

GZ.: A 8/2 – K 29097/2006-3

Graz, 19.9.2007

Stmk. **Landesabgabenordnung** – LAO;
Petition des Gemeinderates an den
Steiermärkischen Landtag

Voranschlags-, Finanz- und
Liegenschaftsausschuss:

Berichtersteller:

.....

B e r i c h t a n d e n G e m e i n d e r a t

Die Steiermärkische Landesabgabenordnung – LAO stellt die für den Vollzug der Gemeindeabgaben maßgebliche Verfahrensvorschrift dar. Sie ist in ihrer Stammfassung (LGBl. Nr. 158/1963) am 1. Juli 1962 in Kraft getreten und wurde bisher 11 Mal novelliert (zuletzt mit LGBl. Nr. 69/2001 mit Wirkung vom 1. Jänner 2002).

Die ursprüngliche Fassung der LAO hat sich – wie die sämtlicher Landesabgabenordnungen in Österreich – nahezu deckungsgleich am Inhalt der für Bundesabgaben maßgeblichen Bundesabgabenordnung – BAO orientiert. Dieses Bundesgesetz ist in seiner Stammfassung am 1. Jänner 1962 in Kraft getreten und wurde bis heute 67(!) Mal novelliert (zuletzt mit BGBl. I Nr. 24/2007 mit Wirkung vom 24. Mai 2007).

Die zahlreichen Novellen der BAO haben das Bundesabgaben-Verfahrensrecht in den letzten Jahrzehnten sowohl an die Bedürfnisse einer modernen, verwaltungsökonomischen und in zunehmendem Maße durch technische Hilfsmittel unterstützten Abgabenvollziehung angepasst als auch an die Interessen der Rechtsschutzsuchenden heran geführt. Diesen Weg ist der steirische Landesgesetzgeber im Bereich der LAO bedauerlicher Weise nicht gegangen, was dazu führte, dass sich die steirische LAO nicht nur vom Inhalt der BAO sondern auch von dem anderer Landesabgabenordnungen, die gewisse Änderungen der BAO mit vollzogen haben, zum Teil sehr weit entfernt hat. Dies hat zu einer aus rechtsstaatlicher Sicht nicht wünschenswerten, teilweise doch sehr erheblichen,

„Rechtszersplitterung“ geführt. Die zur BAO zahlreich ergehende Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes kann wegen dieser fortschreitenden Auseinanderentwicklung der Normensysteme in zunehmendem Maße auch nicht mehr als Richtschnur für die Auslegung der Bestimmungen der LAO heran gezogen werden.

Während also in Österreich etwa die Bestimmungen des Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzes – AVG einheitlich gelten, bestehen im Abgabeverfahrensbereich einerseits die BAO und andererseits 9 von dieser mehr oder weniger stark abweichende Landesabgabenordnungen, die sich ihrerseits wieder voneinander unterscheiden. Dass diese Situation im Abgabeverfahren den vielfach geforderten „einfachen Zugang der Normenunterworfenen zum Recht“ nicht fördert, ist evident.

Die Situation sei an einigen besonders plakativen Beispielen verdeutlicht:

FALL 1:

Wie der Verwaltungsgerichtshof jüngst entschieden hat (Beschluss des *VwGH vom 28. Juni 2007, Zl. 2005/16/0186* – in der Abteilung für Gemeindeabgaben eingelangt am 8. August 2007), können Rechtsmittel im Anwendungsbereich der Stmk. LAO (vgl. § 62 Abs. 1 leg.cit.) nicht wirksam im Wege der Telekopie (auch Telefax bzw. Fernkopie) eingebracht werden. Sie erfüllen nämlich nicht das Kriterium der „Schriftlichkeit“ im Sinne der genannten Rechtsvorschrift.

Die Stmk. LAO unterscheidet sich diesbezüglich sowohl von der BAO und Verfahrensordnungen anderer Bundesländer als auch vom AVG.

Die BAO (§ 86a) sieht nämlich vor, dass durch Verordnung des Bundesministers für Finanzen bestimmt werden kann, dass Anbringen nicht nur schriftlich sondern „im Wege automationsunterstützter Datenverarbeitung oder in jeder anderen technisch möglichen Weise“ eingereicht werden können. Derartige Verordnungen existieren derzeit auch in Form der Finanz-Online- und der Telekopieverordnung, sodass im Anwendungsbereich dieser Verordnungen Rechtsmittel auch über Telefax und E-Mail eingebracht werden können. Eine inhaltlich ähnliche Regelung enthält § 63a der Burgenländischen Landesabgabenordnung. Auf Basis dieser Vorschrift kann durch Verordnung der Landesregierung zugelassen werden, dass Anbringen (damit auch Rechtsmittel) im Wege automationsunterstützter Datenübertragung oder in jeder anderen technisch möglichen Weise eingereicht werden können. Auch im Anwendungsbereich des AVG ist das Einbringen von Rechtsmitteln über Telefax und E-Mail zulässig (§ 13 AVG).

Daraus ergibt sich nun, dass ein/e Grazer Bauwerber/in zwar gegen den Bescheid über die Erteilung einer Baubewilligung mittels Telefax wirksam ein Rechtsmittel einbringen kann. Die Einbringung einer Berufung gegen den aus Anlass dieser Baubewilligung ergehenden Bauabgabebescheid im Wege der Telekopie entfaltet jedoch keine Rechtswirkungen und löst insbesondere keine Entscheidungspflicht der Abgabenbehörde aus. Die „KundInnen“ werden dies zu Recht nicht nachvollziehen können, ist doch Ansprechpartner aus Ihrer Sicht primär das „einheitliche Unternehmen Magistrat Graz“.

Die Entscheidungspraxis des Verwaltungsgerichtshofes trägt leider nicht dazu bei, diese Unterschiedlichkeit der Verfahrensordnungen interpretativ einander anzunähern. In einem zu § 13 Abs. 1 AVG idF vor der Novelle BGBl. Nr. 357/1990 (§ 13 Abs 1 AVG entsprach damals auch wörtlich sehr weitgehend dem heutigen § 62 Abs. 1 Stmk. LAO) ergangenen Erkenntnis (VwGH 18.9.1991, Zl. 91/03/0119) hat der Gerichtshof die von der Behörde erfolgte Zurückweisung einer im Wege der Telekopie eingebrachten Berufung als rechtswidrig beanstandet, weil die Behörde hinsichtlich des mittels Telefax eingebrachten Rechtsmittels ein (formelles) Mängelbehebungsverfahren (die Berufung wäre einer Verbesserung durch schriftliche Bestätigung zuzuführen gewesen) durchzuführen gehabt hätte. In diesem Zusammenhang hat der VwGH wörtlich ausgeführt:

„Der belangten Behörde ist zwar beizupflichten, dass ein `mittels Telefax`, also im Wege des Fernkopierers, eingebrachtes Rechtsmittel im engeren Wortsinn nicht als `schriftlich, telegrafisch oder fernschriftlich` eingebracht anzusehen ist. Die Ähnlichkeit der Art der Übermittlung rechtfertigt es aber trotz der technischen Unterschiede, im Anwendungsbereich desAVG die Einbringung eines Rechtsmittels `mittels Telefax` der fernschriftlichen Einbringung gleichzusetzen, ist doch dem Verwaltungsverfahren jeglicher Formalismus fremd. Für diese Auslegung sprechen auch die Erläuternden Bemerkungen zur Novelle BGBl. Nr. 357/1990....., wonach bei der Neufassung des § 13 Abs. 1 AVG Zweifel ausgeschlossen werden (sollen), dass auch moderne Formen der Kommunikation, etwa über öffentliche Kommunikationsdienste, wie z.B. Telefax oder Btx, aber auch allenfalls angebotene ON-Line-Verbindungen, zulässig sind.“

Diese schon im Jahr 1991 (!) getroffenen (bemerkenswerten) Feststellungen des VwGH, die offenbar nicht nur das Interesse des Rechtsschutzsuchenden im Auge hatten, sondern auch der sich schon abzeichnenden Bedeutung neuer Kommunikationstechnologien Rechnung trugen, lassen den zur Stmk. LAO im Juni 2007 ergangenen Beschluss „merkwürdig“ erscheinen.

Letzteres gilt umso mehr, als sich der VwGH auch in einem zur Burgenländischen LAO (vgl. § 62 Abs 1 leg.cit. idF LGBl. Nr. 47/1995, der wörtlich gleichlautend dem § 62 Abs. 1 Stmk. LAO entspricht) ergangenen Beschluss (VwGH 23.3.1998, Zl. 97/17/0164) deutlich positioniert hat. In diesem Fall hatte der Beschwerdeführer gegen einen Abgabenbescheid eine nicht unterschriebene Berufung mittels Telekopie eingebracht (eine auf § 63a Bgld. LAO gestützte Verordnung der Landesregierung bestand zu diesem Zeitpunkt nicht). Da die Behörde keine Entscheidung traf, erhob die Partei die Säumnisbeschwerde an den VwGH. Der Gerichtshof hat diese Beschwerde zurückgewiesen. Begründend führte er im Beschluss aus:

„Es kann nicht der Schluss gezogen werden, dass eine allenfalls doch im Wege der Telekopie eingebrachte Berufung unbeachtlich sei. Bis zur Erlassung einer auf § 63a LAO gestützten Verordnung sind vielmehr auf Anbringen, die im Wege der Telekopie eingebracht werden, die Vorschriften des § 62 Abs. 1 und 2 Bgld. LAO über schriftliche Eingaben und die Behebung ihrer Formgebreehen (im Beschwerdefall: das Fehlen der Unterschrift) anzuwenden.“

Der VwGH hat in diesem burgenländischen Fall also die Meinung vertreten, dass eine im Wege der Telekopie eingebrachte, nicht unterschriebene Berufung die Behörde dazu hätte anhalten müssen, ein Mängelbehebungsverfahren (gerichtet auf das „Nachreichen“ der Unterschrift) durchzuführen.

Im Beschluss vom 28. Juni 2007 zur steirischen LAO stellt der Gerichtshof hingegen fest, dass eine im Wege der Telekopie unterschrieben (!) eingebrachte Berufung (gänzlich) unwirksam sei.

Dass die/der Normunterworfenen bei diesen „Diffizilitäten“ den „Überblick“ verlieren muss, bedarf keiner Begründung.

FALL 2:

Jemand bekämpft die Vorschreibung eines Kanalisationsbeitrages mit einem fristgerecht eingebrachten Rechtsmittel. Er bezahlt die Abgabe jedoch erst mehrere Wochen nach Ablauf der Fälligkeitsfrist. Es ergeht eine Berufungsentscheidung, die seinem Rechtsmittel gegen die Vorschreibung der Abgabe vollinhaltlich statt gibt; der Rechtsmittelwerber bekommt die ihm fehlerhaft vorgeschriebene Abgabe (den Kanalanschlussbeitrag) zur Gänze rücküberwiesen.

Dennoch ist bei obigem Sachverhalt zwingend (vgl. § 165 Abs. 1 LAO) ein Säumniszuschlag in Höhe von 2% der verspätet entrichteten Abgabe vorzuschreiben, obwohl sich im Rechtsmittelverfahren heraus gestellt hat, dass der Kanalanschlussbeitrag zu Unrecht vorgeschrieben worden war. Der Abgabenbehörde ist es in diesem Fall nicht gestattet, auf die Vorschreibung eines Säumniszuschlages zu verzichten oder einen allenfalls schon ergangenen Säumniszuschlagsbescheid von Amts wegen zu beseitigen (VwGH 8. 3.1991, ZI. 90/17/0503).

Der Abgabepflichtige wird in diesem Fall nicht verstehen, wieso er einen Säumniszuschlag zu bezahlen hat, obwohl die Vorschreibung des Kanalisationsbeitrages ihm gegenüber zu Unrecht erfolgte und er sogar sein ganzes Geld zurück bekommt.

Auch hier wurde in der BAO eine Regelung geschaffen, die derartige Konsequenzen verhindert und für die Behörde eine gesetzliche Handlungsmöglichkeit schafft. § 217 Abs. 8 BAO normiert ausdrücklich: „Im Fall der nachträglichen Herabsetzung der Abgabenschuld hat auf Antrag des Abgabepflichtigen die Berechnung des Säumniszuschlages unter rückwirkender Berücksichtigung des Herabsetzungsbetrages zu erfolgen.“

Die Wiener Abgabenordnung (§ 166 letzter Satz WAO) geht sogar noch weiter und sieht vor, dass „der Säumniszuschlag, der auf den Minderungsbetrag entfällt, im Fall der nachträglichen Herabsetzung der Abgabenschuld abzuschreiben ist“ (und zwar von Amts wegen, nicht bloß auf Antrag). Die Wiener Abgabenbehörde hätte im Beispielsfall also von sich aus zu gewährleisten, dass kein Säumniszuschlag anfällt.

FALL 3:

Jemanden wird eine Abgabe vorgeschrieben. Er beruft gegen die Vorschreibung mit der Begründung, dass er gar nicht abgabepflichtig sei, zahlt aber den vollen Abgabebetrag dennoch sofort ein. Seinem Rechtsmittel wird stattgegeben und der zu Unrecht in Anspruch Genommene erhält die Abgabe zurück. Diese Rückerstattung erfolgt allerdings unverzinst, da die LAO im Gegensatz zur BAO (vgl. § 205 leg.cit.) in einem derartigen Fall keine Anspruchszinsen (Gutschriftszinsen) vorsieht.

FALL 4:

Nach der LAO darf der Abgabeananspruch nicht mehr geltend gemacht werden, wenn seit seiner Entstehung fünfzehn Jahre verstrichen sind (sog. „absolute Verjährung“ des § 158 Abs. 3 LAO). Die idente Regelung war ursprünglich auch in der BAO vorgesehen. Sie führt dazu, dass der Abgabeananspruch beispielsweise in Fällen, in welchen ein Verwaltungsverfahren erst nach lang andauernden höchstgerichtlichen Verfahren beendet werden kann, durch die Behörde nicht mehr durchsetzbar ist, da nach Ablauf dieser 15-Jahres-Frist auch auf die zwangsweise Einbringung einer Abgabe gerichtete Maßnahmen nicht mehr zulässig sind.

Der Gesetzgeber der BAO hat auf diesen Umstand schon vor rund zwanzig Jahren reagiert und diese absolute Verjährung aufgehoben (vgl. nunmehr § 209 Abs. 3 erster Satz BAO, wonach [nur] das Recht auf Festsetzung einer Abgabe spätestens zehn Jahre nach Entstehung des Abgabeananspruches verjährt). Damit ist sicher gestellt, dass Abgaben gegenüber SchuldnerInnen auch dann herein zu bringen sind, wenn diese das Verfahren lange verzögern und erst nach einem (allenfalls mehrfachen) Gang zu den Höchstgerichten klar ist, dass der Abgabeananspruch der Behörde zu Recht besteht.

Da die Abgabenbehörde bei sonstigem Amtsmissbrauch nur jene Handlungen setzen darf, die ihr gesetzlich erlaubt sind, ist es ihr nicht gestattet, subjektiv empfundene „Ungerechtigkeiten“, für deren Handhabung andere Verfahrensvorschriften ausdrückliche Regelungen vorsehen, zu beseitigen. So kann sie etwa im Fall 2 nicht einfach die Vorschreibung des Säumniszuschlages unterlassen oder rückgängig machen. Ebenso wäre es im Lichte des aktuellen Beschlusses des VwGH zur Wirksamkeit einer Telefaxberufung (Fall 1) nicht unbedenklich, im Wege der Telekopie erstatteten Anbringen einfach das Kriterium der Schriftlichkeit zu unterstellen und sie inhaltlich zu behandeln (= einer bescheidmäßigen Erledigung zuzuführen). Es wäre nicht auszuschließen, dass die Abgabenbehörde in diesem Fall eine Zuständigkeit in Anspruch nimmt, die ihr gar nicht zukommt und sie damit den Bescheid mit Rechtswidrigkeit des Inhaltes belastet, was im Fall einer Anfechtung beim VwGH zur Bescheidaufhebung führen würde.

Bekanntlich wurde in der Sitzung des Gemeinderates vom 19. April 2007 namens der sozialdemokratischen Gemeinderatsfraktion der unter Nr. 895/07 protokollierte Antrag gestellt, „der Gemeinderat der Stadt Graz möge in einer Petition den Landesgesetzgeber ersuchen, in der Landesabgabenordnung auch die Möglichkeit der Einbringung einer Berufung mittels Fax oder E-Mail zu verankern.“

Dieser Antrag führte am 6. Juli 2007 zu einer ausführlich begründeten schriftlichen Anfrage der Abteilung für Gemeindeabgaben an die für die Abgabenverfahrenslogistik zuständige Fachabteilung 4 A – Finanzen und Haushalt des Amtes der Stmk. Landesregierung. Inhalt dieser bis dato nicht beantworteten Anfrage ist, ob dem Terminus „schriftlich“ im § 62 Abs. 1 LAO auch die Einbringung von Anträgen im Wege des E-Mail oder der Telekopie unterstellt werden kann. Im Hinblick auf den bereits genannten Beschluss des VwGH vom 28. Juni 2007 kann die Antwort der Landesstelle zwangsläufig nur negativ ausfallen.

Aus obigen Ausführungen ergibt sich jedenfalls, dass im Bereich der Stmk. LAO mehr als dringender Handlungsbedarf besteht und die zuständige Fachabteilung des Landes gefordert ist, die Regelungen der LAO in einer Art und Weise zu novellieren, dass eine zeitgemäße und verwaltungsökonomische Vollziehung möglich ist. Der Blickpunkt muss dabei weit über jenen hinaus gehen, lediglich nur das wirksame Einbringen von Rechtsmitteln im Wege der Telekopie und/oder via E-Mail zuzulassen. Vielmehr wird eine grundlegende Novellierung der LAO notwendig sein, um diese an jenen verfahrensrechtlichen Stand anzupassen, der seit langem in der BAO zum Ausdruck kommt. Man denke nur an die im Bundesbereich im Rahmen des Finanz-Online bestehenden Möglichkeiten etwa der elektronischen Einreichung von Abgabenerklärungen und Rechtsmitteln. Derartige Anwendungsmöglichkeiten wären bei Vorhandensein entsprechender landesgesetzlicher Grundlagen auch im Gemeindebereich umsetzbar. Zudem böte eine Novellierung der LAO die Möglichkeit auch sprachliche Mängel der zu sanieren (vgl. den sprachlich verfehlten § 218 Abs. 2 LAO, der inhaltlich dem § 295 Abs. 3 BAO entsprechen soll) und im Sinne der Rechtsvereinheitlichung Bereinigungen durchzuführen (Warum müssen in der LAO zwanzig Paragraphen zustellrechtliche Regelungen treffen und erklärt der Landesgesetzgeber nicht gleich die Bestimmungen des Zustellgesetzes für anwendbar? - wo doch die diesbezüglichen Bestimmungen der LAO ohnehin mit jenen des genannten Gesetzes überwiegend deckungsgleich sind!).

Offenbar gab es auf Landesebene bereits vor Jahren Bestrebungen zur Änderung der LAO (konkret: des § 27 Abs. 2 lit c und des § 241). Die Stadt Graz wurde damals auch mit Schreiben der FA 4 – Finanzen und Haushalt vom 13. Oktober 2003 aufgefordert, bekannt zu geben, ob „ein darüber hinaus gehender Anpassungsbedarf von Normen der LAO besteht“. Als Reaktion auf dieses Schreiben hat der Stadtsenat am 7.11.2003 eine Stellungnahme beschlossen und insbesondere Änderungen im Bereich der Vorschriften über die Zahlungserleichterung, die Aussetzung der Einhebung und des Säumniszuschlages angeregt. Aus welchen Gründen die angedachte Novelle der LAO in weiterer Folge nicht umgesetzt wurde, ist der Abteilung für Gemeindeabgaben nicht bekannt. Jedenfalls wäre es aber nunmehr hoch an der Zeit, die offenbar schon vor Jahren angedachte Aktualisierung der LAO umfassend in Angriff zu nehmen.

Im Sinne der obigen Ausführungen stellt der Voranschlags-, Finanz- und Liegenschaftsausschuss daher den

Antrag,

der Gemeinderat wolle im Wege einer Petition gemäß § 45 Abs. 2 Z 15 des Statutes der Landeshauptstadt Graz, LGBl. Nr. 130/1967 idF. LGBl. Nr. 32/2005, an den Steiermärkischen Landtag mit der Anregung um Novellierung der Steiermärkischen Landesabgabenordnung in der Art und Weise, dass das landesrechtliche Abgabenverfahrensrecht an die modernen Bestimmungen der Bundesabgabenordnung oder verfahrensrechtlich ähnlich fortschrittlicher Verfahrensvorschriften angepasst wird, heran treten.

Der Bearbeiter:

Der Abteilungsvorstand:

(Mag. Gerald NIGL)

(Mag. Manfred MOHAB)

Der Finanzdirektor:

Der Finanzreferent:
Stadtrat

(Mag. Dr. Karl KAMPER)

(Mag. Dr. Wolfgang RIEDLER)

Angenommen in der Sitzung des Voranschlags-, Finanz- und Liegenschaftsausschusses
am

Der Vorsitzende:

Die Schriftführerin:

Der Antrag wurde in der heutigen <input type="checkbox"/> öffentl. <input type="checkbox"/> nicht öffentl. Gemeinderatssitzung
<input type="checkbox"/> bei Anwesenheit von GemeinderätInnen
<input type="checkbox"/> einstimmig <input type="checkbox"/> mehrheitlich (mit Stimmen / ... Gegenstimmen) angenommen.
<input type="checkbox"/> Beschlussdetails siehe Beiblatt
Graz, am
Der / Die SchriftführerIn: