jusline®
»» Recht. Schnell

Sie können die QR Codes nützen um später wieder auf die neuste Version eines Gesetzestexts zu gelangen.

TE Vwgh Erkenntnis 2008/3/28 2005/12/0011

JUSLINE Entscheidung

Veröffentlicht am 28.03.2008

Index

001 Verwaltungsrecht allgemein;
10/01 Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG);
10/07 Verwaltungsgerichtshof;
22/02 Zivilprozessordnung;
40/01 Verwaltungsverfahren;
63/01 Beamten-Dienstrechtsgesetz;
63/02 Gehaltsgesetz;

Norm

AVG §13 Abs1;
AVG §37;
AVG §38;
AVG §39;
AVG §56;
AVG §8;
BDG 1979 §44 Abs1;
BDG 1979 §49;
BDG 1979 §91;
B-VG Art20 Abs1;
GehG 1956 §74 Abs4;
VwGG §28 Abs1 Z4;
VwGG §28 Abs1 Z5;
VwGG §41 Abs1;
VwGG §42 Abs2 Z1;
VwGG §42 Abs2 Z3 litb;
VwGG §42 Abs2 Z3;
VwRallg;
ZPO §228;

Betreff

Der Verwaltungsgerichtshof hat durch den Vorsitzenden Senatspräsident Dr. Höß sowie Vizepräsident Dr. Thienel und die Hofräte Dr. Zens, Dr. Thoma und Dr. Pfiel als Richter, im Beisein der Schriftführerin Dr. Schilhan, über die Beschwerde des J P in W, vertreten durch Dr. Walter Riedl, Rechtsanwalt in 1010 Wien, Franz Josefs-Kai 5, gegen den

Bescheid des Bundesministers für Inneres vom 3. Dezember 2004, Zl. 251.379/33-I/1/b/04, betreffend Feststellung der Pflicht zur Befolgung einer Weisung, der Erbringung von Mehrdienstleistungen, der Erbringung von Dienststunden über die regelmäßige Wochendienstzeit hinaus und des Nichtgebührens einer weiteren Vergütung von Mehrleistungen nach § 74 Abs. 4 GehG, zu Recht erkannt:

Spruch

Der angefochtene Bescheid wird

hinsichtlich der in Z. 1. des Spruches enthaltenen Wortfolge "wobei die Abgeltung dieser zusätzlichen 19 Dienststunden gemäß § 74 Absatz 4 des Gehaltsgesetzes 1956 erfolgt",

hinsichtlich der in Z. 2. des Spruches enthaltenen Wortfolgen "(bzw. im Zeitraum vom 1. Jänner 2002 bis 30. September 2003 noch 15 Stunden)" und "sowie darüber hinaus Mehrdienstleistungen auf gesonderte generelle oder einzelverfügte Anordnung bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 49 des Beamten-Dienstrechtsgesetzes 1979",

und hinsichtlich der Z. 3. wegen Rechtswidrigkeit des Inhaltes, im Übrigen zur Gänze wegen Rechtswidrigkeit infolge

Verletzung von Verfahrensvorschriften aufgehoben.

Der Bund hat dem Beschwerdeführer Aufwendungen in der Höhe von EUR 1.171,20 binnen zwei Wochen bei sonstiger Exekution zu ersetzen.

Begründung

I. Der Beschwerdeführer stand im Zeitpunkt der Erlassung des angefochtenen Bescheides als Oberst der Verwendungsgruppe E1, Funktionsgruppe 9, in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis zum Bund und war im Bundesministerium für Inneres beschäftigt.

Durch Erlass des Bundesministers für Inneres Zl. 24.731/42- I/A/1/a/02 vom 28. Juni 2002 (in der Fassung der Erlässe Zl. 24.731/47-I/A/1/a/02 vom 23. September 2002 und Zl. 24.731/60- I/2/03 vom 15. Juli 2003) wurde ein "Jahresarbeitszeitmodell" für das Bundesministerium für Inneres geregelt. Durch diesen Erlass wurde - für bestimmte Gruppen von Bediensteten - generell die Möglichkeit der Gleitzeit eingeführt. Punkt 4.6. dieses Erlasses lautete wie folgt (Hervorhebungen im Original):

"4.6. 'All-inclusive-Bezieher'

Um auch jenen Leitungsfunktionären und Bediensteten in 'allinclusive-Verwendungen', die Bezieher von Gehältern sind, in denen Überstundenleistungen bereits inkludiert sind (A1/5 - A1/9, E1/8 - E1/11 und A2/8), die Nutzung der Gleitzeit zu ermöglichen, werden über die 40-stündige wöchentliche Arbeitszeitverpflichtung hinaus pauschale Stundenausmaße festgelegt, deren Überschreitung zur Konsumation von Gleitzeitguthaben im Rahmen der Gleitzeit berechtigen würde.

Für die Bediensteten in A1/7 bis A1/9 und § 121 GehaltsG-Bezieher in Dienstklasse IX wird ein fiktives Mehrleistungskontingent von 24 Stunden pro Monat, für die Bediensteten in A1/5 bis A1/6, A2/8, E1/8 bis E1/11 und sonstigen § 121 GehaltsG-Bezieher wird ein fiktives Mehrleistungskontingent von 19 Stunden pro Monat veranschlagt; erst bei Überschreiten dieser Grenze werden Gleitzeitguthaben für späteren Gleitzeitausgleich erworben."

Mit Schreiben vom 18. Dezember 2003 stellte der Beschwerdeführer folgenden Feststellungsantrag:

"Ich ersuche um bescheidmäßige Feststellung,

1. ob ich die mit Erlass vom 24.731/60-I/2/03 vom 15.07.2003 (sog. JAZ-Erlass in der geltenden Fassung) in Punkt 4.6 getroffene generelle Anweisung, als 'All-inclusive-Bezieher' vor der Nutzungsmöglichkeit der Gleitzeitregelung eine Mehrdienstleistung von monatlich 19 Stunden erbringen zu müssen, im Sinne der §§ 44 und insbesondere 49 Abs. 1 BDG ohne Anspruch auf eine gesetzeskonforme Abgeltung zu befolgen habe,

2. in welchem Ausmaß ich unter den gegenwärtigen Voraussetzungen tatsächlich Mehrdienstleistungen bei gleichzeitiger Anwendbarkeit der gesetzlichen Jahresarbeitszeitregelungen zu erbringen habe und hatte und

3. in welcher Form und in welchem Ausmaß eine gesetzeskonforme Vergütung für gegebenenfalls seit dem 1.1.2002 über das bereits abgegoltene Ausmaß hinaus erbrachte Mehrdienstleistungen für mich konkret vorgesehen ist.

Begründung:

Als E1-Beamter in der Funktionsgruppe 9 hatte ich von 1. Jänner 2002 bis 30. September 2003 monatlich 15 Stunden an Mehrdienstleistungen zu erbringen, ehe ein dispositionsfähiges Gleitzeitguthaben entstand. Diese Verpflichtung ergab sich aus Punkt 4.6 der im BM.I bestehenden generellen Anweisung zur Umsetzung des Jahresarbeitszeitmodells in der jeweils geltenden Fassung.

Mit der seit 1.10.2003 anzuwendenden Abänderung des Erlasses wurde das Ausmaß der monatlich zu erbringenden Mehrdienstleistung auch für mich auf 19 Stunden hinauf gesetzt.

§ 74 Abs. 4 Gehaltsgesetz legt fest, dass 30,89% der Funktionszulage als Abgeltung für zeitliche Mehrleistungen gelten.

Unter Zugrundelegung dieses Schlüssels und des aus meinem aktuellen Monatsbezug errechenbaren Überstundensatzes (Zuschlag 50%) ergibt sich für mich eine gegenwärtige Mehrdienstleistungsverpflichtung von rund 14,1 Stunden im Monat (14 Monatsgehälter bereits berücksichtigt).

Daraus leite ich ab, dass meine zu erbringende Mehrdienstleistungsverpflichtung insbesondere seit dem 1.10.2003, jedoch nachweislich bereits seit Einführung der Gleitzeiterfassung, durch die generelle Anweisung eines fixen Satzes zum Teil erheblich über dem gesetzlich festgelegten Ausmaß liegt und ersuche sowohl um die künftige als auch rückwirkende Berücksichtigung dieses Umstandes.

Hinsichtlich jener Dienstzeit, die ich über das in der Funktionszulage enthaltene Ausmaß bisher erbracht habe, gehe ich davon aus, dass sie durch eine Anweisung nach § 49 Abs. 1 BDG bewirkt ist und es sich somit um eine vom Dienstgeber angeordnete Mehrdienstleistung handelt. Daher mache ich auch den Anspruch geltend, dass mir eine jedenfalls zeitliche Abgeltung aller bis zum Wirksamwerden des Bescheides außerhalb des dann aktuellen Quartals angefallenen Mehrdienstleistungsstunden im Verhältnis 1 : 1,5 im Sinne der geltenden gesetzlichen Bestimmungen zuerkannt wird.

Für den Fall einer auf andere Weise bewirkten verbindlichen Klarstellung im Sinne meines Bescheidbegehrens würde ich von diesem zurück treten."

Dieser Antrag wurde vom Bundesministerium für Inneres an das Bundeskanzleramt übermittelt, das dazu mit Schreiben vom 12. Mai 2004 folgende Stellungnahme abgab:

"Einleitend sind folgende Feststellungen zu treffen:

1. Gemäß § 43 BDG 1979 ist der Beamte verpflichtet seine dienstlichen Aufgaben aus eigenem zu besorgen. Daraus ist der Auftrag zur Eigeninitiative abzuleiten. Nach § 49 BDG 1979 besteht die Verpflichtung zur Erbringung von Mehrdienstleistungen. Dies gilt auch für 'all - in' Bezieher. Die Verpflichtung zur Leistung von Mehrdienstleistungen kann auf Grund ausdrücklicher Anordnung durch den Vorgesetzten (auch für 'all - in' Bezieher) und bei 'all - in' Beziehern auch auf Grund des Arbeitsanfalls bestehen.

2. Es gibt bis zur Grenze der maximalen Tagesarbeitszeit gemäß § 48a Abs. 1 BDG 1979 (13 Stunden), sowie in den Fällen des Abs. 2 leg. cit. und den Ausnahmebestimmungen des § 48f BDG 1979, kein Limit für die Anordnung von Mehrdienstleistungen.

3. Es liegt in der Natur von 'all - in' Bezügen (z.B. Funktionszulagen, Fixbezüge, Ergänzungszulagen), dass darüber hinaus keine weiteren Abgeltungen für Mehrdienstleistungen weder finanziell noch durch Zeitausgleich erfolgen kann. Die prozentuelle Festlegung des Anteils an zeitlichen Mehrleistungen soll lediglich verhindern, dass die steuerrechtliche Bevorzugung der Überstunden verloren geht.

Im gegenständlichen Fall bezieht Oberst P eine Funktionszulage E1/9. Damit sind gemäß § 74 Abs. 4 GehG alle zeitlichen und mengenmäßigen Mehrleistungen abgegolten. Unabhängig davon, wie viele Mehrdienstleistungen er leistet oder zu leisten hat, es bleibt neben der Funktionszulage ('all - in' Abgeltung) kein Raum für weitere Abgeltungen für Mehrleistungen."

Nachdem dem Beschwerdeführer dieses Schreiben zur Gewährung des Parteiengehörs übermittelt worden war, erstattete dieser mit Schreiben vom 14. Juli 2004 folgende Äußerung, in der er auch seinen ursprünglichen Feststellungsantrag adaptierte:

"Die Ausführungen des Bundeskanzleramtes, Zl. 922.626/1- III/3/04, vom 12.5.2004, relativieren sich für mich unter Heranziehung der gesetzlichen Grundlagen, erfordern jedoch auch eine entsprechende Adaptierung meines Bescheidbegehrens.

Ungeachtet des § 43 BDG, der den von mir zweifelsfrei anerkannten Auftrag zur Eigeninitiative enthält, setzt § 49 BDG nach meinem Verständnis für Mehrdienstleistungen im Regelfall eine ausdrückliche Anordnung und dafür wieder den konkreten Bedarf voraus.

Als Basis erachte ich jedoch zunächst § 48 Abs. 2 BDG, der von einer regelmäßigen Wochendienstzeit des Beamten von 40 Stunden ausgeht. Eine darüber hinausgehende Erbringung von Mehrdienstleistungen darf im Lichte des § 49 Abs. 1 BDG daher nicht nur im Falle der Leistung aus Eigeninitiative nicht ohne Erfordernis erfolgen, sondern auch nicht durch den Anordnungsbefugten willkürlich ohne sachliche Notwendigkeit angeordnet werden.

Wenn sich nun aus der Rechtsansicht des Bundeskanzleramtes ergibt, dass durch einen 'all-in'-Bezug alle Zusatzabgeltungen und insbesondere auch die Mehrdienstleistungen umfasst sind, so führt das zur Frage, ob der Begriff 'Mehrleistungen' in § 74 Abs. 4 Gehaltsgesetz überhaupt mit dem in § 47a Z 2 BDG definierten Begriff 'Mehrdienstleistung' gleichzusetzen ist. Ich gehe davon aus, dass 'Mehrleistung' umfassender ist und alle Formen einer aus der Funktion abzuleitenden Mehrbelastung abdeckt. Eine Vermischung dieses aus der Sicht von Managementerfordernissen begründeten Zuganges mit den ansonsten bestehenden Weisungsabhängigkeiten halte ich bei der Administration der beiden Systeme für unzulässig.

Offenbar wird Beziehern eines 'all-in'-Bezuges bereits von Gesetzes wegen die Dispositionsfähigkeit zugestanden, ihre dienstlichen Aufgaben, soweit dafür die durchschnittliche Wochendienstzeit von 40 Stunden nicht ausreicht, in der darüber hinaus gebotenen Form abzuwickeln, ohne dafür ansonsten erforderliche verwaltungsmäßige Zusatzaufwendungen in Kauf nehmen zu müssen (zB die bereits erwähnte Anordnung oder nachträgliche Bestätigung von Mehrdienstleistungen insbesondere für dienstliche Telefonate außerhalb der Dienstzeit und die in der Regel auch ohne Anordnung und Bezahlung gewährleistete Rufbereitschaft). Dies schließt zwar nicht aus, dass von einer derartigen Pauschalvergütung auch die in einem begründeten Anlassfall zumindest in der Auswirkung erfolgte Anordnung von Mehrdienstleistungen durch einen Vorgesetzten umfasst ist, doch wird darin weder eine Ermächtigung zu einem regelmäßigen 'Ausnützen' einer fiktiven Dienstleistungsverpflichtung von wöchentlich bis zu 91 Stunden (siehe Pkt. 2 im Schreiben des BKA) noch zu einer dazwischen liegenden pauschalen Anordnung einer monatlich zu erbringenden Mindestsumme an Mehrdienstleistung durch den Dienstgeber gesehen.

Meines Erachtens nach ist daher die mit dem Erlass vom 3.9.2003, GZ 24.731/62-I/2/03, getroffene Anweisung einer Erhöhung der 'Überstundenleistungen' für 'All-inclusive-Bezieher' gesetzlich ebenso wenig haltbar wie schon die davor bestehende Anweisung für ein geringeres Ausmaß.

Ich ersuche daher jedenfalls um bescheidmäßige Feststellung, auf Grund welcher gesetzlichen Bestimmung ich ohne konkrete Anführung des dienstlichen Bedarfes, sondern begründet durch eine generelle erlassmäßige Anordnung monatlich eine Mehrdienstleistung von derzeit 19 Stunden im Zusammenhang mit der Regelung der Jahresarbeitszeit zu erbringen habe.

Dazu merke ich an, dass ein Ergebnis meines Bescheidbegehrens auf jeden Fall die praktisch unveränderte Handhabbarkeit der bestehenden Gleitzeitregelung ohne Voreinstellung einer regelmäßig zu erbringenden Mehrdienstleistungsstundensumme in der technischen Abwicklung (somit Basis 40 Stunden-Woche) sein soll."

Ohne Durchführung eines weiteren Ermittlungsverfahrens wurden die vom Beschwerdeführer gestellten Anträge schließlich mit dem angefochtenen Bescheid erledigt. Dessen Spruch lautet:

"Auf Ihre Anträge vom 18. Dezember 2003 und vom 14. Juli 2004 wird gemäß § 56 des Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzes 1991, BGBl Nr. 51/1991, festgestellt, dass

1. Sie die mit Erlass vom 15. Juli 2003, Zahl 24.731/60- I/2/03 (JAZ Erlass) in Punkt 4.6. geregelte Anweisung, als 'allinclusive-Bezieher' vor der Nutzungsmöglichkeit der Gleitzeitregelung zusätzlich zu der regelmäßigen Wochendienstzeit von 40 Stunden noch 19 Dienststunden pro Monat erbringen zu müssen, als generelle Weisung gemäß § 44 des Beamten-Dienstrechtsgesetzes 1979 zu befolgen haben, wobei die Abgeltung dieser zusätzlichen 19 Dienststunden gemäß § 74 Absatz 4 des Gehaltsgesetzes 1956 erfolgt;

2. Sie tatsächliche Mehrdienstleistungen im Rahmen der generellen Anordnung von 19 Stunden (bzw. im Zeitraum vom

1. Jänner 2002 bis 30. September 2003 noch 15 Stunden) pro Monat sowie darüber hinaus Mehrdienstleistungen auf gesonderte generelle oder einzelverfügte Anordnung bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 49 des Beamten-Dienstrechtsgesetzes 1979 zu erbringen haben;

3. eine weitere Vergütung für Mehrdienstleistungen gemäß § 74 Absatz 4 des Gehaltsgesetzes 1956 ausgeschlossen ist;

4. Sie Dienststunden über der regelmäßigen Wochendienstzeit von 40 Stunden von 19 Dienststunden pro Monat aufgrund der §§ 44 und 49 des Beamten-Dienstrechtsgesetzes 1979 zu erbringen haben."

In der Begründung wird - nach Wiedergabe des Verwaltungsgeschehens und der maßgeblichen Bestimmungen des BDG 1979 sowie des Gehaltsgesetzes 1956 Folgendes ausgeführt:

"Sie stellten den Antrag auf bescheidmäßige Feststellung, ob Sie die mit 'JAZ Erlass' in Punkt 4.6. geregelte Anweisung, als 'all-inclusive-Bezieher' vor der Nutzungsmöglichkeit der Gleitzeitregelung eine Mehrdienstleistung von monatlich 19 Stunden erbringen zu müssen, als generelle Weisung gemäß § 44 des Beamten-Dienstrechtsgesetzes 1979 zu befolgen haben, wobei die Abgeltung gemäß § 74 Absatz 4 des Gehaltsgesetzes 1956 erfolgt. Dazu ist festzuhalten, dass nach ständiger Rechtsprechung ein Erlass nur eine andere Bezeichnung für eine Weisung im Sinne des § 44 Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979 darstellt. Der Erlass ist daher gemäß § 44 des Beamten-Dienstrechtsgesetzes 1979 zu befolgen, soweit verfassungsgesetzlich nichts anderes bestimmt ist.

Wie von Ihnen bereits in Ihrem Schreiben vom 14. Juli 2004 angeführt wurde, ist der Begriff der 'Mehrdienstleistung' nach § 47a Ziffer 2 des Beamten-Dienstrechtsgesetzes 1979 nicht gleichzusetzen mit dem Begriff der 'Mehrleistung' im Sinne des § 74 Absatz 4 des Gehaltsgesetzes 1956. Die im Erlass angeführten pauschalierten 19 Stunden sind 'Mehrleistungen'. Die Vergütung der Mehrleistung erfolgt nach § 74 des Gehaltsgesetzes 1956 und im konkreten Fall nicht nach § 16 des Gehaltsgesetzes 1956, zumal es hier auch um zwei gänzlich verschiedene Gründe der Vergütung handelt. Durch die Bestimmung des § 74 Gehaltsgesetzes 1956 sind zeitlich erbrachte Mehrleistungen abgegolten. Es besteht daher weder ein Anspruch auf Überstundenvergütung noch auf Zeitausgleich.

Es besteht auch nicht die Verpflichtung zur Erbringung dieser 19 Stunden. Um aber eine Gleitzeitregelung in Anspruch zu nehmen, müssen Sie - über der regelmäßigen Wochendienstzeit von 40 Stunden - diese 19 Stunden im Monat erbringen.

Die Abgeltung dieses pauschalierten Ausmaßes in der Höhe von 19 Stunden erfolgt gemäß § 74 Absatz 4 des Gehaltsgesetzes 1956.

Zu Punkt 2 und 3 Ihres Antrages vom 18. Dezember 2003 sowie zu Ihrem Antrag vom 14. Juli 2004 wird angemerkt, dass Sie Mehrdienstleistungen im Sinne des § 47a Ziffer 2 des Beamten-Dienstrechtsgesetzes 1979 nur unter den Voraussetzungen des § 49 des Beamten-Dienstrechtsgesetzes 1979 zu erbringen haben.

§ 74 Absatz 4 des Gehaltsgesetzes 1956 regelt hingegen nur die Abgeltung, nicht aber die Voraussetzungen der Leistungserbringung. Darin ist festgelegt, dass durch die Funktionszulage alle Mehrleistungen des Beamten in zeitlicher und mengenmäßiger Hinsicht abgegolten werden. Durch den 'JAZ Erlass', der eine generelle Weisung gemäß § 44 des Beamten-Dienstrechtsgesetzes 1979 darstellt wurde die zeitliche Mehrleistung mit 19 Stunden pro Monat veranschlagt. Es handelt sich somit um eine generelle Weisung zur Erbringung von Überstunden (Mehrdienstleistungen). Diese 19 Stunden sind als zeitliche Mehrleistung im Sinne des § 74 Absatz 4 des Gehaltsgesetzes 1956 zu verstehen, deren Abgeltung daher im Rahmen Ihrer Funktionszulage erfolgt. Ist eine entsprechende Mehrleistungskomponente vom Gesetzgeber vorgesehen, besteht für den Dienstgeber daraus die Verpflichtung, den betroffenen Beamten entsprechend zu verwenden. Die Ausgestaltung erfolgt durch die Arbeitsanweisung durch den jeweiligen Vorgesetzten. Soweit von Ihnen Bedenken gegen ein Vorliegen des dienstlichen Bedarfs besteht, ist festzuhalten, dass der dienstliche Bedarf vom Vorgesetzten zu beurteilen ist. Soweit dadurch implizit eine Rechtswidrigkeit der Aufgabenzuweisung releviert wird, hätte dies ebenfalls mittels Remonstration gegen die Aufgabenzuweisung zu erfolgen. Diese Mehrleistungen sind daher auch nicht in der Jahresnormalarbeitszeit inkludiert.

Mittels ho. JAZ Erlass soll vielmehr ein Zeitausgleich ermöglicht werden.

Über den 19 Stunden tatsächlich erbrachte zeitliche Dienststunden sind als Gleitzeitguthaben gemäß § 48 Absatz 3 des Beamten-Dienstrechtsgesetzes 1979 anzusehen. Ein Verbrauch des Gleitzeitguthabens durch Zeitausgleich ist daher möglich. Diese Stunden sind ferner in der Jahresarbeitszeitregelung inkludiert.

Nur wenn über der regelmäßigen Wochendienstzeit von 40 Stunden und den tatsächlich erbrachten 19 Stunden des Mehrleistungskontingentes Dienststunden gemäß § 49 des Beamten-Dienstrechtsgesetzes 1979 von Ihrem Vorgesetzten angeordnet werden, handelt es sich um Überstunden (Mehrdienstleistungen), deren Vergütung in concreto nach § 74 des Gehaltsgesetzes 1956 erfolgt und damit abgegolten wären.

Anzumerken ist, dass ein Vergleich zwischen der Bemessung der Funktionszulage gemäß § 74 Absatz 4 des Gehaltsgesetzes 1956 und der daraus resultierenden Mehrleistungen einerseits mit der Abgeltung von Überstunden (Mehrdienstleistungen) gemäß § 16 des Gehaltsgesetzes 1956 andererseits, nicht möglich ist.

Die Funktionszulage vergütet die Mehrleistungen infolge der Betrauung mit einem bestimmten Arbeitsplatz. Diese Mehrleistungen können in zeitlicher und mengenmäßiger Hinsicht anfallen. Die in § 74 Absatz 4 des Gehaltsgesetzes 1956 angeführten 30,89% der Funktionszulage, welche als Abgeltung für zeitliche Mehrleistungen gelten, haben keine Bedeutung für Ihre tatsächlichen zusätzlichen erbrachten Stunden. Diese Bestimmung ist nur steuerrechtlich relevant. Ein bestimmtes Ausmaß an zeitlichen Mehrdienstleistungen ist, entgegen Ihren Ausführungen, damit nicht verbunden. Im Gegensatz dazu vergütet § 16 des Gehaltsgesetzes 1956 Überstunden eines jeden Beamten.

Für den Zeitraum 1. Jänner 2002 bis 30. September 2003 gilt dazu, dass die zeitliche Mehrleistung mit 15 Stunden pauschaliert wurden."

Gegen diesen Bescheid richtet sich die vorliegende Beschwerde, in der als Beschwerdepunkt einerseits die Verletzung im Recht, nicht zu einer über das gesetzlich durch das BDG 1979 vorgesehene Ausmaß der Wochendienstzeit zur Dienstleistung verpflichtet zu werden, anderseits die Verletzung in dem Recht auf gesetzliche Vergütung für Mehrleistungen geltend gemacht und dem Bescheid Rechtswidrigkeit des Inhaltes angelastet wird.

Begründend wird dazu - auf das Wesentliche zusammengefasst - vorgebracht, dass der Beschwerdeführer ungeachtet seiner Stellung als Bezieher einer Funktionszulage nach § 74 Abs. 4 Gehaltsgesetz 1956 berechtigt sei, von der Möglichkeit der Gleitzeit Gebrauch zu machen, ohne zuvor eine über die normale Dienstzeit hinausgehende zeitliche Mehrleistung von 19 Stunden pro Monat erbringen zu müssen.

Die belangte Behörde hat die Verwaltungsakten vorgelegt und eine Gegenschrift erstattet, in der sie die kostenpflichtige Abweisung der Beschwerde beantragte.

II. Der Verwaltungsgerichtshof hat erwogen:

II.1. Nach der ständigen Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes (vgl. etwa das hg. Erkenntnis vom 14. Mai 2004, Zl. 2000/12/0272) sind nicht nur die Verwaltungsbehörden von Amts wegen berechtigt, außerhalb ausdrücklicher gesetzlicher Einzelermächtigung im Rahmen ihrer örtlichen und sachlichen Zuständigkeit auch im Dienstrechtsverfahren Feststellungsbescheide über Rechte oder Rechtsverhältnisse zu erlassen, sofern ein im öffentlichen Interesse begründeter Anlass dazu gegeben ist und die Verwaltungsvorschriften nicht ausdrücklich anderes bestimmen; auch der Partei des Verwaltungsverfahrens kommt unter der zuletzt genannten Voraussetzung die Berechtigung zu, die bescheidmäßige Feststellung strittiger Rechte zu begehren, wenn der Bescheid im Einzelfall notwendiges Mittel zweckentsprechender Rechtsverteidigung ist und insofern im Interesse der Partei liegt. Dieses rechtliche Interesse setzt voraus, dass dem Feststellungsbescheid im konkreten Fall die Eignung zukommt, ein Recht oder Rechtsverhältnis für die Zukunft auch tatsächlich klarzustellen und dadurch eine Rechtsgefährdung des Antragstellers zu beseitigen (vgl. etwa das hg. Erkenntnis vom 14. Jänner 1993, Zl. 92/09/0099). Als subsidiärer Rechtsbehelf scheidet der Feststellungsbescheid jedoch dann aus, wenn die für die Feststellung maßgebende Rechtsfrage im Rahmen eines anderen gesetzlich vorgezeichneten Verwaltungsverfahrens, zu dem auch ein Disziplinarverfahren gehört, oder eines gerichtlichen Verfahrens zu entscheiden ist (vgl. etwa das hg. Erkenntnis vom 15. Jänner 1992, Zl. 87/12/0153).

Die Parteien haben somit - auch ohne eine dem § 228 ZPO vergleichbare allgemeine Regelung im Verwaltungsverfahrensrecht - die Berechtigung, eine bescheidmäßige Feststellung strittiger Rechte zu begehren, wenn der Bescheid im Einzelfall ein notwendiges Mittel ihrer Rechtsverteidigung ist (vgl. das schon zitierte Erkenntnis vom

14. Mai 2004, Zl. 2000/12/0272, mwN). Unzulässig ist ein Feststellungsbescheid hingegen, wenn die Dienstpflichten betreffende und ein rechtliches Interesse begründende Umstände nicht vorliegen; das Fehlen eines derartigen Interesses führt dazu, dass der Feststellungsantrag zurückzuweisen ist.

Als unzulässig hat der Verwaltungsgerichtshof es daher insbesondere angesehen, eine Vorfrage, die in einem anderen Verfahren zu lösen wäre, zum Gegenstand einer selbständigen Feststellungsentscheidung zu machen; so sind etwa allgemein gehaltene Anträge über die Gebührlichkeit von Abgeltungen unzulässig, weil diese Frage in einem Verfahren hinsichtlich der in einem bestimmten Zeitraum konkret gebührenden Abgeltung zu entscheiden ist (vgl. etwa die hg. Erkenntnisse vom 13. Oktober 1986, Zl. 85/12/0120, vom 30. November 1987, Zl. 87/12/0095, und vom 13. September 2002, Zl. 99/12/0149). Unzulässig sind daher auch abstrakt gehaltene zukunftsgerichtete Feststellungsanträge, die nur zu einer "Feststellung" führen könnten, die sich in der Wiederholung des Gesetzeswortlautes erschöpfte (vgl. etwa den hg. Beschluss vom 9. April 1976, Zl. 570/76 = VwSlg. 9035/A, sowie das hg. Erkenntnis vom 14. Mai 2004, Zl. 2000/12/0272). Derart abstrakte, einem Rechtsgutachten nahe kommenden, für die Partei des Verwaltungsverfahrens aber mit der Gefahr einer Selbstbindung der Behörde verbundene "Feststellungen" sind somit prinzipiell nicht zulässig (vgl. das hg. Erkenntnis vom 18. März 1997, Zl. 95/08/0014 = VwSlg. 14.636/A). Auch in Bezug auf Weisungen (Dienstaufträge) bejaht die Rechtsprechung ein rechtliches Interesse an der Erlassung eines Feststellungsbescheides darüber, ob die Befolgung einer erteilten Weisung zu den Dienstpflichten des Beamten zählt; ein Recht auf bescheidmäßige Feststellung der Rechtmäßigkeit von Dienstaufträgen besteht jedoch bloß dann, wenn durch diese Dienstaufträge die aus dem Dienstrecht entspringenden Rechte und Pflichten des Beamten berührt werden (vgl. etwa das hg. Erkenntnis vom 22. April 1991, Zl. 90/12/0329). Auch die Tatsache, dass die konkreten Auswirkungen eines Dienstauftrages der Vergangenheit angehören, bildet für sich allein noch kein Hindernis für die Erlassung eines Feststellungsbescheides; nach den obigen Ausführungen muss aber die an ein abgeschlossenes Geschehen anknüpfende Feststellung über ein Recht oder Rechtsverhältnis der Abwendung zukünftiger Rechtsgefährdung des Antragstellers dienen (vgl. etwa das hg. Erkenntnis vom 19. März 1990, Zl. 88/12/0103).

II.2. Da im gegenständlichen Fall der angefochtene Feststellungsbescheid auf Grund eines Antrages des Beschwerdeführers erging, ist ferner auch die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes zur Auslegung von Parteianbringen sowie zur Aufklärung von allfälligen Unklarheiten zu beachten (vgl. die Nachweise zu dieser Rechtsprechung bei Walter/Thienel, Verwaltungsverfahrensgesetze I, 2. Auflage, 1998, S. 336-340). Bei der Beurteilung von Anbringen kommt es danach auf das aus diesem erkenn- und erschließbare Ziel des Einschreiters an; Parteierklärungen und damit auch Anbringen sind ausschließlich nach ihrem objektiven Erklärungswert auszulegen. Bei einem eindeutigen Inhalt eines Anbringens ist es der Behörde verwehrt, diesem eine abweichende, eigene Deutung zu geben, selbst wenn das Begehren, so wie es gestellt worden ist, von vornherein aussichtslos oder gar unzulässig wäre. Wenn jedoch der Inhalt eines von einer Partei gestellten Anbringens unklar ist, ist die Behörde entsprechend den ihr gemäß § 37 in Verbindung mit § 39 AVG obliegenden Aufgaben verpflichtet, den Antragsteller zu einer Präzisierung seines Begehrens aufzufordern (vgl. etwa das hg. Erkenntnis vom 26. Februar 1991, Zl. 90/04/0277). Im Falle eines unklaren Anbringens ist die Behörde somit nicht berechtigt, diesem eine für den Standpunkt der Partei nach Auffassung der Behörde günstige Deutung zu geben, erst recht fehlt der Behörde die Befugnis, einem solchen unklaren Anbringen einen ungünstigen Inhalt zu unterstellen, insbesondere, soweit die Deutung der Behörde einen Antrag als unzulässig erweisen würde.

II.3. Vor dem Hintergrund dieser in ständiger Rechtsprechung klar gestellten Rechtslage erweist sich der angefochtene Bescheid zur Gänze wegen Verletzung von Verfahrensvorschriften als rechtswidrig, einzelne Teile des Spruches sind darüber hinaus auch mit Rechtswidrigkeit des Inhaltes behaftet. Die inhaltliche Rechtswidrigkeit ist von dem weit gefassten Beschwerdepunkt der vorliegenden Beschwerde umfasst; dass sie in der Begründung der Beschwerde nur zum Teil geltend gemacht wurde, verschlägt nichts, weil der Verwaltungsgerichtshof an die Begründung einer Beschwerde nicht gebunden ist und daher nicht nur wesentliche Verfahrensverstöße von Amts wegen - unabhängig davon, ob sie als Beschwerdepunkt ausdrücklich geltend gemacht wurden - aufzugreifen hat (vgl. § 41 Abs. 1 VwGG), sondern auch eine inhaltliche Rechtswidrigkeit, die vom Beschwerdepunkt mit umfasst ist (vgl. das hg. Erkenntnis vom 13. September 2002, Zl. 99/12/0149).

Im Einzelnen ist dazu auszuführen:

II.3.1. Der Beschwerdeführer hatte zunächst das eingangs wiedergegebene, drei Anträge umfassende

Feststellungsbegehren gestellt; in weiterer Folge hat er jedoch - nach Erhalt der Stellungnahme des Bundeskanzleramtes - in seinem Schreiben vom 14. Juli 2004 sein Bescheidbegehren - wie er selbst ausdrücklich festhält - adaptiert und eine neue bescheidmäßige Feststellung begehrt. Es bleibt jedoch völlig unklar, wie sich dieses adaptierte Begehren zu den ursprünglich gestellten Feststellungsanträgen verhält, ob nämlich damit ein zusätzliches Feststellungsbegehren gestellt wird oder ob dadurch die bisherigen Feststellungsanträge abgeändert oder gar zurückgezogen werden. Die belangte Behörde hätte daher vor einer Entscheidung über das "adaptierte" Feststellungsbegehren des Beschwerdeführers zunächst jedenfalls abklären müssen, welche Bedeutung mit dieser "Adaptierung" intendiert war und welche Auswirkungen diese Adaption auf die früheren Feststellungsanträge hatte. Indem die belangte Behörde das neuerliche Vorbringen des Beschwerdeführers offenkundig als Stellung eines zusätzlichen Feststellungsantrages gewertet hat, ohne zuvor auf eine Klarstellung seitens des Beschwerdeführers hinzuwirken, hat sie schon deshalb die Rechtslage verkannt.

Abgesehen davon sind auch die einzelnen vom Beschwerdeführer gestellten Anträge für sich allein unklar und zum Teil sprachlich schwer verständlich formuliert, sodass sie ohne vorherige Aufklärung über ihre Bedeutung nicht zum Gegenstand eines Feststellungsbescheides hätten gemacht werden dürfen: So ist schon der unter Z. 1 des ersten Schreibens vom 18. Dezember 2003 gestellte Antrag insofern undeutlich, als daraus nicht hervorgeht, ob damit lediglich die Feststellung beantragt wird, dass der Beschwerdeführer den - von ihm und der belangten Behörde übereinstimmend als Weisung gedeuteten - Erlass zu befolgen hat (von dieser Auslegung ging die belangte Behörde in ihrem Bescheid aus), oder ob damit die Feststellung begehrt wird, dass durch den Inhalt dieses Erlasses die aus den dienstrechtlichen Bestimmungen erfließenden Rechte des Beschwerdeführers verletzt werden (in diesem Sinn legt der Beschwerdeführer seinen Antrag in der vorliegenden Beschwerde aus). Den letzten Halbsatz dieser Ziffer hat die belangte Behörde so ausgelegt, dass damit ein abstrakter Abspruch über die Gebührlichkeit einer Abgeltung für Mehrdienstleistungen begehrt wird; damit hat sie diesem Antrag insofern einen Inhalt unterstellt, auf Grund dessen er nach der dargestellten Rechtsprechung als unzulässig anzusehen ist.

Ähnlich unklar ist die Formulierung der Z. 2 dieses Antrages; nach der wiedergegebenen Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes sind abstrakte zukunftsgerichtete Feststellungsanträge - die letztlich nur mit einer Wiedergabe des Gesetzestextes beantwortet werden könnten - unzulässig. Soweit dieser Antrag eine Feststellung von in der Vergangenheit liegenden Verpflichtungen zu begehren scheint ("hatte") ist darauf hinzuweisen, dass Feststellungsanträge nur insoweit zulässig sind, als sie zur Abwehr künftiger Rechtsgefährdungen erforderlich sind. Auf Grund der undeutlichen Formulierung des Feststellungsantrages ist aber unklar, ob das für die Erlassung eines Feststellungsbescheides erforderliche Feststellungsinteresse überhaupt vorliegt, weshalb die belangte Behörde vor Entscheidung über diesen Antrag zunächst diesbezügliche Aufklärungen hätte anstellen müssen. Soweit die belangte Behörde diesen Antrag derart ausgelegt hat, dass damit Feststellungen für die Vergangenheit bzw. abstrakte zukunftsgerichtete Feststellungen begehrt werden, hat sie dem Antrag einen Inhalt unterstellt, der ihn unzulässig macht.

Auch der in Z. 3 des ursprünglichen Begehrens formulierte Antrag zielt dem ersten Anschein nach lediglich auf eine abstrakte zukunftsgerichtete Feststellung über die dem Beschwerdeführer gebührenden Abgeltungen; die belangte Behörde hat den Antrag in diesem Sinne ausgelegt. Da derartige abstrakte Feststellungen nach der dargestellten Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes jedoch nicht zulässig sind, hätte die belangte Behörde aber auch in diesem Punkt zunächst klären müssen, ob der Beschwerdeführer tatsächlich nur ein solches abstraktes Begehren stellt oder konkrete Abgeltungen geltend macht.

Gleiches gilt schließlich auch für die in dem ergänzenden Schreiben vom 14. Juli 2004 vom Beschwerdeführer gewählte Formulierung, er begehre eine bescheidmäßige Feststellung, auf Grund welcher gesetzlichen Bestimmungen er bestimmte Leistungen erbringen müsse. Ein solches Feststellungsbegehren könnte lediglich zu einer "Feststellung" führen, in der - nach dem Muster eines Rechtsgutachtens - die gesetzlichen Bestimmungen und deren von der Behörde vertretene Auslegung wiederzugeben wäre. Angesichts der Unzulässigkeit derartiger allgemein gehaltener Feststellungsbegehren wäre somit auch in diesem Punkt eine nähere Aufklärung seitens der belangten Behörde vorzunehmen gewesen.

Dadurch, dass die belangte Behörde ohne jeden Versuch einer weiteren Aufklärung über die Anträge des Beschwerdeführers entschieden hat, obwohl deren Bedeutung auf Grund ihrer unklaren Formulierung nicht ausreichend feststand, und dabei den gestellten Anträgen z.T. eine Bedeutung beilegte, auf Grund derer sie als

unzulässig anzusehen wären, hat sie ihren Bescheid mit Rechtswidrigkeit infolge Verletzung von Verfahrensvorschriften belastet, weil der maßgebliche Sachverhalt in wesentlichen Punkten nicht geklärt ist (vgl. § 42 Abs. 2 Z. 3 lit. b VwGG).

Beizufügen ist, dass der angefochtene Bescheid noch aus einem weiteren Grund mit einem diesbezüglichen Verfahrensmangel belastet ist: Der angefochtene Bescheid enthält nämlich in den Z. 2 und 4 seines Spruches die Feststellung, der Beschwerdeführer sei verpflichtet, über die regelmäßige Wochendienstzeit von 40 Stunden hinaus weitere 19 Stunden pro Monat an Dienstleistungen erbringen zu müssen. Die Begründung enthält aber keinerlei Feststellungen, woraus sich diese Verpflichtung des Beschwerdeführers ergeben soll: Der angeführte Erlass des Bundesministers für Inneres trifft nämlich in dem eingangs wiedergegebenen Punkt 4.6. keine Anordnung, dass Bedienstete der Funktionsgruppe 9 der Verwendungsgruppe E1 ein bestimmtes Kontingent an Mehrdienstleistungen zu erbringen hätten; vielmehr wird darin lediglich angeordnet, dass die Erbringung bestimmter zeitlicher Mehrleistungen Voraussetzung dafür ist, die Gleitzeitregelung in Anspruch nehmen zu dürfen. Eine Verpflichtung, zeitliche Mehrdienstleistungen in einem bestimmten Ausmaß erbringen zu müssen, lässt sich dieser Formulierung nicht entnehmen. Die Begründung des angefochtenen Bescheides gibt aber auch keine andere Grundlage für die Annahme einer solchen Pflicht an. Vielmehr finden sich in der Begründung in diesem Punkt widersprüchliche Ausführungen: So heißt es einerseits, es bestehe "auch nicht die Verpflichtung zur Erbringung dieser 19 Stunden"; zwei Absätze später wird ausgeführt, es handle "sich somit um eine generelle Weisung zur Erbringung von Überstunden (Mehrdienstleistungen)". Angesichts dieser widersprüchlichen Ausführungen in der Begründung des angefochtenen Bescheides bleibt somit völlig unerfindlich, aus welchen Umständen die belangte Behörde ableitet, dass der Beschwerdeführer zur Erbringung von zeitlichen Mehrdienstleistungen im Ausmaß von 19 Stunden pro Monat verpflichtet sein soll. Die Z. 2 und 4 des Spruches des angefochtenen Bescheides, die die genannte Feststellung enthalten, sind daher auch aus diesen Gründen mit Rechtswidrigkeit infolge Verletzung von Verfahrensvorschriften belastet.

II.3.2. Zusätzlich zu der dargelegten Verletzung von Verfahrensvorschriften - die den gesamten angefochtenen Bescheid mit Rechtswidrigkeit belastet - sind schließlich einzelne Teile des Spruches auch mit Rechtswidrigkeit des Inhaltes behaftet:

Der letzte Halbsatz der Z. 1 des Spruches beschränkt sich auf die Feststellung, dass die Abgeltung der zusätzlich geleisteten Dienststunden gemäß § 74 Abs. 4 des Gehaltsgesetzes 1956 erfolgt. Ein solcher abstrakt gehaltener Ausspruch, der sich nur in der Wiedergabe der maßgeblichen Gesetzesbestimmungen erschöpft, kann jedoch nach der dargestellten Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes nicht zulässiger Inhalt eines Feststellungsbescheides sein. Inwieweit einem Beamten bestimmte Vergütungen zustehen, wäre in einem Verfahren zu klären, in dem über die für einen bestimmten Zeitraum konkret zustehenden Vergütungen abzusprechen ist, nicht aber mittels einer allgemein abstrakten Feststellung (vgl. das hg. Erkenntnis vom 14. Mai 2004, Zl. 2000/12/0272). Dieser Teil des Spruches der Z. 1 ist daher inhaltlich rechtswidrig.

Z. 2 des Spruches des angefochtenen Bescheides enthält eine Feststellung über die Verpflichtung zur Erbringung von Mehrdienstleistungen in einem in der Vergangenheit liegenden Zeitraum (vom 1. Jänner 2002 bis 30. September 2003). Insofern ist aber nicht erkennbar, welches rechtliche Interesse an einer derartigen Feststellung bestehen könnte: Soweit diese Mehrdienstleistungen in der Vergangenheit tatsächlich nicht erbracht wurden, könnte eine diesbezügliche Verletzung von Dienstpflichten nur im Rahmen eines Disziplinarverfahrens geklärt werden. Soweit aus der faktischen Erbringung derartiger Mehrdienstleistungen finanzielle Ansprüche abgeleitet werden sollen, wäre dies in einem Verfahren zur Festsetzung solcher Vergütungen zu klären. Die vorliegende auf die Vergangenheit bezogene Feststellung kann somit nicht Gegenstand eines Feststellungsbescheides sein und ist daher inhaltlich rechtswidrig.

Gleiches gilt für die in Z. 2 getroffene Feststellung, wonach der Beschwerdeführer über die von der Behörde angenommene Pflicht zur Erbringung von 19 Stunden an Mehrdienstleistungen hinaus weitere Mehrdienstleistungen auf Grund gesonderter genereller oder individueller Anordnungen bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 49 BDG 1979 zu erbringen habe. Dabei handelt es sich um eine bloße Wiedergabe des Gesetzestextes, die nicht Gegenstand eines Feststellungsbescheides sein kann (vgl. etwa das hg. Erkenntnis vom 18. März 1997, Zl. 95/08/0014 = VwSlg. 14.636/A).

Für die in Z. 3 des Spruches des angefochtenen Bescheides getroffene Feststellung, wonach weitere Vergütungen für Mehrdienstleistungen gemäß § 74 Abs. 4 Gehaltsgesetz 1956 ausgeschlossen seien, gilt das zu Z. 1 des Spruches Ausgeführte.

II.4. Da die Aufhebung eines angefochtenen Bescheides wegen Rechtswidrigkeit des Inhaltes jener wegen Rechtswidrigkeit infolge Verletzung von Verfahrensvorschriften vorgeht, waren somit jene Teile des angefochtenen Bescheides, die mit Rechtswidrigkeit des Inhaltes behaftet sind, gemäß § 42 Abs. 2 Z. 1 VwGG aufzuheben, der verbleibende Teil des Bescheides hingegen wegen Rechtswidrigkeit infolge Verletzung von Verfahrensvorschriften gemäß § 42 Abs. 2 Z. 3 lit. b VwGG.

Da - wie sich aus den vorstehenden Ausführungen ergibt - der angefochtene Feststellungsbescheid in der vorliegenden Form gar nicht erlassen werden durfte, konnte auf die in der Beschwerde aufgeworfenen Fragen zur Auslegung der Regelungen des BDG 1979 über die Gleitzeit nicht eingegangen werden.

Die Kostenentscheidung gründet sich auf die §§ 47 ff VwGG in Verbindung mit der VwGH-Aufwandersatzverordnung 2003, BGBl. II Nr. 333.

Wien, am 28. März 2008

Schlagworte

Beschwerdepunkt Beschwerdebegehren Entscheidungsrahmen und Überprüfungsrahmen des VwGH AllgemeinAnspruch auf bescheidmäßige Erledigung und auf Zustellung, Recht der Behörde zur Bescheiderlassung FeststellungsbescheideVerfahrensrecht Weisungen Führung der Verwaltung öffentliche InteressenSachverhalt Sachverhaltsfeststellung Parteivorbringen Erforschung des ParteiwillensIndividuelle Normen und Parteienrechte Auslegung von Bescheiden und von Parteierklärungen VwRallg9/1

European Case Law Identifier (ECLI)

ECLI:AT:VWGH:2008:2005120011.X00

Im RIS seit

02.05.2008

Zuletzt aktualisiert am

11.02.2016

Quelle: Verwaltungsgerichtshof VwGH, http://www.vwgh.gv.at

© 2025 JUSLINE

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

www.jusline.at