jusline®
»» Recht. Schnell

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

TE Vwgh Beschluss 1998/12/16 97/12/0024

JUSLINE Entscheidung

Veröffentlicht am 16.12.1998

Index

L10106 Stadtrecht Steiermark;
L24006 Gemeindebedienstete Steiermark;
40/01 Verwaltungsverfahren;

Norm

AVG §56;
DGO Graz 1957 §26;
Statut Graz 1967 §70 Abs1;
Statut Graz 1967 §72 Abs5;

Betreff

Der Verwaltungsgerichtshof hat durch den Vorsitzenden Senatspräsident Dr. Knell und die Hofräte Dr. Germ, Dr. Höß, Dr. Riedinger und Dr. Waldstätten als Richter, im Beisein der Schriftführerin Mag. Julcher, in der Beschwerdesache der Dr. L in Graz, vertreten durch Eisenberger - Herzog - Nierhaus - Forcher & Partner, Rechtsanwaltsgemeinschaft in Graz, Hilmgasse 40, gegen den Bescheid des Gemeinderates der Landeshauptstadt Graz vom 5. Dezember 1996, Zl. Präs. K-52/1995-6, betreffend einen Antrag auf Feststellung von Dienstpflichten, den Beschluß gefaßt:

Spruch

Die Beschwerde wird als gegenstandlos erklärt und das Verfahren eingestellt.

Die Landeshauptstadt Graz hat der Beschwerdeführerin Aufwendungen in der Höhe von S 13.880,-- binnen zwei Wochen bei sonstiger Exekution zu ersetzen. Das Mehrbegehren wird abgewiesen.

Begründung

Die Beschwerdeführerin steht als Senatsrat in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis zur Landeshauptstadt Graz. Mit Gemeinderatsbeschluß vom 12. September 1991 wurde sie mit Wirkung vom 1. Oktober 1991 zur Leiterin der Magistratsabteilung 8 - Finanzabteilung bestellt.

Unter dem Datum 30. Juni 1994 erließ der Bürgermeister der Landeshauptstadt Graz folgende "Leitungsverfügung":

"Der in den letzten Jahren gewachsene Kostendruck in Erledigung der finanziellen Belange der Stadt Graz stellt inbesondere die Finanzverwaltung vor die Aufgabe, alle Möglichkeiten der Organisation und der Zusammenarbeit mit den übrigen Magistratsabteilungen unter den Aspekten der Wirtschaftlichkeit aktiv zu nutzen. Diesbezüglich hat der politische Referent für das Finanzwesen finanzwirtschaftliche Maßnahmen konzipiert und der Finanzabteilung zur Umsetzung anheim gestellt.

Die Einschau des Bundesrechnungshofes in die Gebarung der Stadt Graz mit besonderem Beurteilungsschwerpunkt der finanztechnischen Mechanismen hat das Erfordernis zur Vornahme organisatorischer Umstellungen zugunsten der Erzielung höherer Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung städtischer Mittel festgestellt.

Um den Voraussetzungen der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit besser entsprechen zu können, verfüge ich im Einvernehmen mit dem stadträtlichen Referenten für das Finanzwesen Dr. Wolfgang Messner, daß die Vollziehung der Sachgruppen der Geschäftseinteilung für den Magistrat Graz 0008-101 bis 104, 0008-108 und 109, 0008-111 und 112, 0008-201 bis 211 und 213, 0008-501 bis 506 sowie 0008-702 sowie die Durchführung der Finanzsteuerungsmechanismen des Controllings Herrn OMR. Dr. Rudolf Ebner als Gruppenleiter in selbständiger Leitungsverantwortung übertragen werden. In Erfüllung dieser Aufgaben kommen OMR. Dr. Rudolf Ebner jene Rechte und Pflichten zu, wie sie den Leitern städtischer Dienststellen gemäß § 26 der Dienstordnung der Beamten der Landeshauptstadt Graz übertragen sind. Die Bediensteten zur Bearbeitung der in den angeführten Sachgruppen zu erledigenden Geschäfte sind neben OMR. Dr. Rudolf Ebner die Bediensteten Ernst Pucher, Brigitte Repnik, Harald Petschar, Johann Muchitsch, Karoline Pogner, Niedermaier Adelheid, Karin Liebenwein und Christa Meister.

Die von dieser Verfügung nicht erfaßten Sachgruppen der Magistratsabteilung 8 sind von den übrigen Bediensteten der Finanzabteilung zu erledigen. Diese Verfügung tritt mit sofortiger Wirksamkeit in Kraft."

Diese Verfügung erging gemäß dem Verteiler unter anderem an den Magistratsdirektor, an die Beschwerdeführerin und an den bestellten Gruppenleiter.

Mit Erledigung vom 12. Juli 1994 erließ der Stadtsenatsreferent für das Finanzwesen in Abänderung einer Vertretungsermächtigung vom 29. März 1993 (in welcher die Beschwerdeführerin aufscheint) eine Vertretungsermächtigung hinsichtlich der in der Verfügung des Bürgermeisters vom 30. Juni 1994 genannten Angelegenheiten, in welcher die Beschwerdeführerin als Vertretungsberechtigte nicht aufscheint.

Die Beschwerdeführerin vertrat die Auffassung, mit dieser Leitungsverfügung vom 30. Juni 1994 seien ihr die dem Gruppenleiter zugewiesenen Kompetenzen entzogen worden, was sich daraus ergebe, daß dieser diese Angelegenheiten "eigenverantwortlich" zu besorgen habe. Das bedeute, daß ihr demnach diesbezüglich keinerlei Leitungsbefugnisse mehr zukämen, was rechtswidrig sei. Hiezu teilte der Magistratsdirektor der Beschwerdeführerin in einer Erledigung vom 7. September 1994 unter anderem mit, die Verfügung des Bürgermeisters vom 30. Juni 1994 schaffe "im Rahmen des inneren Dienstes eine unter der Ebene des Abteilungsvorstandes gelegene Gruppenleiterregelung". Die Beschwerdeführerin werde von dieser Regelung in der Wahrnehmung ihrer pflichtgemäßen Aufgaben als Abteilungsvorstand nicht berührt, die Kompetenz zur Setzung dieser Maßnahme werde dem Bürgermeister vom Statut (der Landeshauptstadt Graz) als Leiter der gesamten Stadtverwaltung zugeordnet. In weiterer Folge beantragte die Beschwerdeführerin mit der am 27. September 1994 bei der Dienstbehörde eingelangten Eingabe vom 23. September 1994 unter Hinweis auf ihren Standpunkt mit eingehenden Ausführungen die bescheidmäßige Feststellung, daß die Befolgung dieser Leitungsverfügung des Bürgermeisters nicht zu ihren gesetzlichen Pflichten gehöre. Mangels Entscheidung durch die angerufene erstinstanzliche Behörde brachte die Beschwerdeführerin am 6. April 1995 einen mit 29. März 1995 datierten Devolutionsantrag bei der belangten Behörde ein. Festzuhalten ist, daß es in dieser Sache (und aus Anlaß dieser Sache) zu einem umfangreichen Schriftverkehr kam.

Mit Bescheid vom 14. September 1995 wies die belangte Behörde den Antrag der Beschwerdeführerin vom 23. September 1994 mangels Parteistellung gemäß § 3 DVG zurück. Sie vertrat zusammengefaßt die Auffassung, daß die Verfügung des Bürgermeisters vom 30. Juni 1994 eine Maßnahme des inneren Dienstes darstelle. Inhalt der Verfügung sei "die Einrichtung eines unterhalb der Ebene der Amtsleitung angesiedelten Gruppenleiters, dem im bestimmten Bereichen Rechte und Pflichten übertragen wurden, wie sie gemäß § 26 DO den Leitern städtischer Magistratsabteilungen zukommen". Diese Verfügung vom 30. Juni berühre weder das Dienstverhältnis der Beschwerdeführerin noch greife sie in ihre Rechte als Amtsleiterin ein, sodaß ihr Antrag zurückzuweisen gewesen sei.

Dieser Bescheid wurde mit dem hg. Erkenntnis vom 31. Mai 1996, Zl. 95/12/0280, dem das Nähere (einschließlich der weiteren Ausführungen der belangten Behörde im damals angefochtenen Bescheid) zu entnehmen ist, wegen inhaltlicher Rechtswidrigkeit aufgehoben, weil der Beschwerdeführerin im zugrundeliegenden Dienstrechtsverfahren Parteistellung zukomme.

Nach weiteren Verfahrensschritten hat die belangte Behörde mit dem nun angefochtenen Bescheid den Antrag der Beschwerdeführerin vom 23. September 1994 als unbegründet abgewiesen.

Soweit für das Beschwerdeverfahren erheblich, führte die belangte Behörde nach zusammengefaßter Darstellung des Verfahrensganges aus, die Verfügung des Bürgermeisters vom 30. Juni 1994 schaffe im Rahmen des inneren Dienstes "eine unter der Ebene des Abteilungsvorstandes gelegene Gruppenleiterregelung". Diese Regelung berühre die Beschwerdeführerin in keiner Weise hinsichtlich der Wahrnehmung ihrer vom Gemeinderat übertragenen Rechte und Pflichten als alleinige Abteilungsleiterin. Dies sei ihr mehrfach mitgeteilt worden (Hinweis auf das Schreiben des Magistratsdirektors vom 7. September 1994). Diesem Gruppenleiter kämen Pflichten zu, wie sie gemäß § 26 der Dienst- und Gehaltsordnung der Beamten der Landeshauptstadt Graz (DO) auch den Leitern städtischer Magistratsabteilungen zukämen. Dies sei insbesondere die Pflicht zur gerechten Verteilung der Arbeiten unter den ihm zugeordneten Bediensteten sowie die zweckmäßige Leitung der Geschäftsgänge hinsichtlich einer raschen und sorgsamen Abwicklung. Dazu sei es naturgemäß auch notwendig, daß diese Gruppenleiter hinsichtlich der ihm untergeordneten Bediensteten weisungsberechtigt sei. Keinesfalls sei mit der fraglichen Weisung beabsichtigt worden, in das Weisungsgefüge dieser Magistratsabteilung dergestalt einzugreifen, daß die Beschwerdeführerin im Bereich der an diesen Gruppenleiter übertragenen Sachgruppen diesem gegenüber nicht mehr weisungsbefugt sei. Jeder Versuch, der zitierten Weisung einen anderen Inhalt zu unterstellen, entspreche nicht den Tatsachen.

Daß die Beschwerdeführerin nach wie vor auch gegenüber diesem Gruppenleiter weisungsbefugt sei und dieses Weisungsrecht auch wahrnehme, werde unter anderem eindeutig durch die Aussage eines namentlich bezeichneten Beamten bestätigt (wird näher ausgeführt). Entgegen einer Stellungnahme der Beschwerdeführerin sei auch das Ermittlungsverfahren nicht mangelhaft (wird ebenfalls näher ausgeführt).

Wie bereits ausgeführt, stelle die Verfügung des Bürgermeisters vom 30. Juni 1994 eine Maßnahme des inneren Dienstes dar. Ziel dieser Maßnahme sei es gewesen, im Rahmen der Organisationsverantwortung des Bürgermeisters unterhalb der Ebene des Amtsleiters jener Magistratsabteilung einen Gruppenleiter anzusiedeln, dem in bestimmten Bereichen Pflichten übertragen worden seien, wie sie gemäß § 26 DO den Leitern städtischer Magistratsabteilungen zukämen. Auf die Art und Weise, wie dieser operative Bereich tatsächlich ausgestaltet werde, hätten weder nachgeordnete Bedienstete noch Amtsleiter selbst einen Rechtsanspruch. Des weiteren sei zu sagen, daß § 26 DO ausschließlich Pflichten normiere und keine Rechte aufzähle. Unter Berücksichtigung des eigentlichen Zweckes der Verfügung könne somit ein Recht des Gruppenleiters auf Weisungsfreiheit gegenüber der Beschwerdeführerin aus der Formulierung, daß ihm jene Rechten und Pflichten zukämen, wie sie den Leitern städtischer Dienststellen gemäß § 26 der Dienstordnung der Beamten der Landeshauptstadt Graz übertragen seien, keinesfalls abgeleitet werden. Die Einrichtung dieser unteren operativen Ebene berühre daher weder die Rechte noch die Pflichten der Beschwerdeführerin.

Dagegen richtet sich die vorliegende Beschwerde wegen inhaltlicher Rechtswidrigkeit und Rechtswidrigkeit infolge Verletzung von Verfahrensvorschriften. Die Beschwerdeführerin vertritt darin weiterhin ihren bisherigen Standpunkt.

Die belangte Behörde hat die Akten des Verwaltungsverfahrens vorgelegt und in einer Gegenschrift die kostenpflichtige Abweisung der Beschwerde beantragt. Darin heißt es unter anderem, die Beschwerdeführerin habe immer wieder die Frage aufgeworfen, wie die Wortfolge "in selbständiger Leitungsverantwortung" in der Verfügung des Bürgermeisters vom 30. Juni 1994 zu verstehen sei. Sollte diese Wortfolge so zu verstehen sein, daß der Gruppenleiter damit gleichsam als Abteilungsleiter bestellt und zugleich die Beschwerdeführerin in der Leitung dieser Abteilung eingeschränkt worden sei, so sei darauf hinzuweisen, daß gemäß § 72 Abs. 5 des Statutes der Landeshauptstadt Graz die Bestellung und Versetzung der Vorstände der Magistratsabteilungen und der Leiter der Gemeindeanstalten dem Gemeinderat vorbehalten sei. Allerdings könne der Bürgermeister gemäß den weiteren Bestimmungen dieses Absatzes entsprechende vorläufige Enthebungen bzw. Besetzungen erforderlichenfalls auf die Dauer von höchstens sechs Monaten verfügen, wobei die Maßnahmen dem Gemeinderat in seiner nächsten Sitzung zur Kenntnis zu bringen seien. Für den Fall also, daß durch die strittige Weisung eine Änderung dieser Leitungsverantwortung verfügt worden sei, wäre diese Bestimmung als einzige mögliche Rechtsgrundlage dafür heranzuziehen. Unbestritten sei, daß der Bürgermeister seine Verfügung dem Gemeinderat nicht zur Kenntnis gebracht habe, sodaß man die Meinung vertreten könnte, daß sie bereits mit der Nichtvorlage an den Gemeinderat bei seiner nächsten Sitzung außer Kraft getreten sei. Spätestens wäre sie jedoch bereits unmittelbar aufgrund des Gesetzes nach sechs Monaten, also mit Ablauf des Jahres 1994, als nicht mehr gültig anzusehen. Teilte man daher die Auffassung der Beschwerdeführerin, daß der Bürgermeister mit seiner Leitungsverfügung in ihre Leitungsverantwortung eingegriffen habe (was bestritten werde), so wäre eine Verfügung dieses Inhaltes spätestens mit Ablauf des Jahres 1994 außer Kraft getreten und es

begehre die Beschwerdeführerin daher mit ihrem Antrag auf Erlassung eines Feststellungsbescheides, daß sie eine Weisung, die ohnehin gar nicht mehr anzuwenden sei, nicht befolgen müsse.

Weiters führte die belangte Behörde unter Hinweis auf § 70 Abs. 1 und Abs. 3 des Statutes aus, daß sowohl der Bürgermeister als auch der Magistratsdirektor (nach den Weisungen des Bürgermeisters) befugt sei, den inneren Dienst zu leiten und diesbezügliche Weisungen zu erteilen. "Sollte man daher davon ausgehen - wofür einiges spricht - daß die 'Leitungsverfügung' vom 30.6.1994 der Bürgermeister als Leiter des inneren Dienstes erlassen" habe, so könne damit nie eine Einschränkung der Leitungsverantwortung der Beschwerdeführerin verfügt worden sein. Dafür spreche (schon) die Erledigung des Magistratsdirektors an die Beschwerdeführerin vom 7. September 1994 (Anmerkung: siehe die Wiedergabe in der Sachverhaltsdarstellung), in welcher er weiters mitteile, daß die Beschwerdeführerin durch die Verfügung in der Wahrnehmung ihrer pflichtgemäßen Aufgaben als Abteilungsvorstand nicht berührt werde. Der Magistratsdirektor habe diesen Standpunkt im übrigen auch in weiteren Schreiben vertreten, so beispielsweise in einem Brief vom 15. September 1994 an den rechtsfreundlichen Vertreter der Beschwerdeführerin "und ganz deutlich" in einem weiteren Schreiben an diesen Vertreter vom 28. September 1994. Selbst der Bürgermeister habe in einem Schreiben vom 26. September 1994 an einen namentlich bezeichneten Stadtrat und an eine namentlich bezeichnete Gemeinderätin unmißverständlich festgestellt: "Die getroffene Leitungsverfügung vom 30.6.1994 und die Vertretungsermächtigung von StR Dr. Wolfgang Messner vom 12.7.1994 schaffen im Rahmen des inneren Dienstes eine unter der Ebene des Abteilungsvorstandes gelegene Gruppenleiterregelung. Die Wahrnehmung der pflichtgemäßen Aufgaben des Abteilungsvorstandes wird dadurch nicht berührt".

Wie dem in den Verwaltungsakten befindlichen Schriftverkehr zu entnehmen sei, sei die Beschwerdeführerin jedoch unter Berufung auf die Leitungsverfügung nicht mehr vollständig ihren Aufgaben als Abteilungsleiterin nachgekommen und dies, obwohl spätestens seit dem Schreiben des Magistratsdirektors vom 7. September 1994 klar gewesen sei und auch der Beschwerdeführerin hätte klar sein müssen, daß mit dieser Leitungsverfügung nicht in ihre Rechte und Pflichten als Abteilungsleiterin eingegriffen worden sei. Damit habe am 7. September 1994 ein gegenüber der Beschwerdeführerin weisungsbefugtes Organ klargestellt, daß der in der Verfügung vom 30. Juni 1994 genannte Bedienstete lediglich als Gruppenleiter eingesetzt worden sei. Es sei rechtlich keineswegs so, daß wenn angeblich widersprechende Verfügungen (was bestritten werde) von zwei weisungsbefugten Organen vorlägen, die Beschwerdeführerin sich aussuchen könne, welche Weisung sie nun befolge. "Es ist auch nicht so, daß die Verfügung des Bürgermeisters vom 30.6.1994 höher zu werten wäre, als die Feststellungen des Magistratsdirektors vom 7.9.1994. Beim Bürgermeister und dem Magistratsdirektor handelt es sich nämlich um zwei Organe, die unabhängig voneinander berechtigt" seien, der Beschwerdeführerin Weisungen in bezug auf den inneren Dienst zu erteilen. Es habe zwar der Magistratsdirektor die Weisungen des Bürgermeisters zu befolgen, eine Weisung des Bürgermeisters an den Magistratsdirektor sei jedoch nie ergangen. Daraus folge, daß nicht die ältere Weisung des Bürgermeisters von der Beschwerdeführerin zu befolgen sei, sondern die spätere Weisung bzw. die Feststellung des Magistratsdirektors. Umso unverständlicher sei, daß die Beschwerdeführerin offensichtlich ihren Amtspflichten nicht mehr voll nachgekommen sei.

Es solle nicht verschwiegen werden, daß der Beschwerdeführerin durch die gegenständliche Verfügung die Leitung ihres Amtes nicht gerade erleichtert worden sei. Das habe in der Finanzabteilung zu einer Situation geführt, daß Bedienstete offensichtlich auch nicht mehr zur Gänze ihren Dienstpflichten nachgekommen seien und so beispielsweise Urlaubsmeldungen der Beschwerdeführerin als Abteilungsleiterin nicht mehr vorgelegt hätten, obwohl sie dazu verpflichtet gewesen wären. Dagegen hätte die Beschwerdeführerin "mit allen Mitteln des Weisungsrechtes und gegebenenfalls auch des Disziplinarrechtes vorgehen müssen". Dazu komme, daß der fachlich zuständige Stadtsenatsreferent mit Weisungen in den inneren Dienst eingegriffen habe, wobei festzustellen sei und vom Magistratsdirektor auch festgestellt worden sei, daß er hiefür das unzuständige Organ sei.

Zusammenfassend könne also festgestellt werden, daß, sollte man davon ausgehen, daß mit der Verfügung des Bürgermeisters vom 30. Juni 1994 tatsächlich in die Leitungsverantwortung der Beschwerdeführerin eingegriffen worden sei, diese Verfügung spätestens mit Ablauf des Jahres 1994 kraft Gesetzes außer Kraft getreten wäre. Folge man (hingegen) der Meinung des weisungsbefugten Organes Magistratsdirektor, welcher auch der Bürgermeister in einem Schreiben beigetreten sei, daß (eben) nicht in die Leitungsfunktion eingegriffen worden sei, sondern lediglich

unter der Ebene der Amtsleitung eine Gruppenleitung eingerichtet worden sei, so sei auch diesfalls die Beschwerde unberechtigt, weil eben diesfalls in die Leitungsverantwortung (Rechte und Pflichten der Beschwerdeführerin) gar nicht eingegriffen worden sei.

In einer Stellungnahme zu dieser Gegenschrift vom 28. April 1997 brachte die Beschwerdeführerin vor, die belangte Behörde habe zwischenzeitig mit Beschluß vom 23. Jänner 1997 "die mit Verfügung des Bürgermeisters vom 03.06.1994 (gemeint wohl: 30.06.1994) getroffene de facto Teilung der Finanzabteilung saniert". Damit sei nunmehr für sie sichergestellt, daß sie keine Schriftstücke mehr unterfertigen müsse, deren Inhalt und deren Entstehungsgeschichte sie nicht kenne. Unabhängig dessen sei sie jedoch durch diesen Gemeinderatsbeschluß nicht klaglos gestellt, weil, wie sich deutlich aus der Gegenschrift ergebe, nunmehr seitens "des Magistrates Graz" versucht werde, ihr eine Verfehlung dahingehend anzulasten, daß sie eine der Weisung des Bürgermeisters diametral widersprechende Weisung des Magistratsdirektors nicht befolgt habe, daß sie sich also geweigert habe, quasi blanko finanzrechtliche Dokumente der Stadt Graz zu fertigen (Anmerkung:

letzteren Standpunkt hat die Beschwerdeführerin bereits im Verwaltungsverfahren vertreten). Im übrigen bezog die Beschwerdeführerin Stellung gegen die ihrem Standpunkt widerstreitenden Ausführungen der belangten Behörde in der Gegenschrift.

Aus den bezogenen Geschäftsstücken (vom 28. November 1996, gerichtet an den Gemeinderat, in Verbindung mit dem Präsidialerlaß vom 3. Februar 1997) ergibt sich, daß mit Wirksamkeit vom 1. Februar 1997 "das städtische Finanzwesen - den tatsächlichen Gegebenheiten Rechnung tragend - in zwei Regelkreise" geteilt wurde und dementsprechend zwei selbständige Organisationseinheiten "Finanzrechtsabteilung" und "Finanzwirtschaftsabteilung" eingerichtet wurden.

In einem weiteren Schriftsatz vom 5. Juni 1997 bestritt die belangte Behörde die ihrem Standpunkt widerstreitenden Behauptungen der Beschwerdeführerin in ihrer Äußerung vom 28. April 1997; insbesondere sei es unzutreffend, daß diese genötigt worden sei, "quasi blanko finanzrechtliche Dokumente der Stadt Graz zu fertigen". Weiters führte sie aus, es sei nochmals darauf hinzuweisen, daß ab dem Zeitpunkt des Eingreifens des Magistratsdirektors und der durch ihn erfolgten Klarstellung, daß in die Leitungskompetenz der Beschwerdeführerin nicht eingegriffen werde, klargestellt worden sei, daß die Beschwerdeführerin ihren Aufgaben als Abteilungsvorstand vollinhaltlich nachzukommen habe. Unter Hinweis auf § 3 Abs. 3 der Geschäftsordnung für den Magistrat Graz heißt es weiter, der Magistratsdirektor sei selbständig befugt, Weisungen zu erlassen. Eine Über- oder Unterordnung zwischen den beiden weisungsbefugten Organen Bürgermeister und Magistratsdirektor existiere nicht. Daraus folge, daß die spätere Weisung des Magistratsdirektor die frühere Weisung des Bürgermeisters wenn nicht aufgehoben, so doch auch authentisch interpretiert habe. Ab Erlassung der Weisung des Magistratsdirektors wäre somit die Weisung des Bürgermeisters (vom 30. Juni 1994) nicht mehr zu befolgen gewesen.

Wie dem Akteninhalt ebenfalls entnommen werden könne, sei es in der Praxis jedoch so gewesen, daß sich die Beschwerdeführerin "je nach Gutdünken" einmal an diese Leitungsverfügung gehalten und Geschäftsstücke nicht gefertigt und einmal sich auf die Weisung des Magistratsdirektors berufen habe. Es könne kein Zweifel darüber bestehen,daß die Beschwerdeführerin die dadurch herrschenden unklaren hierarchischen Strukturen selbst zumindest mitverschuldet habe. Um diesen Zustand im Sinne einer effizienten Führung der Verwaltung zu beenden, habe der Gemeinderat in der Zwischenzeit die Finanzabteilung in eine Finanzwirtschaftsabteilung und in eine Finanzrechtsabteilung (unter der Leitung der Beschwerdeführerin) geteilt, sodaß seither wieder klare Strukturen und Verantwortlichkeiten bestünden.

Mit Verfügung des Verwaltungsgerichtshofes vom 9. Juni 1998 wurde die belangte Behörde unter Hinweis auf das Vorbringen der Beschwerdeführerin in ihrem Schriftsatz vom 28. April 1997 zur Beurteilung der Frage, ob infolge der Teilung der Finanzabteilung das dem Beschwerdeverfahren zugrundeliegende Begehren der Beschwerdeführerin allenfalls gegenstandslos geworden sei (weiterhin ein Feststellungsinteresse anzunehmen sei), um Äußerung binnen vier Wochen ersucht, ob gegen die Beschwerdeführerin im Zusammenhang mit der streitgegenständlichen Problematik "Befolgung dieser Weisung, Auslegung dieser Weisung" dienstliche, insbesondere disziplinäre Maßnahmen eingeleitet worden seien oder nicht.

Das wurde von der belangten Behörde mit Schriftsatz vom 17. August 1998 verneint.

Über Aufforderung des Verwaltungsgerichtshofes äußerte sich die Beschwerdeführerin mit Schriftsatz vom 2. Oktober

1998 dahin, daß tatsächlich bisher (in der Äußerung fettgedruckt) im Zusammenhang mit der streitgegenständlichen Problematik keine disziplinären Maßnahmen gegen sie eingeleitet worden seien. Dessen ungeachtet seien jene Vorwürfe, die die belangte Behörde in der Äußerung vom 5. Juni 1997 vorbringe, immer noch geeignet, ein solches Verfahren gegen sie "einzuleiten bzw. sie für all jene Geschäftsfälle zur Verantwortung zu ziehen", die in der Zeit zwischen der Erlassung der Verfügung vom 30. Juni 1994 bis zum Gemeinderatsbeschluß vom 23. Jänner 1997 angefallen seien. Neben den disziplinarrechtlich noch "offenen" Fällen, in denen noch keine Verjährung eingetreten sei, dürften die zivilrechtlichen und strafrechtlich potentiellen "Haftungsfolgen" (im Original jeweils unter Anführungszeichen) nicht außer acht gelassen werden. Die Beschwerdeführerin sei in einer Reihe von Fällen gezwungen gewesen, zwischen den einander diametral widersprechenden Weisungen des Bürgermeisters und des Magistratsdirektors eine Entscheidung zu treffen. Aus ihrer Sicht müsse klargestellt werden, daß sie angesichts der unklaren Rechtssituation, in der sie sich befunden habe, keine Haftung für allfällige Folgen aus dieser unklaren Rechtssituation treffe. Zu denken sei hier nur an eine Überprüfung des Rechnungshofes der Stadt Graz bzw. des Bundesrechnungshofes, für deren Ergebnisse sie jeweilig als Abteilungsvorstand verantwortlich einzustehen bzw. sich zu rechtfertigen habe. In jedem dieser Fälle sei entscheidend, ob es durch die Weisung des Bürgermeisters zu einer Situation gekommen sei, die der Beschwerdeführerin "eine Einhaltung ihrer Dienstpflichten praktisch verunmöglicht" habe. Mit aller Deutlichkeit und Entschiedenheit dürfe nochmals, wie schon anläßlich der Stellungnahme vom 28. April 1997, auf die in der Gegenschrift der belangten Behörde enthaltenen massiven Vorwürfe gegen die Beschwerdeführerin hingewiesen werden. Die Beschwerdeführerin benötige zu ihrer eigenen Sicherheit im Rahmen ihres zukünftigen Verhältnisses mit ihrem Arbeitgeber "Feststellungen des Verwaltungsgerichtshofes dahingehend, daß es der Beschwerdeführerin praktisch nicht möglich war, angesichts der vorliegenden unterschiedlichen Weisungen formal korrekt vorzugehen". Sollte daher der Verwaltungsgerichtshof ungeachtet der Bedenken der Beschwerdeführerin das Verfahren wegen Wegfalles des Feststellungsinteresses zur Einstellung bringen, so ergehe das höfliche Ersuchen, "im Rahmen der entsprechenden Verfügung darauf hinzuweisen", daß die Beschwerdeführerin mit ihrem Feststellungsantrag den rechtlich korrekten Weg zur Lösung der durch die unterschiedlichen Weisungen entstandenen untragbaren Situation gegangen sei.

Der Verwaltungsgerichtshof hat erwogen:

Im Beschwerdefall ist das Statut der Landeshauptstadt Graz 1967, LGBl. Nr. 130, in der Fassung LGBl. Nr. 75/1995, anzuwenden.

Gemäß § 45 Abs. 2 Z. 2 dieses Statutes ist dem Gemeinderat unter anderem die Gliederung des Magistrates vorbehalten.

Gemäß § 70 Abs. 1 des Statutes obliegt die Leitung des Magistrates dem Bürgermeister. Nach seinen Weisungen hat ein rechtskundiger Verwaltungsbeamter als Magistratsdirektor den inneren Dienst zu leiten. Nach Abs. 3 dieser Bestimmung ist der Magistratsdirektor (der nach Abs. 2 unmittelbar dem Bürgermeister untersteht) der unmittelbare Vorgesetzte aller im Bereiche des Magistrates tätigen städtischen Bediensteten. Er hat unter anderem unter Beobachtung der jeweils geltenden Vorschriften die zur Aufrechterhaltung eines geordneten, gesetzmäßigen, einheitlichen und zweckmäßigen Geschäftsganges erforderlichen Weisungen und Anordnungen zu erlassen.

§ 71 des Statutes trifft nähere Bestimmungen zur Geschäftsführung des Magistrates. Nach Abs. 2 leg. cit. hat die Geschäftsordnung für den Magistrat den inneren Dienstbetrieb und die Behandlung und Bearbeitung der Geschäftsstücke zu regeln. Nach Abs. 3 ist in der Geschäftsordnung insbesondere auch zu regeln, inwieweit sich der Bürgermeister und die übrigen Mitglieder des Stadtsenates, unbeschadet ihrer Verantwortlichkeit, bei den zu treffenden Entscheidungen, Verfügungen oder sonstigen Amtshandlungen der Vollziehung durch den Magistratsdirektor, die Abteilungsvorstände oder sonstige Bedienstete der Stadt vertreten lassen können, sofern dies im Interesse der Zweckmäßigkeit, Raschheit, Kostenersparnis und Vereinfachung der Verwaltung gelegen ist.

Nach § 72 Abs. 5 des Statutes ist die Bestellung und Versetzung der Vorstände der Magistratsabteilungen und der Leiter der Gemeindeanstalten dem Gemeinderat vorbehalten (1. Satz). "Die vorläufige Enthebung von einem der im ersten Satz genannten Posten und die vorübergehende Besetzung eines solchen kann erforderlichenfalls der Bürgermeister auf die Dauer von höchstens 6 Monaten verfügen. Diese Maßnahmen sind dem Gemeinderat in seiner nächsten Sitzung zur Kenntnis zu bringen."

Der in der Verfügung vom 30. Juni 1994 genannte § 26 der Dienst- und Gehaltsordnung der Beamten der Landeshauptstadt 1956, LGBl. Nr. 30/1957 (DO) lautet (Stammfassung):

"§ 26.

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."

§ 81 DO (in der Fassung LGBl. Nr. 37/1988) trifft nähere Bestimmungen zur Verjährung (Verfolgungsverjährung) von Dienstpflichtverletzungen.

Gemäß § 3 Abs. 2 der Geschäftsordnung für den Magistrat der Landeshauptstadt Graz untersteht der Magistratsdirektor unmittelbar dem Bürgermeister und ist an dessen Weisungen gebunden. Abs. 3 dieser Bestimmung entspricht dem § 70 Abs. 3 des Statutes.

§ 4 der Geschäftsordnung trifft nähere Bestimmung hinsichtlich der Vorstände bzw. Leiter der Dienststellen; nach Abs. 1 stehen den Magistratsabteilungen, Anstalten und Unternehmungen Bedienstete der Stadt als Leiter vor, die dem Magistratsdirektor unmittelbar unterstellt sind. Sie sind für die Geschäftsführung der von ihnen geleiteten Dienststellen voll verantwortlich; ihnen obliegt die Aufsicht über die zugeteilten Bediensteten.

§ 62 der Geschäftsordnung regelt die Überlassung von Erledigung an Bedienstete der Stadt (Vertretungsermächtigung) (Anm: siehe § 71 Abs. 3 des Statutes).

Im Beschwerdefall sind die dienstrechtlichen Auswirkungen der Verfügung des Bürgermeisters in Bezug auf die Beschwerdeführerin strittig, wobei insbesondere auch der Inhalt dieser Verfügung des Bürgermeisters strittig ist. Vorweg ist festzuhalten, daß zunächst der Inhalt dieser Verfügung zu klären ist, um die sich hieraus im Beschwerdefall relevanten dienstrechtlichen Auswirkungen beurteilen zu können.

Der Beschwerdefall macht deutlich, daß klare Anordnungen die Grundlage eines geordneten Dienstbetriebes sind. Die streitgegenständliche Verfügung vom 30. Juni 1994 entspricht diesen Anforderungen nicht. Zutreffend verweist nämlich die Beschwerdeführerin der Sache nach darauf, daß der Wortlaut dieser Verfügung in einem Spannungsverhältnis zum Inhalt steht, der ihr nach der Auffassung der belangten Behörde zukommen soll, nämlich die Schaffung einer Gruppe im Rahmen der von der Beschwerdeführerin geleiteten Abteilung, deren Leitungsfunktion demnach hiedurch in keiner Weise geschmälert werde. Es ist nämlich nicht ersichtlich, wie denn ein solcher Gruppenleiter die ihm übertragenen Geschäfte in "selbständiger Leitungsverantwortung" ausüben sollte, wenn er hinsichtlich aller dieser Agenden der Beschwerdeführerin als Abteilungsleiterin untergeordnet sein sollte. Weiters ist wohl davon auszugehen, daß ein Gruppenleiter kraft seiner Bestellung Vorgesetzter der ihm unterstellten Bediensteten ist und ihm daher aufgrund dieser Bestellung alle Rechten und Pflichten zukommen, die nach den maßgeblichen Rechtsnormen einem solchen Vorgesetzten zugeordnet sind. Unklar ist daher, weshalb es in dieser Verfügung vom 30. Juni 1994 heißt, es kämen ihm in Erfüllung dieser Aufgaben jene Rechte und Pflichten zu, wie sie den Leitern städtischer Dienststellen gemäß § 26 DO übertragen seien. Diese Formulierung indiziert nämlich, daß sich die diesem Gruppenleiter zukommenden Rechte und Pflichten (der Begründung des angefochtenen Bescheides zufolge soll es sich dabei entgegen der Leitungsverfügung in Wahrheit nur um Pflichten handeln) von jenen Rechten und Pflichten unterscheiden, die ihm ohne diesen Beisatz zukämen. Diese Verfügung vom 30. Juni 1994 war daher aufgrund ihres Wortlautes und auch vor dem Hintergrund der damit in einem zeitlichen und inhaltlichen

Naheverhältnis stehenden Vertretungsermächtigung des Stadtsenatsreferenten vom 12. Juli 1994 geeignet, in der Beschwerdeführerin die Auffassung zu nähren, sie solle wegen behaupteter (und von ihr bestrittener) Unzukömmlichkeiten in wichtigen Aufgabenbereichen gleichsam "kaltgestellt" werden (das ist der Kern ihrer Auffassung; es fällt auch auf, daß das Deckblatt der Verwaltungsakten der Dienstbehörde erster Instanz mit "Finanzabteilung; Beschwerde über mangelnde Führungsqualität der Finanzdirektorin" überschrieben ist). Andererseits ist der Auffassung der belangten Behörde beizutreten, daß eine Anordnung des von der Beschwerdeführerin angenommenen Inhaltes (Schaffung eines der Beschwerdeführerin nicht unterstellten "Quasi-Abteilungsleiters" durch diese Verfügung vom 30. Juni 1994) gesetzwidrig wäre, weil dies einer Änderung der Gliederung des Magistrates und einer Teil-Enthebung der Beschwerdeführerin von ihren Funktionen gleichkäme, welche Maßnahmen dem Gemeinderat vorbehalten sind, es sei denn, es handelte sich um eine vorläufige Maßnahme im Sinne des § 72 Abs. 5 des Statutes.

Es galt daher, den undeutlichen Inhalt dieser Weisung einer Klärung zuzuführen. Es fällt auf, daß diesbezüglich der Aktenlage zufolge der Bürgermeister nicht in das gegenständliche Dienstrechtsverfahren eingebunden wurde. Zwar beruft sich die belangte Behörde in ihrer Gegenschrift auf ein Schreiben des Bürgermeisters vom 26. September 1994 an dritte Personen (das sich in Ablichtung in den Verwaltungsakten befindet), in welchem aber die zuvor genannten problematischen Teile dieser Verfügung, nämlich die Formulierungen "in selbständiger Leitungsverantwortung" sowie, daß dem Gruppenleiter Rechte und Pflichten gemäß § 26 DO zukommen sollen, nicht erörtert werden.

Die Auffassung der belangten Behörde in ihren Schriftsätzen im verwaltungsgerichtlichen Verfahren geht zuletzt dahin, daß die Anordnung des Bürgermeisters vom 30. Juni 1994 durch eine nachfolgende Anordnung des Magistratsdirektors vom 7. September 1994 geändert bzw. "authentisch interpretiert" worden sei (der Prozeßstandpunkt der belangten Behörde im verwaltungsgerichtlichen Verfahren ist nicht einheitlich). Das Vorbringen der belangten Behörde, daß sowohl der Bürgermeister als auch der Magistratsdirektor berechtigt seien, Weisungen zu erlassen, ist wohl zutreffend. Das weitere Vorbringen, eine Über- oder Unterordnung zwischen den beiden weisungsbefugten Organen Bürgermeister und Magistratsdirektor existiere nicht, ist allerdings mißverständlich, weil eine solche Auffassung offenbar gesetzwidrig wäre, ist doch (was an anderer Stelle nicht in Zweifel gezogen wird) der Bürgermeister dem Magistratsdirektor gegenüber weisungsberechtigt. Auch die Formulierung "authentische Interpretation" ist unklar. Ist dieses Vorbringen im Sinne des § 8 ABGB zu verstehen, stünde danach die Interpretation der Verfügung vom 30. Juni 1994 gar nicht dem Magistratsdirektor, sondern vielmehr dem Bürgermeister zu, der die Verfügung erlassen hat. Nach den Umständen des Falles kann auch nicht davon ausgegangen werden, daß der Magistratsdirektor die Absicht gehabt hätte, in die Verfügung des Bürgermeisters vom 30. Juni 1994 einzugreifen.

Vor dem Hintergrund der besonderen Umstände des Beschwerdefalles ist der Verwaltungsgerichtshof der Auffassung, daß eine Einbindung des Bürgermeisters in das zugrundeliegende Verwaltungsverfahren geboten gewesen wäre, weil davon auszugehen ist, daß derjenige, der eine solche Verfügung erläßt, auch die zuvor aufgezeigten Unklarheiten und Widersprüchlichkeiten in dieser Verfügung erläutern und aufklären kann und daher in erster Linie dazu berufen ist. Dies unterblieb aber, sodaß das Verwaltungsverfahren mangelhaft blieb.

Allerdings kommt diesem Umstand durch die zwischenzeitig erfolgte Teilung der Finanzabteilung keine (in der Hauptsache) entscheidende Bedeutung mehr zu:

Nach Lehre und Rechtsprechung sind Feststellungsbescheide im Rahmen der Zuständigkeit der Behörde über Rechte und Rechtsverhältnisse zu erlassen, sofern ein im öffentlichen Interesse begründeter Anlaß dazu besteht oder die Erlassung des beantragten Feststellungsbescheides im Einzelfall notwendiges Mittel der Rechtsverteidigung ist und insofern im rechtlichen Interesse der Partei liegt. Dieses rechtliche Interesse ist nur dann gegeben, wenn dem Feststellungsbescheid im konkreten Fall die Eignung zukommt, ein Recht oder Rechtsverhältnis für die Zukunft klarzustellen und dadurch eine Rechtsgefährdung des Antragstellers zu beseitigen. Als subsidiärer Rechtsbehelf scheidet ein solcher Feststellungsbescheid auch dann aus, wenn die für die Feststellung maßgebende Rechtsfrage im Rahmen eines anderen Verfahrens zu entscheiden ist (siehe dazu beispielsweise das Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofes vom 6. Februar 1989, Zl. 87/12/0112 = Slg. Nr. 12.856/A, oder auch das Erkenntnis vom 19. März 1990, Zl. 88/12/0103).

Infolge der Teilung der Finanzabteilung geht der Zweck eines solchen Feststellungsverfahrens, eine Klärung für die Zukunft herbeizuführen, nunmehr ins Leere. Die Beschwerdeführerin vermag auch nicht aufzuzeigen, daß sich aus der

streitgegenständlichen Verfügung vom 30. Juni 1994 solche Nachwirkungen ergeben hätten, die ungeachtet der subsidiären Rechtsnatur des Feststellungsbescheides die Fortsetzung des Feststellungsstreites rechtfertigten.

Die Beschwerde war daher als gegenstandslos zu erklären und das Verfahren einzustellen.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 58 Abs. 2 VwGG: Angesichts des aufgezeigten Verfahrensmangels erscheint ein Kostenzuspruch an die Beschwerdeführerin gemäß den §§ 47 ff VwGG in Verbindung mit der Verordnung BGBl. Nr. 416/1994 sachgerecht. Schriftsatzaufwand gebührt allerdings nur einmal und nicht mehrfach; auch waren Stempelgebühren für die überzähligen Beilagen und Ausfertigungen nicht zuzuerkennen. Das Mehrbegehren war daher abzuweisen.

Wien, am 16. Dezember 1998

Schlagworte

Anspruch auf bescheidmäßige Erledigung und auf Zustellung, Recht der Behörde zur Bescheiderlassung Feststellungsbescheide

European Case Law Identifier (ECLI)

ECLI:AT:VWGH:1998:1997120024.X00

Im RIS seit

18.05.2001

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

© 2025 JUSLINE

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

www.jusline.at