

Unterrichtung

Hannover, den 17.05.2019

Die Präsidentin des Niedersächsischen Landtages
- Landtagsverwaltung -

Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2016

Regelungsbedarf bei der Rechtsanwaltskammer Celle

Beschluss des Landtages vom 24.10.2018 (Nr. 43 der Anlage zu Drs. 18/1949 - nachfolgend abgedruckt)

Der Ausschuss für Haushalt und Finanzen teilt die Auffassung des Landesrechnungshofs zur Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Rechtsanwaltskammer Celle. Er beanstandet die bisherige Vermögensbildung bei der Kammer. Der Ausschuss erwartet, dass die Kammer künftig ihren Haushalt stärker an den für sie maßgeblichen Haushaltsvorschriften des Landes ausrichtet und bei der Entschädigung ihrer ehrenamtlich Tätigen - auch im Fall einer Pauschalierung - den zugrunde gelegten zeitlichen und materiellen Aufwand plausibler darlegt.

Er fordert das Justizministerium als Rechtsaufsichtsbehörde auf, die von der Kammer eingeleiteten Maßnahmen zu begleiten und bei Bedarf im Rahmen der Rechtsaufsicht tätig zu werden.

Der Ausschuss erwartet einen Bericht über den Sachstand bis zum 30.06.2019.

Antwort der Landesregierung vom 15.05.2019

Das Justizministerium (MJ) hat alle drei Rechtsanwaltskammern (RAK), also auch die Kammern in Oldenburg und in Braunschweig, über die aus dem Prüfungsbericht des Landesrechnungshofs (LRH) und dem Beschluss des Landtages zu ziehenden Schlussfolgerungen schriftlich informiert und dabei insbesondere betont, dass die Bestimmungen der Landeshaushaltsordnung auch für die Rechtsanwaltskammern gelten.

Dabei ist allerdings auch die hohe Bedeutung des Selbstverwaltungsrechts der Kammern und die gemäß § 89 der Bundesrechtsanwaltsordnung (BRAO) auf eine bloße Rechtsaufsicht beschränkte Kompetenz von MJ angesprochen worden. Deutlich gemacht worden ist, dass dem LRH aufgrund seiner Aufgabenstellung ein weitergehendes Prüfungsrecht zukommt als MJ. MJ hat dagegen - auch - seiner Verpflichtung zu selbstverwaltungsfreundlichem Verhalten und zur Rücksichtnahme auf die berechtigten Interessen der Kammern zu genügen.

Aus Sicht von MJ ist bei der Ausübung der Aufsicht daher von einem relativ weitgehenden Ermessens- und Entscheidungsspielraum der Kammerversammlungen bei der jährlichen Feststellung des Haushaltsplans und der Festsetzung der Mitgliedsbeiträge auszugehen. Im Wesentlichen folgt daraus, dass MJ als Rechtsaufsicht die Beitragssätze im Hinblick auf die Wahrung des Äquivalenzprinzips, des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes und des Gleichheitsgrundsatzes zu prüfen hat. Bezogen auf den Haushalt kommt es aus Sicht von MJ auf die generelle Einhaltung der Haushaltsgrundsätze der Vorherigkeit, Jährlichkeit, Vollständigkeit, des Haushaltsausgleichs und der Notwendigkeit als Maßstab an. Die Richtlinien für die Aufwandsentschädigung und die Reisekostenvergütung sind auf die Angemessenheit der Berechnungsansätze zu untersuchen. Details der Haushaltsführung sind von MJ hingegen grundsätzlich nicht zu prüfen.

Diese Würdigung der Aufsichtsbefugnisse von MJ in dem hier infrage stehenden Zusammenhang hat der Leiter des zuständigen Referates 201 Verantwortlichen der Kammern in Oldenburg (am 12.04.2019) und in Celle (am 02.05.2019) auch mündlich noch einmal ausführlich erläutert. In Braunschweig steht ein entsprechendes Gespräch noch im Mai an.

Die RAK Celle hat auf die entsprechende Aufforderung von MJ über die zur Umsetzung der Anforderungen des LRH getroffenen Maßnahmen unter dem 29. April 2019 Folgendes ausgeführt:

„1. ‚Stärkere‘ Ausrichtung des Haushaltes an den maßgeblichen Haushaltsvorschriften

(...) Haushaltspläne und -abschlüsse waren stets übersichtlich und transparent gestaltet und wurden nach Prüfungen durch externe Wirtschaftsprüfer (bis einschließlich Haushaltsjahr 2017), nach Prüfung durch die kammerinternen Rechnungsprüfer, nach rechtzeitiger Veröffentlichung im Info-Blatt der RAK Celle und eingehenden Erläuterungen auf den jährlichen Kammerversammlungen zur Abstimmung durch die Mitglieder gestellt. Beanstandungen hat es durch die Kammerversammlung, das nach der BRAO entscheidende Beschluss-Organ, zu keinem Zeitpunkt gegeben.

Soweit von dem LRH eher technische Fragen angesprochen und beanstandet werden (etwa die Aufnahme von Wirtschaftsgütern des Anlagevermögens direkt in den Vermögenshaushalt und die Zuweisung lediglich der planmäßigen Abschreibungen in den Aufwand des Verwaltungshaushaltes) beabsichtigt der Vorstand, die Haushaltsführung von der bisher gehandhabten Kameralistik in die Doppik zu überführen und bereits den Abschluss zum 31. Dezember 2020 in Form eines Vermögensvergleiches (Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung) darzustellen. Nur hierdurch wird sich auch die Bildung der vom LRH für notwendig erachteten (und von uns umgesetzten) Rücklage zur Abdeckung unerwarteter Einnahme- und Ausgaberrisiken buchhalterisch darstellen lassen.

Die Führung der Barkasse wurde durch eine den Anmerkungen des LRH entsprechende Anweisung schriftlich geregelt. Diese Regelungen wurden dem LRH bereits übermittelt. Sitzungsgelder werden nur noch unbar gezahlt. Die jährliche Kassenprüfung erfolgt durch den Schatzmeister im Einvernehmen mit der Kassenführerin.

2. Rückführung des Kammervermögens

Unsere Kammer hat in den letzten mindestens 30 Jahren stets ein Vermögen vorgehalten, das in etwa 75 bis 100 % des jährlichen Ausgabevolumens des Verwaltungshaushaltes umfasste, ohne hierfür eine förmliche Rücklage zu bilden. Beanstandungen hat es diesbezüglich zu keinem Zeitpunkt gegeben (...). Der Vorstand der RAK Celle hat schon vor Jahren entschieden, das vorgehaltene Vermögen behutsam abzuschmelzen. In Reaktion auf die Feststellungen und Bewertungen des LRH hat die Kammerversammlung 2018 beschlossen, eine förmliche Rücklage zur Abdeckung von Risiken und Unwägbarkeiten im Einnahme- und Ausgabenbereich in Höhe von 50 % des Ausgabevolumens des Vorjahres zu bilden und das liquide Kammervermögen innerhalb der nächsten Jahre bis zu dieser Grenze abzuschmelzen. Zur kurzfristigen Erreichung dieses Zieles wurde der bereits beschlossene Kammerbeitrag für das laufende Jahr 2018 um 60 Euro reduziert. Dergestalt konnte bis zum 31. Dezember 2018 das liquide Vermögen der Kammer auf 1 453 T Euro, mithin 61,33 % des Ausgabevolumens des Vorjahres reduziert werden. Die Reduzierung wird sich in dem laufenden Haushaltsjahr 2019 fortsetzen und voraussichtlich 2020 abgeschlossen sein (...).

3. Plausiblere Darstellung der Ehrenamtsentschädigung

(...) Die Aufwandsentschädigungsrichtlinie des Vorstandes in der jeweils geltenden Fassung (zuletzt vom 16.05.2018) wurde von der Kammerversammlung als oberstem Organ der RAK beschlossen. Leitgedanke war, das zeitliche und intellektuelle Engagement der Vorstands- und Präsidiumsmitglieder angemessen zu kompensieren und das Ehrenamt auch für diejenigen Kolleginnen und Kollegen zu öffnen, die sich nicht in der glücklichen Lage befinden, von ihrem Vermögen leben zu können, sondern die auf einen angemessenen Ausgleich angewiesen sind. (...)

Entschädigt wird einerseits in pauschaler Hinsicht für investierte Zeit und Arbeit durch ein Punktesystem, das an die Mitgliedschaft im Vorstand und dessen Abteilungen sowie im Präsidium anknüpft, ohne dass es auf den Nachweis konkreter Arbeitszeiten abstellt. Ein Punkt entspricht einer Entschädigung von 450 Euro im Jahr.

Die Mitglieder des Präsidiums erhalten daneben eine gestaffelte Entschädigung (‚Fixum‘; Präsident: 2 500 Euro, Schatzmeister: 1 000 Euro und Vizepräsidenten: 500 Euro, jeweils im Monat), mit denen das Engagement außerhalb der Sitzungen abgegolten wird. Für die Mitgliedschaft in Grundausschüssen des Vorstandes wird den Mitgliedern des Präsidiums keine Punktevergütung gutgeschrieben.

Schließlich erhalten die Mitglieder des Vorstandes und des Präsidiums für die Teilnahme an jeder Veranstaltung und Sitzung im Namen und im Interesse der Kammer eine Aufwandsentschädigung in Höhe des 1½-fachen des Höchstsatzes für Abwesenheitsgelder nach dem RVG (derzeit mithin 105,- Euro). Dieser Satz entspricht dem auch in anderen Rechtsanwaltskammern und der Bundesrechtsanwaltskammer Üblichen. Eine ‚Doppelentschädigung‘ gibt es nicht. Wenn - was selten vorkommt - an einem Tag mehrere Sitzungen stattfinden, werden auch mehrere Abwesenheitsgelder gezahlt. Das entspricht vollumfänglich den Regelungen des RVG. Alle Rechtsanwaltskammern in Deutschland richten sich analog nach der bundesweiten Regelung des § 103 Abs. 6 BRAO. Keine Rechtsanwaltskammer zahlt Vergütungen nach Zeitaufwand, was zweifelsfrei zu erhöhten Ausgaben führen würde.

Die Änderungen zu dem Text der vorherigen Richtlinie vom 25.05.2016 erfolgte auf Anregung des LRH. Am 11.12.2017 fand im Haus des LRH das Schlussgespräch statt, in dem u. a. der Inhalt der Aufwandsentschädigungsrichtlinie besprochen wurde. Frau Präsidentin von Klaeden stellte damals klar, dass der LRH die Höhe der Pauschalen nicht mehr beanstandete, nachdem wir mit unserem Schreiben vom 08.11.2017 die Berechnungen zu den Pauschalen vorgelegt hatten. Es ginge dem LRH nur noch um bare Auszahlungen und den Begriff des Tagegeldes. Uns wurde erläutert, dass nur Entschädigungen für den Aufwand gezahlt werden dürften, jedoch keine Tagegelder.

Die Bedenken des LRH sind in der Kammerversammlung am 16.05.2018 erörtert und der Text der Entschädigungsrichtlinie für den Vorstand und das Anwaltsgericht ist entsprechend geändert worden.

Die Höhe der Entschädigungsbeträge ist aus unserer Sicht angemessen und korrespondiert mit der zeitlichen Inanspruchnahme.“

Damit wird dem o. g. Beschluss des Haushaltsausschusses und dem Bericht des Landesrechnungshofes unter Berücksichtigung der oben aufgeführten an die Rechtsaufsicht zu stellenden Prämissen hinreichend Rechnung getragen. Namentlich die Entschädigung der ehrenamtlich Tätigen erscheint insgesamt als angemessen geregelt. Eine Überschreitung des der Kammer aus aufsichtsrechtlicher Sicht zuzugestehenden Spielraums liegt nicht vor.

MJ wird die Haushaltsführung der Kammern weiterhin gemäß dem oben beschriebenen Maßstab beobachten.