jusline®
»» Recht. Schnell

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

TE Vwgh Erkenntnis 2000/12/13 99/12/0119

JUSLINE Entscheidung

Veröffentlicht am 13.12.2000

Index

L24006 Gemeindebedienstete Steiermark;

Norm

DGO Graz 1957 §74 Abs3;

Betreff

Der Verwaltungsgerichtshof hat durch den Vorsitzenden Senatspräsident Dr. Knell und die Hofräte Dr. Germ und Dr. Riedinger als Richter, im Beisein der Schriftführerin MMag. Sellner, über die Beschwerde des H in G, vertreten durch Dr. Kurt Klein und Dr. Paul Wuntschek, Rechtsanwälte in Graz, Grazbachgasse 39/III, gegen den Bescheid des Gemeinderates der Landeshauptstadt Graz vom 18. November 1993, Zl. Präs. K-41/1993- 3, betreffend Zuerkennung von außerordentlichen Vorrückungen gemäß § 74 Abs. 3 der Dienst- und Gehaltsordnung der Beamten der Landeshauptstadt Graz 1956, zu Recht erkannt:

Spruch

Die Beschwerde wird als unbegründet abgewiesen.

Der Beschwerdeführer hat der Landeshauptstadt Graz Aufwendungen in der Höhe von S 4.565,-- binnen zwei Wochen bei sonstiger Exekution zu ersetzen.

Begründung

Der 1942 geborene Beschwerdeführer steht als Stadtrechnungsdirektor im Ruhestand seit 29. Februar 1996 in einem öffentlich-rechtlichen Pensionsverhältnis zur Landeshauptstadt G. Der angefochtene Bescheid sowie die Einbringung der vorliegenden Beschwerde erfolgten noch zu einem Zeitpunkt, zu dem der Beschwerdeführer Beamter des Dienststandes war. Im Folgenden beziehen sich alle den Beschwerdeführer betreffenden Angaben auf seine "Aktivzeit", ohne dass dies gesondert hervorgehoben wird.

Mit Schreiben vom 22. Juli 1992 beantragte der Beschwerdeführer die Zuerkennung von zwei Gehaltsvorrückungen gemäß den Stufenrichtlinien vom 15. September 1977 (Amtsleiterdoppelstufe) und führte aus, er erfülle die erforderlichen Voraussetzungen im Jahr der Antragstellung und begründe dieses Ansuchen damit, dass er im Laufe seiner Amtsführung nachweislich zum Teil unter großen Schwierigkeiten Modernisierungen und Verbesserungen im Sinne des Organisations- und Arbeitsablaufes durchgeführt habe. Diese hätten von der Umstellung der Hauptbuchhaltung auf eine moderne flexible EDV-Basis bis zur wesentlichen Vereinfachung und Beschleunigung des gesamten Zahlungsverkehrs der Stadt gereicht. Es seien im Stadtrechnungsamt viele wesentliche, aber auch kleinere Maßnahmen gesetzt und getroffen worden, die allesamt und ohne Ausnahme die Zustimmung des politischen Referenten gefunden hätten, was sich letztlich nicht nur in einem guten Arbeitsklima dokumentiert, sondern sehr oft

Belobigungen des Finanzreferenten zur Folge gehabt habe. Ein Vergleich mit älteren Amtsleiterkollegen habe eindeutig den Nachweis erbracht, dass der Beschwerdeführer und ein weiterer Kollege, obwohl gleichen Alters, wesentlich schlechter eingestuft seien. Er gehe aber davon aus, dass seine Arbeit nicht schlechter oder minderwertiger sei; ein Laufbahnvergleich sei daher angebracht. Anlässlich seiner Bewerbung habe man ihm die Amtsleiterdoppelstufe als fixen Bestandteil seines künftigen Werdeganges zugesagt. Diese Zusage habe den Entschluss für seine Bewerbung um die Amtsleiterfunktion wesentlich mitbestimmt.

Da in der Folge die Dienstbehörde erster Instanz über seinen Antrag nicht entschied, stellte der Beschwerdeführer am 4. Februar 1993 beim Gemeinderat (belangte Behörde) einen Devolutionsantrag.

Mit dem angefochtenen Bescheid vom 18. November 1993 gab die belangte Behörde dem Devolutionsantrag des Beschwerdeführers statt. Sie wies jedoch sein Ansuchen auf Zuerkennung von zwei außerordentlichen Gehaltsstufen gemäß § 74 Abs. 3 DO Graz, LGBl. Nr. 30/1957 idgF, in Verbindung mit den Richtlinien des Gemeinderates vom 15. September 1977 für die Zuerkennung ao. Vorrückungen in eine nächsthöhere Gehaltsstufe in der Fassung der Gemeinderatsbeschlüsse vom 16. September 1980 und vom 14. Dezember 1981 als unbegründet ab.

In der Begründung dieses Bescheides wurde im Wesentlichen ausgeführt, der Beschwerdeführer habe mit 1. Juni 1992 die zeitliche Voraussetzung (8-jährige Verwendung als Amtsleiter) für ao. Vorrückungen in eine höhere Gehaltsstufe erfüllt. Die Hauptaufgaben des Stadtrechnungsamtes bezögen sich auf die rechnungsmäßige Umsetzung der vom Gemeinderat beschlossenen Kreditansätze des laufenden Budgets und umfassten im Detail die gesamte Verrechnung der ordentlichen und außerordentlichen Gebarung, die durchlaufende Gebarung mit Vorschüssen und Verwahrnissen wie auch die Verrechnung der Stiftungsgebarungen sowie den gesamten Zahlungsverrechnungsverkehr der Stadt Graz. Dazu gehörten noch die gesamte Gehalts-, Lohn-, Pensions- und Mandatareverrechnung für den Magistrat Graz und die zentrale Buchhaltung. Für seine Aufgaben gliedere sich das Stadtrechnungsamt in 7 Rechnungsabteilungen. Die Leiter der städtischen Dienststellen seien verpflichtet, den Geschäftsgang zweckmäßig zu leiten und auf eine rasche und sorgsame Abwicklung der Geschäfte zu dringen; weiters hätten sie für die Geschäftsführung der von ihnen geleiteten Dienststellen zu sorgen und sich auf Grund ihrer Verantwortlichkeit mit den mit ihrer Leitertätigkeit im Zusammenhang stehenden Aufgaben und Fragen eingehend auseinander zu setzen, Anregungen zu prüfen und die für notwendig erkannten Maßnahmen in die Wege zu leiten. Darüber hinaus gehöre zu ihren Aufgaben, bei Geschäftsfällen, die dem Stadtsenat oder dem Gemeinderat zur Entscheidung vorbehalten und die in rechtlicher, wirtschaftlicher sowie finanzieller Hinsicht für die Stadt von besonderer Bedeutung seien oder bei denen es sich um Ansprüche oder Verpflichtungen handle, die strittig seien oder strittig werden könnten, dem Magistratsdirektor unter Vorlage der Akten einschließlich der Berichte an den Stadtsenat bzw. Gemeinderat persönlich so zeitgerecht zu berichten, dass sich hieraus keine Verzögerung in der Befassung des Kollegialorganes ergebe. Sie hätten weiters darüber zu wachen, dass die Bediensteten stets vollbeschäftigt seien und, wenn es ihnen in ihrem Wirkungsbereich nicht möglich sei, allfällige Unzukömmlichkeiten abzustellen, die Beschwerden an den Magistratsdirektor weiterzuleiten.

In diese Fülle von Dienstverpflichtungen seien die Behauptungen des Beschwerdeführers eingeflossen und würden von ihnen zur Gänze umfasst. Modernisierungen und Verbesserungen im Sinne des Organisations- und Arbeitsablaufes, die Umstellung der Hauptbuchhaltung auf eine moderne und flexible EDV-Basis bis zur wesentlichen Vereinfachung und Beschleunigung des gesamten Zahlungsverkehrs der Stadt fügten sich in das Bild der Dienstpflichten der Vorstände bzw. Leiter der Dienststellen ein, wenn sich diese mit den mit ihrer Leitertätigkeit in Zusammenhang stehenden Aufgaben und Fragen eingehend auseinander zu setzen, Anregungen zu prüfen und die für notwendig erkannten Maßnahmen in die Wege zu leiten hätten. Folglich sei die Dienstpflicht des Beschwerdeführers, den Geschäftsgang zweckmäßig zu leiten, auf eine rasche und sorgsame Abwicklung der Geschäfte zu dringen und alle auftretenden Übelstände abzustellen, davon umfasst.

Während für die Zusage zu einer Amtsleiterdoppelstufe keine Beweise hätten gewonnen werden könnten, sei richtig, dass Belobigungen erteilt worden seien, jedoch seien diese nicht ausschließlich auf die Person des Direktors des Stadtrechnungsamtes bezogen gewesen, sondern habe das entsprechende Lob an eine Gruppe von Bediensteten oder die Gesamtheit des Amtes für die gut geleistete Arbeit weitergeleitet werden sollen. In diesem Zusammenhang werde darauf verwiesen, dass solche Belobigungen an das Amt, von denen der Amtsleiter als Teil desselben umschlossen sei, einer vom Finanzreferenten durchaus für alle Ämter gleichermaßen geltenden Praxis folgten und keinen Einzelfall darstellten. Rechtlich werde festgehalten, dass diese Leistungen zu den Dienstpflichten der Beamten zählten, auch

wenn dafür entsprechendes Lob gebührt habe. Das Vorbringen des Beschwerdeführers weiche im Übrigen grundsätzlich nicht von den Ergebnissen amtlicher Erhebungen ab, weshalb eine Stellungnahme nicht erforderlich gewesen sei. Der Beschwerdeführer habe die ihm auferlegten Pflichten besonders gewissenhaft und zur vollen Zufriedenheit seiner Vorgesetzten erfüllt, über diese Pflichten hinausreichend aber keine überdurchschnittlichen persönlichen Leistungen und Initiativen gesetzt.

Gemäß § 74 Abs. 3 der DO Graz könnten einem Beamten als Belohnung für seine ausgezeichnete Dienstleistung ao. Vorrückungen in eine höhere Gehaltsstufe zuerkannt werden. Entsprechend den Richtlinien des Gemeinderates vom 15. September 1977 für die Zuerkennung ao. Vorrückungen in eine nächsthöhere Gehaltsstufe gem. § 74 Abs. 3 DO Graz idF der Gemeinderatsbeschlüsse vom 16. September 1980 und vom 14. Dezember 1981 könnten nach dem Abschnitt II Z. 1 und Z. 1 lit. a Beamten, die als Amtsleiter eingesetzt seien, als Belohnung für besondere Qualifikationen ao. Vorrückungen zuerkannt werden, wenn hiebei die Beamten der Verwendungsgruppe A oder B, die in ihrer Funktion überdurchschnittliche persönliche Leistungen und Initiativen nachwiesen und - soferne sie Amtsleiter seien - deren Dienststelle ein überdurchschnittliches Maß an Bedeutung für die Stadt Graz habe oder eine überdurchschnittlich große Anzahl von Bediensteten aufweise, dies nach mindestens 8-jähriger Verwendung im Ausmaß von zwei Gehaltsvorrückungen. Der Beamte der Landeshauptstadt Graz habe nur einen bedingten Rechtsanspruch auf die Zuerkennung von ao. Vorrückungen. Rechtlich werde sowohl der Nachweis von überdurchschnittlichen persönlichen Leistungen und Initiativen in ihrer Funktion normiert als auch - soferne sie Amtsleiter seien - ein überdurchschnittliches Maß an Bedeutung der Dienststelle oder eine überdurchschnittlich große Zahl von Bediensteten. Da eines der geforderten rechtlichen Kalküle - der Nachweis von überdurchschnittlichen persönlichen Leistungen und Initiativen des Beschwerdeführers - nicht erfüllt sei, erscheine eine rechtliche Prüfung von weiteren Qualifikationsmerkmalen entbehrlich, denn nur im Zusammenwirken aller rechtlichen Erfordernisse könne eine rechtmäßige Zuerkennung im Ausmaß von zwei Gehaltsvorrückungen erfolgen; die belangte Behörde sei dem für die Verwaltung bindenden Legalitätsprinzip verhaftet, welches sie bei Zuerkennen von zwei Gehaltsvorrückungen ohne die Erfüllung der taxativ aufgezählten rechtlichen Voraussetzungen verletzte. Die generelle Abgeltung einer bestimmten Funktion durch Gewährung von Vorrückungen auf Grund der Bedeutung dieser Funktion und der Dauer der Verwendung ohne Prüfung der individuellen Voraussetzungen - diese erfülle der Beschwerdeführer nicht - entbehre auch nach Ansicht des Rechnungshofes einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage und wäre inhaltlich als Verwendungszulage zu betrachten. Für die erhöhte Verantwortung des Leiters der Dienststelle erfolge eine funktionsorientierte Besoldung, welche die erhöhte Verantwortlichkeit und zweckmäßige Führung der Leitergeschäfte in ausreichendem Maße abgelte. Die Funktionszulage (Verwendungszulage) für die Amtsleitertätigkeit betrage für den Beschwerdeführer S 11.062,-- ; durch diese Funktionszulage seien alle Tätigkeiten, die vom Beschwerdeführer in seiner Begründung angeführt worden seien, wie z.B. die Umstellung der Hauptbuchhaltung auf eine moderne und flexible EDV-Basis, in zeitlicher und mengenmäßiger Hinsicht abgegolten.

Bereits bei seiner Bestellung seien von einem Amtsleiter üblicherweise höhere fachliche und persönliche Qualifikationen zu erwarten, hiefür erhalte er eine diesbezügliche funktionsorientierte besoldungsrechtliche Abgeltung in Form einer Verwendungszulage (Funktionszulage); es müsse daher das bereits erhöhte dienstliche Ausmaß überschritten und auch der Nachweis erbracht werden, damit sich der Amtsleiter auf einen möglichen Rechtsanspruch für ao. Vorrückungen berufen könne.

Durch die ruhegenussfähige Verwendungszulage (Funktionszulage) gemäß § 74 b Abs. 1 Z 3 der DO Graz seien alle Mehrleistungen des Beamten in zeitlicher und mengenmäßiger Hinsicht abgegolten, worunter Modernisierungen und Verbesserungen im Sinne des Organisations- und Arbeitsablaufes, die Umstellung der Hauptbuchhaltung auf eine moderne und flexible EDV-Basis bis zur wesentlichen Vereinfachung und Beschleunigung des gesamten Zahlungsverkehrs der Stadt fielen. Es gehöre zu den Dienstpflichten eines Amtsleiters, für größtmögliche Effizienz im Sinne der Wirtschaftlichkeit Sorge zu tragen. Das Stadtrechnungsamt weise weder ein überdurchschnittliches Maß an Bedeutung noch mit 77 Beschäftigten im Katalog der städtischen Ämter eine überdurchschnittliche Zahl an Bediensteten auf.

Gegen diesen Bescheid richtet sich die vorliegende Beschwerde, mit der die kostenpflichtige Aufhebung wegen Rechtswidrigkeit des Inhaltes des angefochtenen Bescheides begehrt wird.

Die belangte Behörde hat die Akten des Verwaltungsverfahrens vorgelegt, eine Gegenschrift erstattet und die kostenpflichtige Abweisung der Beschwerde beantragt.

Bei der Prüfung des Beschwerdefalles entstanden beim Verwaltungsgerichtshof unter dem Gesichtspunkt des Art. 130 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 18 bzw. Art. 7 B-VG verfassungsrechtliche Bedenken gegen § 74 Abs. 3 DO, die anknüpfend an den bereits am 22. Oktober 1997 unter A 112/97 (VwGH-Zl. 94/12/0064) vom Verwaltungsgerichtshof gefassten Anfechtungsbeschluss auch vorliegendenfalls mit Beschluss vom 25. März 1998, A 25/98, zur Anfechtung der genannten Bestimmung der DO führten.

Dieser Antrag des Verwaltungsgerichtshofes wurde vom Verfassungsgerichtshof mit Erkenntnis vom 11. März 1999, G 33/98- 10, u. a., der in der Begründung auf das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes vom 4. März 1999, G 470/97, verweist, abgewiesen.

Maßgebend dafür war nach der Begründung des zuletzt genannten Erkenntnisses des Verfassungsgerichtshofes insbesondere:

"3.1.2.1. Für die Ermittlung des Inhaltes der angefochtenen Bestimmung ist primär die Bedeutung des Wortes 'Belohnung' von Relevanz. Im Allgemeinen Sprachgebrauch wird darunter ein 'Entgelt für eine besondere Leistung' (Meyers Enzyklopädisches Lexikon, Bd. 3, 1971, 768) bzw. die 'anerkennende Reaktion auf eine Leistung' (vgl. Duden, Bedeutungswörterbuch2, 1985, 129) verstanden.

Im Kontext der angefochtenen besoldungsrechtlichen Regelung ist damit eine Geldleistung des Dienstgebers an einen Dienstnehmer gemeint, mit der besonders herausragende Dienstleistungen 'honoriert' werden sollen und der Dienstnehmer motiviert werden soll, sich auch künftig in dieser besonderen Weise für den Dienstgeber einzusetzen.

3.1.2.2.1. Eine wesentliche, in § 74 Abs. 3 Dienstordnung auch ausdrücklich vorgesehene Voraussetzung für die Gebrauchnahme von dieser Ermächtigung ist das Vorliegen einer 'ausgezeichneten Dienstleistung' des Beamten. Dabei handelt es sich um einen - aus der Sicht des Art. 18 Abs. 1 B-VG grundsätzlich zulässigen (vgl. etwa VfSlg. 12.393/1990 und die dort zitierte Vorjudikatur) -

unbestimmten Gesetzesbegriff. Bei seiner Auslegung im Einzelfall ist vor allem auf den systematischen Zusammenhang mit § 18 Abs. 1 und 2 Dienstordnung Bedacht zu nehmen. Danach hat die Beurteilung der Dienstleistung eines Beamten - im Rahmen einer Dienstbeschreibung - dann auf 'ausgezeichnet' zu lauten, wenn der Beamte 'außergewöhnlich hervorragende Leistungen aufweist'.

3.1.2.2.2. Eine weitere Voraussetzung für die Gebrauchnahme von der mit § 74 Abs. 3 Dienstordnung statuierten Ermächtigung ist die Dauerhaftigkeit dieser 'ausgezeichneten Dienstleistung'. Dies ergibt sich - in systematischer Auslegung - unter Bedachtnahme auf § 31 g Dienstordnung, wonach in einzelnen Fällen für außergewöhnliche Dienstleistungen eine - zwar gleichfalls als 'Belohnung' bezeichnete, von der in § 74 Abs. 3 leg. cit. geregelten aber zu unterscheidende - Zuwendung zuerkannt werden kann.

3.1.2.2.3. Schließlich geht der Verfassungsgerichtshof - erneut in systematischer Auslegung - davon aus, dass ein Umstand, der bereits eine gesonderte Entlohnung hervorruft, nicht überdies auch noch für die Gewährung einer Belohnung gemäß § 74 Abs. 3 Dienstordnung heranzuziehen ist.

3.1.2.3. Was schließlich die vom Verwaltungsgerichtshof aufgeworfene Frage anlangt, in welchem Ausmaß und wie oft die Belohnung ausgesprochen werden kann, so versteht der Verfassungsgerichtshof den § 74 Abs. 3 Dienstordnung dahin, dass sich die Höhe der Belohnung jeweils in Relation zum Wert und zur Bedeutung der damit abzugeltenden 'ausgezeichneten Dienstleistung' für den Dienstgeber bestimmt. Auch dafür sprechen systematische Erwägungen. So stellen etwa die insoweit vergleichbaren Regelungen der §§ 31 f (betreffend Mehrleistungszulage), 31 g (betreffend Belohnung in einzelnen Fällen), 31 h (betreffend Erschwerniszulage), 31 i (betreffend Gefahrenzulage) oder 74 b (betreffend Verwendungszulage und Verwendungsabgeltung) hinsichtlich des Ausmaßes der danach gebührenden Zuwendungen auf eine derartige Relation ab - etwa bei der Mehrleistungszulage auf das Verhältnis der Mehrleistung zur Normalleistung, bei der Belohnung (im Einzelfall) auf die Bedeutung der Dienstleistung, bei der Erschwerniszulage auf die Art und das Ausmaß der Erschwernis, bei der Gefahrenzulage auf die Art und das Ausmaß der Gefahr und bei der Verwendungszulage bzw. Verwendungsabgeltung u. a. auf den (höheren) Grad der Verantwortung oder auf die in zeitlicher oder mengenmäßiger Hinsicht zu erbringenden Mehrleistungen.

3.1.2.4. Aus all dem folgt, dass die angefochtene Regelung das dienstbehördliche Handeln sehr wohl in einer dem Art. 18 B-VG entsprechenden Weise vorherbestimmt.

An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass der Verfassungsgerichtshof die Frage, ob die 'Stufenrichtlinien' diesem

- vergleichsweise restriktiven - Verständnis der dienstbehördlichen Ermächtigung des § 74 Abs. 3 Dienstordnung entsprechen, im vorliegenden prozessualen Zusammenhang nicht zu prüfen hatte.

3.2. Vor dem Hintergrund der soeben angestellten Überlegungen ist der Verwaltungsgerichtshof aber auch mit seinen Bedenken aus der Sicht des Gleichheitssatzes nicht im Recht:

Gegen eine gesetzliche Regelung, die vorsieht, dass einem Beamten eine Belohnung nur dann - bescheidmäßig - zuerkannt werden kann, wenn im Zeitpunkt der Erlassung dieses Bescheides die hiefür vorgesehenen gesetzlichen Voraussetzungen, insbesondere eine ausgezeichnete Dienstleistung (von gewisser Dauer), vorliegen, bestehen keine Bedenken dieser Art. Ob und in welcher Weise die dabei zu treffende Entscheidung etwa durch den Umstand beeinflusst wird, dass der Beamte während des Verfahrens über die Zuerkennung einer Belohnung auf einen anderen Dienstposten oder in den Ruhestand versetzt wird, hängt von der Lage des einzelnen Falles ab. Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der angefochtenen Regelung aus der Sicht des Gleichheitssatzes wird davon nicht tangiert. Gleiches gilt für die Frage, ob der spätere Wegfall des für die Zuerkennung maßgeblichen Sachverhaltes zum Wegfall der Belohnung führt. Sie bestimmt sich nach § 68 AVG iVm § 13 DVG."

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

§ 74 Abs. 3 der Dienst- und Gehaltsordnung der Beamten der Landeshauptstadt Graz 1956, LGBl. Nr. 30/1957, in der Fassung LGBl. Nr. 126/1968, (DO) lautet:

"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 Ausmaß des letzten Vorrückungsbetrages zuerkannt werden."

Der Beschwerdeführer sieht sich in seinem Recht auf Gewährung der "Amtsleiterdoppelstufe" verletzt und bringt vor, er habe Anspruch auf deren Gewährung auf Grund der jahrelangen Übung und auf Grund der Richtlinie für die Zuerkennung außerordentlicher Vorrückungen und Dienstzulagen sowie des Beschlusses des Personalunterausschusses. Die belangte Behörde gehe davon aus, dass die objektiven Voraussetzungen für die Gewährung der "Amtsleiterdoppelstufe" nicht erfüllt seien. Das sei unrichtig:

Der Beschwerdeführer habe anerkannterweise überdurchschnittliche Leistungen erbracht, die von den Finanzreferenten ausdrücklich belobigt worden seien, wobei auch die persönliche Qualifikation mehrmals als ausgezeichnet hervorgehoben worden sei. Der Beschwerdeführer habe während seiner Amtszeit eine Verdoppelung des Budgetvolumens bei unverändertem Personalstand von ca. 3 1/2 auf 7 Milliarden Schilling erfahren und die damit verbundene erhöhte Verantwortung übernehmen müssen. Es sei von ihm eine umfassende EDV-Konzeption für das gesamte Stadtrechnungsamt erarbeitet und gleichzeitig als erster Schritt die Hauptbuchhaltung auf eine zeitgemäße EDV-Anwendung umgestellt worden. Dieses Projekt habe nur durch die laufenden und persönlichen Initiativen des Beschwerdeführers durchgesetzt werden können, um neben dem normalen Geschäftsgang gegen diese Umstrukturierung bestehende Widerstände und Erschwernisse zu überwinden. Eine besondere Erschwernis bestehe etwa darin, dass 5 von 8 Abteilungen von der zentralen Verwaltungsstelle im gesamten Stadtgebiet verteilt seien. Die Rationalisierungsmaßnahmen hätten zu einer Beschleunigung des gesamten Zahlungsvollzugs der Stadt geführt. Diese Leistungen, die nur als Beispiel genannt werden sollten, seien qualitativ wie auch quantitativ über die abgegoltene Amtsleitertätigkeit hinausgegangen.

Die belangte Behörde gehe nun auch davon aus, dass das Stadtrechnungsamt kein überdurchschnittliches Maß an Bedeutung aufweise und daher auch aus diesem Grund die Voraussetzung für die Gewährung einer "Amtsleiterdoppelstufe" nicht gegeben sei. Auch dies sei unzutreffend: Das Stadtrechnungsamt weise 85 Bedienstete auf, die für die gesamte Personalverrechnung, die Budgetüberwachung, den Budgetvollzug inklusive der zentralen Buchhaltung und den Zahlungsverkehr für den gesamten Magistrat verantwortlich seien. Der Personalunterausschuss habe mit Beschluss vom 20. Juni 1980 ausdrücklich die grundsätzliche Eignung dieses Postens für eine "Amtsleiterdoppelstufe" festgelegt. Gegenüber 1980 habe sich der Aufgabenbereich des Stadtrechnungsamtes in keiner Weise verändert, vielmehr sei im Gegenteil noch eine besondere Intensivierung der Aufgaben eingetreten, wenn man nur zur Illustration die Verdoppelung des Budgetvolumens heranziehe.

Das Ermessen der belangten Behörde bei der Zuerkennung der "Amtsleiterdoppelstufe" sei durch die fortan geübte

Anwendung der Richtlinien und durch die Spezifikationen des Beschlusses des Personalunterausschusses vom 20. Juni 1980 gebunden. Die belangte Behörde habe sich durch diese Ermessensausübung selbst gebunden und diese Selbstbindung erstrecke sich auch auf Behörden, die im Rechtsmittelzug zu entscheiden hätten.

Dem ist Folgendes entgegenzuhalten:

Ausgehend von den zum § 74 Abs. 3 DO ergangenen, bereits zitierten Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes (Erkenntnisse vom 11. März 1999, G 33/98-10, u. a., und vom 4. März 1999, G 470/97-19) sowie vom Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofes vom 14. Dezember 1994, Zl. 94/12/0121, handelt es sich bei der genannten Regelung um eine verfassungsrechtlich ausreichend determinierte und auch sonst unbedenkliche Ermessensbestimmung und kommt den diese Bestimmung scheinbar durchführenden "Richtlinien" nicht die Eigenschaft einer Rechtsverordnung zu. Dies nach dem genannten Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofes insbesondere deshalb, weil diese Richtlinien nach ihrer sprachlichen Fassung als eine nur intern wirkende Regelung im Interesse einer einheitlichen Ermessensübung gedeutet werden können, die die Möglichkeit der Zuerkennung einer Belohnung vorsehen. Dafür spricht auch, dass sie als Richtlinien im Gegensatz zu den ebenfalls im Amtsblatt verlautbarten Verordnungen bezeichnet werden. Diese Betrachtung gebietet auch die gebotene gesetzeskonforme Interpretation, weil bei einer Wertung der Richtlinien als Rechtsverordnung gerade die Bestimmung, auf die sich der (damalige) Beschwerdeführer beim Verwaltungsgerichtshof berufen hat (Anm.: es war dies der Abschnitt II Punkt 2 der Richtlinien in der damals geltenden Fassung, der für Sekretäre, Referenten und Schreibkräfte, die bei politisch legitimierten Organwaltern eine bestimmte Zeit tätig waren, eine solche Vorrückung von vornherein vorsah), in einem nicht überbrückbaren Spannungsverhältnis zu § 74 Abs. 3 DO stünde. Es dürfe doch nicht von vornherein davon ausgegangen werden, dass Bedienstete, die eine bestimmte Zeit im Umfeld von politisch legitimierten bzw. bestellten Organwaltern tätig sind, jedenfalls eine ausgezeichnete Dienstleistung erbringen, die eine außerordentliche Vorrückung rechtfertigt.

Insoweit der Beschwerdeführer seinen vermeintlichen Anspruch auf diese Richtlinien stützt, ist dies rechtlich schon aus den vorher dargelegten Gründen im Sinne des Erkenntnisses des Verwaltungsgerichtshofes vom 14. Dezember 1994, Zl. 94/12/0121, verfehlt. Entscheidend für den Beschwerdefall ist daher nicht - wie auf Grund des Spruches des angefochtenen Bescheides, der die Stufenrichtlinien ausdrücklich nennt, anzunehmen ist -, ob der Beschwerdeführer die Voraussetzungen der Stufenrichtlinien aufweist, sondern zunächst, ob er die Einstiegsvoraussetzung in die gesetzliche Ermessensregelung, nämlich eine ausgezeichnete Dienstleistung, aufweist.

Maßgebend für den Inhalt dieser Bestimmung und die dort vorgesehene Ermessensübung ist der Charakter der vorgesehenen Begünstigung als Belohnung (Honorierung besonders herausragender Dienstleistungen unter gleichzeitiger Motivation, sich auch künftig in dieser besonderen Weise für den Dienstgeber einzusetzen). Einstiegsvoraussetzung für die Gebrauchnahme der nach § 74 Abs. 3 DO Graz eingeräumten Ermächtigung ist - wie bereits ausgeführt - das Vorliegen einer ausgezeichneten Dienstleistung, wobei darunter eine solche im Sinne des § 18 DO Graz gemeint ist, die - in Abgrenzung zu § 31g leg. cit. - dauerhaft (d.h. nicht bloß in einzelnen Fällen) erbracht werden muss, und nicht bereits auf andere Weise zu einer besonderen Entlohnung zu führen hat (Subsidiarität der Belohnung nach § 74 Abs. 3 DO Graz oder anders gewendet: Verbot der Doppelverwertung derselben herausragenden Dienstleistungen für die Begründung nebeneinander bestehender besonderer Entlohnungsansprüche aus verschiedenen Titeln). Das bedeutet also, dass eine ausgezeichnete Dienstbeschreibung im Sinne des § 18 DO Graz zwar eine notwendige, nicht aber eine für sich allein hinreichende Voraussetzung für die Ermessensübung nach § 74 Abs. 3 DO Graz ist. Die "Fortschreibung" einer einmal ausgesprochenen ausgezeichneten Dienstbeschreibung im Sinne des § 18 DO Graz für die Folgejahre erweist noch nicht das Vorliegen von außergewöhnlichen (herausragenden) Dienstleistungen. Für die Ermittlung dieser für die Ermessensübung außergewöhnlichen (herausragenden) Dienstleistungen von einer gewissen Dauerhaftigkeit, die sowohl für die Frage der Zuerkennung bzw. Nichtzuerkennung und bei positiver Ermessensübung auch für die Anzahl der außerordentlichen Vorrückungen von entscheidender Bedeutung sind, kommt der Mitwirkungspflicht des Beamten, der eine solche Belohnung anstrebt, besondere Bedeutung zu. In der Regel wird es an ihm liegen, entsprechend konkretisierte Angaben zu jenen von ihm erbrachten Dienstleistungen zu machen, die er selbst für außergewöhnlich hält, da diese Information aus seinem dienstlichen Bereich stammt, über den er bestens informiert ist. Diese Informationsaufgabe können aber auch die Vorgesetzten des Beamten von sich aus oder über Ersuchen des Beamten übernehmen. Primäre Aufgabe der Dienstbehörde wird es dann sein (allenfalls unter Einschaltung der Vorgesetzten des Beamten, sofern diese nicht bereits die obigen Informationen gegeben haben) zu prüfen, ob die behaupteten Leistungen tatsächlich vom Beamten

erbracht wurden bzw. ob sie - bei objektiver Betrachtung - als außergewöhnlich (herausragend) anzusehen sind. Die bloß subjektive Selbsteinschätzung des Beamten, seine Dienstleistungen wiesen diesen Charakter auf, reicht nicht aus (vgl. hiezu das hg. Erkenntnis vom 22. November 2000, Zl. 99/12/0113).

Ausgehend vom Vorbringen des Beschwerdeführers mangelt es jedoch an der Voraussetzung von über den Inhalt der Dienstbeschreibung allein hinausgehenden außergewöhnlichen Leistungen. Aus der Begründung des angefochtenen Bescheides ergibt sich hinreichend, dass die belangte Behörde von ihrem Ermessen deshalb keinen für den Beschwerdeführer positiven Gebrauch gemacht hat, weil er keine im Sinne des § 74 Abs. 3 DO Graz für eine positive Ermessensübung maßgebenden herausragenden Dienstleistungen erbracht hat. Auf Grund des Vorbringens des Beschwerdeführers im Verwaltungsverfahren sowie des Beschwerdevorbringens gibt es keinerlei Anzeichen dafür, dass - bei der grundsätzlich gebotenen objektiven Betrachtung - von ihm außergewöhnliche Leistungen erbracht worden sind. Dass er im Laufe seiner Amtsführung zum Teil unter großen Schwierigkeiten Modernisierungen und Verbesserungen im Sinne des Organisations- und Arbeitsablaufes durchgeführt hat, die von der Umstellung der Hauptbuchhaltung auf eine moderne flexible EDV-Basis bis zur wesentlichen Vereinfachung und Beschleunigung des gesamten Zahlungsverkehrs der Stadt gereicht haben und im Stadtrechnungsamt viele wesentliche, aber auch kleinere Maßnahmen gesetzt und getroffen hat, die allesamt und ohne Ausnahme die Zustimmung des politischen Referenten fanden, wird von der belangten Behörde nicht bezweifelt. Für seine höhere Verantwortung als Leiter des Stadtrechnungsamtes hat der Beschwerdeführer jedoch eine Funktionszulage bezogen, durch die alle oben wiedergegebenen Tätigkeiten in zeitlicher und mengenmäßiger Hinsicht abgegolten wurden.

Auch wenn die belangte Behörde in anderen, ähnlich gelagerten Fällen anders entschieden haben sollte, könnte dem Beschwerdeführer daraus kein Recht auf ein allfälliges gleiches behördliches Fehlverhalten eingeräumt werden. Die Änderung der Praxis der Behörde kann für sich allein niemals den Gleichheitsgrundsatz verletzen. Es kommt ausschließlich auf die Gründe an, die zu einer solchen Praxisänderung geführt haben. Willkür ist dann nicht anzunehmen, wenn die Behörde aus sachlichen Erwägungen von einer früher als richtig angesehenen Praxis abgeht (vgl. beispielsweise das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes vom 24. Februar 1983, Slg. 9604, mwN, und das Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofes vom 4. März 1981, Slg. Nr. 10.390/A).

Auch wenn die belangte Behörde in anderen, ähnlich gelagerten Fällen anders entschieden haben sollte, könnte dem Beschwerdeführer daraus kein Recht auf ein allfälliges gleiches behördliches Fehlverhalten eingeräumt werden. Die Änderung der Praxis der Behörde kann für sich allein niemals den Gleichheitsgrundsatz verletzen. Es kommt ausschließlich auf die Gründe an, die zu einer solchen Praxisänderung geführt haben. Willkür ist dann nicht anzunehmen, wenn die Behörde aus sachlichen Erwägungen von einer früher als richtig angesehenen Praxis abgeht (vgl. beispielsweise das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes vom 24. Februar 1983, Slg. 9604, mwN, und das Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofes vom 4. März 1981, Slg. Nr. 10.390/A).

Soweit der Beschwerdeführer schließlich vorbringt, dass ihm im vorangegangenen Verfahren keine Gelegenheit zum Parteiengehör eingeräumt und damit ein Grundsatz des Verwaltungsverfahrens verletzt worden sei, ist ihm zu entgegnen, dass die Verletzung des Parteiengehörs als Verfahrensmangel nur dann zu einer Aufhebung des angefochtenen Bescheides führt, wenn die belangte Behörde bei Vermeidung dieses Mangels zu einem anderen Ergebnis kommen konnte. Macht der Beschwerdeführer Mangelhaftigkeit des Verfahrens wegen Verletzung des Parteiengehörs geltend, dann hat er die entscheidenden Tatsachen bekannt zu geben, die der Behörde wegen dieser Unterlassung unbekannt geblieben sind. Allein die Aussage, dass "damit ein Grundsatz des Verwaltungsverfahrens" verletzt worden sei, vermag keine Wesentlichkeit des behaupteten Verfahrensmangels zu begründen.

Aus den dargelegten Gründen erweist sich der angefochtene Bescheid im Ergebnis nicht als rechtswidrig; die Beschwerde war daher gemäß § 42 Abs. 1 VwGG als unbegründet abzuweisen.

Die Kostenentscheidung stützt sich auf die §§ 47 ff VwGG in Verbindung mit der Pauschalierungsverordnung BGBl. Nr. 416/1994.

Wien, am 13. Dezember 2000

European Case Law Identifier (ECLI)

ECLI:AT:VWGH:2000:1999120119.X00

Im RIS seit

16.05.2001

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

© 2025 JUSLINE

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

www.jusline.at