

# TE Vwgh Erkenntnis 2007/5/24 2003/12/0100

JUSLINE Entscheidung

© Veröffentlicht am 24.05.2007

## Index

63/02 Gehaltsgesetz;

## Norm

GehG 1956 §121 Abs1 Z1 idF 1994/550;

GehG 1956 §30a Abs1 Z1 idF 1972/214;

## Betreff

Der Verwaltungsgerichtshof hat durch den Vorsitzenden Senatspräsident Dr. Höß und die Hofräte Dr. Zens, Dr. Thoma, Dr. Pfiel und Dr. N. Bachler als Richter, im Beisein der Schriftführerin Mag. Schilhan, über die Beschwerde der H Ch in W, vertreten durch Dr. Walter Riedl, Rechtsanwalt in 1010 Wien, Franz Josefs-Kai 5, gegen den Bescheid des Bundesministers für Verkehr, Innovation und Technologie vom 6. Mai 2003, Zl. 1360/4- CS5/03, betreffend Verwendungszulage gemäß § 30a Abs. 1 Z. 1 bzw. § 121 Abs. 1 Z. 1 des Gehaltsgesetzes (GehG), zu Recht erkannt:

## Spruch

Die Beschwerde wird als unbegründet abgewiesen.

Die Beschwerdeführerin hat dem Bund Aufwendungen in der Höhe von EUR 381,90 binnen zwei Wochen bei sonstiger Exekution zu ersetzen.

## Begründung

Die Beschwerdeführerin stand bis zu ihrer Ruhestandsversetzung mit Ablauf des 30. November 2002 als Amtsdirektorin in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis zum Bund. Ihre Dienststelle war das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, wo sie bei der Obersten Zivilluftfahrtbehörde in der Abteilung für Flughäfen und sonstige Flugplätze sowie Luftfahrthindernisse als Referentin der Verwendungsgruppe B tätig war.

Mit dem verfahrensgegenständlichen Antrag vom 27. November 1996, präzisiert am 22. April 2003, beantragte sie die "Zuerkennung" einer ruhegenussfähigen Verwendungszulage gemäß § 121 Abs. 1 Z. 1 GehG (Verwendungsgruppenzulage) ab 1. Dezember 1993. Sie brachte vor, sie sei seit dem 4. Mai 1964 bei der obersten Zivilluftfahrtbehörde beschäftigt. Nach dem Tod von Mag. F. im Jahre 1993 habe sie die Bearbeitung aller Verfahren betreffend Luftfahrthindernisse innerhalb von Sicherheitszonen für sämtliche Flughäfen im Bundesgebiet übernommen, weiters die Bearbeitung der Anträge bezüglich Anlagen mit optischer und/oder elektrischer Störwirkung gemäß §§ 85 bis 94 Luftfahrtgesetz (LFG) sowie die Erstellung gutachterischer Stellungnahmen in den genannten Verfahren, insbesondere die Überprüfung der Einreichpläne zwecks Bestimmung der Lage und Entfernung der Hindernisse zu Flugplätzen, Flugsicherungsanlagen und der Schutzzone. Sie formuliere Stellungnahmen an das

Bundesministerium für Landesverteidigung im Zusammenhang mit Luftfahrthindernissen im Bereich der Sicherheitszonen von Militärflugplätzen. Die Planstelle von Mag. F. sei nicht nachbesetzt worden, diese Tätigkeit werde von ihr ausgeübt. An ihre Arbeitskraft würden hohe Anforderungen bezüglich technischen und juristischen Verständnisses gestellt. Sie bearbeite das gesamte Aufgabengebiet von der Antragsstellung bis zur Formulierung des Bescheides. Sie habe sämtliche vorgelegten bzw. zu benutzenden Pläne zu überprüfen und die entsprechenden Auflagen und Bedingungen zu formulieren. Diese Aufgaben setzten eine individuelle Bearbeitung voraus. Sie müsse auch über Änderungen der einschlägigen Gesetzesbestimmungen und Ö-Normen ständig auf dem Laufenden sein. Ein großer Teil der zu ihrem Aufgabengebiet gehörenden Agenden sei bis zum Jahr 1993 von einem A-Beamten (Mag. F.) bearbeitet worden. Daraus sei ebenfalls abzuleiten, dass sie in erheblichem Ausmaß Dienste verrichte, die einer höheren Verwendungsgruppe zuzuordnen seien. Aus einer Arbeitsplatzbeschreibung vom Mai 1996 gehe hervor, dass sie zumindest zu 45 % ihrer Gesamtdienstzeit A-wertige Dienste verrichte.

Mit Schreiben vom 31. Jänner 1997 übermittelte die Beschwerdeführerin nach Aufforderung durch die Dienstbehörde auszugsweise Kopien mehrerer Geschäftsfälle, die nach ihrer Meinung bewiesen, dass ihre Tätigkeit erheblich über das Ausmaß einer B-wertigen Verwendung hinausginge.

Mit Bescheid vom 30. Juni 1997 wies der (damalige) Bundesminister für Wirtschaft und Verkehr den Antrag der Beschwerdeführerin vom 27. November 1996 auf Zuerkennung einer Verwendungszulage gemäß § 121 Abs. 1 Z. 1 GehG ab. Begründend führte er im Wesentlichen aus, bei der Bearbeitung der der Beschwerdeführerin obliegenden Aufgaben, die ihrer Meinung nach als A-wertig anzusehen seien, handle es sich - dies habe die Auswertung der von ihr im Rahmen des Ermittlungsverfahrens vorgelegten Schriftstücke ergeben - weitgehend um standardisierte und wiederkehrende Erledigungen, für deren Bearbeitung lediglich die Kenntnis einzelner Bestimmungen des Luftfahrtgesetzes, der einschlägigen verfahrensrechtlichen Bestimmungen des AVG sowie einzelner Bestimmungen der Ö-Normen notwendig sei. Für die Erledigung der von ihr als A-wertig angesehenen Aufgaben sei somit nicht ein Gesamtüberblick über einen den Gegenstand eines Universitätsstudiums bildende Wissenschaft erforderlich. Dies sei weder im Schreiben vom 27. November 1996 geltend gemacht worden, noch fänden sich diesbezügliche Anhaltspunkte in der vorgelegten Arbeitsplatzbeschreibung. Die Ausübung einer selbstständigen und verantwortlichen Stellung und die Verfassung von Bescheiden auch schwieriger Natur seien einem Bediensteten der Verwendungsgruppe B zumutbar. Ohne rechtliches Gewicht sei der von der Beschwerdeführerin hervorgehobene Umstand, dass der Beamte, von dem sie die in Rede stehenden Aufgaben übernommen habe, in die Verwendungsgruppe A eingestuft gewesen sei, weil bei der Beurteilung des Zulagenanspruches ausschließlich auf die von ihr verrichteten Aufgaben abzustellen und hierbei für einen Vergleich mit einem anderen Beamten kein Raum gegeben sei. Da sie somit nicht in erheblichem Ausmaß Dienste verrichte, die der Verwendungsgruppe A zuzuordnen seien, komme die Zuerkennung einer Verwendungszulage gemäß § 121 Abs. 1 Z. 1 GehG nicht in Betracht.

Diesen Bescheid hob der Verwaltungsgerichtshof mit Erkenntnis vom 25. September 2002, Zl. 97/12/0250, dem weitere Einzelheiten des Verfahrens entnommen werden können, wegen Rechtswidrigkeit infolge Verletzung von Verfahrensvorschriften auf. Die Begründung lautet nach allgemeinen Ausführungen zu den Voraussetzungen für die Gebührllichkeit einer Verwendungsgruppenzulage (hier: Zuordnung eines Teils der Aufgaben des Arbeitsplatzes zur Verwendungsgruppe A wegen des Erfordernisses von Teilkenntnissen aus mehreren Studien) wie folgt:

"Die Ansicht der belangten Behörde, eine Auswertung der von der Beschwerdeführerin zur Stützung ihres Standpunktes vorgelegten Geschäftsfälle habe ergeben, dass es sich weitgehend um standardisierte und wiederkehrende Erledigungen handle, für deren Bearbeitung lediglich die Kenntnis einzelner Bestimmungen des Luftfahrtgesetzes, der einschlägigen verfahrensrechtlichen Bestimmungen sowie einzelner Bestimmungen der Ö-Normen notwendig sei, ist mangels nachvollziehbarer Feststellungen vom Verwaltungsgerichtshof nicht überprüfbar. Darüber hinaus fehlen auch Feststellungen, nach welchen Kriterien die Beschwerdeführerin die gegenständlichen Anträge und Stellungnahmen zu bearbeiten hat, welche Kenntnisse hierfür erforderlich sind und welcher Entscheidungsspielraum ihr eingeräumt ist. Weiters, ob die zur Bewältigung der Aufgaben erforderlichen Kenntnisse nach dem zuvor Gesagten in den einzelnen Teilgebieten bloße Grundkenntnisse - auf mehreren Sachgebieten - erfordern oder ob sie den Gegenstand eines Hochschulstudiums bilden können und die Summe dieser (erforderlichen) Kenntnisse einen einem Hochschulstudium vergleichbaren Umfang erreicht, gegebenenfalls, ob damit die zuvor umschriebene Erheblichkeitsgrenze überschritten wird. Auch fehlen Feststellungen zum Umfang der

Approbationsbefugnis der Beschwerdeführerin. Diesem Umstand kann gerade im Beschwerdefall insbesondere auf Grund der nicht von vornherein unplausiblen Argumentation der Beschwerdeführerin, bei ihrer Tätigkeit sei der außerordentlich hohe Sicherheitsaspekt ein 'Eckpfeiler', Bedeutung zukommen."

Im fortgesetzten Verfahren holte die belangte Behörde, nach einer Besprechung vom 11. Februar 2003, eine - am 19. Februar 2003 erstattete - Stellungnahme des Bundesministeriums für öffentliche Leistung und Sport (kurz: BMöLS) zum gegenständlichen Antrag ein. Diese lautet (auszugsweise) wie folgt (Anonymisierungen durch den Verwaltungsgerichtshof):

"Außer Streit stehen die Tätigkeiten im Zusammenhang mit den kartographischen Aufgaben, für deren Bewältigung grundsätzlich der Abschluss einer Fachschule oder einer Höheren Technischen Lehranstalt in Verbindung mit einer mehrjährigen Praxis ausreicht, wodurch die Zuordnung des Arbeitsplatzes der Beschwerdeführerin zur Verwendungsgruppe B/A2 insgesamt auch aus ihrer eigenen Sicht gerechtfertigt erscheint.

Da sich die gutachterlichen Stellungnahmen im Zusammenhang mit Hindernissen für Luftverkehrseinrichtungen insbesondere auf Lage und Entfernung von Objekten zu Flugplätzen, Flugsicherungsanlagen und Schutzzonen bezieht, erscheint auch hierfür eine Ausbildung an den oben erwähnten Bildungseinrichtungen angemessen, so dass ein abgeschlossenes Hochschulstudium am Arbeitsplatz ... grundsätzlich nicht als erforderlich erachtet wird. Über dieses erworbene Fachwissen hinaus ist neben einer mehrjährigen Erfahrung, bezüglich einer geordneten Verfahrensabwicklung, ein hohes Maß an technischem Verständnis auf dem Gebiet des Flugbetriebes und im Umgang mit Bau- und anderen Konstruktionsplänen erforderlich, wobei eine Hochschulausbildung für die am Arbeitsplatz ... gestellten Aufgaben - sowohl im Fachbereich als auch die Verwaltungs- und Rechtsangelegenheiten betreffend - eine Überqualifikation darstellen würde. Dies insbesondere deswegen, weil für die ... ausgeübte Tätigkeit kein Gesamtüberblick über ein Hochschulstudium benötigt wird und auch die aus mehreren Fachgebieten gemeinsam erforderlichen Kenntnisse aus einzelnen Studienbereichen durch den schematisierten Verfahrensablauf und die im Wesentlichen immer wieder gleichartigen oder zumindest ähnlichen Fälle aus ho. Sicht auf diesem Arbeitsplatz insgesamt nicht das Niveau eines abgeschlossenen Hochschulstudiums erreichen.

...

Wie aus der Aktenlage ersichtlich, stützen sich die von der Bediensteten zu verfassenden Bescheide weitgehend auf Daten und Fakten, die bereits aus dem Antrag selbst hervorgehen, auf bei Fachgremien und Experten eingeholte Gutachten oder auf frühere ähnliche Geschäftsfälle.

Die Entscheidung, ob ein Objekt für den Flugverkehr hinderlich ist, geht trotz Unterschriftsbefugnis für die Bescheiderstellung in manchen Fällen nicht von der Bediensteten aus. Wie bei der seinerzeitigen Arbeitsplatzbesichtigung am 10.4.1996 festgestellt und vom damaligen Vorgesetzten (MR Dr. N.) bestätigt wurde, sind bei Störeinflüssen grundsätzlich die Stellungnahmen von Piloten einzuholen. Sollte hierbei auch nur eine subjektiv empfundene Behinderung vorliegen, wäre einem allfälligen (Bau-)Antrag aus Gründen des verantwortlichen Umgangs mit Menschenleben nicht zuzustimmen.

Weiters wurde die Bescheiderstellung in fachlicher Hinsicht dadurch erleichtert, dass bereits für immer wiederkehrende Fälle (Bautätigkeit, Lichtsignale, Beschwerden von Flugpersonal usw.) Standards erarbeitet wurden, nach deren Kriterien eine gutachterliche Bewertung erfolgen sollte.

Für die bescheidmäßige Erledigung hinsichtlich der Luftverkehrshindernisse wurden allgemein gültige Standards ausgearbeitet, an deren Erstellung die Bedienstete auf Grund ihrer langjährigen Verwendung am gleichen Arbeitsgebiet mitwirken konnte. Im Rahmen der in diesem Bereich gesammelten Erfahrungen konnte die Bedienstete solche Standards selbstständig weiterentwickeln und aktualisieren.

Im Zuge der Besoldungsreform wurde dies auch entsprechend berücksichtigt. Unabhängig davon, ob die Beschwerdeführerin ins Funktionsgruppenschema optiert hat oder nicht, war diese Tätigkeit bei der Arbeitsplatzbewertung als höherwertig zu sehen. Diese Höherwertigkeit kann jedoch nur zu einem für die Zuerkennung einer Zulage unerheblichen Anteil ihres Gesamtbeschäftigungsausmaßes angerechnet werden, weil die Verfahrensabwicklung den weitaus überwiegenden Teil des zu untersuchenden Aufgabenbereiches (nach eigenen Angaben 45 %) darstellt.

Damit steht fest, dass die Beschwerdeführerin zu einem geringen Teil Rahmenvorgaben für ihre weitaus

überwiegenden Vollzugsaufgaben selbst erstellt. Hierzu ist zu bestätigen, dass es sich bei der Bearbeitung von Anträgen betreffend die Errichtung von Objekten im für den Luftverkehr besonders zu schützenden Raum um keine einfache Materie handelt.

Dennoch ist im Zuge des bundesweiten Vergleichs bescheidmäßiger Erledigungen zu berücksichtigen, dass am gegenständlichen Arbeitsplatz keine Erledigungen von Streitfällen nachgewiesen wurden, die eine in die Tiefe gehende fachliche Argumentation gegenüber den entgegengesetzten Interessen eines Beteiligten oder einer Partei in einem weitergeführten komplexen Verfahren erfordert hätte. Laut Aussage des ehemaligen Vorgesetzten ... gab es nur sehr wenige Streitfälle im Arbeitsbereich der Bediensteten. Für die Weiterführung solcher Verfahren war damals auch eine andere Abteilung zuständig.

Aus ho. Sicht ergibt sich daher insgesamt eine für Angehörige der Verwendungsgruppe B (A2) übliche Tätigkeit, die nach langjähriger einschlägiger Verwendung von einer Bediensteten der Dienstklasse VII ohne zusätzliche Gehaltsforderungen erwartet werden kann. Dies insbesondere deswegen, weil aus der wachsenden Erfahrung - im Einklang mit der Entlohnung nach dem im Verwendungsgruppenschema noch stärker als im Funktionsgruppenschema verankerten Senioritätsprinzip - eine entsprechende qualitativ hochwertige Leistung zumutbar sein müsste. Andernfalls wäre für sämtliche Bedienstete mit anspruchsvollen Aufgaben vor ihrer Versetzung in den Ruhestand eine Verwendungszulage nach § 121 Abs. 1 Ziffer 1 GG 1956 zu gewähren.

Nach Auskunft im Ressort hat die Bedienstete keinerlei spezielle technische oder juristische Ausbildung bezüglich der Sicherung des Flugverkehrs absolviert und ihre Kenntnisse allein aus der jahrelangen Erfahrung genutzt.

...

Nicht strittig ist, dass die Beschwerdeführerin schwierig zu erstellende Bescheide ... verfasst hat. Dennoch ist zu berücksichtigen, dass sie keine Gegenschriften zu erstellen und auch nicht in Streitfällen bei gegensätzlichen Interessenslagen fachlich fundiert zu argumentieren hatte. Der Bescheid war allein auf der Grundlage von Gutachten oder einer eindeutig festzustellenden Sachlage zu gestalten. Hierbei bestand jedoch laut Aussage des ehemaligen Vorgesetzten ... vom 11.2.2003, für die Bedienstete dennoch ein Ermessensspielraum, weil nicht nur festzustellen war, ob sich ein Hindernis in der den Flugverkehr störenden Zone befand oder nicht, sondern grundsätzlich auch bei einer allfälligen Störung nach Möglichkeiten zu suchen war, wie eine beantragte Anlage bei entsprechender Vorschreibung von Auflagen trotz Hineinreichens in den Sicherheitsbereich errichtet werden könnte.

Ein technisches Verständnis für die in jedem Einzelfall zu beurteilende Situation ergab sich beider Beschwerdeführerin aus der Diensterfahrung und auch aus dem Umstand, dass sie sich durch ihre langjährige einschlägige Tätigkeit an manchen Präzedenzfällen orientieren konnte. Wo ähnliche Geschäftsfälle nicht vorlagen, konnte sie auch auf Grund ihrer Erfahrung bestehende Standards im Bereich der Auflagen selbst weiterentwickeln bzw. aktualisieren.

Ob es auch vom Flugpersonal oder den betriebsverantwortlichen Stellen als derart störend einzuschätzen war, dass eine Genehmigung zur Errichtung eines Objekts nicht erteilt werden konnte, war laut Auskunft durch MR Mag. Dr. N. nur bei Fällen nach § 94 Luftfahrtgesetz vorgesehen. Bei den weitaus überwiegenden Anträgen nach § 92 leg. cit. wurde von der Beschwerdeführerin selbst entschieden, ob und welche Auflagen im Falle einer Zustimmung zu erteilen waren.

Eine Entscheidung war daher neben einer durch eindeutige Bestimmungen klar feststellbaren geographischen Lage eines Objektes vom Ermessen der Bediensteten über die Vorschreibung von Auflagen abhängig, wodurch sich der höherwertige Anteil am Arbeitsplatz zwar erhöht, jedoch das für die beantragte Zulage erforderliche Ausmaß aus ho. Sicht nicht erreicht. ...

Bescheide mit einem Schwierigkeitsgrad, wie jene, die von der Beschwerdeführerin zu erstellen waren, werden auch in anderen Bereichen, beispielsweise von Referenten oder Referentinnen der Verwendungsgruppe B (A2) im Finanzdienst oder im fremdenpolizeilichen Dienst verfasst. Durch die bloße - wenn auch schwierige - Bescheiderstellung und ohne jemals ein Verfahren als oberste Behörde weiterführen zu müssen, ergeben sich auch bezüglich des Verwaltungsverfahrens keine Kenntnisse die ein Hochschulstudium erfordern würden.

Der Arbeitsplatz der Beschwerdeführerin teilt sich aus der Gesamtsicht in zwei Teilbereiche. Dies sind die hier außer Streit stehenden Aufgaben mit dem Schwerpunkt Kartographie und das Gebiet der Erstellung schwieriger und anspruchsvoller Bescheide im Ausmaß von ca. 45 % des Gesamtbeschäftigungsausmaßes.

In diese 45 % ist auch eine übergeordnete und höherwertige Tätigkeit einzurechnen, die am Arbeitsplatz ... durch die Erstellung von Rahmenvorgaben für die Verfahrensabwicklung im Zusammenhang mit der Erteilung von technischen Auflagen im Ausmaß von höchstens 20 % angerechnet werden kann.

Die überwiegende Tätigkeit der von ihr selbst zum Streitgegenstand erhobenen 45 % des Gesamtbeschäftigungsausmaßes bezieht sich jedoch auf die Feststellung der geographischen Lage von Objekten, die Darstellung des Sachverhaltes unter Berücksichtigung einschlägiger und eindeutiger Bestimmungen aus dem Luftfahrtgesetz und auf eine im Aufbau immer wieder ähnliche und den Sachverhalt zusammenfassende Bescheiderstellung.

Auf Grund der erwiesenen Knappheit der Personalressourcen im Bereich der Luftverkehrsaufsicht konnte der Arbeitsplatz ... nicht im Sinne des § 36 BDG 1979 verwendungsgruppenrein organisiert werden. Nach eigener Vorgabe von Verfahrenshilfen der Auswahl allfälliger Auflagen, die im Normfall einem/einer Bediensteten der Verwendungsgruppe A (A1) übertragen sind, verbleibt für die Bescheiderstellung noch eine ausführende und vollziehende Komponente, die auch bei einer schwierigen und komplexen Materie von einer Bediensteten der Verwendungsgruppe B (A2) ohne zusätzliche Gehaltsforderungen erwartet werden kann. Dies noch dazu bei Zugehörigkeit der Bediensteten zur Dienstklasse VII, innerhalb welcher sich die Entlohnungsschemata des gehobenen und des höheren Dienstes überschneiden. Hierzu ist auch zu erwähnen, dass der Beschwerdeführerin keinerlei leitende Funktion übertragen war und ihre Tätigkeit, wenn auch weitgehend selbstständig ausführbar, doch einem Abteilungsleiter in dienstlicher und fachlicher Hinsicht zur Beurteilung oblag und die Bedienstete die Erledigungen in dessen Auftrag fertigte. Der Vorgesetzte hatte auch für die Beantwortung besonders schwieriger Fachfragen und im Falle der Entscheidung über grundsätzliche Angelegenheiten zu Verfügung zu stehen.

Darüber hinaus ist festzustellen, dass die Richtlinienkompetenz betreffend Luftfahrthindernisse dem in der Abteilung eingerichteten Referat 'Konkrete Rechtsangelegenheiten', besetzt mit zwei Juristen, zukam.

Hinsichtlich des rechtlichen und technischen Verständnisses, das am Arbeitsplatz ... erforderlich war, wird bemerkt, dass sämtliche luftfahrttechnischen Fragen durch Gutachten oder Stellungnahmen des Bundesamtes für Zivilluftfahrt, später Austro Control GmbH, erläutert werden konnten oder zumindest werden hätte können.

Auf Grund der besonders langen und einschlägigen Dienst Erfahrung hat die Beschwerdeführerin zumindest bei Anträgen nach § 92 Luftfahrtgesetz selbst die entsprechenden Entscheidungen über Auflagen getroffen. Hierbei handelte es sich teilweise auch um einfache, sich aus der allgemeinen Logik ergebende stets wiederkehrende Sicherheitsauflagen, wie z.B. die optische Gestaltung von Bauhilfsgeräten, eine allfällige Scheinwerfereinstellung oder die Kennzeichnung von Hindernissen durch entsprechende Lichtsignale usw.

Bezüglich der rechtlichen Bestimmungen im Luftfahrtbereich war von ihr nur ein geringer Teil der umfangreichen und international geltenden Vorschriften anzuwenden. Über allfällige Projekte im Zuge der Errichtung von Anlagen oder Bauwerken waren von den Antragstellern stets genaueste Informationen und Erläuterungen einzuholen, so dass eine Referentin mit einer technischen oder kartographischen Ausbildung auf dem Niveau einer höheren Schule in der Lage sein musste, die eingereichten Pläne entsprechend zu lesen und auszuwerten.

...

Da erwiesen ist, dass die Beschwerdeführerin selbst keine Flugberechtigung besitzt und ... keine einschlägige Ausbildung in einer die Luftfahrt betreffenden Studienrichtung nachweisen kann, nimmt die ... Behörde mit Berechtigung an, dass

sich die Erledigungen hauptsächlich auf solche von Experten gewonnene Erkenntnisse beziehen müssen, weil dies allein der hohe Sicherheitsstandard in diesem Bereich erfordert. Nach Auskunft durch das Ressort wurden auch in den zu bearbeitenden Fällen nach den Bestimmungen des § 94 Luftfahrtgesetz grundsätzlich Stellungnahmen des Bundesamtes für Zivilluftfahrt (Austro Control GesmbH) eingeholt. Allein auf Grundlage der Ausbildung der Bediensteten wäre der erforderliche hohe Sicherheitsstandard im Bereich der Flugsicherung deshalb aus ho. Sicht nicht erreichbar gewesen. Es wurde daher angenommen, dass sich die bescheidmäßigen Ausführungen von der Beschwerdeführerin weitgehend auf gutachterliche Stellungnahmen aus Fachgremien, auf die Befragung von direkt

und konkret betroffenen Angehörigen aus dem Flugbetrieb oder andere weltweit publizierte Erfahrungen und Messdaten stützten, weil andernfalls die Sicherheit für den Flugbetrieb aus ho. Sicht nicht optimal gewährleistet gewesen wäre. Hierzu bemerkte der ehemalige Vorgesetzte ..., dass er davon überzeugt war, dass die Beschwerdeführerin auf Grund ihrer Erfahrung stets die richtigen Entscheidungen treffen konnte. Sie wäre bereits längere Zeit vor ihm mit dieser Aufgabe betraut gewesen und hätte daher auf dem Gebiet der Luftfahrthindernisse ursprünglich einen höheren Wissensstand gehabt als er selbst. Aus diesem Grund hätte er ihr trotz Wissens um die fehlende Ausbildung die Approbationsbefugnis 'im Auftrag' erteilt.

Durch diese Maßnahme konnte bei ohnehin ständiger Personalknappheit ein ansonsten erforderlicher Arbeitsplatz für einen Techniker der Verwendungsgruppe A (A1) ersetzt bzw. erspart werden.

Die Beschwerdeführerin habe die ihr zugewiesenen Erledigungen fachlich einwandfrei vorgenommen. MR Mag. Dr. N. habe jedoch jeden Akt der Bediensteten im Nachhinein gesehen, um im gegebenen Fall als Vorgesetzter die grundsätzliche Linie der Erledigungen beeinflussen zu können. Es waren jedoch nie Korrekturen erforderlich. Nur in einigen wenigen besonders gelagerten und speziellen Fällen, die im technisch-juristischen Grenzbereich lagen, hätte die Bedienstete fachliche Hilfe in Anspruch genommen.

Dies bestätigt die Annahme der ... Behörde, dass zwar eine weit gehende Selbstständigkeit gegeben war, jedoch die fachliche Kontrolle durch den Abteilungsleiter auch bei Unterschriftsberechtigung 'im Auftrag' und die Unterstützung in Bereichen, die allein aus einer langjährigen Erfahrung und ohne einschlägiges Studium nicht abgedeckt werden konnten, gegeben sein musste, um den erforderlichen Sicherheitsstandard zu erreichen. Aus dieser Darstellung ergeben sich auch für den Arbeitsplatz der Beschwerdeführerin die typischen Merkmale für eine Zugehörigkeit zur Verwendungsgruppe B (A2).

...

Unbestritten bleibt das am Arbeitsplatz der Beschwerdeführerin erforderliche Verständnis auf technischem und rechtlichem Gebiet, sowie eine zwingend voraussetzende Schulausbildung auf dem Niveau einer Höheren Technischen Lehranstalt in Verbindung mit einer langjährigen Erfahrung im einschlägigen Verwendungsbereich der Luftverkehrssicherheit. Es sei hier erwähnt, dass bereits das interaktive kartographische Bearbeiten von Datenbeständen, das Arbeiten mit Text-, Grafik- und Datenbankprogrammen sowie Grundsätze der Fotogrammetrie im Zuge der Absolvierung einer Lehrausbildung zum Kartographen oder zur Kartographin vermittelt werden und wurden. Auch in anderen technischen Lehrberufen werden zur plastischen Darstellung baulicher Verhältnisse bereits kreative Zeichenprogramme verwendet. Dies ist auch der Grund für die Zuordnung ihres Arbeitsplatzes zu einer mittleren Position im Funktionsgruppensystem. Durch eine Vorrückung in der Dienstklasse VII wird hinsichtlich der Entlohnung bereits einem gehobenen Verwendungsniveau mit einer bis zu 25 % des Gesamtbeschäftigungsausmaßes liegenden höherwertigen Verwendung (nach A bzw. A1) entsprochen.

Im Dienstklassensystem war für Bedienstete der Verwendungsgruppe B (A2) zum Erreichen der Dienstklasse VII stets ein bestimmter Anteil an höherwertiger Tätigkeit vorgesehen. Für Referenten und Referentinnen in den Zentralstellen wurde mit Ausnahme des Wirtschafts-, Buchhaltungs- und Bibliotheksbereiches eine solche Quote generell angenommen, so dass die Beförderung in die Dienstklasse VII üblich und in den meisten Fällen auf Grund dieses höherwertigen Anteils gerechtfertigt war.

Da auch die Beschwerdeführerin eine solche Referentin war, galt für sie auch diese Annahme.

...

Auch für die Zuerkennung der Verwendungszulage nach Ziffer 1 leg. cit. müsste der Grundsatz der Gleichbehandlung aller Bediensteten gelten. Da von Bediensteten der Verwendungsgruppe B (A2) bundesweit stets schwierige Bescheide zu erstellen waren, obwohl ein abgeschlossenes Hochschulstudium hierfür nicht zwingend erforderlich war, wäre die Gewährung der beantragten Verwendungszulage am Arbeitsplatz der Beschwerdeführerin als Ungleichbehandlung zu sehen.

Auch eine allfällige Unterschriftsbefugnis, die zwar den Arbeitswert grundsätzlich erhöht, kann eine Tätigkeit mit Ausbildungsvoraussetzungen für die Verwendungsgruppe B (A2) nach ho. Auffassung nicht in eine A-wertige (A1-wertige) umwandeln. Insbesondere dann nicht, wenn, wie vom ehemaligen Vorgesetzten bestätigt, eine Nachkontrolle

der 'im Auftrag' gezeichneten Erledigungen im Rahmen der Dienst- und Fachaufsicht erfolgt. Wenn daher eine Bedienstete der Verwendungsgruppe B (A2), Tätigkeiten auf dem fachlichen Niveau eines abgeschlossenen Hochschulstudiums nur im Ausmaß von unter 25 % verrichtet, erscheint mit der Beförderung in die Dienstklasse VII hinsichtlich der Besoldung die innerhalb ihrer Verwendungsgruppenlaufbahn vorgesehene oberste Grenze erreicht.

Dass am Arbeitsplatz der Beschwerdeführerin in dem von ihr als höherwertig eingeschätzten Teilbereich im Umfang von 45 % des Gesamtbeschäftigungsausmaßes nur einzelne Bestimmungen des Luftfahrtgesetzes zu vollziehen sind, geht bereits aus der Arbeitsplatzbeschreibung hervor.

Der Umfang eines Studiums der Rechtswissenschaften erscheint im Verhältnis zu einigen wenigen Bestimmungen eines einzelnen Gesetzes derart groß, dass die Tätigkeit auf dieser Ebene eine Zuordnung zu einer höheren Verwendungsgruppe nicht rechtfertigt. Auch hinsichtlich der Verfahrensabwicklung ohne jede Argumentationspflicht bei Streitfällen oder ohne Verfassung von Gegenschriften kann eine erforderliche Hochschulbildung nicht gesehen werden.

Die in der Arbeitsplatzbeschreibung geforderte grundbücherliche Erfahrung ist nicht zuletzt wegen der Zuordnung diesbezüglicher Tätigkeiten zu den Aufgaben eines Rechtspflegers auch zur Gänze dem gehobenen Dienst zuzurechnen.

Das am Arbeitsplatz der Beschwerdeführerin erforderliche Fachwissen, das an die Studienbereiche der Geographie, der Kartographie oder des Bauingenieurwesens angrenzt, stellt jeweils nur einen sehr geringen Anteil an der Vollausbildung für diese Berufsfelder dar. Ebenso gering ist dieser Anteil in Bezug auf die erforderlichen Kenntnisse in der Luftverkehrstechnik, aus welchen zwar ein Überblickswissen in einigen Studienbereichen als zweckmäßig zu erachten wäre, jedoch das fachliche Niveau bzw. das tief gehende Wissen zwischen den Anforderungen des Arbeitsplatzes und den Studieninhalten besonders weit auseinander liegt. Dies hatte jedoch auf die Qualität der durch die Bedienstete ausgestellten Bescheide keinen Einfluss, weil für derartige Fachfragen stets Experten aus dem eigenen Ressort bzw. des Bundesamtes für Zivilluftfahrt (Austro Control GmbH) beigezogen werden konnten, wenn die Orientierung an einem ähnlichen Geschäftsfall nicht möglich war.

Als Schwierigkeitsgrad bei der Bescheiderstellung kann auch die Verschiedenartigkeit der Erledigungen oder die eindeutige Zuordenbarkeit bei der Anwendung von Normen gesehen werden. Die Erfüllung der Aufgaben am Arbeitsplatz der Beschwerdeführerin verlangt ein gehobenes Wissen aus mehreren Fachbereichen, das jedoch insgesamt bezüglich der Qualität (Tiefenwissen) aber auch hinsichtlich der Quantität (im Vergleich zum Wissensumfang nach den Studienvorschriften bei einem Vollstudium) nicht jenes erreicht, das generell für Tätigkeiten erforderlich ist, die grundsätzlich nur Bediensteten mit abgeschlossenem Hochschulstudium zugewiesen werden.

Dies insbesondere deswegen, weil die zwar umfangreichen und schwierig abzuhandelnden Fälle dennoch immer wieder ähnlich waren, weil die Bestimmungen des Luftfahrtgesetzes mit den zugehörigen Verordnungen eine eindeutige Fallzuordnung zuließen und weil die im Auftrag des Abteilungsleiters zuerkannte Unterschriftsbefugnis 'im Auftrag' nicht bedeutete, dass die Bedienstete eigenständig und gemäß ihrer alleinigen maßgeblichen Entscheidung Anträgen zustimmen konnte.

Auch die im Nachhinein wahrgenommene Dienst- und Fachaufsicht durch den Leiter der Abteilung gaben durch die immer wieder ähnlichen Fälle und verwandten Sachverhalte auch in der Erteilung von Auflagen eine gewisse Sicherheit, weil damit die Orientierung an bereits abgeschlossenen Verfahren verlässlich möglich war. Aus ho. Sicht und auch nach den eigenen Ausführungen am 11.2.2003 ging der damalige Leiter der Abteilung ein Risiko ein, als er eine Bedienstete ohne einschlägige Ausbildung, ohne besondere fachliche Aufsicht und ohne begleitende Kontrolle Bescheide im Bereich der Luftverkehrssicherheit ausstellen ließ.

Dieses Risiko wurde jedoch dadurch minimiert, dass stets fixe Anhaltspunkte für eine einwandfreie Erledigung vorgegeben waren. Diese Anhaltspunkte waren in den im Laufe der Jahre gehäuften ähnlichen Fällen und in den rechtlich und teilweise auch technisch eindeutig zuordenbaren Sachverhalten gegeben.

Die Aufgabe der Beschwerdeführerin bestand aus ho. Sicht hauptsächlich darin, den bereits festgestellten, aber sehr komplexen Sachverhalt als bescheidmäßige Erledigung auszuarbeiten, wofür ein hoher Grad an technischem Verständnis, aber insgesamt kein einem Hochschulstudium gleichzusetzendes Wissen erforderlich war.

Eine auf Standards aufbauende Rahmenvorgabe für den Gesetzesvollzug und die Entwicklung und Aktualisierung

solcher Standards im Bereich der Auflagenerteilung kann nicht als Kernaufgabe des Arbeitsplatzes gesehen werden, weil diese Komponenten nach ho. Beurteilung nur im Ausmaß von höchstens 20 % des Gesamtbeschäftigungsausmaßes vorliegen.

Seitens der Bewertung wird ein Arbeitsplatz grundsätzlich als ganze Einheit gesehen. Am Arbeitsplatz der Beschwerdeführerin kann bei Zerlegung in einzelne Teilbereiche das Erfordernis einer höherwertigen Qualifikation in einem zulagenbegründenden Ausmaß nicht festgestellt werden. Allfällige höherwertige Anteile bezogen sich nur auf die Entwicklung der auf Standards aufgebauten Rahmenvorgaben (Auflagenkriterien) zur Vereinfachung und Beschleunigung der Verfahrensabwicklung und auf Arbeiten, die spezielle Kenntnisse aus luftfahrttechnischen Studienrichtungen erforderten (z.B. selbstständige Beurteilung komplexer Sachverhalte, die nicht aus Vorerledigungen abgeleitet werden konnten).

Viele Anträge waren insbesondere wegen des eingeschränkten Rechtsbereiches ähnlich, so dass eine Reihe von Geschäftsfällen sowohl inhaltlich als auch hinsichtlich des Verfahrensablaufes vergleichbar war.

Die Bedienstete benötigte jedoch für zumindest 80 % ihrer Aufgaben weder ein luftfahrttechnisches noch ein luftfahrtrechtliches oder luftfahrtkartographisches Studium auf Hochschulniveau. Dies wird insbesondere dann deutlich, wenn man die Gesamtinhalte verschiedener Studien, die den Arbeitsbereich der Beschwerdeführerin berühren, mit den tatsächlich zu verrichtenden Tätigkeiten vergleicht. Sowohl beim Rechtstudium als auch bei sämtlichen technischen Studienrichtungen haben weite Themenbereiche zur tatsächlichen Arbeit der Bediensteten keinerlei Bezug.

Nach ho. Auffassung kann das Beimessen der Wichtigkeit des im Luftverkehr zu erwartenden Sicherheitsaspektes nicht allein oder hauptsächlich an der organisatorischen bzw. inhaltlichen Gestaltung des Arbeitsplatzes ... abgelesen werden. Vielmehr wäre dies eine Frage der Personalausstattung für den gesamten Bereich der Luftverkehrssicherheit im BMVIT, die jedoch nachweislich stets sehr gering gehalten war, wodurch nicht nur aus ho. Sicht ein gewisses Maß an Risiko von der Ressortleitung offenbar bewusst einkalkuliert bzw. in Kauf genommen wurde. Außerdem wird der Arbeitswert nicht ausschließlich durch einen hohen Grad an Verantwortung überproportional bestimmt, wenn die Anforderungen des Arbeitsplatzes nicht auch entsprechend hohe Komponenten an das Wissen und die Denkleistung aufweisen. Im Dienstklassensystem wurde hierzu stets das Beispiel des Lokführers eines voll besetzten Personenzuges genannt. Im Funktionsgruppensystem verlangt bereits eine in sich stimmige Analyse ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den Hauptkriterien 'Wissen', 'Denkleistung' und 'Verantwortung'.

...

Durch das Erreichen der Dienstklasse VII als Referentin der Verwendungsgruppe B (A2) durfte aber eine derart hochwertige Arbeitsleistung erwartet werden, weil gleichwertige Anforderungen auch in anderen Bereichen, wie im Finanzwesen im Fremdenwesen, oder beispielsweise im Personalwesen, im Zuge der Erstellung besonders schwieriger Bescheide - allenfalls sogar verbunden mit einer Leitungsfunktion - gestellt sind.

Die im Fremdenwesen auf einem einzelnen Bediensteten lastende Verantwortung bezüglich Entscheidung über das Schicksal und die Überlebenschance von Menschen kann mit der Verantwortung im Bereich der Luftverkehrssicherheit verglichen werden.

Insbesondere auch im Arbeitsinspektionsdienst sind - ähnlich wie bei der Luftverkehrssicherheit - immer wieder komplexe technische Sachverhalte zu beurteilen und zu bewerten. Selbst wenn durch die Stellung als so genannte Legalpartei die Bescheiderstellung nicht grundsätzlich von dort aus erfolgt, sind in diesem fachlich weitläufigen Bereich bei einer Auflagenerteilung noch vielfältigere Zusammenhänge zu berücksichtigen, weil hierzu ein umfassendes technisches - oft auch verbunden mit einem arbeitsmedizinischen und wirtschaftlichen Verständnis - erforderlich ist.

Auf Grund der Anforderungen des Arbeitsplatzes und im Vergleich mit anderen im Bundesdienst für die Erstellung schwieriger Bescheide zuständigen Stellen kann daher seitens des BMöLS der Zuerkennung einer Verwendungszulage gemäß § 121 Abs. 1 Z. 1 ... nicht zugestimmt werden."

Bei einer mündlichen Einvernahme durch die belangte Behörde am 10. März 2003 führte MR Dr. N., der ehemalige Dienstvorgesetzte (Abteilungsleiter) der Beschwerdeführerin, Folgendes aus (Anonymisierung durch den Verwaltungsgerichtshof):

"Bei der Bearbeitung der Verfahren betreffend Luftfahrthindernisse innerhalb von Sicherheitszonen von Flughäfen



waren von der Beschwerdeführerin Verfahren gemäß § 92 und 94 Luftfahrtgesetz (LFG) durchzuführen.

Verfahren nach § 92 LFG betrafen Bauwerke, Masten und Ähnliches im Bereich der Sicherheitszone von Flughäfen, die Hindernisse im Sinne des LFG darstellten. Verfahren gemäß § 94 LFG betrafen Anlagen, die Störwirkungen auf Luftfahrttreibende (Blendwirkungen, elektrische Störwirkungen) hervorriefen. In der Regel waren bei eingereichten Projekten jeweils sowohl ein Verfahren nach § 92 LFG und § 94 durchzuführen. Die Erledigung erfolgte in solchen Fällen immer in einem Bescheid. In wenigen Fällen waren nur Verfahren gemäß § 94 alleine durchzuführen.

Die Genannte hatte die Verfahren von der Antragstellung bis einschließlich zur Bescheiderlassung zu führen. Den Anträgen waren stets Baupläne, Projektsbeschreibungen, technische Beschreibungen usw. angeschlossen. Diese waren auf Vollständigkeit zu prüfen und gegebenenfalls war ihre Ergänzung zu verlangen. In der Folge waren die Projekte hinsichtlich ihrer Situierung und ihrer möglichen Auswirkungen auf den Flugbetrieb des Flughafens zu prüfen. Weiters war auch rechtlich zu beurteilen, ob das Bauwerk bzw. die Anlage unter die gesetzlichen Definitionen der o.a. Paragraphen fällt. Als Hilfsmittel für die technische Beurteilung dienten umfangreiches Kartenmaterial und die einschlägigen Standards und Empfehlungen der internationalen Zivilluftfahrtorganisation (festgeschrieben im Annex 4 und 15 zum Abkommen über die internationale Zivilluftfahrt).

Darüber hinaus hat sich die Bedienstete im Rahmen ihrer langjährigen Tätigkeit Prinzipien der Verfahrensführung erarbeitet, die - auf die individuellen Fälle bezogen - eine Gleichbehandlung gleicher Anträge gewährleisten sollten.

Die in jedem Einzelfall speziell festzulegenden Auflagen und Bedingungen mussten den Besonderheiten des Einzelfalles entsprechend festgelegt werden. Es war in jedem Einzelfall zu prüfen und festzulegen, welche Maßnahmen in Form von Auflagen vorzuschreiben waren, um Gefährdungen durch das Hindernis bzw. Störwirkungen durch die Anlage hintanzuhalten. Dass hierbei auf aus der Erfahrung heraus formulierte früher verwendete Auflagen zurückgegriffen wurde, ist schon im Hinblick auf die erforderliche Gleichbehandlung (gemeint: Gleichbehandlung) selbstverständlich. Bei Verfahren gemäß § 92 LFG war es selten erforderlich, spezielle zusätzliche technische Gutachten einzuholen. Bei Verfahren gemäß § 94 LFG, bei denen es in der Regel um Radarreflektionen bei Gebäudefassaden, um Blendwirkungen auf die Towermitarbeiter usw. ging, war grundsätzlich die Einholung von Spezialgutachten von Radartechnikern bzw. die Einholung von Aussagen der Austro Control-Mitarbeiter am Tower usw. notwendig.

Streitfälle hat es nur sehr wenige gegeben. In seltenen Fällen konnten die Verfahren für den Bescheidwerber nicht positiv abgeschlossen werden. Dass es selten zur Anrufung der Höchstgerichte seitens der Antragsteller gekommen ist, hängt vor allem mit der auf lange Erfahrung aufbauenden effizienten Verfahrensführung und entsprechenden beratenden Vorgesprächen mit den Antragstellern seitens der Bediensteten zusammen. Im Übrigen wurden Verfahren bei den Höchstgerichten - einschließlich der Erstellung von Gegenschriften auch in Hindernisangelegenheiten - stets nicht von meiner Abteilung, sondern von der dafür zuständigen Rechtsabteilung der Obersten Zivilluftfahrtbehörde geführt.

Für die Führung der Verfahren waren Kenntnisse des Verwaltungsverfahrens, des Luftfahrtrechtes sowie luftfahrttechnische Kenntnisse, kartographische Kenntnisse und Kenntnisse der Sicherheitszonengegebenheiten (Flughafengelände bzw. -umgebung) erforderlich.

Hinsichtlich des Verfahrensrechtes waren Kenntnisse und Praxis für die Abwicklung erstinstanzlicher (gleichzeitig letztinstanzlicher) Verfahren erforderlich. Mündliche Verhandlungen waren weder gesetzlich vorgesehen noch erforderlich. Der einlangende Antrag war zu prüfen, die erforderlichen Auflagen waren festzulegen, erforderlichenfalls waren ergänzende Stellungnahmen oder Gutachten (nur in sehr seltenen Fällen) einzuholen. Vor Bescheiderlassung war Parteiengehör zu gewähren. Bei Erhebung von Einwendungen war die beeinspruchte Auflage neuerlich zu evaluieren. Sodann war der Bescheid zu erlassen.

Hinsichtlich des Luftfahrtrechtes war die genaue Kenntnis des 5. Teiles 'Luftfahrthindernisse' (§ 85 - 96) und die Kenntnis des 4. Teiles 'Flugplätze' (§ 58 - 84) notwendig.

Hinsichtlich der Luftfahrttechnik war die Kenntnis der einschlägigen luftfahrttechnischen Verordnungen (Zivilflugplatzverordnung und Zivilflugplatzbetriebsordnung) erforderlich. Weiters waren bezüglich der luftfahrtkartographischen Belange die Kenntnis der internationalen Regelungen (Annexe 4 und 15 zum Abkommen über die internationale Zivilluftfahrt) notwendig. Darüber hinaus war die Kenntnis der aktuellen Ö-Norm betreffend Schallschutz vonnöten.

Was die in der Arbeitsplatzbeschreibung angeführten grundbücherlichen Kenntnisse betrifft, waren diese vorhanden, wurden aber in den letzten 13 Jahren nur wenig benötigt. Wesentlich waren diese Kenntnisse im Zusammenhang mit der Verbücherung der Sicherheitszonen, die in den 70iger Jahren von der Obersten Zivilluftfahrtbehörde abgewickelt worden sind.

Die Bedienstete führte die Verfahren völlig selbständig und erließ auch die entsprechenden Bescheide. Ich habe jedoch jeden Akt im Nachhinein gesehen, um gegebenenfalls als Vorgesetzter die grundsätzliche Linie der Erledigung beeinflussen zu können. Es waren jedoch nie Korrekturen erforderlich. Nur bei wenigen Verfahren, die im technischen - juristischen Grenzbereich lagen, hat die Bedienstete fachliche Hilfe in Anspruch genommen.

Nach meinem Wissen hat die Bedienstete keine spezielle technische oder juristische Ausbildung bezüglich der Sicherheit des Flugverkehrs absolviert. Die für ihre Tätigkeit diesbezüglichen Kenntnisse hat sie aus langjähriger Erfahrung geschöpft."

Nach Einräumung des rechtlichen Gehörs gab die - anwaltlich vertretene - Beschwerdeführerin am 27. März 2003 zum Schreiben des BMöLS vom 19. Februar 2003 und zur Aussage des MR Dr. N. vom 10. März 2003 eine Stellungnahme ab.

Darin räumte sie zunächst ein, mit den Ausführungen des Dr. N. konform zu gehen. Sie habe ihr "Luftfahrthindernisse" betreffendes Aufgabengebiet selbstständig und im ganzen Umfang, "d.h. bis hin zur Abfassung der Bescheide jedes Schwierigkeitsgrades", ausgeübt. Es habe 45 % ihrer Gesamttätigkeit in Anspruch genommen, was in der Arbeitsplatzbeschreibung richtig zum Ausdruck gekommen sei.

Nach Wiederholung ihrer bisherigen Argumentation führte sie zur Stellungnahme des BMöLS (zusammengefasst) aus, bei Hindernissen für Luftverkehrseinrichtungen seien Lage und Entfernung der betreffenden Objekte nur die simpelsten Faktoren, wofür es keines Universitätsstudiums bedürfte. Die anderen ebenso wichtigen Faktoren beträfen "die Art des Objektes, da dort ausgeführten Aktivitäten, wobei vor allem elektromagnetische bzw. Lichteffekte eine große Rolle spielen und dies wiederum erfordert tief gehende und gründliche Kenntnisse sowohl des Flugwesens wie auch der mit einem Flughafen zusammenhängenden technischen Einrichtungen" (Unterstreichung im Original). Nur "dadurch" wäre gewährleistet, dass nicht irgendeine Wechselwirkung, ein unerwünschter Effekt, übersehen werde. Ein schablonenhaftes und schematisches Wissen über einige Faktoren genüge dabei nicht, um ein Übersehen von Gefahrenpotenzialen auszuschließen. In diesem Zusammenhang sei es völlig unerheblich, wie viele "Streitfälle" es gebe. Gerade die geringe Zahl von Streitfällen hätte mit der Qualität ihrer Arbeit zu tun. Da sie technisch schlüssig argumentieren könne, habe sie die Parteien und deren Vertreter fast immer von ihrem Standpunkt überzeugen können, den sie vorher entsprechend gründlich erarbeitet habe (dies wird näher ausgeführt). Dabei habe sie naturgemäß nicht nur auf ihr eigenes Wissen, sondern erforderlichenfalls auch auf Gutachten zurückgegriffen. Diese habe sie jedoch stets kritisch hinterfragt. Auch der kartographische Aspekt ihrer Tätigkeit habe nur deren Ausgangs- oder Endpunkt, nicht aber die bestimmende Materie dargestellt.

Finanzamtliche und fremdenpolizeiliche Bescheide könnten den von ihr verfassten nicht gleichgesetzt werden. In beiden Fällen seien in den Auswirkungen "ganz kategorisch andere Dimensionen gegeben". Weiters müsse bei ihr zusätzliches technisches Wissen vorhanden sein. Würde - wie das BMöLS vertrete - tatsächlich auf dem Niveau einer Höheren technischen Lehranstalt gearbeitet, "wäre der Katastrophenfall schon einprogrammiert". Ihr "Ausbildungsfaktor" sei unrichtig beurteilt worden, sodass das BMöLS insgesamt ihre "Verwendungswertigkeit" nicht richtig eingestuft habe.

Mit dem angefochtenen Bescheid vom 6. Mai 2003 wies die belangte Behörde den Antrag der Beschwerdeführerin vom 27. November 1996 "auf Zuerkennung einer Verwendungszulage gemäß § 121 Abs. 1 Z. 1 Gehaltsgesetz 1956, i.d.g.F., ab 1. Dezember 1993" ab.

Nach Wiedergabe des Verwaltungsgeschehens führte die belangte Behörde Folgendes aus:

"Sie waren bis zum Ablauf des 30. November 2002 bei der Obersten Zivilluftfahrtbehörde als Sachbearbeiterin tätig, seit 1. Dezember 2002 befinden Sie sich im Ruhestand.

Nach der von Ihnen mit Schreiben vom 27. November 1996 vorgelegten Arbeitsplatzbeschreibung oblag Ihnen insbesondere die Bearbeitung der Luftfahrtkarte ICAO samt Rückseite und Überlappungsteilen der an Österreich angrenzenden Staaten sowie die jährliche Revision des Luftfahrtinformationsaufdruckes, die Evidenthaltung der Luftfahrthandbücher von Österreich, der BRD usw., die Bearbeitung von Angelegenheiten des ICAO-Annex 4, die

Abgabe von Stellungnahmen zu Flächenwidmungs- und Bebauungsplänen sowie Entwicklungskonzepten der österreichischen Gemeinden nach den Raumordnungsgesetzen zur Wahrung der Interessen der Luftfahrt, die Bearbeitung von luftfahrtpolizeilichen Angelegenheiten, wie von Zivilluftfahrtveranstaltungen gemäß § 126 Abs. 2 Luftfahrtgesetz sowie die Bearbeitung der Grundbuchsbeschlüsse über die Ersichtlichmachung der Zugehörigkeit eines Grundstückes zur Sicherheitszone eines österreichischen Flughafens gemäß § 90 Luftfahrtgesetz. Schließlich oblag Ihnen die selbstständige Bearbeitung von Anträgen betreffend Luftfahrthindernisse innerhalb von Sicherheitszonen sowie von Anlagen mit optischer und/oder elektrischer Störwirkung gemäß §§ 85 bis 94 Luftfahrtgesetz sowie die Erstellung von gutachtlichen Stellungnahmen in den genannten Verfahren, insbesondere Überprüfung der Einreichpläne zwecks Bestimmung der Lage und Entfernung des Hindernisses von Flugplätzen, Flugsicherungsanlagen und der Schutzzone sowie Stellungnahmen an das Bundesministerium für Landesverteidigung im Zusammenhang mit Luftfahrthindernissen im Bereich der Sicherheitszone von Militärflugplätzen, und zwar im Hinblick auf Ihre Gesamttätigkeit in einem Ausmaß von 45 %. Dieser Aufgabenbereich wird von Ihnen als a-wertig angesehen und stellt die Grundlage für Ihren Antrag auf Verwendungszulage dar.

Außer Streit steht somit Ihre Tätigkeit im Zusammenhang mit der Luftfahrkarte ICAO, der Luftfahrthandbücher, des ICAO-Annex 9, Stellungnahmen zu Flächenwidmungs- und Bebauungsplänen, der Bearbeitung von luftfahrtpolizeilichen Angelegenheiten und Grundbuchsbeschlüssen, auf Grund derer Ihr Arbeitsplatz der Verwendungsgruppe B zuzuordnen ist.

Nach den Darlegungen Ihres ehemaligen Abteilungsleiters am 10. März 2003 gegenüber der Dienstbehörde, mit welchen Sie - wie von Ihrem Rechtsvertreter in der Stellungnahme vom 27. März 2003 ausgeführt - konform gehen, und den von Ihnen am 31. Jänner 1997 übermittelten Kopien mehrerer typischer, Ihrer Meinung nach awertiger Geschäftsfälle, stellt sich Ihre Tätigkeit hinsichtlich der Bearbeitung von Verfahren betreffend Luftfahrthindernisse innerhalb von Sicherheitszonen von Flughäfen und Anträgen bezüglich Anlagen mit optischer und elektrischer Störwirkung in Flughafennähe bzw. stellen sich die Vorgangsweise und die Kriterien bei der Bearbeitung wie folgt dar:

Bei der Bearbeitung der Verfahren betreffend Luftfahrthindernisse waren von Ihnen Verfahren gemäß §§ 92 und 94 Luftfahrtgesetz durchzuführen. Verfahren nach § 92 Luftfahrtgesetz betrafen Bauwerke, Masten und Ähnliches im Bereich der Sicherheitszone von Flughäfen, die Hindernisse im Sinne des Luftfahrtgesetzes darstellten. Verfahren gemäß § 94 Luftfahrtgesetz betrafen Anlagen, die Störwirkungen auf Luftfahrttreibende (Blendwirkungen, elektrische Störwirkungen) hervorriefen. In der Regel war bei eingereichten Projekten ein Verfahren nach § 92 und § 94 Luftfahrtgesetz durchzuführen. Die Erledigung erfolgte in solchen Fällen immer mittels Bescheid. In wenigen Fällen waren nur Verfahren gemäß § 94 Luftfahrtgesetz erforderlich.

Sie hatten diese Verfahren von der Antragstellung bis einschließlich der Bescheiderlassung zu führen. Den Anträgen waren stets Baupläne, Projektbeschreibungen, technische Beschreibungen usw. angeschlossen. Diese hatten Sie auf Vollständigkeit zu prüfen und gegebenenfalls vom Antragsteller eine Ergänzung zu verlangen. In der Folge waren die Projekte hinsichtlich ihrer Situierung und ihrer möglichen Auswirkungen auf den Flugbetrieb des Flughafens zu prüfen. Weiters war auch rechtlich zu beurteilen, ob das Bauwerk bzw. die Anlage unter die gesetzliche Definition der o. a. Gesetzesstellen fiel. Als Hilfsmittel für die technische Beurteilung dienten umfangreiches Kartenmaterial und die einschlägigen Standards und Empfehlungen der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation (festgeschrieben im Annex 4 und 15 zum Abkommen über die internationale Zivilluftfahrt). Darüber hinaus richteten Sie sich bei der Bearbeitung nach im Rahmen Ihrer langjährigen Tätigkeit für die Verfahrensführung erarbeiteten Prinzipien, die eine Gleichbehandlung gleicher Anträge gewährleisten sollten. Die in jedem Einzelfall speziell festzulegenden Auflagen und Bedingungen mussten den Besonderheiten des Einzelfalles entsprechend festgelegt werden. Es war in jedem Einzelfall zu prüfen und festzulegen, welche Maßnahmen im Fall von Auflagen vorzuschreiben waren, um Gefährdungen durch das Hindernis bzw. Störwirkungen durch die Anlage hintanzuhalten. Bei Verfahren gemäß § 92 Luftfahrtgesetz war es selten erforderlich, spezielle zusätzliche technische Gutachten einzuholen. Bei Verfahren gemäß § 94 Luftfahrtgesetz, bei denen es in der Regel um Radarreflektionen bei Gebäudefassaden und Blendwirkungen auf die Towermitarbeiter usw. ging, war grundsätzlich die Einholung von Spezialgutachten von Radartechnikern bzw. die Einholung von Aussagen der Austro Control-Mitarbeiter am Tower usw. notwendig. Nach Festlegung der erforderlichen Auflagen wurde Parteingehör gewährt. Im Falle der Erhebung von Einwendungen war die beeinspruchte Auflage neuerlich zu evaluieren und schließlich der Bescheid zu erlassen. Streitfälle gab es nur sehr wenige. Lediglich in seltenen Fällen konnten die Verfahren für den Bescheidwerber nicht positiv abgeschlossen werden, zurückzuführen auf Ihre auf langer

Erfahrung aufbauende effiziente Verwaltungsführung und entsprechende beratende Vorgespräche mit den Antragstellern. Verfahren bei den Höchstgerichten - einschließlich der Erstellung von Gegenschritten - wurden nicht von Ihnen, sondern von der Rechtsabteilung der Obersten Zivilluftfahrtbehörde geführt.

Für die Abwicklung der in Rede stehenden Verfahren waren nach Ihrem ehemaligen Vorgesetzten Kenntnisse des Verwaltungsverfahrens und des Luftfahrtrechtes, luftfahrttechnische und kartographische Kenntnisse sowie Kenntnisse der Sicherheitszonengegebenheiten (Flughafengelände und -umgebung) vonnöten. Verfahrensrechtlich waren Kenntnisse und praktische Erfahrung für die Abwicklung erst- und letztinstanzlicher Verfahren notwendig. Mündliche Verhandlungen waren nicht durchzuführen. Allfällige Verwaltungsgerichtshofbeschwerden waren - wie oben ausgeführt - von Ihnen nicht abzuwickeln.

Hinsichtlich des Luftfahrtrechtes war die genaue Kenntnis des 5. Teiles 'Luftfahrthindernisse' (§§ 85 bis 96) und des 4. Teiles 'Flugplätze' (§§ 58 - 84) des Luftfahrtgesetzes, hinsichtlich der Luftfahrttechnik die genaue Kenntnis der Zivilflugplatzverordnung und der Zivilflugplatzbetriebsordnung erforderlich. Bezüglich der luftfahrtkartographischen Belange mussten die Regelungen des Annex 4 und 15 zum Abkommen über die internationale Zivilluftfahrt beherrscht werden. Schließlich war die Kenntnis der aktuellen Ö-Norm betreffend Schallschutz vonnöten.

Die Verfahren wurden von Ihnen völlig selbstständig geführt und im Auftrag genehmigt. Zu Kontrollzwecken im Nachhinein und, um gegebenenfalls als Vorgesetzter die grundsätzliche Linie der Erledigung beeinflussen zu können, waren sämtliche Geschäftsfälle vor Hinterlegung dem Abteilungsleiter vorzuschreiben; Korrekturen waren nie notwendig. Bei wenigen Verfahren, die im technischen bzw. juristischen Grenzbereich lagen, haben Sie fachliche Hilfe in Anspruch genommen.

Eine spezielle technische oder juristische Ausbildung bezüglich der Sicherheit des Flugverkehrs haben Sie nicht absolviert, die für diese Tätigkeit diesbezüglich erforderlichen Kenntnisse haben Sie aus langjähriger Erfahrung geschöpft.

Bei den streitgegenständlichen Verfahren waren von Ihnen Verwaltungsverfahren erster und letzter Instanz durchzuführen. Die Erledigung von Streitfällen, das heißt die Erlassung abweisender Bescheide, die eine in die Tiefe gehende fachliche Argumentation mit den widerstreitenden Interessen der Beteiligten erforderlich gemacht hätte, sind kaum vorgekommen. Die Erstattung von Gegenschritten in Verwaltungsgerichtshofverfahren erfolgte durch die Rechtsabteilung der Obersten Zivilluftfahrtbehörde. Für die Führung der Verfahren und die Erlassung der Bescheide war nur die Kenntnis eines kleinen Teilbereiches des Verwaltungsverfahrensrechtes vonnöten. Es waren von Ihnen weder das Verwaltungsstrafgesetz, das Verwaltungsvollstreckungsgesetz, das Agrarverfahrensgesetz, das Dienstrechtsverfahrensgesetz noch eine Reihe des Verfahrensrecht betreffender Verordnungen anzuwenden. Vom Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetz mussten nur Teilbereiche - die für die Durchführung erst- und letztinstanzlicher Verfahren maßgeblichen Bestimmungen - von Ihnen beherrscht werden.

Hinsichtlich der Bestimmungen des Luftfahrtrechtes hatten Sie Teilbereiche des Luftfahrtgesetzes und Regelungen des Annex 4 und 15 zum Abkommen über die internationale Zivilluftfahrt anzuwenden, somit einen sehr geringen Teil der umfangreichen nationalen und internationalen für den Luftfahrtbereich geltenden Vorschriften.

Mit einem gewissen Schwierigkeitsgrad behaftete Verwaltungsverfahren, wie von Ihnen bearbeitet, werden bundesweit von Bediensteten der Verwendungsgruppe B besorgt, insbesondere, wenn auf deren Arbeitsplätzen eine Beförderung in die Dienstklasse VII vorgesehen ist.

Es ist daher davon auszugehen, dass für die Abwicklung der von Ihnen durchgeführten Verwaltungsverfahren keine Kenntnisse notwendig waren, die ein rechtswissenschaftliches Studium erfordert hätten.

Viele der von Ihnen durchzuführenden Verfahren waren wegen des eingeschränkten Rechtsbereiches ähnlich, sodass eine Reihe der Verfahren sowohl inhaltlich wie auch im Verfahrensablauf stets nach einem sehr ähnlichen Verfahren abzuhandeln waren. Die Antragsteller hatten genaueste Informationen und Erläuterungen vorzulegen. Ihre überwiegende Tätigkeit in den Verfahren bezog sich auf die Feststellung der geographischen Lage von Objekten, die Darstellung des Sachverhaltes unter Berücksichtigung einschlägiger und eindeutiger Bestimmungen aus dem Luftfahrtgesetz und eine im Aufbau immer wieder ähnliche, den Sachverhalt zusammenfassende Bescheiderstellung. Bei der Bescheiderlassung stützten Sie sich weitgehend auf Daten und Fakten, die sich aus den Anträgen ergaben, auf eingeholte Gutachten oder auf frühere ähnlich gelagerte Geschäftsfälle. Stets waren Anhaltspunkte für eine

einwandfreie Erledigung vorgegeben. Diese Anhaltspunkte waren auch durch die im Laufe der Jahre abgehandelten ähnlichen Fälle und rechtlich und technisch eindeutig zuordenbare Sachverhalte gegeben. Die Bescheiderstellung wurde in fachlicher Hinsicht auch dadurch erleichtert, dass für immer wiederkehrende Fälle auf in langjähriger Praxis erarbeitete Standards zurückgegriffen werden konnte. Auf Grund Ihrer einschlägigen und langjährigen Diensterfahrung konnten Sie selbst die Entscheidung über die Auflagen treffen. Fallweise handelte es sich hierbei auch um einfache, sich aus der allgemeinen Logik ergebende, stets wiederkehrende Sicherheitsauflagen, wie

z. B. Scheinwerfereinstellung, Kennzeichnung von Hindernissen durch entsprechende Lichtsignale. Was das technische Verständnis betrifft, so hat bei sämtlichen luftfahrttechnischen Fragen die Möglichkeit bestanden, Gutachten oder Stellungnahmen der Austro Control GmbH einzuholen. Bei Verfahren gemäß § 94 Luftfahrtgesetz, bei denen es in der Regel um Radarreflexionen bei Gebäudefassaden und Blendwirkungen auf die Towermitarbeiter usw. ging, war z.B., wie die Ermittlungen ergaben, grundsätzlich die Einholung von Spezialgutachten von Radartechnikern bzw. die Einholung von Aussagen der Austro Control-Mitarbeiter am Tower notwendig. Auch die im Nachhinein wahrgenommene Dienst- und Fachaufsicht durch Ihren ehemaligen Abteilungsleiter gab durch die immer wieder ähnlichen und verwandten Sachverhalte auch bei Erteilung von Auflagen eine gewisse Sicherheit, weil damit die Orientierung an bereits abgeschlossenen Verfahren verlässlich möglich war.

Das auf Ihrem Arbeitsplatz neben den rechtlichen Kenntnissen notwendig gewesene luftfahrttechnische und kartographische Fachwissen sowie das Wissen über die Sicherheitszonengegebenheiten grenzt an die Studienbereiche Geographie, Kartographie oder Bauingenieurwesen, stellt jedoch - soweit es über ein Grundwissen hinausgeht - nur einen sehr geringen Anteil der Vollausbildung dieser Studienfelder dar. Ebenso gering ist der Anteil an erforderlichen Kenntnissen der Luftverkehrstechnik. Zu berücksichtigen ist hierbei überdies, dass Sie jederzeit die Möglichkeit hatten, bei Zweifelsfragen Experten der Obersten Zivilluftfahrtbehörde bzw. der Austro Control zu befragen bzw. beizuziehen, wenn die Orientierung an anderen Geschäftsfällen nicht möglich war.

Für die Abwicklung der streitgegenständlichen Verfahren war weder ein rechtswissenschaftliches noch ein luftfahrttechnisches oder luftfahrtkartographisches Studium auf Universitätsniveau erforderlich."

Ein Vergleich des Gesamtinhaltes verschiedener Studien, die den Arbeitsbereich der Beschwerdeführerin berührten, mit den auf ihrem Arbeitsplatz erforderlichen Kenntnissen zeige, dass weite Bereiche dieser Studien keinen Bezug zur Tätigkeit auf dem Arbeitsplatz aufwiesen. Daher erreiche die Summe dieser Kenntnisse - würde sie auch im Einzelnen über Grundkenntnisse hinausgehen - keinesfalls den Umfang eines Hochschulstu

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

© 2026 JUSLINE

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

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