jusline®
»» Recht. Schnell

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

TE Vwgh Erkenntnis 1996/10/24 92/12/0227

JUSLINE Entscheidung

Veröffentlicht am 24.10.1996

Index

63/02 Gehaltsgesetz;

Norm

GehG 1956 §19a Abs1 idF 1972/214;
GehG 1956 §19a Abs1;
GehG 1956 §19a Abs2;
GehG 1956 §19b Abs1;
GehG 1956 §19b;
GehG 1956 §2 Z1;
GehG 1956 §20 Abs1;
GehG 1956 §21 Abs1;

Betreff

Der Verwaltungsgerichtshof hat durch den Vorsitzenden Senatspräsident Dr. Knell und die Hofräte Dr. Germ, Dr. Höß, Dr. Riedinger und Dr. Waldstätten als Richter, im Beisein des Schriftführers Mag. Leitner, über die Beschwerde des Dr. G in W, gegen den Bundesminister für auswärtige Angelegenheiten wegen Verletzung der Entscheidungspflicht betreffend einen Antrag vom 13. August 1991 (unter anderem) in Angelegenheit Erschwerniszulage und Gefahrenzulage, zu Recht erkannt:

Spruch

Das Begehren des Beschwerdeführers auf "Erhöhung" der Gefahrenzulage hinsichtlich des Dienstortes New Delhi wird gemäß den §§ 42 Abs. 1 und 62 VwGG iVm § 19b GG 1956 abgewiesen.

Hinsichtlich der Erschwerniszulage hingegen wird der belangten Behörde gemäß§ 42 Abs. 4 VwGG aufgetragen, binnen acht Wochen den versäumten Bescheid unter Zugrundelegung der Rechtsauffassung zu erlassen, daß dem Beschwerdeführer für die Dauer seiner Verwendung am Dienstort New Delhi eine Erschwerniszulage gebührt.

Der Bund hat dem Beschwerdeführer weitere Aufwendungen in der Höhe von S 1.020,-- binnen zwei Wochen bei sonstiger Exekution zu ersetzen. Das Mehrbegehren wird 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 280 Zahlen protokolliert wurden.

Die Vorgeschichte des vorliegenden Beschwerdefalles ist dem hg. Teilerkenntnis vom 12. Dezember 1995, Zl. 92/12/0227-24, zu entnehmen.

Hieraus 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).

Unter dem Datum 13. August 1991 richtete der Beschwerdeführer eine Eingabe an die belangte Behörde, in welcher er - soweit vorliegendenfalls noch erheblich - rückwirkend ab 15. August 1988 eine Erschwerniszulage für die Dauer seiner Verwendung an der Österreichischen Botschaft in New Delhi begehrte, weil er seinen Dienst "unter besonders erschwerten Umständen verrichten" habe müssen, sowie die "Erhöhung der Gefahrenzulage infolge übergroßer Umweltverschmutzung in New Delhi" begehrte. In weiter Folge brachte der Beschwerdeführer bei der belangten Behörde weitere Eingaben zur antragsgegenständlichen Thematik ein.

Mangels Entscheidung über seinen Antrag erhob der Beschwerdeführer die gegenständliche, am 30. Oktober 1992 eingebrachte Säumnisbeschwerde. Wie in dem eingangs genannten Teilerkenntnis vom 15. Dezember 1995 (mit welchem die ursprünglich ebenfalls verfahrensgegenständlichen Teilbegehren des Beschwerdeführers auf "Valorisierung" der begehrten Erschwerniszulage "um die Kaufkraftparität" sowie auf Zuerkennung einer "Fremdsprachenzulage" abgewiesen und eine Teil-Kostenentscheidung getroffen wurde) näher dargelegt wurde, liegen die Voraussetzungen des § 27 VwGG vor. Da die belangte Behörde auch innerhalb der ihr gesetzten Nachfrist den versäumten Bescheid nicht nachgeholt hat, ist die Zuständigkeit zur Entscheidung über den verfahrensgegenständlichen Antrag auf den Verwaltungsgerichtshof übergegangen. In diesem Teilerkenntnis wurde ebenfalls dargelegt, daß die Prozeßfähigkeit des Beschwerdeführers zu bejahen ist; Gründe, von dieser Beurteilung abzugehen, liegen nicht vor.

Mit Berichterverfügung vom 24. Mai 1995 wurde dem Beschwerdeführer aufgetragen, mit Schriftsatz den seiner Beurteilung nach anspruchsbegründenden Sachverhalt vollständig und nachvollziehbar darzustellen, wobei ihm auch anheim gestellt wurde, auf die ihm bedeutsam erscheinenden rechtlichen Aspekte einzugehen.

Der Beschwerdeführer hat in einem Schriftsatz vom 3. Juli 1995 seinen Antrag eingehend erläutert und hiezu auch verschiedene Beilagen vorgelegt. Soweit vorliegendenfalls noch erheblich, brachte er darin (zusammengefaßt) vor:

Hinsichtlich der angesprochenen Gefahrenzulage ergebe sich aus verschiedenen (auch beiliegenden), der belangten Behörde vorgelegten Zeitungsmeldungen, daß New Delhi zu den am stärksten durch Smog verunreinigten Dienstorten gehöre. Smog bewirke eine Beeinträchtigung und Verminderung sowohl der psychischen als auch der physischen Körperfunktionen, bis hin zur irreversiblen Zerstörung und Krebserkrankung. Die Herabsetzung des geistigen Leistungsvermögens und die Hemmung der intellektuellen Funktionen, Kopfschmerzen und Müdigkeit gehörten auch zu jenen gesundheitlichen Phänomenen, die ebenso "besonders erschwerte Umstände i.S. der Bestimmungen über die Erschwerniszulage bedeuten, ebenso wie besondere körperliche Anstrengungen, unter denen der Dienst verrichtet werden muß, sodaß das Zeitungsmaterial auch für die Erschwerniszulage relevant ist". Die Belastung mit Schwefeldioxid, die nach der Statistik in New Delhi relativ gering sein dürfte, könnte aber allenfalls in Wien geringer sein als in New Delhi. Ein weiteres Gefahrenmoment sei gerade in Indien ein besonders unsicheres Verkehrssystem. Ein Zeitungsartikel zeige, daß in Delhi für acht Millionen Einwohner und 1500 km2 nur 14 Rettungsfahrzeuge im Einsatz seien. Bezogen auf Wiener Verhältnisse und das Erfordernis einer Krankenbeförderung würde diese Zahl im Vergleich nur vier Rettungsfahrzeuge für ganz Wien bedeuten. Unfälle könnten auf dem Weg zur Botschaft und bei Dienstverrichtungen im Dienstort sehr leicht geschehen, was auch schon der Fall gewesen sei (Hinweise auf allfällige Probleme im Zusammenhang mit einer ärztlichen Versorgung bei Unfall und Krankheit sowie weiters auf das lokale Flugnetz). Im Jahr 1990 habe die Gefahrenzulage für den Dienstort New Delhi brutto S 302,70 monatlich "für täglich 24 Stunden latente Gefahr einer Ansteckung mit einer Tropenkrankheit, Belastung durch Umweltverschmutzung, völlig erratische Verkehrsverhältnisse etc." betragen. Dieser Betrag entspreche "1,47 % von V/2", was unzureichend sei (wird näher ausgeführt). Auch sei in einer näher bezeichneten Zeitschrift 1989 oder im ersten Halbjahr 1990 eine

Titelgeschichte erschienen, "die der überaus hohen Konzentration von Giftstoffen in indischen Lebensmitteln gewidmet" gewesen sei. Er ersuche um Einholung eines ärztlichen Gutachtens über das Ausmaß der Gesundheitsbeeinträchtigung und Ansteckungsgefahr mit schweren Krankheiten in New Delhi. Auch weise das in Delhi konsumierte Wasser einen über dem von der Weltgesundheitsorganisation festgesetzten Grenzwert für die höchstzulässige Nitratbelastung auf und sei daher gesundheitsschädlich. Aus aktuellem Anlaß sei auch "die jüngst medial besonders bekannt gewordene Pestepidemie anzuführen, deren Verbreitungsgeschwindigkeit und -weg medial erläutert wurde und genauso eine unvertretbare Quelle der Ansteckungsgefahr auch für alle übrigen Infektionskrankheiten darstellt".

Was die Erschwerniszulage anlange, sei (insbesondere) auf die Belastungen durch das Klima zu verweisen. Die durchschnittlichen Tagestemperaturen betrügen in Delhi zwischen 21 Grad C und 45 Grad C, im Winter zwischen 5 Grad C und 32 Grad C, sodaß Tageshöchsttemperaturen in den dem Monsun vorangehenden Monaten April, Mai und Juni auch 50 Grad C erreichen könnten. "Der angebliche klimatische Ausgleich beträgt eine zusätzliche Urlaubswoche aus dem Titel des Heimaturlaubs. Die besondere Erschwernis liegt in einer Vielzahl von Faktoren, die in ihrem Zusammenwirken eine Dienstverrichtung unter besonderen körperlichen Anstrengungen oder sonstigen besonders erschwerten Umständen ergeben". Die besonderen klimatischen Einflüsse hätten eine psychische Erschöpfung zur Folge. Es nütze nichts, eine zusätzliche Woche in Österreich zu verbringen, wenn während der Zeit von Mitte Februar bis Mitte Oktober die Temperaturen derart seien, daß sie alleine schon einen Erschöpfungszustand bewirkten, der gleichermaßen die einheimische Bevölkerung wie die nicht einheimische Bevölkerung betreffe. Nicht überall befänden sich Klimaanlagen. Die Versorgungslage sei ungünstig (wurde näher ausgeführt). Angesichts der Verkehrsverhältnisse in der Großstadt Delhi ergebe sich ein "gestiegener Zeitbedarf" für die Erledigungen des täglichen Lebens (weiterer Hinweis insbesondere auf die "besondere nervliche Anspannung in einer überbevölkerten Umgebung"). Die (so dringend benötigte) Kurzzeiterholung "fehle vollständig", Rekreationsmöglichkeiten seien selten. Zusammenfassend seien "die besonders erschwerenden Umstände der Dienstverrichtung, die unzureichende Infrastruktur, Versorgungsschwierigkeiten, mangelnder Erholungswert, Kulturunterschied, klimatische Verhältnisse".

Mit Berichterverfügung vom 13. Juli 1995 wurde der belangten Behörde aufgetragen, zu dieser Eingabe samt Beilagen binnen acht Wochen Stellung zu nehmen, insbesondere zur Richtigkeit der Tatsachenbehauptungen; sollten diese als unzutreffend erachtet werden, wolle dargestellt werden, welcher Sachverhalt aus der Sicht der Behörde richtig erscheine. Weiters mögen die im fraglichen Zeitraum maßgeblichen (internen) Auslandsbesoldungsrichtlinien vorgelegt werden. Auch wolle dargelegt werden, welche Bezüge der Beschwerdeführer im fraglichen Zeitraum erhalten habe und ob Bezugsteile allenfalls den angesprochenen "Zulagen" (Anmerkung: Es ging dabei auch um weitere, nun nicht mehr verfahrensgegenständliche Ansprüche) zuzuordnen wären, sowie, ob Erschwernis- und/oder Gefahrenzulagen für vergleichbare andere Dienstorte ausbezahlt würden und wenn ja, nach welchen Kriterien. Weiters seien Stellungnahmen des seinerzeitigen Botschafters in New Delhi sowie des Amtsvorgängers und des Amtsnachfolgers des Beschwerdeführers an jener Botschaft zum Tatsachenvorbringen des Beschwerdeführers, soweit es die Erschwernis- und Gefahrenzulage betreffe, einzuholen und vorzulegen.

Nach Fristverlängerung (Berichterverfügung vom 18. Oktober 1995) und Abweisung eines weiteren Fristverlängerungsantrages (Berichterverfügung vom 7. Dezember 1995) legte die belangte Behörde mit Schriftsatz vom 1. Februar 1996 die aufgetragenen Stellungnahmen des Botschafters, sowie des Amtsvorgängers und des Amtsnachfolgers des Beschwerdeführers, sowie weitere Unterlagen (Auszüge aus den sogenannten "Auslandsbesoldungsrichtlinien", Bezugsaufstellung, u.a.) vor und nahm zum Vorbringen des Beschwerdeführers Stellung.

Daraus ist für das vorliegende Beschwerdeverfahren festzuhalten: Der Amtsvorgänger des Beschwerdeführers erklärte in einer Stellungnahme vom 4. Jänner 1996 (u.a. - diese Darstellungen werden hier nur auszugsweise wiedergegeben), daß zum Zeitpunkt, als er in New Delhi Dienst versehen habe (1984 - 1988) die Frage der erhöhten Gefährdung im dortigen Straßenverkehr sowie die Frage einer erhöhten Luftverschmutzung zwar bestanden habe, "aber nie im Sinne einer Gefahrenzulage behandelt wurde". Wissenschaftliche Untersuchungen und deren Auswertungen seien damals nicht bekannt gewesen. Daß Tropenposten eine erhöhte Gefahr von Tropenkrankheiten im Vergleich zu Wien mit sich brächten, sei jedoch bekannt gewesen, "galt aber als im Rahmen des Besoldungssystems berücksichtigt".

Der Amtsnachfolger des Beschwerdeführers erklärte in einer Stellungnahme vom 2. Januar 1996, zweifellos seien die Lebensumstände in Indien für einen Ausländer im Vergleich zum Aufenthalt an einem europäischen Ort bzw. zur

Dienstverrichtung in Europa als besonders erschwert anzusehen. Dies beziehe sich in erster Linie auf das Klima, wobei noch anzumerken sei, daß oft auch Dienstverrichtungen, beispielsweise Veranstaltungen in nicht klimatisierten Räumen außerhalb der Botschaft wahrzunehmen seien, die selbst bei entsprechender Anpassung der Kleidung äußert belastend seien (Hinweis auf den Postenbericht Stand Frühjahr 1994, der seine Erfahrungen bestätige). Was das Vorbringen des Beschwerdeführers betreffend die Gefahrenzulage anlange, sei die von ihm in erster Linie ins Treffen geführte übergroße Umweltverschmutzung ein inzwischen auch "von der Zentrale anerkanntes Faktum", das darin seine Anerkennung gefunden habe, daß der Botschaft New Delhi, soweit ihm erinnerlich, sieben Smogtage pro Jahr zuerkannt worden seien. Sicherlich stelle die latente Gesundheitsgefährdung seines Erachtens nach das größte Risiko dieses Dienstpostens dar, wenngleich sich auch hier die Vorbeugemaßnahmen in den letzten Jahren verbessert hätten. Die sonstigen angeführten Gefahrenumstände wie beispielsweise Verkehrsunfallstatistiken, Verunreinigung des Wassers und der Lebensmittel etc. seien auch aus den Medien bekannt.

Der seinerzeitige Botschafter nahm am 8. Jänner 1996 unter anderem dahin Stellung, daß die Luftverschmutzung in Delhi zum damaligen Zeitpunkt sicher auch im Vergleich zu anderen Großstädten besonders hoch gewesen sei. Derartige Artikel zu diesem Thema seien in der Presse erschienen und auch von der Botschaft immer wieder vorgelegt worden. Seiner Erinnerung nach habe ein einschlägiger Bericht bzw. Antrag der Botschaft im Jahr 1990 oder 1991 dazu geführt, daß in besonders argen Monaten sogar Smog-Tage bewilligt worden seien, die den Bediensteten ermöglichen sollten, ein um einen Smogtag verlängertes Wochenende in besseren Luftkonditionen zu verbringen. Soweit der Beschwerdeführer auf eine verringerte Leistungsfähigkeit verweise, könne er nicht beurteilen, ob dies auf die Luftkonditionen zurückzuführen gewesen sei; andere Zugeteilte seien durchaus in der Lage gewesen, normale Arbeitsleistungen zu liefern. Während der Anwesenheit des Beschwerdeführers sei ein Kollege ernsthaft an Hepatitis erkrankt, auch andere Fälle von Amöbenruhr und ähnlichem seien zu konstatieren gewesen. Die Gefährlichkeit des Verkehrssystems in und um Delhi könne er nur bestätigen. Auch Botschaftsbedienstete seien "von argen Unfällen betroffen" gewesen: Eine Sekretärin habe in einem Taxi mit ihrem Kleinkind einen sehr gefährlichen Unfall gehabt (weiterer Hinweis auf den Unfall, den der Beschwerdeführer in Indien erlitt, sowie die Probleme einer medizinischen Versorgung bei einem Unfall außerhalb der großen Städte).

In der Sache selbst brachte die belangte Behörde vor, der Beschwerdeführer habe nach seinem Dienstantritt am 15. August 1988 eine sogenannte "Infektionszulage" bezogen, das sei eine pauschalierte monatliche Aufwandsentschädigung gemäß § 20 iVm § 15 Abs. 1 GG 1956 in Höhe von S 180,--, sowie eine Gefahrenzulage gemäß § 19b iVm § 15 Abs. 2 GG 1956 in der Höhe von 1,6 % des jeweiligen Gehalts der Dienstklasse V der Beamten der allgemeinen Verwaltung, Gehaltsstufe 2, das seien per 1. September 1988 S 17.867,-- als Berechnungsgrundlage gewesen. Diese monatlich pauschaliert ausbezahlten Nebengebühren seien zur Abgeltung von Kosten zur Verminderung der Infektionsgefährdung vorgesehen, demnach beispielsweise zur pauschalen Abdeckung jener Kosten von Impfungen und allfälligen prophylaktischen Medikamenten gegen Malaria und andere Krankheiten, die den Bediensteten nicht im Wege der sogenannten Kostenerstattung gemäß § 58 B-KUVG vom Dienstgeber als Sachleistung erstattet würden. Nach Auffassung des Bundeskanzleramtes in einer (beigelegten) Note vom 10. Oktober 1990 handle es sich dabei um eine bundeseinheitliche Nebengebührenkombination, wobei die Infektionsgefährdung bei einer Auslandsverwendung demzufolge nicht höher sei als im Krankenpflegedienst im Inland auf einer Isolierstation, Infektionsstation oder dergleichen. Soweit mit dieser Infektionsgefährdung am ausländischen Dienstort für die Bediensteten Mehraufwendungen verbunden sein sollten, heißt es in der Note weiter, seien diese nicht höher als in inländischen Dienstorten.

Unter Hinweis auf die (beigelegten) sogenannten Auslandsbesoldungsrichtlinien führte die belangte Behörde weiters aus, im beschwerdegegenständlichen Zeitraum sei der Dienstort New Delhi gemäß diesen (internen) Richtlinien der Zonenstufe VII in einem Schema mit insgesamt

10 Zoneneinstufungen zugeordnet gewesen. (In diesen internen Richtlinien ist eine sogenannte Grundzulage vorgesehen. Demnach werden die Dienstorte unter Bedachtnahme auf ihre Entfernung von Wien, auf die klimatischen Schwierigkeiten und auf eine eventuelle politische oder kulturelle Isolierung in Grundzulagenzonen eingereiht). "Somit gelten durch die im Rahmen der Auslandsverwendungszulage (Zonenzuschläge laut Kategorie VII für DO New Delhi) berücksichtigten Faktoren (in der Klammer Beispiele jeweils möglicher Ausgaben, jedoch nicht umfassend aufgezählt) Klima (Klimaanlagen, erhöhter Stromverbrauch), Umwelt (allf. Kurzurlaube zur Erholung, Mineralwasser, Destilieranlage für Trinkwasser), Sicherheitsprobleme (Installation von Alarmanlage in beamteneigene Pkw oder in

privat angemieteter Wohnung), sonstige Härten wie mangelnde Infrastruktur und Versorgungsschwierigkeiten (Eigenimport von Waren durch Versandhäuser, Mitnahme als Flugübergepäck) durch die (jeweils in den geltenden Richtlinien zum § 21 GG 1956 festgesetzten) bezogenen pauschalierten Zonenzuschläge ALLE aus diesen besonderen Lebensverhältnissen an DO resultierenden Kosten ("sog. Kostenrelevanz") als abgegolten."

Für die Angehörigen des diplomatischen Dienstes liege es grundsätzlich in der Natur des Dienstes und es werde daher vom Dienstgeber auch von allen seinen Beamten, die diese Laufbahn eingeschlagen hätten, nicht für außergewöhnlich erachtet, im Verlauf der aktiven Dienstzeit an zahlreichen Dienstorten österreichischer Vertretungsbehörden im Ausland den Dienst unter schweren oder besonders erschwerten Verhältnissen verrichten zu müssen. Personen, die sich an einen derartigen Einsatz unter erschwerten Lebens- und Arbeitsbedingungen nicht anpassen könnten und deswegen die erwartete normale durchschnittliche Arbeitsleistung unter diesen Bedingungen nicht erbrächten, erschienen nach Auffassung der belangten Behörde für den Diplomatenberuf ungeeignet. Da alle entsandten Bediensteten, die in der Vergangenheit oder in der Gegenwart in der Österreichischen Botschaft am Dienstort New Delhi in Verwendung gestanden seien oder nun stünden, sich mit denselben bzw. nach Mitte 1990 zunehmend weiter verschlechterten Lebensbedingungen an jenem Dienstort konfrontiert gesehen hätten, ihren Dienst zur Zufriedenheit des Dienstgebers verrichtet hätten, erscheine der individuelle Antrag des Beschwerdeführers auf Zuerkennung einer Erschwerniszulage sowie einer Gefahrenzulage grundsätzlich unbegründet.

Soweit bekannt, sei bislang noch für keinen Bediensteten der belangten Behörde in Auslandsverwendung eine Erschwerniszulage bemessen worden (wurde näher ausgeführt). Da entsandte Bedienstete am Dienstort New Delhi sowie an einigen anderen Dienstorten an österreichischen Vertretungsbehörden im Ausland ihren Dienst unter sicherlich gleich schwierigen, wenn nicht noch schwierigeren Umständen hätten verrichten müssen und weiter verrichten müßten, erscheine der Antrag des Beschwerdeführers auf dessen "grundsätzlich fehlende Anpassungsfähigkeit bzw. subjektive Nichteignung" an die besonderen Verhältnisse einer Dienstverrichtung im Ausland in einem Land der dritten Welt zurückzuführen. Nach Auffassung der belangten Behörde gebühre demnach keine Erschwerniszulage.

Der Verwaltungspraxis zufolge sei bislang für Bedienstete aus dem Bereich der belangten Behörde nur bei bürgerkriegsähnlichen Verhältnissen oder tatsächlichen Kriegshandlungen eine Gefahrenzulage bemessen worden (wurde näher ausgeführt). Demnach gebühre dem Beschwerdeführer nach Auffassung der belangten Behörde keine Gefahrenzulage.

Zu den in einem vorgelegten Stellungnahmen des Amtsvorgängers, des Amtsnachfolgers und des seinerzeitigen Botschafters betreffend deren Einschätzung während deren Verwendung an jenem Dienstort sei festzuhalten, daß der Dienstgeber die besonderen Lebensverhältnisse an jenem Dienstort bzw. deren Verschlechterung nach entsprechend ausführlich begründeten Anträgen durch die Vertretungsbehörde nach Herstellung des erforderlichen Einvernehmens mit dem Bundesminister für Finanzen dahin berücksichtigt habe, daß der Dienstort New Delhi mit 1. Juli 1990 in die Zone VIII sowie mit 1. Jänner 1995 in die Zone IX (der sogenannten Auslandsbesoldungsrichtlinien) eingereiht worden sei. Die drei Stellungnahmen spiegelten die damaligen Verhältnisse am Dienstort New Delhi sicherlich korrekt wieder. Die beschriebenen gesundheitlichen Gefahren sowie die generelle Belastung durch den mehrjährigen Dienst in New Delhi seien jedoch im verfahrensgegenständlichen Zeitraum gleichermaßen bei einer Verwendung an mehreren anderen Dienstorten österreichischer Vertretungsbehörden in der dritten Welt gegeben gewesen. Daher könne der Dienstort New Delhi nicht als außergewöhnliche Abweichung von den Lebens- und Arbeitsbedingungen eines Dienstortes mit ähnlichen Bedingungen in der dritten Welt eingestuft werden. Nach Auffassung der belangten Behörde sei das geringe Leistungsvermögen des Beschwerdeführers durch subjektive, persönliche Umstände begründet gewesen, weil andere zugeteilte Bedienstete unter den selben Bedingungen sehr wohl im Stande gewesen seien, an jenem Dienstort die normale Arbeitsleistung zu erbringen.

Über Rückfrage des Berichters brachte die belangte Behörde mit Schriftsatz vom 6. März 1996 vor, die klimatischen Verhältnisse des ausländischen Dienstortes würden bei der Gewährung von Heimaturlauben, die jeweils zumindest 42 Kalendertage dauerten, gemäß der Heimaturlaubsverordnung 1985 (BGBl. Nr. 120/1985 idF der Novelle 1990, BGBl. Nr. 312/1990) dahingehend berücksichtigt, daß besonderen Belastungen durch häufigere Gewährung des Heimaturlaubes oder auch durch dessen Verlängerung auf 61 Kalendertage Rechnung getragen werde. Umweltbelastungen würden auf der in Österreich gesetzlich normierten Alarmstufe 2 für die jeweils in Betracht kommenden Schadstoffe im Sinne näher bezeichneter, angeschlossener Runderlässe vom 26. März 1991 und vom 29.

April 1992 durch Gewährung von als "Smogtage" bezeichneten Sonderurlaub berücksichtigt. Versorgungsschwierigkeiten würden durch Bewilligung von Versorgungsreisen gemäß § 35c Abs. 3 letzter Satz RGV berücksichtigt, die den betroffenen Bediensteten die Beschaffung der für ihren Haushalt und für die Haushalte der Kollegenschaft benötigten Güter des täglichen Gebrauches, die am Dienstort nicht oder nicht in einwandfreier Qualität erhältlich seien, in regelmäßigen Abständen gegen Ersatz der Reisekosten durch den Bund ermöglichten. Die Dienststellen (Amtsräume) im Ausland würden im Sinne des BSG entsprechend dem österreichischen Standard gestaltet und ausgestattet, also beispielsweise erforderlichenfalls mit Klimaanlagen ausgerüstet und verfügten weitestgehend auch über Notstromgeneratoren, die den Betrieb der technischen Ausrüstung grundsätzlich auch bei stundenweisen Stromausfällen gewährleisteten. Im übrigen würden derartige Umstände an ausländischen Dienstorten auch bei der Bemessung der Auslandsverwendungszulagen (Hinweis auf die "Grundzulagen-Zonen" der sogenannten Auslandsbesoldungsrichtlinien) in Form von "Härtepunkten" berücksichtigt.

In einer angeschlossenen Liste (Stand 2. Jänner 1996) ist der Dienstort New Delhi mit sieben Arbeitstagen als Smogtagen in den Monaten November und Dezember sowie Jänner, Februar, Mai, Juni und Juli ausgewiesen.

Schließlich hat die belangte Behörde einen "Postenbericht" betreffend den Dienstort New Delhi (Stand März 1995) und eine nähere Aufstellung über die Zonenzuschläge nach den mehrfach genannten internen Richtlinien vorgelegt. In dieser Aufstellung (Stand 1995) ist der Dienstort New Delhi in der Zone 9 ausgewiesen. Tabellarisch sind ausgeworfen die Rubriken "E" (Entfernung von Wien) mit vier Punkten, "K" (Klima) mit zwei Punkten, "I" (Isolation, Freizeit- und Erholungsprobleme) mit 0,5 Punkten, "U" (Umweltbelastung und Sicherheitsprobleme) mit 1,5 Punkten, und "H" (sonstige Härten wie mangelnde Infrastruktur und Versorgungsschwierigkeiten) mit einem Punkt.

In der Sache selbst hat der Verwaltungsgerichtshof erwogen:

Die im Beschwerdefall maßgeblichen §§ 19a und 19b GG 1956 lauten:

"19a. (1) Dem Beamten, der seinen Dienst unter besonderen körperlichen Anstrengungen oder sonstigen besonders erschwerten Umständen verrichten muß, gebührt eine Erschwerniszulage.

(2) Bei der Bemessung der Erschwerniszulage ist auf die Art und das Ausmaß der Erschwernis angemessen Rücksicht zu nehmen. Die Bemessung der Erschwerniszulage und ihre Pauschalierung bedürfen der Zustimmung des Bundeskanzlers.

§ 19 b. (1) Dem Beamten, der Dienste verrichtet, die mit besonderen Gefahren für Gesundheit und Leben verbunden sind, gebührt eine Gefahrenzulage.

(2) Bei der Bemessung der Gefahrenzulage ist auf die Art und das Ausmaß der Gefahr angemessen Rücksicht zu nehmen. Die Bemessung der Gefahrenzulage und ihre Pauschalierung bedürfen der Zustimmung des Bundeskanzlers."

Vor dem Hintergrund des Beschwerdefalles tritt der Verwaltungsgerichtshof der Beurteilung des Beschwerdeführers bei, daß Erschwerniszulagen bzw. Gefahrenzulagen einerseits und Aufwandsentschädigungen andererseits "nebeneinander bestehen können", was sich aus der Systematik des Gesetzes ergibt:

Letztere - beschwerdefallbezogen kommt insbesondere die Auslandsverwendungzulage gemäß§ 21 GG 1956 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 New Delhi nicht über den 30. Juni 1991 hinausging - vgl. beispielsweise das in einer Sache des Beschwerdeführers ergangene hg. Erkenntnis vom 1. Februar 1995, Zl. 92/12/0293) - sollen finanzielle Belastungen abgelten, erstere hingegen sonstige Belastungen.

Daraus, daß gemäß § 19b GG 1956 die Gefahren als besondere für Gesundheit und Leben qualifiziert sein müssen, ergibt sich unter anderem, daß hier alle Gefahren außer Betracht zu bleiben haben, die mit dem Dienst des Beamten ganz allgemein verbunden sind, alle Beamten treffen und daher keine besonderen sind (siehe beispielsweise das in einer Angelegenheit des Beschwerdeführers ergangene hg. Erkenntnis vom 30. Juni 1995, Zl. 93/12/0285, unter Hinweis auf das hg. Erkenntnis vom 23. Oktober 1975, Zl. 1365/75 = Slg. 8907/A). Das hat sinngemäß für die Erschwerniszulage zu gelten. Dazu kommt weiters (wie im genannten Erkenntnis Zl. 93/12/0285 unter Hinweis auf das hg. Erkenntnis vom 27. September 1990, Zl. 90/12/0195 = Slg. Nr. 13272/A) ausgeführt wurde, daß für den Anspruch auf Erschwerniszulage die objektiven Besonderheiten des Dienstes an sich maßgebend sind, nicht aber Umstände des Einzelfalles bezogen auf den Beamten.

Die belangte Behörde hat in ihrem Schriftsatz vom 1. Februar 1996 ausgeführt, für die Angehörigen des diplomatischen Dienstes liege es grundsätzlich in der Natur des Dienstes und werde daher vom Dienstgeber von all seinen Beamten, die diese Laufbahn eingeschlagen hätten, als nicht außergewöhnlich erachtet, im Verlauf der aktiven Dienstzeit an zahlreichen Dienstorten österreichischer Vertretungsbehörden im Ausland den Dienst unter schweren oder besonders erschwerten Verhältnissen verrichten zu müssen. Personen, die sich an einen derartigen Einsatz unter erschwerten Lebens- und Arbeitsbedingungen nicht anpassen könnten und deswegen die erwartete normale durchschnittliche Arbeitsleistung unter diesen Bedingungen nicht erbrächten, erschienen für den Diplomatenberuf ungeeignet.

Sollten diese Ausführungen der belangten Behörde dahin zu verstehen sein, daß Angehörigen des diplomatischen Dienstes schlechthin, das heißt ohne Rücksicht auf die tatsächlichen Gegebenheiten, keine Erschwerniszulage gebühren könne, wäre diese Beurteilung unzutreffend, worauf bereits im

hg. Erkenntnis vom 12. Dezember 1995, Zl.94/12/0130, das ebenfalls eine Angelegenheit des Beschwerdeführers betraf (unter anderem Erschwernis- bzw. Gefahrenzulage für den Dienstort Damaskus), ausgeführt wurde. Vorliegendenfalls kommt es ebenfalls nicht auf die Frage an, ob ein Diplomat auch zu Diensten unter schweren oder besonders erschwerten Bedingungen verpflichtet ist; vielmehr geht § 19a GG 1956 ja gerade davon aus, daß Dienste unter besonders erschwerten Bedingungen verrichtet werden.

Sollten diese Ausführungen hingegen dahin zu verstehen sein, daß derartige Dienstleistungen für Diplomaten nichts Außergewöhnliches seien, weshalb es am "Besonderen" fehlen würde, ist ihnen folgendes zu entgegnen:

Die Angehörigen des diplomatischen Dienstes sind ungeachtet der Besonderheiten, die dieser Dienst mit sich bringt, in keine eigene Besoldungsgruppe eingereiht, sondern in jene (§ 2 Z. 1 GG 1956 in der hier aufgrund der gebotenen zeitraumbezogenen Betrachtung maßgeblichen Fassung vor dem Besoldungsreform-Gesetz) der Beamten der allgemeinen Verwaltung und in handwerklicher Verwendung. Die Frage, ob ein Angehöriger des auswärtigen Dienstes - hier der Beschwerdeführer - seinen Dienst am ausländischen Dienstort unter "besonderen" Erschwernissen verrichten muß und/oder dieser Dienst mit "besonderen" Gefahren verbunden ist, ist daher durch einen Vergleich mit jenen Umständen zu lösen, unter welchen Beamte der Besoldungsgruppe, der auch die Angehörigen des auswärtigen Dienstes angehören, typischerweise Dienst zu versehen haben. Daraus ergibt sich insbesondere, daß der Beurteilung österreichische Verhältnisse zugrundezulegen sind, weil wohl nicht fraglich sein kann, daß österreichische Beamte ihren Dienst typischerweise in Österreich zu versehen haben.

Aus diesem Blickwinkel kann die belangte Behörde dem Beschwerdeführer auch nicht mit Erfolg entgegenhalten, daß andere Bedienstete am Dienstort New Delhi sowie an anderen ausländischen Dienstorten ihren Dienst unter "sicherlich gleich schwierigen, wenn nicht noch schwierigeren, Umständen verrichten mußten und müssen".

Der Gesetzgeber umschrieb im Gesetz nicht, unter welchen Voraussetzungen die hier strittigen Nebengebühren zuzuerkennen sind, sondern der Anspruch auf diese Leistungen wird unmittelbar aus dem Gesetz begründet (vgl. beispielsweise das hg. Erkenntnis eines verstärkten Senates vom 24. Oktober 1974, Slg. Nr. 8691/A). Liegen die gesetzlichen Voraussetzungen vor, ist die Gebührlichkeit zu bejahen. Darauf hingegen, daß es sich hier um einen "individuellen Antrag" (nur) des Beschwerdeführers handelt, wie die belangte Behörde vorbringt, kommt es nicht an.

Vorliegendenfalls hat der Beschwerdeführer die "Zuerkennung" einer Erschwerniszulage sowie die "Erhöhung" der Gefahrenzulage für die bereits näher beschriebenen, behaupteten Erschwernisse und Gefahren begehrt.

Mit dem hg. Beschluß vom 26. Juni 1996, Zlen. 96/12/0099, 0109, 0110, 0113, 0114, 0117 und 0122 (dem das Nähere zu entnehmen ist) wurden Begehren des Beschwerdeführers betreffend Erschwernis- und Gefahrenzulagen zur Gänze bzw. teilweise zurückgewiesen. In diesem Beschluß wurde näher ausgeführt, 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). Insbesondere wurde im Hinblick auf das nun gegenständliche Säumnisbeschwerdeverfahren die Säumnisbeschwerde Zl. 96/12/0122 für den Zeitraum zurückgewiesen, in welchem der Beschwerdeführer in New Delhi verwendet wurde. Das bedeutet folgerichtig, daß im vorliegenden Verfahren auch auf das Vorbringen des Beschwerdeführers, wie es diesem Beschluß zu entnehmen ist, Bedacht zu nehmen ist. Daraus ist aber für den Beschwerdeführer nichts zu

gewinnen: Der sachliche Kern des diesbezüglichen Vorbringens des Beschwerdeführers ist darin zu sehen, daß er sich durch eine verspätete Beförderung gekränkt gefühlt und diesen Umstand als bedrückend empfunden hat. Da aber, wie gesagt, für den Anspruch auf Erschwerniszulage die objektiven Besonderheiten des Dienstes an sich maßgebend sind, nicht aber Umstände des Einzelfalles bezogen auf die subjektiven Empfindungen des Beamten, was sinngemäß für die Gefahrenzulage zu gelten hat, ist hieraus eine Gebührlichkeit der angesprochenen Zulagen nicht ableitbar. Diesen Momenten kommt auch aus der aufgezeigten Gesamtschau vorliegendenfalls keinerlei rechtserhebliche Bedeutung zu (siehe in diesem Zusammenhang auch das bereits zuvor genannte hg. Erkenntnis vom 30. Juni 1995, Zl. 93/12/0285).

Der Beschwerdeführer hat sein Begehren auf "Erhöhung" der Gefahrenzulage vor allem auf die "übergroße Luftverschmutzung" in New Delhi gestützt. In rechtlicher Hinsicht ist dem Begehren entgegenzuhalten, daß - jedenfalls vor dem Hintergrund des Beschwerdefalles - eine solche Umweltbelastung nicht als "Gefahr" im Sinne des § 19b GG 1956, sondern, ebenso wie die zur Begründung der angesprochenen Erschwerniszulage ins Treffen geführten belastenden klimatischen Verhältnisse, als "Erschwernis" im Sinne des § 19a GG 1956 zu werten sind. Ebenso ist - wiederum vor dem Hintergrund des Beschwerdefalles - eine - allfällige - Belastung des Organismus durch die nach Ansicht des Beschwerdeführers von den österreichischen Verhältnissen abweichende Qualität des Trinkwassers und der Lebensmittel als "Erschwernis" anzusehen.

Unstrittig ist, daß am Dienstort des Beschwerdeführers eine erhöhte Infektionsgefahr bestand, wurde dem doch durch die als "Infektionszulage" bezeichnete Gefahrenzulage Rechnung getragen, deren "Erhöhung" der Beschwerdeführer anstrebt. Soweit er in diesem Zusammenhang auf (rezente) Medienberichte verweist, in denen von einer als Pestepidemie qualifizierten Seuche berichtet wurde, ist ihm entgegenzuhalten, daß es auf die Zeit seiner Verwendung an jenem Dienstort ankommt und sich diesbezüglich keine Hinweise auf derartige Epidemien ergaben. Auch kommt es für die Frage der Gebührlichkeit der Gefahrenzulage bzw. der "Erhöhung" einer solchen nicht auf hypothetische, denkmögliche Gefahren, sondern darauf an, ob und inwieweit der Beamte - hier der Beschwerdeführer als Diplomat - konkret "besonderen" Gefahren ausgesetzt war.

Wenngleich der Beschwerdeführer zutreffend darauf verweist, daß er dieser Infektionsgefahr "24 Stunden am Tag", das heißt nicht bloß während der Dienststunden im engeren Sinn ausgesetzt war, und in diesem Zusammenhang auch sehr anschaulich darauf verweist, daß sich "Umweltverschmutzung, Amöben (...) nicht an die österreichische 40-Stunden-Woche" hielten, vermag er dessen ungeachtet mit seinem Vorbringen in seiner Gesamtheit (also insbesondere auch unter Bedachtnahme auf die Verkehrsverhältnisse, die in die Gesamtschau einzubeziehen sind) keine konkreten, relevanten Anhaltspunkte dafür aufzuzeigen, daß ihm eine Gefahrenzulage in einem höheren Ausmaß als das Ausmaß der sogenannten Infektionszulage gebührte. Das auf "Erhöhung" dieser Nebengebühr gerichtete Begehren war daher abzuweisen.

Hinsichtlich der Erschwerniszulage gilt folgendes: Wie bereits eingangs ausgeführt, ist die Frage, ob der Beschwerdeführer seinen Dienst "unter besonderen körperlichen Anstrengungen oder sonstigen besonders erschwerten Umständen verrichten" mußte, aufgrund eines Vergleiches zwischen den Verhältnissen in Österreich und an seinem Dienstort zu lösen. Unbestritten und im übrigen durch das Beweisverfahren bestätigt, auch etwa durch den Postenbericht, waren die Verhältnisse am Dienstort des Beschwerdeführers durch eine klimatische Situation gekennzeichnet, die aus österreichischer Sicht als "ungünstig" anzusehen sind. Das ergibt sich im übrigen auch schon aus den österreichischen Rechtsnormen, nämlich aus § 73 Abs. 2 BDG 1979 (und der hier nicht maßgeblichen, korrespondierenden Bestimmung des § 29 Abs. 2 VBG 1948) iVm der Heimaturlaubsverordnung 1985, BGBl. Nr. 120 (ab 1. Juni 1979 idF BGBl. Nr. 312/1990): § 73 BDG 1979 trifft nähere Regelungen für bestimmte "Auslandsbeamte". Nach Abs. 2 leg. cit. hat das Ausmaß des Heimaturlaubes und die Festsetzung der Zeitabstände zwischen den Heimaturlauben so zu erfolgen, daß durch diesen Urlaub die Verbindung mit der Heimat aufrecht erhalten werden kann und,

SOWEIT AM DIENSTORT UNGÜNSTIGE KLIMATISCHE VERHÄLTNISSE

herrschen (Unterstreichung durch den Verwaltungsgerichtshof), für diese Verhältnisse ein Ausgleich geschaffen wird. In diesem Sinne ist, worauf die belangte Behörde auch in ihrer Stellungnahme vom 6. März 1996 zutreffend verwiesen hat, der Katalog gemäß § 2 Abs. 1 der Heimatsurlaubsverordnung 1985 von Bedeutung, wonach Heimaturlaub im Ausmaß von 42 Kalendertagen nach einer ununterbrochenen Verwendung von 12 Monaten (und nicht erst 24 Monaten) unter anderem in New Delhi gebührt. Ebenso ist davon auszugehen, daß die Verhältnisse an jenem

Dienstort im Vergleich zu jenen in Österreich durch eine besondere Umweltbelastung gekennzeichnet waren (vgl. die "Gewährung von Smogtagen"). Der Beschwerdeführer ist im Recht, wenn er diese ungünstigen, belastenden klimatischen Verhältnisse iVm dieser Umweltbelastung als besondere Erschwernisse im Sinne des § 19a GG 1956 qualifiziert. Da sich der Beschwerdeführer von Dienstes wegen im Prinzip ständig am ausländischen Dienstort aufzuhalten hatte (sieht man von Dienstreisen, urlaubsbedingten Abwesenheiten oder dergleichen ab), ist auch sein Hinweis zutreffend, daß er diesen Belastungen "24 Stunden am Tag" ausgesetzt war; die Betrachtung ist nämlich nicht auf die Dienststunden im engeren Sinn (bzw. auf eine "40-Stunden-Woche") zu beschränken. Ihm ist auch dahin zu folgen, daß die Belastung (im Sinne des § 19a GG 1956) durch diese klimatischen Verhältnisse nicht dadurch kompensiert wird, daß für diesen Dienstort Heimaturlaub bereits nach 12 Monaten gebührte (was nicht heißen soll, daß diesem Umstand keinerlei Bedeutung zukäme, worauf noch zurückzukommen sein wird). Auch der Einsatz von technischen Geräten (Klimaanlagen, Destillieranlagen für Trinkwasser uam.) hilft nur bedingt, jedenfalls kann im Beschwerdefall nicht davon ausgegangen werden, daß diese belastenden Faktoren aufgrund der aufgezeigten legistischen Maßnahmen (Heimatsurlaubsverordnung) und durch den Einsatz von technischen Geräten derart gemindert worden wären, daß das im § 19a GG 1956 umschriebene Maß an Außergewöhnlichkeit unterschritten worden wäre.

Der Verwaltungsgerichtshof ist daher der Auffassung, daß dem Beschwerdeführer schon im Hinblick auf diese besonderen klimatischen Verhältnisse iVm den besonderen Umweltbelastungen für die Dauer seiner Verwendung am Dienstort New Delhi eine Erschwerniszulage gebührt.

Bei der gegebenen Verfahrenslage hält es der Verwaltungsgerichtshof für angebracht, sein Erkenntnis insoweit gemäß § 42 Abs. 4 VwGG auf diesen Ausspruch zu beschränken und die Bemessung der belangten Behörde zu überlassen. Dabei wird zu beachten sein, daß aus der gebotenen Gesamtschau den - ebenfalls unbestrittenen - Versorgungsschwierigkeiten und infrastrukturellen Problemen (einschließlich der mangelnden Rekreationsmöglichkeiten) eine gewisse Bedeutung zukommen mag, die aber gegenüber den zuvor bezeichneten, belastenden Umständen (Klima, Umwelt) deutlich in den Hintergrund treten. Hingegen kann der Verwaltungsgerichtshof bei der gegebenen Verfahrenslage nicht erkennen, daß den ebenfalls ins Treffen geführten kulturellen Unterschieden Bedeutung zukäme, zumal diesbezüglich eine derartige Beurteilung stark von subjektiven Faktoren, näherhin von Umständen abhängt, die speziell in der Person des einzelnen Beamten gelegen sind. Bei der Bemessung wird aber auch darauf Bedacht zu nehmen sein, daß die aufgezeigten Erschwernisse bis zu einem gewissen Grad durch Gewährung von Heimaturlaub, aber wohl auch durch Beistellung entsprechender technischer Geräte (in den Amtsräumen im Botschaftsgebäude) bzw. mittelbar durch Beistellung finanzieller Mittel (Auslandsverwendungszulage gemäß § 21 GG 1956 in der damals maßgeblichen Fassung) für die Anschaffung und den Betrieb solcher Geräte (in der Wohnung oder im Pkw des Beschwerdeführers) gemindert wurden.

Die Kostenentscheidung beruht auf den §§ 47 ff VwGG iVm der VerordnungBGBl. Nr. 416/1994. Mit dem eingangs genannten Teilerkenntnis vom 12. Dezember 1995 wurde bereits der Schriftsatzaufwand von S 12.500,-- zuerkannt; vorliegendenfalls beschränkt sich daher der (abschließende) Kostenzuspruch auf die zur zweckentsprechenden Rechtsverfolgung erforderlichen Stempelgebühren. Der Zuspruch von S 152.085,02 bzw. S 162.200,-- an Schriftsatzwaufwand kommt nach dem Gesetz nicht in Betracht.

European Case Law Identifier (ECLI)

ECLI:AT:VWGH:1996:1992120227.X00

Im RIS seit

15.01.2001

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