

TE Vwgh Erkenntnis 1993/2/17 89/12/0063

JUSLINE Entscheidung

© Veröffentlicht am 17.02.1993

Index

001 Verwaltungsrecht allgemein;
10/01 Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG);
10/07 Verwaltungsgerichtshof;
20/05 Wohnrecht Mietrecht;
40/01 Verwaltungsverfahren;
63/02 Gehaltsgesetz;

Norm

AVG §56;
AVG §68 Abs1;
B-VG Art130 Abs2;
GehG 1956 §24 Abs1;
GehG 1956 §24 Abs3 idF 1985/572;
GehG 1956 §24a;
GehG 1956 §24b Abs5;
GehG 1956 §24b;
GehG 1956 §24c;
GehGNov 44te;
GehGNov 45te;
MietenG;
MRG;
VwGG §41 Abs1;
VwGG §42 Abs2 Z1;
VwRallg;

Betreff

Der Verwaltungsgerichtshof hat durch den Vorsitzenden Vizepräsident Dr. Jabloner und die Hofräte Dr. Herberth, Dr. Germ, Dr. Höß und Dr. Händschke als Richter, im Beisein des Schriftführers Mag. Steiner, über die Beschwerde des O in L, vertreten durch Dr. R, Rechtsanwalt in W, gegen den Bescheid des Bundesministers für Unterricht und Kunst vom 8. Februar 1989, Zl. 146.282/27-III/11/1987, betreffend Dienstwohnungsvergütung (Heizkosten) gemäß §§ 24 ff des Gehaltsgesetzes 1965, zu Recht erkannt:

Spruch

Der angefochtene Bescheid wird wegen Rechtswidrigkeit seines Inhaltes aufgehoben.

Der Bund hat dem Beschwerdeführer Aufwendungen in der Höhe von S 11.600,- binnen zwei Wochen bei sonstiger Exekution zu ersetzen.

Begründung

Der Beschwerdeführer steht in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis zum Bund. Er ist als Schulwart an der Bundeshandelsakademie und Bundeshandelsschule XY tätig.

Mit Bescheid vom 25. Oktober 1972 wies der Landesschulrat für Oberösterreich (im folgenden kurz: LSR) dem Beschwerdeführer die im Vordertrakt dieses Schulgebäudes gelegene Wohnung, bestehend aus Küche, Wohn-, Schlaf-, Kinderzimmer, Bad, WC und Vorraum (im Gesamtausmaß von 72,72 m²) ab 1. November 1972 bis auf weiteres als Dienstwohnung zu.

Mit Bescheid vom 29. Jänner 1973 setzte die belangte Behörde gemäß § 24 des Gehaltsgesetzes 1956 (in der damals geltenden Fassung) die monatliche Vergütung für die zugewiesene Dienstwohnung wie folgt fest:

"1. Grundvergütung in Höhe von S 81,81

2.

Anteil an den Betriebskosten des Gebäudes in Höhe von

S 36,36

3.

Anteil an den öffentlichen Abgaben des Gebäudes in Höhe von

S 36,36"

In der Begründung wies die belangte Behörde u.a. darauf hin, zu den dem Bund erwachsenden Gestehungskosten zählten auch die laufenden Betriebskosten und öffentlichen Abgaben, von denen auf die gegenständliche Dienstwohnung aufgrund des Verhältnisses der Nutzfläche derselben zur Gesamtnutzfläche des Objektes die unter Punkt 2 und 3 des Spruches angeführten pauschalierten Beträge entfielen.

In der Folge schrieb der LSR dem Beschwerdeführer ab 1. Mai 1981 für seine Dienstwohnung Heizungskosten in der Höhe von S 713,26 monatlich vor, ohne daß eine bescheidförmige Festsetzung erfolgte. Zugrundegelegt wurde dem das (durch Richtlinien festgelegte) bundeseinheitliche Pauschale für Dienst- und Naturalwohnungen, die in gemischt genutzten Gebäuden lagen und für die diese Kosten nicht oder nur mit einem unverhältnismäßig großen Verwaltungsaufwand festgestellt werden konnten (22 kg Heizöl pro m² beheizte Fläche und Jahr). Mit Schreiben vom 17. Dezember 1982 legte der LSR mit Einverständnis des Beschwerdeführers ab 1. August 1982 die Heizkosten mit S 277,06 pro Monat fest (Anteil an den Gesamtheizkosten nach Flächenschlüssel: Gesamtfläche der Schule-Dienstwohnung), mit Schreiben vom 17. April 1984 ab 1. Jänner 1984 mit S 349,96 pro Monat (nach derselben Berechnungsmethode). Auch diese Festsetzungen erfolgten nicht in Bescheidform. Die vorgeschriebenen Vergütungen wurden vom Beschwerdeführer auch zum Teil bezahlt.

Bereits zuvor hatte der LSR mit Schreiben vom 24. März 1983 der belangten Behörde die Zustimmungserklärung des Beschwerdeführers zur Festlegung der Heizkosten ab 1. August 1982 (mit S 277,06 pro Monat) vorgelegt. Da die belangte Behörde aufgrund dieser Bekanntgabe (vorläufig) davon ausging, die Dienstwohnung des Beschwerdeführers sei schon immer an die Zentralheizung der Schule angeschlossen gewesen, ohne daß der Bescheid vom 29. Jänner 1973 Heizkosten festgesetzt habe, wurde der LSR um Überprüfung des Sachverhaltes und Einleitung eines Ermittlungsverfahrens ersucht. Dieser Auftrag bezog sich auch auf die Höhe des bescheidmäßig festgesetzten Anteils an den öffentlichen Abgaben und Betriebskosten.

Mit Schreiben vom 1. August 1983 ersuchte der Beschwerdeführer den LSR um bescheidmäßige Festsetzung der Heizkosten und der öffentlichen Abgaben und Betriebskosten.

Im folgenden umfangreichen Ermittlungsverfahren wurde dem Beschwerdeführer u.a. mit Schreiben der belangten Behörde vom 29. Mai 1984 bekanntgegeben, es sei beabsichtigt, neben den Betriebskosten und öffentlichen Abgaben die Heizkosten (nur letztere sind Gegenstand des vorliegenden Verfahrens) pauschaliert nach einem Verbrauch von 22

kg Heizöl pro m² beheizte Fläche (72,72 m²) und Jahr rückwirkend unter Bedachtnahme auf die dreijährige Verjährungsfrist ab 1. Juli 1981 festzusetzen.

In seiner Stellungnahme vom 5. Juli 1984 brachte der Beschwerdeführer (soweit dies aus der Sicht des Beschwerdefalls von Bedeutung ist) im wesentlichen vor, der rechtskräftige Bescheid vom 29. Jänner 1973 spreche über die gesamte zu leistende monatliche Vergütung ab. Da die Voraussetzungen für dessen Abänderung nach § 68 AVG oder § 13 DVG nicht vorlägen, könnten die Heizkosten nicht nachträglich festgesetzt werden. Außerdem bestritt der Beschwerdeführer die Angemessenheit der Höhe des Heizkostenpauschales, habe ihm doch der LSR mitgeteilt, daß die dem Bund erwachsenden Heizkosten für seine Dienstwohnung ab 1. August 1982 monatlich S 277,06, ab 1. Jänner 1984 S 349,96 betragen würden.

Im Zuge des weiteren Ermittlungsverfahrens wurde festgestellt, daß die Beheizung der Dienstwohnung nicht durch eine Zentralheizung der Schule erfolgt, sondern diese mit Fernwärme beliefert wird, sodaß (abweichend von der bisherigen Annahme der belangten Behörde) der Anteil an den Heizungskosten ohne unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand ermittelt werden könne (da im Fernwärmepreis neben den Energiekosten auch die mit dem Betrieb und der Erhaltung der Heizanlage verbundenen Nebenkosten enthalten sind).

Mit Schreiben vom 20. Mai 1985 teilte die belangte Behörde dem Vertreter des Beschwerdeführers mit, ihrer Auffassung nach sei im Bescheid vom 29. Jänner 1973 keine Absprache über die Heizkosten erfolgt. Die Rechtskraft dieses Bescheides stehe daher der (erstmaligen) Vorschreibung dieser Kostenkomponente nicht entgegen. Unter Zugrundelegung des Flächenschlüssels (Gesamtnutzfläche der Schule: 6.320 m²-Nutzfläche der Dienstwohnung: 72,72 m² = 1,15 % der Gesamtfläche) und der Gesamtheizkosten von S 365.519,03 für 1983 wurde ein monatlicher Heizkostenbeitrag für dieses Jahr in der Höhe von S 350,29 bekanntgegeben und angekündigt, daß u.a. auch dieser Kostenbestandteil rückwirkend innerhalb der dreijährigen Verjährungsfrist (§ 13b GG 1956) vorgeschrieben werde.

In seiner hiezu ergangenen Stellungnahme vom 25. Juni 1985 wandte der Beschwerdeführer im wesentlichen neuerlich ein, der Bescheid vom 29. Jänner 1973 habe eine Entscheidung über die gesamte Dienstwohnungsvergütung getroffen. Vor Zuweisung der Dienstwohnung sei von einem namentlich genannten Beamten des LSR eine Bestandsaufnahme gemacht worden, die auch die vorhandene Zentralheizung mitumfaßt habe. Deren Installation könne daher nicht unbekannt gewesen sein. In eventu brachte der Beschwerdeführer u.a. gegen die Höhe der Heizkosten vor, es bestehe ein überproportionaler Verbrauch der Schule, und zwar jedenfalls für die eingeschlossenen Kosten der Warmwasseraufbereitung (dies wegen des Turnsaalbetriebes). Im Schulgebäude würden auch die Gänge geheizt; die beiden Eingangstüren würden auf Grund des regen Verkehrs immer wieder geöffnet; auch führe das oftmalige notwendige Lüften in den Klassenräumen zum wiederholten Anspringen der Heizung.

Mit Bescheid vom 18. Dezember 1986 änderte der LSR gemäß § 24 Abs. 1 GG den Bescheid der belangten Behörde betreffend Festsetzung der Vergütung für seine Dienstwohnung vom 29. Jänner 1973 dahingehend ab, daß ab 1. Oktober 1986 die Heizungskosten und die Kosten der Warmwasseraufbereitung wie folgt festgesetzt wurden:

"Heizungskosten, pauschaliert in der Höhe von 1/3 des Mietwertes einer Wohnung der Qualitätskategorie A, das sind derzeit S 5,43 pro m² beheizter Wohnfläche im Ausmaß von 70 m², das sind zur Zeit S 380,10

b) Kosten der Warmwasseraufbereitung, pauschaliert n.d. Kaufpreis von 21 kg Heizöl (leicht, mittel, schwer) a S 5,59, das sind derzeit S 117,40. Die angeführten Kosten ändern sich bei der Neuregelung der angeführten Gegebenheiten bzw. einer Preisbewegung bei den Heizungskosten."

Begründend führte die Behörde erster Instanz aus, ab 1. Oktober 1986 seien die Kosten der Zentralheizung für eine Dienstwohnung auf einer Liegenschaft, die einem Schulwart oder einem in ähnlicher Verwendung stehenden Bediensteten wegen seiner dienstlichen Aufsichts- oder Betreuungspflicht für die Liegenschaft überlassen worden sei, als Pauschale in der Höhe von einem Drittel des Mietwertes seiner Wohnung der Qualitätskategorie A (das seien derzeit S 5,43 pro m² Nutzfläche aller mit Heizkörpern ausgestatteter Räume monatlich festzusetzen. Mit gleicher Wirksamkeit seien auch die Kosten der Warmwasseraufbereitung mit den hierfür vorgesehenen Pauschalen festzusetzen. Da der Beschwerdeführer zu dem obgenannten Personenkreis gehöre, sei die spruchmäßige Verfügung zu treffen gewesen.

In seiner Berufung brachte der Beschwerdeführer im wesentlichen vor, trotz der aufgrund der Bestandsaufnahme anlässlich der Zuweisung seiner Dienstwohnung bekannten Kenntnis von der Zentralheizung und

Warmwasseraufbereitung seien diese Kosten im Bescheid der belangten Behörde vom 29. Jänner 1973 nicht vorgeschrieben worden. Dies deshalb, weil durch die angeordnete Benützung der Wohnung durch den Beschwerdeführer eine Gegenleistung in Form der faktischen Bewachung des Hauses usw. erbracht worden sei. Die getroffene Festsetzung der Vergütung sei damals nicht nur allgemein üblich, sondern auch korrekt gewesen. In diesem Sinn sehe auch § 24 Abs. 1 GG (in sämtlichen in Betracht kommenden Fassungen) eine "angemessene" Vergütung vor, die daher auf die Besonderheit solcher Fälle, wie sie auch im Beschwerdefall gegeben gewesen seien, Rücksicht zu nehmen habe. Durch die 44. GG-Novelle sei nur eine Ermäßigung der Dienstwohnungsvergütung für Schulwarte festgesetzt worden. In die Rechtskraft bestehender Bescheide könne nur im Sinne einer Ermäßigung, nicht einer Erhöhung eingegriffen werden. Außerdem bestritt der Beschwerdeführer die Höhe der vorgeschriebenen Heizungs- bzw. Warmwasserkosten: Aus dem Rundschreiben der belangten Behörde vom 5. Juni 1986 ergebe sich, daß unter Berücksichtigung der einkommensteuerrechtlichen Bestimmungen vom Gesamtwert der Wohnung lediglich ein Teilbetrag von 20 % als Kostenanteil für Heizung und Warmwasseraufbereitung anerkannt werde. Es bestehe daher keine Grundlage, daß allein die Heizungskosten ein Drittel des Mietwertes einer derartigen Wohnung ausmachten. Ein solcher Wertungswiderspruch könne dem Gesetzgeber unter Bedachtnahme auf die Grundsätze der Einheitlichkeit der Rechtsordnung und der Rechtssprache nicht unterstellt werden.

Der Beschwerdeführer erkläre sich aber "aus rein außerrechtlichen Gründen" bereit, der beabsichtigten Neufestsetzung unter zwei Bedingungen zuzustimmen: a) der Festsetzungsbescheid erkläre ausdrücklich, daß eine Gesamtvergütung festgesetzt werde und weitere Vergütungen nicht zu leisten seien b) das anhängige (die anhängigen) Verwaltungsverfahren betreffend die Neufestsetzung seiner Dienstwohnungsvergütung für vor dem 1. Oktober 1986 liegenden Zeiträume würden als gegenstandslos eingestellt.

Mit dem nunmehr angefochtenen Bescheid vom 8. Februar 1989 änderte die belangte Behörde den erstinstanzlichen Bescheid betreffend die Festsetzung von Heizungs- und Warmwasserkosten gemäß § 66 Abs. 4 AVG in Verbindung mit § 1 Abs. 1 DVG dahin ab, "daß diese Kostenkomponenten der Vergütung für die gegenständliche Dienstwohnung im Einvernehmen mit dem Bundeskanzleramt und dem Bundesministerium für Finanzen gemäß §§ 24 Absatz 1, 24a und 24 b des Gehaltsgesetzes 1956, BGBl. Nr. 54, in der geltenden Fassung, unter Bedachtnahme auf die dreijährige Verjährungsfrist mit Wirkung vom 1. Juli 1982 wie folgt festgesetzt wird:

Kosten für Fernwärme im Ausmaß von 1,14%

der jeweiligen dem Bund aus dem Betrieb

und der Erhaltung der Heizanlage erwachsenden

Gesamtkosten,

das waren im Jahre 1983 monatlich S 347,20

(Hievon entfallen 75% auf die Heizungskosten und 25% auf die Warmwasseraufbereitung)"

Die belangte Behörde begründete ihren Bescheid nach ausführlicher Wiedergabe des bisherigen Verwaltungsgeschehens (insbesondere des Bescheides vom 29. Jänner 1973 sowie des seit 1983 durchgeführten Ermittlungsverfahrens) im wesentlichen damit, zum Zeitpunkt der erstmaligen bescheidmäßigen Festsetzung der Wohnungsvergütung habe nur § 24 GG gegolten. Wenngleich die Bestimmungen des damals geltenden Mietengesetzes (MG) auf Dienst- und Naturalwohnungen nicht Anwendung gefunden hätten, seien dessen Bestimmungen betreffend den Mietzins sinngemäß für die Vergütung von Dienst- und Naturalwohnungen herangezogen worden. Zu den laufenden Betriebskosten im Sinne des MG hätten nicht die Zuschläge für besondere Aufwendungen, wie etwa für den Betrieb einer Zentralheizung oder eines Personenaufzuges, gezählt; diese Zuschläge seien im § 5 MG behandelt worden. Der Begriff der laufenden Betriebskosten als Bestandteil des Mietzinses sei in seiner Verwendung im Rechtsleben beim Abschluß von Mietverträgen allgemein verständlich und eindeutig gewesen: Er habe jedenfalls nicht die Kosten für besondere Aufwendungen, wie etwa für eine Zentralheizung, erfaßt. Der Bescheid vom 29. Jänner 1973 habe die Kostenkomponenten Grundvergütung, Anteil an den Betriebskosten und an den öffentlichen Abgaben festgesetzt. In seiner Begründung habe er u.a. darauf hingewiesen, daß die dem Bund erwachsenden Gestehungskosten auch die laufenden Betriebskosten erfaßten. Somit sei eindeutig erkennbar, daß die mit diesem Bescheid festgesetzten Betriebskosten nicht die Kosten für den Betrieb der Zentralheizung erfaßt hätten. Auch die Höhe der Betriebskosten von nur S 36,36 schließe eine Miterfassung der Heizungskosten aus. Vielmehr sei

über die Heizungskosten damals keine bescheidmäßige Absprache getroffen worden. Von einer einheitlichen Absprache könne nur dann ausgegangen werden, wenn über die Vergütung global (ohne Aufgliederung) abgesprochen worden wäre. Dies sei aber beim Bescheid vom 29. Jänner 1973 nicht der Fall gewesen. Im übrigen sei nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes eine gesonderte Absprache über den Anteil an den Betriebskosten nach § 59 Abs. 1 AVG zulässig. Das gelte auch für den Anteil an besonderen Aufwendungen wie z.B. die Benützung einer zentralen Wärmeversorgungsanlage. Wenn auch im Bescheid aus 1973 die gesonderte Absprache über die Heizungskosten nicht ausdrücklich vorbehalten worden sei, sei deshalb, weil diese Wohnung zum Zeitpunkt der Bescheiderlassung an die Zentralheizung der Schule angeschlossen gewesen sei und demnach Kosten hiefür entstanden seien, erkennbar gewesen, daß über diese noch nicht entschieden worden sei. Auch der Beschwerdeführer sei davon ausgegangen, habe er doch die ab 1. Mai 1981 vom LSR (formlos) vorgeschriebenen Heizungskosten bezahlt und der Neufestsetzung ab 1. August 1982 ausdrücklich zugestimmt. Die Behauptung des Beschwerdeführers, es seien für "echte" Dienstwohnungen ortsüblich weder Betriebskosten noch Heizungskosten zu bezahlen gewesen, treffe nicht zu; eine solche Vorgangsweise hätte auch § 24 GG widersprochen.

Die 45. GG-Novelle habe klargestellt, daß zu den Vergütungen auch die Nebenkosten gehörten (§ 24a Abs. 1), und diese vom Beamten in voller Höhe zu tragen seien (§ 24b Abs. 1); außerdem habe sie bestimmte Bemessungsregeln aufgestellt. Der nunmehrigen Absprache über die Heizungskosten stehe daher die Rechtskraft des Bescheides vom 29. Jänner 1973 nicht entgegen. Was die Höhe der Heizungskosten betreffe, sei dem Beschwerdeführer bereits mit Schreiben vom 20. Mai 1985 bekanntgegeben worden, daß sich der Anteil an den Heizungskosten ohne unverhältnismäßig hohen Arbeitsaufwand ermitteln lasse. Dies sei vor allem deshalb der Fall, weil das Gebäude mit Fernwärme versorgt werde und die neben den reinen Energiekosten mit dem Betrieb und der Erhaltung der Heizanlage verbundenen Nebenkosten (soweit sie nicht in Aufwendungen bestünden, die für die Servicierung von Anlagenteilen bzw. für Radiatoren vom Abnehmer getragen werden müßten) bereits im Lieferpreis für die Fernwärme enthalten seien. § 24b Abs. 5 GG sei daher nicht anwendbar. Der Ermittlung der Höhe der Heizungskosten sei das Verhältnis der Nutzfläche der Dienstwohnung zu der Gesamtnutzfläche des Gebäudes und die für das Gebäude im Jahr 1983 angefallenen Gesamtheizungskosten zugrundegelegt worden. Der für die Dienstwohnung des Beschwerdeführers danach ermittelte Prozentsatz von 1,14 entspreche auch den seinerzeitigen Vorschriften des LSR, die nach der Forderung des Beschwerdeführers in seiner Stellungnahme vom 5. Juli 1984 den tatsächlichen Gestehungskosten zugrundegelegt seien. Dazu im Widerspruch stehe das Vorbringen des Beschwerdeführers vom 25. Juni 1985 (überproportionale Heizungskosten für die Dienstwohnung im Hinblick auf die Verhältnisse in einer Schule). Dies treffe schon deshalb nicht zu, weil das ursprünglich vorgesehene bundeseinheitliche Pauschale für Heizungskosten (22 kg Heizöl/m²/Jahr) auf die Verhältnisse in Wohnhäusern abgestellt habe und zu einem weit höheren Vergütungssatz führe, in dem noch nicht einmal die Kosten für die Warmwasseraufbereitung enthalten seien. Die durch die 44. GG-Novelle eingetretene Ermäßigung der Dienstwohnungsvergütung für Schulwarte (aufrechterhalten durch die 45. GG-Novelle) betreffe nur den Wegfall der Verpflichtung zur Leistung der Grundvergütung, der Betriebskosten und öffentlichen Abgaben, nicht jedoch die der Nebenkosten.

Was den 20%igen Abschlag der Wohnungsbewertung bei der Lohnsteuer und Sozialversicherung betreffe, sei festzustellen, daß es sich dabei um einen Pauschalabschlag für Sonderleistungen handle, der auf die für diese Sonderleistungen tatsächlich entstehenden Kosten nicht Bedacht nehme. Für die Festsetzung der Dienstwohnungsvergütung sei ausschließlich das Gehaltsgesetz maßgebend.

Unter Hinweis auf § 13b GG führte die belangte Behörde zum Wirksamkeitsbeginn der Festsetzung der Heizungskosten aus, sie sei - ungeachtet der Ausführungen im Schreiben vom 29. Mai 1984 - davon ausgegangen, daß die Dreijahresfrist ab der Bekanntgabe der voraussichtlichen Höhe der Wohnungsvergütung einschließlich der Heizungskosten in ihrem Schreiben vom 20. Mai 1985 (dem Beschwerdeführer am 5. Juni 1985 zugestellt) zu berechnen sei. Dieses Schreiben sei als Geltendmachung des Anspruches im Verwaltungsverfahren anzusehen, das die Verjährung unterbrochen habe.

Gegen diesen Bescheid richtet sich die vorliegende Beschwerde an den Verwaltungsgerichtshof, in der Rechtswidrigkeit infolge Unzuständigkeit sowie Rechtswidrigkeit des Inhaltes und Rechtswidrigkeit infolge Verletzung von Verfahrensvorschriften geltend gemacht werden.

Die belangte Behörde legte die Akten des Verwaltungsverfahrens vor, erstattete eine Gegenschrift und beantragte die kostenpflichtige Abweisung der Beschwerde.

Der Verwaltungsgerichtshof hat erwogen:

Die Pflicht zur Leistung eines Entgeltes für Sachbezüge (dazu zählen auch Dienst- und Naturalwohnungen) war zunächst ausschließlich im § 24 Abs. 1 GG in der Fassung des Art. I Z. 8 der 1. GG-Novelle, BGBl. Nr. 54/1959, geregelt (die Bestimmungen des Abs. 2 betreffen die Vergütung für Dienstkleider und können im Beschwerdefall außer Betracht bleiben). Diese auch heute noch geltende Bestimmung lautet:

"(1) Werden einem Beamten neben seinem Monatsbezug Sachleistungen gewährt, so hat er hierfür eine angemessene Vergütung zu leisten, die im Wege der Aufrechnung hereingebracht werden kann. Bei der Festsetzung der Höhe der Vergütung ist auf die örtlichen Verhältnisse sowie auf die dem Bund erwachsenden Gesteuerungskosten Bedacht zu nehmen. Die Höhe der Vergütung wird allgemein von der Bundesregierung durch Verordnung oder im Einzelfall vom zuständigen Bundesministerium im Einvernehmen mit dem Bundeskanzleramt und dem Bundesministerium für Finanzen festgesetzt."

Die 44. GG-Novelle, BGBl. Nr. 572/1985, fügt dem § 24 u.a. folgenden Abs. 3 an (Art. I Z. 3):

"(3) Für eine Dienstwohnung auf einer Liegenschaft, die einem Schulwart oder einem in ähnlicher Verwendung stehenden Beamten wegen seiner Aufsichts- oder Betreuungspflicht für diese Liegenschaft überlassen worden ist, hat der Beamte als Vergütung lediglich die auf diese Dienstwohnung entfallenden Nebenkosten (für Beheizung, Strom, Warmwasseraufbereitung usw.) zu leisten."

Diese Bestimmung ist nach Art. IX Abs. 1 Z. 3 leg. cit. mit 1. Jänner 1986 in Kraft getreten.

Die 45. GG-Novelle, BGBl. Nr. 387/1986, hob die Absätze 3 und 4 des § 24 Abs. 3 auf (Art. I Z. 3 leg. cit.); sie wurden jedoch inhaltlich (mit hier nicht interessierenden Abweichungen) in die durch diese Novelle neu geschaffene Bestimmung der §§ 24a ff (Art. I Z. 4 leg. cit.) aufgenommen (vgl. nunmehr § 24b Abs. 6 und 7).

Die neugeschaffenen Bestimmungen der §§ 24a bis c GG 1956 regeln die Vergütung für Dienst- und für Naturalwohnungen nunmehr detailliert.

Nach § 24a Abs. 1 GG hat der Beamte für eine Wohnung oder eine sonstige Räumlichkeit, die ihm nach § 80 BDG 1979 oder nach vergleichbaren gesetzlichen Bestimmungen überlassen oder zugewiesen worden ist, eine monatliche Vergütung zu leisten. Die Vergütung besteht aus der Grundvergütung und den auf die Wohnung oder die sonstige Räumlichkeit entfallenden Anteilen an den Betriebskosten und den öffentlichen Abgaben sowie an den Nebenkosten.

§ 24b Abs. 1, 2, 4, 5 und 6 lauten:

"(1) Die auf die Wohnung oder die sonstige Räumlichkeit entfallenden Anteile an den Betriebskosten und den öffentlichen Abgaben sowie an den Nebenkosten hat der Beamte in voller Höhe zu tragen.

(2) Die auf die Wohnung oder die sonstige Räumlichkeit entfallenden Anteile an den Betriebskosten und den öffentlichen Abgaben sowie an den Heiz- und Warmwasserkosten richten sich nach dem Verhältnis der Nutzfläche der Wohnung oder sonstigen Räumlichkeit für Gesamtnutzfläche der Baulichkeit.

(4) Ist der Verbrauch oder der Anteil am Gesamtverbrauch jedes einzelnen Benützers einer zentralen Wärmeversorgungsanlage durch besondere Vorrichtungen (Geräte) feststellbar, so sind von den Benützern der Wohnungen oder sonstigen Räumlichkeiten

1.

60 v.H. der durch den Betrieb der Anlage auflaufenden Kosten des Verbrauches nach Maßgabe des durch die besonderen Vorrichtungen (Geräte) festgestellten Verbrauches oder Anteils am Gesamtverbrauch

2.

der Restbetrag der Verbrauchskosten und die sonstigen Kosten des Betriebes

a)

bei Mietwohnungen nach dem Nutzflächenschlüssel und

b)

bei Eigentumswohnungen nach dem Verhältnis der Miteigentumsanteile

zu tragen.

(5) Bei gemischt genutzten Gebäuden können für die Betriebskosten und die öffentlichen Abgaben sowie für die Heiz- und Warmwasserkosten abweichend von den Abs. 1 bis 4 angemessene monatliche Pauschalbeträge festgesetzt werden.

(6) Für eine Dienstwohnung auf einer Liegenschaft, die einem Schulwart oder einem in ähnlicher Verwendung stehenden Beamten wegen seiner dienstlichen Aufsichts- oder Betreuungspflicht für diese Liegenschaft überlassen worden ist, hat der Beamte weder die Grundvergütung noch den Anteil an den Betriebskosten und den öffentlichen Abgaben zu entrichten."

Die in Art. IX und X der 45. GG-Novelle getroffenen Übergangsbestimmungen (Sonderbestimmungen für den militärischen Bereich bzw. Übergangsregeln für die Kostenkomponente Grundvergütung) sind für den Beschwerdefall ohne Bedeutung.

Nach Art. XI Abs. 1 Z. 6 leg. cit. sind die Art. I Z. 3 und 4 sowie die Art. IX und X mit 1. Jänner 1987 in Kraft getreten.

Die Rechtswidrigkeit infolge Unzuständigkeit erblickt der Beschwerdeführer darin, daß die belangte Behörde nicht beachtet habe, daß die Behörde erster Instanz eine Vergütung für Heizungskosten und Kosten der Warmwasseraufbereitung "ab 1.10.1986" festgesetzt habe. Zwar treffe es zu, daß das Verwaltungsverfahren ursprünglich wegen vorangegangener Zeiten geführt worden sei: Dies reiche aber nicht aus, daß irgendein Zeitraum VOR dem 1. Oktober 1986 zur Sache im Sinne des § 66 Abs. 4 AVG werde. Der in die Entscheidungszuständigkeit der belangten Behörde fallende Verfahrensgegenstand sei durch die erstinstanzliche Entscheidung auf die Zeit vor (richtig wohl: nach) dem 1. Oktober 1986 eingeschränkt worden. Auch stelle die Begründung des erstinstanzlichen Bescheides auf die ab 1. Oktober 1986 eingetretene Rechtsänderung ab. Die belangte Behörde habe daher mit ihrer Kostenvorschreibung für den Zeitraum vom 1. Juli 1982 bis zum 30. September 1986 den Verfahrensgegenstand des Berufungsverfahrens überschritten.

Dieses Vorbringen trifft zu.

Nach § 66 Abs. 4 AVG hat die Berufungsbehörde außer dem in Abs. 2 erwähnten Fall, sofern die Berufung nicht als unzulässig oder verspätet zurückzuweisen ist, immer in der Sache selbst zu entscheiden. Sie ist berechtigt, sowohl im Spruch als auch hinsichtlich der Begründung (§ 60) ihre Anschauung an die Stelle jener der Unterbehörde zu setzen und demgemäß den angefochtenen Bescheid nach jeder Richtung abzuändern.

Sache des Berufungsverfahrens ist nach ständiger Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes nur der Gegenstand des Verfahrens in der Vorinstanz, soweit der darüber ergangene Bescheid mit Berufung angefochten wird (vgl. z.B. VwSlg. 7959 A/1971).

Der erstinstanzliche Bescheid des LSR vom 18. Dezember 1986 verpflichtete den Beschwerdeführer dazu, ab 1. Oktober 1986 für die Kostenkomponente Heiz- und Warmwasser eine bestimmte Vergütung zu entrichten. Über frühere VOR diesem Zeitraum gelegene Zeiträume spricht dieser Bescheid nicht ausdrücklich ab. Er wurde vom Beschwerdeführer in seiner Berufung zur Gänze angefochten. Strittig ist daher im Beschwerdefall, ob Sache im Sinne des § 66 Abs. 4 AVG die Vorschreibung von Heiz- und Warmwasserkosten für die Dienstwohnung des Beschwerdeführers schlechthin oder lediglich für den Zeitraum ab dem 1. Oktober 1986 ist.

Die Festsetzung der monatlich zu entrichtenden Heiz- und Warmwasserkosten betrifft einen (in zeitlicher Hinsicht) an sich trennbaren Verhandlungsgegenstand. Untrennbarkeit wäre allerdings dann gegeben, wenn der erstinstanzliche Bescheid unmißverständlich zum Ausdruck gebracht hätte, daß der Beschwerdeführer ausschließlich für nach dem 1. Oktober 1986 gelegene Zeiträume zur Zahlung von Heiz- und Warmwasserkosten (nicht aber für davor gelegene Zeiträume) verpflichtet werden konnte. Dieser Inhalt läßt sich aber weder dem Spruch des erstinstanzlichen Bescheides des LSR noch seiner Begründung entnehmen, die allein zur Auslegung heranzuziehen sind. Dem der Erlassung dieses Bescheides vorangegangenen Ermittlungsverfahren (das weitgehend von der belangten Behörde geführt wurde) kommt in diesem Zusammenhang keine entscheidende Bedeutung zu. Der Begründung des Bescheides des LSR läßt sich auch nicht entnehmen, diese Behörde habe sich nur auf Grund der Änderung der Rechtslage (hier: Schaffung des § 24 Abs. 3 durch die 44. GG-Novelle) berechtigt gehalten, den Bescheid der belangten Behörde vom 29. Jänner 1973 zu ergänzen, zumal die 44. GG-Novelle am 1. Jänner 1986 in Kraft getreten ist, der LSR jedoch die oben genannten Kosten ab 1. Oktober 1986 dem Beschwerdeführer vorgeschrieben hat.

Der Verwaltungsgerichtshof teilt daher die vom Beschwerdeführer vertretene Auffassung, Sache des Berufungsverfahrens sei ausschließlich die Frage gewesen, ob und in welcher Höhe dem Beschwerdeführer ab 1. Oktober 1986 Heiz- und Warmwasserkosten für seine Dienstwohnung vorgeschrieben werden konnten oder nicht. Soweit die Behörde erstmals in ihrem angefochtenen Bescheid auch für davorliegende Zeiträume derartige Kostenvergütungen vorgeschrieben hat (dies betrifft den Zeitraum vom 1. Juli 1982 bis 30. September 1986) ist der angefochtene Bescheid in diesem Umfang mit Rechtswidrigkeit des Inhaltes belastet. Es war daher entbehrlich auf das weitere Beschwerdevorbringen, wegen Verjährung sei für einen Großteil dieses Zeitraumes eine Vorschreibung nicht zulässig gewesen, weiter einzugehen.

Unter dem Gesichtspunkt einer Rechtswidrigkeit des Inhaltes bringt der Beschwerdeführer weiters vor, der Bescheid der belangten Behörde vom 29. Jänner 1973 habe absichtlich, also willentlich die Festsetzung einer Vergütung für Heizungskosten (Warmwasser) unterlassen. Dieser Bemessungsbescheid sei ein konstitutiver Akt, der der Art nach nur die darin angegebenen Vergütungskomponenten festgesetzt habe. Die gewollte Abstandnahme von der Heizkostenvergütung ergebe sich primär aus dem Bescheid vom 29. Jänner 1973 selbst, sodaß der Wohnungsbegehung vor Bescheiderlassung keine entscheidende rechtliche Bedeutung zukomme. Aus dem aktenkundigen Anschluß der Wohnung an die Heiz- und Warmwasserversorgung der Schule ergebe sich, daß diese bei der Bescheiderlassung berücksichtigt worden sei. Nur dann, wenn ein besonderer Nachweis der Kenntnis dieser Tatsache erforderlich sei, rüge der Beschwerdeführer unter dem Gesichtspunkt einer Rechtswidrigkeit infolge Verletzung von Verfahrensvorschriften, daß diesbezügliche Erhebungen unterblieben seien.

Daß eine damals schon vorhandene weitere Komponente späterhin ebenfalls einbezogen werden könne, sei durch eine Änderung der Höhe nach nicht zu rechtfertigen, gleichgültig, ob diese die "einbezogenen oder die nichteinbezogenen" Komponenten betreffe. Dies gelte jedenfalls dann, wenn sich solche Änderungen im Inflationsrahmen bewegten; dies sei im langjährigen Durchschnitt bei den Heizkosten der Fall.

Die Rechtslage habe sich zwar (nach dem 1. Oktober 1986) erheblich geändert: Andererseits sei die Einbeziehung der Fernwärmekosten in die Dienstwohnungsvergütung zweifellos nicht erst durch § 24b GG in der Fassung der 45. GG-Novelle herbeigeführt worden, sondern schon früher gegeben gewesen. Die eingetretene Rechtsänderung biete daher keine ausreichende Grundlage, die absichtliche und willentliche Ausklammerung der Fernwärmekosten durch den ursprünglichen Bemessungsbescheid rückgängig machen zu können.

Hätte aber der Bescheid aus 1973 unter den Betriebskosten auch die Heizkosten erfaßt, dann sei die diesen Bescheid zugrundeliegende Anteilsrelation (im Verhältnis zum Gesamtaufwand) zu beachten. Der damit vorgegebene Maßstab sei von der Rechtskraft dieses Bescheides erfaßt: Dies stehe einem Abgehen zu Ungunsten des Beschwerdeführers entgegen.

Strittig ist demnach der Inhalt des rechtskräftigen Bescheides der belangten Behörde vom 29. Jänner 1973. Nach Auffassung des Beschwerdeführers hat die belangte Behörde durch diesen Bescheid aus 1973 entweder abschließend über die Vergütung für die Dienstwohnung des Beschwerdeführers unter bewußter Ausklammerung der Festsetzung der Heiz- und Warmwasserkosten oder zwar auch über diese Kostenkomponente als Teil der Betriebskosten abgesprochen, jedoch hierfür einen eigenen Kostenschlüssel festgelegt. Die Rechtskraft dieses Bescheides lasse nach Meinung des Beschwerdeführers ein Abgehen von diesem von ihm angenommenen (alternativen) Inhalt dieses Bescheides nur zu, wenn sich die Sach- und Rechtslage seit Erlassung dieses Bescheides maßgeblich geändert habe. Dies wird vom Beschwerdeführer auch für die Zeit ab dem 1. Oktober 1986 bestritten.

Dem ist folgendes entgegenzuhalten:

Der Bescheid der belangten Behörde vom 29. Jänner 1973 enthält die erste Festlegung einer monatlichen Vergütung für die dem Beschwerdeführer zugewiesene Dienstwohnung, wobei sich die Vergütung aus drei Teilkomponenten (Grundvergütung, Anteil an den Betriebskosten und an den öffentlichen Abgaben des Gebäudes) zusammensetzt. Der Bescheid hat jedoch nicht ausdrücklich über die Heiz- und Warmwasserkosten abgesprochen.

Zunächst ist daher der Inhalt der von der belangten Behörde in diesem Bescheid verwendeten Begriffe, insbesondere des Begriffes Betriebskosten, zu klären.

Auch wenn das im Zeitpunkt der Erlassung dieses Bescheides in Geltung gestandene Mietengesetz nicht unmittelbar auf (durch Bescheid zugewiesene) Natural- und Dienstwohnungen anzuwenden war, bei denen die angemessene

Vergütung nach § 24 Abs. 1 GG 1956 im Einzelfall (gleichfalls durch Bescheid) festzusetzen ist, kommt diesem Gesetz für die Auslegung der kursorisch getroffenen Regelungen im § 24 Abs. 1 GG, auf den allein sich auch der Bescheid aus 1973 gestützt hat, eine gewisse Orientierungsfunktion zu (vgl. z.B. das Erkenntnis vom 29. Juli 1992, Zl. 88/12/0118, und die dort genannte Vorjudikatur). Nach § 2 Abs. 1 MG setzte sich der Mietzins, den der Vermieter, soweit sich nicht aus Abs. 4 und den §§ 5, 7, 16 und 16a die Zulässigkeit eines höheren Mietzinses ergibt, begehren konnte, aus dem Hauptmietzins sowie einem verhältnismäßigen Anteil an den Betriebskosten und aus den von der Liegenschaft, auf die sich der Mietvertrag bezog, zu entrichtenden laufenden öffentlichen Abgaben (mit Ausnahme der Bodenwertabgabe) zusammen.

§ 5 MG regelte den Zuschlag für besondere Aufwendungen wie Aufzug, Sammelheizung udgl., und erklärt in seinem letzten Satz die Bestimmungen über Personen- und Lastenaufzüge für andere zugunsten der Mieter bestehende besondere Einrichtungen im Hause wie Sammelheizung, Vacuum cleaner udgl., für sinngemäß anwendbar.

Vor dem Hintergrund dieses aus der Rechtsordnung abgeleiteten Begriffsverständnisses ist aber davon auszugehen - worauf die belangte Behörde schon zutreffend hingewiesen hat - daß der im Bescheid von 1973 verwendete Begriff Betriebskosten (bzw. in der Begründung laufende Betriebskosten) nicht die Heizkosten umfaßt, zumal auch die Höhe von S 36,36 dagegen spricht.

Weder dem Spruch noch der Begründung des Bescheides aus 1973 läßt sich ferner entnehmen, daß eine abschließende Regelung der Vergütung getroffen wurde, bei der - worauf die Auffassung des Beschwerdeführers im Ergebnis hinausläuft - die Heiz- und Warmwasserkosten mit Null festgesetzt worden wären. Dieser Bescheidinhalt stünde zu dem im § 24 Abs. 1 GG ausgesprochenen Grundsatz einer angemessenen Vergütung für gewährte Sachleistungen in Widerspruch. Die Vergütung für eine Natural(Dienst)wohnung läßt eine Trennung nach einer Grundvergütung, einem Anteil an den Heizkosten und einem Anteil an den Betriebskosten und den öffentlichen Aufgaben durchaus zu (vgl. z.B. das Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofes vom 3. Juni 1976, Zl. 104/71 = Slg. 9076/A). Deshalb ist einer gesetzeskonformen Auslegung dieses Bescheides aus dem Jahr 1973, der auch weder der Spruch noch die Begründung entgegensteht, der Vorzug zu geben. Der Bescheid der belangten Behörde vom 29. Jänner 1973 hat daher keinen Abspruch über Heiz- und Warmwasserkosten getroffen; seine Rechtskraft steht daher von vornherein nicht der späteren Festlegung dieser Kostenkomponente entgegen, weil dafür auch der im Bescheid vom 29. Jänner 1973 festgesetzte Betriebskostenschlüssel ohne Bedeutung ist.

Schließlich rügt der Beschwerdeführer unter dem Gesichtspunkt einer Rechtswidrigkeit infolge Verletzung von Verfahrensvorschriften auch, zwischen der Schulraumnutzung und einer Wohnraumnutzung bestehe ein wesentlicher Unterschied (größere Personenzahl, öftere Lüftungsnotwendigkeit, intensive außerschulische Turnsaalnutzung usw.). Die für die Schulräume anfallenden Heizkosten seien daher höher als die für seine Wohnräume. Die belangte Behörde hätte daher nicht einfach ohne jede Überprüfung von einer Gleichsetzung pro Flächeneinheit ausgehen dürfen.

Auch diesem Vorbringen kommt im Ergebnis Berechtigung zu.

Was zunächst den Zeitraum vom 1. Oktober bis 31. Dezember 1986 betrifft, so ist nach dem Grundsatz der Zeitbezogenheit (vgl. dazu z.B. die Erkenntnisse des Verwaltungsgerichtshofes vom 18. März 1992, Zl. 91/12/0016, und Zl. 91/12/0077, sowie das Erkenntnis vom 25. Juni 1992, Zl.91/09/0221) jene Rechtslage anzuwenden, die in diesem Zeitraum gegolten hat, also § 24 GG 1956 in der Fassung der 44. GG-Novelle. Die demnach nach § 24 Abs. 3 GG in der Fassung dieser Novelle vom Beschwerdeführer auf seine Dienstwohnung entfallenden Nebenkosten (hier für Beheizung und Warmwasser) waren daher nach dem Grundsatz des § 24 Abs. 1 GG zu bemessen.

Die belangte Behörde hat hingegen auch für den im Jahr 1986 angegebenen Zeitraum das GG in der Fassung der 45. GG-Novelle angewendet. Nach der Auffassung des Verwaltungsgerichtshofes sind die §§ 24a bis 24c GG, die die Vergütung für Dienst- und Naturalwohnungen näher regeln, lediglich Konkretisierungen des nach wie vor (für alle Sachleistungen) im § 24 Abs. 1 GG festgelegten allgemeinen Bemessungsgrundsatzes für die Höhe der zu leistenden Vergütung. Finden diese konkreten Bemessungsregeln aber in der allgemeinen Norm ihre Deckung, ist der Beschwerdeführer im vorliegenden Fall allein durch die Anwendung der 45. GG-Novelle für den Zeitraum vom 1. Oktober bis 31. Dezember 1986 noch nicht in seinen Rechten verletzt worden. Allerdings gelten die im folgenden zu

§ 24b Abs. 5 in der Fassung der 45. GG-Novelle im folgenden gemachten Ausführungen auch für den Zeitraum im Jahr 1986 sinngemäß.

Hingegen hält es der Verwaltungsgerichtshof für verfehlt, im Beschwerdefall den § 24b Abs. 5 GG deshalb für nicht anwendbar zu halten, weil durch die Belieferung der Schule mit Fernheizwärme die verschiedenen Kostenkomponenten ohne unverhältnismäßigen Arbeitsaufwand bestimmt werden könnten.

Die Erläuternden Bemerkungen zur Regierungsvorlage betreffend die 45. GG-Novelle, 1005 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates, 16. GP., S 10, linke Spalte) führen zu dieser Bestimmung aus:

"Für Dienst- und Naturalwohnungen in gemischt genutzten Gebäuden, das sind solche, in denen neben Wohnungen auch Diensträume von Dienststellen von Gebietskörperschaften eingerichtet sind, wird sowohl für Betriebskosten und öffentliche Abgaben als auch für Heiz- und Warmwasserkosten die Vorschreibung von angemessenen monatlichen Pauschalen vorgesehen, weil in gemischt genutzten Gebäuden die Berechnung der anteiligen Kosten nur mit einem verhältnismäßig großen Verwaltungsaufwand möglich wäre."

Mangels einer dem Gesetz entnehmbaren Richtschnur für die Ausübung des Ermessens und im Hinblick auf die Ausführungen in den Erläuternden Bemerkungen räumt nach Auffassung des Verwaltungsgerichtshofes § 24b Abs. 5 GG bei gesetzeskonformer Auslegung kein Ermessen ein: Der verhältnismäßig große Verwaltungsaufwand, von den in den Erläuternden Bemerkungen die Rede ist, zielt offenbar auf die in gemischt genutzten Gebäuden typischerweise bestehenden besonderen Verhältnisse ab, die eine schematisierte Anwendung der allgemeinen Bemessungsregeln nach § 24b Abs. 1 bis 4 GG, die offenbar auf Wohngebäude abstellen (vgl. dazu die Ausführungen in den Erläuternden Bemerkungen zur Regierungsvorlage zu § 24b, aaO, Seite 9 f:

"Dieser Paragraph regelt die Aufteilung der anteiligen Betriebskosten und öffentlichen Abgaben sowie die Verrechnung der Heiz- und Warmwasserkosten auf die einzelnen Dienst- und Naturalwohnungsbenutzer einer Wohnhausanlage")

nicht zulassen und daher deshalb zu Schwierigkeiten bei ihrer Anwendung führen würden.

Da die belangte Behörde dies verkannt hat, belastete sie den angefochtenen Bescheid, soweit er sich auf die Zeit ab 1. Oktober 1986 bezieht, mit einer inhaltlichen Rechtswidrigkeit.

Aus den oben angeführten Gründen war daher der angefochtene Bescheid zur Gänze gemäß § 42 Abs. 2 Z. 1 VwGG wegen Rechtswidrigkeit seines Inhaltes aufzuheben.

Der Kostenzuspruch gründet sich auf die §§ 47 ff VwGG in Verbindung mit der gemäß ihrem Art. III Abs. 2 anzuwendenden Pauschalierungsverordnung BGBl. Nr. 104/1991.

Schlagworte

Beschwerdepunkt Beschwerdebegehren Rechtslage Rechtsgrundlage Rechtsquellen Definition von Begriffen mit allgemeiner Bedeutung VwRallg7 Betriebskosten Ermessen Maßgebende Rechtslage maßgebender Sachverhalt Rechtskraft Umfang der Rechtskraftwirkung Allgemein Bindung der Behörde

European Case Law Identifier (ECLI)

ECLI:AT:VWGH:1993:1989120063.X00

Im RIS seit

11.07.2001

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

© 2024 JUSLINE

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

www.jusline.at