

Gericht

Verwaltungsgerichtshof

Entscheidungsdatum

28.03.2008

Geschäftszahl

2007/12/0081

Betreff

Der Verwaltungsgerichtshof hat durch den Vorsitzenden Senatspräsident Dr. Höß und die Hofräte Dr. Zens, Dr. Thoma, Dr. Pfiel und Mag. Nussbaumer-Hinterauer als Richter, im Beisein der Schriftführerin Dr. Schilhan, über die Beschwerde des Ing. HT in P, vertreten durch Dr. Peter Ringhofer, Rechtsanwalt in 1010 Wien, Franz Josefs-Kai 5, gegen den Bescheid der Niederösterreichischen Landesregierung vom 28. Februar 2007, Zl. K4-L-1328/018-2006, betreffend Zurückweisung eines Antrages i. A. Vergütung für Mehrleistungen für das Schuljahr 2003/2004 (§§ 16 f GehG), zu Recht erkannt:

Spruch

Der angefochtene Bescheid wird wegen Rechtswidrigkeit seines Inhaltes aufgehoben.

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

Begründung

Der Beschwerdeführer steht als Hauptschuloberlehrer in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis zum Land Niederösterreich und unterrichtet an der Polytechnischen Schule S.

Zur Darstellung des Verwaltungsverfahrens betreffend - behauptete - quantitative Mehrleistungen im Schuljahr 2003/2004 wird zur Vermeidung von Wiederholungen vorerst gemäß § 43 Abs. 2 zweiter Satz VwGG auf das u.a. in dieser Sache ergangene hg. Erkenntnis vom 31. März 2006, Zlen. 2005/12/0161, 0168, verwiesen, mit dem u.a. die Beschwerde gegen die Zurückweisung eines Antrages auf Feststellung der Jahresnorm für das Schuljahr 2003/2004 als unbegründet abgewiesen wurde. Dagegen wurde der Bescheid der belangten Behörde vom 23. Juli 2004, mit dem eine Vergütung für Mehrdienstleistungen für das Schuljahr 2001/2002 versagt worden war, wegen Rechtswidrigkeit seines Inhaltes aufgehoben; hiezu führte der Verwaltungsgerichtshof tragend aus, dass eine Vergütung von Mehrdienstleistungen, die der Art nach unter den Tatbestand des § 43 Abs. 1 Z. 3 iVm Abs. 3 LDG 1984 fielen, in Anwendung der allgemeinen Vergütungsbestimmungen (§§ 16 ff GehG) nicht ausgeschlossen sei. Daher könnten aus dem Titel "sonstige Tätigkeiten" im Sinn des § 43 Abs. 1 Z. 3 iVm Abs. 3 LDG 1984 auch für Landeslehrer Ansprüche auf Vergütung von Mehrdienstleistungen nach den §§ 16 ff GehG entstehen. Bei der Beurteilung der Gebührlichkeit einer Überstundenvergütung (auch bei Landeslehrern) seien die im § 16 GehG genannten Bestimmungen des Beamten-Dienstrechtsgesetzes 1979 maßgebend. Dem stehe auch nicht § 50 Abs. 7 LDG 1984 entgegen.

Dieses Erkenntnis wurde den Parteien des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens Ende Mai 2006 zugestellt.

In seiner Eingabe vom 12. Juni 2006 stellte der rechtsfreundlich vertretene Beschwerdeführer den Antrag, bescheidmäßig über die von ihm im Schuljahr 2003/2004 erbrachten quantitativen Mehrleistungen und die ihm dafür gebührende Abgeltung nach allen in Frage kommenden Gesetzesbestimmungen, insbesondere auch nach den §§ 16 bis 18 GehG abzusprechen. Aus dem eingangs genannten Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofes vom 31. März 2006 gehe hervor, dass ein Anspruch auf bescheidmäßige Absprache bezüglich der Vergütung für quantitative Mehrleistungen insbesondere auch iSd §§ 16 ff GehG bestehe. Dieser Anspruch hänge zweifellos mit der Frage der Jahresarbeitsnorm zusammen. Wenn daher speziell in Bezug auf diese kein Anspruch auf Erlassung eines Feststellungsbescheides bestehe, werde sie doch im Zusammenhang mit einer Entscheidung puncto Vergütung für quantitative Mehrleistungen und als Basis für diese Entscheidung abzuklären seien. Dazu stütze sich der Beschwerdeführer ausdrücklich vollinhaltlich auf sein bisheriges Vorbringen beginnend mit dem Bescheid (richtig: Antrag) vom 4. März 2004 über die Berufung gegen den Bescheid (des Landesschulrates) vom 14. Juli 2004 bis zur Beschwerde gegen den Bescheid (der belangten Behörde) vom 7. Juni 2005, soweit dieses Vorbringen jeweils die materiell-rechtlichen Aspekte betreffe.

Mit Erledigung vom 29. August 2006 erteilte der Landesschulrat für Niederösterreich als Dienstbehörde erster Instanz einen Mängelverbesserungsauftrag nach § 13 Abs. 3 AVG, weil die Beschwerde gegen den Bescheid (der belangten Behörde) vom 7. Juni 2005 nicht bekannt und der Antrag vom 12. Juni 2006 nicht hinreichend konkretisiert sei. Weder die Anzahl der Mehrdienstleistungen noch alle Gesetzesbestimmungen seien angegeben worden, nach denen eine Abgeltung verlangt werde. Gemäß § 13 Abs. 3 AVG werde daher aufgetragen, den Antrag binnen 14 Tagen zu verbessern, andernfalls "die Berufung" zurückgewiesen werde. Ebenfalls wäre eine genaue Aufstellung über diese Mehrdienstleistungen mit dem Nachweis, wann diese erfolgt und ob diese angeordnet worden seien, vorzulegen.

In seiner Eingabe vom 7. September 2006 brachte der Beschwerdeführer vor, er sei weder verpflichtet, der Behörde Belehrung über das anzuwendende Recht zu erteilen, noch für eine amtswegige Entscheidung Berechnungen vorzugeben. Eine Antragszurückweisung mit der Begründung, dass er einem solchen gesetzwidrigen Ansinnen nicht entspreche, würde einen klaren Rechtsbruch darstellen. Völlig unklar sei ihm außerdem, welche "Berufung" zurückgewiesen werden solle, wenn er dem behördlichen Ansinnen nicht entspreche. Im Sinne der einschlägigen Judikatur sei ein Verwaltungsverfahren der gegenständlichen Art als eine die Instanzen übergreifende Einheit anzusehen. Er könne daher davon ausgehen, dass im Landesschulrat auch eine Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofes bekannt werde. Nichts desto weniger schließe er eine Kopie seiner Verwaltungsgerichtshofbeschwerde gegen den Bescheid (der belangten Behörde) vom 7. Juni 2005 bei.

Mit Bescheid vom 22. September 2006 wies die Dienstbehörde erster Instanz den Antrag vom 12. Juni 2006 gemäß § 13 Abs. 3 AVG zurück.

In der dagegen erhobenen Berufung brachte der Beschwerdeführer vor, es würde sich um ein amtswegiges Verfahren handeln und selbst wenn eine Partei ihre Verpflichtung zur Mitwirkung am Verfahren nicht voll erfülle, rechtfertige das keine Entscheidungsverweigerung. Die erste Instanz könne bezüglich des Gesamtausmaßes der Arbeitsleistung nicht im Zweifel gewesen sein, weil bereits im Antrag vom 12. Juni 2006 auf das bisherige Vorbringen und speziell auf die Berufung gegen den Bescheid (des Landesschulrates) vom 14. Juli 2004 verwiesen worden sei.

Mit dem angefochtenen Bescheid wies die belangte Behörde die Berufung ab. Begründend führte sie nach Darstellung des Verfahrensganges und Wiedergabe des § 66 Abs. 4 AVG zunächst aus, in diesem Verfahren könne nicht über den ursprünglich gestellten Antrag (vom 12. Juni 2006) abgesprochen werden, sondern lediglich über die Rechtmäßigkeit der Zurückweisung des Antrages. Die Erstbehörde habe im gegenständlichen Verfahren den Antrag zurückgewiesen, da dem Mängelverbesserungsauftrag nicht entsprochen worden sei.

Gemäß § 13 Abs. 3 AVG ermächtigten Mängel schriftlicher Anbringen die Behörde nicht zur Zurückweisung. Die Behörde habe vielmehr von Amts wegen unverzüglich deren Behebung zu veranlassen und könne dem Einschreiter die Behebung des Mangels mit der Wirkung auftragen, dass das Anbringen nach fruchtlosem Ablauf einer gleichzeitig zu bestimmenden, angemessenen Frist zurückgewiesen werde. § 13 Abs. 3 AVG gelte im Hinblick auf Formgebrechen wie auch auf materielle Fehler eines Ansuchens. Sei der Umfang des von einer Partei gestellten Antrages unklar, dann sei die Behörde verpflichtet, den Antragsteller zu einer Präzisierung des nicht eindeutigen Umfanges seines Begehrens aufzufordern. Liege ein nachträglich eingetretener Mangel des Anbringens vor, weil für die Entscheidung über den Antrag erforderliche Angaben fehlten, dann habe die Behörde den Antragsteller unter Fristsetzung gemäß § 13 Abs. 3 AVG aufzufordern, diese Angaben nachzuholen. § 13 Abs. 3 AVG unterscheide nämlich nicht zwischen Mängeln, die bereits dem ursprünglichen Anbringen anhafteten, und solchen, die erst später einträten. Die Bestimmung sei auf beide Arten von Mängeln anzuwenden.

Dem Beschwerdeführer sei zwar zuzustimmen, dass ein Verwaltungsverfahren als eine die Instanzen übergreifende Einheit anzusehen sei, jedoch sei das Verwaltungsverfahren, auf das sich der Beschwerdeführer allem Anschein nach berufe, bereits abgeschlossen und mit Antrag vom 12. Juni 2006 ein neues Verfahren eingeleitet worden. Aus dem vorliegenden Antrag sei in keiner Weise erkennbar, von welchen Mehrdienstleistungen die Rede sei. Es sei auch vom Beschwerdeführer nicht vorgebracht worden, wann er wie viele Mehrdienstleistungen erbracht haben wolle. Der Verweis auf das bereits abgeschlossene Verwaltungsverfahren gehe insofern ins Leere, als auch dort der Beschwerdeführer in keinem Schriftsatz erwähnt habe, wie viele Stunden er wann bzw. zu welchem Zweck geleistet hätte. Er habe das abgeschlossene Verfahren mit dem Antrag eingeleitet, das Ausmaß der Arbeitszeit für das Schuljahr 2003/2004 möge bescheidmäßig festgesetzt werden, und in der Begründung zusammengefasst erklärt, die Jahresarbeitsnorm wäre mit 1.752/1.792 Stunden festgelegt worden, wobei sie richtigerweise auf 1.744/1.784 hätte lauten müssen; dies sei mit Berechnungen ergänzt worden. Weiters sei in diesem Antrag ausgeführt worden, dass die vom Dienstgeber verordnete Aufteilung die richtige Jahresnorm um 78 Stunden überschritten hätte, zu der jeder Lehrer verpflichtet worden wäre. Dies ergäbe Mehrdienstleistungen in Höhe von 5,46 Millionen Stunden für alle Pflichtschullehrer in Österreich gemäß § 43 Abs. 1 Z. 3 LDG 1984. In den weiteren Schriftsätzen des Beschwerdeführers in Form von Äußerungen, Berufung und Verwaltungsgerichtshofbeschwerde seien keine zusätzlichen Daten betreffend angeblich erbrachter Mehrdienstleistungen vorgebracht worden. Daher sei die Vorgehensweise der Erstbehörde, betreffend die Anzahl der begehrten Mehrdienstleistungen einen Mängelbehebungsauftrag nach § 13 Abs. 3 AVG zu erteilen, korrekt gewesen. Da sich der Beschwerdeführer in diesem Verfahren geweigert habe, seinen Antrag zu konkretisieren, sei dieser richtigerweise zurückzuweisen.

gewesen. Die Ansicht, die im Mängelverbesserungsauftrag angekündigte Zurückweisung des Antrages stelle einen Rechtsbruch dar, sei verfehlt, weil gemäß § 13 Abs. 3 AVG dieser Hinweis jedenfalls in den Verbesserungsauftrag aufzunehmen sei, weil ansonsten eine nachfolgende Zurückweisung des Antrages rechtswidrig wäre.

Weiters irre der Beschwerdeführer darin, dass es sich um ein amtswegiges Verfahren handle, da eben erst sein Antrag das Verfahren eingeleitet habe. In diesem Zusammenhang werde auf die Judikatur des Verwaltungsgerichtshofes verwiesen, wonach auch der Grundsatz der Amtswegigkeit eines Verfahrens die Partei nicht von der Verpflichtung, zur Ermittlung des maßgebenden Sachverhaltes beizutragen und Verzögerungen des Verfahrens hintanzuhalten, befreie. Daher sei die Verfahrensrüge einer Partei abzulehnen, die im Verwaltungsverfahren untätig geblieben sei, um erst vor dem Verwaltungsgerichtshof ihre Zurückhaltung abzulegen und das Verfahren als mangelhaft zu bekämpfen, an dem sie trotz gebotener Gelegenheit nicht genügend mitgewirkt habe.

Da der Beschwerdeführer jede Mitwirkung im Verfahren abgelehnt habe, der Antrag von ihm trotz korrekt auftragener Verbesserung nach § 13 Abs. 3 AVG zu wenig konkret gewesen sei, um darüber inhaltlich abprechen zu können, sei die Entscheidung der Erstbehörde richtig, weil § 13 Abs. 3 AVG bei Verstreichen der gegebenen Frist ohne entsprechende Verbesserung nur diese Möglichkeit einer Entscheidung vorsehe.

Gegen diesen Bescheid richtet sich die vorliegende Beschwerde, in der die Aufhebung des angefochtenen Bescheides wegen Rechtswidrigkeit seines Inhaltes und wegen Rechtswidrigkeit infolge Verletzung von Verfahrensvorschriften begehrt wird. Der Beschwerdeführer erachtet sich durch den angefochtenen Bescheid unter anderem in seinem Recht auf "positive Sachentscheidung über einen von ihm gestellten Antrag auf Abgeltung zeitlicher Mehrleistungen" verletzt. Er sieht die Rechtswidrigkeit des angefochtenen Bescheides zusammengefasst darin, die belangte Behörde halte ihm zu Unrecht vor, der Antrag vom 12. Juni 2006 hätte nicht erkennen lassen, von welchen Mehrdienstleistungen die Rede wäre, und er hätte es an der erforderlichen Mitwirkung am Ermittlungsverfahren fehlen lassen.

Die belangte Behörde hat die Akten des Verwaltungsverfahrens vorgelegt und eine Gegenschrift erstattet, in der sie die Abweisung der Beschwerde als unbegründet beantragt.

Der Verwaltungsgerichtshof hat erwogen:

Gemäß § 13 Abs. 3 AVG in der Fassung der Novelle BGBl. I Nr. 158/1998 ermächtigen Mängel schriftlicher Anbringen die Behörde nicht zur Zurückweisung. Die Behörde hat vielmehr von Amts wegen unverzüglich deren Behebung zur Veranlassung und kann dem Einschreiter die Behebung des Mangels mit der Wirkung auftragen, dass das Anbringen nach fruchtlosem Ablauf einer gleichzeitig zu bestimmenden, angemessenen Frist zurückgewiesen wird. Wird der Mangel rechtzeitig behoben, so gilt das Anbringen als ursprünglich richtig eingebracht.

Im Fall einer Berufung gegen einen Bescheid, mit dem ein Antrag gemäß § 13 Abs. 3 AVG zurückgewiesen wurde, ist Gegenstand der Berufungsentscheidung allein die Frage, ob der angefochtene (unterinstanzliche) Bescheid dieser Gesetzesbestimmung entspricht, also ob die sachliche Behandlung des Antrages mangels Befolgung des Verbesserungsauftrages zu Recht verweigert wurde. In einem solchen Fall ist somit "Sache" im Sinn des § 66 Abs. 4 AVG und Gegenstand des Berufungsverfahrens nur die Frage, ob dem Antragsteller von der unterinstanzlichen Behörde zu Recht eine Sachentscheidung verweigert wurde, und kann auch die Behebung des zu der Zurückweisung des Anbringens führenden Mangels im Berufungsverfahren nicht mehr nachgeholt werden. Was ein Mangel ist, muss hiebei den in Betracht kommenden Verwaltungsvorschriften entnommen werden (vgl. etwa das hg. Erkenntnis vom 22. Dezember 2005, Zl. 2004/07/0010, mwN).

Nach dem Wortlaut des § 13 Abs. 3 AVG ist klar, dass eine auf ihn gestützte Zurückweisung nur bei solchen schriftlichen Anbringen in Frage kommt, die mit Mängeln behaftet sind. Ein Mangel kann, wie der Verwaltungsgerichtshof bereits zum Begriff des Formmangels im Verständnis des § 13 Abs. 3 AVG in der Fassung vor der Novelle BGBl. I Nr. 158/1998 ausgesprochen hat, auch im Fehlen von Unterlagen gelegen sein, deren Anschluss an eine Eingabe das Gesetz ausdrücklich vorschreibt. Existiert eine derartige gesetzliche Anordnung nicht, dann kann die unterlassene Beibringung von Unterlagen, deren die Behörde bedarf und die sie sich nicht selbst beschaffen kann, allenfalls im Rahmen der freien Beweiswürdigung bei der Sachentscheidung Berücksichtigung finden. In einem solchen Fall liegt jedoch kein "Mangel" im Sinn des § 13 Abs. 3 AVG vor, weshalb weder die Erteilung eines Verbesserungsauftrages noch - nach fruchtlosem Verstreichen der zu Unrecht gesetzten Frist - die Zurückweisung des Anbringens in Frage kommt (vgl. das hg. Erkenntnis vom 22. Dezember 2006, Zl. 2006/12/0089, mwN).

Nur dann, wenn ein Anbringen einen unklaren oder einen nicht genügend bestimmten Inhalt hat, hat die Behörde den Gegenstand des Anbringens von Amts wegen zu ermitteln, also insbesondere den Antragsteller zu einer Präzisierung des nicht eindeutigen Umfanges seines Begehrens aufzufordern (vgl. das hg. Erkenntnis vom 25. Februar 2004, Zl. 2003/12/0105).

Im vorliegenden Fall hatte der Beschwerdeführer in seinem Antrag vom 12. Juni 2006 unter Hinweis auf die wiedergegebenen Ausführungen des zitierten Erkenntnisses vom 31. März 2006 sowie auf sein "bisheriges Vorbringen" die bescheidmäßige Absprache über die von ihm im Schuljahr 2003/2004 nach § 43 Abs. 1

Z 3 LDG 1984 erbrachten quantitativen Mehrleistungen und die ihm dafür gebührende Abgeltung, und zwar nach allen in Frage kommenden Gesetzesbestimmungen, insbesondere auch nach den §§ 16 bis 18 GehG, begehrt.

Weder die §§ 43, 50 LDG 1984 noch die §§ 16 ff des Gehaltsgesetzes 1956 sehen als im Sinne der wiedergegebenen Rechtsprechung in Betracht kommende Materiengesetze besondere Form- oder Inhaltserfordernisse für die Geltendmachung der dort vorgesehenen besonderen Vergütungsansprüche vor.

Auch die belangte Behörde verstand - wie aus der Begründung des angefochtenen Bescheides ersichtlich ist - das Anbringen des Beschwerdeführers unter Berücksichtigung des verwiesenen Vorbringens dahingehend, dass er Vergütungen für Mehrdienstleistungen (während des Schuljahres 2003/2004) beehrte, die ihrer Art nach unter den Tatbestand des § 43 Abs. 1 Z. 3 iVm Abs. 3 LDG 1984 fielen und für die, wie der Antrag vom 12. Juni 2006 und der Hinweis auf das zitierte Erkenntnis vom 31. März 2006 ausführte, ein Anspruch nach den §§ 16 ff GehG bestehe.

Damit hatte der Beschwerdeführer sein Begehren auf Abspruch über die Gebührlichkeit von zeitlichen Mehrdienstleistungen, die ihrer Art nach unter den Tatbestand des § 43 Abs. 1 Z. 3 iVm Abs. 3 LDG 1984 fielen, für das Schuljahr 2003/2004 hinreichend konkretisiert. Eine allenfalls mangelnde Mitwirkung des Beschwerdeführers an den nunmehr der belangten Behörde nach § 8 DVG obliegenden Ermittlungen über das Ausmaß allfälliger Mehrdienstleistungen stellte weder einen Form- noch einen Inhaltsmangel des Antrages vom 12. Juni 2006 dar, sondern könnte allenfalls im Rahmen der freien Beweiswürdigung bei der Sachentscheidung Berücksichtigung finden. In diesem Zusammenhang wäre allerdings wiederum zu berücksichtigen, dass der Zugang zu Beweismitteln über das strittige Thema der zeitlichen Mehrdienstleistungen während des Schuljahres 2003/2004 im Sinn des § 43 Abs. 1 Z. 3 iVm Abs. 3 LDG 1984 nicht allein in der Hand des Beschwerdeführers liegt, sondern - etwa durch Ermittlungen im Wege des Schulleiters - auch in den Händen der Dienstbehörden.

Nach dem Gesagten belastete die belangte Behörde den angefochtenen Bescheid mit Rechtswidrigkeit seines Inhaltes, weshalb dieser gemäß § 42 Abs. 2 Z. 1 VwGG wegen Rechtswidrigkeit seines Inhaltes aufzuheben war.

Für das festgesetzte Verfahren (nach Aufhebung des erstinstanzlichen Bescheides des Landesschulrates vom 22. September 2006) wird auf das jüngst ergangene hg. Erkenntnis vom 29. Februar 2008, Zl. 2007/12/0083, hingewiesen.

Der Spruch über den Aufwandersatz gründet sich auf die §§ 47 ff VwGG iVm der VwGH-Aufwandersatzverordnung 2003, BGBl. II Nr. 333.

Wien, am 28. März 2008