jusline®
»» Recht. Schnell

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

TE Vfgh Erkenntnis 1999/3/4 G470/97

JUSLINE Entscheidung

Veröffentlicht am 04.03.1999

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

Der Antrag wird abgewiesen.

Begründung

Entscheidungsgründe:

I. 1. Aus Anlass eines beim Verwaltungsgerichtshof anhängigen Verfahrens über eine Beschwerde gegen einen Bescheid des Gemeinderates der Landeshauptstadt Graz betreffend die Zuerkennung von außerordentlichen Vorrückungen als Belohnung stellt dieser Gerichtshof gemäß Art140 (Abs1) B-VG an den Verfassungsgerichtshof den 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 ArtI 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."

2.1. §74 Abs3 der Dienst- und Gehaltsordnung der Beamten der Landeshauptstadt Graz 1956, LGBl. 1957/30 idF LGBl. 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 LGBl. 1968/126)

2.2.1. Unter anderem gestützt auf §74 Abs3 Dienstordnung hat der Gemeinderat der Landeshauptstadt Graz in seiner Sitzung am 15. September 1977 Richtlinien für die Zuerkennung außerordentlicher Vorrückungen in eine höhere Gehaltsstufe bzw. für die Bemessung des Ruhegenusses anrechenbarer Dienstzulagen (Stufenrichtlinien) - kundgemacht im Amtsblatt der Landeshauptstadt Graz Nr. 15/1977, 265 f - beschlossen, die wie folgt lauten:

"Abschnitt I

1. Beamten, die auf einem wichtigen Dienstposten verwendet werden und deren Dienstleistung für die Gemeinde als besonders wertvoll zu beurteilen ist, können 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 haben, für die Bemessung des Ruhegenusses anrechenbare Dienstzulagen im Ausmaß des letzten Vorrückungsbetrages zuerkannt werden.

2. Die Zuerkennung einer solchen Belohnung hat zur Voraussetzung, daß der Beamte bei der Stadt Graz tatsächlich mindestens sechs Dienstjahre zurückgelegt hat.

3. Es kommen hiefür nur Beamte in Betracht, die die beste Beurteilungsnote aufzuweisen haben.

4. Innerhalb der Gesamtdienstzeit eines Beamten können höchstens drei solche außerordentliche Vorrückungen zuerkannt werden.

Abschnitt II

l. Beamten, die als Amtsleiter bzw. in anderen leitenden Funktionen oder in besonderen Vertrauensstellen eingesetzt sind, können als Belohnung für besondere Qualifikation außerordentliche Vorrückungen bzw. für die Bemessung des Ruhegenusses anrechenbare Dienstzulagen im Ausmaß des letzten Vorrückungsbetrages nach folgender Maßgabe zuerkannt werden:

a) Beamten der Verwendungsgruppe A oder B, die in ihrer Funktion überdurchschnittliche persönliche Leistungen und Initiativen nachweisen und - sofern sie Amtsleiter sind - deren Dienststelle ein überdurchschnittliches Maß an Bedeutung für die Stadt Graz hat und eine überdurchschnittlich große Anzahl an Bediensteten aufweist, nach mindestens achtjähriger Verwendung im Ausmaß von zwei Gehaltsvorrückungen.

b) Beamten der Verwendungsgruppe C, sofern sie einen systemisierten Dienstposten der Dienstklasse V innehaben und in Leiterfunktion oder in wichtigen Sonderreferaten mit erhöhter Verantwortung tätig sind, nach mindestens fünfjähriger Verwendung im Ausmaß von einer Gehaltsvorrückung und nach mindestens zehnjähriger Verwendung im Ausmaß von einer weiteren Gehaltsvorrückung.

2. Sekretären bzw. Referenten und Schreibkräften im Bürgermeisteramt, bei den Bürgermeisterstellvertretern und Stadträten sowie in den Personalvertretungen wird nach achtjähriger Verwendung als solche eine Gehaltsvorrückung zuerkannt.

3. Es kommen hiefür nur Beamte in Betracht, die die beste Beurteilungsnote aufzuweisen haben.

Abschnitt III.

1. Beamten, die in ihrer Verwendungsgruppe eine bestimmte Dienstzeit zurückgelegt bzw. eine bestimmte Gehaltsstufe erreicht haben, werden nach Maßgabe ihrer Dienstbeschreibung Vorrückungen in die nächsthöhere Gehaltsstufe zuerkannt.

		Anzahl der erforderliche Gehaltsstufen bei Dienstbeschreibung		
Verw.-Gr.	Gesamtdienst-jahre	ausg.	s.g.	gut
A	4	1	1	1/2

B	6	1	1	1/2
C,D,E	8	1	1	1/2
D,E	24	1	1	1/2
1-6	8	1	1	1/2
1-6	20	1	1	1/2
1-6	24	1	1	1/2

2. Die Bestimmung des §72 (2) zweiter Satz der Dienst- und Gehaltsordnung wird dadurch nicht berührt.

3. Ab der ersten Anwendung der Beförderungsrichtlinien ist die bezugsrechtliche Wirkung der nach vier, sechs bzw. acht Dienstjahren zuerkannten Gehaltsstufen nicht mehr gegeben.

Abschnitt IV.

Aus Anlaß der Versetzung in den Ruhestand gebührt Beamten eine außerordentliche Vorrückung in die nächsthöhere Gehaltsstufe bzw. eine für die Bemessung des Ruhegenusses anrechenbare Dienstzulage im Ausmaß des letzten Vorrückungsbetrages, wenn sie

1. eine mindestens 20jährige tatsächliche Dienstleistung bei der Stadt Graz aufweisen und die Dienstbeschreibung auf 'ausgezeichnet' lautet oder

2. die volle Ruhegenußbemessungsgrundlage erreicht haben und die Dienstbeschreibung auf mindestens 'sehr gut' lautet.

Abschnitt V.

Außerordentliche Gehaltsvorrückungen nach den Abschnitten I und II dieser Richtlinien werden in die nach den Beförderungsrichtlinien erforderlichen Gesamtdienstjahre eingerechnet.

Abschnitt VI.

Die Zuerkennung von außerordentlichen Vorrückungen im Sinne des Abschnittes II und des Abschnittes III erfolgt - ausgenommen anläßlich des Inkrafttretens - am 1. April bzw. 1. Oktober jeden Jahres.

Abschnitt VII.

Diese Richtlinien finden auch auf die dem Grazer Gemeindevertragsbedienstetengesetz unterstehenden Bediensteten sinngemäß Anwendung."

2.2.2. Mit Beschluss des Gemeinderates der Landeshauptstadt Graz vom 4. November 1993 - kundgemacht im Amtsblatt der Landeshauptstadt Graz Nr. 20/1993, 7 - wurden diese Stufenrichtlinien wie folgt abgeändert:

"1.

Abschnitt I Z. 2 lautet:

2.

Die Zuerkennung der Belohnung hat zur Voraussetzung, daß

a) die erbrachten Leistungen nicht nach anderen Vorschriften abzugelten sind,

b) der Beamte bei der Stadtgemeinde Graz tatsächlich mindestens sechs Dienstjahre zurückgelegt hat sowie

c) eine auf 'ausgezeichnet' lautende Dienstbeschreibung vorliegt.

2. Die Abschnitte I Z. 3 und 4 entfallen.

3. Die Abschnitte II und III entfallen.

4. Abschnitt IV erhält die Bezeichnung 'Abschnitt II'.

5. Abschnitt V wird durch folgenden Abschnitt III ersetzt:

'Abschnitt III

Nach Abschnitt I gewährte außerordentliche Vorrückungen sind in die nach den Beförderungsrichtlinien erforderlichen Gesamtdienstjahre einzurechnen.'

6. Abschnitt VI wird ersetzt durch folgenden Abschnitt IV:

'Abschnitt IV

Einem Beamten dürfen während seines Dienstverhältnisses zur Stadt Graz insgesamt höchstens drei außerordentliche Vorrückungen bzw. Dienstzulagen im Höchstausmaß von drei Vorrückungsbeträgen gemäß den Bestimmungen der Abschnitte I und II zuerkannt werden.'

7. Abschnitt VII erhält die Bezeichnung 'Abschnitt V'.

2.3. Für die Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit der vom Verwaltungsgerichtshof angefochtenen gesetzlichen Bestimmung erscheinen weiters auch noch §18 Abs1 und 2 sowie die §§31 f, 31 g, 31 h, 31 i und 74 b Dienstordnung bedeutsam. Sie lauten wie folgt:

"§18

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.

..."

"§31 f

Mehrleistungszulagen

(1)Dem Beamten, der eine in fachlicher Hinsicht zumindest gute Leistung erbringt, die - bezogen auf eine Zeiteinheit - in mengenmäßiger Hinsicht erheblich über der Normalleistung liegt, gebührt eine Mehrleistungszulage.

(2) Bei der Bemessung der Mehrleistungszulage ist auf das Verhältnis der Mehrleistung zur Normalleistung Bedacht zu nehmen."

"§31 g

Belohnung

(1) Belohnungen können in einzelnen Fällen Beamten für außergewöhnliche Dienstleistungen zuerkannt werden.

(2) Bei Festsetzung der Höhe der Belohnung ist auf die Bedeutung der Dienstleistung Rücksicht zu nehmen."

"§31 h

Erschwerniszulage

(1) Dem Beamten, der seinen Dienst unter besonderen körperlichen Anstrengungen oder sonstigen besonders erschwerten Umständen verrichten muß, gebührt eine Erschwerniszulage.

(2) Bei der Bemessung der Erschwerniszulage ist auf die Art und das Ausmaß der Erschwernis angemessen Rücksicht zu nehmen."

"§31 i

Gefahrenzulage

(1) Dem Beamten, der Dienste verrichtet, die mit besonderen Gefahren für Gesundheit und Leben verbunden sind, gebührt eine Gefahrenzulage.

(2) Bei der Bemessung der Gefahrenzulage ist auf die Art und das Ausmaß der Gefahr angemessen Rücksicht zu nehmen."

"§74 b

Verwendungszulage, Verwendungsabgeltung

(1) Dem Beamten gebührt eine ruhegenußfähige Verwendungszulage, wenn er dauernd

1. in erheblichem Ausmaß Dienste verrichtet, die einer höheren Verwendungsgruppe zuzuordnen sind,

2. einen Dienst verrichtet, der regelmäßig nur von Beamten einer höheren Dienstklasse erwartet werden kann, oder

3. ein besonderes Maß an Verantwortung für die Führung der Geschäfte zu tragen hat und diese Verantwortung über dem Ausmaß an Verantwortung liegt, das Beamte in gleicher dienst- und besoldungsrechtlicher Stellung tragen.

(2) Die Verwendungszulage ist mit Vorrückungsbeträgen oder halben Vorrückungsbeträgen der Dienstklasse und Verwendungsgruppe zu bemessen, der der Beamte angehört; sie darf in den Fällen des Abs1 Z. 1 und 2 je drei Vorrückungsbeträge und im Falle des Abs1 Z. 3 vier Vorrückungsbeträge nicht übersteigen. In der Dienstklasse III der Verwendungsgruppe A sind für die Ermittlung der Vorrückungsbeträge auch die für die Verwendungsgruppe A im Wege der Zeitvorrückung erreichbaren Gehaltsstufen der Dienstklasse IV zu berücksichtigen. Die Verwendungszulage nach Abs1 Z. 3 kann auch in Hundertsätzen des Gehaltes der Gehaltsstufe 2 der Dienstklasse V bemessen werden, wenn dies im Hinblick auf den Grad der höheren Verantwortung erforderlich ist; sie darf in diesem Fall 50 v.H. dieses Gehaltes nicht übersteigen. Innerhalb dieser Grenzen ist die Verwendungszulage nach Abs1 Z. 1 und 2 nach der Höherwertigkeit der Leistung, die Verwendungszulage nach Abs1 Z. 3 nach dem Grad der höheren Verantwortung und unter entsprechender Bedachtnahme auf die vom Beamten in zeitlicher und mengenmäßiger Hinsicht zu erbringenden Mehrleistungen zu bemessen. Die Bemessung obliegt dem Stadtsenat.

(3) Durch die Verwendungszulage nach Abs1 Z. 3 gelten alle Mehrleistungen des Beamten in zeitlicher und mengenmäßiger Hinsicht als abgegolten.

(4) Die Verwendungszulage ist neu zu bemessen, wenn der Beamte befördert, überstellt oder auf einen anderen Dienstposten versetzt wird.

(5) Leistet der Beamte die im Abs1 erwähnten Dienste nicht dauernd, aber mindestens während eines Kalendermonates, so gebührt ihm hiefür eine nicht ruhegenußfähige Verwendungsabgeltung, für deren Bemessung die Bestimmungen des Abs2 maßgebend sind."

3. Zur Begründung seines - oben unter Pkt. 1. wiedergegebenen - Gesetzesprüfungsantrages führt 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, LGBl. 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 Gemeinderatsbeschluß 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 lägen. Die auf Grund der Einreihung des Beschwerdeführers zu erwartenden Leistungen würden von ihm erbracht; darüber hinausgehende Leistungen, die die 'Zuerkennung einer Stufe' begründen würden, lägen 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 Beschlußfassung auf sorgfältig angestellten Überlegungen beruhen. So sei die Berücksichtigung der besonderen Verhältnisse im jeweiligen Einzelfall zu prüfen.

Mit Beschluß 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 (Beschluß 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 Verordnungscharakter 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 LGBl. Nr. 37/1989). §69 Abs2 DO Graz in der Fassung der Novelle LGBl. 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 präjudiziell anzusehen, weshalb im Eventualantrag diese Bestimmung in ihrem gesamten Umfang angefochten wird.

Bedenken

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

1. 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).

2. 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 LGBl. Nr. 49/1969), unter diesem Gesichtspunkt keine rechtserhebliche Bedeutung zukommt.

3. 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:

3.1. 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 LGBl. 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.

3.2. 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.

3.3. 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 LGBl. 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 unter

3.1. 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 bestimmend sein. Davon unabhängig läßt sich aus der Subsidiarität der Belohnung (3.2.) 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 ArtI 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 unter A.1. 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.

B. 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 unter A.1. 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. die im Gesetz zwar nicht vorgesehene, aber auch nicht ausgeschlossene Antragstellung durch den betroffenen Beamten) in Betracht kommt. So wurde oben unter ... A.3.3. 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."

4. Die Steiermärkische Landesregierung hat zum Gesetzesprüfungsantrag eine Äußerung erstattet, in der Folgendes ausgeführt wird:

"1. §74 Abs3 der Dienst- und Gehaltsordnung der Beamten der Landeshauptstadt Graz in der Fassung der Novelle

LGBl. 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.

2. 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.

3. 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.

4. 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.

5. 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.

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

5. Der Verfassungsgerichtshof hat auch das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst sowie das Bundesministerium für Finanzen und die übrigen Landesregierungen eingeladen, zu den im Gesetzesprüfungsantrag aufgeworfenen Fragen Stellung zu nehmen.

5.1. Das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst hat eine Äußerung erstattet, in der im Wesentlichen Folgendes ausgeführt wird:

"Das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst geht in Übereinstimmung mit dem Verwaltungsgerichtshof davon aus, daß sich aus dem Wortlaut der inkriminierten Bestimmung (' ... können zuerkannt werden') ergibt, daß diese Zulage nicht ex lege gebührt, sondern von der Dienstbehörde durch einen rechtsgestaltenden Bescheid zuzuerkennen ist. Das Verb 'können' in Verbindung mit der Qualifikation dieser außerordentlichen Vorrückung bzw. Dienstzulage als Belohnung indiziert darüber hinaus, daß der Behörde durch diese Bestimmung Ermessen im Sinne des Art130 Abs2 B-VG eingeräumt wird. Für diese Deutung spricht auch, daß den Beamten außerordentliche Vorrückungen gewährt werden können, daß also das Gesetz selbst nicht determiniert, daß nur eine außerordentliche Vorrückung für eine ausgezeichnete Dienstleistung gewährt werden darf, sondern daß es mehrere außerordentliche Vorrückungen bzw. eine außerordentliche Vorrückung in eine höhere als nur eine Gehaltsstufe geben kann. Andererseits determiniert die gegenständliche Bestimmung nicht exakt, für welche ausgezeichnete Dienstleistung welche Vorrückungen vorgesehen sind. Es liegt daher auch nach Ansicht des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst eine Ermessensregelung vor.

Es kann dem Verwaltungsgerichtshof jedoch nicht in der Annahme gefolgt werden, daß die Grazer Dienst- und Gehaltsordnung für die Ausübung des Ermessens in §74 Abs3 DGO Graz keine Ermessensdeterminanten enthalte:

Gemäß Art130 Abs2 B-VG liegt Rechtswidrigkeit nicht vor, soweit die Gesetzgebung von einer bindenden Regelung des Verhaltens der Verwaltungsbehörde absieht und die Bestimmung dieses Verhaltens der Behörde selbst überläßt, die Behörde aber von diesem freien Ermessen im Sinne des Gesetzes Gebrauch gemacht hat. Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes (vgl. z. B. VfSlg. 6141/1970) hat Art130 Abs2 B-VG dem Gesetzgeber auferlegt, den Sinn von Gesetzen, die zur Ermessensübung ermächtigen, so zum Ausdruck zu bringen, daß die Beurteilung der Frage möglich ist, ob im Einzelfall das Ermessen im Sinne des Gesetzes geübt worden ist. Es besteht dabei nach Auffassung des Verfassungsgerichtshofes kein zwingender Grund zu der Annahme, daß in Gesetze, die zur Ermessensübung ermächtigen, eine ausdrückliche Erklärung über ihren Sinn aufzunehmen sei. Vielmehr kann auch der übrige Inhalt eines Gesetzes den bei der Ermessensübung zu beachtenden Sinn des Gesetzes zum Ausdruck bringen.

Von den drei vom Verwaltungsgerichtshof in seinem Beschluß vom 22.10.1997 angeführten Kriterien, die sich §74 Abs3 DGO Graz entnehmen lassen, ist nach Auffassung des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst nur eines geeignet, der Behörde Ermessen einzuräumen. Es handelt sich dabei um das Kriterium der ausgezeichneten Dienstleistung. Die anderen beiden Kriterien kommen - wie der Verwaltungsgerichtshof ausgeführt hat - notwendigerweise nur als 'Einstiegsvoraussetzungen' in Betracht. Denn die Frage, ob die Leistung nach anderen Bestimmungen abzugelten ist oder nicht, ist jedenfalls als bindende Regelung anzusehen. Das gilt auch für das Kriterium der fortdauernden ausgezeichneten Dienstleistung. Auch in diesem Fall kann nicht danach differenziert werden, wie lange die ausgezeichnete Dienstleistung bereits gedauert hat, bzw. wie lange sie voraussichtlich fortdauern wird. Aus der Qualifikation der außerordentlichen Vorrückung, nämlich als eine auf unbestimmte Zeit zu gewährende Belohnung, ist zu schließen, daß diese nur gewährt werden kann, wenn auch von der ausgezeichneten Dienstleistung zu erwarten ist, daß sie auf unbestimmte Zeit weiter erbracht wird.

Beim Kriterium der ausgezeichneten Dienstleistung geht der Verwaltungsgerichtshof davon aus, daß diese bereits als Kriterium dafür herangezogen wird, ob dem Beamten eine außerordentliche Vorrückung gewährt werden darf. Es eigne sich nach seiner Ansicht daher nicht als Ermessensdeterminante. Diese ausgezeichnete Dienstleistung liege dann vor, wenn die Kriterien gegeben seien, um einen Beamten gemäß §18 Abs2 DGO Graz mit 'ausgezeichnet' zu beurteilen.

Dazu ist folgendes zu bemerken:

Gemäß §18 Abs2 DGO Graz hat die Beurteilung eines Beamten dann auf 'ausgezeichnet' zu lauten, wenn der Beamte außergewöhnliche hervorragende Leistungen aufweist. Aus diesem Begriff ergibt sich jedoch bereits eine gewisse Ermessensdeterminante. Der Beamte muß eine außergewöhnlich hervorragende Leistung aufweisen, die voraussichtlich auf unbestimmte Dauer von ihm zu erwarten ist. Aus der Höhe der außerordentlichen Vorrückung, nämlich, daß eine unterschiedliche Anzahl von außerordentlichen Vorrückungen bzw. Dienstzulagen gewährt werden kann, ergibt sich bereits, daß es vom Ausmaß der außergewöhnlichen Leistung abhängt, wieviele Gehaltsstufen der Beamte vorrücken kann. Für die Anzahl der dem Beamten zu gewährenden Gehaltsstufen ist daher maßgeblich, in welchem Ausmaß die vom Beamten dauernd erbrachte Leistung über der von einem vergleichbaren Beamten zu erbringenden Normalleistung liegt.

Diese Wertung läßt sich auch aus Bestimmungen der DGO Graz entnehmen, die einen dem §74 Abs3 vergleichbaren Regelungsgegenstand zum Inhalt haben.

So ist nach §31f Abs2 bei Bemessung einer Mehrleistungszulage auf das Verhältnis der Mehrleistung zur Normalleistung Bedacht zu nehmen.

Nun unterscheidet sich zwar die Mehrleistungszulage nach §31f (siehe auch §18 Gehaltsgesetz 1956) dadurch, daß sie der Dienstbehörde kein Ermessen einräumt bzw. daß die Mehrleistungszulage nur für quantitative Mehrleistungen gebührt. Der Gedanke, der hinter dieser Bestimmung steht, ist jedoch derselbe wie in §74 Abs3: Es soll eine über dem Durchschnitt liegende Leistung eines Beamten gesondert abgegolten werden. Die Wertung des Gesetzgebers in dieser Bestimmung, daß das Verhältnis der Mehrleistung zur Normalleistung zu berücksichtigen ist, ist nach Auffassung des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst aber auch auf §74 Abs3 übertragbar.

Ebenso sieht §31g Abs2 vor, daß bei Festsetzung der Höhe einer Belohnung auf die Bedeutung der Dienstleistung Rücksicht zu nehmen ist. Belohnungen können gemäß §31g Abs1 für außergewöhnliche Dienstleistungen zuerkannt werden. Es soll also auch durch die Belohnung dem einzelnen Beamten eine überdurchschnittliche Leistung abgegolten werden. Dem Gesetz kann daher das allgemeine Kriterium entnommen werden, daß bei einer Abgeltung von außergewöhnlichen Dienstleistungen ein Verhältnis zwischen der durchschnittlich zu erbringenden Leistung und der vom jeweiligen Beamten erbrachten Leistungen herzustellen ist, und danach die Höhe der jeweiligen Zulage zu berechnen ist.

Dieser Sinn ist auch aus §74b abzuleiten, dessen Abs2 ebenfalls vorsieht, daß die Anzahl der Vorrückungsbeträge, nach denen die Verwendungszulage zu bemessen ist, nach der Höherwertigkeit der Leistung bzw. dem Grad der höheren Verantwortung oder der zu erbringenden Mehrleistungen abzustufen ist. Wenn auch §74b keine Ermessensbestimmung darstellt, sondern die Verwendungszulage bereits ex lege gebührt (vgl. z.B. VwSlg. Nr. 8691/1974), so zeigt auch diese Bestimmung, daß der DGO der Grundsatz inhärent ist, daß bei Abgeltung von Mehrleistungen auf das Verhältnis zwischen dem Ausmaß der Mehrleistung und der Normalleistung Bedacht zu nehmen ist. Nach Ansicht des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst steht daher §74 Abs3 DGO Graz mit Art18 Abs1 bzw. Art130 Abs2 B-VG im Einklang.

2. Der Verwaltungsgerichtshof führt weiters aus, daß die gegenständliche Bestimmung des §74 Abs3 DGO gegen den auch den Gesetzgeber bindenden Gleichheitssatz verstoße. Nach Ansicht des Verwaltungsgerichtshofes ergebe sich dies daraus, daß der Zeitpunkt der Bescheiderlassung maßgeblich für die Beurteilung der Frage ist, ob und in welcher Höhe dem Beamten die Belohnung zu gewähren ist. Damit werde jedoch dem Dienstgeber die Möglichkeit eröffnet, während des Belohnungsverfahrens die Bedingungen für die Gewährung einer außerordentlichen Vorrückung so zu verändern, daß die Belohnung nicht mehr gewährt werden könne. Es komme daher 'auf den aleatorischen Moment der Reihenfolge von Entscheidungen' an, der damit über den Ausgang des Belohnungsverfahrens entscheide. Werde beispielsweise während des Ruhestandsversetzungsverfahrens auch ein Belohnungsverfahren eingeleitet, so hänge es davon ab, welches der beiden Verfahren zuerst entschieden werde, ob dem Beamten eine außerordentliche Vorrückung gewährt werde oder nicht. Dies sei sachlich nicht gerechtfertigt.

Zu diesem Vorbringen ist zu sagen, daß Maßnahmen, mit denen die Voraussetzungen im Belohnungsverfahren geändert werden können, nur aufgrund des Gesetzes gesetzt werden dürfen. Der Verwaltungsgerichtshof selbst bringt dafür zwei Beispiele. Einerseits könne sich eine neue Beurteilung im Belohnungsverfahren daraus ergeben, daß der Beamte aufgrund einer Organisationsänderung versetzt bzw. seine Verwendung geändert wurde und es in der Folge zu einer neuen Dienstbeurteilung komme.

Dem ist zu entgegnen, daß bei einer Versetzung oder Verwendungsänderung bestimmte Kriterien, die im Gesetz vorgesehen sind (vgl. §67 Dienstpragmatik 1914), einzuhalten sind. Es steht daher der Behörde nicht frei, daß sie den Beamten willkürlich versetzt bzw. seine Verwendung ändert. Dies gilt auch für eine Versetzung oder Verwendungsänderung im Zuge einer Organisationsänderung. Diese ist zwar nach der Judikatur des Verwaltungsgerichtshofes nicht auf ihre Sinnhaftigkeit zu überprüfen, rechtswidrig wäre jedoch nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes eine Organisationsänderung (vgl. für viele VwSlg. Nr. 11.705/A), deren einziger Zweck darin liegen würde, eine ansonsten unzulässige Versetzung bzw. Verwendungsänderung des Beamten zulässig zu mache

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

© 2025 JUSLINE
JUSLINE® ist eine Marke der ADVOKAT Unternehmensberatung Greiter & Greiter GmbH.
www.jusline.at