



Bundesrechnungshof • Postfach 12 06 03 • 53048 Bonn

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
Scharnhorststr. 34-37
10115 Berlin

Nachrichtlich:
Bundesministerium der Finanzen
- Referat II C 1 –
11016 Berlin

Postadresse
Postfach 12 06 03
53048 Bonn
Hausadresse
Adenauerallee 81
53113 Bonn
Telefon 0228 99 721-0
Telefax 0228 99 721-29 90
Internet
www.bundesrechnungshof.de
E-Mail
poststelle@brh.bund.de

— Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen, unsere Nachricht vom
I 2 – 20 57 07 04

Durchwahl Bonn, den
1120, 1125 19. Mai 2014

**Rechtsaufsicht über die WPK und die Abschlussprüferaufsichtskommission
Schreiben von Herrn Dr. Lothar Gutsche vom 5. Dezember 2013
Ihr Schreiben vom 13. März 2014 – II B 3 – 12 94 31**

— Auf Grundlage der von Ihnen in dem o. a. Schreiben erläuterten Sach- und Rechtslage kommen wir zu den nachfolgenden Schlussfolgerungen und Empfehlungen:

1. Leistungen an die Mitglieder der APAK aus grundsätzlicher Sicht

1.1 Wir teilen Ihre Auffassung, dass die vom Gesetzgeber angeordnete ehrenamtliche Tätigkeit nicht von vornherein Zahlungen an die Mitglieder der APAK in der von Ihnen festgelegten Höhe ausschließt. Zwar ist grundsätzlich „die Unentgeltlichkeit der ehrenamtlichen Tätigkeit wesensimmanent“¹. Gesetzgebung und Staatspraxis kennen hiervon jedoch zahlreiche Ausnahmen. Beispielhaft verweisen wir auf

- Art. 53 Abs. 2 Kommunalwahlbeamten-gesetz (KWBG) und Anlage 3 zum KWBG, in denen die Vergütung ehrenamtlich tätiger Bürgermeisterinnen und Bürgermeister in bayerischen Kommunen geregelt wird,
- § 3 Abs. 10 des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates (NKRK), nach dem die ehrenamtlichen Mitglieder des Gremiums eine vom Chef des

¹ Vgl. z.B. Kallerhoff in: *Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar*, München 2014, Rz 1 zu § 85.

Bundeskanzleramtes im Einvernehmen mit dem Bundesminister des Innern festzusetzende pauschale Entschädigung und Reisekosten erhalten,

- § 1836 Abs. 2 BGB, der die Bewilligung einer angemessenen Vergütung für einen ehrenamtlich tätigen Vormund vorsieht, soweit der Umfang oder die Schwierigkeit der vormundschaftlichen Geschäfte dies rechtfertigen und das Mündel nicht mittellos ist, sowie
- § 85 VwVfG, nach dem ein ehrenamtlich im Verwaltungsverfahren Tätiger nicht nur Anspruch auf Ersatz seiner notwendigen Auslagen, sondern auch seines Verdienstausfalls hat.

— In dem von Ihnen angeführten Fall des Vorstands der Kassenärztlichen Vereinigung aus dem Jahr 2000 hat das Bundessozialgericht die Praxis der Zahlung vergleichsweise hoher Vergütungen für den ehrenamtlichen Vorstand gebilligt.² Allerdings wurde hier zwischenzeitlich eine gesetzliche Regelung zur Vergütung getroffen. Nach heutiger Rechtslage sind die Vorstände der Kassenärztlichen Vereinigungen nicht mehr ehrenamtlich, sondern hauptamtlich tätig (§ 79 Abs. 4 S. 3 SGB V). Die Höhe der hierfür gezahlten jährlichen Vergütungen muss jährlich zum 1. März im Bundesanzeiger veröffentlicht werden (§ 79 Abs. 4 S. 6 SGB V).

- 1.2 Im Gegensatz zu den o.a. Beispielen fehlt es im Fall der APAK bislang an einer gesetzlichen Regelung zur Ausgestaltung der Entschädigung. Die von Ihnen angeführte Gesetzesbegründung in BT-Drs. 15/3983, S. 11f halten wir für nicht ausreichend, die Höhe der Leistungen zu rechtfertigen. Dort wird u.a. ausgeführt:

„Durch die personelle und inhaltliche Erweiterung des Qualitätskontrollbeirats, der zukünftig unter ‚Abschlussprüferaufsichtskommission‘ firmiert, sind über die bisher bereits anfallenden Reisekosten und Sitzungs- bzw. Tagegelder zur Entschädigung der ehrenamtliche Mitglieder sowie über die bisher bereits anfallenden sonstigen allgemeinen Verwaltungskosten hinausgehende Kosten über den Haushalt der Wirtschaftsprüferkammer und damit durch Umlegung auf die Beiträge der Kammermitglieder zu leisten. [...] Die unmittelbar durch die Abschlussprüferaufsichtskommission anfallenden Kosten sind derzeit in ihrer Höhe noch nicht bezifferbar, dürften jedoch aufgrund des erweiterten Aufgaben-

² Urteil des BSG vom 28. Juni 2000 – B 6 KA 64/98 R.

und Personenkreises über die Kosten für den bisherigen Qualitätskontrollbeirat in Höhe von ca. 160.000 Euro (Stand: 31. Dezember 2003) hinausgehen.“

Diese Darlegungen begründen in erster Linie die Kostentragungspflicht der WPK für die Aufwendungen der APAK. Darüber hinaus enthält die Gesetzesbegründung zwar den Hinweis, dass den Mitgliedern des bisherigen Beirats Reisekosten sowie Tagungs- bzw. Sitzungsgelder gewährt werden. Sie verknüpft dies mit der Erwartung, dass die Kosten für die APAK wohl über die für das Vorgängergremium anfallenden Gesamtkosten von 160.000 Euro hinausgehen werden. Ob dem Gesetzgeber allerdings seinerzeit bewusst war, wie sich die Aufwandsentschädigungen für die Mitglieder der APAK dann in der Folge entwickeln würden, halten wir für fraglich, wenn man bedenkt, dass allein die Leistungen an die APAK-Mitglieder (also ohne das von der WPK gestellte Personal und den sächlichen Verwaltungsaufwand) nach Ihren Darlegungen im Jahr 2012 rd. 766.000 Euro betragen und damit fast das Fünffache des in der Gesetzesbegründung genannten Gesamtbetrags erreichten.

Vor diesem Hintergrund halten wir es für nicht mit hinreichender Sicherheit geklärt, ob die an die Mitglieder der APAK gezahlten Aufwandsentschädigungen (noch) dem gesetzgeberischen Verständnis des Begriffs der Ehrenamtlichkeit im Hinblick auf die APAK entsprechen.

- 1.3 Wir schlagen deshalb vor zu prüfen, ob - den o.a. Beispielen folgend - auch die Entschädigung der APAK-Mitglieder auf eine geeignete gesetzliche Grundlage gestellt werden sollte. Als Orientierung könnte unseres Erachtens die Regelung in § 3 Abs. 10 NKRG dienen, die den Entschädigungsanspruch der Mitglieder des Nationalen Normenkontrollrats dem Grunde nach festlegt und dem zuständigen Bundesminister die konkrete Ausgestaltung auferlegt.
- 1.4 Aus unserer Sicht sprechen keine durchgreifenden Gründe dagegen, eine abstrakt-generell gehaltene Entschädigungsregelung für die Mitglieder der APAK auch öffentlich bekannt zu geben. Für eine Veröffentlichung spricht vielmehr, dass die Mitglieder der APAK Aufgaben der mittelbaren Staatsverwaltung erfüllen³ und aus Zwangsbeiträgen der Kammermitglieder finanziert werden (§ 66a Abs. 7 WPO). Da die WPK gesetzlich

³ Vgl. dazu Begründung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung zur Fortentwicklung der Berufsaufsicht über Abschlussprüfer in der Wirtschaftsprüferordnung vom 3. September 2004; BT-Drs. 15/3983, S. 18.

zur Kostentragung für die APAK verpflichtet ist, können wir nicht erkennen, dass durch eine Veröffentlichung der Entschädigungsregelung die Unabhängigkeit der Mitglieder der APAK gegenüber der WPK gefährdet werden könnte. Eine mögliche Beeinträchtigung der Unabhängigkeit der APAK-Mitglieder sehen wir vielmehr in der aktuellen Situation, die durch heftige öffentliche Angriffe und Spekulationen gekennzeichnet ist, denen sich die APAK nicht zuletzt im Hinblick auf die bislang fehlende Transparenz der Entschädigungsregelung ausgesetzt sieht.⁴

2. Konkrete Ausgestaltung der Leistungen an die Mitglieder der APAK

Ob die an die Mitglieder der APAK gewährten Aufwandsentschädigungen und Reisekostenerstattungen in der von Ihnen festgelegten Höhe angemessen und vertretbar sind, haben wir nicht untersucht. Wir sehen hier einen gewissen Ermessens- und Entscheidungsspielraum im Rahmen Ausübung der Rechtsaufsicht, der allerdings auch den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit nicht außer Acht lassen darf. Wir enthalten uns daher einer Bewertung zur Höhe der festgesetzten Entschädigungen bzw. Erstattungen.

3. Veranschlagung der Aufwendungen für die APAK im Wirtschaftsplan der WPK

- 3.1 Die Leistungen an die Mitglieder der APAK sind seit dem Jahr 2014 nicht mehr erkennbar im Wirtschaftsplan der WPK ausgewiesen. Als wesentlichen Grund hierfür führen Sie an, die vom Gesetzgeber ausdrücklich vorgesehene Unabhängigkeit der APAK gegenüber ungebührlichen Einflussnahmen Dritter und von Beiratsmitgliedern der WPK schützen zu wollen.
- 3.2 Diese Argumentation halten wir nicht für zwingend. Die Unabhängigkeit der APAK hat der Gesetzgeber bereits dadurch gewährleistet, dass er der WPK die Kostentragungspflicht für die Aufwendungen der APAK auferlegt hat. Die Kostentragungspflicht der WPK besteht nach § 66a Abs. 7 WPO unabhängig davon, ob und ggf. in welcher Höhe sie Mittel in ihrem Wirtschaftsplan für diesen Zweck veranschlagt hat. Selbst eine Kürzung der entsprechenden Wirtschaftsplanposition durch den Beirat könnte hieran nichts ändern.

⁴ Vgl. z.B. öffentliche Erklärung der APAK vom 22. November 2013; öffentliche Erklärung des Vorstands der WPK zu den Aufwandsentschädigungen für Mitglieder der Abschlussprüferaufsichtskommission vom 29. Januar 2014.

3.3 Zwar haben Sie die WPK im Einvernehmen mit dem BMF und dem BRH von der Anwendung der §§ 105 ff. BHO befreit. Dies bedeutet aber nicht, dass der nach § 105 Abs. 1 i.V.m. § 17 Abs. 1 BHO grundsätzlich auch für die WPK geltende Grundsatz der Einzelveranschlagung und die Pflicht zur Erläuterung bestimmter Aufwendungen im Wirtschaftsplan der WPK ersatzlos entfallen ist. Auch ohne ausdrückliche Regelung sichern die Einzelveranschlagung als allgemeiner Haushaltsgrundsatz und seine Ergänzung um die Pflicht zur Erläuterung wesentlicher Ausgabe- und Einnahmepositionen die Informationsrechte des Gremiums, das den Haushalts- und Wirtschaftsplan feststellt. Dieses Gremium ist nach der Satzung der WPK der Beirat. Dessen Stellung ist insofern der des Haushaltsgesetzgebers im Aufstellungsverfahren für den Bundeshaushalt vergleichbar. Der Beirat kann seine Aufgaben nur dann angemessen erfüllen, wenn der Wirtschaftsplan hinreichend konkrete und nachvollziehbare Angaben über die veranschlagten Einnahmen und Ausgaben enthält.

3.4 Sofern dem Beirat aber zumindest auf seine Nachfrage Einzelheiten zur Höhe der für die APAK veranschlagten Aufwendungen vor seiner Entscheidung über den Wirtschaftsplan der WPK mitgeteilt werden, kann es aus unserer Sicht zum jetzigen Zeitpunkt dahin gestellt bleiben, ob die seit dem Jahr 2014 praktizierte Zusammenfassung aller Aufwendungen für die APAK im Wirtschaftsplan der WPK dem Grundsatz der Einzelveranschlagung und der Erläuterung von Ansätzen noch genügt.

3.5 Mit der Veranschlagung im Wirtschaftsplan korrespondiert, dass über die Aufwendungen der WPK für die APAK umfassend und nachvollziehbar Rechnung gelegt wird. Hiervon erfasst ist unserer Auffassung nach auch die Pflicht, den Beirat als das nach § 7 Abs. 1 Nr. 8 WPK-Satzung für die Genehmigung des Jahresabschlusses zuständige Gremium bzw. die mit der Prüfung nach § 15 Abs. 4 WPK-Satzung beauftragten Mitglieder der WPK über Einzelpositionen - wie z. B. die im Berichtsjahr geleisteten Zahlungen an die APAK-Mitglieder - zu informieren und diese zu erläutern.

Wir betrachten dieses Schreiben als abschließend festgestelltes Prüfungsergebnis im Sinne von § 96 Abs. 4 BHO.

Erb

Hugo

