

# TE Vwgh Erkenntnis 2004/3/19 2000/12/0008

JUSLINE Entscheidung

⌚ Veröffentlicht am 19.03.2004

## **Index**

L24006 Gemeindebedienstete Steiermark;  
L34006 Abgabenordnung Steiermark;  
10/01 Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG);  
24/01 Strafgesetzbuch;

## **Norm**

B-VG Art20 Abs1;  
B-VG Art21 Abs4 idF 1974/444;  
DGO Graz 1957 §18 Abs3 idF 1980/026;  
DGO Graz 1957 §18 Abs7 idF 1994/037;  
DGO Graz 1957 §18;  
DGO Graz 1957 §19 Abs1;  
DGO Graz 1957 §19 Abs4;  
DGO Graz 1957 §19 Abs5;  
DGO Graz 1957 §19 Abs6;  
LAO Stmk 1963 §169 Abs2;  
StGB §302;

## **Betreff**

Der Verwaltungsgerichtshof hat durch den Vorsitzenden Senatspräsident DDr. Jakusch sowie Senatspräsident Dr. Höß und die Hofräte Dr. Zens, Dr. Schick und Dr. Hinterwirth als Richter, im Beisein des Schriftführers Mag. Lamprecht, über die Beschwerde des Mag. M in G, vertreten durch Dr. Wolfgang Muchitsch, Rechtsanwalt in 8010 Graz, Kalchberggasse 6/1, gegen den Bescheid der Beschwerdekommission in Beschreibungsangelegenheiten der Landeshauptstadt Graz vom 30. November 1999, Zl. Präs. K - 148/1998 - 1, betreffend Dienstbeschreibung für das Kalenderjahr 1996 nach § 18 DO Graz, zu Recht erkannt:

## **Spruch**

Die Beschwerde wird als unbegründet abgewiesen.

Der Beschwerdeführer hat der Landeshauptstadt Graz Aufwendungen in der Höhe von EUR 381,90 binnen zwei Wochen bei sonstiger Exekution zu ersetzen.

## **Begründung**

Der Beschwerdeführer steht seit 15. November 1995 als Senatsrat in einem (definitiven) öffentlich-rechtlichen

Dienstverhältnis zur Landeshauptstadt Graz (im Folgenden als Stadt bezeichnet). Unmittelbar zuvor stand er in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis zum Land Steiermark; seit seinem Dienstantritt bei der Stadt ist er Vorstand (Leiter) der Magistratsabteilung 8 a (Steueramt).

Unter Benützung eines hiefür vorgesehenen Formulars erstattete der Magistratsdirektor am 25. November 1997 für den Beschwerdeführer eine "Dienstbeschreibung 1996". Das Formular sieht eine fünfteilige Werteskala (Den Anforderungen des Dienstes vollkommen entsprechend - Überdurchschnittlich - Weit über dem Durchschnitt - Mangelhaft - Unzureichend) vor. Im vorgegebenen Punkt 1. "Fleiß, Gewissenhaftigkeit und Verlässlichkeit in der Ausübung des Dienstes, Dienstwilligkeit, Pünktlichkeit" bewertete der Magistratsdirektor die Leistung des Beschwerdeführers als "weit über dem Durchschnitt", im Punkt 2. "Fähigkeiten und Auffassung, Berufskenntnisse; Kenntnis zur Amtsführung (Berufsausführung) notwendiger Vorschriften (Schema II/IV) bzw. Besitz der zur Berufsausbildung notwendigen Fertigkeiten (Schema I/III) und deren Einsatz im Dienst" sowie im Punkt 3. "Benehmen im Dienst und im allfälligen Parteinverkehr" als jeweils "den Anforderungen des Dienstes vollkommen entsprechend". Dieses Kalkül scheint auch im Punkt 4. "Gesamtverhalten und Gesamtleistung im Dienst" auf. In einer Beilage führte der Magistratsdirektor zum Punkt 1. "Volleinsatz!" an. Zu seiner Bewertung in den Punkten 2. und 3. führte er aus, der Beschwerdeführer sehe sich primär als Führungskraft im Sinne eines wirtschaftlichen Unternehmensleitbildes und leite daraus theoretische Ansatzpunkte ab, die er nachhaltig verfolge. Das Positive an dieser Haltung sei die Innovationsbereitschaft und der Wille, sich mit festgefahrenen Umständen nicht abfinden zu wollen, das Negative der absolute Anspruch. Der Beschwerdeführer übersehe, dass er als "Behördenleiter" die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und die Korrektheit des Abläufe sicherzustellen habe. Innovative Entwicklungen hätten nach Spielregeln zu erfolgen und nicht nach Intuition. Dementsprechend kümmere sich der Beschwerdeführer um Kommunikation, Außenwirksamkeit, Publicity und "verliere" auf diesem Weg allzu gern die Rechtsstaatlichkeit.

Mit einer mit 10. Juni 1998 datierten Erledigung beurteilte die Beschreibungskommission unter Hinweis auf ihren Beschluss vom 26. November 1997 die Dienstleistung des Beschwerdeführers gemäß § 18 der Dienst- und Gehaltsordnung der Beamten der Landeshauptstadt Graz (DO Graz) mit "sehr gut". Sie begründete dies damit, dass der Beschwerdeführer nach dem Bericht des Magistratsdirektors einerseits ein innovativer, beweglicher Mensch sei, der jedes Problem und jede Situation in Frage stelle und alles unternehme, Änderungen herbeizuführen, wo andere resignierten; er sei den theoretischen Zugängen und Managementgrundsätzen der freien Wirtschaft verbunden. Andererseits schätze er aber die Situation oftmals falsch ein, sehe sich als Führungskraft, die bestimme, Personalführung und organisatorische Voraussetzungen sicherstelle, sich jedoch um die Inhalte nicht kümmere. Er fühle sich in seinem Rollenbild nicht primär dem Prinzip der Rechtsstaatlichkeit, der richtigen Anwendung der Steuergesetze verpflichtet, sondern sehe eine Kundenverpflichtung und sich mit einem politischen Auftrag ausgestattet. Als Beispiel werde angeführt, dass er das Ersuchen abgelehnt habe, zu schriftlich geäußerten Bedenken einer Referatsleiterin eine schriftliche Stellungnahme abzugeben. Der Beschwerdeführer sehe die "ISO-Zertifizierung" als verbindliches Maß an und beachte nicht die internen Vorschriften wie z.B. die Geschäftsordnung, so z.B. bei der Unterzeichnung magistratsinterner Schriftstücke. Anlässlich der räumlichen Umstellung seien - wie die Amtsinspektion beobachtet habe - Steuerakten, die datenschutzrechtlich geschützt seien, offen am Gang deponiert worden. Der Magistratsdirektor habe darauf hingewiesen, dass es ihm um die "Sicherstellung des Gefüges" durch den Abteilungsvorstand und die Grundeinstellung und Akzeptanz von rechtlichen Vorgaben gehe. Es könnten nicht - wie dies geschehen sei - unter dem Motto des wirtschaftlich günstigeren Aspekts Vorgangsweisen gepflogen werden, die letztlich rechtswidrig seien und außerdem keine Ersparnis für die Stadt brächten.

Die Beschreibungskommission gehe davon aus, dass der Beschwerdeführer ein innovativer, dynamischer Abteilungsvorstand sei, der versuche, sein Amt zu entwickeln; dabei gehe er manchmal über das Ziel hinaus. Er sei als Betriebswirt in ein "Rechtsamt" gekommen und habe eine nicht leicht bewältigbare Situation in der Abteilung vorgefunden. Er sei bemüht, den politischen Willen möglichst gut und exakt umzusetzen. Unter Berücksichtigung seines Engagements und der eingebrachten Motivation, das Steueramt bevölkerungsfreundlicher zu machen einerseits, der vorgebrachten noch verbessерungsbedürftigen Aspekte im Rechtsbereich andererseits, erscheine die Qualifikation mit "sehr gut" angebracht. (Es folgt eine Rechtsmittelbelehrung im Sinn des § 18 Abs. 6 DO Graz).

In seiner gegen die Dienstbeschreibung erhobenen Beschwerde führte der Beschwerdeführer den ersten Vorwurf (Ablehnung des Ersuchens einer Referatsleiterin, zu ihren schriftlich geäußerten Bedenken schriftlich Stellung zu nehmen) auf das Schreiben von Frau X vom 7. Oktober 1996 zurück. Er habe mit X ein ausführliches Gespräch geführt,

in dem er auf alle Punkte ausführlich eingegangen sei; er halte es im Sinne einer funktionierenden Kommunikation in einem Amt für unangemessen, bei faktisch nebeneinander liegenden Zimmern schriftlich zu verkehren. Den zweiten Vorwurf, er sehe die "ISO-Zertifizierung" als verbindliches Maß an und beachte nicht interne Vorschriften wie die Geschäftsordnung, wies er unter Vorlage von bestimmten Verfahrensanweisungen, die u.a. auf die Geschäftsordnung verwiesen, zurück. Er sei durch näher bezeichnete Beschlüsse des Stadtsenates unter der obersten Leitung des jeweiligen Stadtrates für das Finanzwesen zum Beauftragten der obersten Leitung (eine Vorgabe der ISO-Normen) bestellt worden. Er habe nur Schriftstücke, die Angelegenheiten der ISO-Normen betroffen hätten, unter Hinweis auf diese Funktion unterfertigt, was er durch angeschlossene Schreiben belege. Zum dritten Vorwurf (ungeschützte Deponierung von Steuerakten am Gang) verwies er auf ein vom betroffenen Referenten für Tourismusabgaben angelegtes Gedächtnisprotokoll vom 17. März 1997 über den Vorfall vom 13. März. Was den allgemein gehaltenen Vorwurf (Vorgangsweisen, die unter dem Motto der größeren Wirtschaftlichkeit gesetzt würden, die aber letztlich rechtswidrig seien) betreffe, könnten darunter nur die gemäß der Weisung des damaligen Stadtrates für das Finanzwesen vom 11. Oktober 1996 erfolgte Anhebung der Bemessungsgrundlage für Säumniszuschläge gemeint seien. Mit dieser Weisung habe der Stadtrat die Bemessungsgrundlage bei Säumniszuschlägen auf S 5.000,-- angehoben. Dazu legte der Beschwerdeführer sein an den Magistratsdirektor gerichtetes Schreiben vom 25. Juni 1997 vor, in dem er auf die ihm vom Magistratsdirektor erteilte (gegenteilige) Weisung vom 16. Juni 1997 (Anpassung der Bemessungsgrundlage zur Berechnung der Säumniszuschläge von S 5.001,-- auf S 1.000,--) Bezug nimmt (siehe dazu unten die Begründung des angefochtenen Bescheides). Obwohl die Dienstbeschreibung auf die schwierige Ausgangssituation bei seinem Amtsantritt im November 1995 hingewiesen habe, wolle er diese in Erinnerung rufen, da die angeführten Fakten nicht nur eine Vorstellung vom Motivationsgrad der Mitarbeiter und der Labilität der Organisationsstruktur vermittelten, sondern auch die Schwierigkeit und Vielfältigkeit seines Aufgabengebietes widerspiegeln (wird näher insbesondere unter Hinweis auf die negativen Schlagzeilen über das Steueramt im Sommer 1994, das Fehlen einer dezentralen automatisierten Datenverarbeitung, die unbefriedigende Raumsituation, den von Anfang 1994 bis Ende 1995 fünfmaligen Wechsel der Amtsleitung, auf die ungeklärten Zuständigkeiten zwischen den Referaten, die bis 1994 aufgebauten beträchtlichen Aktenrückstände, die in den Folgejahren hätten abgebaut werden können, sowie auf die Einleitung und den Abschluss der ISO-Zertifizierung des Steueramtes und der ab 1995 verbesserten Schulung der Mitarbeiter ausgeführt).

Am 23. Juni 1999 wurden der Magistratsdirektor und danach der Beschwerdeführer von der belangten Behörde angehört. Nach dem Sitzungsprotokoll wurde der Beschwerdeführer vom Vorsitzenden über die Aussage des Magistratsdirektors im Grundsätzlichen sowie über bestimmte konkrete Probleme (Anmerkung: dabei handelt es sich um die vom Magistratsdirektor in seiner Aussage angesprochenen Probleme, die ebenso wie die Äußerungen des Beschwerdeführers - dem Sitzungsprotokoll folgend - auch in der Begründung des angefochtenen Bescheides aufgenommen wurden; siehe dazu im Folgenden) in Kenntnis gesetzt.

Der Spruch des angefochtenen Bescheides lautet (der Name des Beschwerdeführers wurde durch diese Bezeichnung ersetzt):

"Die Beschwerdekommission in Beschreibungsangelegenheiten hat über die Beschwerde des Beschwerdeführers gegen den Bescheid der Beschreibungskommission - Senat I vom 10.6.1998, GZ....., betreffend die Dienstbeschreibung 1996, mit Beschluss vom 15.11.1999 entschieden und wird die Beschwerde gemäß § 66 Abs. 4 AVG iVm § 18 Abs. 2 und 7 der Dienst- und Gehaltsordnung der Beamten der Landeshauptstadt Graz 1956, LGBI. 30/1957 idgF (DO)

abgewiesen

und die angefochtene Dienstbeschreibung für das Jahr 1996, die auf 'sehr gut' lautet, bestätigt."

Nach Wiedergabe der (als Bescheid qualifizierten) Dienstbeschreibung der Beschreibungskommission und der Berufung des Beschwerdeführers gab die belangte Behörde sein (oben erwähntes, an den Magistratsdirektor gerichtetes) Schreiben vom 25. Juni 1997 wieder (Reaktion auf die dem Beschwerdeführer entgegen einer Weisung des Stadtrates für Finanzwesen erteilte Weisung des Magistratsdirektors vom 16. Juni 1997 betreffend die Herabsetzung der Bemessungsgrundlage für die Berechnung vom Säumniszuschlägen von derzeit S 5.001,-- auf S 1.000,--). Darin hatte der Beschwerdeführer u.a. darauf hingewiesen, dass es dem Magistratsdirektor unbeschadet verwaltungökonomischer Überlegungen jederzeit möglich sei, das Steueramt anzuweisen, gesetzeskonform

vorzugehen. Wie der Magistratsdirektor wisse, ergebe die Kostenrechnung für die Einhebung der Säumniszuschläge eine Überdeckung der Einnahmenverluste. Selbst wenn man der (teilweisen) Kritik des Stadtrechnungshofes an der Kostenrechnung folge, ergebe sich (in einem bestimmten Bereich) lediglich eine Überdeckung im Ausmaß von S 86.000,-- das seien 15 %. Man könne davon ausgehen, dass die Einnahmen aus Säumniszuschlägen im Grenzbereich (der Abgabenschuldigkeiten) zwischen S 1.000,-- und S 5.000,-- die mit der Einhebung verbundenen Ausgaben erreichten. In diesem Zusammenhang müsse auch auf die am 19. Dezember 1994 vom Stadtrat für das Finanzwesen gegebene und von einem seiner Vorgänger als Vorstand umgesetzte Weisung hingewiesen werden, wonach die Untergrenze, ab der Exekutionen durchzuführen seien, entgegen § 188 der (steiermärkischen) Landesabgabenordnung (in der Folge kurz LAO) (keine Vollstreckung von Abgabenrückständen unter S 50,--) wie in der BAO mit S 100,-- festgesetzt worden sei. Diese rechtswidrige, aber für das Steueramt im Sinne einer ökonomischen Abwicklung notwendige Weisung - Letzteres sei nie bestritten worden, wenn auch bis heute dafür kein Nachweis geführt worden sei - unterscheide sich in Bezug auf ihre Rechtswidrigkeit nicht von der (vom Stadtrat erteilten) Weisung betreffend die Anhebung der Bemessungsgrundlage für Säumniszuschläge (weil die LAO dafür eine Untergrenze von S 1000,-- vorsehe). Auch wenn im letztgenannten Fall die verwaltungsökonomische Rechtfertigung für den Stadtrechnungshof nicht ausreichend gewesen sei, ergebe sich daraus keinesfalls eine strafrechtliche Verantwortung nach § 302 StGB. Dazu komme, dass Säumniszuschläge bis zu einer Bemessungsgrundlage von S 5.000,-- unter S 100,-- lägen, die nach der obgenannten Weisung vom 19. Dezember 1994 nicht vollstreckbar gewesen seien. Von der zuständigen Rechtsabteilung habe man erfahren, dass bei einer Änderung der LAO bei den Säumniszuschlägen die Bemessungsgrundlage an die der BAO (S 10.000,--) angeglichen werden solle. Durch die Weisung (des Stadtrates) sei daher lediglich die Anhebung auf die Hälfte des zu erwartenden Grenzbetrages vorgezogen worden. Im Übrigen habe der Stadtrat den Landesfinanzreferenten bereits mit Schreiben vom 7. Oktober 1996 aufgefordert, die längst fällige Novellierung der LAO in Angriff zu nehmen. Dessen ungeachtet werde sich der Beschwerdeführer selbstverständlich im Hinblick auf seine dienstrechtliche Verantwortlichkeit an die Weisung des Magistratsdirektors halten und die Bemessungsgrundlage zur Berechnung der Säumniszuschläge von derzeit S 5.001,-- auf S 1.000,-- anpassen. Inwieweit der zusätzliche Arbeitsaufwand durch die im Rahmen der Organisationsentwicklung bereits eingetretenen Rationalisierungseffekte aufgefangen bzw. durch eine näher bezeichnete Maßnahme ausgeglichen werden könne, werde bis Ende Juli 1997 feststehen.

Als Ergebnis der am 23. Juni 1999 erfolgten Anhörung des Magistratsdirektors sei festzuhalten, dass dieser zunächst auf seine Dienstbeschreibung 1996 hingewiesen habe. Ergänzend dazu wolle er eine Situationsbeschreibung abgeben, zuvor jedoch nochmals erwähnen, dass für ihn der Beschwerdeführer ein Abteilungsvorstand sei, der sich im Sinne einer sehr aktiven Anschauung in das Geschehen einbringe, allerdings Nachhaltigkeit in einer bestimmten, unvorsichtigen Vorgangsweise zeige, die darin bestehe, dass er "selbstmodelliertes Vorgehen" an den Tag lege, das er im "Behördengefüge" durchzusetzen versuche und in diesem Zusammenhang auf Erfordernisse, die der Rechtsstaat auferlege, gerne verzichte.

Angesprochen auf bestimmte Situationen sei der Beschwerdeführer nicht bereit gewesen, Bestimmungen der Geschäftsordnung (des Magistrats) anzuwenden, sondern habe im Kollisionsfall seine Ansicht im Personalmanagement und in der Vorgangsweise vertreten. In mehrfach darüber geführten Gesprächen habe sich der Beschwerdeführer in seiner Person sehr geschickt dargestellt, in den wesentlichen in Frage stehenden Punkten jedoch Problemstellungen nicht zugelassen. Bei einigen Vorkommnissen im Steueramt habe es Kontakte gegeben; gewisse Vorfälle seien im Beisein von Vertretern der Innenrevision erörtert worden. Die Reaktion auf die dem Beschwerdeführer vorab zur Stellungnahme übermittelte Dienstbeschreibung 1996 (Schreiben im Wege über den Stadtrat für Finanzwesen, in dem der Beschwerdeführer festgehalten habe, es habe keine vorherige Kommunikation stattgefunden, es seien unrichtige Behauptungen aufgestellt worden, sodass er sich eine Entschuldigung erwarte und er sich rechtliche Schritte vorbehalte) zeige dessen "Auslegung" dienstrechtlich geregelter Verfahren in Dienstbeschreibungsangelegenheiten. Vergleichbar sei die Auffassung des Beschwerdeführers, einen besseren Weg als die durch Verordnung in der Geschäftsordnung vorgegebene Vorgangsweise (Verpflichtung aller Bediensteter, der Innenrevision auf Verlangen Unterlagen auszuhändigen) gefunden zu haben, in dem er seine Mitarbeiter angewiesen habe, Beamten der Innenrevision keine Auskünfte zu geben, sondern sie an die Amtsleitung zu verweisen. Der Beschwerdeführer sei im Beschreibungszeitraum bis zur Zustellung der Beschreibung - insbesondere im Verhältnis zu den anderen Abteilungsvorständen - mit einem "sehr gut" äußerst gut bedient gewesen.

Neben den sachlichen Problemen habe es in diesem Zeitraum mit Bezug auf "dienstpostenplanmäßige Entscheidungen" mit dem Beschwerdeführer Probleme gegeben. Dieser habe sich Beförderungs- und Dienstentwicklungsvorgaben des Stadt senates- und Personalreferenten insofern widersetzt, als er sich auf geeignetere Personen berufen habe, die er in einem "Parallelauswahlhearingverfahren" zum Personalamt ausgewählt habe. Bedienstete, die befördert worden wären, habe er nicht mit diesen Aufgaben betraut. Tatsächlich seien daraus zwei Fälle "erwachsen". Die Vorgangsweise habe unter den Bediensteten eine große Beunruhigung ausgelöst und zu einer Spaltung der Abteilung geführt. Diese Dinge schienen nunmehr überwunden zu sein. In den letzten eineinhalb Jahren habe es keine derartigen Auffälligkeiten mehr gegeben.

Der Magistratsdirektor habe die vor dem Amtsantritt des Beschwerdeführers problematische Lage im Steueramt, mit deren Nachwirkungen dieser zu kämpfen gehabt habe, durchaus in Rechnung gestellt; jedoch werde von ihm das Kriterium der Art der Einflussnahme eines Abteilungsvorstandes hervorgehoben. Das Bestreben des Beschwerdeführers sei es sicher gewesen, die Situation zu verbessern. Es gehe aber um die Wahl der Mittel und um das Rollenverständnis. Das Problem sei die Sichtweise des Beschwerdeführers bei rechtlichen Grundlagen in Konkurrenz zu von ihm aufgestellten wirtschaftlichen Aspekten wie beim Säumniszuschlag, bei dem die Begründung für einen anderen Prozentsatz als im Gesetz vorgeschrieben falsch gewesen sei, die Referatsleiterin auf die Gesetzwidrigkeit hingewiesen und um eine schriftliche Anordnung ersucht habe, die er ihr nicht gegeben habe. Nach Rückfrage habe sich die Äußerung eines Universitätsprofessors, auf den sich der Beschwerdeführer berufen habe, als nicht in dieser Weise gesagt herausgestellt. Bei steuerrechtlichen Bestimmungen müsse der Beschwerdeführer wissen, wo der Schwerpunkt liege. Diese Unkenntnis - gepaart mit Unvorsichtigkeit - ergebe das Problem.

Der Beschwerdeführer habe - mit den vorstehenden Aussagen des Magistratsdirektors konfrontiert - angegeben, dass er naturgemäß eine andere Sicht der Dinge habe. Dass er nicht in der Lage oder nicht Willens gewesen sei, ihm erteilte Weisungen zu akzeptieren, treffe nicht zu. Er habe vom damaligen zuständigen Stadtrat eine Weisung bekommen, die er befolgt habe; ein halbes Jahr später habe er vom Magistratsdirektor eine anders lautende Weisung bekommen und sie (wiederum) befolgt. Diese Weisung habe Säumniszuschläge betroffen; bei niedrigen Säumniszuschlägen stelle sich die Frage der ökonomischen Sinnhaftigkeit. Eine riesige Verwaltungsmaschinerie werde in Bewegung gesetzt, wobei ohnehin erst ein Betrag von S 50,-- exekutierbar sei. Schon vorher habe der damals zuständige Stadtrat die Weisung erteilt, erst ab einem Betrag von S 5.000,-- zu exekutieren und die Einhebung des Säumniszuschlages auf S 100,-- hinaufzusetzen. Es sei um die ökonomische Rechtfertigung (dieser Vorgangsweise) gegangen. Mit dem Magistratsdirektor, den er durchschnittlich alle 2 Jahre und beim Neujahrsempfang des Bürgermeisters sehe, habe er keine Probleme. Er halte es aber nicht für richtig, Zielvorstellungen mit Kollegen nicht zu diskutieren. Eine Weisung sei aber kein Problem für ihn.

Was den Dienstpostenplan betreffe, sei die Aufeinanderfolge zu berücksichtigen. Er habe mit dessen Vollzug kein Problem, von welchem Stadtrat dieser auch immer komme. Er habe damals mit dem Vorsitzenden des Zentralausschusses ausgemacht, dass die Kandidaten in einem Hearing zu ermitteln seien. Der zuständige Stadtrat habe unmittelbar danach einen anderen gefunden und ihn auf dem (freien) Posten eingesetzt. Diese Person sei unmittelbar danach in den Krankenstand gegangen; danach habe es neuerlich ein Hearing gegeben und danach sei die Umbesetzung erfolgt. Der Beschwerdeführer sehe sich nicht als "widerborstig".

Als er vor drei Jahren gekommen sei, habe er sich bemüht, konstruktiv im Sinn der mit dem Magistratsdirektor und dem Stadt senat referenten geklärten Zielsetzung tätig zu sein. Die vorgefundene Situation im Steueramt sei nicht schön gewesen (negative Pressemeldungen, massive Versetzungen und Demotivation der Mitarbeiter); heute sei dies anders (deutliche Klimaverbesserung; Zufriedenheit der Kunden; ISO-Zertifizierung).

Zum Recht der Einsichtnahme der Innenrevision in Geschäftsstücke und dem Umstand, dass dessen Verwehrung zu Misstrauen Anlass gebe, habe der Beschwerdeführer gemeint, dass die Innenrevision faktisch nicht in das Steueramt gekommen, sondern von dort nicht mehr weggegangen sei. Davon habe er auch den Bürgermeister informiert. Damals sei jeden Tag ein Bediensteter der Innenrevision da gewesen, der ständig minutiös alles überwacht habe. Zur Zeit von Malerarbeiten in den Büros seien von diesem drei Akten aus einer Schachtel, die zum Transport in den Keller vorgesehen gewesen sei, herausgeholt worden und er erst danach von diesem Bediensteten der Innenrevision angerufen worden. Er könne noch zwanzig weitere Beispiele anführen. Dies sei schon eine massive Störung des Amtsbetriebes gewesen; deshalb habe er gesagt, dass die Innenrevision bei ihrem Besuch sagen müsse, was sie wolle und brauche. Da die Innenrevision alle möglichen Bediensteten im Steueramt angesprochen habe, um dort Gerüchte

zu hören, habe er mitgeteilt, dass er an Klärungen interessiert sei, die Koordination jedoch bei ihm liegen solle.

Der Vorwurf des "selbstmodellierten Vorgehens" und der Nichteinhaltung oder nur teilweisen Beachtung des Gesetzes mache den Beschwerdeführer ein bisschen sprachlos. Seine Mitarbeiter hätten sich schon 1997 beim Magistratsdirektor persönlich für die korrekte Arbeit in der Abteilung bedankt. Die ISO-Norm verpflichtete dazu, alle Regelungen einzuhalten.

Was die Beschwerden von Mitarbeitern betreffe, habe der Beschwerdeführer darauf hingewiesen, dass er etwa 100 Mitarbeiter habe und bemüht sei, diese zu überzeugen. Es sei aber nicht möglich, allen gerecht zu werden, wenn z.B. jemand 20 Jahre hindurch auf eine bestimmte Struktur eingestellt und nicht dafür zugänglich sei, wenn etwas einfacher und "lustiger" werde. Was jene Mitarbeiter, die zum Magistratsdirektor gegangen seien, vorgebracht hätten, sei ihm nicht bekannt.

Nach Hinweis auf § 18 Abs. 2 DO Graz führte die belangte Behörde aus, sie komme nach genauer und sorgfältiger Prüfung der vorliegenden Fakten in Verbindung mit dem Ergebnis des Ermittlungsverfahrens zur Ansicht, dass die Beschreibung des Beschwerdeführers für das Jahr 1996 mit "sehr gut" gerechtfertigt sei. Das Bemühen und auch die Leistung des Beschwerdeführers, die Verwaltung im Steueramt nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten organisatorisch neu zu ordnen und "kundenfreundlicher" zu gestalten, sei anerkennenswert. Die Zielsetzung sei auch erreicht worden (ISO-Zertifizierung). Tatsache sei aber, dass der Beschwerdeführer im Beschreibungszeitraum 1996 seine Rolle als Abteilungsleiter zum Teil dadurch überschätzt habe, da er geglaubt habe, sich über einzelne Vorschriften betreffend die Gesetzmäßigkeit der Verwaltungsabläufe hinwegzusetzen bzw. diese "extensiver" auszulegen. Die belangte Behörde nehme als erwiesen an, dass der Beschwerdeführer in einzelnen vom Magistratsdirektor aufgezählten Fällen (Personalmanagement, Erteilung einer rechtswidrigen Weisung im Zusammenhang mit der Einhebung von Säumniszuschlägen bei Exekutionen, Recht der Einsichtnahme in Geschäftsstücke durch die Innenrevision) derartige Defizite aufgewiesen habe. Als Abteilungsleiter sei der Beschwerdeführer für die Geschäftsführung der von ihm geleiteten Dienststelle vollverantwortlich und habe auf die Gesetzmäßigkeit der Verwaltungsabläufe zu achten. Verwaltungsabläufe seien primär an ihrer Recht- und Gesetzmäßigkeit und erst sekundär an ihrer Wirtschaftlichkeit zu evaluieren. Es könne nicht sein, dass z. B. unter dem Motto des wirtschaftlich günstigeren Aspektes Vorgangsweisen versucht würden, die letztlich rechtwidrig seien (Vorgangsweise bei der Exekution/Säumniszuschlag).

Die belangte Behörde sei daher der Auffassung, dass auf Grund der festgestellten Defizite im Rechtsbereich die Kriterien, die für eine "ausgezeichnete" Beurteilung erforderlich wären, nicht vorlägen, weshalb die Beschwerde abzuweisen und die Dienstbeschreibung für 1996 mit "sehr gut" zu bestätigen gewesen sei.

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

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

Der Verwaltungsgerichtshof hat erwogen:

I. Rechtslage

1. B-VG

Art 21 Abs. 1 und 4 B-VG in der im Beschwerdefall maßgebenden Fassung der Novelle BGBI. Nr. 444/1974 lautet:

"(1) Den Ländern obliegt die Gesetzgebung und die Vollziehung in den Angelegenheiten des Dienstrechtes und des Personalvertretungsrechtes der Bediensteten der Länder, der Gemeinden und der Gemeindeverbände, soweit für alle diese Angelegenheiten im Absatz 2 und Artikel 14 Absatz 2 und Absatz 3 lit. d nicht anderes bestimmt ist. Die in den Angelegenheiten des Dienstrechtes erlassenen Gesetze und Verordnungen der Länder dürfen von den das Dienstrecht regelnden Gesetzen und Verordnungen des Bundes nicht in einem Ausmaß abweichen, dass der gemäß Absatz 4 vorgesehenen Wechsel des Dienstes wesentlich behindert wird.

...

(4) Die Möglichkeit des Wechsels zwischen dem Dienst beim Bund, den Ländern, den Gemeinden und Gemeindeverbänden bleibt den öffentlichen Bediensteten jederzeit gewahrt. Der Dienstwechsel wird im Einvernehmen der zur Ausübung der Diensthoheit berufenen Stellen vollzogen. Durch Bundesgesetz können besondere

Einrichtungen zur Erleichterung des Dienstwechsels geschaffen werden."

## 2. DO Graz

2.1. § 18 der Dienst- und Gehaltsordnung der Beamten der Gemeinde Graz 1956 (im Folgenden DO Graz), LGBI. Nr. 30/1957 in der im Beschwerdefall maßgebenden Fassung LGBI. Nr. 26/1961 (Abs. 3 in der Fassung LGBI. Nr. 26/1980, im Absatz 7 der dritte Satz eingefügt durch die Novelle LGBI. Nr. 37/1994, die Bezeichnung "Stadt" im dritten Satz (nach der obzitierten Novelle aus 1994 vierter Satz) in der Fassung der Novelle LGBI. Nr. 49/1969, die Paragraphenbezeichnung im vierten Satz (nach der obzitierten Novelle aus 1994 der fünfte Satz) in der Fassung der Novelle LGBI. Nr. 31/1989, die Aufhebung des fünften Satzes (Stammfassung) durch den Verfassungsgerichtshof = Kundmachung LGBI. Nr. 10/1993, der neunte Satz in der Fassung der Novelle LGBI. Nr. 31/1989) lautet auszugsweise:

### "Dienstbeschreibung

(1) Die Dienstleistungen der Beamten sind in Dienstbeschreibungen zu beurteilen.

(2) Die Beurteilung hat auf 'ausgezeichnet' zu lauten, wenn der Beamte außergewöhnlich hervorragende Leistungen aufweist, auf 'sehr gut', wenn seine Leistungen überdurchschnittlich sind, auf 'gut', wenn er den Anforderungen des Dienstes vollkommen entspricht, auf 'minder entsprechend', wenn er den Anforderungen des Dienstes nur zeitweise entspricht oder zwar Leistungen im unerlässlichen Mindestmaß aufweist, ohne jedoch das Durchschnittsmaß zu erreichen, und auf 'nicht entsprechend', wenn er den Anforderungen des Dienstes nicht im unerlässlichen Mindestmaß entspricht.

(3) Beamte, die zur Probe angestellt sind, sind alljährlich zu beurteilen, definitiv angestellte Beamte sind mit Ablauf des der Definitivstellung folgenden Kalenderjahres zu beurteilen. Diese Beurteilung bzw. die jeweils letzte Beurteilung bleibt, sofern sie nicht auf 'minder entsprechend' oder 'nicht entsprechend' lautet, so lange aufrecht, bis eine neue Beurteilung über Antrag des Vorstandes bzw. Leiters der Dienststelle oder des Beamten erfolgt. Der Antrag auf eine neue Beurteilung kann gestellt werden, wenn eine andere als die letzte, mindestens ein Kalenderjahr zurückliegende Gesamtbeurteilung angemessen wäre. Die neue Beurteilung hat innerhalb von drei Monaten nach Antragstellung zu erfolgen. Lautet die Dienstbeschreibung auf 'minder entsprechend' oder 'nicht entsprechend', so ist der Beamte alljährlich zu beurteilen.

(4) Der Magistratsdirektor, der Leiter des Kontrollamtes und die Leiter der Unternehmungen sind vom Bürgermeister zu beurteilen. Die Beurteilung aller übrigen Beamten hat durch die Beschreibungskommission zu erfolgen. ....

...

(6) Der Beamte ist von der vom Bürgermeister bzw. durch die Beschreibungskommission vorgenommenen Beurteilung schriftlich in Kenntnis zu setzen. Gegen die Beurteilung kann der Beamte innerhalb von 2 Wochen nach deren Bekanntgabe schriftlich Beschwerde erheben. Die rechtzeitig eingebrachte Beschwerde hat aufschiebende Wirkung.

(7) Über die Beschwerde entscheidet die Beschwerdekommission in Beschreibungsangelegenheiten. Sie besteht aus einem vom Bürgermeister bestellten Mitglied des Gemeinderates als Vorsitzenden, 2 vom Gemeinderat aus seiner Mitte gewählten und 2 vom Bürgermeister über Vorschlag des Magistratsdirektors aus dem Stand der Beamten bestellten Personen als weiteren Mitgliedern (Stellvertretern). Bei der Erstellung seines Vorschlags hat der Magistratsdirektor ein Mitglied (Stellvertreter) aus dem Kreise jener Bediensteten zu berücksichtigen, die ihm von der Personalvertretung vorgeschlagen werden. Die beamteten Mitglieder der Beschwerdekommission müssen mindestens 10 Jahre im Dienste der Stadt zurückgelegt haben. Für den Verlust und das Ruhen der Mitgliedschaft finden die Bestimmungen des § 90 sinngemäß Anwendung. Den Beratungen der Beschwerdekommission können vom Vorsitzenden der Leiter der Personaldienststelle und der mit der Amtsinspektion betraute Beamte bzw. deren Stellvertreter ohne Stimmrecht beigezogen werden. Vor Entscheidung ist der Beschwerdeführer und, wenn die Beschwerde von einem zugeteilten Beamten erhoben wurde, auch der Dienststellenleiter oder ein von ihm beauftragter Vertreter der Dienststelle zu hören. Die Beschwerdekommission ist beschlussfähig, wenn alle Mitglieder anwesend sind; sie entscheidet mit Stimmenmehrheit. Der Vorsitzende stimmt mit, gibt jedoch seine Stimme als letzter ab. Die Beschwerdekommission kann die in Beschwerde gezogene Beurteilung in jeder Richtung ändern. Die Beschwerdekommission ist nach jeder Neuwahl des Gemeinderates innerhalb von vier Wochen nach dessen

Konstituierung für die Funktionsdauer des Gemeinderates zu bestellen. Von der von der Beurteilungskommission vorgenommenen Beurteilung ist der Beamte schriftlich in Kenntnis zu setzen. Die von der Beschwerdekommission vorgenommene Beurteilungen unterliegen keinem weiteren Rechtszug.

(8) ..."

2.2. § 19 DO Graz regelt die "Allgemeinen Pflichten" eines Beamten. Diese Bestimmung lautet in der im Beschwerdefall maßgebenden Fassung LGBI. Nr. 37/1989 auszugsweise:

"(1) Der Beamte ist verpflichtet, seine dienstlichen Aufgaben unter Beachtung der geltenden Rechtsordnung treu, gewissenhaft und unparteiisch mit den ihm zur Verfügung stehenden Mitteln aus eigenem zu besorgen.

...

(4) Der Beamte hat seine Vorgesetzten zu unterstützen und ihre Weisungen, soweit verfassungsgesetzlich nicht anderes bestimmt ist, zu befolgen.

(5) Der Beamte kann die Befolgung einer Weisung ablehnen, wenn die Weisung entweder von einem unzuständigen Organ erteilt worden ist oder die Befolgung gegen strafgesetzliche Vorschriften verstoßen würde.

(6) Hält der Beamte eine Weisung eines vorgesetzten Beamten aus einem anderen Grund für rechtswidrig, so hat er, wenn es sich nicht wegen Gefahr im Verzug um eine unaufschiebbare Maßnahme handelt, vor Befolgung der Weisung seine Bedenken dem Vorgesetzten mitzuteilen. Der Vorgesetzte hat eine solche Weisung schriftlich zu erteilen, widrigenfalls sie als zurückgezogen gilt."

2.3. § 26 DO Graz (Stammfassung) lautet:

"Besondere Pflichten der Leiter der städtischen Dienststellen

(1) Die Leiter der städtischen Dienststellen sind verpflichtet, für die Aufrechterhaltung eines geregelten, den Vorschriften entsprechenden Dienstbetriebes und für eine gerechte Verteilung der Arbeiten unter den ihnen untergeordneten Bediensteten zu sorgen, den Geschäftsgang zweckmäßig zu leiten, auf eine rasche und sorgsame Abwicklung der Geschäfte zu dringen und alle auftretenden Übelstände und Beschwerden im kurzen Weg abzustellen; wenn hiebei die eigenen Maßnahmen nichts fruchten oder Verfehlungen wahrgenommen werden, haben sie die Disziplinaranzeige zu erstatten.

(2) Insbesondere obliegt den Leitern der städtischen Dienststellen die Überwachung der Einhaltung der Arbeitszeit (§ 24).

(3) Die Leiter sind verpflichtet, den ihnen unterstellten Bediensteten mit Anstand und Achtung zu begegnen und ihre Tätigkeit gewissenhaft und gerecht zu beurteilen. Beschwerden wegen Verletzung dieser Pflichten sind an den Magistratsdirektor (leitenden Direktor der Unternehmung) zu richten, der die erforderlichen Maßnahmen zu treffen hat."

### 3. Abgabenordnungen

3.1. Steiermärkische Landesabgabenordnung - LAO § 165 Abs. 1 LAO in der Fassung LGBI. Nr. 34/1983 lautet:

"(1) Wird eine Abgabe nicht spätestens am Fälligkeitstag entrichtet, so tritt mit Ablauf dieses Tages die Verpflichtung zur Entrichtung eines Säumniszuschlages ein, soweit der Eintritt dieser Verpflichtung nicht gemäß Abs. 2 bis 5 oder § 166 hinausgeschoben wird. Auf Nebengebühren der Abgaben (§ 2 Abs. 2 lit. d) finden die Bestimmungen über den Säumniszuschlag keine Anwendung."

Nach § 167 LAO (Stammfassung LGBI. Nr. 158/1963) beträgt der Säumniszuschlag 2 % des nicht zeitgerecht entrichteten Abgabenbetrages.

§ 168 LAO (Absatzbezeichnung und Abs. 2 in der Fassung LGBI. Nr. 41/1988, sonst Stammfassung) lautet:

"(1) Der Säumniszuschlag wird im Zeitpunkt des Eintrittes der Verpflichtung zu seiner Entrichtung fällig.

(2) Eine für eine Abgabe zustehende gesetzliche Zahlungsfrist gilt auch für den diese Abgabe betreffenden Säumniszuschlag."

Nach § 169 Abs. 2 LAO in der Fassung LGBl. Nr. 34/1983 ist von der Festsetzung eines Säumniszuschlages abzusehen, wenn die hiefür maßgebliche Bemessungsgrundlage im Einzelfall 1000 S nicht erreicht.

### 3.2. BAO

In dem im Beschwerdefall maßgebenden Zeitraum (1996) galt § 221 Abs. 2 BAO in der Fassung BGBI. Nr. 818/1993. Danach war von der Festsetzung eines Säumniszuschlages abzusehen, wenn die hiefür maßgebliche Bemessungsgrundlage im Einzelfall 10 000 S nicht übersteigt. Zuvor hatte dieser Betrag gemäß der Novelle BGBI. Nr. 151/1980 4000 S betragen.

#### II. Beschwerdeausführungen und Erwägungen

1.1. Der Beschwerdeführer erachtet sich in seinem Recht auf richtige Würdigung seiner Dienstleistung und Zuerkennung einer "ausgezeichneten Dienstbeschreibung" sowie in seinem Recht auf Unterbleiben einer Dienstbeschreibung verletzt.

1.2. Vorab ist festzuhalten, dass sowohl die von der Beurteilungskommission festgesetzte Dienstbeurteilung des Beschwerdeführers als auch die Entscheidung der belangten Behörde als Bescheide zu werten sind (vgl. dazu die zur DO Graz ergangenen hg. Erkenntnisse vom 6. September 1995, Zl. 95/12/0120, vom 17. September 1997, Zl. 96/12/0200, vom 22. April 1998, Zl. 97/12/0341, und vom 17. August 2000, Zl. 99/12/0267 = Slg. NF Nr. 15.476/A). Auf das Beurteilungs(Leistungsfeststellungs)verfahren ist das DVG (und damit das AVG mit gewissen Abweichungen) anzuwenden (vgl. dazu das hg. Erkenntnis vom 6. September 1995, Zl. 95/12/0120). Im Beschwerdefall wurden - wie sich aus dem Spruch des angefochtenen Bescheides in Verbindung mit seiner Begründung zweifelsfrei ergibt - die Leistungen des Beschwerdeführers im Jahr 1996, das ist das auf seine Definitivstellung folgende Kalenderjahr, einer Dienstbeurteilung unterzogen (zur Bedeutung des Kalenderjahres als Beurteilungszeitraum auch nach der DO Graz siehe das hg. Erkenntnis vom 17. September 1997, Zl. 96/12/0200); dies wurde im Übrigen auch nicht bestritten.

2.1. Im Ergebnis macht der Beschwerdeführer unter dem Gesichtspunkt einer Rechtswidrigkeit des Inhalts geltend, die belangte Behörde hätte prüfen müssen, ob überhaupt die Voraussetzungen für seine Dienstbeschreibung gegeben gewesen seien. § 18 Abs. 3 erster Satz DO Graz sei in seinem Fall nicht anzuwenden, weil er unmittelbar vom öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis zum Land, in dem er bereits mehr als 15 Jahre definitiv gestellt gewesen sei und in dem seine letzte Dienstbeurteilung auf "ausgezeichnet" gelautet habe, in das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis zur Stadt übergetreten sei. Die belangte Behörde habe keinen Anhaltspunkt dafür geliefert, dass im Sinne des zweiten Satzes des § 18 Abs. 3 DO Graz (neuerliche Beurteilung) vorzugehen gewesen sei.

2.2. Das definitive öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis des Beschwerdeführers zur Stadt wurde unbestritten im November des Jahres 1995 begründet. Nach dem klaren Wortlaut war er daher nach dem ersten Satz des § 18 Abs. 3 DO Graz nach Ablauf des Jahres 1996 einer Dienstbeurteilung zu unterziehen. Die sich im Satzeingang des zweiten Satzes findende Wendung ("Diese Beurteilung") knüpft an der (im Dienstverhältnis zur Stadt) nach dem ersten Satz vorzunehmenden Dienstbeurteilung an; bei der in der Folge genannten "jeweils letzten Beurteilung" handelt es sich gleichfalls um eine im (öffentlicht-rechtlichen) Dienstverhältnis zur Stadt vorgenommene Dienstbeurteilung.

Sofern diesem Einwand - trotz Nichtanführung einer verfassungsrechtlichen Bestimmung - im Ergebnis die Rechtsauffassung zugrunde liegen sollte, der im § 18 Abs. 3 erster Satz DO geregelt (im Beschwerdefall angewandte) zweite Fall sei bei einem - wie im Beschwerdefall - erfolgten Dienstwechsel aus einem (zu einer anderen Gebietskörperschaft länger als ein Kalenderjahr bestandenen) definitiven öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis auf Grund einer verfassungskonformen Auslegung gemäß Art. 21 B-VG (in der Fassung BGBI. Nr. 444/1974) nicht anzuwenden und es komme der im früheren Dienstverhältnis zuletzt getroffenen Dienstbeschreibung (Leistungsfeststellung) auch Bedeutung für das neue öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis zu, trifft diese nicht zu. Abgesehen vom Verbot der Schaffung einer Aufnahmesperre (Behinderung des Dienstwechsels) folgte aus Art. 21 Abs. 4 B-VG (in der im Beschwerdefall auf Grund des Beurteilungszeitraumes (Kalenderjahr 1996) als Prüfungsmaßstab heranziehenden alten Fassung) lediglich die Verpflichtung zur Anrechnung der im früheren öffentlichen Dienstverhältnis zugebrachten Zeiten als Vordienstzeit im neuen Dienstverhältnis (vgl. dazu Thienel, Öffentlicher Dienst und Kompetenzverteilung, Seite 88 ff, insbesondere Seite 99, sowie die Erläuterungen des Ausschussberichtes zur B-VG-Novelle 1999, BGBI. I Nr. 8, 1562 Blg. NR 20. GP, Seite 3, zur im Ausschuss gegenüber dem Initiativantrag abgeänderten Neufassung des Art. 21 B-VG, soweit sie auf die frühere Rechtslage Bezug nehmen). Art. 21 Abs. 4 B-VG (alte Fassung) gebot im Fall des Dienstwechsels aber weder die im früheren öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis

erlangte Definitivstellung noch die (letzte gültige) Dienstbeurteilungen (Leistungsfeststellung) aus dem früheren Dienstverhältnis in das neue (öffentlich-rechtliche) Dienstverhältnis zu übernehmen. Es fehlt daher jede Grundlage für eine verfassungskonforme, die Anwendung des § 18 Abs. 3 erster Satz zweiter Fall DO Graz im Beschwerdefall ausschließende Auslegung.

2.3. Der Beschwerdeführer rügt ferner, die Beschreibungskommission hätte erst nach Ablauf der im § 18 Abs. 3 vierter Satz DO Graz genannten Frist entschieden, weshalb die angefochtene Dienstbeurteilung als unzulässig zu qualifizieren wäre.

2.4. Dem ist Folgendes zu entgegnen:

Abgesehen davon, dass die vom Beschwerdeführer genannte Bestimmung im Beschwerdefall gar keine Anwendung findet, weil eine "neue Beurteilung" eine bereits (im öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis zur Stadt) vorgenommene Beurteilung voraussetzt, die in seinem Fall aber nicht vorlag, macht eine Fristüberschreitung durch die Beurteilungsbehörde erster Instanz die Dienstbeurteilung nicht unzulässig (vgl. dazu auch das zur DO Graz ergangene hg. Erkenntnis vom 17. September 1997, Zl. 96/12/0200, wonach mit dieser Fristüberschreitung keine rechtlichen Folgen verbunden sind).

2.5. Der Beschwerdeführer macht geltend, es bestünden erhebliche Zweifel, ob an der am 15. November 1999 erfolgten Beschlussfassung der belangten Behörde tatsächlich nur solche Mitglieder mitgewirkt hätten, die bei der mündlichen Verhandlung am 23. Juni 1999 anwesend gewesen seien.

2.6. Auch dieser Einwand kann der Beschwerde nicht zum Erfolg verhelfen. Zwar trifft es nach den Verwaltungsakten zu, dass die an der Beschlussfassung am 15. November 1999 mitwirkenden Mitglieder der belangten Behörde nur zum Teil mit jenen übereinstimmen, die bei der Anhörung in der Sitzung vom 23. Juni 1999 anwesend waren. Die DO Graz enthält aber keine Anordnung, die Derartiges ausdrücklich oder erkennbar untersagt, wie dies etwa dann zuträfe, wenn die Änderung der Besetzung zur Wiederholung des Verfahrens vor der belangten Behörde zu führen hätte. Dies kann auch nicht zwingend aus der im Verfahren vor der belangten Behörde in § 18 Abs. 7 DO Graz vorgeschriebenen Anhörung abgeleitet werden, lässt sich doch dieser Bestimmung nicht entnehmen, dass nur das in der Anhörung Vorgebrachte verwertet werden dürfte bzw. dass für diese Anhörung der Unmittelbarkeitsgrundsatz gilt (vgl. hingegen die für das Disziplinarverfahren geltenden Bestimmungen der §§ 118 und 119 DO Graz in der Fassung LGBI. Nr. 37/1989. So ordnet § 118 letzter Satz leg. cit. an, dass eine Verhandlung zu wiederholen ist, wenn sich die Zusammensetzung des Senates (seit der Novelle LGBI. Nr. 65/2000: der Disziplinarkommission) geändert hat oder seit der Vertagung mehr als drei Monate verstrichen sind. § 119 Abs. 1 leg. cit. ordnet für das Disziplinarverfahren den Grundsatz der Unmittelbarkeit an, wenn die Disziplinarkommission bei der Beschlussfassung über das Disziplinarerkenntnis nur auf das Rücksicht zu nehmen hat, was bei der mündlichen Verhandlung vorgekommen ist).

2.7. Unter dem Gesichtspunkt einer Rechtswidrigkeit infolge Verletzung von Verfahrensvorschriften rügt der Beschwerdeführer im Wesentlichen, dass aus der Begründung erkennbar sein müsse, welcher Sachverhalt der Entscheidung zugrunde gelegt worden sei, aus welchen Erwägungen die Behörde zur Ansicht gelangt sei, dass gerade dieser Sachverhalt vorliege und aus welchen Gründen die Behörde den festgestellten Sachverhalt nach einem bestimmten Tatbestand beurteilt habe.

Diesen gesetzlichen Anforderungen werde der angefochtene Bescheid nicht gerecht. Insbesondere fehle eine Auseinandersetzung mit den unterschiedlichen Stellungnahmen des Beschwerdeführers und des Magistratsdirektors. Unklar sei geblieben, welche Bedeutung die zwischen dem Beschwerdeführer und dem Magistratsdirektor vorhandenen Auslegungsunterschiede in rechtlichen Angelegenheiten für die Beurteilung des Wahrheitsgehaltes von dessen Dienstbeschreibung zukomme und ob letztere (zumindest für sich allein) bei der besonderen Lagerung des Beschwerdefalles überhaupt ein taugliches Beweismittel sei.

Zwar habe die belangte Behörde ansatzweise versucht, den maßgebenden Sachverhalt festzustellen. In der Folge legt der Beschwerdeführer im Einzelnen dar, weshalb dies bei den von der belangten Behörde in den vom Magistratsdirektor aufgezählten Fällen (Personalmanagement; Erteilung einer rechtswidrig Weisung im Zusammenhang mit der Erhebung von Säumniszuschlägen bei Exekutionen; Recht der Einsichtnahme in Geschäftsstücke durch die Innenrevision), die sie als erwiesen angenommen habe, jeweils nicht ausreichend erfolgt sei.

Zur rechtswidrigen Weisung im Zusammenhang mit den Säumniszuschlägen (zweiter in der Klammer genannter Fall) bringt der Beschwerdeführer vor, es dürfte sich dabei um die Weisung des damals zuständigen Finanzstadtrates vom 11. September 1996 betreffend deren Einhebung handeln. Ein unmittelbarer Zusammenhang mit der Exekution bestehe nicht; doch dürfte die "Verwirrung" der belangten Behörde auf eine frühere Weisung zurückgehen, die bereits an seinen Amtsvorgänger ergangen sei und die Exekution ausständiger Abgaben betroffen habe. Inhalt der strittigen Weisung vom 11. September 1996 sei es gewesen, dass aus verwaltungsökonomischen Gründen in Hinkunft erst bei einer Bemessungsgrundlage von über S 5.000,-- ein Säumniszuschlag zu verhängen sei. Diese Weisung sei unter der Annahme, dass eine Novellierung der LAO (Anpassung an die Bemessungsgrundlage von S 10.000,-- in der BAO) erfolgen werde, erteilt worden. Als weiteres Argument sei angeführt worden, dass ein Säumniszuschlag erst ab einem Betrag von S 100,-- exequierbar sei. Der Beschwerdeführer habe diese Weisung mit Schreiben vom 18. September 1996 umgesetzt.

Es sei zutreffend, dass diese Weisung nicht der geltenden Rechtslage (§ 169 Abs. 2 LAO) entsprochen habe, weil der Landesgesetzgeber eine entsprechende Anpassung an die BAO (vgl. deren § 221 Abs. 2 in der damals geltenden Fassung) unterlassen habe. Auf Grund eines vom Beschwerdeführer veranlassten Kosten- Nutzenvergleiches sei jedoch festgestanden, dass die mit der Einhebung in diesem Bereich verbundenen Kosten die Höhe der erzielbaren Einnahmen erreichten. Die gegenständliche Weisung sei infolge der angespannten Personalsituation sowie der Einsparungen bei den Personalkosten und dem Sachaufwand mit keinem Nachteil für die Stadt verbunden gewesen. Es sei auch nicht sinnvoll erschienen, Abgabepflichtige mit Säumniszuschlagsbescheiden in der Höhe von S 20,-- schon bei Übersteigen der Bemessungsgrundlage von S 1000,-- (2 % der Bemessungsgrundlage) zu behelligen. Anlass für die gegenteilige Weisung des Magistratsdirektors vom 16. Juni 1997, die der Beschwerdeführer befolgt habe, seien auch nicht ausschließlich rechtliche Überlegungen, sondern die Nichterweisbarkeit der vom Beschwerdeführer angestellten Wirtschaftlichkeitsberechnungen gewesen. Der Beschwerdeführer habe in dieser Weisung keine strafrechtliche Verantwortlichkeit nach § 302 StGB erkennen können, sodass er an diese Weisung des zuständigen Stadtrates gebunden gewesen sei. Er habe daher rechtlich korrekt gehandelt und die Weisung im Interesse der Stadt und ihrer Bürger befolgt. Die Auslegungsunterschiede zwischen dem Magistratsdirektor und dem ökonomisch denkenden Finanzstadtrat könnten ihm nicht zur Last gelegt werden und nicht seine außergewöhnlich hervorragenden Leistungen beim (Neu)Aufbau des Steueramtes mindern.

## 2.8. Dem ist Folgendes zu erwidern:

Im Beschwerdefall ist unbestritten, dass der Beschwerdeführer Vorstand (Leiter) des Steueramtes - einer Abteilung des Magistrats - ist und in dieser Funktion für das Kalenderjahr 1996 beurteilt wurde.

Die belangte Behörde hat es auf Grund der Anhörung des Magistratsdirektors als erwiesen angenommen, dass der Beschwerdeführer u.a. eine rechtswidrige Weisung "im Zusammenhang mit der Einhebung von Säumniszuschlägen bei Exekutionen" erteilt habe, dies als ein Beispiel für das Hinwegsetzen des Beschwerdeführers über die Gesetzmäßigkeit der Verwaltungsführung und für den besonderen Stellenwert, den er Wirtschaftlichkeitsüberlegungen einräumt, angesehen, und (auch) aus diesem Verhalten auf ein Defizit geschlossen, das der Beurteilung seiner Leistungen im Kalenderjahr 1996 als ausgezeichnet entgegenstehe.

Unbestritten ist, dass der Beschwerdeführer im Jahr 1996 - und damit im Beurteilungszeitraum - eine Weisung des zuständigen Stadtrates erhalten hat, den Säumniszuschlag erst ab einer Bemessungsgrundlage von über S 5000,-- zu verhängen und er diese Weisung in seiner Abteilung entsprechend umgesetzt hat. Unbeschadet der obigen in einem Klammerausdruck verwendeten (zusammenfassenden) Textierung in der Begründung des angefochtenen Bescheides, die einen Zusammenhang mit der Exekution herstellt, kann es auf Grund der übrigen Ausführungen in der Begründung (Wiedergabe der Berufung und des vom Beschwerdeführer in Reaktion auf eine ihm in der Sache erteilte gegenteilige Weisung des Magistratsdirektors vom 16. Juni 1997 an diesen gerichteten Schreibens vom 25. Juni 1997 sowie der Ausführungen des Magistratsdirektors und des Beschwerdeführers in der Anhörung vor der belangten Behörde) keinem vernünftigen Zweifel unterliegen, dass damit die Weisung betreffend die Anhebung der Mindestbemessungsgrundlage für die Vorschreibung eines Säumniszuschlages und deren Umsetzung gemeint ist. Dass es immer um diese Weisung gegangen ist und sich der Beschwerdeführer darüber selbst auf Grund der äußerst unbestimmten Angaben im Bescheid der Behörde erster Instanz auch im Klaren war, zeigen seine Berufungsausführungen. Er hat in der Beschwerde eine zutreffende Erklärung für das Zustandekommen dieser missverständlichen Textierung in einem Klammerausdruck der Begründung des angefochtenen Bescheides gegeben.

Die im Zusammenhang mit dieser Feststellung vorgeworfenen Verfahrensmängel liegen nicht vor.

Den Beschwerdeführer trifft nach § 19 Abs. 1 DO Graz die Verpflichtung, seine dienstlichen Aufgaben unter Beachtung der geltenden Rechtsordnung aus eigenem zu besorgen. Unbeschadet der Frage, ob dem Beschwerdeführer als Vorstand einer Abteilung des Magistrats die Stellung eines Leiters einer Dienststelle im Sinn des § 26 DO Graz zukommt, hat er in seiner Funktion als Abteilungsvorstand schon nach § 19 Abs. 1 DO Graz dafür zu sorgen, dass der Vollzug der seiner Abteilung obliegenden Aufgaben durch die zugeteilten Bediensteten gesetzmäßig erfolgt, gehört dies doch zweifellos zum Kernbereich der dienstlichen Aufgaben eines Abteilungsleiters, auch wenn es nicht ausgeschlossen ist, dass er sich den Vollzug bestimmter Angelegenheiten selbst vorbehält. Dies gilt auch für die (allfällige) Umsetzung einer Weisung in seiner Abteilung, die ihm selbst von einem seiner Vorgesetzten erteilt wurde.

Der Beschwerdeführer hat in seiner Beschwerde (wie bereits im Verwaltungsverfahren - siehe sein als Beilage zur Berufung vorgelegtes Schreiben an den Magistratsdirektor vom 25. Juni 1997) eingeräumt, dass diese Weisung (und deren Umsetzung) gegen die LAO verstoßen hat, also gesetzwidrig war. Dies trifft auch zu. Die Festsetzung des Säumniszuschlags, die bescheidmäßig zu erfolgen hat, erfolgt in gesetzlicher Gebundenheit unter Ausschaltung jeglichen Ermessens (vgl. dazu die Ausführungen von Stoll, Bundesabgabenordnung - Kommentar (1994), im dritten Band auf Seite 2321 zur damals diesbezüglich vergleichbaren Rechtslage nach § 217 BAO unter Hinweis auf Rechtsprechung sowie Ritz, Bundesabgabenordnung - Kommentar (1994) Rz 2 und 6 zu § 217). Eine Abwägung mit verwaltungsökonomischen Gesichtspunkten sieht die LAO in diesem Bereich nicht vor.

Im Beschwerdefall kann dahingestellt bleiben, ob der Beschwerdeführer die Befolgung der obgenannten Weisung (wegen eines Verstoßes gegen § 302 StGB) nach § 19 Abs. 5 DO Graz (der dem Art 20 Abs. 1 B-VG entspricht) hätte ablehnen müssen. Auch wenn dies zu verneinen wäre, hätte ihn aber jedenfalls die Verpflichtung getroffen, von sich aus das weisungserteilende Organ (den zuständigen Stadtrat) auf die oben dargelegte (zumindest schlichte d.h. eine außerhalb der Ablehnungsgründe nach § 19 Abs. 5 DO Graz bestehende) Gesetzwidrigkeit hinzuweisen. Dies ergibt sich schon aus seiner in § 19 Abs. 4 DO Graz normierten Unterstützungsverpflichtung gegenüber seinen Vorgesetzten, die auch das Aufzeigen einer möglichen Gesetzwidrigkeit einer erteilten Weisung vor ihrer Befolgung umfasst. Zu den Vorgesetzten im Sinn des § 19 Abs. 4 DO Graz gehört auch - mangels einer Einschränkung auf "beamte" Vorgesetzte - der für die der Abteilung des Beschwerdeführers zugewiesenen Aufgaben zuständige Stadtrat. Dies ergibt sich auch aus dem zweiten Satzteil, der (entsprechend dem Art. 20 Abs. 1 B-VG) die Gehorsampflicht gegenüber Weisungen regelt.

Dem kann nicht entgegengehalten werden, dass die in § 19 Abs. 6 DO Graz geregelte sogenannte Remonstrationspflicht des Beamten sich nach dem Gesetzeswortlaut nur auf (schlicht) gesetzwidrige Weisungen eines ihm vorgesetzten Beamten bezieht. Die Remonstration stellt nämlich nur einen besonders geregelten Fall der Unterstützungsverpflichtung des Beamten gegenüber einem "beamten" Vorgesetzten sowie seiner Pflicht zur Besorgung der dienstlichen Aufgaben unter Beachtung der geltenden Rechtsordnung dar. Die Besonderheit dieser Regelung liegt nur darin, dass im Fall einer zulässig erhobenen Remonstration daran bestimmte Folgen (vorläufiger Aufschub der Befolgungspflicht gegenüber der Weisung des vorgesetzten Beamten bis zu ihrer schriftlichen Bestätigung) geknüpft sind. Der Umkehrschluss, dass ein Beamter seine Bedenken gegen die (schlichte) Rechtswidrigkeit einer ihm von einem Vorgesetzten, dem nicht die Eigenschaft eines Beamten zukommt, erteilten Weisung diesem gegenüber nicht zu äußern hätte, kann daher nicht aus § 19 Abs. 6 DO Graz gezogen werden.

Im Beschwerdefall ist unbestritten, dass der Beschwerdeführer solche Bedenken gegenüber dem Stadtrat für Finanzen bei der ihm erteilten Weisung betreffend die (generelle) Anhebung der Bemessungsgrundlage nicht geäußert hat. Sein gesamtes Vorbringen im Verwaltungsverfahren (insbesondere seine Berufung und das ihr beigelegte Schreiben des Beschwerdeführers an den Magistratsdirektor vom 25. Juni 1997) zeigen unmissverständlich auf, dass er diese Weisung des Stadtrates mit verwaltungsökonomischen Gründen (für die er auch nach seinem Vorbringen die Unterlagen erstellte) bzw. als bloßen Vorgriff auf eine erwartete Novelle der LAO (die im Übrigen bis heute nicht erfolgte) rechtfertigte. Das zeigt aber eine nicht unwesentliche Unkenntnis des Beschwerdeführers in Bezug auf die für seine dienstlichen Aufgaben maßgebenden Rechtsvorschriften an, und zwar eine solche der Regelungen der LAO betreffend den Säumniszuschlag und/oder der mit seiner Stellung als Vorstand des Steueramtes verbundenen Aufgabe, für eine gesetzmäßigen Aufgabenvollzug zu sorgen und dies gegebenenfalls auch gegenüber dem zuständigen Stadtrat zum Ausdruck zu bringen.

Dies allein rechtfertigt den von der belangten Behörde gezogenen Schluss, die Amtsführung des Beschwerdeführers weise im Beurteilungszeitraum (Kalenderjahr 1996) ein Defizit auf, das jedenfalls einer auf ausgezeichnet lautenden Dienstbeschreibung entgegensteht. Daran ändern auch die von der belangten Behörde anerkannten großen Leistungen des Beschwerdeführers im Beurteilungszeitraum beim (Neu)Aufbau des Steueramtes nichts, weil das festgestellte Defizit nicht durch hervorragende Leistungen in einem anderen Bereich ausgeglichen werden kann. Auf die übrigen Feststellungen, auf die sich die belangte Behörde stützte sowie die dagegen vom Beschwerdeführer vorgebrachten Einwände war daher nicht weiter einzugehen.

3. Die Beschwerde war daher nach § 42 Abs. 1 VwGG als unbegründet abzuweisen.

4. Der Kostenzuspruch gründet sich auf die §§ 47, 48 Abs. 2 Z. 1 und 2 und § 49 VwGG in Verbindung mit der gemäß ihrem § 3 Abs. 2 anzuwendenden VwGH-Aufwandersatzverordnung 2003, BGBl. II Nr. 501.

Wien, am 19. März 2004

**European Case Law Identifier (ECLI)**

ECLI:AT:VWGH:2004:2000120008.X00

**Im RIS seit**

12.05.2004

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

© 2026 JUSLINE

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

[www.jusline.at](http://www.jusline.at)