



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

Information über die Entwicklung des Einzelplans 07 (Bundesministerium der Justiz) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2022

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: I 5 - 0000429

Bonn, den 25. März 2022

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

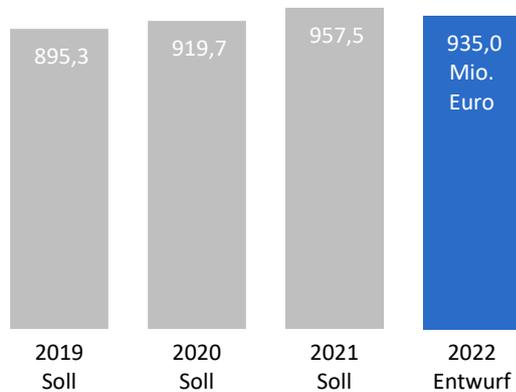
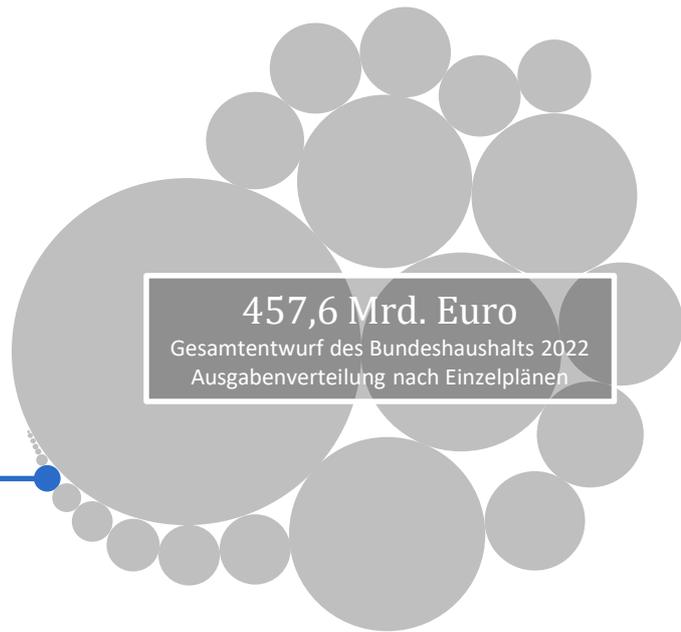
Haushaltsentwurf 2022

Einzelplan 07

Bundesministerium der Justiz

Ausgaben

935,0 Mio. Euro



Soll-Entwicklung

Ausgaben in Mio. Euro



Planstellen
und Stellen

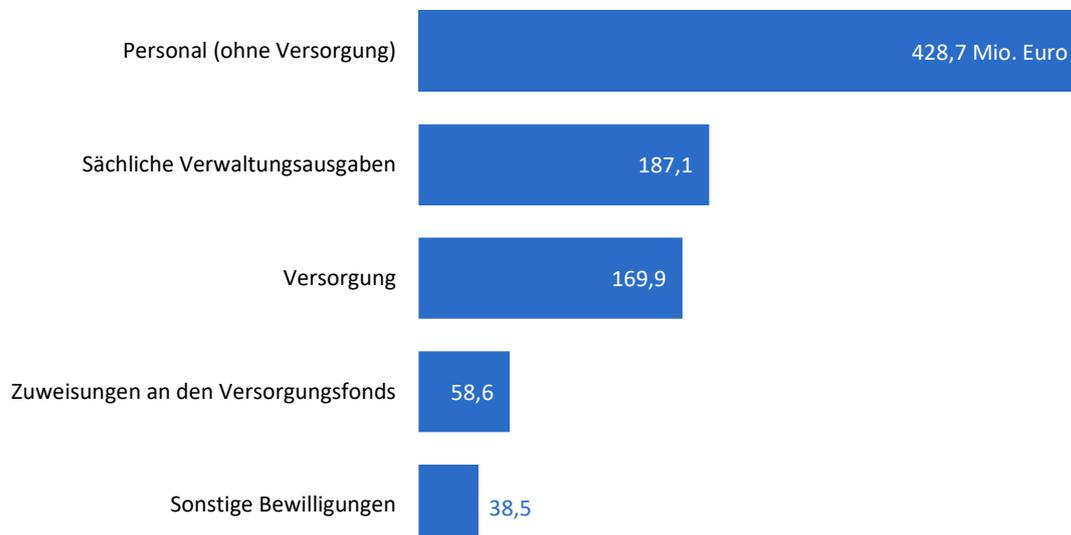
Veränderung zum Vorjahr

6 050

+ 40

Wesentliche Ausgaben

in Mio. Euro



Inhaltsverzeichnis

1	Überblick	6
2	Haushaltsstruktur und -entwicklung	8
2.1	Haushaltsstruktur	8
2.2	Auswirkungen des veränderten Ressortzuschnitts	9
2.2.1	Verbraucherpolitik	9
2.2.2	Nationaler Normenkontrollrat	10
2.2.3	Bessere Rechtsetzung und Geschäftsstelle Bürokratieabbau	11
2.3	Haushaltsentwicklung	11
2.4	Ausgabereise	12
3	Wesentliche Ausgaben	15
3.1	Personal- und Versorgungsausgaben	15
3.2	Zuweisungen an den Versorgungsfonds des Bundes	16
3.3	Gutscheinlösung für ausfallende Pauschalreisen	16
3.4	Europäisches Einheitliches Patentgericht	17
3.5	Verwaltungskostenerstattung an Länder	18
4	Wesentliche Einnahmen	20
4.1	Überblick über die Einnahmen im Einzelplan 07	20
4.2	Einnahmeausfälle bei Ordnungsgeldern	21
5	Personal	22
5.1	Ausgangslage	22
5.1.1	Einzelplan 07 insgesamt	22
5.1.2	BMJ	23
5.2	Zusätzliche Stellen im Haushaltsentwurf 2022	25
5.2.1	Einzelplan 07 insgesamt	25

5.2.2	BMJ	26
5.2.3	Übrige Behörden und Gerichte	26
5.2.4	Abschließende Empfehlung	27
6	Ausblick	28

Abkürzungsverzeichnis

B

BFH *Bundesfinanzhof*

BfJ *Bundesamt für Justiz*

BGH *Bundesgerichtshof*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BMJ *Bundesministerium der Justiz*

BMUV *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz*

BPatG *Bundespatentgericht*

BVerwG *Bundesverwaltungsgericht*

D

DPMA *Deutsches Patent- und Markenamt*

E

EPG *Einheitliches Patentgericht*

G

GBA *Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof*

H

Haushaltsausschuss *Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages*

HGB *Handelsgesetzbuch*

N

NKR *Nationaler Normenkontrollrat*

NKRG *Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates*

O

OLG *Oberlandesgericht*

1 Überblick

Die wesentlichen Aufgaben des Bundesministeriums der Justiz (BMJ) liegen im Bereich der Gesetzgebung. Es erarbeitet federführend Gesetz- und Verordnungsentwürfe vor allem auf den Gebieten des Bürgerlichen Rechts, des Handels- und Wirtschaftsrechts, des Strafrechts und des Prozessrechts. Außerdem wirkt das BMJ bei allen Gesetz- und Verordnungsentwürfen anderer Bundesministerien mit. Dabei prüft es, ob die Entwürfe mit dem Grundgesetz und der übrigen Rechtsordnung vereinbar sowie rechtssystematisch und rechtsförmlich einheitlich gestaltet sind. In den vergangenen beiden Wahlperioden war das BMJ außerdem für den wirtschaftlichen Verbraucherschutz (Verbraucherpolitik) fachlich zuständig.¹ Mit der Neubildung der Bundesregierung im Dezember 2021 hat das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) diese Aufgabe übernommen.

Im Einzelplan 07 sind drei der fünf obersten Gerichtshöfe des Bundes veranschlagt: der Bundesgerichtshof (BGH), das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) und der Bundesfinanzhof (BFH). Zudem umfasst der Geschäftsbereich des BMJ den Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof (GBA), das Bundespatentgericht (BPatG), das Bundesamt für Justiz (BfJ) und das Deutsche Patent- und Markenamt (DPMA). Das BMJ übt die Dienstaufsicht über die Bundesgerichte sowie die Dienst- und Fachaufsicht über die Behörden seines Geschäftsbereichs aus.

Im Haushaltsjahr 2020 fielen im Einzelplan 07 Ausgaben von 882,6 Mio. Euro an.² Dies entspricht einem Anteil von 0,2 % an den Gesamtausgaben des Bundeshaushalts. Gegenüber dem Vorjahr stiegen die Ausgaben um 35,0 Mio. Euro (+ 4,1 %). Die Einnahmen des Einzelplans 07 im Jahr 2020 betragen 605,8 Mio. Euro. Dies waren 16,7 Mio. Euro (- 2,7 %) weniger als im Jahr 2019.

Im Haushaltsentwurf sind für das Jahr 2022 Ausgaben von 935,0 Mio. Euro vorgesehen. Im Vergleich zum Haushalt 2021 ist dies ein Rückgang von 22,5 Mio. Euro (- 2,3 %). Ursache hierfür ist der Wegfall des Kapitels Verbraucherpolitik (0701). Den um die für die Verbraucherpolitik veranschlagten Mittel von rund 42 Mio. Euro bereinigten Wert des Haushaltssolls 2021³ übertreffen die Ausgaben im Haushaltsentwurf 2022 jedoch um 20 Mio. Euro (+ 2 %). Bei den Einnahmen des Einzelplans 07 ist im Haushaltsentwurf 2022 mit 644,8 Mio. Euro ein Zuwachs von 20,0 Mio. Euro (+3,2 %) eingeplant. Auf die Einnahmenseite des Haushaltsentwurfs hat der Wegfall des Kapitels Verbraucherpolitik keinen Einfluss, da hier regelmäßig keine Einnahmen veranschlagt waren.⁴

¹ Die Ausgaben waren bis 2021 im Kapitel 0701 (Verbraucherpolitik) veranschlagt. Die entsprechenden Titel finden sich ab dem Haushalt 2022 im Einzelplan 16 des BMUV in Kapitel 1608.

² Die Ist-Werte von Ausgaben und Einnahmen in diesem Bericht sind durchgängig um haushaltstechnische Verrechnungen bereinigt.

³ 957 Mio. Euro - 42 Mio. Euro = 915 Mio. Euro.

⁴ Im Haushaltsvollzug fielen Einnahmen an, wenn Zuwendungsempfänger nicht verbrauchte Mittel aus dem Vorjahr zurückzahlten. Da dies nicht planbar ist, blieb der entsprechende Titel (0701 119 99) ohne Ansatz.

Dem Geschäftsbereich des BMJ standen im Jahr 2021 insgesamt 6 010 Planstellen und Stellen (im Folgenden einheitlich: Stellen) zur Verfügung, von denen 697 (11,6 %) am 1. Juni 2021 unbesetzt waren. Im Haushaltsentwurf 2022 sind 6 050 Stellen vorgesehen, dies ist ein Zuwachs um 40 Stellen (+ 0,7 %).

Tabelle 1

Übersicht über den Einzelplan 07 Bundesministerium der Justiz

	2020 Soll	2020 Ist ^a	Differenz Ist-Soll ^b	2021 Soll	2022 Entwurf	Änderung zu 2021 ^b
	<i>in Mio. Euro</i>					<i>in %</i>
Ausgaben	919,7	882,6	- 37,2	957,5	935,0	- 2,3
darunter:						
• Personal (ohne Versorgung)	422,6	419,7	- 2,9	428,0	428,7	+ 0,2
• Versorgung (Kapitel 0711 Tgr. 57)	156,9	160,6	+ 3,7	167,0	169,9	+ 1,7
• Zuweisungen an den Versorgungsfonds	47,1	44,3	- 2,8	53,6	58,6	+ 9,3
• Sächliche Verwaltungsausgaben ^f	180,0	154,8	- 25,2	177,0	187,1	+ 5,7
• Verbraucherpolitik	40,8	36,4	- 4,4	41,8	-	- 100,0
• Sonstige Bewilligungen	33,1	25,3	- 7,8	34,5	38,5	+ 11,5
• Übrige Ausgaben	39,3	41,5	+ 2,2	55,6	52,3	- 6,0
Einnahmen	614,8	605,8	- 9,0	624,8	644,8	+3,2
darunter:						
• Gebühren	594,0	577,1	- 16,9	604,0	624,0	+3,3
• Bundesamt für Justiz	130,2	121,4	- 8,8	130,2	135,2	+3,8
• Deutsches Patent- u. Markenamt	430,0	422,7	- 7,3	440,0	455,0	+3,4
• Übrige Behörden und Gerichte	33,8	33,0	- 0,8	33,8	33,8	0,0
• Sonstige Einnahmen	20,8	28,7	+ 7,9	20,8	20,8	0,0
Verpflichtungsermächtigungen	205,1 ^c	178,8	- 26,4	67,1	45,7	- 31,9
	<i>Planstellen/Stellen</i>					<i>in %</i>
Personal	5 798	5 187 ^d	- 611	6 010 ^e	6 050	+ 0,7

Erläuterungen:

^a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen in Höhe von 0,23 Mio. Euro (Ausgaben) und 1,39 Mio. Euro (Einnahmen) (vgl. Haushaltsrechnung 2020, Übersicht Nummer 4.9).

^b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

^c Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 28,64 Mio. Euro.

^d Ist-Besetzung am 1. Juni 2020.

^e Zum Vergleich: Ist-Besetzung am 1. Juni 2021: 5 313 Planstellen/Stellen.

^f Ohne die bereits unter Verbraucherpolitik und Sonstige Bewilligungen enthaltenen Sächlichen Verwaltungsausgaben.

Quellen:

Haushaltsrechnung 2020.

Haushaltsplan 2021 (in der Fassung des zweiten Nachtragshaushalts).

Haushaltsentwurf 2022 (von der Bundesregierung am 16. März 2022 beschlossen).

2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

2.1 Haushaltsstruktur

Den Ausgabenschwerpunkt im Einzelplan 07 bilden die **Ausgaben für Personal und Versorgung sowie die Zuweisungen an den Versorgungsfonds**. Ihr Anteil an den Ausgaben des Einzelplans 07 liegt im Haushaltsentwurf 2022 mit 70 % (657,2 Mio. Euro) um 3 Prozentpunkte höher als im Haushalt 2021. Die relative Zunahme des Gewichts der Personalausgaben liegt daran, dass die Ausgaben für die Verbraucherpolitik entfallen sind. Diese machten im Haushalt 2021 noch rund 42 Mio. Euro aus und bestanden überwiegend aus Zuwendungen an Dritte.

Der Einzelplan 07 ist damit ab dem Haushalt 2022 mit Ausnahme der sonstigen Bewilligungen ein nahezu reiner Verwaltungshaushalt. Entsprechend haben auch die **sächlichen Verwaltungsausgaben** einen engen Personalbezug. Sie dienen vorwiegend der räumlichen Unterbringung der Behörden und Gerichte, der Ausstattung und dem Betrieb der Dienstgebäude sowie der Informationstechnik. Für die sächlichen Verwaltungsausgaben sind 20 % der Ausgaben eingeplant (187,1 Mio. Euro).

Die Fachaufgaben des BMJ schlagen sich vor allem in den **sonstigen Bewilligungen**⁵ nieder (4,1 %, 38,5 Mio. Euro). Sie umfassen Zuweisungen, Zuwendungen und Beiträge, vorwiegend an Einrichtungen mit justizspezifischen, rechtspolitischen und internationalen Aufgaben, z. B. an die Deutsche Stiftung für internationale rechtliche Zusammenarbeit e. V. und das europäische Einheitliche Patentgericht (EPG).

Stark gewachsen ist in den vergangenen Jahren die vom GBA in Staatsschutzsachen geleistete **Verwaltungskostenerstattung an Länder**. Mit 26,7 Mio. Euro macht sie im Haushaltsentwurf 2022 inzwischen 2,9 % aller Ausgaben aus dem Einzelplan 07 aus.

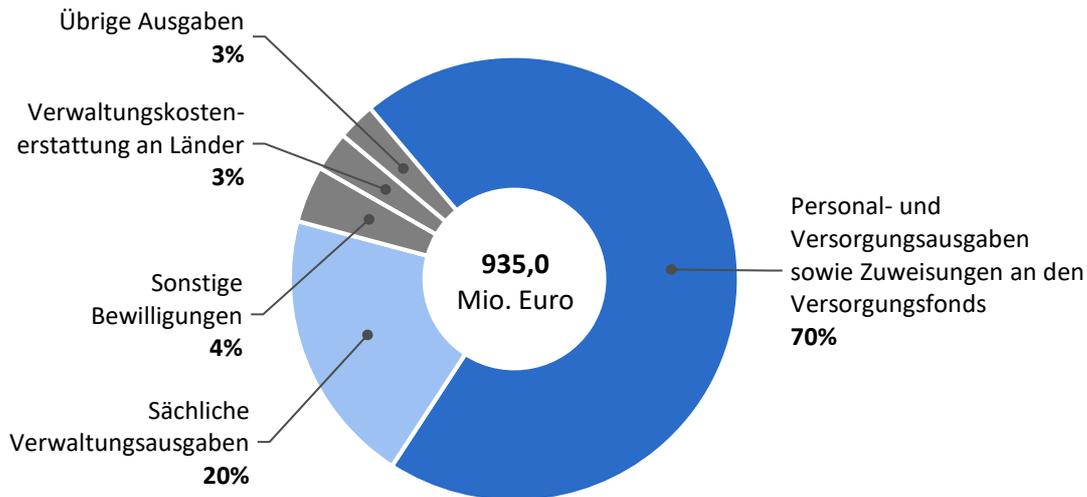
Die folgende Abbildung 1 gibt eine Übersicht über die wesentlichen Ausgabenbereiche des Einzelplans 07.

⁵ Kapitel 0710.

Abbildung 1

Personalbezogene Ausgaben dominieren den Einzelplan 07

Im Haushaltsentwurf 2022 entfallen 70 % der Gesamtausgaben im Einzelplan 07 auf Personal- und Versorgungsausgaben. Weitere 20 % der Ausgaben sind sächliche Verwaltungsausgaben mit engem Personalbezug.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Haushaltsentwurf 2022.

2.2 Auswirkungen des veränderten Ressortzuschnitts

Das BMJ ist aufgrund des Organisationserlasses des Bundeskanzlers vom 8. Dezember 2021 von einem Neuzuschnitt seines Zuständigkeitsbereiches betroffen. Die Zuständigkeit für die Verbraucherpolitik geht auf das BMUV über. Das BMJ erhält aus dem Geschäftsbereich des Bundeskanzleramtes die Zuständigkeiten für bessere Rechtsetzung, für die Geschäftsstelle für Bürokratieabbau und für den Nationalen Normenkontrollrat.

Verwaltungsvereinbarungen über die konkrete Übertragung der Aufgaben lagen bis zum Beschluss des Haushaltsentwurfs 2022 durch die Bundesregierung noch nicht vor. Die Veränderungen der Zuständigkeiten sind daher im Haushaltsentwurf erst teilweise abgebildet. Durch den veränderten Ressortzuschnitt sind die Eckdaten des Einzelplans 07 ab dem Haushalt 2022 mit den Vorjahren nur noch eingeschränkt vergleichbar.

2.2.1 Verbraucherpolitik

Das frühere Kapitel 0701 (Verbraucherpolitik) ist mit dem Haushaltsentwurf 2022 vom Einzelplan 07 in den Einzelplan 16 des BMUV umgeschichtet worden. Hierdurch hat sich das

Ausgabevolumen des Einzelplans 07 gegenüber dem ersten Regierungsentwurf für den Haushalt 2022 um 40,387 Mio. Euro vermindert.⁶

Die in Titeln anderer Kapitel indirekt für die Verbraucherpolitik enthaltenen Mittel, insbesondere die Personalausgaben für die in diesem Bereich tätigen Beschäftigten, sind vorerst noch im Einzelplan 07 verblieben. Gleiches gilt für die Stellen im Personalhaushalt.

2.2.2 Nationaler Normenkontrollrat

Der Nationale Normenkontrollrat (NKR) ist unabhängig und nur an den durch das Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates (NKRK) begründeten Auftrag gebunden (§ 1 Absatz 1 NKRK). Er berät und unterstützt die Bundesregierung bei der Umsetzung ihrer Maßnahmen auf den Gebieten des Bürokratieabbaus und der besseren Rechtsetzung. Er prüft insbesondere, ob die Folgekosten-Berechnungen der Bundesministerien in Gesetz- und Verordnungsentwürfen plausibel und nachvollziehbar sind.

Der NKR besteht aus zehn ehrenamtlich tätigen Mitgliedern. Sie werden vom Bundeskanzler im Einvernehmen mit den anderen Mitgliedern der Bundesregierung vorgeschlagen und vom Bundespräsidenten ernannt. Der NKR verfügt über ein eigenes Sekretariat mit 15 Stellen⁷, das nur seiner Weisung unterliegt (§ 3 Absatz 9 NKRK). Die Stellen sind im Einvernehmen mit dem Vorsitzenden des NKR zu besetzen. Die bisher vom Chef des Bundeskanzleramtes geführte Rechtsaufsicht über den NKR soll künftig das BMJ übernehmen. Ein entsprechender Gesetzentwurf der Bundesregierung befindet sich gegenwärtig in der parlamentarischen Beratung.

Die ausdrücklich für den NKR bestimmten Sachausgaben sind im Haushaltsentwurf 2022 noch im Einzelplan 04 des Bundeskanzleramtes veranschlagt:

- 420 000 Euro bei Kapitel 0411 Titel 526 02 (Sachverständige, Ausgaben für Mitglieder von Fachbeiräten und ähnlichen Ausschüssen), Erläuterung Nummer 5 sowie
- 20 000 Euro bei Kapitel 0411 Titel 545 01 (Konferenzen, Tagungen, Messen und Ausstellungen), Erläuterung Nummer 1.

Bei anderen Titeln indirekt für den NKR veranschlagte Mittel, insbesondere die Personalausgaben für die Beschäftigten des Sekretariats, sind bisher ebenfalls noch nicht in den Einzelplan 07 umgeschichtet worden. Gleiches gilt für die Stellen im Personalhaushalt.

⁶ Umgeschichtet wurde das gesamte Kapitel 0701, das im ersten Regierungsentwurf für den Haushalt 2022 ein Ausgabevolumen von 40,1 Mio. Euro hatte, abzüglich 254 000 Euro für beim BMJ verbleibende Forschungsvorhaben, zuzüglich 480 000 Euro aus Kapitel 0711 Titel 526 02, Erläuterung Nummer 2 sowie 61 000 Euro aus Kapitel 0712 Titel 532 03, Erläuterung Nummer 1.

⁷ Haushalt 2021, Erläuterung bei Kapitel 0412 Titel 422 01.

2.2.3 Bessere Rechtsetzung und Geschäftsstelle Bürokratieabbau

Die Gesamtverantwortung für die Koordination von Bürokratieabbau und besserer Rechtsetzung innerhalb der Bundesregierung oblag in der vergangenen Wahlperiode einem Staatsminister bei der Bundeskanzlerin. Dieser leitete den Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau. Auf operativer Ebene waren die Aufgaben „Bessere Rechtsetzung“ und „Geschäftsstelle Bürokratieabbau“ bisher in einem Referat des Bundeskanzleramtes angesiedelt, in dem ungefähr zehn Beschäftigte tätig waren.

In welcher Form das BMJ die ihm übertragenen Aufgaben künftig wahrnehmen will, ist noch nicht bekannt. Mittel oder Stellen hierfür sind bisher noch nicht aus dem Einzelplan 04 des Bundeskanzleramtes in den Einzelplan 07 umgeschichtet worden.

2.3 Haushaltsentwicklung

Das Ausgabevolumen des Einzelplans 07 ist im Verlauf der vergangenen Wahlperiode kontinuierlich gewachsen. Eine wesentliche Ursache hierfür waren die Personalausgaben. Daneben haben aber auch verschiedene andere Ausgabepositionen zu dem Ausgabenanstieg beigetragen. Nähere Erläuterungen hierzu finden sich unter Tz. 3 dieses Berichts.

Die tatsächlichen Ausgaben (Ist) aus dem Einzelplan 07 stiegen von 793,6 Mio. Euro im Jahr 2018 um 123,5 Mio. Euro auf 917,1 Mio. Euro⁸ im Jahr 2021 (+ 15,6 %). Noch deutlicher erhöhten sich die im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben (Soll): von 792,3 Mio. Euro im Jahr 2018 um 165,2 Mio. Euro auf 957,5 Mio. Euro im Jahr 2021 (+ 20,9 %). Im Jahr 2018 entsprachen die Ist-Ausgaben noch fast genau dem Haushalts-Soll. Mit dem Haushalt 2019 ist das Soll sprunghaft um mehr als 100 Mio. Euro erhöht worden. Seitdem übertrifft es die jährlichen Ist-Ausgaben deutlich.

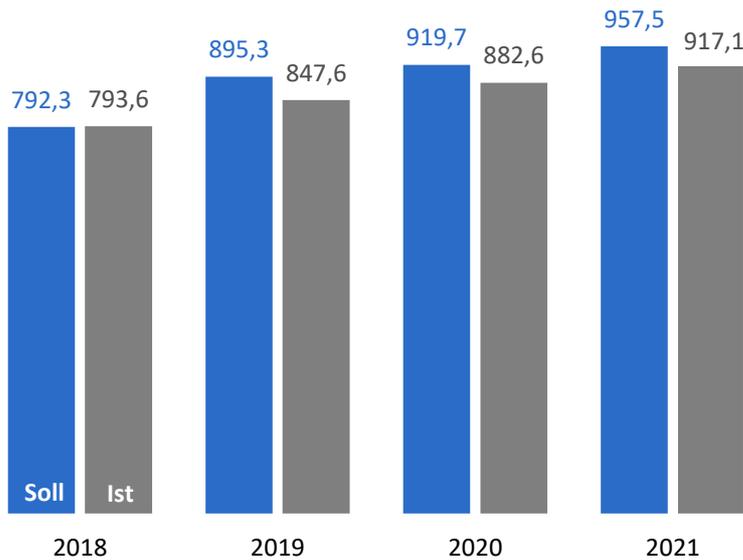
Die folgende Abbildung 2 gibt eine vergleichende Übersicht über die Entwicklung von Soll und Ist der Ausgaben im Einzelplan 07 in der vergangenen Wahlperiode.

⁸ Um haushaltstechnische Verrechnungen bereinigter vorläufiger Wert.

Abbildung 2

Ausgaben im Einzelplan 07 in vergangener Wahlperiode kontinuierlich gestiegen

Seit dem sprunghaften Anstieg im Jahr 2019 übertrifft das Haushalts-Soll die tatsächlichen Ist-Ausgaben deutlich. (in Mio. Euro)



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quellen:

Haushaltspläne der Jahre 2018 bis 2021, Haushaltsentwurf 2022.

Ist 2021: Um haushaltstechnische Verrechnungen bereinigter, vorläufiger Wert.

Das BMJ benötigte in den vergangenen drei Jahren jährlich durchschnittlich rund 40 Mio. Euro weniger Mittel als im Haushalt veranschlagt waren. Es verfügte aufgrund der großzügigen Mittelausstattung über einen erheblichen finanziellen Spielraum. Dieser bestand in den vergangenen Jahren jedoch nicht nur aus der Differenz aus Soll und Ist. Das BMJ konnte zusätzlich über erhebliche Ausgabereste verfügen, deren Entwicklung im folgenden Abschnitt dargestellt ist.

2.4 Ausgabereste

Im Einzelplan 07 sind gut zwei Drittel der veranschlagten Haushaltsmittel flexibilisiert. Dies sind vor allem Personalausgaben, ein großer Teil der sächlichen Verwaltungsausgaben, Investitionen und die Zuweisungen an den Versorgungsfonds. Diese Mittel sind – soweit sie in einem Haushaltsjahr nicht verausgabt werden – in das folgende Haushaltsjahr übertragbar. Aus diesen übertragbaren flexibilisierten Ausgaben kann das BMJ Ausgabereste bilden, über die es mit Einwilligung des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) im Folgejahr verfügen kann. Einsparungen an anderer Stelle im Einzelplan 07 sind hierfür – anders als bei nicht flexibilisierten übertragbaren Ausgaben – nicht erforderlich. Die Behörden und Gerichte des

Einzelplans 07 können daher mit Hilfe der Ausgabereste höhere Ausgaben tätigen, als sich aus den Haushaltsansätzen ergibt.

Die übertragbaren flexibilisierten Ausgaben sind von 39,5 Mio. Euro im Jahr 2018 über 68,1 Mio. Euro im Jahr 2019 auf einen absoluten Rekordwert von 102,8 Mio. Euro im Jahr 2020 gestiegen. Auf das gesamte Ausgabesoll des Einzelplans 07 bezogen war dies im Jahr 2020 ein Anteil von 11,2 %, nur auf die flexibilisierten Ausgaben bezogen ein Anteil von 17,0 %.

Das BMJ hat in der Vergangenheit jeweils aus sämtlichen übertragbaren flexibilisierten Ausgaben Ausgabereste gebildet. Der Bundesrechnungshof hatte bereits im Jahr 2020 darauf hingewiesen, dass das BMJ deutlich über seinen Bedarf hinaus mit Haushaltsmitteln ausgestattet ist und voraussichtlich auch im Jahr 2020 wieder hohe übertragbare flexibilisierte Ausgaben entstehen würden. Der Bundesrechnungshof hatte daher empfohlen, nicht aus sämtlichen übertragbaren flexibilisierten Ausgaben auch Ausgabereste zu bilden.

Im Zuge der Beratungen des Haushalts 2021 hat der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) in einem Beschluss vom 26. November 2020 festgestellt, dass sich an den im Bundeshaushalt deutlich angewachsenen Ausgaberesten erhebliche Verzögerungen beim Mittelabfluss zeigten. Dem Willen des Haushaltsgesetzgebers werde nicht vollumfänglich entsprochen. Der Umfang der Ausgabereste sei nicht mehr auf die gebotene Flexibilisierung im Haushaltsvollzug zurückzuführen. Die Ausgabereste schränken die Transparenz des Bundeshaushalts ein und stellen ein zunehmendes Risiko für den Gesamthaushalt dar.

Der Haushaltsausschuss hat die Bundesregierung aufgefordert, die Höhe der Ausgabereste in den kommenden Jahren deutlich abzubauen. Hierzu sei in den Einzelplänen unter anderem die Bildung von flexibilisierten Ausgaberesten auf **höchstens** 85 % der aus dem Vorjahr übertragbaren flexibilisierten Mittel zu begrenzen.

Das BMJ hat den so vorgegebenen Spielraum vollständig ausgeschöpft und aus den übertragbaren flexibilisierten Ausgaben des Haushaltsjahres 2020 (102,8 Mio. Euro) im Haushaltsjahr 2021 Ausgabereste in Höhe von 87,8 Mio. Euro gebildet.⁹ Trotz der Begrenzung der Ausgabereste durch den Haushaltsausschuss verfügte das BMJ damit im Jahr 2021 noch immer über fast 20 Mio. Euro mehr an Ausgaberesten als im Vorjahr. Entsprechend reichlich war die Gesamtausstattung des BMJ mit Haushaltsmitteln im Jahr 2021. Aus dem Ausgabevolumen des Haushaltsplans von 957,5 Mio. Euro und den Ausgaberesten von 87,8 Mio. Euro ergab sich ein insgesamt verfügbarer Betrag von 1 045,3 Mio. Euro. Diesem stand – gemessen an den tatsächlichen Ausgaben – ein Bedarf in Höhe von lediglich 917,1 Mio. Euro gegenüber. Das BMJ verfügte demnach im Ergebnis über einen finanziellen Spielraum an nicht benötigten Mitteln in Höhe von 128,2 Mio. Euro bzw. 12,2 % der verfügbaren Mittel.

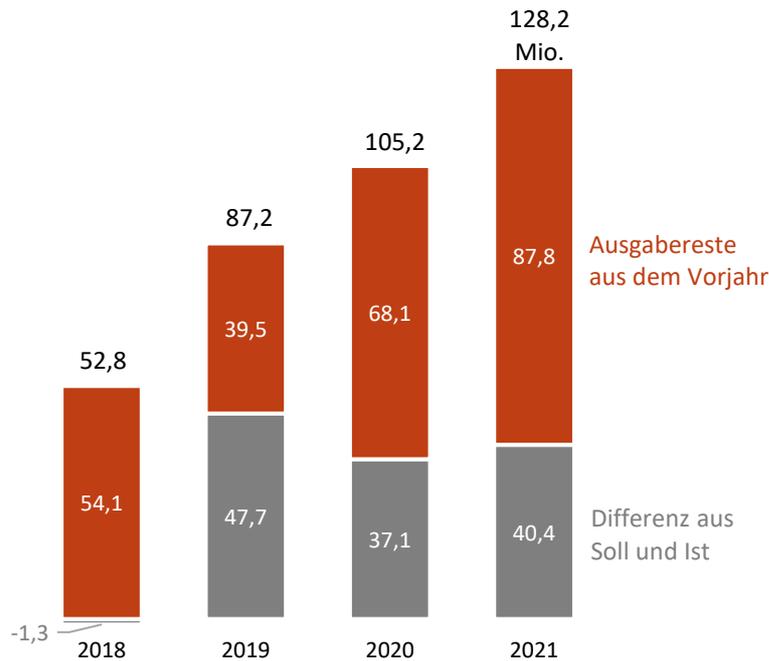
⁹ Dieser Betrag ist geringfügig höher als 85 % der übertragbaren flexibilisierten Ausgaben, da Mittel, die das BMJ im Jahr 2021 als durchlaufende Posten weiterzuleiten hatte, nicht auf 85 % gekürzt wurden.

Die folgende Abbildung 3 gibt eine Übersicht über das Anwachsen des finanziellen Spielraums des BMJ in den vergangenen vier Jahren:

Abbildung 3

Stark wachsender finanzieller Spielraum

Zu der Differenz aus Soll und Ist kamen in den vergangenen Haushaltsjahren noch wachsende Ausgaberreste hinzu. Damit verfügte das BMJ über erheblich mehr Mittel als es für die Erfüllung seiner Aufgaben benötigte.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quellen:

Haushaltspläne der Jahre 2018 bis 2021, Haushaltsentwurf 2022. Differenz aus Soll und Ist 2021: berechnet mit dem um haushaltstechnische Verrechnungen bereinigten vorläufigen Ist-Wert.

Die hohen Ausgaberreste beeinträchtigen die Steuerungsfunktion des parlamentarischen Budgetrechts, schränken die Transparenz des Haushaltsplans ein und mindern den Anreiz zur Sparsamkeit. Gemäß dem Beschluss des Haushaltsausschusses könnte das BMJ für das Jahr 2022 **maximal** Ausgaberreste in Höhe von 84,4 Mio. Euro bilden (85 % von 99,3 Mio. Euro übertragbarer flexibilisierter Ausgaben des Jahres 2021¹⁰). Es würde dann mit diesen Ausgaberresten und den im Haushaltsentwurf 2022 vorgesehenen Mitteln in Höhe von 935,0 Mio. Euro über zusammen 1 019,4 Mio. Euro verfügen. Dies wären rund 140 Mio. Euro mehr als die knapp 880 Mio. Euro¹¹, die das BMJ im Jahr 2021 (ohne die Ausgaben für die Verbraucherpolitik) ausgegeben hat.

¹⁰ Vorläufiger Wert, ohne zweckgebundene im Folgejahr weiterzuleitende durchlaufende Posten.

¹¹ Die Ausgaben aus dem Einzelplan 07 im Jahr 2021 betragen 917,1 Mio. Euro. Davon abzuziehen sind rund 40 Mio. Euro. Diese entfielen auf die Verbraucherpolitik, für die das BMJ nicht mehr zuständig ist.

Um der Forderung des Haushaltsausschusses folgend die Ausgabereite deutlich abzubauen, sollten BMJ und BMF darauf verzichten, die Obergrenze von 84,4 Mio. Euro für die Bildung von Ausgabereiten auszureizen. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes könnten sie mit Blick auf den Haushalt 2022 um mindestens 50 Mio. Euro unter diesem Betrag bleiben.

Das BMJ hätte dann im Jahr 2022 noch immer 90 Mio. Euro mehr zur Verfügung als es im Jahr 2021 ausgegeben hat. In den vergangenen drei Jahren stiegen die jährlichen Ausgaben des BMJ um durchschnittlich rund 40 Mio. Euro. Mit einem Mehrbetrag zum Vorjahr von 90 Mio. Euro wäre das BMJ daher auch im Jahr 2022 noch immer auskömmlich mit Mitteln ausgestattet.¹²

Der Eckwertebeschluss der Bundesregierung für den Haushalt 2023 vom 16. März 2022 führt ganz im Sinne der Forderung des Haushaltsausschusses im Ergebnis ebenfalls zu einem Abbau der Ausgabereite: Der Beschluss sieht für den Einzelplan 07 im Jahr 2023 keine Steigerung des Ausgabesolls vor. Angesichts jährlich steigender Ausgaben wird der finanzielle Spielraum des BMJ hierdurch sinken und mittelbar ein Absinken der Ausgabereite bewirkt.

Der Bundesrechnungshof hält auch dies für einen gangbaren Weg, um die Ausgabereite zwar nicht kurzfristig, aber mittelfristig abzubauen. Dies wird jedoch nur gelingen, wenn das Ausgabesoll des Einzelplans 07 in den Haushalten 2022 und 2023 den vorgesehenen Wert von jeweils rund 935 Mio. Euro nicht nennenswert überschreitet und auch in den Folgejahren nicht schneller wächst als die tatsächlichen Ausgaben.

3 Wesentliche Ausgaben

3.1 Personal- und Versorgungsausgaben

Der Einzelplan 07 wird – wie unter Tz. 2.1 erläutert – wesentlich von den Personal- und Versorgungsausgaben geprägt. Durch die regelmäßigen Tarifrunden steigen automatisch die Entgelte der Tarifbeschäftigten sowie die Beamtenbesoldung der aktiven Bediensteten. Gleichzeitig erhöhen sich auch die aus dem Einzelplan 07 finanzierten Versorgungsbezüge der im Ruhestand befindlichen Beamten und Richter.

Die Tarifsteigerungen wirken sich nicht nur auf die direkten Personal- und Versorgungsausgaben aus, sondern auch auf die im Haushalt als Zuweisungen und Zuwendungen veranschlagten Mittel. Die hierdurch geförderten Einrichtungen verwenden den überwiegenden

¹² Dies gilt unabhängig davon, ob einzelne Titel sich im Haushaltsvollzug als auskömmlich veranschlagt erweisen oder nicht. Bei der Haushaltsaufstellung hat das BMJ grundsätzlich die Freiheit, den mit dem Eckwertebeschluss der Bundesregierung festgesetzten Ausgabebetrag („Einzelplanplafond“) unter Berücksichtigung der verfügbaren Ausgabereite bedarfsgerecht auf die einzelnen Titel zu verteilen.

Teil der Bundesmittel ebenfalls für Personalausgaben. Wenn diese steigen, wächst der Förderbedarf der Einrichtungen aus dem Bundeshaushalt.

In den vergangenen Jahren ist außerdem der Personalbestand bei fast allen aus dem Einzelplan 07 finanzierten Behörden, Gerichten und Zuwendungsempfängern kontinuierlich angestiegen. Hierdurch haben sich neben den Personalausgaben zugleich die sächlichen Verwaltungsausgaben erhöht, z. B. für Mieten, Informationstechnik und Büroausstattung. Daneben haben Preissteigerungen zu dem Ausgabenanstieg beigetragen, insbesondere bei den Mieten für die Dienstgebäude.

3.2 Zuweisungen an den Versorgungsfonds des Bundes

Mit dem Versorgungsfonds hat der Bund eine Rücklage in Form eines Sondervermögens geschaffen, um die Belastung des Bundeshaushalts durch zukünftige Versorgungsausgaben abzumildern. Mit den Zahlungen in den Versorgungsfonds sollen die Versorgungsaufwendungen der Periode zugeordnet werden, in der die jeweiligen Versorgungsansprüche entstehen. Sie richten sich nach den Dienstbezügen aller Beamtinnen und Beamten sowie Richterinnen und Richter, die seit dem Jahr 2007 in den Bundesdienst eingetreten sind. Die Zuweisungen an den Versorgungsfonds steigen überproportional zu den Besoldungsausgaben, da im Laufe der Zeit immer mehr ältere Bedienstete, für die noch keine Zahlungen zu leisten sind, aus dem Dienst ausscheiden. Für alle neu eintretenden Bediensteten werden dagegen Zahlungen fällig.

Die Zuweisungen an den Versorgungsfonds des Bundes aus dem Einzelplan 07 sind im Haushaltsentwurf 2022 mit 58,6 Mio. Euro veranschlagt.¹³ Dieser Betrag ist gut dreimal so hoch wie die Zahlungen im Jahr 2014 (18,8 Mio. Euro). Der Anteil der Zuweisungen an den Versorgungsfonds an den Gesamtausgaben des Einzelplans 07 hat sich seit 2014 von 2,9 % auf 6,3 % mehr als verdoppelt und wird in den kommenden Jahren voraussichtlich noch weiter steigen.

3.3 Gutscheinelösung für ausfallende Pauschalreisen

Die Bundesregierung wollte verhindern, dass Reiseveranstalter durch den pandemiebedingten Ausfall von Pauschalreisen in Liquiditätsschwierigkeiten geraten. Ein am 31. Juli 2020 in Kraft getretenes Gesetz¹⁴ ermöglichte Reiseveranstaltern, Reisenden anstelle der Erstattung ihrer Vorauszahlungen Gutscheine anzubieten, wenn vor dem 8. März 2020 gebuchte Reisen wegen der Corona-Pandemie ausfielen. Die Reisenden hatten ein Wahlrecht zwischen einem

¹³ Kapitel 0711 Titel 634 03: Zuweisungen an den Versorgungsfonds.

¹⁴ Gesetz zur Milderung der Folgen der COVID-19-Pandemie im Pauschalreisevertragsrecht und zur Sicherstellung der Funktionsfähigkeit der Kammern im Bereich der Bundesrechtsanwaltsordnung, der Bundesnotarordnung, der Wirtschaftsprüferordnung und des Steuerberatungsgesetzes während der COVID-19-Pandemie, BGBl. I, Nummer 35 vom 16. Juli 2020, S. 1643-1647.

vom Bund garantierten Gutscheine und einer sofortigen Erstattung. Die Gutscheine waren längstens bis zum 31. Dezember 2021 gültig. Wenn Reisende die Gutscheine nicht innerhalb der Gültigkeitsdauer einlösten, hatten die Reiseveranstalter die geleisteten Vorauszahlungen zu erstatten.

Die Gutscheine waren zunächst durch die übliche Insolvenzversicherung der Reiseveranstalter abgesichert. Soweit diese nicht ausgereicht hätte, sollte eine subsidiäre Haftung des Bundes für die ausgegebenen Gutscheine greifen.¹⁵

Bis Mitte März 2022 sind keine Insolvenzen von Reiseveranstaltern bekannt geworden, die eine Haftung des Bundes für Reisegutscheine ausgelöst hätten. Für den Bund sind daher bislang erfreulicherweise keine Ausgaben angefallen. Da die Gültigkeit der Gutscheine inzwischen abgelaufen ist, werden mit großer Wahrscheinlichkeit auch keine Ausgaben mehr entstehen.

Garantien für Unternehmen unterliegen grundsätzlich dem EU-Beihilferecht. Für die Garantieleistung muss der Bund von den Reiseveranstaltern deshalb eine Garantieprämie erheben. Den Umfang der ausgegebenen Gutscheine mussten die Unternehmen dem BfJ – nach Gewährung einer Nachfrist – bis zum 15. Februar 2022 melden. Das Erhebungsverfahren war Mitte März 2022 noch nicht vollständig abgeschlossen. Das BMJ erwartet Prämieinnahmen von ungefähr 500 000 Euro.

Für die Einnahmen ist im Haushaltsentwurf 2022 ein Einnahmetitel ausgebracht.¹⁶ Wegen der ursprünglich ungewissen Höhe der Prämieinnahmen handelt es sich (noch) um einen Leertitel ohne Mittelansatz.

3.4 Europäisches Einheitliches Patentgericht

Ein neues europäisches Einheitliches Patentgericht (EPG) soll künftig in Streitigkeiten über Patente, die das Europäische Patentamt erteilt hat, mit europaweiter Wirkung entscheiden. Die deutsche Ratifizierung des internationalen Abkommens über das EPG wurde mehrfach durch Verfassungsbeschwerden aufgehalten. Inzwischen ist das „Gesetz zu dem Übereinkommen vom 19. Februar 2013 über ein Einheitliches Patentgericht“ in Kraft getreten. Die Bundesrepublik Deutschland hat daraufhin das Protokoll über die vorläufige Anwendbarkeit des Übereinkommens ratifiziert. Das EPG wird seine Arbeit voraussichtlich noch in diesem Jahr aufnehmen.

¹⁵ Hierfür wurde mit dem zweiten Nachtragshaushalt 2020 in Kapitel 0710 der Titel 698 01 als Leertitel ohne Mittelansatz ausgebracht (Erstattungsleistungen zur Insolvenzabsicherung von Reisegutscheinen im Pauschalreisevertragsrecht infolge der COVID-19-Pandemie sowie damit zusammenhängende Sach- und Personalausgaben). Finanziert werden sollten eventuelle Zahlungen aus der ebenfalls im zweiten Nachtragshaushalt 2020 im Einzelplan 60 veranschlagten „Globalen Mehrausgabe für Kosten im Zusammenhang mit der Bewältigung der COVID-19-Pandemie“ (Kapitel 6002 Titel 971 04).

¹⁶ Kapitel 0710 Titel 141 01: Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen aus dem Inland.

Eine Abteilung der Zentralkammer des EPG wird in München ansässig sein. Die Bundesrepublik Deutschland hat für deren räumliche Unterbringung zu sorgen und für eine Übergangszeit von zunächst sieben Jahren unterstützendes Verwaltungspersonal zur Verfügung zu stellen. Das BMJ wird die Abteilung der Zentralkammer im Dienstgebäude des BPatG unterbringen. Für das Verwaltungspersonal sind im Personalhaushalt des BPatG drei befristete Stellen ausgebracht.

Die Bundesrepublik Deutschland hat außerdem die nicht durch eigene Einnahmen des EPG gedeckten laufenden Kosten annähernd zur Hälfte zu tragen. Nach sieben Jahren soll das EPG in der Lage sein, seine Betriebskosten aus Eigenmitteln zu decken und einen ausgeglichenen Haushalt zu erzielen. Die Bundesregierung rechnet laut ihrem Gesetzentwurf im ersten Jahr mit Ausgaben von bis zu 6,7 Mio. Euro. Für die drei Folgejahre erwartet sie Ausgaben von 5,4 Mio. Euro, 5,0 Mio. Euro und 5,6 Mio. Euro.

Für die deutschen Beiträge zum EPG wurden bereits im Jahr 2016 in den Haushalt und die Finanzplanung jährlich 5,5 Mio. Euro aufgenommen. Mit dem Haushalt 2020 senkte das BMJ den Ansatz auf 4,3 Mio. Euro ab. Bisher fielen nur vereinzelt geringfügige Ausgaben für Vorbereitungsarbeiten an. Nachdem der Arbeitsaufnahme des EPG nunmehr keine rechtlichen Hindernisse mehr entgegenstehen, sind im Haushaltsentwurf 2022 bedarfsgerecht 6,7 Mio. Euro veranschlagt.

3.5 Verwaltungskostenerstattung an Länder

Zum Aufgabenbereich des GBA gehört im Wesentlichen die Verfolgung von Straftaten gegen die innere und die äußere Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland sowie von Straftaten nach dem Völkerstrafgesetzbuch. Ferner wirkt er an den Revisions- und Beschwerdeverfahren vor den Strafsenaten des BGH mit. Der GBA erhebt Anklage bei den für Staatsschutz-Strafsachen zuständigen Oberlandesgerichten (OLG). Diese werden in solchen Verfahren im Wege der Organleihe als Bundesgerichte tätig. Bestimmte Kosten dieser „Organleiheverfahren“ hat der Bund den Ländern zu erstatten.

Die Zahl der Organleiheverfahren hat in den vergangenen zehn Jahren erheblich zugenommen. Die Verwaltungskostenerstattung an die Länder ist als notwendige Folge stark angestiegen. Sie ist im Haushaltsentwurf 2022 mit 26,65 Mio. Euro veranschlagt.¹⁷ Dieser Betrag liegt mehr als fünfmal so hoch wie die im Jahr 2012 gezahlten Erstattungen (5,1 Mio. Euro). Für das Jahr 2023 plant die Bundesregierung eine Verwaltungskostenerstattung an die Länder in Höhe von 25,35 Mio. Euro. Deutlich erhöhte Beträge sind für die Jahre 2024 und 2025 vorgesehen: 39,0 bzw. 34,45 Mio. Euro.

Hintergrund der über den eigentlich geplanten Ansatz von 25,0 Mio. Euro hinausgehenden Ausgaben ist eine mögliche Beteiligung des Bundes an den Kosten für ein Hochsicherheits-

¹⁷ Kapitel 0714 Titel 632 01: Verwaltungskostenerstattung an Länder.

Prozessgebäude beim OLG Celle. Hierfür wurden im parlamentarischen Verfahren zum Haushalt 2021 Mittel in Höhe von 1,65 Mio. Euro sowie eine in den Jahren 2022 bis 2024 fällige Verpflichtungsermächtigung in Höhe von 23,8 Mio. Euro zusätzlich ausgebracht. Das BMJ nahm die Haushaltsmittel und die Verpflichtungsermächtigung bisher nicht in Anspruch, da die Voraussetzungen für eine Beteiligung des Bundes aus seiner Sicht bisher nicht vorlagen. Es hat die ursprünglich für das Jahr 2021 vorgesehenen Mittel von 1,65 Mio. Euro und die Verpflichtungsermächtigung daher nun in den Haushaltsentwurf 2022 aufgenommen.¹⁸ Die Verpflichtungsermächtigung soll wie folgt fällig werden: 350 000 Euro im Jahr 2023, 14,0 Mio. Euro im Jahr 2024 und 9,45 Mio. Euro im Jahr 2025.

Nach den gesetzlichen Vorschriften¹⁹ können die Länder bei Organleiheverfahren lediglich die Erstattung von Verfahrenskosten, Auslagen von Verfahrensbeteiligten und Entschädigungen verlangen; konkretisierende Bestimmungen enthält eine Vereinbarung von Bund und Ländern. Nicht explizit geregelt ist, ob und inwieweit der Bund im Zusammenhang mit den Organleiheverfahren auch andere Aufwendungen der Länder zu erstatten hat, insbesondere Baukosten. Zuletzt beteiligte sich der Bund in den Jahren 2005 bis 2007 mit 16,5 Mio. Euro an einem Teil der Baukosten für ein Prozessgebäude des OLG Düsseldorf. Die Bundesbeteiligung wurde in einer eigens abgeschlossenen Verwaltungsvereinbarung mit „außergewöhnlichen Umständen“ begründet, da sich der Zuständigkeitsbereich des OLG Düsseldorf auf das bevölkerungsreichste Land mit Schwerpunkten des islamistischen Fundamentalismus erstreckte.

Im Fall des OLG Celle hat das Land Niedersachsen solche außergewöhnlichen Umstände als Begründung für eine ausnahmsweise Bundesbeteiligung an den Baukosten bisher nicht dargelegt. Eine im Vergleich mit anderen OLG übermäßige Belastung des OLG Celle mit Organleiheverfahren ist nicht ersichtlich. Die insgesamt elf zuständigen OLG sind von Jahr zu Jahr unterschiedlich stark mit Organleiheverfahren belastet. Dabei gehörte das OLG Celle bislang nicht zu den Spitzenreitern.

Hochsicherheits-Prozessgebäude – wie das in Celle zu errichtende – nutzt die Justiz der Länder zwar auch für Organleiheverfahren. Insbesondere werden dort aber Staatsschutz-Strafsachen unter Beteiligung der Generalstaatsanwaltschaften der Länder und Strafsachen mit Bezug zur organisierten Kriminalität verhandelt. Grundsätzlich sind diese Gebäude von den jeweiligen Ländern in eigener Zuständigkeit zu finanzieren.

Der Bundesrechnungshof sieht daher zurzeit keine Grundlage für eine Beteiligung des Bundes an den Baukosten für das OLG Celle. Er empfiehlt, die Verpflichtungsermächtigung in Höhe von 23,8 Mio. Euro sowie die Ausgabemittel in Höhe von 1,65 Mio. Euro nicht in den Haushalt 2022 aufzunehmen.

¹⁸ Zusätzlich zu der eigentlich bei diesem Titel vorgesehenen Verpflichtungsermächtigung in Höhe von 0,6 Mio. Euro und den Ausgabemitteln in Höhe von 25,0 Mio. Euro.

¹⁹ § 120 Absatz 7 Gerichtsverfassungsgesetz.

4 Wesentliche Einnahmen

4.1 Überblick über die Einnahmen im Einzelplan 07

Die Behörden und Gerichte im Einzelplan 07 erzielten im Jahr 2020 insgesamt Einnahmen in Höhe von 605,8 Mio. Euro.²⁰ Dieser Wert lag erstmals seit vielen Jahren unter dem im Haushalt veranschlagten Wert von 614,8 Mio. Euro, was wesentlich auf die Folgen der Corona-Pandemie zurückzuführen sein dürfte. Im Jahr 2021 sind die Einnahmen im Einzelplan 07 nach vorläufigen Zahlen wieder deutlich angestiegen und lagen sowohl über dem Vorjahreswert als auch über dem Haushaltssoll von 624,8 Mio. Euro. Vor diesem Hintergrund sind die im Haushaltsentwurf 2022 veranschlagten Einnahmen in Höhe von 644,8 Mio. Euro als realistisch zu bewerten.

Mehr als zwei Drittel der Einnahmen im Einzelplan 07 entfallen auf die Gebühren des DPMA, die es weit überwiegend für gewerbliche Schutzrechte erhebt. Im Jahr 2020 nahm es Gebühren und sonstige Entgelte in Höhe von 422,7 Mio. Euro ein. Im Haushaltsentwurf 2022 sind hierfür 455,0 Mio. Euro veranschlagt. Dieser Wert scheint nicht zuletzt wegen einer bereits beschlossenen Erhöhung der Patentgebühren zum 1. August 2022 angemessen.

Das BfJ erzielte im Jahr 2020 Einnahmen für die Erteilung von Führungszeugnissen in Höhe von 30,0 Mio. Euro. Ordnungsgelder vollstreckte es im Umfang von 87,5 Mio. Euro (siehe Tz. 4.2). Insgesamt nahm das BfJ im Jahr 2020 aus Gebühren und sonstigen Entgelten 121,4 Mio. Euro ein. Im Haushaltsentwurf 2022 sind 135,2 Mio. Euro veranschlagt.

Die Bundesgerichte vereinnahmten im Jahr 2020 Gebühren in Höhe von 33,0 Mio. Euro. Im Haushaltsentwurf 2022 sind wie in den Vorjahren Gebühreneinnahmen von 33,8 Mio. Euro eingeplant.

Daneben fielen im Einzelplan 07 sonstige Einnahmen im Umfang von 28,7 Mio. Euro an. Hierzu gehören auch nicht planbare Positionen wie Beteiligungen Dritter an den Versorgungslasten des Bundes, Gewinnabschöpfungen nach dem Gesetz über den unlauteren Wettbewerb und Rückzahlungen nicht verbrauchter Mittel von Zuwendungsempfängern. Deswegen sind im Haushaltsentwurf 2022 lediglich 20,8 Mio. Euro an sonstigen Einnahmen veranschlagt.

²⁰ Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen.

4.2 Einnahmeausfälle bei Ordnungsgeldern

Das BfJ ist seit dem Jahr 2007 für Ordnungsgeldverfahren nach § 335 Handelsgesetzbuch (HGB) zuständig. Solche Ordnungsgelder hat das BfJ anzudrohen, festzusetzen und zu vollstrecken, wenn Kapitalgesellschaften ihrer Pflicht nicht nachkommen, u. a. ihre Jahresabschlüsse und Lageberichte offenzulegen.

Die Einnahmen aus Ordnungsgeldern bilden mit rund drei Vierteln den weit überwiegenden Teil der Einnahmen des BfJ. Im Jahr 2020 nahm das BfJ 87,5 Mio. Euro aus Ordnungsgeldern ein. Dieser Wert lag pandemiebedingt etwas niedriger als in den Vorjahren. Im Jahr 2021 erreichten die Einnahmen mit 111,8 Mio. Euro einen neuen Höchstwert. Hierin könnte sich ein gewisser Nachholeffekt wegen des niedrigen Vorjahreswertes zeigen. Im Haushaltsentwurf 2022 sind 102,0 Mio. Euro veranschlagt.

Der Bundesrechnungshof stellte bei seinen Prüfungen fest, dass es dem BfJ nicht gelang, die bestandskräftig festgesetzten Forderungen vollständig beizutreiben. In vielen Fällen hatte das BfJ wegen der kurzen Verjährungsfrist von zwei Jahren nicht ausreichend Zeit, die Vermögensverhältnisse der Schuldner zu klären und die Forderung zu vollstrecken. Weitere Gründe für den Forderungsausfall waren u. a. Insolvenz, Löschung, Vermögenslosigkeit oder Nichtermittelbarkeit der Unternehmen.

Der Bundesrechnungshof empfahl, eine Verlängerung der Verjährung zu prüfen. Das BMJ beabsichtigte zunächst, einen entsprechenden Gesetzentwurf einzubringen. Es stellte seine Bemühungen jedoch später ein, da es das Vorhaben zunehmend als politisch wenig aussichtsreich einschätzte. Das BfJ hat aber auf Bitten des BMJ geprüft, mit welchen anderen gesetzlichen und untergesetzlichen Maßnahmen die Beitreibungsquote gesteigert werden könnte und entsprechende Optimierungsmöglichkeiten aufgezeigt. Hierzu gehören u. a. die vermehrte Festsetzung von Ordnungsgeldern gegen die gesetzlichen Vertreter der säumigen Unternehmen, die Anhebung der Ordnungsgeldhöhe bei hartnäckigen Publizitätsverweigerern und die Abfrage von Bankdaten zur Durchsetzung der Ordnungsgeldforderungen.

Das BMJ berichtete zuletzt im Februar 2022 über im Jahr 2021 im Vergleich zum Vorjahr insgesamt nahezu unveränderte Einnahmeausfälle in Höhe von 133,3 Mio. Euro. Die verjährungsbedingten Einnahmeausfälle waren jedoch um knapp 9 % auf 44,9 Mio. Euro zurückgegangen. Eine Einschätzung der Effektivität der bisher getroffenen Optimierungsmaßnahmen erachtete es insbesondere wegen der Auswirkungen der Corona-Pandemie als nur eingeschränkt möglich. Das BMJ wird daher dem Bundesrechnungshof zum Anfang des Jahres 2023 erneut über die weitere Entwicklung berichten.

5 Personal

5.1 Ausgangslage

5.1.1 Einzelplan 07 insgesamt

Die Behörden und Gerichte im Einzelplan 07 sind seit vielen Jahren sehr gut mit Stellen ausgestattet. Nachfolgend ist die Entwicklung der Stellenausstattung seit dem Jahr 2014 überblicksartig dargestellt. Das BMJ hatte mit der Neubildung der Bundesregierung Ende 2013 die Zuständigkeit für die Verbraucherpolitik übernommen. Die Stellen für die mit dieser Aufgabe betrauten Bediensteten waren erstmals im Haushalt 2014 im Einzelplan 07 veranschlagt. Damit beziehen sich die Zahlen für die Jahre 2014 bis 2021 auf denselben fachlichen Ressortzuschnitt.

Die Anzahl der Stellen im Einzelplan 07 ist in dem gesamten Betrachtungszeitraum kontinuierlich gestiegen. Ab dem Jahr 2018 hat sich der Stellenzuwachs erheblich beschleunigt.

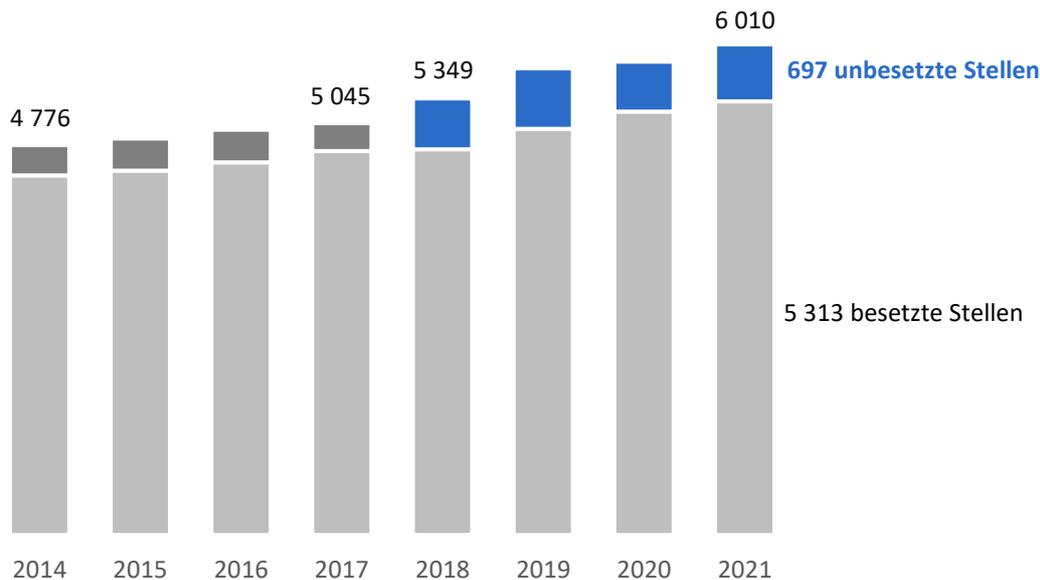
Die durchschnittliche Zunahme der Stellenzahl im Einzelplan 07 betrug im Vergleich zum jeweiligen Vorjahr in den Jahren 2015 bis 2017 noch 1,8 %, in den Jahren 2018 bis 2021 dagegen 4,5 %. Im Haushalt 2021 waren 1 234 mehr Stellen ausgebracht als im Haushalt 2014 (+ 26 %).

Seit dem Haushaltsjahr 2018 sind im Einzelplan 07 durchgängig mehr als 600 Stellen nicht besetzt. Der Anteil der unbesetzten Stellen liegt seitdem bei rund 11 %.

Abbildung 4

Seit Jahren hohe Zahl unbesetzter Stellen

Den Behörden und Gerichten im Einzelplan 07 gelingt es seit mehreren Jahren nicht, die zahlreichen neu bewilligten Stellen auch zu besetzen. Seitdem sich der Stellenzuwachs im Jahr 2018 deutlich verstärkt hat, sind dauerhaft mehr als 600 Stellen unbesetzt.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quellen:

Haushaltspläne der Jahre 2014 bis 2021, Haushaltsentwurf 2022.

Stellenbesetzung jeweils zum 1. Juni.

5.1.2 BMJ

5.1.2.1 Zahlreiche unbesetzte Stellen

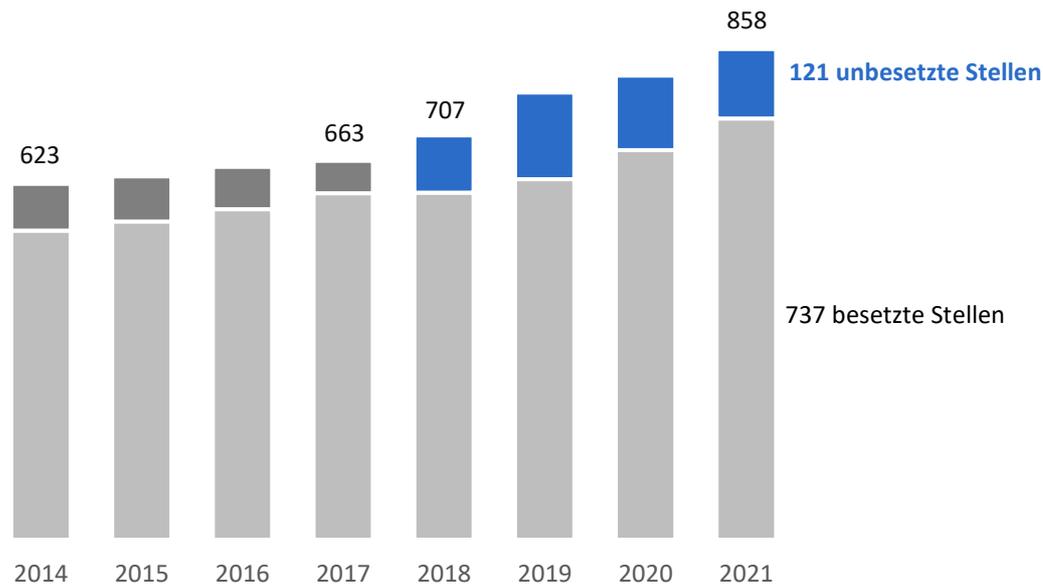
Im BMJ selbst zeigt die Entwicklung bei noch stärkerem Anstieg ein ähnliches Verlaufsmuster. Die durchschnittliche Zunahme der Stellenzahl im BMJ betrug im Vergleich zum jeweiligen Vorjahr in den Jahren 2015 bis 2017 lediglich 2,1 %, in den Jahren 2018 bis 2021 dagegen 6,7 %. Im Haushalt 2021 waren 236 mehr Stellen ausgebracht als im Haushalt 2014 (+ 38 %).

Seit dem Haushaltsjahr 2018 sind im BMJ durchgängig mehr als 100 Stellen nicht besetzt. Der Anteil der unbesetzten Stellen schwankte in diesem Zeitraum zwischen 13 und 19 %.

Abbildung 5

Besonders hohe Zahl unbesetzter Stellen im BMJ

Die Stellenzahl des BMJ ist seit 2018 noch stärker gewachsen als im übrigen Einzelplan 07. Am 1. Juni 2021 war noch immer jede siebte Stelle im BMJ unbesetzt.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quellen:

Haushaltspläne der Jahre 2014 bis 2021, Haushaltsentwurf 2022.

Das BMJ führt die hohe Zahl unbesetzter Stellen insbesondere auf den Arbeitsmarkt zurück, der bei dem in Frage kommenden Personal für die Arbeitgeberseite weiterhin deutlich angespannt sei. Auch andere Ressorts suchten in erheblichem Maße Personal. Vor diesem Hintergrund könne das BMJ nicht vermeiden, dass die Besetzung auch bei akutem Bedarf Zeit in Anspruch nehme.

5.1.2.2 Überdurchschnittlich hohe Wertigkeit der Planstellen

Neben der Gesamtzahl der Stellen des BMJ ist auch deren besonders hohe Wertigkeit von Bedeutung. Der Anteil von Planstellen der B-Besoldung²¹ an der Gesamtzahl der Stellen war 2021 im BMJ der mit großem Abstand höchste aller Bundesministerien.²² Mit 11,9 % übertraf er selbst den des Bundeskanzleramtes von 10,5 % deutlich. Das Bundesministerium mit

²¹ Diese Planstellen besonders hoher Wertigkeit sind für Staatssekretärinnen und Staatssekretären (B 11), Abteilungsleitungen (B 9), Unterabteilungsleitungen (B 6), Referatsleitungen (B 3) und vergleichbare Leitungspositionen bestimmt.

²² Stand: ursprünglicher Haushalt 2021, ohne die nach § 15 HG 2021 und mit dem zweiten Nachtragshaushalt 2021 ausgebrachten Stellen.

dem nächsthöchsten Anteil, das BMF, kam lediglich auf einen Anteil von 9,3 %. Der durchschnittliche Anteil der B-Besoldung an den Stellen aller Bundesministerien lag lediglich bei 7,8 %.

Nach Bildung der neuen Bundesregierung hat das BMJ noch im Laufe des Haushaltsjahres 2021 weitere Planstellen hoher Wertigkeit erhalten.

Im Dezember 2021 hat das BMF mit Einwilligung des Haushaltsausschusses gemäß § 15 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2021 zusätzliche Stellen ausgebracht. Für das BMJ waren hierbei zum „Aufbau der Leitungsabteilung“ drei Planstellen bestimmt: je eine Planstelle der Besoldungsgruppen B 9, A 16 und A 15.

Im parlamentarischen Verfahren zum zweiten Nachtragshaushalt 2021 sind zu Beginn des Kalenderjahres 2022 rückwirkend zum Haushaltsjahr 2021 für das BMJ fünf weitere Planstellen mit der Zweckbestimmung „Neue Europaabteilung und Anbindung des NKR an das BMJ“ ausgebracht worden: je eine Planstelle der Besoldungsgruppen B 9, B 3 und A 15 sowie zwei Planstellen der Besoldungsgruppe B 6.

Insgesamt verfügt das BMJ damit für seine Aufgaben insbesondere über jeweils zwei zusätzliche Planstellen für Abteilungsleiter und für Unterabteilungsleiter.

5.2 Zusätzliche Stellen im Haushaltsentwurf 2022

5.2.1 Einzelplan 07 insgesamt

Der Haushaltsentwurf 2022 enthält im Vergleich zum Haushalt 2021 für den Einzelplan 07 insgesamt 65,1 neue Stellen. Als Ausgleich für neue Stellen und Stellenhebungen ist der Wegfall von 8,5 Stellen vorgesehen.²³ Ferner entfallen 12 Stellen durch das Wirksamwerden von kw-Vermerken, überwiegend aufgrund des Wegfalls befristeter Aufgaben. Die Planstelle des vorwiegend für die Aufgaben des Verbraucherschutzes zuständigen zweiten beamteten Staatssekretärs des BMJ wurde zum BMUV umgesetzt. Als Ausgleich für die Übernahme von Dienstleistungsaufgaben wurden außerdem 3,5 Stellen zum Bundesverwaltungsamt umgesetzt.²⁴

Im Saldo sind im Haushaltsentwurf 2022 damit 40,1 mehr Stellen im Einzelplan 07 vorgesehen als im Haushalt 2021 (+ 0,7 %).

²³ Personalveränderungen im zweiten Regierungsentwurf 2022, Personal-Liste B.

²⁴ Personalveränderungen im zweiten Regierungsentwurf 2022, Personal-Liste A.

5.2.2 BMJ

Für das BMJ sind im Haushaltsentwurf 2022 unter dem Stichwort „Krisenbewältigung und Digitalisierung“ 8,5 neue Stellen vorgesehen. Hierzu gehören insbesondere eine Planstelle der Besoldungsgruppe B 3 sowie 4,5 Planstellen der Besoldungsgruppe A 15.

Daneben sieht der Haushaltsentwurf 2022 unter dem Stichwort „Verbesserung der Stellenstruktur“ die Hebung von 8 Planstellen der Besoldungsgruppe A 16 nach Besoldungsgruppe B 3 vor. Zum Ausgleich hierfür sollen 2,6 Planstellen des einfachen Dienstes entfallen.

Der Bundesrechnungshof hält die Bewilligung neuer Stellen für das BMJ für nicht angezeigt. Er hat im Zuge der Beratungen – wie bereits beim Haushalt 2021 – darauf hingewiesen, dass das BMJ seine Stellenforderungen nicht mittels einer Personalbedarfsermittlung begründet hat. Ohne eine solche Ermittlung im alternativen Verfahren für oberste Bundesbehörden dürfen Planstellen und Stellen nicht ausgebracht werden. Das BMJ hat erklärt, dass aus unterschiedlicher Eindringtiefe in den Begründungen zu den Personalanmeldungen nicht abzuleiten sei, dass es die strengen – im Einklang mit VV Nummer 4.4.1 zu § 17 BHO etablierten – Vorgaben des BMF für die Anmeldungen zum Personalhaushalt in Frage stelle.

Der Bundesrechnungshof hält auch unabhängig hiervon einen Stellenbedarf nicht für erkennbar. Die hohe Quote unbesetzter Stellen spricht vielmehr dafür, dass das BMJ bereits über deutlich mehr Stellen verfügt als es benötigt. Hierfür spricht auch, dass der Anteil unbesetzter Stellen im BMJ deutlich höher liegt als bei vielen anderen Bundesministerien. Solange in nennenswertem Umfang vorhandene Stellen – aus welchem Grund auch immer – nicht besetzt werden können, sind neue Stellen jedenfalls nicht erforderlich.

Für unangemessen hält der Bundesrechnungshof vor allem die Bewilligung einer neuen Planstelle der B-Besoldung und die Hebung weiterer Planstellen in die B-Besoldung. Der Anteil von Planstellen der B-Besoldung an der Gesamtzahl der Stellen des BMJ steigt mit dem Haushaltsentwurf 2022 auf 13,3 %. Das BMJ ist – wie unter Tz. 5.1.2 dargelegt – anteilmäßig bereits jetzt erheblich besser mit Planstellen der B-Besoldung ausgestattet als alle anderen Bundesministerien und das Bundeskanzleramt. Eine weitere „Verbesserung der Stellenstruktur“ wäre daher nicht gerechtfertigt.

5.2.3 Übrige Behörden und Gerichte

Der folgende Abschnitt gibt eine kurze Übersicht über die im Haushaltsentwurf 2022 für die Gerichte und übrigen Behörden des Einzelplans 07 enthaltenen neuen Stellen. Zur Einordnung ist jeweils angegeben, wie viele Stellen am Stichtag 1. Juni 2021 unbesetzt waren.

Für den BGH sind 5,2 neue Stellen vorgesehen, unbesetzt waren dort 24,4 Stellen.

Der GBA soll sechs neue Stellen erhalten. Als teilweiser Ausgleich hierfür sollen 3,3 Stellen entfallen. Unbesetzt waren beim GBA 57,4 Stellen.

Das BVerwG, bei dem 23,8 Stellen unbesetzt waren, soll eine neue Stelle erhalten.

Der BFH soll ebenfalls eine neue Stelle erhalten, während 16,1 Stellen frei waren.

Beim BPatG soll der Zugang von zwei neuen Stellen durch den Wegfall von 2,2 der 36,9 unbesetzten Stellen ausgeglichen werden.

Das BfJ soll unter dem Stichwort „Wachstum/Neue Aufgaben“ 13,4 neue Stellen erhalten, darunter eine der Besoldungsgruppe B 2 für einen Abteilungsleiter. Als Kompensation für die Hebung von fünf Stellen sollen 0,4 Stellen entfallen. Unbesetzt waren beim BfJ 80,9 Stellen.

Ferner sollen beim BfJ 30 Stellen für die Bearbeitung von Ordnungsgeldverfahren nach § 335 HGB („EHUG“) entfristet werden.²⁵ Diese Stellen würden ansonsten zum 31. Dezember 2022 entfallen. In diesem Bereich gibt es einen dauerhaft hohen Arbeitsanfall und nach Angaben des BMJ noch Bearbeitungsrückstände.

Das DPMA soll 28 weitere Stellen erhalten. Hier waren 336,3 Stellen unbesetzt.

5.2.4 Abschließende Empfehlung

Mit Blick auf die hohe Zahl unbesetzter Stellen hat der Bundesrechnungshof schon mehrfach bei verschiedenen Gelegenheiten Zweifel an dem vom BMJ geltend gemachten Stellenbedarf geäußert. Häufig vermisste er vor allem eine sachgerechte und nachvollziehbare Begründung unter Anwendung angemessener Methoden der Personalbedarfsermittlung.²⁶ Der Bundesrechnungshof hat bei der Beratung des Haushalts 2021 empfohlen, im Einzelplan 07 keine zusätzlichen Stellen zu bewilligen, bis die bereits vorhandenen in angemessenem Umfang besetzt sind und der Gesamtpersonalbedarf der jeweiligen Behörden durch Personalbedarfsermittlungen überzeugend dargelegt ist.

Entsprechend hält der Bundesrechnungshof angesichts der zahlreichen unbesetzten Stellen auch die meisten der im Haushaltsentwurf 2022 enthaltenen neuen Stellen für jedenfalls gegenwärtig nicht erforderlich. Ausnahmen können gerechtfertigt sein, wenn der Bedarf im Einzelfall überzeugend nachgewiesen ist und eine Behörde oder ein Gericht zwar noch über freie Stellen verfügt, aber keine Stellen der entsprechenden oder einer höheren Besoldungs- oder Entgeltgruppe mehr verfügbar sind. In diesen Fällen wäre jedoch ergänzend zu erwägen, ob zum Ausgleich – so wie im Haushaltsentwurf 2022 beim BPatG vorgesehen – freie Stellen anderer Besoldungs- oder Entgeltgruppen entfallen können.

²⁵ Zu den Ordnungsgeldverfahren siehe ausführlich oben Tz. 4.2.

²⁶ Siehe Verwaltungsvorschrift Nummer 4.4.1 zu § 17 BHO.

6 Ausblick

Die Bundesregierung hat am 16. März 2022 die Eckwerte für den Bundeshaushalt 2023 und die Finanzplanung bis zum Jahr 2026 beschlossen. Für den Einzelplan 07 sind darin Gesamtausgaben in folgender Höhe vorgesehen:

- 2023: 935,3 Mio. Euro,
- 2024: 951,2 Mio. Euro,
- 2025: 943,2 Mio. Euro,
- 2026: 933,7 Mio. Euro.

Die höheren Werte für die Jahre 2024 und 2025 sind insbesondere durch die im Haushaltsentwurf 2022 enthaltene Verpflichtungsermächtigung für die Leistung von Verwaltungskostenerstattung an die Länder bedingt (siehe hierzu ausführlich Tz. 3.5).

Durch die nächste Tarif- und Besoldungsrunde steigende Personalausgaben sind in den Eckwerten noch nicht berücksichtigt. Als vorläufig zu betrachten ist die Planung der Höhe der Gesamtausgaben im Einzelplan 07 nicht zuletzt auch deshalb, weil die Auswirkungen des veränderten Ressortzuschnitts des BMJ darin erst teilweise berücksichtigt sind (siehe hierzu ausführlich Tz. 2.2). Die Eckwerte werden daher voraussichtlich bereits im Aufstellungsverfahren für den Haushaltsentwurf 2023 durch Umschichtung zwischen den betroffenen Einzelplänen noch einmal angepasst werden.

Auf der Einnahmenseite des Einzelplans 07 plant die Bundesregierung für die Jahre 2024 bis 2026 mit dem bereits im Haushaltsentwurf 2022 veranschlagten Wert von 644,8 Mio. Euro. Abweichend hiervon sind für das Jahr 2023 lediglich 635,3 Mio. Euro vorgesehen. Ab diesem Jahr werden sich die Einnahmen des BMJ aus der Publikation des Bundesanzeigers aufgrund des Gesetzes zur Umsetzung der Digitalisierungsrichtlinie (DiRUG) dauerhaft deutlich verringern. Die Planung der Bundesregierung geht offenbar davon aus, dass dieser Rückgang in den Folgejahren durch den Anstieg anderer Einnahmen kompensiert wird.

Dr. Mähring

Franz