

TE Vfgh Erkenntnis 1999/3/11 G33/98, G49/98, G50/98, G75/98, G76/98, G77/98, G107/98

JUSLINE Entscheidung

⌚ Veröffentlicht am 11.03.1999

Index

L2 Dienstrecht

L2400 Gemeindebedienstete

Norm

B-VG Art7 Abs1 / Gesetz

B-VG Art18 Abs1

Dienst- und GehaltsO der Beamten der Landeshauptstadt Graz 1956 §74

Leitsatz

Kein Verstoß der Normierung einer außerordentlichen Vorrückung als Belohnung für ausgezeichnete Dienstleistungen eines Beamten im Dienstrecht der Stadt Graz gegen das Determinierungsgebot und gegen den Gleichheitssatz; Ermittlung eines ausreichend bestimmten Gesetzesinhalts aufgrund systematischer Auslegung; Zulässigkeit des unbestimmten Gesetzesbegriffs "ausgezeichnete Dienstleistung"

Spruch

Die Anträge werden abgewiesen.

Begründung

Entscheidungsgründe:

1.1. Aus Anlass eines beim Verwaltungsgerichtshof anhängigen Verfahrens über eine Beschwerde gegen einen Bescheid des Gemeinderates der Gemeinde Graz betreffend die Zuerkennung von außerordentlichen Vorrückungen als Belohnung stellte dieser Gerichtshof gemäß Art140 (Abs1) B-VG an den Verfassungsgerichtshof den zu G470/97 protokollierten Antrag,

"die Wortfolge 'außerordentliche Vorrückungen in eine höhere Gehaltsstufe oder' in §74 Abs3 der Dienst- und Gehaltsordnung der Beamten der Landeshauptstadt Graz 1956, LGBl. Nr. 30/1957 in der Fassung des Artl Z. 20 der Novelle, LGBl. Nr. 126/1968,

in eventu §74 Abs3 leg. cit. in der obgenannten Fassung zur Gänze als verfassungswidrig aufzuheben.

Für den Fall der Aufhebung eines Teiles oder der gesamten angefochtenen Vorschrift wird angeregt, daß der Verfassungsgerichtshof gemäß Art140 Abs6 B-VG ausspricht, daß frühere gesetzliche Bestimmungen nicht in Kraft treten."

1.2. §74 Abs3 der Dienst- und Gehaltsordnung der Beamten der Landeshauptstadt Graz 1956, LGBI. 1957/30 idF LGBI. 1997/72, (im Folgenden: "Dienstordnung") lautet (die mit dem (Primär)Antrag angefochtene Wortfolge ist hervorgehoben):

"(3) Einem Beamten können als Belohnung für seine ausgezeichnete Dienstleistung außerordentliche Vorrückungen in eine höhere Gehaltsstufe oder, wenn er bereits die höchste Gehaltsstufe seiner Dienstklasse (Schema II) oder Verwendungsgruppe (Schema I) erreicht hat, für die Bemessung des Ruhegenusses anrechenbare Dienstzulagen im Ausmaße des letzten Vorrückungsbetrages zuerkannt werden." (idF LGBI. 1968/126)

1.3. Zur Begründung seines Antrages führte der Verwaltungsgerichtshof u.a. Folgendes aus:

"Sachverhalt

Der Beschwerdeführer stand von Juni 1960 bis zum Ablauf 30. Juni 1996 (Zeitpunkt seiner Ruhestandsversetzung) als Beamter des Dienststandes in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis zur Landeshauptstadt Graz. Seit dem Jahr 1966 lautete seine Dienstbeschreibung auf ausgezeichnet. Im Mai 1982 wurde er als Personalvertreter auch zum Obmann einer Gewerkschaftsfraktion gewählt; diese Funktion bekleidete er bis zum 6. Dezember 1993. Außerdem war er vom 29. Juni 1990 bis zum 20. Oktober 1994 Obmannstellvertreter des Personalgruppenausschusses II. In dienstlicher Hinsicht war er bis 31. Dezember 1985 als Beamter des Kontrollamtes der Landeshauptstadt Graz tätig. Ab 1. Jänner 1986 bis zum 30. September 1993 bekleidete der Beschwerdeführer die Funktion des Leiters des Referates für Ankündigungsabgaben, Parkgebühren und Strafen im Steueramt der Landeshauptstadt Graz.

Mit Schreiben vom 18. Jänner 1993 stellte der Beschwerdeführer bei seiner Dienstbehörde erster Instanz den Antrag auf 'Gewährung von zwei außerordentlichen Gehaltsstufen' ab 1. Jänner 1991. Er begründete dies damit, er weise die geforderte achtjährige Verwendung entsprechend der in den Stufenrichtlinien angeführten qualitativen Kriterien sowohl als Personalvertreter als auch als Beamter in leitender Position auf.

Nachdem er beim Gemeinderat der Landeshauptstadt Graz einen Devolutionsantrag gestellt hatte, führte dieser ein Ermittlungsverfahren durch. Mit dem im Devolutionsweg ergangenen nunmehr beim Verwaltungsgerichtshof angefochtenen Bescheid vom 10. Februar 1994 wies die belangte Behörde den Antrag des Beschwerdeführers auf 'Gewährung von zwei außerordentlichen Gehaltsstufen' mit 1. Jänner 1991 gemäß §74 Abs3 der Dienst- und Gehaltsordnung der Beamten der Landeshauptstadt Graz 1956, LGBI. Nr. 30/1957 (im folgenden DO Graz) in der geltenden Fassung 'in Verbindung mit den Richtlinien des Gemeinderates für die Zuerkennung außerordentlicher Vorrückungen in eine nächsthöhere Gehaltsstufe (Stufenrichtlinien) vom 15.9.1977 in der Fassung des Gemeinderatsbeschlusses vom 4.11.1993' als unbegründet ab. Sie ging nach der Begründung dieses Bescheides davon aus, daß der Beschwerdeführer seinen Anspruch zunächst aus Abschnitt II Z. 1 lita der obgenannten Richtlinien (im folgenden Stufenrichtlinien) (Stammfassung) abgeleitet habe. Die Stufenrichtlinien seien zuletzt mit Gemeinderatsbeschuß vom 4. November 1993 dahin geändert worden, daß (der bisherige) Abschnitt II ersatzlos entfalle. Im Beschwerdefall sei die Rechtslage im Zeitpunkt der Erlassung dieses Bescheides maßgebend. Deswegen gehe das Ansuchen des Beschwerdeführers insoweit ins Leere. Er habe sich aber in seiner Stellungnahme vom 4. Februar 1994 aus 'advokatorischer Vorsicht' auch auf Abschnitt I der Stufenrichtlinien gestützt. Danach könnten Beamten, die auf einem wichtigen Dienstposten verwendet würden und deren Dienstleistung für die Gemeinde als besonders wertvoll zu beurteilen sei, als Belohnung für ihre ausgezeichnete Dienstleistung außerordentliche Vorrückungen in eine höhere Gehaltsstufe oder - wenn sie bereits die höchste Gehaltsstufe ihrer Dienstklasse (Schema II) oder Verwendungsgruppe (Schema I) erreicht hätten - für die Bemessung des Ruhegenusses anrechenbare Dienstzulagen im Ausmaß des letzten Vorrückungsbetrages zuerkannt werden. Für diesen Anspruch sei die Tätigkeit des Beschwerdeführers als Personalvertreter ohne Bedeutung. Es könne nur seine Tätigkeit als Referatsleiter im Bereich des Steueramtes Graz zur Beurteilung herangezogen werden. Es sei zu prüfen, ob die Dienstleistungen für die Gemeindebehörde besonders wertvoll zu beurteilen seien. Der Beschwerdeführer habe einen Dienstposten der Verwendungsgruppe B Dienstklasse VII Gehaltsstufe 6 inne.

Von einem Bediensteten in dieser Dienstklasse seien jedenfalls Leistungen zu erwarten, die über dem Durchschnitt liegen. Die auf Grund der Einreihung des Beschwerdeführers zu erwartenden Leistungen würden von ihm erbracht; darüber hinausgehende Leistungen, die die 'Zuerkennung einer Stufe' begründen würden, liegen nicht vor. Bei der Vollziehung der Stufenrichtlinien handle es sich um eine Ermessensentscheidung der Behörde; es bestehe kein Rechtsanspruch 'auf Zuerkennung von Gehaltsstufen'. Bei einer Ermessensentscheidung ebenso wie bei einer

gebundenen Entscheidung handle es sich naturgemäß um einen Verwaltungsakt in Vollziehung eines Gesetzes, für den das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit zu gelten habe. Auch bei der Ermessensentscheidung müsse die Beschußfassung auf sorgfältig angestellten Überlegungen beruhen. So sei die Berücksichtigung der besonderen Verhältnisse im jeweiligen Einzelfall zu prüfen.

Mit Beschuß vom 15. April 1994, B516/94, lehnte der Verfassungsgerichtshof die Behandlung der gleichzeitig mit der vorliegenden Verwaltungsgerichtshof-Beschwerde eingebrachten Verfassungsgerichtshof-Beschwerde ab, in der der Beschwerdeführer der belangten Behörde ein qualifiziert rechtswidriges Vorgehen beim Vollzug des Gesetzes vorgeworfen hatte.

Präjudizialität

Die vom Beschwerdeführer beim Verwaltungsgerichtshof eingebrachte Beschwerde ist rechtzeitig und zulässig. Der angefochtene Bescheid stützt sich auf §74 Abs3 DO Graz und die Stufenrichtlinien (Beschuß des Gemeinderates der Landeshauptstadt Graz).

Nach Auffassung des Verwaltungsgerichtshofes handelt es sich bei den Stufenrichtlinien nach ihrem Inhalt um eine Selbstbindungsvorschrift (ungeachtet ihrer Kundmachung im Amtsblatt der Landeshauptstadt Graz) und keine (dem betroffenen Beamten gegenüber wirksame) Rechtsverordnung (vgl. dazu näher hg. Erkenntnis vom 14. Dezember 1994, 94/12/0121). Mangels Verordnungscharakters können daher die Stufenrichtlinien die Rechtsposition des Beschwerdeführers nicht unmittelbar gestalten. Ihnen kommt allerdings insofern mittelbare Bedeutung zu, als sie Aussagen enthalten könnten, die sich normativ bereits aus §74 Abs3 DO Graz selbst ergeben. ...

Der Beschwerdeführer gehörte im Zeitpunkt der Erlassung des angefochtenen Bescheides als Beamter der Verwendungsgruppe B der Beamtengruppe des Schemas II an (§68 Abs6 alt DO Graz/Stammfassung = Abs5 neu nach ArtI Z. 43 der Novelle LGBI. Nr. 37/1989). §69 Abs2 DO Graz in der Fassung der Novelle LGBI. Nr. 37/1989 sieht in der Verwendungsgruppe B die Dienstklassen II bis VII und in seinem Abs6 in der Dienstklasse VII neun Gehaltsstufen vor. Der Beschwerdeführer befand sich im Zeitpunkt der Erlassung des angefochtenen Bescheides in der Dienstklasse VII/Gehaltsstufe 6 und gehörte daher nicht der letzten Gehaltsstufe an, die er in seiner Dienstklasse und Verwendungsgruppe erreichen kann.

Im Falle der Verfassungswidrigkeit des §74 Abs3 DO Graz könnte durch Aufhebung der Wortfolge 'außerordentliche Vorrückungen in eine höhere Gehaltsstufe oder' die Anwendbarkeit der Bestimmung für den Anlaßfall beseitigt werden. Daher wird der erste auf Art140 Abs1 B-VG gestützte Anfechtungsantrag in dieser Weise eingeschränkt.

Sollte man jedoch in dieser Wortfolge primär eine Bemessungsvorschrift sehen und den Sitz der Verfassungswidrigkeit in der Unbestimmtheit der Entscheidung über das 'ob' erblicken, ist wegen der sprachlichen Fassung §74 Abs3 leg. cit. zur Gänze als präjudizial anzusehen, weshalb im Eventualantrag diese Bestimmung in ihrem gesamten Umfang angefochten wird.

Bedenken

Unter dem Gesichtspunkt des Art130 Abs2 B-VG in Verbindung mit Art18 B-VG

Nach Auffassung des Verwaltungsgerichtshofes räumt §74 Abs3 DO Graz der Dienstbehörde Ermessen ein. Der Wortlaut (arg.: 'können ... zuerkannt werden') stellt zunächst klar, daß die dort vorgesehenen vermögenswerten Zuwendungen an einen Beamten auf einem behördlichen Willensakt (Bescheid) beruhen und nicht - wie sonst im öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis üblich - auf Grund eines kraft Gesetzes bestehenden Anspruches zustehen (vgl. z. B. die §§69 ff über das Gehalt, die Dienstalterszulage nach §74 Abs1 oder die Verwendungszulage bzw. Verwendungsabgeltung nach §74b DO Graz). Das Wort 'können' indiziert eine Ermessensentscheidung, was durch die Einordnung der vorgesehenen vermögenswerten Zuwendung als eine Belohnung klargestellt wird, besteht doch auf solche typischerweise nach den besoldungsrechtlichen Regelungen für das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis kein Rechtsanspruch (vgl. z.B. §19 GG 1956 uva.) (so schon zu §74 Abs3 DO Graz das bereits zitierte hg. Erkenntnis vom 14. Dezember 1994, 94/12/0121).

Aus Art130 Abs2 B-VG ist abzuleiten, daß das Gesetz den Maßstab dafür vorzugeben hat, in welchem Sinn die Behörde das ihr eingeräumte Ermessen auszuüben hat. Kommt das (einfache) Gesetz dieser verfassungsrechtlich vorgegebenen Verpflichtung nicht nach, widerspricht es Art18 Abs1 B-VG und ist verfassungswidrig.

Nach Auffassung des Verwaltungsgerichtshofes wird diese sich aus Art130 Abs2 B-VG in Verbindung mit Art18 Abs1 B-VG ergebende Verpflichtung durch Art118 Abs4 B-VG nicht gelockert, sodaß dem Umstand, daß §74 Abs3 DO Graz im eigenen Wirkungsbereich zu vollziehen ist (§144 Abs1 leg. cit. idF LGBI. Nr. 49/1969), unter diesem Gesichtspunkt keine rechtserhebliche Bedeutung zukommt.

Davon ausgehend verstößt §74 Abs3 DO Graz nach Auffassung des Verwaltungsgerichtshofes gegen diese verfassungsrechtliche Verpflichtung.

Dem Gesetz lassen sich nämlich lediglich Einstiegsvoraussetzungen im gebundenen Bereich entnehmen, die vorliegen müssen, damit es überhaupt (rechtmäßig) zu einer Ermessensentscheidung kommen kann. Fehlt auch nur eine der nachstehenden Voraussetzungen, ist dem Beamten keine Belohnung nach §74 Abs3 DO Graz zu gewähren:

Vorliegen einer ausgezeichneten Dienstleistung des Beamten

Wann der Beamte eine ausgezeichnete Dienstleistung im Sinne des §74 Abs3 DO Graz erbringt, läßt sich dieser Bestimmung unmittelbar selbst nicht entnehmen. Da die DO Graz im Zusammenhang mit der 'Dienstbeschreibung' (früherer Ausdruck für Leistungsfeststellung) in ihrem §18 Abs2 in der Fassung der Novelle LGBI. Nr. 26/1961 vorsieht, daß die Beurteilung des Beamten auf 'ausgezeichnet' zu lauten hat, wenn er außergewöhnlich hervorragende Leistungen aufweist und nicht erkennbar ist, daß §74 Abs3 leg. cit. von einem eigenen (abweichenden) Begriff ausgeht, ist dieses Tatbestandselement im Lichte des §18 Abs2 DO Graz auszulegen.

Es kann unter dem Gesichtspunkt des Beschwerdefalles dahingestellt bleiben, ob §74 Abs3 DO Graz das Vorliegen einer von den hiefür zuständigen Behörden in einem Verfahren nach §18 DO Graz ausgesprochenen Dienstbeurteilung, die auf dieses Leistungskalkül lautet, voraussetzt oder ob lediglich an den Beurteilungskriterien, die zu dieser Bewertung führen, angeknüpft wird. In jedem Fall erscheint nämlich diese Tatbestandsvoraussetzung im Lichte des Art18 B-VG hinreichend determiniert.

Keine Abgeltung dieser ausgezeichneten Dienstleistung durch einen anderen besoldungsrechtlichen Anspruch

Dies ergibt sich aus der vom Gesetzgeber selbst vorgenommenen Einordnung dieser vermögenswerten Zuwendung nach §74 Abs3 DO Graz als Belohnung. Belohnungen kommt nämlich typischerweise nur eine subsidiäre Auffangfunktion zu, solche Leistungen abzugelten, für die im Regel-Entlohnungsschema sonst nicht vorgesorgt ist.

Dauerhaftigkeit der ausgezeichneten Dienstleistung

Die Zuerkennung einer außerordentlichen Vorrückung (einer Dienstzulage in Form eines Vorrückungsbetrages) nach §74 Abs3 DO Graz ist eine vermögenswerte Zuwendung, die sich in der Zukunft auf Dauer auswirkt. Insofern unterscheidet sie sich von der üblichen Form der Belohnung, die sonst (vgl. z.B. §19 GG 1956 oder §31g DO Graz in der Fassung der Novelle LGBI. Nr. 17/1976) eine einmalige vermögenswerte Zuwendung für eine in der Vergangenheit erbrachte (einmalige) Sonderleistung darstellt. Aus der Dauerwirkung der Belohnung nach §74 Abs3 leg. cit. ist nach Auffassung des Verwaltungsgerichtshofes abzuleiten, daß auch die zugrundeliegende ausgezeichnete Dienstleistung des Beamten eine Dauerhaftigkeit aufweisen muß, wofür auch der oben ... dargestellte Zusammenhang mit §18 DO Graz spricht. Diese Dauerwirkung der Belohnung ist jedenfalls dann gegeben, wenn - wie im Beschwerdefall - keine weitere Beförderung stattfinden kann, weil der Beamte die höchste Dienstklasse in seiner Verwendungsgruppe erreicht hat. Da aber auf die Beförderung kein Rechtsanspruch des Beamten besteht, gilt dies auch in jenen Fällen, in denen eine Beförderung des Beamten auf Grund der von ihm erreichten dienst- und besoldungsrechtlichen Stellung in Betracht kommt. Das Ausmaß dieser Dauerhaftigkeit ist unbestimmt. Sie ist nach Auffassung des Verwaltungsgerichtshofes nicht bloß auf die Vergangenheit bezogen (gemessen am Zeitpunkt der Erlassung eines Zuerkennungsbescheides), sondern weist auch eine zukunftsorientierte Komponente auf: Die Dauerwirkung dieser Form der Belohnung in der Zukunft läßt es nämlich auch zu, deren Zuerkennung von einer Prognose abhängig zu machen, daß der Beamte diese ausgezeichnete Dienstleistung auch noch in der nächsten Zeit voraussichtlich erbringen wird.

Liegen aber alle drei Voraussetzungen vor, läßt das Gesetz völlig offen, nach welchen Kriterien im Ermessensbereich zu entscheiden ist, ob dem Beamten eine Belohnung zuzuerkennen ist. Die genannten Einstiegsvoraussetzungen (die ja für die Entscheidung über das 'ob', wenn auch im gebundenen Bereich, bereits entscheidend sind) können nicht nochmals für den Sinn der Ermessensübung bezüglich des 'Ob' für diese Frage bestimmt sein. Davon unabhängig läßt sich aus der Subsidiarität der Belohnung ... nichts gewinnen, weil damit lediglich ein negatives

Abgrenzungskriterium (wann eine Belohnung nicht gewährt werden darf) vorgegeben wird. Vor allem läßt sich dem Gesetz nicht entnehmen, daß es dabei (wie Artl Z. 1 der Stufenrichtlinien vorsieht) auf die Wichtigkeit des Dienstpostens, den der Beamte bekleidet, ankommen soll, schlösse dies doch von vornherein eine nicht unerhebliche Zahl von Beamten (insbesondere in den niedrigeren Verwendungsgruppen) aus, was zu der Intention des Gesetzgebers, der offenbar diese Möglichkeit für jeden Beamten, ungeachtet seiner Verwendungsgruppe/Dienstklasse, offenhalten will (arg.: ausgezeichnete Dienstleistung), in unüberbrückbarem Widerspruch stünde. Eine Umdeutung des 'kann' in ein 'ist' erscheint dem Verwaltungsgerichtshof aus den oben ... angestellten Überlegungen nicht möglich. Aus diesem Grund hat der Verwaltungsgerichtshof verfassungsrechtliche Bedenken gegen §74 Abs3 DO Graz. Dies gilt auch dann, wenn die Kriterien nicht als Tatbestandsvoraussetzungen im gebundenen Bereich, sondern als Ermessensdeterminanten gedeutet würden.

Das Gesetz läßt auch offen, in welchem Ausmaß und wie oft - jedenfalls bei der außerordentlichen Vorrückung in eine höhere Gehaltsstufe - die Belohnung ausgesprochen werden kann. Selbst wenn hiebei der ausgezeichneten Dienstleistung und ihrer Dauerhaftigkeit eine Maßstabfunktion zukommt, reicht dies für eine hinreichende Determinierung nicht aus.

Unter dem Gesichtspunkt des Gleichheitssatzes (Art7 B-VG)

§74 Abs3 DO Graz scheint aber auch unter dem Aspekt des Art7 B-VG bedenklich.

Wie oben ... dargelegt, beruht die Zuerkennung auf einem behördlichen Willensakt (Bescheid), wobei diesbezüglich Ermessen eingeräumt wird.

Bei der Beurteilung der Frage, ob dem Beamten eine Belohnung zuerkannt werden kann, hat die Behörde die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt ihrer Entscheidung zugrunde zu legen (vgl. dazu auch das bereits zitierte hg. Erkenntnis vom 14. Dezember 1994, 94/12/0121). Das Gesetz enthält nicht den geringsten Anhaltspunkt dafür, daß hiefür ein früherer (d.h. vor der Erlassung des Bescheides gelegener) Zeitpunkt (z.B. der im Gesetz zwar nicht vorgesehenen, aber auch nicht ausgeschlossenen Antragstellung durch den betroffenen Beamten) in Betracht kommt. So wurde oben ... näher dargelegt, daß die erforderliche Dauerhaftigkeit der ausgezeichneten Dienstleistung auch ein zukunftsorientiertes Prognoseelement mitumfaßt. Die Bemessungsvorschriften knüpfen offenkundig an der besoldungsrechtlichen Stellung des Beamten im Zeitpunkt der Bescheiderlassung an und sollen zu einer künftigen Verbesserung derselben führen. Dem Gesetz läßt sich auch keine Ermächtigung entnehmen, daß die Belohnung in Form außerordentlicher Vorrückungen bzw. einer entsprechenden Dienstzulage rückwirkend zuerkannt werden kann: dies weder ausdrücklich noch erschließbar. Daraus ist aber auch abzuleiten, daß die Belohnung nur einem Beamten mit Wirkung pro futuro zuerkannt werden kann, der sich im Zeitpunkt der Belohnungsentscheidung noch im Dienststand befindet; einem Beamten des Ruhestandes kann hingegen eine Belohnung nach §74 Abs3 DO Graz nicht zuerkannt werden.

Andererseits ist davon auszugehen, daß bei einer bescheidförmig zuerkannten Belohnung nach §74 Abs3 DO Graz der spätere Wegfall des für die Zuerkennung maßgebenden Sachverhaltes nicht zum Wegfall der Belohnung führt. Daß die Belohnung nur für die Dauer des Zutreffens des maßgebenden Sachverhaltes zuerkannt werden dürfte, ist dieser Bestimmung nicht zu entnehmen. Spätere Änderungen des Sachverhaltes (abgesehen von der Auflösung des Dienstverhältnisses) lassen die Wirkung der in Form des §74 Abs3 DO Graz zuerkannten Belohnung unberührt.

Die Voraussetzungen für die Zuerkennung einer Belohnung können im Sachverhaltsbereich jederzeit auch während eines bereits laufenden Belohnungsverfahrens vom Dienstgeber solcherart verändert werden, daß diese nicht mehr zuerkannt werden kann (z.B. neue Dienstbeurteilung als Folge einer wegen Organisationsänderung bedingten Verwendungsänderung bzw. Versetzung; Ruhestandsversetzung), ohne daß diese Maßnahme selbst unter dem Gesichtspunkt ihrer Auswirkung auf die Belohnung mit Aussicht auf Erfolg bekämpft werden kann (z.B. weil die Ruhestandsversetzung den gesetzlichen Tatbestandsvoraussetzungen entspricht, die darauf nicht abstellen) noch dieser Umstand selbst im Belohnungsverfahren - bei dem es ja auf die Sachlage im Zeitpunkt der Entscheidung der Behörde ankommt - releviert werden kann.

Damit kommt es aber bei einer solchen Fallkonstellation, wie sie sich aus §74 Abs3 DO Graz ergibt, auf den aleatorischen Moment der Reihenfolge von Entscheidungen (den Zeitpunkt der Entscheidung über die Belohnung) an, der damit über den Ausgang des Belohnungsverfahrens entscheidet. Dies erscheint im Hinblick auf die Bedeutung dieser Entscheidung für die besoldungsrechtliche Stellung des Beamten auf Dauer einerseits, der Ausprägung des

öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses als ein auf Lebenszeit ausgelegtes Rechtsverhältnis mit wechselseitigen Treue- und Fürsorgepflichten andererseits sowie der begrenzten Möglichkeit des Beamten, einer solchen Situation mit rechtlichen Mitteln erfolgreich zu begegnen, sachlich nicht gerechtfertigt.

Die Anregung im Falle einer Aufhebung gemäß Art140 Abs6 B-VG vorzugehen, beruht auf der Überlegung, daß der Verwaltungsgerichtshof diesfalls den angefochtenen Bescheid anhand der bereinigten Rechtslage prüfen müßte, §74 Abs3 DO Graz in der Stammfassung fast wörtlich mit der angefochtenen Fassung dieser Bestimmung übereinstimmt, gegen diese Bestimmung dieselben Bedenken bestünden wie gegen die angefochtene Fassung und daher der Verwaltungsgerichtshof einen neuerlichen Gesetzesprüfungsantrag beim Verfassungsgerichtshof (diesmal gerichtet gegen §74 Abs3 DO Graz - Stammfassung) stellen müßte."

1.4. Die Steiermärkische Landesregierung erstattete zum Gesetzesprüfungsantrag eine Äußerung, in der Folgendes ausgeführt wird:

"§74 Abs3 der Dienst- und Gehaltsordnung der Beamten der Landeshauptstadt Graz in der Fassung der Novelle

LGBI. Nr. 126/1968 - in der Folge als 'DO Graz' bezeichnet - räumt nach Ansicht des Verwaltungsgerichtshofes der Dienstbehörde Ermessen ein. Davon ausgehend trägt der Verwaltungsgerichtshof Bedenken gegen diese Bestimmung unter dem Gesichtspunkt des Art130 Abs2 B-VG in Verbindung mit Art18 B-VG vor, weil es der Gesetzgeber seiner Ansicht nach verabsäumt hätte, den Maßstab dafür vorzugeben, in welchem Sinn die Behörde das ihr eingeräumte Ermessen auszuüben hat.

Die Steiermärkische Landesregierung teilt die Auffassung des Verwaltungsgerichtshofes, daß §74 Abs3 DO Graz der Dienstbehörde Ermessen einräumt. Es wird ferner der Auffassung des Verwaltungsgerichtshofes beigepflichtet, daß das Gesetz 'Einstiegsvoraussetzungen' normiert, die erfüllt sein müssen, damit es überhaupt zu einer Ermessensentscheidung kommen kann. Einstiegsvoraussetzungen sind das Vorliegen einer ausgezeichneten Dienstleistung des Beamten, keine Abgeltung dieser ausgezeichneten Dienstleistung durch einen anderen besoldungsrechtlichen Anspruch und die Dauerhaftigkeit der ausgezeichneten Dienstleistung.

Liegen aber alle Einstiegsvoraussetzungen vor, läßt das Gesetz - so die Ansicht des Verwaltungsgerichtshofes - völlig offen, nach welchen Kriterien im Ermessensbereich zu entscheiden ist. Die Einstiegsvoraussetzungen könnten nicht nochmals für den Sinn der Ermessensübung relevant sein.

Die Steiermärkische Landesregierung vermag dieser Auffassung nicht zu folgen. Überdies enthält das Gesetz entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichtshofes auch noch andere Anhaltspunkte, die für die Ausübung des Ermessens bestimmend sind.

In erster Linie kommt dem Begriff 'Belohnung' eine diesbezügliche Bedeutung zu. Der Verwaltungsgerichtshof selbst unterstreicht, daß einer Belohnung typischerweise eine subsidiäre Auffangfunktion zukomme, nämlich solche Leistungen abzugelten, für die im Regel-Entlohnungsschema sonst nicht vorgesorgt ist. Aus dieser Erwägung sind wesentliche Kriterien für die Ausübung des Ermessens im Sinne des Gesetzes abzuleiten. Für eine Belohnung können nur Beamte in Betracht kommen, von denen ein weit überdurchschnittliches Maß an Engagement und Einsatzbereitschaft verlangt wird. Dies trifft insbesondere auf Beamte zu, die auf einem wichtigen Dienstposten verwendet werden und deren Dienstleistung für die Gemeinde als besonders wertvoll zu beurteilen ist. Belohnungen gemäß §74 Abs3 DO Graz sollen für solche Beamte einen Leistungsanreiz schaffen.

In den vom Gemeinderat der Landeshauptstadt Graz beschlossenen Stufenrichtlinien sind diese, nach ho. Auffassung vom Gesetz abgeleiteten Kriterien enthalten. ...

Bemerkenswert erscheint in diesem Zusammenhang die im Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofes vom 14. Dezember 1994, Zl. 94/12/0121, getroffene Feststellung, daß die genannten Stufenrichtlinien jedenfalls als eine intern wirkende Regelung im Interesse einer einheitlichen Ermessensausübung zu deuten sind.

Die im übrigen vom Verwaltungsgerichtshof in diesem Erkenntnis vertretene Ansicht, daß es sich bei den Stufenrichtlinien um keine, dem betreffenden Beamten gegenüber rechtswirksame Verordnung handle, erscheint zwar im Rahmen des Gesetzesprüfungsverfahrens nicht weiter bedeutungsvoll. Es sei aber ergänzend angemerkt, daß auch dieser Ansicht des Verwaltungsgerichtshofes nicht gefolgt werden kann, weil an der Eindeutigkeit des Inhalts der Stufenrichtlinien nicht gezweifelt werden kann.

Weitere Kriterien, die bei der Entscheidung über die Gewährung einer Belohnung herangezogen werden können, sind die 'ausgezeichnete Dienstleistung' und die Dauerhaftigkeit der ausgezeichneten Dienstleistung.

Diese Kriterien sind nach ho. Auffassung nicht nur - wie der Verwaltungsgerichtshof meint - als 'Einstiegsvoraussetzungen' zu beurteilen. Es ist vielmehr zu prüfen, ob diese Leistungen in einem Ausmaß erbracht werden, das im Vergleich zu anderen Beamten, die diese Leistungen ebenfalls erfüllen, hinausgeht.

Den vom Verwaltungsgerichtshof unter dem Gesichtspunkt des Gleichheitssatzes geäußerten Bedenken ist folgendes entgegenzuhalten:

Das Gesetz schließt es nicht aus, daß Änderungen des Sachverhalts berücksichtigt werden können, die Belohnung also auch aberkannt werden kann. Die vom Verwaltungsgerichtshof angeführten Beispiele, die zu unsachlichen Ergebnissen führen, können so vermieden werden.

Der Verwaltungsgerichtshof kritisiert schließlich, daß Belohnungen gemäß §74 Abs3 DO Graz nur pro futuro zuerkannt werden könnten, woraus sich ergäbe, daß einem Beamten des Ruhestandes keine Belohnung gewährt werden könne. Dieser Auslegung kann nicht zugestimmt werden. Weder der Wortlaut des Gesetzes noch die von der Steiermärkischen Landesregierung unter Z. 4 zum Begriff der Belohnung angestellten Erwägungen schließen es aus, daß eine Belohnung für bereits erbrachte Leistungen zuerkannt werden kann. Nach den Stufenrichtlinien kann eine Belohnung auch aus Anlaß der Versetzung in den dauernden Ruhestand zuerkannt werden.

Die Steiermärkische Landesregierung vertritt daher aus den dargelegten Gründen die Auffassung, daß die Bedenken des Verwaltungsgerichtshofes gegen §74 Abs3 DO Graz nicht zutreffen."

1.5. In diesem Verfahren wurden auch das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst sowie das Bundesministerium für Finanzen und die übrigen Landesregierungen eingeladen, zu den im Gesetzesprüfungsantrag aufgeworfenen Fragen Stellung zu nehmen, welcher Aufforderung die genannten Institutionen zum Teil nachkamen und den Bedenken des Verwaltungsgerichtshofes - mit unterschiedlicher Begründung - entgegneten und die angefochtene Bestimmung sowohl unter dem Gesichtspunkt des Art18 Abs1 B-VG als auch im Hinblick auf den Gleichheitssatz für verfassungsmäßig hielten (sh. VfGH 4.3.1999, G470/97).

1.6. Mit Erkenntnis vom 4.3.1999, G470/97, wies der Verfassungsgerichtshof den als zulässig erkannten (Primär)Antrag des Verwaltungsgerichtshofes als unbegründet ab.

2.1. Aus Anlass weiterer sieben beim Verwaltungsgerichtshof anhängigen Verfahren über Beschwerden gegen Bescheide des Gemeinderates der Gemeinde Graz betreffend die Zuerkennung von/einer außerordentlichen Vorrückung(en) gemäß §74 Abs3 Dienstordnung stellt dieser Gerichtshof gemäß Art140 Abs1 B-VG an den Verfassungsgerichtshof jeweils gleich wie der dem genannten Erkenntnis VfGH 4.3.1999, G470/97, zu Grunde liegende Antrag lautende Anträge, die zu den hg. Z G33/98, G49/98, G50/98, G75/98, G76/98, G77/98 und G107/98 protokolliert sind. Auch hinsichtlich seiner Bedenken gegen die angefochtene gesetzliche Bestimmung des §74 Abs3 DGO verweist der Verwaltungsgerichtshof dabei in allen Verfahren auf die Gründe seines jeweils als Beilage geführten Beschlusses vom 22.10.1997, A112/97 (94/12/0064), mit welchem die Überprüfung dieser Rechtsvorschrift auf ihre Verfassungsmäßigkeit hin beim Verfassungsgerichtshof (Verfahren G470/97) beantragt wurde.

2.2. Die in den Gesetzesprüfungsverfahren jeweils zu einer Äußerung aufgeforderte Steiermärkische Landesregierung nahm im Verfahren G33/98 gleich lautend wie in dem zu G470/97 geführten Stellung und verwies in allen übrigen Verfahren auf diese Stellungnahme sowie auf jene, die sie im Verfahren G470/97 erstattet hatte.

2.3. In den zu G33/98 und G50/98 geführten Verfahren reichten die Beschwerdeführer der anfechtungsauslösenden verwaltungsgerichtlichen Prozesse Stellungnahmen beim Verfassungsgerichtshof ein, in welchen sie dem jeweiligen Antrag des Verwaltungsgerichtshofes teilweise beitraten. Der Beschwerdeführer des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens zu Z98/12/0035 hingegen beantragte in seiner beim Verfassungsgerichtshof (zu G107/98) eingelangten Stellungnahme, die "Wortfolge aus §74 Abs3 DGO bzw. die Norm zur Gänze nicht als verfassungswidrig aufzuheben."

3. In den zur gemeinsamen Entscheidung verbundenen Normenkontrollverfahren wurde erwogen:

3.1. Der Verfassungsgerichtshof vertritt auf Grund der Aktenlage die Auffassung, dass der anfechtende Verwaltungsgerichtshof auch hinsichtlich aller nunmehr zu entscheidenden Gesetzesprüfungsanträge die Präjudizialitätsfrage denkmöglich bejahte und bereits im jeweiligen (Primär)Antrag den Aufhebungsumfang zutreffend

absteckte.

Da auch die sonstigen Prozessvoraussetzungen zutreffen, sind die (Primär)Anträge zulässig.

3.2. Die Anträge sind jedoch nicht begründet, wie der Verfassungsgerichtshof schon im beiliegenden, zu einem gleich lautenden und mit derselben Begründung versehenen Antrag des Verwaltungsgerichtshofes (sh. Pkte. 1.1. u. 1.3.) ergangenen Erkenntnis vom 4.3.1999, G470/97, darlegte, auf dessen Gründe es hier genügt, zu verweisen.

Die Gesetzesprüfungsanträge des Verwaltungsgerichtshofes waren daher als unbegründet abzuweisen.

4. Diese Entscheidung konnte gemäß §19 Abs4 erster Satz VerfGG 1953 ohne vorangegangene mündliche Verhandlung in nicht öffentlicher Sitzung getroffen werden.

Schlagworte

Auslegung, Rechtsbegriffe unbestimmte, Determinierungsgebot, Dienstrecht, Vorrückung

European Case Law Identifier (ECLI)

ECLI:AT:VFGH:1999:G33.1998

Dokumentnummer

JFT_10009689_98G00033_00

Quelle: Verfassungsgerichtshof VfGH, <http://www.vfgh.gv.at>

© 2026 JUSLINE

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

www.jusline.at