

6 A 10521/10.OVG
3 K 432/09.KO



OBERVERWALTUNGSGERICHT RHEINLAND-PFALZ

URTEIL

IM NAMEN DES VOLKES

In dem Verwaltungsrechtsstreit

[REDACTED]

- Kläger und Berufungskläger -

Prozessbevollmächtigte:

[REDACTED]
[REDACTED]

gegen

[REDACTED]

- Beklagte und Berufungsbeklagte -

wegen Rechts der Steuerberater



hat der 6. Senat des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz in Koblenz aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 20. Juli 2010, an der teilgenommen haben

Richter am Oberverwaltungsgericht Dr. Beuscher
Richter am Oberverwaltungsgericht Schnug
Richter am Verwaltungsgericht Kröger
ehrenamtliche Richterin Hausfrau Probst
ehrenamtlicher Richter Elektroinstallationsmeister Benzmüller

für Recht erkannt:

Unter Abänderung des aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 8. Februar 2010 ergangenen Urteils des Verwaltungsgerichts Koblenz wird der Bescheid vom 29. September 2008 in der Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 4. Februar 2009 aufgehoben und die Beklagte verpflichtet, den Antrag des Klägers unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu bescheiden.

Im Übrigen wird die Berufung zurückgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens in beiden Instanzen haben der Kläger und die Beklagte jeweils zur Hälfte zu tragen. Ausgenommen hiervon sind die der Beklagten durch das erstinstanzliche Urteil auferlegten etwaigen Mehrkosten aufgrund der Klageerhebung beim Finanzgericht und der Verweisung an das Verwaltungsgericht Mainz.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Beteiligten können die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht der jeweils andere Beteiligte zuvor in gleicher Höhe Sicherheit leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Der Kläger, der als Steuerberater der beklagten Steuerberaterkammer angehört, begehrt die Verleihung der Bezeichnung „Fachberater für Internationales Steuerrecht“.

Mit Schreiben vom 14. Mai 2008 beantragte er, ihm die Führung der genannten Bezeichnung zu gestatten. Die Beklagte leitete den Antrag nebst Anlagen (Bestätigung der Teilnahme an einem Fachberaterlehrgang, Übersicht über unterrichtete Fachgebiete und Dozenten, Aufsichtsarbeiten und Bewertungen,

Fallliste) an den bei der Steuerberaterkammer Hessen angesiedelten gemeinsamen Fachausschuss „Fachberater/in für Internationales Steuerrecht“ der Kammern Rheinland-Pfalz, Saarland, Nordbaden und Hessen weiter.

Dieser gelangte aufgrund eines mit dem Kläger geführten Fachgesprächs zu der Einschätzung, der Kläger habe die nach der Fachberaterordnung geforderten besonderen theoretischen Kenntnisse und praktischen Erfahrungen zunächst durch Vorlage der erforderlichen Unterlagen nachgewiesen. Im mündlichen Fachgespräch habe er aber gleichwohl erhebliche Lücken im theoretischen Wissen und Mängel hinsichtlich des strukturierten Herangehens an Fälle des Internationalen Steuerrechts gezeigt. Der Fachausschuss sprach sich deshalb einstimmig dafür aus, dem Kammervorstand der Beklagten nicht zu empfehlen, dem Kläger die begehrte Bezeichnung zu verleihen.

Die Beklagte teilte dem Kläger aufgrund eines - im Umlaufverfahren getroffenen - Vorstandsbeschlusses mit Schreiben vom 29. September 2008 unter Hinweis auf die Auffassung des Fachausschusses mit, man könne ihm derzeit die beantragte Fachberaterbezeichnung noch nicht verleihen. Den Widerspruch des Klägers wies die Beklagte mit Widerspruchsbescheid vom 4. Februar 2009 als unbegründet zurück.

Der Kläger hat am 6. Februar 2009 - entsprechend der dem Widerspruchsbescheid beigefügten Rechtsbehelfsbelehrung - Klage beim Finanzgericht Rheinland-Pfalz erhoben. Dieses hat den Finanzrechtsweg für unzulässig erklärt und den Rechtsstreit an das Verwaltungsgericht Mainz verwiesen. Dieses hat sich für örtlich unzuständig erklärt und den Rechtsstreit an das Verwaltungsgericht Koblenz verwiesen.

Der Kläger hat im Wesentlichen geltend gemacht: Er habe bereits mit den vorgelegten schriftlichen Unterlagen die erforderlichen besonderen theoretischen Kenntnisse und praktischen Erfahrungen nachgewiesen. Deshalb sei es nicht gerechtfertigt gewesen, ihn zu einem Fachgespräch zu laden. Dessen Ergebnis dürfe daher nicht zu seinen Lasten berücksichtigt werden. Das Fachgespräch diene zudem lediglich dazu, die Authentizität der belegten praktischen Erfahrungen zu überprüfen. Es sei nur einleitend um fünf von ihm bearbeitete

Fälle gegangen, die er inhaltlich und rechtlich einwandfrei habe darstellen können. Sodann seien abstrakte Abwandlungen und schließlich ein völlig neuer Fall geprüft worden. Auf eine materiell-rechtliche Prüfung habe er sich aber nicht einstellen müssen. Die Ladung zum Fachgespräch habe nicht den Anforderungen des § 8 Abs. 2 der Fachberaterordnung (im Folgenden: FBO) entsprochen, da sich der Hinweis zum Gegenstand des Fachgesprächs auf „Internationales Steuerrecht“ und die Fallliste beschränkt habe. Die Beklagte sei auch nicht berechtigt, die Entscheidung im Kern auf die Steuerberaterkammer Hessen zu übertragen. Schließlich sei eine schriftliche Abstimmung des Vorstands in der Fachberaterordnung nicht vorgesehen und daher ebenfalls rechtswidrig.

Der Kläger hat beantragt,

den Bescheid der Beklagten vom 29. September 2008 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 4. Februar 2009 aufzuheben und die Beklagte zu verpflichten, ihm die Führung der Bezeichnung „Fachberater für Internationales Steuerrecht“ zu gestatten.

Die Beklagte hat beantragt,

die Klage abzuweisen.

Sie hat im Wesentlichen geltend gemacht, nach der Fachberaterordnung sei zusätzlich zu den vorgelegten schriftlichen Unterlagen regelmäßig ein Fachgespräch durchzuführen. Ein Ausnahmefall habe nicht vorgelegen.

Das Verwaltungsgericht hat die Klage als unbegründet abgewiesen.

Zur Begründung seiner vom Verwaltungsgericht zugelassenen Berufung macht der Kläger ergänzend zu seinem erstinstanzlichen Vorbringen geltend: Der Gesetzgeber könne zwar grundsätzlich den Steuerberaterkammern die Kompetenz zur Verleihung einfacher Beraterbezeichnungen einräumen. Allerdings sei § 86 des Steuerberatungsgesetzes (StBerG) - anders als §§ 43c und 59b der Bundesrechtsanwaltsordnung - zu unbestimmt. Er decke keinesfalls die Fachberaterordnung, soweit darin eine detaillierte Prüfungskompetenz für ein

Fachgespräch normiert sei. Die Kammer sei insbesondere nicht befugt, ohne gesetzliche Grundlage ein Fachgespräch als Regelfall einzuführen.

Der Kläger beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Koblenz vom 8. Februar 2010 abzuändern, den Bescheid vom 29. September 2008 und den Widerspruchsbescheid vom 4. Februar 2009 aufzuheben und die Beklagte zu verpflichten, ihm die Bezeichnung "Berater für Internationales Steuerrecht" zu verleihen,

hilfsweise,

die Beklagte zu verpflichten, seinen Antrag unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu bescheiden.

Die Beklagte beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Sie macht im Wesentlichen geltend: § 86 Abs. 4 Nr. 11 StBerG sei als Ermächtigungsgrundlage ausreichend bestimmt und mit höherrangigem Recht vereinbar. Die Ermächtigungsgrundlage gebe ihr die Möglichkeit, alle Anforderungen festzulegen, die für das Führen der Fachberaterbezeichnung erforderlich seien.

Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf die Schriftsätze der Beteiligten und die zum Gegenstand der mündlichen Verhandlung gemachten Akten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

Die zulässige Berufung hat insoweit Erfolg, als der Kläger Anspruch auf erneute Entscheidung über seinen Antrag hat, ihm die Bezeichnung "Fachberater für Internationales Steuerrecht" zu verleihen. Soweit er darüber hinaus begehrt, die Beklagte zu verpflichten, ihm diese Bezeichnung zu verleihen, hat das Verwaltungsgericht die Klage hingegen im Ergebnis zu Recht abgewiesen, da die Sache insoweit nicht spruchreif ist (§ 113 Abs. 5 VwGO).

I. Nach § 1 Satz 1 der Fachberaterordnung der Bundessteuerberaterkammer - als Bestandteil der Berufsordnung - in der Fassung vom 28. März 2007 (DStR 2007, 1274, im Folgenden: FBO) kann die Bezeichnung „Fachberater/in für Internationales Steuerrecht“ als Bezeichnung zum Hinweis auf besondere Kenntnisse in diesem Steuerrechtsgebiet verliehen werden. Voraussetzung hierfür ist nach § 2 FBO der Nachweis besonderer theoretischer Kenntnisse und besonderer praktischer Erfahrungen nach Maßgabe der Bestimmungen der Fachberaterordnung.

II. Die Fachberaterordnung beruht auf der gesetzlichen Ermächtigung des § 86 Abs. 2 Nr. 2 i.V.m. Abs. 4 Nr. 11 des Steuerberatungsgesetzes - StBerG - in der Fassung der Bekanntmachung vom 4. November 1975 (BGBl. I S. 2735, zuletzt geändert durch Gesetz vom 30. Juli 2009, BGBl. I S. 2449). Danach ist die Bundessteuerberaterkammer verpflichtet, die Berufsordnung als Satzung zu erlassen, wobei sie insbesondere die Voraussetzungen für das Führen von Bezeichnungen, die auf besondere Kenntnisse in bestimmten Steuerrechtsgebieten hinweisen, regeln kann.

Es verstößt nicht gegen den Gesetzesvorbehalt nach Art. 12 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes - GG -, dass der Gesetzgeber die Bundessteuerberaterkammer ohne nähere Vorgaben ermächtigt hat, die Voraussetzungen für das Führen solcher Bezeichnungen zu regeln. Nach ständiger Rechtsprechung begegnen Berufsausübungsregelungen öffentlich-rechtlicher Berufsverbände grundsätzlich keinen verfassungsrechtlichen Bedenken (vgl. z. B. BVerfG, Urteil vom 14. Dezember 1999 - 1 BvR 1327/98 -, BVerfGE 101, 312 m.w.N.). Die Vorschriften über das Führen von Zusatzbezeichnungen im Sinne des § 86 Abs. 4 Nr. 11 StBerG sind solche Berufsausübungs- und keine Berufswahlregelungen. Denn die Berechtigung, durch eine solche Bezeichnung auf besondere Kenntnisse hinzuweisen, betrifft lediglich die berufliche Außendarstellung (vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 23. Juli 2001 - 1 BvR 874/00 -, DVBl. 2001, 1583 m.w.N.). Sie ist hingegen nicht erforderlich, um in dem betreffenden Bereich tätig werden zu dürfen.

Die durch Satzungsrecht möglichen Einschränkungen der Berufsausübung muss der Gesetzgeber allerdings besonders deutlich vorgeben, wenn die

Berufsangehörigen selbst in ihrer freien beruflichen Betätigung empfindlich beeinträchtigt werden oder der eigentliche Verantwortungsbereich des Satzungsgebers - die Regelung der inneren Angelegenheiten des Berufsstands - überschritten wird und die Interessen Dritter oder der Allgemeinheit an der Art und Weise der Tätigkeit berührt werden (BVerfG, Urteil vom 14. Dezember 1999, a.a.O.). Dies ist bei den Regelungen über die Berechtigung eines Steuerberaters, durch eine Zusatzbezeichnung auf besondere berufliche Kenntnisse in einem Teilgebiet des Steuerrechts aufmerksam zu machen, nicht der Fall. Sie bewirken weder eine empfindliche Einschränkung seiner Berufstätigkeit, noch haben sie Einfluss auf die Art und Weise seiner Tätigkeit, so dass keine diesbezüglichen Interessen Dritter oder der Allgemeinheit berührt werden.

III. Die im vorliegenden Fall maßgeblichen Vorschriften der Fachberaterordnung sind von der Satzungsermächtigung des § 86 Abs. 2 Nr. 2 i.V.m. Abs. 4 Nr. 11 StBerG gedeckt und verstoßen auch nicht gegen sonstiges höherrangiges Recht.

1. Es begegnet zunächst keinen durchgreifenden Bedenken, dass § 12 FBO mehreren Kammern die Möglichkeit einräumt, gemeinsame Fachausschüsse zu bilden. Von dieser Möglichkeit hat die Beklagte gemeinsam mit den Steuerberaterkammern Hessen, Nordbaden und Saarland Gebrauch gemacht und den bei der Steuerberaterkammer Hessen angesiedelten gemeinsamen Fachausschuss für Internationales Steuerrecht gebildet.

§ 76 Abs. 4 StBerG steht dieser Form der Zusammenarbeit mehrerer Kammern nicht entgegen. Diese Vorschrift ermöglicht es einer Steuerberaterkammer, Aufgaben nach § 76 Abs. 2 Nr. 10 StBerG von der an sich örtlich zuständigen Steuerberaterkammer zu übernehmen. Dabei handelt es sich um Aufgaben nach dem Zweiten (§§ 35 – 55 StBerG) und Sechsten Abschnitt (§§ 154 – 157 StBerG) des Zweiten Teils des Gesetzes. Die Aufgabe der Verleihung der Fachberaterbezeichnungen wird den Steuerberaterkammern hingegen durch die Fachberaterordnung übertragen, deren Ermächtigungsgrundlage - § 86 Abs. 2 Nr. 2 i.V.m. Abs. 4 Nr. 11 StBerG - zum Vierten Abschnitt des Zweiten Teils des Steuerberatungsgesetzes gehört.

Bei der Bildung eines gemeinsamen Fachausschusses handelt es sich jedoch nicht um eine Aufgabenübertragung im Sinne des § 76 Abs. 4 StBerG. Denn nach § 19 Abs. 1 FBO bleibt die Steuerberaterkammer, welcher der Steuerberater im Zeitpunkt der Entscheidung angehört, für die Entscheidung über die Verleihung der Fachberaterbezeichnung zuständig. Der Fachausschuss wird auch nicht als Organ der Steuerberaterkammer tätig, bei der er angesiedelt ist, sondern - ähnlich wie bei einer Organleihe (vgl. BVerwG, Urteil vom 3. März 1989 - 8 C 119/86 -, NJW-RR 1990, 122 m.w.N.) - als Organ der nach § 19 Abs. 1 FBO zuständigen Steuerberaterkammer. Er wirkt zudem lediglich als ein mit besonderer Sachkunde ausgestattetes Gremium vorbereitend an deren Entscheidung mit, indem er die vorgelegten Unterlagen prüft, gegebenenfalls ein Fachgespräch führt und schließlich eine - empfehlende - Stellungnahme abgibt. Dass § 76 Abs. 4 StBerG einer solchen Zusammenarbeit von Steuerberaterkammern nicht entgegensteht, zeigt § 84 StBerG, der den Zusammenschluss von Steuerberaterkammern zu Arbeitsgemeinschaften zulässt, sofern dies nicht mit einer Verlagerung der den einzelnen Kammern gesetzlich übertragenen Aufgaben verbunden ist.

2. § 8 Abs. 1 FBO ist ebenfalls nicht zu beanstanden. Er sieht vor, dass der Ausschuss zum Nachweis der besonderen theoretischen Kenntnisse und praktischen Erfahrungen - neben der Prüfung der vorzulegenden Unterlagen nach § 7 FBO - ein Fachgespräch mit dem Antragsteller führt und hiervon absehen kann, wenn er seine Stellungnahme gegenüber dem Vorstand der Steuerberaterkammer nach dem Gesamteindruck der vorgelegten Unterlagen auch ohne ein solches abgeben kann.

a) Entgegen der Auffassung des Klägers ist eine besondere, über § 86 Abs. 2 Nr. 2 i.V.m. Abs. 4 Nr. 11 StBerG hinausgehende gesetzliche Ermächtigung für diese Regelung nicht erforderlich. Da das Fachgespräch lediglich dazu dient, die Voraussetzungen für die Führung einer Fachberaterbezeichnung zu überprüfen, stellt es insoweit ebenso wie die übrigen Voraussetzungen für die Verleihung dieser Bezeichnung keine empfindliche Einschränkung der Berufsausübung dar. Weitergehende Grundrechtseingriffe, die eine spezielle gesetzliche Ermächtigung erfordern könnten, sind mit dem Fachgespräch nicht verbunden.

b) Es bestehen auch keine durchgreifenden Bedenken dagegen, dass § 8 Abs. 1 FBO die Durchführung eines Fachgesprächs als Regelfall vorsieht.

aa) Der Erwerb besonderer theoretischer Kenntnisse setzt in der Regel voraus, dass der Antragsteller an einem auf die Fachberaterbezeichnung vorbereitenden Lehrgang, der bestimmten Anforderungen genügen muss, teilgenommen hat (§ 4 Abs. 1 FBO). Er muss sich mindestens drei mindestens vierstündigen schriftlichen Leistungskontrollen (Aufsichtsarbeiten) aus verschiedenen Bereichen des Lehrgangs erfolgreich unterzogen haben (§ 6 FBO). Außerhalb eines Lehrgangs erworbene besondere theoretische Kenntnisse genügen, wenn sie mit dem im jeweiligen Fachlehrgang zu vermittelnden Wissen deckungsgleich sind (§ 4 Abs. 3 FBO). Der Erwerb besonderer praktischer Erfahrungen setzt voraus, dass der Antragsteller innerhalb der letzten drei Jahre in dem jeweiligen Fachgebiet als Steuerberater mindestens 30 Fälle persönlich und eigenverantwortlich bearbeitet hat (§ 5 FBO). Zur Prüfung der Voraussetzungen des § 4 FBO - besondere theoretische Kenntnisse - sind der Steuerberaterkammer Zeugnisse, Bescheinigungen oder andere geeignete Unterlagen vorzulegen, zur Prüfung der Voraussetzungen nach § 5 - besondere praktische Erfahrungen - Falllisten sowie auf Verlangen des Fachausschusses anonymisierte Arbeitsproben (§ 7 Abs. 3 FBO).

Zusätzlich zu dieser formalisierten Überprüfung der Voraussetzungen für die Verleihung einer Fachberaterbezeichnung sieht § 8 Abs. 1 FBO ein Fachgespräch des Antragstellers mit dem Fachausschuss vor. Aus Satz 2 dieser Vorschrift, wonach der Ausschuss unter den genannten Voraussetzungen auf die Durchführung des Fachgesprächs verzichten kann, folgt, dass das Fachgespräch nach dem Willen des Satzungsgebers im Regelfall durchzuführen ist und nur ausnahmsweise davon abgesehen werden kann.

Dies steht auch im Einklang mit dem Wortlaut der §§ 4 Abs. 1 Satz 1, 5 und 7 Abs. 1 und 3 FBO. In § 4 Abs. 1 Satz 1 und § 5 FBO heißt es, der Erwerb besonderer theoretischer Kenntnisse und praktischer Erfahrungen setze in der Regel eine erfolgreiche Lehrgangsteilnahme sowie die Bearbeitung einer gewissen Mindestzahl von Fällen aus dem jeweiligen Gebiet voraus. Der Formulierung „setzt ... voraus“ lässt sich nicht entnehmen, dass regelmäßig kein weiterer Nachweis

besonderer Kenntnisse und Erfahrungen - insbesondere durch ein Fachgespräch - gefordert werden kann. Eine solche Folgerung lässt auch § 7 Abs. 1 und 3 FBO nicht zu, wo es heißt, die einschlägigen Unterlagen seien „Zur Prüfung der Voraussetzungen“ nach § 4 und § 5 FBO vorzulegen. Vor dem Hintergrund des § 8 Abs. 1 FBO sind die Regelungen in §§ 4 und 5 FBO somit so zu verstehen, dass es sich bei den durch Vorlage von Unterlagen zu erbringenden Nachweisen um Mindestvoraussetzungen für die Verleihung einer Fachberaterbezeichnung handelt, zu denen im Regelfall ein Fachgespräch hinzutritt.

bb) Es ist allerdings zu sehen, dass das Fachgespräch im Verhältnis zu dem zunächst durch Vorlage von Unterlagen zu erbringenden Nachweis besonderer Kenntnisse und Erfahrungen lediglich eine ergänzende Funktion hat. Dies kommt insbesondere in der Möglichkeit des Verzichts auf das Fachgespräch zum Ausdruck. Zudem reicht die vorgesehene Dauer des Fachgesprächs von 45 bis 60 Minuten (§ 8 Abs. 2 Satz 3 FBO) kaum aus für eine umfassende Prüfung hinsichtlich aller in Anlage 1 zur Fachberaterordnung aufgelisteten Bereiche sowie eine umfassende Erörterung aller durch die vorgelegte Fallliste dokumentierten Fälle. Die Verpflichtung, bei der Ladung zum Fachgespräch Hinweise auf die Bereiche zu geben, die Gegenstand des Fachgesprächs sein werden (§ 8 Abs. 2 FBO), ist ebenfalls Ausdruck der ergänzenden Funktion des Fachgesprächs.

cc) Auch unter Beachtung dieser Einschränkungen besteht aber im Regelfall ein sachlicher Grund für die Durchführung eines Fachgesprächs. So nennt Anlage 1 der Fachberaterordnung 14 Themenbereiche des Internationalen Steuerrechts und 19 des Bereichs der Zölle und Verbrauchsteuern, in denen besondere Kenntnisse nachzuweisen sind. Da sich ein Antragsteller im Rahmen eines vorbereitenden Lehrgangs aber lediglich drei schriftlichen Leistungskontrollen aus verschiedenen Bereichen des Lehrgangs erfolgreich unterzogen haben muss, ist davon auszugehen, dass hierdurch im Regelfall nicht sämtliche in Anlage 1 genannten Bereiche abgedeckt sind. Insoweit besteht Anlass, im Fachgespräch zu klären, ob die erforderlichen besonderen Kenntnisse auch in Bereichen vorliegen, die nicht durch Leistungskontrollen abgedeckt sind. Ebenso kann Veranlassung für eine ergänzende Befragung im Hinblick auf Kenntnislücken bestehen, die bei den Aufsichtsarbeiten oder bei der Durchsicht der Fallliste bzw. von Arbeitsproben

zu Tage getreten sind. Hinsichtlich der nachzuweisenden praktischen Erfahrungen besteht im Regelfall ebenfalls ein sachlicher Grund, sich die Tätigkeit im Allgemeinen bzw. anhand einiger dokumentierter Fälle erläutern zu lassen. Dies erleichtert etwa die Beurteilung, ob der Antragsteller die betreffenden Fälle persönlich bearbeitet hat, oder wie er seine theoretischen Kenntnisse in der Praxis umzusetzen vermag.

dd) Die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs, wonach die Verleihung der Befugnis zum Führen von Fachanwaltsbezeichnungen in der Regel nicht von einem Fachgespräch abhängt (vgl. z. B. BGH, Beschluss vom 23. September 2002 – AnwZ(B) 40/01 -, NJW 2003, 25; Beschluss vom 18. November 1996 – AnwZ (B) 29/96 -, NJW 1997, 1307), ist auf die Regelungen der Fachberaterordnung nicht übertragbar. Sie beruht nämlich auf der Erwägung, der Gesetzgeber selbst habe sich mit der Schaffung des § 43c Abs. 2 der Bundesrechtsanwaltsordnung - BRAO - (eingeführt durch Gesetz vom 2. September 1994, BGBl. I Seite 2278) bzw. der mittlerweile außer Kraft getretenen Regelungen des § 42b BRAO (in der Fassung vom 29. Januar 1991, BGBl. I Seite 150) sowie des Gesetzes über Fachanwaltsbezeichnungen nach der Bundesrechtsanwaltsordnung (vom 27. Februar 1992, BGBl. I Seite 369, im Folgenden: RAFachBezG) für ein in hohem Maße formalisiertes Verfahren entschieden; er habe die Schwelle für den Erwerb der Fachanwaltsbezeichnung ersichtlich nicht sehr hoch ansetzen wollen (BGH, Beschluss vom 18. November 1996, a.a.O., unter Bezugnahme auf die amtliche Begründung zu § 10 RAFachBezG, BT-Drs. 12/1710). Im Regelfall werde der Nachweis besonderer theoretischer Kenntnisse und praktischer Erfahrungen allein durch die Vorlage der erforderlichen Unterlagen erbracht. Durch diese gesetzliche Vorgabe werde auch die Möglichkeit, die besonderen Berufspflichten im Zusammenhang mit dem Führen der Fachanwaltsbezeichnungen in der Berufsordnung zu regeln (vgl. § 59 Abs. 2 Nr. 2 BRAO) begrenzt.

Anders als die gesetzlichen Regelungen zu den Fachanwaltsbezeichnungen enthält § 86 Abs. 4 Nr. 11 StBerG jedoch keine inhaltlichen Vorgaben für die Vorschriften der Berufsordnung zur Führung von Fachberaterbezeichnungen. Es ist auch nicht zu erkennen, dass der Bundessteuerberaterkammer nach dem

Willen des Gesetzgebers lediglich eine mit den Regelungen zur Fachanwaltsbezeichnung vergleichbare eingeschränkte Satzungsbefugnis verliehen werden sollte. Ansonsten hätte er sich bei der Einführung des § 86 Abs. 4 Nr. 11 StBerG durch das Sechste Gesetz zur Änderung des Steuerberatungsgesetzes vom 24. Juni 1994 (BGBl. I Seite 1387) an die älteren Vorschriften zur Fachanwaltsbezeichnung (vgl. o.) angelehnt. Dies hat er jedoch nicht getan. Die gesetzliche Satzungsermächtigung gebietet somit keine einschränkende Auslegung des § 8 Abs. 1 FBO des Inhalts, im Regelfall sei von einem Fachgespräch abzusehen.

IV. Die Entscheidung der Beklagten, dem Kläger die begehrte Fachberaterbezeichnung nicht zu verleihen, weist allerdings Rechtsfehler auf.

1. Zu beachten ist zunächst, dass der Beklagten ein der gerichtlichen Kontrolle zu Teil entzogener Beurteilungsspielraum zusteht. Ein solcher ist im Hinblick auf das aus Art. 19 Abs. 4 GG folgende Gebot effektiven Rechtsschutzes zwar nur in Ausnahmefällen anzuerkennen. Um einen solchen handelt es sich aber hier, da den Vorschriften der Fachberaterordnung zumindest konkludent entnommen werden kann, dass die Verwaltung ermächtigt ist, abschließend darüber zu befinden, ob die durch die unbestimmten Rechtsbegriffe „besondere theoretische Kenntnisse“ und „besondere praktische Erfahrungen“ gekennzeichneten tatbestandlichen Voraussetzungen vorliegen (vgl. - auch zu den nachfolgenden Ausführungen - BVerfG, Beschluss vom 17. April 1991 - 1 BvR 419/81, 1 BvR 213/83 -, BVerfGE 84, 34; BVerwG, Urteil vom 21. Dezember 1995 - 3 C 24.94 -, BVerwGE 100, 221 m.w.N.).

Die vom Fachausschuss vorzunehmende und vom Vorstand nachzuvollziehende Einschätzung, ob ein Antragsteller über besondere theoretische Kenntnisse und berufliche Erfahrungen in einem Fachgebiet verfügt, wird in § 2 Abs. 2 FBO nur ungenau bestimmt. Dort heißt es lediglich, sie müssten „erheblich das Maß dessen überschreiten, das üblicherweise durch die berufliche Ausbildung und praktische Erfahrung im Beruf vermittelt wird“. Im Einzelfall lässt sich diese Regelung von den Mitgliedern des Fachausschusses und des Vorstands der Steuerberaterkammer nur vor dem Hintergrund der im Laufe ihrer beruflichen Tätigkeit - gegebenenfalls auch der Mitwirkung in Prüfungsausschüssen (vgl. § 35

Abs. 1 StBerG) - und den hierbei gewonnenen Erfahrungen und Einschätzungen konkretisieren. Dies betrifft sowohl die Frage, ob - ausnahmsweise - bereits die vorgelegten Unterlagen ausreichen, um besondere Kenntnisse und Erfahrungen nachzuweisen, als auch die Entscheidung, ob dieser Nachweis unter Berücksichtigung des Fachgesprächs erbracht ist. Hinsichtlich des Fachgesprächs kommt hinzu, dass dem in einer solchen „Prüfungssituation“ von einem Antragsteller gewonnenen unmittelbaren Eindruck der Mitglieder des Fachausschusses erhebliche Bedeutung zukommt. Er kann einem Gericht allenfalls unvollkommen vermittelt werden.

Da der Beklagten somit ein Beurteilungsspielraum zusteht, ist die gerichtliche Überprüfung auf die Fragen beschränkt, ob der Fachausschuss bzw. der Vorstand der Beklagten vom richtigen Sachverhalt ausgegangen sind, oder ob sie sachfremde Erwägungen angestellt, gegen wesentlichen Verfahrensvorschriften verstoßen bzw. allgemein gültige Bewertungsmaßstäbe verletzt haben.

2. Entgegen der Auffassung des Klägers ist allerdings nicht zu beanstanden, dass der Vorstand der Beklagten über seinen Antrag gemäß § 11 Abs. 3 i.V.m. § 10 Abs. 1 Buchst. e) der Satzung der Beklagten (Stand: 29. Mai 2009) im Umlaufverfahren entschieden hat. Weder das Steuerberatungsgesetz noch die Fachberaterordnung enthalten Regelungen, die einer solchen Vorgehensweise entgegenstehen könnten.

3. Die Entscheidung, dem Kläger die begehrte Fachberaterbezeichnung nicht zu verleihen, ist auch nicht bereits deshalb rechtswidrig, weil der Vorstand und der Fachausschuss die vom Kläger vorgelegten Unterlagen zunächst als geeignet angesehen haben, die erforderlichen besonderen theoretischen Kenntnisse und praktischen Erfahrungen auf dem Gebiet des Internationalen Steuerrechts nachzuweisen. Diese Einschätzung bezieht sich erkennbar lediglich auf die durch Unterlagen nachzuweisenden Mindestvoraussetzungen nach §§ 4 – 7 FBO (vgl. oben). Sie schließt es nicht aus, aufgrund des Fachgesprächs nach § 8 Abs. 1 FBO zu der abschließenden Einschätzung zu gelangen, dass die Voraussetzungen für die Verleihung einer Fachberaterbezeichnung nicht erfüllt sind.

4. Die Ablehnung des Antrags des Klägers ist jedoch deshalb rechtswidrig, weil der Fachausschuss nicht ordnungsgemäß darüber entschieden hat, ob von der Durchführung eines Fachgesprächs abgesehen werden konnte (a), der mit der Ladung zum Fachgespräch verbundene Hinweis auf die Themenbereiche, die Gegenstand der Prüfung sein würden, zu unbestimmt war (b) und die Entscheidung des Vorstands auf einer unzureichenden abschließenden Stellungnahme des Fachausschusses beruht (c).

a) Der Berichterstatter (vgl. § 11 Abs. 6 FBO) hat im schriftlichen Verfahren nach formeller und inhaltlicher Prüfung der vorgelegten Nachweise eine begründete Stellungnahme darüber abzugeben, ob der Antragsteller die besonderen theoretischen Kenntnisse und praktischen Erfahrungen nachgewiesen hat, ob ein Fachgespräch entbehrlich ist oder ob er weitere Nachweise für erforderlich hält; die Stellungnahme ist den anderen Ausschussmitgliedern und anschließend dem Vorsitzenden jeweils zur Abgabe einer schriftlichen Stellungnahme zuzuleiten (§ 18 Abs. 2 FBO). Bei mündlicher Beratung ist ein Inhaltsprotokoll zu führen, das die Voten der Ausschussmitglieder und deren wesentliche Begründung wiedergibt (§ 18 Abs. 3 FBO). Sofern der Ausschuss Fälle zu Ungunsten des Antragstellers gewichtet, hat er ihm Gelegenheit zu geben, Fälle nachzumelden; im Übrigen kann er Auflagen zur ergänzenden Antragsbegründung erteilen (§ 18 Abs. 4 Sätze 1 und 2 FBO).

Im vorliegenden Fall fehlt es an der im schriftlichen Verfahren erforderlichen begründeten Stellungnahme des Berichterstatters vor der Ladung des Klägers zum Fachgespräch. Die Stellungnahme vom 26. Juni 2008, die der Vorsitzende des Fachausschusses zugleich in seiner Funktion als Berichterstatter abgegeben hat, erschöpft sich nämlich in der ohne jegliche Begründung getroffenen Feststellung, der Antragsteller sei zum Fachgespräch zu laden. Diesem Fehler kommt erhebliche Bedeutung zu.

Die Regelungen des § 18 Abs. 2 bis 4 FBO machen deutlich, dass der Fachausschuss als Gremium aufgrund der vom Antragsteller vorgelegten Unterlagen über den weiteren Fortgang des Verfahrens zu entscheiden hat, also insbesondere darüber, ob ein Fachgespräch entbehrlich ist. Im schriftlichen Verfahren dient die Stellungnahme des Berichterstatters dazu, den übrigen

Ausschussmitgliedern die für eine sachgerechte Entscheidung erforderlichen Kenntnisse zu verschaffen. Im vorliegenden Fall blieb es ihnen hingegen anheimgestellt, eine - abweichende - Stellungnahme allein aufgrund des nicht begründeten Votums des Vorsitzenden sowie des ihnen mit der Einladung vom 11. Juli 2008 übersandten Antrags nebst der Fallliste abzugeben. Zudem war die bis zum 25. Juli 2008 gesetzte Frist zur Abgabe einer Stellungnahme knapp bemessen, da für den betreffenden Termin Fachgespräche mit insgesamt vier Antragstellern anberaumt waren. Hinzu kommt, dass der Vorsitzende den Kläger und die weiteren Antragsteller bereits zum Fachgespräch geladen hatte, was zusätzlich dazu beigetragen haben mag, dass keines der sonstigen Ausschussmitglieder eine Stellungnahme zum weiteren Fortgang des Verfahrens abgegeben hat.

Damit fehlt es an einer begründeten Entscheidung des Ausschusses darüber, ob die besonderen theoretischen Kenntnisse und praktischen Erfahrungen bereits durch die vorgelegten Unterlagen nachgewiesen sind, ob ein Fachgespräch entbehrlich ist oder ob weitere Nachweise erforderlich sind. Eine solche Entscheidung im jeweiligen Einzelfall wird nicht dadurch überflüssig, dass im Regelfall ein Fachgespräch durchzuführen ist. Vielmehr muss der Ausschuss die Frage beantworten, ob und aus welchen Gründen im konkreten Einzelfall von einem Fachgespräch abgesehen werden kann. Denn wenn ein solcher Ausnahmefall vorliegt, hat der Antragsteller ein Recht darauf, dass ihm die Fachberaterbezeichnung ohne vorheriges Fachgespräch verliehen wird. Zudem schafft der Fachausschuss mit einem begründeten Beschluss über den Fortgang des Verfahrens zugleich die Grundlage für die Entscheidung, auf welche Bereiche sich ein durchzuführendes Fachgespräch erstrecken soll.

b) Nach § 8 Abs. 2 Satz 1 FBO sind bei der Ladung zum Fachgespräch Hinweise auf die Bereiche zu geben, die Gegenstand des Fachgesprächs sein werden. Im Hinblick auf die ergänzende Funktion des Fachgesprächs (vgl. o.) ist die Vorschrift so zu verstehen, dass die Bereiche anzugeben sind, hinsichtlich derer der Fachausschuss im Hinblick auf die vorgelegten Nachweise noch Klärungsbedarf sieht. Auf wie viele Bereiche das Fachgespräch erstreckt werden soll, hängt somit entscheidend von der Bewertung der vorgelegten Unterlagen im jeweiligen

Einzelfall ab. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass für das Fachgespräch lediglich ein begrenzter zeitlicher Rahmen von 45 bis 60 Minuten zur Verfügung steht und § 8 Abs. 2 Satz 1 FBO erkennbar auch dem Interesse des Antragstellers dient, sich effektiv auf das Fachgespräch vorbereiten zu können.

Diesen Anforderungen an die Begrenzung des Fachgesprächs auf bestimmte Bereiche wird der mit der Ladung des Klägers verbundene Hinweis, es solle auf die von ihm bearbeiteten Fälle gemäß den Angaben in seiner Fallliste - diese umfasst 32 Fälle - eingegangen und es sollten Grundzüge des internationalen Steuerrechts unter Einschluss aktueller Fälle erörtert werden, ersichtlich nicht gerecht.

c) Nach § 18 Abs. 9 FBO gibt der Vorsitzende die vom Ausschuss mit der Mehrheit seiner Stimmen beschlossene abschließende Stellungnahme (§ 18 Abs. 8 FBO) der zuständigen Steuerberaterkammer schriftlich bekannt. Da nicht der mit besonderer Sachkunde ausgestattete Fachausschuss, sondern der Vorstand der zuständigen Steuerberaterkammer letztlich verbindlich über den Antrag auf Verleihung der Fachberaterbezeichnung entscheidet (§ 19 Abs. 1 FBO, § 11 Abs. 3 der Satzung der Beklagten), muss die Stellungnahme - gegebenenfalls ergänzt durch Unterlagen oder mündliche Erläuterungen (§ 18 Abs. 9 Satz 2 FBO) - dem Vorstand alle Informationen liefern, die ihn in die Lage versetzen, die Bewertung des Fachausschusses nachzuvollziehen oder gegebenenfalls abweichend von der Stellungnahme zu entscheiden.

Diesen Anforderungen genügt das dem Vorstand der Beklagten übermittelte Protokoll über das mit dem Kläger geführte Fachgespräch mit der abschließenden Stellungnahme des Fachausschusses vom 18. August 2008 nicht. Darin heißt es, der Kläger habe die nach § 2 FBO geforderten besonderen theoretischen Kenntnisse und praktischen Erfahrungen zunächst durch Vorlage der erforderlichen Unterlagen nachgewiesen. Offen bleibt aber, weshalb diese Unterlagen nach Auffassung des Fachausschusses nicht ausgereicht haben, um ausnahmsweise von der Durchführung eines Fachgesprächs abzusehen, bzw. hinsichtlich welcher Bereiche Nachfragen im Rahmen des Fachgesprächs erforderlich waren. Soweit ausgeführt wird, der Kläger habe erhebliche Lücken im theoretischen Wissen und in einer strukturierten Herangehensweise an Fälle des

internationalen Steuerrechts gezeigt, fehlt es an einer näheren Begründung, weshalb den aufgezeigten Mängeln ein erhebliches Gewicht beizumessen ist. Zudem ist eine Abwägung zwischen diesen Mängeln und den durch die vorgelegten Unterlagen dokumentierten bzw. aufgrund des Fachgesprächs feststellbaren Kenntnissen und Erfahrungen nicht erkennbar. Dies wird der ergänzenden Funktion des Fachgesprächs nicht gerecht. Der Vorstand der Beklagten hätte den Antrag des Klägers folglich nicht allein aufgrund der schriftlichen Stellungnahme des Fachausschusses ablehnen dürfen.

5. Angesichts der dargelegten Fehler und der fehlenden Spruchreife der Sache ist die Beklagte unter Aufhebung des angefochtenen Bescheids in der Gestalt des Widerspruchbescheids zur Neubearbeitung des Antrags zu verpflichten (§ 113 Abs. 5).

V. Die Kostenentscheidung beruht auf §§ 154 Abs. 1, 155 Abs. 1 VwGO. Soweit das Verwaltungsgericht der Beklagten etwaige Mehrkosten aufgrund der Klageerhebung beim Finanzgericht und dessen Verweisung des Rechtsstreits an das Verwaltungsgericht Mainz auferlegt hat, bleibt es bei diesem Ausspruch, da die Beklagte insoweit keine Anschlussberufung eingelegt hat (vgl. Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, Verwaltungsgerichtsordnung, 18. Auflage 2009, § 158 Rn. 5 m.w.N.).

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit des Urteils folgt aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO.

Die Revision wird nicht zugelassen, weil Gründe der in § 132 Abs. 2 VwGO bezeichneten Art nicht vorliegen.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde zum Bundesverwaltungsgericht angefochten werden.

Die Beschwerde ist innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils bei dem Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Deinhardplatz 4, 56068 Koblenz, schriftlich oder in elektronischer Form einzulegen. Sie muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des Urteils zu begründen. Die Begründung ist ebenfalls bei dem Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz schriftlich oder in elektronischer Form einzureichen. In der Begründung muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senates der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der das Urteil abweicht, oder ein Verfahrensmangel, auf dem das Urteil beruhen kann, bezeichnet werden.

Die elektronische Form wird durch eine qualifiziert signierte Datei gewahrt, die nach den Maßgaben der Landesverordnung über den elektronischen Rechtsverkehr mit den öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten vom 9. Januar 2008 (GVBl. S. 33) zu übermitteln ist.

Die Einlegung und die Begründung der Beschwerde müssen durch einen Rechtsanwalt oder eine sonstige nach Maßgabe des § 67 VwGO vertretungsbefugte Person oder Organisation erfolgen.

gez. Dr. Beuscher

gez. Schnug

gez. Kröger

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Berufungsverfahren auf 5.000,-- € festgesetzt (§§ 47 Abs. 1, 52 Abs. 2 GKG).

gez. Dr. Beuscher

gez. Schnug

gez. Kröger



Angefertigt

Wp

Justizbeschäftigte
Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle
des Oberverwaltungsgerichts
Rheinland-Pfalz