

Steuerexperten in der Finanzverwaltung, in der Beratung und den Unternehmen – Gemeinsame Ausbildung und durchlässige Karrierepfade?

2004/
887
S. 454

Steuerexperten wollen den Inhalt von Rechtsvorschriften ermitteln. Dieses Bemühen ist unabhängig davon, ob sie in der Finanzverwaltung oder aber in der Beratung oder den Unternehmen tätig sind. Dennoch gibt es unterschiedliche Ausbildungswege, die die Durchlässigkeit von Karrierepfaden nicht unbedingt fördern.

Univ.-Prof. Dr. Michael Lang*)

Gerhard Steiner hat unlängst darauf aufmerksam gemacht, dass die internationale Vernetzung der Finanzverwaltungen Fortschritte macht und es vor allem eine Vielzahl von neuen gemeinsamen Fortbildungsmöglichkeiten auf Ebene der Verwaltungen – wie die IOTA-Workshops und die OECD-Betriebsprüfertagungen – gibt, an denen sich Österreich in letzter Zeit immer stärker beteiligt (ÖStZ 2004, 318 ff). Er hat seinen Bericht mit der Hoffnung verbunden, dass auch in Zukunft die finanziellen Mittel zur Verfügung stehen werden, um den so wichtigen Gedankenaustausch zwischen den Verwaltungen auf internationaler Ebene zu fördern.

Die von *Gerhard Steiner* referierten Initiativen sind vorbehaltlos zu begrüßen und sein Anliegen ist uneingeschränkt zu unterstützen. Zur Vervollständigung seines Berichts soll auch darauf hingewiesen werden, dass die Beteiligung der österreichischen Finanzverwaltung am Weltkongress der International Fiscal Association (IFA), der vom 5. bis 10. September 2004 erstmals seit 25 Jahren wieder einmal in Wien stattgefunden hat, ebenfalls ein beachtenswerter Meilenstein war, um die internationalen Kontakte von Finanzbeamten zu fördern und zu gewährleisten, dass sich die österreichische Finanzverwaltung an der aktuellen Fachdiskussion zu den weltweit brisanten Fragen des Steuerrechts beteiligen kann. 50 Vertreter der Finanzverwaltungen aus den Fachabteilungen des BMF sowie die führenden Angehörigen der nachgeordneten Dienststellen, insbesondere auch der Betriebsprüfungen, nahmen am Kongress teil. Der unabhängige Finanzsenat entsandte zehn weitere Mitglieder.

Die starke Beteiligung der österreichischen Finanzverwaltung am heurigen IFA-Kongress ist aus doppelter Sicht beachtenswert. Zum einen war eine derart hohe Beteiligung österreichischer Finanzbeamter, die für das BMF natürlich auch mit erheblichen Kosten verbunden ist, bisher keine Selbstverständlichkeit. In vergangenen Jahren war an den Weltkongressen der IFA, die wohl konkurrenzlos und unbestritten die führende fachliche Vereinigung auf dem Gebiet des Steuerrechts weltweit darstellt, mitunter kein einziger Finanzbeamter aus Österreich anwesend. Dies stand im krassen Gegensatz zur Beteiligung der Finanzverwaltungen anderer Länder. Nicht nur große Staaten wie die USA oder Deutschland beteiligten sich mit zahlreichen aus den Reihen der Finanzverwaltung stammenden Kongressteilnehmern in-

tensiv an den Diskussionen zu den Generalthemen und den Seminaren. Auch kleinere Staaten wie die Schweiz, die Niederlande oder einige der anderen mitteleuropäischen Staaten waren in den letzten Jahren immer mit einigen Vertretern aus der Finanzverwaltung am Kongress präsent. Einige dieser Verwaltungen betreuten manchmal sogar eigene Stände am Kongress, um über das Steuerrecht ihres Staates zu informieren. Gegenüber den auf dem IFA-Kongress ebenfalls anwesenden Unternehmensvertretern und Beratern brachten sie auf diese Weise ihr Verständnis als Dienstleister zum Ausdruck. Aus diesem Blickwinkel ist zu hoffen, dass die Beteiligung der österreichischen Finanzverwaltung am IFA-Kongress ein gelungener Anfang war, der seine Fortsetzung in den kommenden Jahren finden wird.

Die Beteiligung der österreichischen Finanzverwaltung am IFA-Kongress ist aber auch noch aus einem anderen Blickwinkel interessant. In der International Fiscal Association sind zwar auch Finanzbeamte vertreten – so trafen sich heuer mehr als 150 Finanzbeamte aus den verschiedensten Ländern am IFA-Kongress zu einem eigenen Working Lunch –, aber ebenso die führenden Wissenschaftler sowie die Steuerexperten der Unternehmen und aus der Beratung. Die intensiven Fachdiskussionen zu zwei Generalthemen und rund acht Seminarthemen sind oft deshalb so spannend, da die Steuerexperten aus diesen unterschiedlichen Bereichen und auch aus den verschiedensten Ländern ihren Blickwinkel einbringen können. Auch am Rande des Kongresses, der jedes Jahr fast eine Woche dauert, bestehen eine Fülle von Möglichkeiten, Kontakte zu knüpfen und in intensivem Gedankenaustausch den Horizont zu erweitern.

Gerade auf dem Gebiet des regelmäßigen Gedankenaustausches und des damit verbundenen Verständnisses für unterschiedliche Positionen gibt es in Österreich erhebliche Defizite. Steuerpraktiker aus den Unternehmen und der Beratung einerseits und aus der Verwaltung andererseits begegnen einander zwar bei Betriebsprüfungen und im Rahmen der alltäglichen Finanzamtskontakte. Dort hat aber jeder eine bestimmte Rolle und es wird von ihm erwartet, dass er eine bestimmte Position einnimmt oder die von „seiner Seite“ vertretene Auffassung verteidigt. Gelegenheiten zum fachlichen Gedankenaustausch – losgelöst vom einzelnen Fall und den damit verbundenen Interessen – gibt es auf institutionalisierter Basis kaum. Bei verschiedenen Seminaren sind zwar führende Finanzbeamte als Vortragende präsent, unter den Teilnehmern findet man aber fast ausschließlich Praktiker aus den Unternehmen und vor allem aus der Beratung, die dort

*) Univ.-Prof. Dr. *Michael Lang* ist Vorstand des Instituts für österreichisches und Internationales Steuerrecht der Wirtschaftsuniversität (WU) Wien und wissenschaftlicher Leiter des LL.M.-Studiiums Internationales Steuerrecht der WU.

mehr oder weniger gläubig den ihnen vorgetragenen Thesen lauschen. Finanzbeamte können – mangels finanzieller Unterstützung durch ihren Dienstgeber – aber nur selten an derartigen Veranstaltungen teilnehmen und haben daher kaum die Gelegenheit, kritisch die Diskussionsbeiträge der vortragenden Praktiker aus den verschiedensten Bereichen zu diskutieren. Zugegebenerweise bestätigen Ausnahmen die Regel. „Schweizer Verhältnisse“, wo man auch bei hochkarätigen und teuren Seminaren manchmal fünf und gelegentlich sogar bis zu zehn Vertreter der kantonalen Steuerverwaltungen oder der eidgenössischen Steuerverwaltung unter den – zahlenden – Teilnehmern findet, gibt es in Österreich jedenfalls nur selten. Aus Gesprächen mit Schweizer Steuerexperten aus den Steuerämtern weiß ich, dass es der Finanzverwaltung dort gar nicht gelingen würde, hochqualifizierte Fachleute als Mitarbeiter zu gewinnen, wenn diese nicht von vornherein die Möglichkeit hätten, sich an allen Fortbildungsmöglichkeiten in gleicher Weise wie die Praktiker aus anderen Bereichen zu beteiligen und damit mit den Steuerexperten aus der Wirtschaft fachlich und sozial auf einer Ebene agieren zu können.

Neben dem unterschiedlichen Zugang zu Fortbildungsmöglichkeiten ist aber schon die unterschiedliche Ausbildung problematisch: Wir sind in Österreich zwar in der glücklichen Lage, dass sowohl für die Mitarbeiter der Finanzverwaltung als auch für die Wirtschaftstreuhanders jeweils ausgezeichnete Ausbildungsmöglichkeiten in den vom Bund und von der Kammer der Wirtschaftstreuhanders geschaffenen Institutionen bestehen. Bei den Ausbildungsveranstaltungen der Wirtschaftstreuhanders sind auch die führenden Finanzbeamten als Vortragende in hohem Ausmaß eingebunden. Auch für den Erwerb der Qualifikation des Steuerberaters oder des Wirtschaftsprüfers ist die Verschränkung zu den Finanzbeamten – in Form der Prüfungskommissäre – gegeben. Umgekehrt sind Vortragende von außerhalb der Finanzverwaltung in den Ausbildungsgängen der Bundesfinanzakademie nach wie vor die Minderheit. Dieser Mangel lässt sich bei gutem Willen relativ leicht beheben und ich habe den Eindruck, dass es in den letzten Jahren erhebliche Fortschritte gegeben hat.

Ein strukturelles Problem stellt jedoch die Tatsache dar, dass es überhaupt verschiedene Ausbildungsgänge gibt, die zum Steuerexperten in der Praxis qualifizieren. Es liegt eben keine „gesunde Konkurrenz“ vor, sondern die Ausbildungsgänge zum Wirtschaftstreuhanders einerseits und zum Finanzbeamten andererseits laufen völlig getrennt. Bereits von der ersten Seminarstunde an sind die Teilnehmer von einander abgeschottet. Obwohl sicherlich auch die Vortragenden in der Bundesfinanzakademie bemüht sind, den Teilnehmern zu vermitteln, dass es zu den verschiedenen Rechtsfragen auch andere Auffassungen gibt als jene, die gerade in der Verwaltung herrschend ist, fördert die abgeschottete Ausbildung nicht unbedingt das Verständnis, dass alle in der Steuerpraxis tätigen Personen – egal, an welcher Stelle – um die Kenntnis des Inhalts der steuerrechtlichen Vorschriften und der mit ihnen zwangsläufig verbundenen Auslegungsspielräume und um eine faire und objektive Anwendung des Steuerrechts bemüht sind.

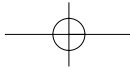
In der bereits erwähnten Schweiz verläuft die Ausbildung zum Steuerexperten gemeinsam. Erst nach der ersten Qualifikation trennen sich die Wege. Die an einer Tätigkeit in der

Praxis interessierten Steuerfachleute lernen einander daher schon früh kennen und können sich mit ihren Vortragenden und ihren Kollegen bereits sehr früh zu den verschiedenen Aspekten der Anwendung des Steuerrechts austauschen. Oft wissen sie zu dem Zeitpunkt, zu dem sie ihre Ausbildung absolvieren, nicht einmal noch, ob sie später in der Verwaltung oder aber in der Beratung oder in einem Unternehmen tätig sein werden.

In Österreich werden hingegen sogar jene Ausbildungsgänge, die Praktikern aus allen Bereichen offen stehen, seitens der Finanzverwaltung nur sehr zögernd angenommen. Das von der Wirtschaftsuniversität Wien angebotene LL.M.-Studium Internationales Steuerrecht war zwar seit seiner Gründung im Jahr 1999 jedes Jahr deutlich überbucht. Dennoch bestand von Anfang an das Bestreben, den Kreis der Studierenden nicht nur aus Angehörigen verschiedenster Staaten und Kontinente zu mischen, sondern unter den teilnehmenden Praktikern auch Plätze für Angehörige aus der Finanzverwaltung freizuhalten. Die Studierenden, die aus der Finanzverwaltung stammten, kamen aber bisher primär *aus dem Ausland*. Die wenigen inländischen Teilnehmer aus dem Kreise der Verwaltung mussten sich das Studium in der Regel selbst finanzieren, zum Teil war ihnen die Teilnahme nur im Wege der Inanspruchnahme von (Rest-)Urlaubstagen und Urlaubsvorgriff möglich.

Die fehlende Durchlässigkeit bei den Ausbildungspfaden spiegelt sich dann auch bei den Karrierewegen wider. In Österreich bleiben sowohl Finanzbeamte als auch Steuerberater nach wie vor meist ihrem einmal eingeschlagenen Berufsweg treu. Berufswechsel kommen gelegentlich von der Finanzverwaltung zu den beratenden Berufen vor, umgekehrt aber viel seltener. Die gesetzlich eingeräumte Möglichkeit, dass sich Steuerberater auch für die Mitgliedschaft zum UFS bewerben konnten – die Bewerbung zum Senatsvorsitzenden war allerdings de facto ausgeschlossen –, wurde aus unterschiedlichen Gründen kaum genutzt. Neben der Gehaltsstruktur mag dabei auch die kurze Bewerbungsfrist primär in der Urlaubszeit (SWK 2002 T 124) und der Umstand, dass vielfach gar nicht mit einer Ausschreibung gerechnet wurde, da das Gesetz eine Überleitung der bisher im Finanzdienst stehenden Beamten in den UFS ermöglicht hätte, möglicherweise ebenfalls ein Grund dafür gewesen sein, dass sich Angehörige der steuerberatenden Berufe im Vorfeld gar nicht ernsthaft mit einer möglichen Bewerbung beschäftigten (näher *Lang*, SWK 2002 S 545 ff; vgl aber auch die bei *Fröhlich/Müller/Schatz/Wanke*, SWK 2002 T 127 ff, geschilderten begrüßenswerten Bemühungen des BMF, geeignete Bewerber aus verschiedensten Bereichen zu finden). Vor allem aber dürfte ausschlaggebend gewesen sein, dass der Wechsel von der Steuerberatung in die Finanzverwaltung nicht der von der ersten Ausbildung an gepflogenen Kultur entspricht, die eher eine Abschottung zwischen den Berufen begünstigt.

In anderen Ländern – wie zB der USA oder der Schweiz – ist dies anders: Gerade das Führungspersonal der Verwaltung kommt oft aus der beratenden Praxis und wandert dann einige Jahre später – um zahlreiche Erfahrungen bereichert – wieder in die unternehmerische Praxis zurück. In der Schweiz ist Prof. Dr. *Robert Waldburger* ein gutes Beispiel für die Durchlässigkeit zwischen den verschiedenen Karrierewegen: Er begann in der Finanzverwaltung, wechselte dann in

**456** ÖStZ 15. Oktober 2004 / Nr. 20 / Art.-Nr. 888

die Steuerberatung, nahm dann einen Ruf an die Universität St. Gallen an und ist nun seit einigen Jahren Leiter der internationalen Abteilung der eidgenössischen Steuerverwaltung in Bern und dort für DBA-Verhandlungen zuständig. Bei manchen Leitern kantonaler Steuerverwaltungen war dies ähnlich.

Eine stärkere Durchlässigkeit der Karrierewege von Finanzbeamten einerseits und Steuerexperten der Unternehmen und der Beratung andererseits ist in Österreich für die Zukunft wünschenswert. Dies wird aber nicht von heute auf morgen erreichbar sein. Dazu müsste auch in Österreich eine Kultur entwickelt werden, die weniger die Unterschiede, sondern die Gemeinsamkeiten der Berufe, die sich mit der Anwendung des Steuerrechts beschäftigen, in den Mittelpunkt rückt. Anzusetzen ist dabei vor allem bei der Aus-

bildung. Die in Österreich für die Ausbildung von Steuerexperten verantwortlichen Institutionen – aus dem Bereich der Universitäten genauso wie aus der Verwaltung und der Wirtschaftstreuhand – sollten daher gemeinsam überlegen, welche Teile der Ausbildung auch gemeinsam angeboten und durchgeführt werden können. Der Umstand, dass es derzeit kaum Neuaufnahmen in der Finanzverwaltung gibt, könnte Anlass sein, Ressourcen zusammenzulegen und in Ruhe Ausbildungskonzepte für die Zukunft zu überlegen. Das Humankapital wird auch innerhalb der Verwaltung zunehmend als besonders wichtig eingestuft. Daher wäre es angemessen, in die Neuorientierung der Ausbildung mehr Zeit und Überlegungen und vielleicht sogar mehr Geld zu investieren!