid wären entsprechende Feststellungen zu treffen gewesen. Überdies sei die von der belangten Behörde vorgesehene Referatszusammenlegung nicht durchgeführt worden, eine solche Referatszusammenlegung ergebe sich auch nicht aus den Sachzusammenhängen, sondern habe ihre Ursache in budgetären Überlegungen. Die geltend gemachte inhaltliche Rechtswidrigkeit wird darin erblickt, daß die belangte Behörde nicht berücksichtigt habe, daß der Beschwerdeführer an leitender Stelle tätig sei und damit eine besondere Verantwortung trage, die über dem Maß vergleichbarer Beamter und kaum wesentlich unter dem überhaupt vorkommenden Höchstmaß an Verantwortung liege, welches Beamte der Verwendungsgruppe A, Dienstklasse VII im Landesbereich zu tragen hätten.

Die belangte Behörde räumt in ihrer Gegenschrift ein, daß das Schreiben vom 29. Juli 1976 als Bescheid zu werten sei, weil darin ihr Bescheidwille deutlich zum Ausdruck gelangt sei. Sie bringt in der Gegenschrift vor, der mit den Dienstposten verbundenen Verantwortung sei schon dadurch Rechnung getragen worden, daß die Möglichkeit einer Ernennung in die Dienstklasse VII geschaffen worden sei. 1972 sei eine generelle Dienstpostenbewertung durchgeführt und seien Normalstellenpläne erstellt worden. Die mit dieser Aufgabe betraute Kommission sei zur Auffassung gelangt, daß die mit dem Dienstposten des Klägers verbundene Tätigkeit die Zuerkennung einer Verwendungszulage nicht rechtfertige. Die Landesamtsdirektion habe die Gliederung der Fachabteilung V in drei Hauptreferate beschlossen, nach Durchführung dieser in Aussicht genommenen Änderung werde ein höheres Maß an Verantwortung jeweils nur bei den Leitern dieser drei Referate gegeben sein. Es sei richtig, daß im Zusammenhang mit dem Antrag des Beschwerdeführers ein eigenes Ermittlungsverfahren nicht eingeleitet worden sei. Es sei jedoch bereits das Ergebnis der im Zusammenhang mit der Erstellung des Normalstellenplanes durchgeführten Ermittlungen bekannt gewesen. Aus diesem Grund sei ein gesondertes Ermittlungsverfahren nicht einzuleiten gewesen.

Gemäß § 2 Abs. 1 des Steiermärkischen Landesbeamtengesetz, LGBl. Nr. 124/1974, sind, soweit landesgesetzlich und in der Anlage dieses Gesetzes nichts anderes bestimmt ist, auf die Landesbeamten die für das Dienstrecht einschließlich des Besoldungs-, Disziplinar- und Pensionsrechtes der Bundesbeamten die am Tag der Beschlußfassung des Gesetzes maßgeblichen Bundesgesetze als Landesgesetze, sinngemäß anzuwenden. Hinsichtlich der Bestimmung des § 30 a Abs. 1 lit. a Gehaltsgesetz 1956 wurde eine Änderung nicht vorgesehen. Diese Bestimmung des Gehaltsgesetzes 1956 in der Fassung der 24. Gehaltsgesetz-Novelle kommt unverändert auch auf das Dienstverhältnis von steiermärkischen Landesbeamten zur Anwendung. Gemäß § 30 a Abs. 1 Z. 3 Gehaltsgesetz 1956 gebührt dem Beamten eine ruhegenußfähige Verwendungszulage, wenn er dauernd ein besonderes Maß an Verantwortung für die Führung der Geschäfte der Allgemeinen Verwaltung zu tragen hat und diese Verantwortung über dem Ausmaß von Verantwortung liegt, das Beamte in gleicher dienst- und besoldungsrechtlicher Stellung tragen. Die gleichfalls unverändert anzuwendenden Bestimmungen des § 30 Abs. 2 Gehaltsgesetz 1956 in der Fassung der 24. Gehaltsgesetz-Novelle sehen unter anderem vor, daß die Verwendungszulage nach Abs. 1 Z. 3 nach dem Grad der höheren Verantwortung und unter entsprechender Bedachtnahme auf die vom Beamten in zeitlicher oder mengenmäßiger Hinsicht zu erbringenden Mehrleistungen zu bemessen ist.

Nach den zitierten Bestimmungen gebührt die Verwendungszulage nach § 30 a Abs. 1 Z. 3 Gehaltsgesetz 1956 primär wegen des Ausmaßes der von Beamten zu tragenden Verantwortung, bei der Bemessung des Ausmaßes ist auf die vom Beamten zu erbringenden Mehrleistungen Bedacht zu nehmen (vgl. die Erkenntnisse des Verfassungsgerichtshofes vom 11. Oktober 1973, Zl. B 187/73, und vom 11. Oktober 1973, Zl. B 202/73, und das Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofes vom 17. Juni 1974, Zl. 653/74, u.a.). Da sich aus der zitierten Bestimmung des § 30 a Abs. 2 dritter Satz Gehaltsgesetz 1956 ergibt, daß Beamte mit geringerer Verantwortung oder geringerer Belastung in zeitmäßiger und mengenmäßiger Hinsicht nur eine entsprechend abgestufte Verwendungszulage erhalten dürfen, ist zunächst die höchste tatsächlich vorkommende Belastung eines Beamten der betreffenden Dienstklasse in beiden erwähnten Richtungen, dies unter Außerachtlassung von Fällen ganz außergewöhnlichen Charakters, sowie die konkrete Belastung des Beschwerdeführers festzustellen und sind beide Werte einander gegenüberzustellen (vgl. die Erkenntnisse des Verwaltungsgerichtshofes vom 28. Februar 1974, Zl. 1875/73, vom 28. März 1974, Zl. 1943/73 und 113/74, vom 3. Oktober 1974, Zl. 838/74, und vom 24. Juni 1976, Zl. 678/76).

Nach § 37 AVG 1950 ist den Parteien Gelegenheit zur Geltendmachung ihrer Rechte und rechtlichen Interessen zu geben. Der Grundsatz des Parteiengenhörs gilt auch im Dienstrechtsverfahren (vgl. die Erkenntnisse des Verwaltungsgerichtshofes vom 21. Mai 1949, Slg. N. F. Nr. 839/A, vom 1. Juli 1955, Slg. N. F. Nr. 1587/A,

und vom 23. Februar 1966, Zl. 2114/65). § 8 Abs. 2 DVG schränkt den Anspruch auf Gewährung des Parteiengehörs im Dienstrechtsverfahren nicht ein, sondern stellt klar, daß eine Verständigung von den Ergebnissen amtlicher Erhebungen und Beweisaufnahmen nur dann unterbleiben kann, wenn diese Ergebnisse von dem bisherigen, für den Bescheid maßgeblichen Vorbringen der Partei nicht abweichen.

Im gegebenen Fall läßt der Inhalt des angefochtenen Bescheides das Vorliegen dieser letztgenannten Voraussetzung keineswegs entnehmen. Vielmehr brachte der Beschwerdeführer in seinem Antrag auf Zuerkennung einer Verwendungszulage vom 9. Juli 1976 Umstände vor, die, wenn sie zutreffen, das Vorliegen der Voraussetzungen für die Zuerkennung einer Verwendungszulage gemäß § 30 a Abs. 1 Z. 3 Gehaltsgesetz 1956 nicht ausschließen lassen. Der Beschwerdeführer brachte in seinem Antrag auch ausdrücklich vor, die von der belangten Behörde eingesetzte Kommission habe dem Beschwerdeführer die Verwendungszulage lediglich aus finanziellen und keineswegs aus sachlichen Gründen nicht zuerkannt. Es besteht daher eine Diskrepanz zwischen dem Vorbringen des Beschwerdeführers und dem von der belangten Behörde eingenommenen Standpunkt. Die belangte Behörde hätte in einem ordnungsgemäßen Ermittlungsverfahren, an dem auch der Beschwerdeführer zu beteiligen gewesen wäre, zu überprüfen gehabt, ob die dargelegten Voraussetzungen für die Gewährung und allenfalls die Bemessung einer Verwendungszulage gemäß § 30 a Abs. 1 Z. 3 Gehaltsgesetz 1956 gegeben seien.

Im Dienstrechtsverfahren ergehende Bescheide sind, sofern es sich nicht um Dienstrechtsmandate handelt oder die Voraussetzungen des § 10 DVG vorliegen - beides ist im Beschwerdefall nicht gegeben - entsprechend den Vorschriften der §§ 58 Abs. 2 und 60 AVG 1950 zu begründen. Nach § 60 AVG 1950 sind in der Begründung die Ergebnisse des Ermittlungsverfahrens, die bei der Beweiswürdigung maßgebenden Erwägungen und die darauf gestützten Beurteilung der Rechtsfrage klar und übersichtlich zusammenzufassen. Der im angefochtenen Bescheid enthaltene bloße Hinweis, daß der Dienstposten des Beschwerdeführers von der Kommission für die Bewertung der Dienstposten beim Amt der Steiermärkischen Landesregierung im Normalstellenplan als A/III-VII-Posten aufgenommen worden sei, läßt keineswegs erkennen, daß die Voraussetzungen für die Gewährung einer Verwendungszulage gemäß § 30 a Abs. 1 Z. 3 in Verbindung mit Abs. 2 Gehaltsgesetz 1956 nicht gegeben seien.

Die belangte Behörde hat daher die zitierten Bestimmungen über die Sachverhaltsermittlung ebenso wie die genannten Vorschriften über die Bescheidebegründung verletzt. Es kann keineswegs ausgeschlossen werden, daß bei Einhaltung dieser Bestimmungen die belangte Behörde zu einem anderen Bescheid hätte kommen können.

Der angefochtene Bescheid war daher gemäß § 42 Abs. 2 lit. c Z. 3 VwGG 1965 wegen Rechtswidrigkeit infolge Verletzung von Verfahrensvorschriften aufzuheben.

Der Ausspruch über den Aufwandersatz gründet sich auf die §§ 47, 48 Abs. 1 lit. a und b VwGG 1965 in Verbindung mit Art. I Z. 1 der Verordnung des Bundeskanzlers vom 19. Dezember 1974, BGBl. Nr. 4/1975.

Wien, am 17. März 1977