jusline®
»» Recht. Schnell

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

TE Vwgh Erkenntnis 1998/7/1 97/12/0423

JUSLINE Entscheidung

Veröffentlicht am 01.07.1998

Index

63/02 Gehaltsgesetz;

Norm

GehG 1956 §19a Abs1;
GehG 1956 §19a Abs2;
GehG 1956 §19a;
GehG 1956 §19b Abs1;
GehG 1956 §19b;
GehG 1956 §20 Abs1;
GehG 1956 §21 Abs1;

Beachte

Miterledigung (miterledigt bzw zur gemeinsamen Entscheidung verbunden):97/12/0424

Betreff

Der Verwaltungsgerichtshof hat durch den Vorsitzenden Senatspräsident Dr. Knell und die Hofräte Dr. Germ und Dr. Waldstätten als Richter, im Beisein der Schriftführerin Mag. Julcher, über die Beschwerde des Dr. G in W, gegen die Bescheide des Bundesministers für auswärtige Angelegenheiten

1) vom 19. November 1997, Zl. 71851/58-VI.2/97, in der Fassung des Berichtigungsbescheides vom 15. Jänner 1998, Zl. 71851/7-VI.2/98, betreffend Erschwerniszulage für den Dienstort Damaskus und 2) vom 1. Dezember 1997, Zl. 71851/60-VI.2/97, betreffend Gefahrenzulage für den Dienstort Damaskus, zu Recht erkannt:

Spruch

Die Beschwerden werden als unbegründet abgewiesen.

Begründung

Der 1955 geborene Beschwerdeführer, ein rechtskundiger Beamter im Sinne des§ 24 Abs. 2 VwGG, steht seit 1. Jänner 1993 als Legationsrat i.R. in einem öffentlich-rechtlichen Pensionsverhältnis zum Bund. Seine letzte Dienststelle war das Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten. Er hat insbesondere seit 1992 zahlreiche Bescheid- und Säumnisbeschwerden sowie Anträge beim Verwaltungsgerichtshof eingebracht, die unter mehr als 470 Zahlen protokolliert wurden.

Für die Beschwerdefälle ist festzuhalten, daß der Beschwerdeführer in den Jahren 1985 bis 1988 an der österreichischen Botschaft in Damaskus, sodann ab 15. August 1988 bis 1990 an der österreichischen Botschaft in New

Delhi, und anschließend ab Juli 1990 bis zu seiner Ruhestandsversetzung in der "Zentrale" des Bundesministeriums für auswärtige Angelegenheiten verwendet wurde (Näheres ist dem zur Ruhestandsversetzung ergangenen hg. Erkenntnis vom 1. Februar 1995, Zl. 92/12/0286, zu entnehmen).

In den Beschwerdefällen geht der Verwaltungsgerichtshof von folgendem weiteren Sachverhalt aus:

Der Beschwerdeführer traf am 13. April 1985 in Damaskus ein und trat seinen Dienst an der österreichischen Botschaft in Damaskus am 14. April 1985 an (vgl. das Fernschreiben Zl. 2942/11-VI.1/85 der belangten Behörde).

Mit zwei inhaltlich zusammenhängenden Eingaben vom 27. April 1988, die bei der österreichischen Botschaft in Damaskus tags darauf eingebracht wurden (Zl. 2/24-A/88 bzw. 2/25-A/88) beantragte der Beschwerdeführer rückwirkend ab 13. April 1985 eine Gefahrenzulage, "da die Dienstverrichtung in Damaskus insbesondere aufgrund der mangelhaften hygienischen Infrastruktur mit besonderen Gefahren für meine Gesundheit verbunden ist". Weiters beantragte er rückwirkend ab 13. April 1985 eine Erschwerniszulage nach § 19a GG 1956, weil er seinen Dienst "unter besonders erschwerten Umständen verrichten" müsse. Er begründete seine Anträge damit, daß die Auslandsverwendungszulage gemäß § 21 Abs. 1 lit. b iVm Abs. 5 GG 1956 eine Aufwandsentschädigung für die durch eine Verwendung im Ausland verursachten besonderen Kosten sei, "wogegen die Existenz einer besonderen Gefahr für die Gesundheit sowie von besonders erschwerten Umständen kostenmäßig kaum zu erfassen" seien. Es existiere außerdem "ein Präzedenzfall in der Form der Verordnung des Bundesministers für Finanzen vom 25.6.1973, BGBl. Nr. 373, zit. nach dem Jahrbuch der Gewerkschaft öffentlicher Dienst, Ausgabe 1987, Seite 427, derzufolge Ansprüche auf Aufwandsentschädigung und Erschwerniszulage nebeneinander bestehen können. Unter Berufung auf den Artikel vom "Kuttengeld" bis hin zur "Fremdensprachenprämie" in der "Presse" vom 19.4.1988 beantrage ich weiters eine "Fremdensprachenzulage", weil ich gezwungen bin, im überwiegenden Teil meines Dienstes Fremdsprachen zu verwenden".

Weiters beantragte der Beschwerdeführer die Nachzahlung der noch nicht verjährten Gefahrenzulage, Erschwerniszulage, und "Fremdsprachenzulage", sowie die "Nachzahlung des Differenzbetrages für das Überstundenpauschale, der sich daraus ergibt, daß bei der Berechnung des Überstundenpauschales die Teuerungszulage gem. § 15 Abs. 3 GG nicht berücksichtigt wurde". (Anmerkung: Der Beschwerdeführer hat in weiterer Folge ähnliche Begehren auch hinsichtlich seiner Verwendung in New Delhi erhoben; siehe hiezu das hg. Teil-Erkenntnis vom 12. Dezember 1995, Zl. 92/12/0227-24, sowie die

hg. Erkenntnisse vom 24. Oktober 1996, Zl.92/12/0227-29, und vom 28. Mai 1997, Zl.97/12/0101, worauf noch mehrfach zurückzukommen sein wird; zu den verschiedenen Begehren des Beschwerdeführers im Zusammenhang mit seiner Auslandsverwendung vgl. auch die Hinweise im hg. Erkenntnis vom 18. Dezember 1996, Zlen. 96/12/0085, 0255 und 0269, dort insbesondere Seite 16 und 17).

Mit Erledigung der belangten Behörde vom 22. April 1988 (Zl. 475723/10-VI.1/88) wurde der Beschwerdeführer mit "2. Juni-Hälfte 1988" von seiner Dienstverwendung an der Botschaft in Damaskus enthoben und nach Verbrauch seines aliquoten Heimaturlaubes mit "1. August-Hälfte 1988" zur österreichischen Botschaft New Delhi versetzt. Aus dienstlichen Gründen wurde aber das Ende der Dienstleistung des Beschwerdeführers in Damaskus bis zum 1. Juli 1988 hinausgeschoben; am nächsten Tag reiste der Beschwerdeführer aus Damaskus ab (siehe die Geschäftsstücke der belangten Behörde Zlen. 475723/16 und 19-VI.1/88).

In weiterer Folge urgierte der Beschwerdeführer mit Eingabe vom 13. August 1991 die Erledigung des Antrages in bezug auf die Gefahrenzulage. Die belangte Behörde hielt diesbezüglich fest, daß der "seinerzeitige Antrag" des Beschwerdeführers nie erledigt worden sei und wies ihm mit Erledigung vom 25. Oktober 1991, Zl. 71851/5-VI.2b/91, "die ab November 1990 für Damaskus eingeführte pauschalierte Gefahrenzulage und Aufwandsentschädigung (kleine Infektionszulage)" an. Diese setze sich aus der Gefahrenzulage in Höhe von "0,8 % v. V/2 pro Monat" und einer Aufwandsentschädigung in Höhe von S 120,-- pro Monat zusammen.

Mit Eingabe vom 5. November 1991 erklärte der Beschwerdeführer, er danke für die Auszahlung der Infektionszulage. Da ihm diese "wegen der beschriebenen gesundheitlichen Risiken im Dienstort Damaskus" zu niedrig erscheine, beantrage er "eine Erhöhung und Ausstellung eines diesbezüglichen Bescheides, aus dem schlüssig die Angemessenheit der Höhe nach der zuerkannten Summe ersichtlich ist. Nach der geltenden Rechtsordnung habe ich nicht nur einen Anspruch auf Bezahlung, sondern auch auf Ausstellung eines Bescheides in der Hauptfrage". Der Beschwerdeführer brachte auch weitere Eingaben zu den verfahrensgegenständlichen Begehren bei der Behörde ein.

Mangels Entscheidung über seine Begehren erhob der Beschwerdeführer die zu den Zlen. 92/12/0226, 92/12/0229, 92/12/0230 und 92/12/0234 protokollierten Säumnisbeschwerden. Diese Beschwerdeverfahren wurden infolge Erlassung des Bescheides der belangten Behörde vom 2. August 1993, Zl. 71851/44-VI.2/93, mit den beiden hg. Beschlüssen je vom 1. Februar 1995, Zl. 92/12/0229 bzw. Zlen. 92/12/0226, 0230, und 0234 sowie 93/12/0299, 300 und 304 eingestellt (Näheres hiezu ist dem letztgenannten Beschluß zu entnehmen).

Der Beschwerdeführer erhob gegen den Bescheid vom 2. August 1993 die zur Zl.94/12/0130 protokollierte Beschwerde an den Verwaltungsgerichtshof. Mit dem hg. Erkenntnis vom 12. Dezember 1995, Zl. 94/12/0130, wurde der Bescheid vom 2. August 1993, soweit er die angesprochene Gefahrenzulage und die angesprochene Erschwerniszulage anlangte, wegen Rechtswidrigkeit infolge Verletzung von Verfahrensvorschriften aufgehoben. Im übrigen ("Fremdensprachenzulage" sowie "Valorisierung von Zulagen") wurde die Beschwerde als unbegründet abgewiesen. Das Nähere ist diesem Erkenntnis zu entnehmen.

Mangels neuerlicher Entscheidung der belangten Behörde über die nun abermals offenen Begehren erhob der Beschwerdeführer die zur Zl. 96/12/0273 protokollierte Säumnisbeschwerde. Dieses Beschwerdeverfahren wurde nach Erlassung der nun angefochtenen Bescheide mit dem hg. Beschluß vom 17. Dezember 1997 eingestellt.

In einer Eingabe an die belangte Behörde vom 12. November 1997 (Zl. 71851/58-VI.2/97) äußerte sich der Beschwerdeführer unter Hinweis auf die (zuvor genannten) hg. Erkenntnisse Zlen. 92/12/0227 und 97/12/0101 (betreffend Erschwerniszulage und Gefahrenzulage für den Dienstort New Delhi) hinsichtlich der Erschwerniszulage für den Dienstort Damaskus dahin, daß diese im Ausmaß von 50 % des Gehaltes der Gehaltsstufe 2 der Dienstklasse V der Beamten der allgemeinen Verwaltung angemessen wäre. Die Ermittlung des entscheidungswesentlichen Sachverhaltes durch den Postenbericht scheine ihm, auch in Anbetracht der weiteren Erhebungen dem Material nach zutreffend, nicht beitreten könne er der (zu ergänzen: ihm bekanntgegebenen Auffassung der belangten Behörde betreffend die) Gewichtung der einzelnen Faktoren.

Zusammenfassend vertrat der Beschwerdeführer die Auffassung, daß die Dienstleistung in Damaskus unter beträchtlicheren Erschwernissen erfolgt sei als in New Delhi.

Der Beschwerdeführer thematisierte dabei die klimatische Belastung, die Versorgungslage (insbesondere seien in Indien landwirtschaftliche Erzeugnisse erhältlich gewesen, was für Damaskus nicht zutreffe), weiters die fehlenden Erholungsmöglichkeiten, die kulturelle Isolation. Der Sache nach brachte er vor, daß die psychosozialen Belastungsfaktoren wissenschaftlich erfaßt werden könnten. Weiters verwies er darauf, daß das "Faktum des Single-Daseins" nicht berücksichtigt worden sei. Zur Bedeutung der besonderen Erschwernis des Lebens in einem islamischen Kulturkreis werde die Durchführung einer empirischen Untersuchung beantragt.

Mit dem erstangefochtenen Bescheid hat die belangte Behörde dem Beschwerdeführer gemäß § 19a in Verbindung mit § 15 Abs. 2 GG 1956 für die Dauer seiner Verwendung am Dienstort Damaskus für den Zeitraum vom 1. Mai 1985 bis zum "30. Juni 1988" eine pauschalierte Erschwerniszulage im Ausmaß von monatlich 2 v.H. des Gehalts der Gehaltsstufe 2 der Dienstklasse V der Beamten der Allgemeinen Verwaltung bemessen.

Zusammengefaßt führte die belangte Behörde begründend aus, bei der Bemessung der Erschwerniszulage sei von jenen Umständen auszugehen, unter denen ein Beamter üblicherweise in Österreich seinen Dienst versehe. Diese seien mit jenen Bedingungen zu vergleichen, unter denen der Beschwerdeführer in Damaskus in der Zeit vom 14. April 1985 bis zum 1. Juli 1988 seinen Dienst versehen habe.

Der Beschwerdeführer begründe sein Begehren auf Erschwerniszulage für den Dienstort Damaskus mit den ungünstigen klimatischen Verhältnissen, mit Versorgungsschwierigkeiten, mangelnden Erholungsmöglichkeiten und einer unzureichenden Infrastruktur (stundenlange Stromabschaltungen, schlechte Wasserversorung, mangelhaftes unzureichendes öffentliches Telefonsystem, Mülldeponien auf der Straße etc.). Hiezu sei grundsätzlich zu bemerken, daß ein betroffener Bediensteter derartigen Belastungen naturgemäß nicht nur während der Dienstzeit, sondern "24 Stunden am Tag" (im Original unter Anführungszeichen) im ausländischen Dienst- und Wohnort ausgesetzt sei. Weiters habe der Beschwerdeführer als Erschwernis das Leben in einem streng islamischen Kulturkreis als Nichtmoslem und seine dadurch verursachte kulturelle Isolation angeführt. Er habe aber auch ausgeführt, daß ein fehlendes Freizeitangebot in Damaskus mit beispielsweise kaum benützbaren Schwimmbädern und Tennisplätzen, rein arabischen Kinos und Theatern, im Vergleich zu Wien eine weitere Erschwernis im täglichen Leben darstelle. Alle diese für den Dienstort Damaskus dargelegten Lebensbedingungen seien auch bei dem Vergleich mit den umstehenden

Gebieten in schlechter Infrastruktur in Österreich in Damaskus immer noch wesentlich schlechter und seien daher objektiv streßerhöhend und würden eine enorme psychische Belastung ergeben.

Im Postenbericht der Botschaft in Damaskus, der von der Vertretungsbehörde jährlich aktualisiert werde, seien für den Zeitraum der Verwendung des Beschwerdeführers die von ihm als Erschwernis angesehenen Faktoren im täglichen Leben in Damaskus, nämlich die ungünstigen klimatischen Verhältnisse, die schwierige Versorgungslage, die Stromabschaltungen, die beschränkten Freizeitmöglichkeiten bestätigt bzw. um die Faktoren "mangelhafte ärztliche Versorgung" und der für Ausländer schlecht benützbare öffentlichen Verkehrsmittel ergänzt worden.

Unter Berücksichtigung der Beurteilung der konkreten Verhältnisse in Damaskus im Zeitraum der Verwendung des Beschwerdeführers ergebe sich die Gebührlichkeit einer Erschwerniszulage hauptsächlich durch die klimatischen Verhältnisse. Den Versorgungsschwierigkeiten sowie den infrastrukturellen Problemen einschließlich mangelnder Erholungsmöglichkeiten werde eine gewisse Bedeutung eingeräumt. Diese Faktoren träten jedoch gegenüber den durch das Klima verursachten belastenden Umständen deutlich in den Hintergrund.

Der geltend gemachte "Aspekt des Lebens in einem islamischen Kulturkreis" sei hingegen nicht als Erschwernis anzusehen, weil eine diesbezügliche Beurteilung stark von den subjektiven Faktoren abhänge, das bedeute, von Umständen, die speziell in der Person des einzelnen Beamten gelegen seien.

Im Hinblick auf die Erschwernisse, denen der Beschwerdeführer während seiner Dienstleistung in Damaskus ausgesetzt gewesen sei, erachte die Dienstbehörde die Bemessung einer Erschwerniszulage im Ausmaß von 2 v.H. des Gehalts der Gehaltsstufe 2 der Dienstklasse V der Beamten der allgemeinen Verwaltung für angemessen.

Mit dem zweitangefochtenen Bescheid hat die belangte Behörde den Antrag des Beschwerdeführers vom 27. April 1988 betreffend die Erhöhung der während der Verwendung des Beschwerdeführers in Damaskus in der Zeit vom 14. April 1985 bis zum 1. Juli 1988 gemäß § 19b GG 1956 bezogenen Gefahrenzulage "wegen Gesundheitsgefährdung infolge mangelhafter hygienische Verhältnisse am Dienstort" abgewiesen.

Nach Hinweis auf die Rechtslage führte die belangte Behörde begründend aus, grundsätzlich sei zu bemerken, daß bislang für die von der belangten Behörde in das Ausland entsandten Bediensteten bei bürgerkriegsähnlichen Verhältnissen an näher genannten Dienstorten eine Gefahrenzulage gemäß § 19b GG 1956 bemessen worden sei (bei Krisensituationen in Höhe von 5 v.H., im Falle bereits ausgebrochener Kampfhandlungen in Höhe von 10 v.H. des Gehalts der Dienstklasse V, Gehaltsstufe 2).

Nach weiterem Hinweis auf die infolge der Eingabe des Beschwerdeführers vom 13. August 1991 angewiesene sogenannte Infektionszulage führte die belangte Behörde weiter aus, diese zuvor genannten monatlich pauschaliert ausbezahlten Nebengebühren seien zur Abgeltung von Kosten der Verminderung der Infektionsgefährdung bzw. zur pauschalen Abdeckung jener Kosten von Impfungen oder allfälligen prophylaktischen Medikamenten gegen Malaria und andere Krankheiten im ausländischen Dienstort vorgesehen, die den Bediensteten nicht im Rahmen der sogenannten Kostenerstattung gemäß § 58 B-KUVG vom Dienstgeber als Sachleistung erstattet würden. Da der Antrag des Beschwerdeführers auf Zuerkennung einer erhöhten Gefahrenzulage wegen Gesundheitsgefährdung infolge mangelhafter hygienischer Verhältnisse am Dienstort Damaskus die Voraussetzungen im Sinne des § 19b GG 1956 nicht erfülle, sei spruchgemäß zu entscheiden.

Gegen diese beiden Bescheide richtet sich die vorliegende Beschwerde wegen inhaltlicher Rechtswidrigkeit und Rechtswidrigkeit infolge Verletzung von Verfahrensvorschriften.

Nach Beschwerdeerhebung hat die belangte Behörde mit dem Bescheid vom 15. Jänner 1998 den erstangefochtenen Bescheid dahin berichtigt, daß die dem Beschwerdeführer "zuerkannte" Erschwerniszulage nicht bis 30. Juni 1988, sondern bis 31. Juli 1988 gebühre. Dies wurde damit begründet, daß die Verwendung des Beschwerdeführers in Damaskus, aufgrund welcher die Erschwerniszulage gebühre, bis 1. Juli 1988 gedauert habe. Die Anführung des Monates Juni 1988 im Spruch des erstangefochtenen Bescheides beruhe demnach offenbar auf einem Schreibfehler, weshalb der Bescheid von Amts wegen zu berichtigen gewesen sei.

Der Beschwerdeführer äußerte sich hierauf mit Eingabe vom 24. Februar 1988 (OZ 6 des Beschwerdeaktes) dahin, daß er sich in Anbetracht des "bisher erstatteten Vorbringens" (gemeint wohl: seines Beschwerdevorbringens) nur teilweise als klaglos gestellt erachte, das wesentliche der Beschwer, nämlich "die ungesetzlich niedrige Höhe der Zulage", sei nicht korrigiert worden, und darüber hinaus sei keine Zustimmung des Finanzministers eingeholt worden.

Der Verwaltungsgerichtshof hat in einem gemäß § 12 Abs. 1 Z. 2 VwGG gebildeten Senat erwogen:

Grundsätzliches zur Gebührlichkeit von Erschwernis- bzw. Gefahrenzulagen für Angehörige des Auswärtigen Dienstes an ausländischen Dienstorten ist dem bereits eingangs genannten hg. Erkenntnis vom 24. Oktober 1996, Zl. 92/12/0227, zu entnehmen, auf das zur Vermeidung von Wiederholungen verwiesen werden kann (mit dem Folge-Erkenntnis vom 28. Mai 1997, Zl. 97/12/0101, erfolgte "lediglich" die Bemessung der Erschwerniszulage für den Dienstort New Delhi). Daraus ist insbesondere folgendes festzuhalten:

Erschwerniszulagen bzw. Gefahrenzulagen einerseits und Aufwandsentschädigungen andererseits können "nebeneinander bestehen", was sich aus der Systematik des Gesetzes ergibt:

Letztere - beschwerdefallbezogen kommt insbesondere die Auslandsverwendungszulage gemäß§ 21 GG in der bis zum 30. Juni 1991 geltenden Fassung gemäß BGBl. Nr. 198/1969 in Betracht (die vorliegendenfalls deshalb maßgeblich ist, weil die Verwendung des Beschwerdeführers in Damaskus nicht über den 30. Juni 1991 hinausging) - sollen finanzielle Belastungen abgelten, erste hingegen sonstige Belastungen.

Für den Anspruch auf Erschwerniszulage sind die objektiven Besonderheiten des Dienstes an sich maßgebend, nicht aber Umstände des Einzelfalles bezogen auf den Beamten; das hat gleichermaßen für die Gefahrenzulage zu gelten. Auch ist bedeutsam, daß in einem Zeitraum für eine dienstliche Tätigkeit nur eine Erschwernis bzw. Gefahrenzulage gebühren kann, wobei bei der Bemessung dieser Nebengebühren aus einer Gesamtschau auf die Art und das Ausmaß der Erschwernisse bzw. der Gefahren Bedacht zu nehmen ist (das heißt, "mehrere" Erschwernisse bzw. Gefahren im selben Zeitraum im Zusammenhang mit derselben dienstlichen Tätigkeit bedeuten nicht, daß mehrere Erschwernis- oder Gefahrenzulagen nebeneinander gebührten).

Der Beschwerdeführer macht zur Frage der Gebührlichkeit bzw. des Ausmaßes derartiger Zulagen auch unter Hinweis auf die Stellungnahme des Finanzministeriums im Verfahren betreffend die Erschwerniszulage für den Dienstort New Delhi (siehe die Wiedergabe im Erkenntnis Zl. 97/12/0101) geltend, es bestehe keine "leicht zugängliche Sammlung von zuerkannten Erschwernis- oder Gefahrenzulagen, die es ermöglicht, die Höhe einer kritischen Nachprüfung zu unterziehen. In dieser Hinsicht mangelt es auch der Stellungnahme des Finanzministers in 97/12/0101 an der gebotenen Transparenz sowie Nachvollziehbarkeit. Auch ist meines Wissens keine Katalogisierung der Entscheidungskriterien für Erschwernissowie Gefahrenzulagen jemals durchgeführt worden, die ebenfalls den Rechtsbegriff der MRK genügt, ebenso wie dem Grundrecht, daß das Verfahren fair sein muß ...". In diesem Zusammenhang führte er in bezug auf die Bemessung der nun streitgegenständlichen Erschwerniszulage (für den Dienstort Damaskus) auch aus, diesbezüglich fehle ihm "leider die eingangs erwähnte Katalogisierung der sonstigen ausbezahlten Erschwerniszulage nach Art. 6 MRK", die seines Wissens "auch nicht einem interessierten Personenkreis zugänglich ist (nur diesen). Zum Vergleich, den einschlägigen Rechtsmonographien zum Schmerzensgeld werden seitenlange Präzidenzjudikate zugrundegelegt, die einer Partei einen Anhaltspunkt für die Angemessenheit des Schmerzensgeldes im konkreten, eigenen Fall erlauben". Auch in bezug auf die strittige Gefahrenzulage verwies er auf das Fehlen "eines Gefahrenzulagenkataloges, analog zum Schmerzensgeldkatalog des bürgerlichen Rechtes ..."

Dem ist zunächst zu entgegnen (auf weitere Aspekte, die der Beschwerdeführer in diesem Zusammenhang geltend macht, wird noch zurückzukommen sein), daß es nach der maßgeblichen Gesetzeslage auf derartige Vergleichsüberlegungen (also auf das Ausmaß an Erschwernis- oder Gefahrenzulagen, die anderen Beamten in anderen Fällen bemessen oder allenfalls auch ohne bescheidmäßige Grundlage tatsächlich liquidiert werden) nicht ankommt. Vielmehr ist jeder Fall für sich auf der Grundlage des Gesetzes zu lösen (vgl. hiezu beispielsweise das hg. Erkenntnis vom 4. März 1981, Slg. Nr. 10.390/A). Daher bedarf es auch keiner Prüfung der Frage, ob und inwieweit die Überlegungen, die in anderen Fällen zur Bemessung solcher Zulagen oder zum Unterbleiben einer solchen Bemessung geführt haben, auf den jeweiligen, "neuen" Einzelfall übertragen werden können (ist doch, wie gesagt, die Bemessung aus einer Gesamtschau unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalles vorzunehmen). Nicht unerwähnt soll bleiben, daß solche Vergleichsüberlegungen (die eben nicht anzustellen sind) für den Beamten nicht unbedingt günstig sein müßten, nämlich dann, wenn die im Einzelfall angestrebte Nebengebühr in anderen und sei es auch vergleichbaren Fällen aus welchen Gründen auch immer zu niedrig bemessen worden wäre. Weiters ist auch diesbezüglich zu bedenken, daß der Beschwerdeführer der erste Beamte des Höheren auswärtigen Dienstes ist, dem für eine Tätigkeit an einem ausländischen Dienstort eine Erschwerniszulage bemessen wurde (nämlich vom Verwaltungsgerichtshof für den Dienstort New Delhi). Im übrigen ist auch Schmerzensgeld (der Beschwerdeführer hat

diesen Aspekt angeschnitten) nach herrschender Auffassung nicht nach Tagessätzen oder anderen auf Zeitperioden aufbauenden Sätzen oder nach Art eines Tarifes, sondern vielmehr nach einem Gesamtbild zu bemessen (siehe dazu beispielsweise Reischauer in Rummel I2, Rz 45 zu § 13 125 ABGB).

Richtig ist, wie der Beschwerdeführer der Sache nach geltend macht, daß die angefochtenen Bescheide knapp begründet sind. Allerdings hat die hier maßgebliche Sachverhaltsgrundlage seit der, mit dem ebenfalls bereits eingangs erwähnten hg. Erkenntnis vom 12. Dezember 1995, Zl. 94/12/0130, erfolgten Aufhebung des im "ersten Rechtsgang" vor der belangten Behörde erlassenen Bescheides hinsichtlich der nun verfahrensgegenständlichen Nebengebühren eine wesentliche Verbreiterung dadurch erfahren, daß das von der belangten Behörde im Verfahren Zl. 92/12/0227 vorgelegte Material (siehe die Darstellung in dem hierauf ergangenen Erkenntnis vom 24. Oktober 1996), das dem Beschwerdeführer bekannt ist, auch für den Dienstort Damaskus relevant ist. Auch hat die belangte Behörde in jenem Verfahren nicht nur den Postenbericht für New Delhi, sondern auch jenen für Damaskus (auf welchen sich beide Parteien dieses verwaltungsgerichtlichen Verfahrens berufen) vorgelegt. Es kann daher nicht gesagt werden, daß der Verwaltungsgerichtshof nicht in der Lage wäre, die angefochtenen Bescheide dahin zu prüfen, ob der Beschwerdeführer hiedurch in subjektiv-öffentlichen Rechten (darauf kommt es entscheidend an) verletzt wurde.

Im Zusammenhang mit der Bemessung der Erschwerniszulage bringt der Beschwerdeführer (abermals), wie bei anderer Gelegenheit auch, vor, die Aussagen des Verwaltungsgerichtshofes im Erkenntnis vom 28. Mai 1997, Zl. 97/12/0101 (Bemessung der Erschwerniszulage für den Dienstort New Delhi) folgten der als Verwaltungsverordnung zu qualifizierenden Beilage Anlage B zum Rundschreiben des Bundesministers für Finanzen (das ist diese "Punktetabelle"), und zögen diese als Rechtsquelle heran. Dieses Vorbringen ist (abermals) unrichtig, hat doch der Verwaltungsgerichtshof im bezogenen Erkenntnis ausdrücklich ausgeführt, daß dieser Beilage zu den sogenannten Auslandsbesoldungsrichtlinien ebensowenig normative Kraft zukomme wie den Richtlinien selbst. Es trifft auch nicht zu, daß der Verwaltungsgerichtshof bei seiner Entscheidung (Zl. 97/12/0101) "praktisch zur Gänze der leider nicht nachvollziehen Stellungnahme des Finanzministers" gefolgt wäre, wie dem genannten Erkenntnis unschwer zu entnehmen ist und wie überdies dem Beschwerdeführer im Beschluß vom 2. Juli 1997, Zl. 97/12/0213, erwidert wurde.

Der Beschwerdeführer bringt in diesem thematischen Zusammenhang auch vor: "Dem Grundsatzerkenntnis des Verwaltungsgerichtshofes 92/12/0227 war die Tabelle der Erschwernisse beigefügt, auf die ebenfalls im Erkenntnis 97/12/0101 Bezug genommen wurde. Sie stellt demnach derartiges Verfahrensmaterial dar, das Vertrauen schafft, wie die Behörde entscheiden wird, vgl. Urteil d. Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte im Fall Guby und Vereinigung demokratischer Soldaten, vgl. ÖJZ 1995, S. 315". Dieser unzutreffenden Auffassung ist zunächst das zuvor Gesagte zu entgegnen, weiters - wie schon im Erkenntnis Zl. 97/12/0101 -, daß diese Tabelle nicht etwa zwecks Bemessung von Erschwerniszulagen erstellt wurde (deren Gebührlichkeit für Angehörige des auswärtigen Dienstes von der belangten Behörde ja verneint worden war), sondern zwecks Erfassung kostenrelevanter Faktoren im Sinne des § 21 GG 1956, was ein wesentlicher rechtlicher Unterschied ist.

Soweit der Beschwerdeführer danach trachtet, auf Grundlage dieser "Punktetabelle" (umfängliche) Vergleichsüberlegungen zwischen den Dienstorten New Delhi und Damaskus anzustrengen, sind diese Ausführungen nach dem Gesagten bereits im Ansatz verfehlt. Ebensowenig kommt es darauf an, daß diese Tabelle aus dem Jahr 1995 stamme, wie der Beschwerdeführer ausführt (er hat im übrigen einen "Vorläufer" dieser Tabelle, anscheinend aus dem Jahr 1979, bereits im Jahr 1992 in dem zur Zl. 92/12/0030 protokollierten Beschwerdeverfahren vorgelegt, was zeigt, daß ihm diese Tabellen vom Prinzip her - unabhängig von ihrer jeweiligen Bedeutung - bekannt sind).

Soweit der Beschwerdeführer auf Grundlage der von ihm mit der Beschwerde vorgelegten Farbablichtungen zweier Weltkarten aus dem österreichischen Mittelschulatlas (Jahresniederschlag und Regenzeiten bzw. Klima und Meeresströme) argumentiert, ist daraus für ihn nichts Entscheidendes zu gewinnen. Das soll nicht bedeuten, daß der Verwaltungsgerichtshof diese Landkarten an sich für unzutreffend hielte, nur sind sie aufgrund ihres kleinen Maßstabes von 1:100,000.000 (die gesamte Erdoberfläche ist auf einem DIN A4-Blatt abgebildet) zur Erfassung der im Beschwerdefall maßgeblichen lokalen Gegebenheiten nicht ausreichend präzis. Jedenfalls teilt der Verwaltungsgerichtshof nicht die auf diese Landkarten gestützte Beurteilung des Beschwerdeführers, Damaskus sei klimatisch mit New Delhi gleichzusetzen. Dabei übergeht der Beschwerdeführer beispielsweise die Sommer-Regenzeit in Indien mit der damit verbundenen hohen Luftfeuchtigkeit (siehe die Postenberichte).

Entgegen dem Beschwerdevorbringen ist die Auffassung der belangten Behörde, daß den vom Beschwerdeführer ins

Treffen geführten kulturellen Unterschieden (islamisches Umfeld) vorliegendenfalls keine rechtserhebliche Bedeutung im Sinne von "Erschwernissen" zukäme, zutreffend, weil eine derartige Berurteilung stark von subjektiven Faktoren, näherhin von Umständen abhängt, die speziell in der Person des einzelnen Beamten gelegen sind: Für den Anspruch auf Erschwerniszulage sind, wie bereits ausgeführt, die objektiven Besonderheiten des Dienstes an sich maßgebend, nicht aber Umstände des Einzelfalles bezogen auf den Beamten. Schon deshalb kommt auch dem Familienstand des Beschwerdeführers (er ist ledig) weder für sich allein noch aus der gebotenen Gesamtschau vorliegendenfalls rechtserhebliche Bedeutung zu, sodaß der Beschwerdeführer rechtens nicht dadurch beschwert sein kann, daß die belangte Behörde im erstangefochtenen Bescheid nicht eigens darauf Bezug genommen hat (nicht unerwähnt soll bleiben, daß behauptete Ansprüche des Beschwerdeführers "wegen erzwungenen Single-Daseins" Gegenstand der zur Zl. 93/12/0213 protokollierten Säumnisbeschwerde waren. Mit dem in jenem Verfahren dokumentierten Bescheid vom 24. November 1995 hat die belangte Behörde dieses Begehren - der Aktenlage zufolge unbekämpft - abgewiesen).

Auch trifft das Beschwerdevorbringen nicht zu, die belangte Behörde hätte mit dem angefochtenen Bescheid "begründet, daß stundenlange tägliche Stromabschaltungen, Versorgungsmängel, eine unzureichende Infrastruktur oder Isolation nicht ins Gewicht fallen". Vielmehr hat die belangte Behörde ausgeführt, daß die Gebührlichkeit der Erschwerniszulage hauptsächlich infolge der klimatischen Verhältnisse in Damaskus zu begründen sei, den Versorgungsschwierigkeiten sowie den infrastrukturellen Problemen (einschließlich mangelnder Erholungsmöglichkeiten) eine gewisse Bedeutung eingeräumt werde, diese zuletzt aufgetretenen Faktoren träten jedoch gegenüber den durch das Klima verursachten belastenden Umständen deutlich in den Hintergrund.

Der Verwaltungsgerichtshof teilt diese Auffassung der belangten Behörde und kann nicht finden, daß der Beschwerdeführer dadurch, daß ihm für die Dauer seiner Verwendung am Dienstort Damaskus die Erschwerniszulage (lediglich) in der bekämpften Höhe bemessen wurde, in subjektiv-öffentlichen Rechten verletzt wurde.

Bei der Bemessung war nämlich auch zu beachten, daß die aufgezeigten Erschwernisse bis zu einem gewissen Grad durch Gewährung von Heimaturlaub, aber auch durch die Beistellung entsprechender technischer Geräte bzw. mittelbar durch Beistellung finanzieller Mittel (Auslandsverwendungszulage gemäß § 21 GG 1956 in der damals maßgeblichen Fassung) für die Anschaffung und den Betrieb solcher Geräte gemindert wurden (siehe dazu grundsätzlich das mehrfach genannte hg. Erkenntnis vom 24. Oktober 1996, Zl. 92/12/0227. Bezogen auf den Dienstort Damaskus ist - beispielsweise - darauf zu verweisen, daß der Beschwerdeführer dort ein Notstromaggregat verwendete, wie sich aus seiner Eingabe vom 21. November 1996 an das Statistische Zentralamt ergibt, die als Beilage zu dem im Beschwerdeverfahren Zl. 96/12/0255 angefochtenen Bescheid vorgelegt wurde).

Unzutreffend ist das Vorbringen des Beschwerdeführers, daß ihm auch für den Monat August eine Erschwerniszulage für diesen Dienstort zu bemessen gewesen wäre, weil er bis zum "15."

(richtig wohl: 14.) August 1988 dort Dienst versehen hätte. Maßgeblich ist vielmehr, zu welchem Zeitpunkt er von seiner Dienstleistung enthoben wurde, und das war (bereits) im Juli 1988 (siehe die Sachverhaltsdarstellung). Diesem Umstand wurde durch den Berichtigungsbescheid Rechnung getragen. Ob diesbezüglich eine Zustimmung des Finanzministers vorlag oder nicht, ist im Beschwerdefall deswegen nicht von Belang, weil der Beschwerdeführer durch eine allenfalls für die Erlassung des Berichtigungsbescheides erforderliche, aber nicht erteilte Zustimmung des Finanzministers nicht in subjektiv-öffentlichen Rechten verletzt werden konnte.

Zur Gefahrenzulage gilt folgendes:

Gegenstand des Beschwerdeverfahrens ist die Frage, ob dem Beschwerdeführer für seine Tätigkeit im Dienstort Damaskus eine höhere Gefahrenzulage als jene gebührt, die in der sogenannten "Infektionszulage" enthalten ist. Dabei ist, wie zuvor ausgeführt, auf die Umstände des Einzelfalles aus einer Gesamtschau Bedacht zu nehmen, wobei es, wie ebenfalls zuvor ausgeführt wurde, entgegen der auch hinsichtlich dieser Nebengebühr wiederholten Auffassung des Beschwerdeführers auf die Bemessung in anderen Fällen nicht ankommt. Es ist daher im Beschwerdefall nicht näher zu erörtern, aus welchen Erwägungen und in welchem Ausmaß die belangte Behörde Beamten im Falle von bürgerkriegsähnlichen Verhältnissen und tatsächlichen Kriegshandlungen Gefahrenzulagen bemißt (wie sie in der Begründung des zweitangefochtenen Bescheides ausgeführt hat) und ob diese Beträge zutreffend bemessen wurden oder nicht.

In diesem Zusammenhang argumentiert der Beschwerdeführer unter Hinweis auf das hg. Erkenntnis vom 18. Mai 1981, Zl. 3368/80, mit welchem einem anderen Beschwerdeführer im Hinblick auf bürgerkriegsähnliche Unruhen an

einem anderen Dienstort eine Erschwerniszulage im Ausmaß von 25 % der Gehaltsstufe 2 der Dienstklasse V der Beamten der allgemeinen Verwaltung bemessen wurde. Wenngleich es darauf im Beschwerdefall ebenfalls nicht ankommt, erscheint es doch angebracht, seinen diesbezüglichen Argumentationen entgegenzutreten, deren Tendenz dahin geht, daß diese Unruhen lokal begrenzt gewesen wären (und damit die Gefahrenzulage in diesem Ausmaß lediglich im Hinblick auf eine - minder erhebliche - "latente Gefährdung" bemessen worden wäre) und er des weiteren danach trachtet, darzutun an seinem auswärtigen Dienstort auch einer "latenten Gefährdung" ausgesetzt gewesen zu sein. In jenem Beschwerdefall ging nämlich der Verwaltungsgerichtshof davon aus (diese Entscheidungsgründe sind in Zach, Gehaltsgesetz, 68. Ergänzung, Band 6, Entscheidungen zu § 19b/6 und 7 wiedergegeben), daß am Dienstort des damaligen Beschwerdeführers teils im geringeren, teils im größeren Umfang, jedenfalls aber mehr oder weniger ununterbrochen, bürgerkriegsähnliche Verhältnisse herrschten, in deren Rahmen es immer wieder zu Gefechten mit Handfeuerwaffen sowie zu Artillerie- und Raketenbeschuß komme und daß dabei das Gebäude, in welchem die österreiche Botschaft - die Dienststelle des damaligen Beschwerdeführers - untergebracht sei, durch Schußeinwirkungen beschädigt worden sei. Es sei ferner unbestritten, daß sich der (damalige) Beschwerdeführer in Erfüllung seiner dienstlichen Verpflichtungen außerhalb des Botschaftsgebäudes laufend unter den verschiedenen rivalisierenden Gruppen, zwischen welchen immer wieder Kämpfe ausbrächen, durch welche er dann auch gefährdet werde, bewegen müsse und verschiedene Mitglieder des diplomatischen Korps im Zuge der Kampfhandlungen wiederholt verletzt oder von Angehörigen der einzelnen Parteien entführt worden seien. Das bedeute aber, daß der (damalige) Beschwerdeführer von besonderen Gefahren für Gesundheit und Leben gemäß § 19b GG 1956, die mit seinen Dienstleistungen an jenem Dienstort verbunden seien, sowohl innerhalb als auch außerhalb des Botschaftsgebäudes, zwar nicht ununterbrochen im Sinne einer stets gleichbleibenden, wohl aber im Sinne einer immer latent vorhandenen Gefährdung, bedroht sei.

Einer solchen "latenten Gefährdung", wie sie zuvor umschrieben wurde, war der Beschwerdeführer auch nicht annähernd ausgesetzt.

Der Beschwerdeführer argumentiert weiters mit der latenten Ansteckungsgefahr, bringt vor, "alleine aus diesem Titel wurde für den Dienstort Delhi eine Gefahrenzulage von 1,6 v.H. v. V/2 für angemessen erachtet ..." und führt auch in weiterer Folge aus, "gemessen an der Leitentscheidung Delhi, 92/12/0227, liegt die Infektionsgefahr für Damaskus weit über derjenigen für Delhi, die mit 1,6 v.H.v. V/2 bewertet wurde. Eine genauere Bewertung kann mangels Vorliegens eines Gefahrenzulagenkataloges, analog zum Schmerzensgeldkatalog des bürgerlichen Rechtes, nicht vorgenommen werden...". Abgesehen davon, daß es auf derartige Vergleichsüberlegungen, wie wiederholt gesagt, nicht ankommt, ist diese Argumentation auch sonst mehrfach unzutreffend: Einerseits wurde in jenem Erkenntnis nicht bloß auf die Infektionsgefahr abgestellt, sondern es wurde auf das Vorbringen des Beschwerdeführers in seiner Gesamtheit Bedacht genommen, war doch die Beurteilung aus einer Gesamtschau vorzunehmen (siehe dazu Seite 18 jenes Erkenntnisses). Andererseits war in jenem Fall - so, wie vorliegendenfalls - nur über die Frage einer allfälligen "Erhöhung" der Gefahrenzulage abzusprechen (und nicht etwa ein bestimmter Betrag festzusetzen).

Unbestritten ist aber, daß am Dienstort Damaskus in der Zeit, in welcher der Beschwerdeführer dort Dienst zu versehen hatte, eine Infektionsgefahr bestand und ein Restrisiko trotz entsprechender Vorsorge (inbesondere durch Impfungen) und vorsichtiger Lebensführung gegeben war. Im Hinblick hierauf tritt der Verwaltungsgerichtshof der Beurteilung der Parteien des verwaltunsgerichtlichen Verfahrens bei, daß die Gebührlichkeit einer Gefahrenzulage zu bejahen ist. Der Verwaltungsgerichtshof verkennt auch nicht, daß der Nahe Osten ein "Spannungsgebiet" ist (und war), ist aber der Auffassung, daß aus diesem Blickwinkel die "Nähe zur Gefahr" in bezug auf den Beschwerdeführer damals nicht entscheidend ins Gewicht fällt. Insoweit ist auch der seinerzeitigen Argumentation des Beschwerdeführers beizutreten, der ja die Gebührlichkeit der Gefahrenzulage insbesondere auf Grund der Infektionsgefahr (der hygienischen Verhältnisse) begehrt hatte. Im Hinblick auf das gesamte Beschwerdevorbringen (ist doch, wie mehrfach gesagt, die Bemessung aus einer Gesamtschau vorzunehmen) kann der Verwaltungsgerichtshof nicht finden, daß die belangte Behörde mit dem zweitangefochtenen Bescheid rechtswidrig eine "Erhöhung" der Gefahrenzulage abgelehnt hätte.

Sollten die Beschwerdeausführungen (auch) dahin zu verstehen sein, daß sich der Beschwerdeführer durch die unterbliebene Einvernahme des Bundespräsidenten für beschwert erachte, ist hieraus für ihn nichts zu gewinnen. Der Beschwerdeführer hatte nämlich in einem am 5. März 1997 beim Verwaltungsgerichtshof überreichten Schriftsatz (protokolliert zur Zl. 96/12/0273-6) unter Hinweis auf die schwere Erkrankung des amtierenden Bundespräsidenten

(die er sich der Annahme des Beschwerdeführers zufolge anläßlich eines Besuches in einem näher bezeichneten, Syrien benachbarten Land zugezogen habe) vorgebracht, diese Erkrankung unterstreiche sein Vorbringen "zu den mangelnden Schutzmöglichkeiten vor Infektionen im Rahmen der erlittenen Repräsentation"; er beabsichtige, "den Herrn Bundespräsidenten zu befragen, ob nach seiner eigenen Wahrnehmung und den eigenen erlittenen schweren Dauerfolgen noch eine betragsmäßige Adäquanz der Zulage vorliegt". Das weitere Vorbringen im Beweisantrag in diesem Zusammenhang zeigt, daß der Beschwerdeführer auch diesbezüglich danach trachtet, mit Vergleichsüberlegungen zu argumentieren. Da es aber auf die damaligen Verhältnisse in Damaskus (in Syrien) und nicht auf die Verhältnisse in einem anderen Land zu einer anderen Zeit ankommt, kann in dieser unterbliebenen Einvernahme schon deshalb kein Verfahrensmangel erblickt werden, sodaß eine weitere Auseinandersetzung mit diesem Beweisantrag entbehrlich ist.

Da somit schon die Ausführungen in der Beschwerde erkennen lassen, daß die behaupteten Rechtsverletzungen nicht vorliegen, war die Beschwerde ohne weiteres Verfahren - und ohne daß dem Beschwerdeführer weitere Kosten entstünden - gemäß § 35 Abs. 1 VwGG in nichtöffentlicher Sitzung als unbegründet abzuweisen.

European Case Law Identifier (ECLI)

ECLI:AT:VWGH:1998:1997120423.X00

Im RIS seit

03.04.2001

Zuletzt aktualisiert am

22.10.2014

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

© 2025 JUSLINE

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

www.jusline.at