

Gericht

Verwaltungsgerichtshof

Entscheidungsdatum

15.01.1992

Geschäftszahl

90/12/0196

Betreff

Der Verwaltungsgerichtshof hat durch den Vorsitzenden Vizepräsident Dr. Jabloner und die Hofräte Dr. Herberth, Dr. Knell, Dr. Germ und Dr. Höß als Richter, im Beisein des Schriftführers Dr. Haid, über die Beschwerde des Ing. NN in W, vertreten durch Dr. W, Rechtsanwalt in X, gegen den Bescheid des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft vom 23. Mai 1990, Zl. 101.342/08-Pr A2/90, betreffend Verwendungsgruppenzulage (§ 30a Abs. 1 Z. 1 GG), zu Recht erkannt:

Spruch

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

Der Bund hat dem Beschwerdeführer Aufwendungen in der Höhe von S 11.900,-- binnen zwei Wochen bei sonstiger Exekution zu ersetzen.

Begründung

Der Beschwerdeführer steht als Amtsdirektor i.R. in einem öffentlich-rechtlichen Pensionsverhältnis zum Bund; seine letzte Dienststelle war das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft. Mit 31. März 1990 wurde der Beschwerdeführer in den Ruhestand versetzt.

In der genannten Zentralstelle war der Beschwerdeführer bis März 1981 in der Buchhaltung tätig.

Mit Schaffung einer Fachkontrollereinrichtung insbesondere für eine begleitende Kontrolle der Maßnahmen auf dem Sektor der agrarischen Marktordnung wurde der Beschwerdeführer dieser Organisationseinheit (Abteilung III/11) mit schriftlicher Weisung vom 16. März 1981 zugeteilt. Im Hinblick auf die mit dieser Tätigkeit nach Auffassung des Beschwerdeführers verbundenen Mehrleistungen qualitativer und quantitativer Art beantragte der Beschwerdeführer mit Schreiben vom 31. August 1982 unter anderem die Zuerkennung einer Verwendungsgruppenzulage nach § 30a Abs. 1 Z. 1 des Gehaltsgesetzes 1956. Die Berechtigung dieses Antrages wurde sowohl vom seinerzeitigen Abteilungsleiter des Beschwerdeführers als auch von dem zuständigen Sektionsleiter bestätigt.

Infolge von 1986 bzw. 1987 erfolgten Änderungen der Geschäfts- und Personalverteilung war der Beschwerdeführer daraufhin in etwas anders bezeichneten Organisationseinheiten bzw. mit etwas geänderten Zuständigkeiten tätig.

Über den vorher genannten Antrag des Beschwerdeführers wurde seitens der belangten Behörde erst nach Erhebung der Säumnisbeschwerde (vgl. Verwaltungsgerichtshof Zl. 89/12/0216) mit dem angefochtenen Bescheid wie folgt entschieden:

"Ihr Antrag vom 31. August 1982 auf Zuerkennung einer Verwendungszulage gemäß § 30a Abs. 1 Zi. 1 GG 1956, BGBl. Nr. 54 i.d. geltenden Fassung ab 1. April 1981 wird abgewiesen."

Zur Begründung werden vorerst der Aufgabenbereich, in dem der Beschwerdeführer in dem in Frage kommenden Zeitraum eingesetzt war, und die mit der Besorgung dieser Aufgaben sonst betrauten Bediensteten wie folgt wiedergegeben:

Abteilung III/11:

"Begleitende Kontrolle der aus Mitteln des KAPITEL 62 finanzierten Maßnahmen im Bereich des Brotgetreideausgleiches, Milchpreisausgleiches, des Preisausgleiches bei Schlachttieren und tierischen Produkten, des Zuckerpreisausgleiches und des Futtermittelpreisausgleiches, ferner der Durchführung des Nahrungsmittelhilfeübereinkommens (KAPITEL 60) und Kontrollmaßnahmen im Bereich der Weinwirtschaft

hinsichtlich des Exportes und Importes von Wein und betreffend den Weinwirtschaftsfonds, in Zusammenarbeit mit der Buchhaltung des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft und der Weinaufsicht.

Gemäß Geschäfts- und Personaleinteilung des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft war der Abteilung III/11 damals nachstehendes Personal zugewiesen:

VGr./EGr. A/a: A, Dipl.-Ing. Dr.rer.nat.techn.,
(Abteilungsleiter)
B, Mag.iur., Dipl.-Ing. Dr.rer.nat.techn.
VGr./EGr. B/b: NN, Ing. Amtsrat
C, Amtssekretär."

Abteilung III B 11:

"Weinaufsicht; finanzielle ökonomische und administrative Angelegenheiten der Weinaufsicht; Mitwirkung bei den Personalangelegenheiten der Bundeskellereiinspektoren und Mostwäger; Vergabe der staatlichen Prüfnummer;

Weinexportzeugnisse. Kontrollmaßnahmen im Bereich der Weinwirtschaft hinsichtlich des Exportes und Importes von Wein und betreffend die Maßnahmen des Weinwirtschaftsfonds. Kontrolle der aus Mitteln des Kapitels 62 finanzierten Maßnahmen im Bereich des Brotgetreideausgleiches, Milchpreisausgleiches, des Preisausgleiches bei Schlachtieren und tierischen Produkten, des Futtermittelpreisausgleiches, ferner der Durchführung des Nahrungsmittelhilfeübereinkommens.

Verwendungsgruppe A: 2 (einschließlich Abteilungsleiter)
Verw.Gr./Entl.Gr.B/b: 30 (davon 27 Bundeskellereiinspektoren)
Entl.Gr.c: 2 Bedienstete."

Mit Errichtung der Abteilung Äußere Revision

- Exportkontrolle (1. September 1987) sei der Beschwerdeführer dieser Abteilung mit folgender Zuständigkeit bzw. Personal zugewiesen gewesen:

"Begleitende Kontrolle der aus Mitteln des Kapitels 62 finanzierten Maßnahmen im Bereich des Brotgetreidepreisausgleiches, Milchpreisausgleiches, des Preisausgleiches bei Schlachtieren und tierischen Produkten, des Futtermittelpreisausgleiches, der Absatz- und Verwertungsmaßnahmen bei Getreide und der Durchführung des Nahrungsmittelhilfeübereinkommens nach den Gesichtspunkten der Einhaltung der einschlägigen Vorschriften (insbes. Gesetze, Verordnungen, Richtlinien und Verträgen); fachliche Kontrolle unter besonderer Beachtung der Sparsamkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Zweckmäßigkeit des Einsatzes dieser Mittel.

ZUGETEILTES PERSONAL:

VGr./EGr. A/a: 2 Bedienstete (seit 7.1989: 3)

VGr./EGr. B/b: 2 Bedienstete

EGr.c: 1 Bediensteter."

Dann gibt die belangte Behörde in der Begründung des angefochtenen Bescheides zusammengefaßt den Antrag des Beschwerdeführers vom 31. August 1982 wieder, in dem der Beschwerdeführer vorgebracht habe, daß für die Abteilung III/11 ursprünglich 5 A-Beamte vorgesehen gewesen, von denen aber nur zwei zugewiesen worden wären. Die Tätigkeit der Abteilung und damit auch die des Beschwerdeführers habe sein Abteilungsleiter wie folgt dargestellt:

"Allgemeine Prüfungsangelegenheiten:

- a) Durchführung von Ordnungsprüfungen
(Feststellung der Einhaltung bestimmter gesetzlicher, statutarischer und richtliniengemäßer Vorschriften),
- b) Durchführung von Situationsprüfungen
(Prüfung der allgemeinen Situation eines Betriebes oder seiner Teile durch Rentabilitätsprüfungen, Kreditwürdigkeits- und Liquiditätsprüfungen, Kostenprüfungen, Bilanzanalysen usw.),
- c) Durchführung von Institutionsprüfungen (Organisationsprüfungen von Unternehmen oder deren organisatorischer Teilgebiete im betrieblichen Rechnungswesen, Marketing-Techniken, Feststellung der Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit, Kosten-Nutzenanalyse),
- d) Durchführung von Aufdeckungsprüfungen
(Überwachung der widmungsgemäßen Verwendung von öffentlichen Mitteln, Aufdeckung verschwiegener Gebahrungen im Bereich der Agrarmarkordnung),

ZU a) BIS d):

für das gesamte Kapitel 62 (Preisausgleiche) und Kapitel 60 (Weinwirtschaftsfonds) mit den Schwerpunkten:

Betriebsorganisation, Wertbewegungen, betriebswirtschaftliche Kennzahlen, betriebswirtschaftliches Rechnungswesen; insbesondere in den Fachbereichen:

1. Begleitende Kontrolle der im Rahmen der Preisausgleiche und nach dem Marktordnungs- und Viehwirtschaftsgesetz zur Verfügung gestellten Mittel für Absatz- und Verwertungsmaßnahmen (Verwertungszuschüsse - für Zucht- und NutZRinderexporte, - für Schlachttiere und tierische Produkte; Rindermastförderung und Kälbermastprämienaktion). Zusätzlich wurde Ing. NN mit der weitgehend und selbständigen und eigenverantwortlichen mehrjährigen Fachkontrolle der Milchpreisausgleiche beauftragt.
2. Kontrolle der Gebarung des Weinwirtschaftsfonds.
3. Gutachten und Beratung in allen betriebswirtschaftlichen Angelegenheiten des Kapitel 62 (Preisausgleiche). Damit zusammenhängend hat Ing. NN an den im Dezember 1981 approbierten Marktentlastungsverträgen beratend mitgewirkt.
4. Behandlung der Prüfberichte der ho. Buchhaltung - Prüfstelle in betriebswirtschaftlicher Fachrichtung.
5. Behandlung sämtlicher Angelegenheiten des Rechnungshofes betreffend Einschauberichte im Kapitel 62.
6. Sämtliche betriebswirtschaftliche Belange betreffend Prüfungsrichtlinien, -handlung, -methoden, -verfahren, -ergebnisse und -berichte.
Zu dem Tätigkeitsbereich "Betriebswirtschaftliche Belange - Prüfungsrichtlinien" wurde von Ing. NN selbständig ein Rahmen - Prüfungsordnungsentwurf für die Bereiche "Fachkontrolle - Innenrevision" verfaßt. Die in der oa. Planstellenbeschreibung enthaltenen Aufgaben "Ordnungs-, Situations-, Institutions- und Aufdeckungsprüfungen" sind gleichfalls im Rahmen - Prüfungsordnungsentwurf enthalten, und die Beachtung der Einhaltung sowohl im Prüfungs- als auch im Abteilungsbereich wurde ebenfalls Amtsrat Ing. NN übertragen.
7. Erstellung von Prüfungsberichten (Prüfungsbescheide).
8. Führung und Bearbeitung der für die Arbeiten der Kontrollabteilung III/11 gegebenen Dokumentationserfordernisse.
9. Erstellung von Informationen für den Herrn Bundesminister, Herrn Staatssekretär und Herrn Sektionschef (Sektionsleiter).
10. Mitwirkung im Bereich von Marketing-Techniken."

In seinem Antrag habe der Beschwerdeführer weiter ausgeführt, er habe sich während einer mehr als zehnjährigen Tätigkeit in der Prüfungsstelle der Buchhaltung das erforderliche praktische Fachwissen aneignen können. Dieses habe er durch die Lektüre einschlägiger Fachliteratur in den Fachgebieten "Landwirtschaftliche Betriebslehre", "Allgemeine Betriebswirtschaftslehre", Management-Techniken" und "Betriebswirtschaftliches Prüfungswesen" wesentlich vertieft.

Die belangte Behörde führt dann in der Begründung des angefochtenen Bescheides weiter aus, daß der den diesbezüglichen Antrag des Beschwerdeführers betreffende Akt im Zuge des Ermittlungsverfahrens in Verstoß geraten und die Verwaltungssache erst auf Grund von Urgenzen des Beschwerdeführers im November 1988 wieder aufgenommen worden sei. In der Folge habe der Abteilungsleiter des Beschwerdeführers dessen Arbeitsplatz wie folgt beschrieben:

"1. FUNKTION DES ARBEITSPLATZES (PUNKT 1.2 DER ARBEITSPLATZBESCHREIBUNG):

Sachbearbeiter

2. AUFGABEN DES ARBEITSPLATZES (PUNKT 5 UND 7 DER ARBEITSPLATZBESCHREIBUNG); TÄTIGKEITSBESCHREIBUNG

- QUANTIFIZIERUNG:

2.1.: REVISIONSTÄTIGKEITEN (inklusive Vorarbeiten und Berichtslegung): Revisionsaufgaben im Bereich des Budgetkapitels 62 - seit 1989 Budgettitel 604 - (Preisausgleiche, Marktordnungsmaßnahmen - Exportbereich);

Exportkontrolle - Sektoren Milch/Vieh- Fleisch/Getreide;

Anteil an der Gesamtarbeitszeit: CA. 70%.

2.2.: BEGLEITENDE KONTROLLTÄTIGKEIT: im oa. Bereich gemäß den geltenden Förderungsverträgen und Richtlinien. Anteil an der Gesamtarbeitszeit: CA. 20%.

2.3.: ALLGEMEINE BÜROTÄTIGKEIT (Erstellung von Informationen, Aktenstudium, Fortbildung); Anteil an der Gesamtarbeitszeit: CA. 10%.

3. ZIELE DES ARBEITSPLATZES (PUNKT 6 DER ARBEITSPLATZBESCHREIBUNG):

- Sicherung und Gewährleistung einer wirtschaftlichen,

sparsamen und zweckmäßigen Verwendung der Mittel im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung des Bundes;

- Einhaltung der Richtlinien und Verträge durch die geprüften Stellen.

4. ANFORDERUNGEN DES ARBEITSPLATZES (PUNKT 11 DER ARBEITSPLATZBESCHREIBUNG):

- Umfassende Kenntnisse und Erfahrung auf dem Gebiet des allgemeinen Rechnungs- und Kontrollwesens;
- Kommerzielle Kenntnisse in der Exportabwicklung;
- Kenntnisse der Marktkunde, der Handelspolitik, sowie der landwirtschaftlichen Be- und Verarbeitungstechnologie;
- Kenntnisse einschlägiger Rechtsgrundlagen (Marktordnungsgesetz; Außenhandelsgesetz; Förderungsverträge und -richtlinien; Bundeshaushaltsgesetz; Bundeshaushalts-Verordnung)

5. SONSTIGE FÜR DIE BEWERTUNG MAßGEBLICHEN ASPEKTE (PUNKT 12 DER ARBEITSPLATZBESCHREIBUNG):

- Ing. NN war in der Vergangenheit aufgrund akuten Personalmangels im Kontrollwesen über längere Zeit auf sich allein gestelltes Prüforgan.
- Wegen der direkten Unterstellung unter den Herrn Bundesminister wird dieser Tätigkeit besondere Sorgfaltspflicht abverlangt.
- Angesichts der Höhe der zu kontrollierenden Budgetmittel

(ca 8 Mrd.S) sind auf diesem Arbeitsplatz überdurchschnittliche Sorgfalt und überdurchschnittliche Kenntnisse wirtschaftlicher und rechnungsmäßiger Zusammenhänge erforderlich.

Die belangte Behörde verweist dann in der Begründung des angefochtenen Bescheides auf die einen integrierenden Bestandteil dieses darstellende, vom Abteilungsleiter bestätigte Stellungnahme des Beschwerdeführers vom 2. Dezember 1988 bzw. auf eine ebenso bewertete Ergänzung der Arbeitsplatzbeschreibung des Beschwerdeführers durch seinen Abteilungsleiter vom 29. November 1988.

Ausgehend von diesem Ermittlungsverfahren - so die belangte Behörde weiter in der Begründung des angefochtenen Bescheides - sei die Zustimmung des Bundeskanzleramtes und des Bundesministeriums für Finanzen zur Bemessung der Verwendungsgruppenzulage beantragt worden. Diese sei aber versagt worden, weil von den zustimmungsberechtigten Ressorts auf das Vorliegen eines mit einem Betriebsprüfer in der Finanz- und Zollverwaltung vergleichbaren Verwendungsbildes geschlossen worden sei. Da dieser Schluß aber mangels ausreichender, bewertungsrelevanter Ausführungen nicht zulässig gewesen wäre, sei im Feber 1990 eine neuerliche Tätigkeitsbeschreibung mit folgenden zusätzlichen Feststellungen zu Punkt 2. "Aufgaben des Arbeitsplatzes" erstellt worden:

"2.1.: Durchführung von Revisionsaufgaben im Budgettitel 604

(Marktordnungsmaßnahmen - Exportbereich) bei Firmen im gesamten Bundesgebiet; Sektor:

Milchprodukte/Vieh-Fleisch/Getreide.

Anteil an der Gesamtarbeitszeit: ca. 70%

Bewertung: Überwiegend A-wertige Tätigkeit; insbesondere wenn Großfirmen geprüft werden. Es sind handelspolitische und zum Teil rechtliche Kenntnisse von Nöten, die deutlich über den "Gehobenen Dienst" hinausgehen.

2.2.: Begleitende Kontrollaufgaben in den oben zitierten Bereichen entsprechend den geltenden Förderungsverträgen und Erlässen.

Anteil an der Gesamtarbeitszeit: ca. 20%

Bewertung: A/B-Wertigkeit etwa 50% : 50%

2.3.: Allgemeine Bürotätigkeit (Erstellung von Informationen, Aktenstudium usw.)

Anteil an der Gesamtarbeitszeit: ca. 10%

Überwiegend B-Wertigkeit."

Zu dieser Arbeitsplatzbeschreibung habe der Abteilungsleiter des Beschwerdeführers am 7. März 1990 niederschriftlich angegeben:

"ZU 2.1. UND 2.2.:

Ing. NN mußte im Zuge seiner Prüftätigkeit - bei oft wochenlangem Abwesenheit von der Dienststelle - gesetzlich bzw. vertraglich nicht ausreichend determinierte Tatbestände erkennen und Vorschläge für die Entscheidung vor Ort - nach telefonischer Rücksprache mit dem Abteilungsleiter - erstellen bzw. diese entsprechend vollziehen (z.B. ob die fachliche Verknüpfbarkeit zwischen bezughabenden Exportdokumenten - Faktura, Warenausfuhrerklärung, Frachtbrief - gegeben ist), und mußte diese Zusammenhänge selbständig erkennen können. Ing. NN hat sich diese Kenntnis durch Einarbeitung sowie Schulung (Selbststudium) am Arbeitsplatz erworben.

ZU 2.1., 2.2. UND 2.3.:

Der Genannte hatte und hat keine selbständige

Approbationsbefugnis.

Im Außendienst (Einschau vor Ort) erfolgt eine weitgehend selbständige Tätigkeit ohne nachfolgende Kontrolle durch den Abteilungsleiter. Nach Legung des Rohberichtes, der von Ing. NN als Sachbearbeiter abgezeichnet wird, und Vorlage an den Abteilungsleiter wird der Bericht - nach Durchführung der erforderlichen hausinternen Stellungnahmen und Kontrollen auf Sektions-, Gruppen- und Abteilungsebene - vom Abteilungsleiter approbiert. Da die Abteilung "Äußere Revision" seit 1. September 1987 direkt dem Herrn Bundesminister unterstellt ist, ergibt sich bei der gesamten Prüftätigkeit einschließlich Abfassung des Prüfberichtes ein erhöhter Verantwortungsdruck und eine besondere Sorgfaltspflicht (keine übergeordneten Kontrollinstanzen "Gruppenleitung" und "Sektionsleitung").

Weiters habe der Abteilungsleiter festgestellt, daß zum Beispiel mit 1. Jänner 1982 im Milchbereich Förderungsverträge erstmals in Kraft getreten seien. Daher hätte der Beschwerdeführer seit diesem Termin von Fall zu Fall interpretative, rechtliche Beurteilungen kontinuierlich vorzunehmen gehabt, wodurch das Anforderungsprofil seines Arbeitsplatzes dementsprechend aufgewertet worden sei. Zur Feststellung des Bundeskanzleramtes, das Verwendungsbild sei mit dem eines Betriebsprüfers in der Finanz- und Zollverwaltung vergleichbar, habe der Abteilungsleiter bemerkt, daß die Prüftätigkeit des Beschwerdeführers nicht nur Klein- und Mittelbetriebe betreffe, sondern nahezu ausschließlich als Großbetriebsprüfung zu bewerten sei. Die Abteilung "Äußere Revision" prüfe schwerpunktmäßig Großexporteure (Förderungsmiteinsatz im Milchbereich von jährlich über 50 Mio.S, im Bereich Vieh-/Fleisch zwischen 10 und 70 Mio.S jährlich).

Im Zuge des Parteienghōrs habe der Beschwerdeführer in der Sache im wesentlichen vorgebracht, die Kontrollorgane müßten nach Qualifikation und Fähigkeiten den geprüften Organen zumindestens ebenbürtig sein. Aus den in der Abteilung "Äußere Revision" liegenden Unterlagen sei ersichtlich, daß er als Revisionsorgan sowohl bei den Prüfhandlungen, als auch bei den Schlußbesprechungen jeweils einer größeren Zahl von meist akademisch gebildeten Betriebswirten bzw. Juristen gegenüberzustehen habe. Dies erfordere eine besondere fachliche Qualifikation gerade im Hinblick auf die Komplexität der vom Beschwerdeführer als Revisor gestellten Fragen. Infolge des Mangels an Arbeitsrichtlinien und infolge der gesetzlich und vertraglich nicht entsprechend abgesicherten Kompetenzen des Prüforganes seien auch formelle Fragen der Prüftätigkeit zu lösen. Die Förderungsverträge hätten eine Vielzahl von Streitfragen aufgeworfen. Im Verhältnis zwischen Fachabteilung - Abteilung Äußere Revision - Finanzprokurator - Zivilgericht hätten sich viele Meinungsverschiedenheiten ergeben, wobei dem Revisionsbeamten eine Schlüsselstellung zugekommen sei. Die damit zusammenhängenden Fragen der Rechtsanwendung wären Vorbedingung für die vom Beschwerdeführer eigenständig und in eigener Verantwortung zu entwickelnden Prüfungsstrategien gewesen. Weiters habe der Beschwerdeführer auf die fachlichen Schwierigkeiten der von ihm geführten Aufdeckungsprüfungen hingewiesen. Es hätten sich im Laufe der Jahre förderungswidrige Praktiken herausgestellt; die damit zusammenhängenden rechtlichen Konsequenzen hätten sowohl parlamentarische Untersuchungsausschüsse als auch Gerichte beschäftigt. Die dort protokollierten Zeugenaussagen ließen das Spannungsverhältnis erkennen, aber auch die Schwierigkeit der zu lösenden Fragen. Neben diesen rechtlichen Fragestellungen seien für die Durchführung von Prüfungen zur Aufdeckung förderungswidriger Praktiken auch weitgehende betriebswirtschaftliche und handelspolitische Kenntnisse erforderlich gewesen. Unbeschadet der volkswirtschaftlichen Konsequenzen der Prüftätigkeit des Beschwerdeführers sei eine gewisse Vergleichbarkeit mit der Überprüfung von Großfirmen im Bereich der Finanzverwaltung gegeben. Derartige Großbetriebsprüfungen würden jedoch heute nahezu ausschließlich von akademisch gebildeten Betriebswirten durchgeführt, weil hierfür eine umfassende betriebswirtschaftliche Bildung im Sinne eines einschlägigen akademischen Studiums erforderlich wäre.

Abschließend habe der Beschwerdeführer darauf hingewiesen, daß auch die Verbesserung der staatlichen Maßnahmen der Exportförderung, die auch Aufgabe der von ihm zu verfassenden Prüfberichte gewesen sei, besondere Qualifikation erfordert habe. Dies sei nur durch Kenntnis und Hinterfragung des Förderungsinstrumentariums der Fachabteilungen möglich gewesen. Das Revisionsorgan hätte daher mit den Entscheidungsträgern auf Ebene der Fachabteilung als gleich gut informierter Diskussionspartner auftreten müssen.

Rechtlich führt die belangte Behörde dann in der Begründung des angefochtenen Bescheides nach Wiedergabe der Rechtslage und der einschlägigen Rechtsprechung zur Erheblichkeit der A-wertigen Verwendungsanteile und der für eine solche Wertung erforderlichen Bildungsvoraussetzungen im wesentlichen weiter aus:

Aus der vorher dargelegten Tätigkeitsbeschreibung sowie den Ausführungen des Leiters der Abteilung "Äußere Revision" hätten sich im wesentlichen drei große Tätigkeitsbereiche des Beschwerdeführers, und zwar die Kontrolle des Produktionsbereiches, die Kontrolle des Verwertungsbereiches und die Kontrolle des Rechnungswesens, ergeben.

"KONTROLLE DES PRODUKTIONSBEREICHES

Diese umfaßt Mengenkontrollen, Rohwareneinsatz und vor allem die Prüfung der Plausibilität, ob die verwendeten Rohwaren zur tatsächlichen Produktionsmenge geführt haben können.

Die Beurteilung erfolgt durch die Untersuchung anhand von Abweichungsanalysen. Abweichungsanalysen selbst werden wieder unter Heranziehung von branchenspezifischen, auf Erfahrungswerten aufbauenden Schwankungsbreiten angestellt. Diese Erfahrungswerte stehen der kontrollierenden Stelle aus der Analyse der eigenen Erhebungsergebnisse zur Verfügung, die wiederum mit den Produktionsnormen zu korrelieren sind.

KONTROLLE DES VERWERTUNGSBEREICHES

Diese umfaßt die Prüfung der Übereinstimmung der Verwertung mit Normen oder Verträgen und dergleichen. Weiters ob und in welchem Umfang die Dokumentation, wie Preisdokumentationen, Frachtbriebe, Rechnungen, Zolldokumente, Ausfuhrdokumente und dergleichen schlüssig auf eine ordnungsgemäße Geschäftsabwicklung schließen lassen können. (Dieser Tätigkeitsbereich gehörte aufgrund der gesetzlichen Kompetenz bzw. der Geschäftseinteilung des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft zum Schwerpunkt der Aufgaben der Abteilung, der Sie zugeteilt waren.)

KONTROLLE DES RECHNUNGSWESENS

Hier sind vom Revisionsorgan die Bilanzen der einzelnen Unternehmungen einer genauen Prüfung zu unterziehen, ob und in welchem Umfang Förderungen und Stützungen zweckentsprechend oder zweckwidrig den Subventionszielen gemäß verrechnet oder weitergeleitet wurden. (Bemerkt wird, daß eine Vollprüfung von Bilanzen für die Aufgabenstellung von Abteilung III/11 und Folgeabteilungen kaum erforderlich war. Diese oblag im wesentlichen den Organen des Milchwirtschaftsfonds.)

Die Umsetzung dieser Prüfungsaufgaben erfordere ein selbständiges und eigenverantwortliches Handeln und die selbständige Aufarbeitung der einzelnen Prüfungsfälle bis hin zur entscheidungsreifen Enderledigung. Sie verlange aber auch die selbständige Arbeit bzw. Aktualisierung der Prüfungsmethoden und letztlich auch eine ausgeprägte Fähigkeit zur selbständigen Verhandlungsführung, verbunden mit einer guten sprachlichen Ausdrucksfähigkeit.

Im "bundesweiten Positionsvergleich" stehe hier als "Richtfunktion" diejenige des Betriebsprüfers in der Finanz- und Zollverwaltung als unmittelbare und vergleichbare Verwendung heran. Aus der Arbeitsplatzbeschreibung sei ersichtlich, daß die Revisionstätigkeiten mit 70% des Gesamtbeschäftigungsausmaßes als die auf diesem Arbeitsplatz vorherrschenden Tätigkeiten anzusehen seien. Die anderen im Rahmen der Aufgaben erforderlichen Tätigkeiten teilten das Schicksal der dort zu treffenden Wertigkeit. Da die im Rahmen der Aufgabe "Revisionstätigkeiten" anfallenden Tätigkeiten mit denen eines Betriebsprüfers direkt vergleichbar seien, sei die Verwendung des Beschwerdeführers im Sinne der ständigen Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes (vgl. insbesondere Erkenntnis vom 28. Oktober 1982, Zl. 82/12/0045, und die dort zitierte Judikatur) dem gehobenen Dienst zuzuordnen. Sie müsse in diesem Sinne als die für den gehobenen Dienst typische Verwendung angesehen werden. Der Einstufung dieser Bediensteten in die Verwendungsgruppe B sei somit zugrunde gelegen, daß die zur Erfüllung der Aufgaben dieses Verwendungsbereiches erforderlichen Kenntnisse und Erfahrungen umfassende betriebswirtschaftliche Kenntnisse im Sinne eines Gesamtüberblickes über dieses Universitätsstudium, im Zuge dessen auch fachlich konnexe Rechtskenntnisse vermittelt würden, nicht erforderten. Dazu sei weiters auch unter Berücksichtigung der Tatsache, daß die Abteilung Äußere Revision mit Großprüfungen im oben beschriebenen Ausmaß befaßt sei, festzustellen, daß es bei der Beurteilung der verwendungsgruppenmäßigen Wertigkeit der Tätigkeit eines Betriebsprüfers nicht entscheidend darauf ankomme, welcher Größenordnung die von ihm geprüften Betriebe bzw. Einrichtungen angehörten (vgl. hiezu das Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofes vom 14. September 1981, Zl. 81/12/0062).

Wenn auch auf dem Arbeitsplatz des Beschwerdeführers ein bestimmter Verantwortungsdruck sowie eine besondere Sorgfaltspflicht gegeben gewesen sei, so könne dieser Umstand nicht die Zuordnung der Tätigkeiten zu solchen des "höheren Dienstes" begründen.

Für die dem Anforderungsprofil eines Betriebsprüfers vergleichbare Revisionstätigkeit des Beschwerdeführers seien zwar gewisse Kenntnisse aus Teilbereichen der Betriebswirtschaft sowie eingeschränkte Kenntnisse auf dem Gebiet des öffentlichen Rechtes, des Privat- sowie des Strafrechtes, jedoch kein Gesamtüberblick über ein einschlägiges Universitätsstudium erforderlich. Zum Einwand, die Revisionstätigkeit hätte auch meritorisch zu erfolgen, werde ergänzend festgestellt, daß es typischerweise zum Anforderungsprofil des Betriebsprüfers gehöre, nicht nur den rechnerischen Soll-Ist-Vergleich zu erstellen, sondern die Beachtung der Einhaltung der dem Bundeshaushaltsgesetz entsprechenden Grundsätze der Gesetzmäßigkeit, Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der eingesetzten Förderungsmittel zu kontrollieren, Abweichungen aufzuzeigen und Vorschläge für die Behebung festgestellter Mängel sowie für eine ständige, innovatorische Verbesserung der Prüfungsmethoden zu erstatten.

Zur Frage des vom Beschwerdeführer erarbeiteten Berichtes über den österreichischen Molkerei- und Käseverband werde anerkannt, daß dieser zwar weisungsfrei vom Abteilungsleiter, nämlich über direkten Auftrag des Büros des Herrn Bundesministers erstellt worden sei, vom Abteilungsleiter des Beschwerdeführers jedoch wegen grundlegender fachlicher und teilweise rechtlicher Differenzen nicht

approbiert worden sei. Dem Einwand, es hätte im Rahmen der Organisationseinheiten denen der Beschwerdeführer zugeteilt gewesen sei, jedenfalls bis 1987 keinen fachkompetenten Vorgesetzten gegeben, weshalb der Beschwerdeführer vollständig selbständig arbeiten hätte müssen, stehe entgegen, daß nach rechtsgutachtlicher Befassung des Bundeskanzleramts-Verfassungsdienstes auch damals schon die gesetzmäßige Zuständigkeit der Vorgesetzten des Beschwerdeführers zur Erteilung von Weisungen gegeben gewesen sei. Bezüglich des vom Beschwerdeführer eingewendeten, bis vor kurzem bestehenden Mangels an angemessenen Arbeitsrichtlinien für seine Tätigkeit werde zwar anerkannt, daß der Beschwerdeführer den Entwurf einer Kontrollordnung für seinen Tätigkeitsbereich erarbeitet hätte, dabei habe es sich aber um keine abschließende, durch Approbation verbindliche Dienstanweisung gehandelt.

Das Vorbringen des Beschwerdeführers, daß er auch mit akademisch gebildeten Organen der geprüften Stellen konfrontiert gewesen sei, sei in der vorstehenden rechtlichen Beurteilung bereits dadurch berücksichtigt, daß die Tätigkeit des Beschwerdeführers insgesamt dem Berufsbild eines Betriebsprüfers in der Finanz- und Zollverwaltung entspreche. Auch diese Revisionsorgane seien je nach Lage des Falles mit zu prüfenden Organen mit Universitätsausbildung konfrontiert. Ähnliches gelte auch für die Revisionsbeamten der Buchhaltung, die sämtliche Bedienstete des gehobenen Dienstes seien. Überdies hätten erforderlichenfalls sowohl an den Prüfhandlungen, als auch an den Schlußbesprechungen A-Beamte der belangten Behörde teilgenommen.

Zu dem Vorbringen, die Förderungsverträge hätten Streitfragen aufgeworfen, und die damit zusammenhängenden Fragen der Rechtsanwendung wären Vorbedingung für die vom Beschwerdeführer zu entwickelnden Prüfstrategien gewesen, sei festzustellen, daß in Streitfällen immer mit dem Abteilungsleiter Rücksprache zu halten gewesen wäre. Überdies sei erforderlichenfalls immer die Rechts- und Fachsektion bzw. in weiterer Folge die Finanzprokuratur befaßt worden. Die rechtliche Aufbereitung der Folgen des Prüfwesens sei unverändert im Bereich dieser genannten Einrichtungen gelegen. Eine selbständige Lösung ungeklärter Rechtsfragen durch den Beschwerdeführer sei daher weder vorgesehen noch notwendig gewesen. Auch die Aufdeckung dubioser Praktiken gehöre zum Anforderungsprofil eines Betriebsprüfers der Verwendungsgruppe B.

Nochmals werde auf die Ausführungen zu den genannten Kontrollbereichen hingewiesen, aus denen eindeutig hervorgehe, daß hiefür gewisse wirtschaftliche bzw. betriebswirtschaftliche Kenntnisse, wie sie etwa von Betriebsprüfern des gehobenen Dienstes verlangt würden, erforderlich seien. Daraus folge aber auch schlüssig, daß Kenntnisse im Gesamtumfang eines einschlägigen Universitätsstudiums nicht erforderlich gewesen wären.

Zu der Feststellung des Beschwerdeführers, die Verbesserung der staatlichen Maßnahmen der Exportförderung sei Teil der Aufgabe seiner Prüfberichte gewesen, sei bereits ausgeführt worden, daß die dem Beschwerdeführer als Revisionsorgan obliegende selbständige Aufarbeitung der einzelnen Prüfungsfälle bis hin zur entscheidungsreifen Enderledigung auch die Durchführung der erforderlichen hausinternen Stellungnahmen auf Ebene der Fachsektion bzw. der Fachabteilungen erfordere. Auf Grund der Prüfungskompetenz des Beschwerdeführers hätte er auch durch Fragestellungen an diese Organisationseinheiten auf vermutete oder tatsächliche Schwachstellen in der Abwicklung der Förderungspraxis hinzuweisen gehabt. Dies habe vor allem im Zuge der Berichtserstellung auch seine Kontaktnahme mit den Fachabteilungen erforderlich gemacht. Dabei habe es sich um die Erarbeitung von Vorfragen zur Verbesserung des Förderungswesens gehandelt. Die Entscheidung sei aber immer bei den jeweiligen Sektions-, Gruppen- und Abteilungsleitern gelegen. Das Aufzeigen, ob und in welchem Umfang Förderungen und Stützungen allenfalls zweckwidrig den Subventionszielen gemäß verrechnet oder weitergeleitet worden seien bzw. ob dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit ausreichend Rechnung getragen worden sei, gehöre - wie schon ausgeführt - typischerweise zum Anforderungsprofil des Betriebsprüfers des gehobenen Dienstes. Es gehöre geradezu zum Wesen der Revisionstätigkeit des gehobenen Dienstes in dem gesetzlich und vertraglich abgegrenzten Prüfbereich den Entscheidungsträgern ein klares Bild der Tatsachen zu vermitteln und an der erforderlichen Aktualisierung der Prüfmethode mitzuwirken. Gewisse Kenntnisse aus Teilbereichen der Betriebswirtschaft bzw. der Rechtswissenschaft seien dafür sicherlich vorteilhaft, umfassende Kenntnisse im Gesamtumfang eines abgeschlossenen einschlägigen Universitätsstudiums seien aber nicht erforderlich.

Gegen diesen Bescheid richtet sich die vorliegende Beschwerde, mit der kostenpflichtige Aufhebung wegen Rechtswidrigkeit des Inhaltes bzw. wegen Rechtswidrigkeit infolge Verletzung von Verfahrensvorschriften begehrt wird. Der Beschwerde ist ein nach Erlassung des angefochtenen Bescheides ergangenes Schreiben des Beschwerdeführers an die belangte Behörde angeschlossen.

Die belangte Behörde hat - soweit vorhanden - die Akten des Verwaltungsverfahrens ab 1988 vorgelegt, eine Gegenschrift erstattet und kostenpflichtige Abweisung beantragt. Diese Gegenschrift wurde noch durch ein weiteres mit "ergänzende Sachverhaltsfeststellungen" bezeichnetes Schreiben vom 26. Juni 1991 ergänzt.

Der Verwaltungsgerichtshof hat erwogen:

Gemäß § 30a Abs. 1 Z. 1 des Gehaltsgesetzes 1956, BGBl. Nr. 54, in der Fassung der 24. Gehaltsgesetznovelle, BGBl. Nr. 214/1972, gebührt dem Beamten eine ruhegeunfähige Verwendungszulage, wenn er dauernd in erheblichem Ausmaß Dienste verrichtet, die einer höheren Verwendungsgruppe zuzuordnen sind.

Von einem "erheblichen Ausmaß" eines höherwertigen Dienstes im Sinne dieser Gesetzesstelle ist erst bei Vorliegen eines wenigstens 25 v.H. übersteigenden Anteiles der gesamten Tätigkeit des Beamten zu sprechen (vgl. Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofes vom 14. September 1981, Zl. 81/12/0062).

Der Verwendungsgruppe A sind nach ständiger Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes nur solche Dienste zuzurechnen, für die im allgemeinen eine abgeschlossene Hochschulbildung Voraussetzung ist.

Nach ständiger Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes ist für die Frage des Anspruches auf eine Verwendungsgruppenzulage die tatsächlich von einem bestimmten Beamten ausgeübte bestimmte Tätigkeit maßgebend und nicht eine außerhalb der bestehenden Rechtsordnung vorgenommene "Dienstpostenbewertung" (vgl. beispielsweise Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofes vom 15. Jänner 1976, Zl. 1.872/75).

Im Beschwerdefall ist unbestritten, daß der Beschwerdeführer im fraglichen Zeitraum gemeinsam mit akademisch gebildeten Beamten der Verwendungsgruppe A im Bereich der Revision eingesetzt war; dafür, daß eine Trennung der von diesen Bediensteten zu erbringenden Dienstleistungen nach Qualitätskriterien gegeben gewesen wäre, gibt es keine Ansatzpunkte. Die Feststellungen der Behörde über den Inhalt der Tätigkeit des Beschwerdeführers sind nur allgemein abstrakter Art; entsprechende Sachverhaltsfeststellungen und eine rechtliche Auseinandersetzung mit konkreten für die Tätigkeit des Beschwerdeführers typischen Prüfungsfällen, wie sie beispielsweise den von der belangten Behörde zitierten Erkenntnissen des Verwaltungsgerichtshofes betreffend B-Beamte aus dem Bereich der Finanz (vgl. Erkenntnisse vom 14. September 1981, Zl. 81/12/0062 und vom 28. Oktober 1982, Zl. 82/12/0045) zugrunde gelegen waren, fehlen im angefochtenen Bescheid.

Die belangte Behörde stützt ihre Entscheidung vielmehr im wesentlichen auf die ebenfalls nicht weiter konkretisierte Feststellung, es handle sich bei der Tätigkeit des Beschwerdeführers um eine der eines Betriebsprüfers in der Finanz- und Zollverwaltung unmittelbar vergleichbare Verwendung. Diese den angefochtenen Bescheid tragende Annahme bleibt trotz der umfangreichen Begründung des angefochtenen Bescheides und der langen Dauer des Ermittlungsverfahrens im entscheidenden Bereich begründungslos.

Im Zentrum der Tätigkeit eines Betriebsprüfers der Finanz steht die Prüfung der Einhaltung bestimmter Steuergesetze; hierfür werden die Prüfer in der dienstlichen Grundausbildung eingehend geschult. Die belangte Behörde geht offensichtlich von einer unrichtigen Auffassung über die Tätigkeit eines Betriebsprüfers aus, wenn sie ausführt, es gehöre zum Anforderungsprofil des Betriebsprüfers die Beachtung der Einhaltung der dem Bundeshaushaltsgesetz entsprechenden Grundsätze der Gesetzmäßigkeit, Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der eingesetzten Förderungsmittel zu kontrollieren, Abweichungen aufzuzeigen und Vorschläge für die Behebung festgestellter Mängel sowie für eine ständige innovatorische Verbesserung der Prüfungsmethoden zu erstatten. Die typische Tätigkeit eines Betriebsprüfers umfaßt weder die Überprüfung der Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit oder die des Einsatzes von Förderungsmitteln noch die Erstattung von Vorschlägen für die Behebung von Mängeln oder für die Verbesserung der Prüfungsmethodik.

Für die angestellte Vergleichsüberlegung mangelt es dem angefochtenen Bescheid aber auch an Ausführungen, und zwar sowohl hinsichtlich des zum Vergleich herangezogenen als auch des konkret verglichenen hiefür maßgebenden Sachverhaltes wie auch der in beiden Vergleichsbereichen maßgebenden rechtlichen Wertungen. Diesbezüglich führt die belangte Behörde lediglich unter Bezugnahme auf die beiden vorher genannten Erkenntnisse des Verwaltungsgerichtshofes aus, die Tätigkeit eines Betriebsprüfers erfordere zwar umfassende betriebswirtschaftliche Kenntnisse, die aber nicht den Umfang eines Gesamtüberblickes über dieses Studium bildeten. Diese wertende Aussage ist aber in den genannten Erkenntnissen gar nicht enthalten und findet darin auch sachlich keine Deckung, weil in diesen Erkenntnissen die Auseinandersetzung über die behauptete A-Wertigkeit im Bereich des einzusetzenden juristischen Fachwissens geführt worden war.

Ausgehend von dieser unrichtigen Vergleichsüberlegung beschränkt die belangte Behörde ihre Darlegungen zu den für die Revisionstätigkeit des Beschwerdeführers erforderlichen Kenntnissen darauf, es seien gewisse Kenntnisse aus Teilbereichen der Betriebswirtschaft sowie des öffentlichen Rechtes, des Privat- sowie des Strafrechtes, jedoch kein Gesamtüberblick über ein einschlägiges Universitätsstudium erforderlich. Auch diesen Ausführungen mangelt es an der notwendigen Konkretisierung; mangels entsprechender Feststellungen, um welche Kenntnisse aus welchen Teilbereichen der Betriebswirtschaft bzw. der genannten Rechtsbereiche es sich handelt, kann nicht überprüft werden, ob es sich lediglich um einen kleinen Ausschnitt aus dem Stoff einer Studienrichtung handelt (vgl. diesbezüglich beispielsweise Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofes vom 26. Februar 1990, Zl. 89/12/0086, und die dort weiters genannte Rechtsprechung). In diesem Zusammenhang ist

darauf hinzuweisen, daß der Verwaltungsgerichtshof beispielsweise die Tätigkeit als Sach- bzw. Rechtsmittelreferent im Gebiet der Lohnsteuer bzw. der Gebühren- und Verkehrssteuern als A-wertig bezeichnet hat (vgl. beispielsweise Erkenntnisse vom 14. Dezember 1987, Zl. 86/12/0264, Slg. 12.587/A bzw. vom 14. Februar 1988, 87/12/0161).

Hinsichtlich der Tätigkeit eines Betriebsprüfungsgruppenleiters hat der Verwaltungsgerichtshof mit Erkenntnis vom 10. September 1984, Zl. 83/12/0118, ausgesprochen, daß die Tatsache, ob die Tätigkeit des Beamten der Kontrolle durch zwei oder nur durch einen Vorgesetzten unterliegt, auch im Hinblick auf die Entscheidung über eine Verwendungszulage von Bedeutung ist.

Der Frage der tatsächlichen organisatorischen Eingliederung des Beschwerdeführers bei seiner Überprüfungstätigkeit bzw. dem Umstand, inwieweit der Beschwerdeführer selbständig zu arbeiten hatte, kommt daher ebenfalls entscheidende Bedeutung zu. Diese kann nicht mit einem bloßen Hinweis auf ein Rechtsgutachten, der Beschwerdeführer sei im Sinne des § 44 BDG 1979 nicht weisungsfrei gewesen, abgetan werden. Dies insbesondere auch deshalb, weil die Aufgabe eines Vorgesetzten auch im fachlichen Bereich weit über die Erteilung von Weisungen hinausgeht (vgl. § 45 Abs. 1 BDG 1979 "Anleitungsfunktion").

Damit im Zusammenhang kann der Verwaltungsgerichtshof auch den Ausführungen der belangten Behörde hinsichtlich der Wertung der vom Beschwerdeführer erstellten Arbeitsrichtlinie nicht folgen. Entscheidend für die Frage der Bewertung der Tätigkeit des Beschwerdeführers erscheint vielmehr, daß diesem als B-Beamten keine solche Richtlinien vorgegeben waren, sondern er selbst solche ausgearbeitet hat, was wohl als Ausdruck der weitgehenden Selbständigkeit des Beschwerdeführers im Rahmen seiner Tätigkeit gesehen werden muß.

Keine entscheidende Bedeutung kann auch der Argumentation der belangten Behörde beigemessen werden, daß die Aufgabe des Beschwerdeführers nur im Aufzeigen, nicht aber im Lösen der Probleme seines Überprüfungsbereiches gelegen gewesen sein soll. Sofern eine solche Überprüfungstätigkeit wie im vorliegenden Beschwerdefall nicht bloß in einem sachlich begrenztem Gebiet nach schematischen Gesichtspunkten und unter Anleitung zu erfolgen hat, genügt für die Feststellung der qualitativen Wertigkeit nach Auffassung des Verwaltungsgerichtshofes nicht der Hinweis, das Überprüfungsorgan habe die Möglichkeit der Beratung gehabt, weil die Inanspruchnahme einer solchen Beratung üblicherweise bereits die erfolgreiche primäre und wesentlichste Tätigkeit eines Überprüfungsorganes, nämlich das Erkennen der Mißstände, voraussetzt. Bereits für diesen primären Erkenntnisvorgang ist ein umfassendes Wissen über wirtschaftliche und rechtliche Zusammenhänge erforderlich, das keinesfalls durch Rückfragen substituierbar ist.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß die belangte Behörde ausgehend von einem in dieser Art und Weise unrichtigen und unzulässigen Vergleich der Tätigkeit des Beschwerdeführers mit der Tätigkeit eines Betriebsprüfers entscheidende Erhebungen und Feststellungen unterlassen hat.

Da ein für den Beschwerdeführer günstigeres Ergebnis nicht ausgeschlossen werden kann, war der angefochtene Bescheid gemäß § 42 Abs. 2 Z. 3 lit. b und c VwGG wegen Rechtswidrigkeit infolge Verletzung von Verfahrensvorschriften aufzuheben. Die Kostenentscheidung stützt sich auf die §§ 47 ff VwGG in Verbindung mit der Pauschalierungsverordnung BGBl. Nr. 104/1991.

Soweit in der Amtlichen Sammlung nicht veröffentlichte Erkenntnisse des Verwaltungsgerichtshofes genannt sind, wird auf Art. 14 Abs. 4 der Geschäftsordnung des Verwaltungsgerichtshofes, BGBl. Nr. 45/1965, hingewiesen.