



# Bericht

an den  
Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

Information über die Entwicklung des Einzelplans 07  
(Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2021

---

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

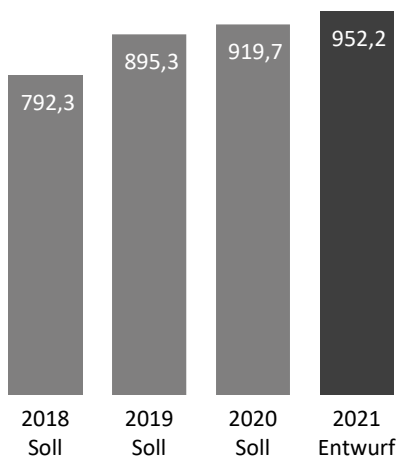
Gz.: I 5 – 2020 – 0015

Bonn, den 24. September 2020

# Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz

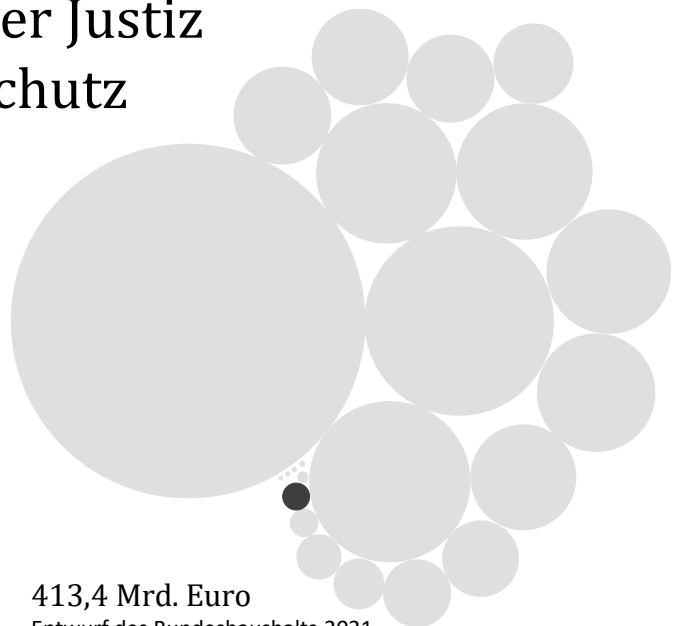
952,2 Mio. Euro

Ausgaben



## Soll-Entwicklung

Ausgaben in Mio. Euro

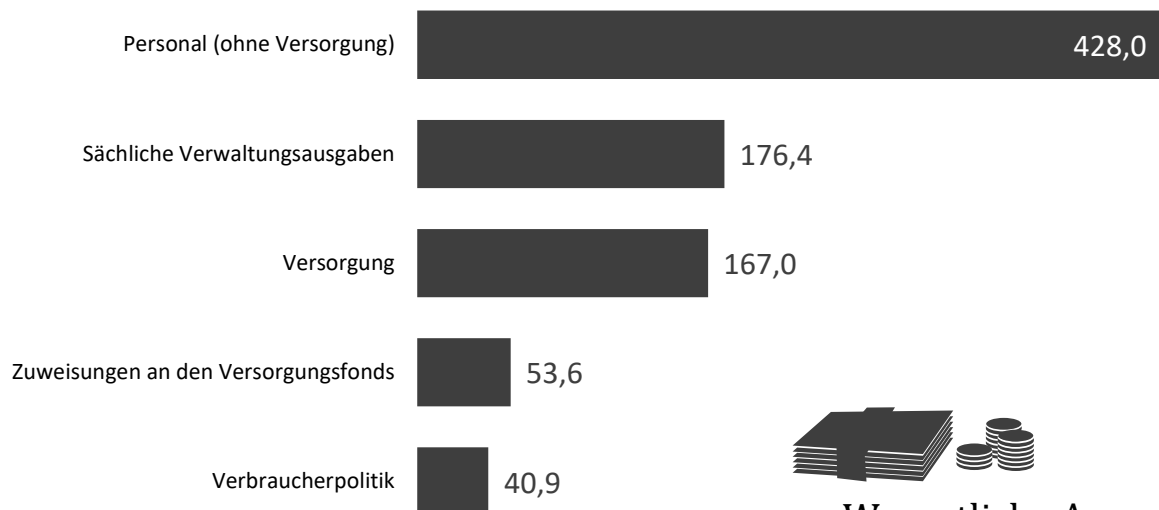


5 974

+ 176

Personal

Planstellen und Stellen  
Veränderung zum Vorjahr



Wesentliche Ausgaben

in Mio. Euro

## Inhaltsverzeichnis

1	Überblick	4
2	Haushaltsstruktur und -entwicklung	6
2.1	Haushaltsstruktur	6
2.2	Haushaltsentwicklung	6
2.3	Ausgabereste	7
3	Wesentliche Ausgaben	8
3.1	Einführung	8
3.2	Konjunkturpaket 2020	9
3.3	Gutscheinlösung für wegen der Pandemie ausfallende Pauschalreisen	9
3.4	Erstattungsleistungen wegen der Insolvenz des Thomas-Cook-Konzerns	11
3.5	Europäisches Einheitliches Patentgericht	12
4	Wesentliche Einnahmen	13
4.1	Überblick über die Einnahmen im Einzelplan 07	13
4.2	Einnahmeausfälle aus Ordnungsgeldern	14
5	Personal	15
6	Ausblick	17

## 1 Überblick

Die wesentlichen Aufgaben des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) liegen im Bereich der Gesetzgebung. Es erarbeitet federführend Gesetz- und Verordnungsentwürfe vor allem für das Bürgerliche Recht, das Handels- und Wirtschaftsrecht, das Strafrecht und die Prozessordnungen. Außerdem wirkt das BMJV 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. Das BMJV ist außerdem für den wirtschaftlichen Verbraucherschutz (Verbraucherpolitik) fachlich zuständig.

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 BMJV den Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof (GBA), das Bundespatentgericht (BPatG), das Bundesamt für Justiz (BfJ) und das Deutsche Patent- und Markenamt (DPMA). Das BMJV hat die Dienstaufsicht über die Bundesgerichte sowie die Dienst- und Fachaufsicht über die Behörden seines Geschäftsbereichs.

Im Haushaltsjahr 2019 fielen im Einzelplan 07 Ausgaben von 847,6 Mio. Euro an.<sup>1</sup> Dies entspricht einem Anteil von 0,25 % an den Gesamtausgaben des Bundeshaushalts. Die Einnahmen des Einzelplans 07 betrugen 622,5 Mio. Euro.<sup>1</sup> Gegenüber dem Vorjahr stiegen die Ausgaben um 53,9 Mio. Euro (+6,8 %). Die Einnahmen lagen im Jahr 2019 um 24,8 Mio. Euro (+4,2 %) über denen des Jahres 2018.

Im Haushaltsentwurf sind für das Jahr 2021 Ausgaben von 952,2 Mio. Euro und Einnahmen von 624,8 Mio. Euro vorgesehen. Im Vergleich zum Haushalt 2020 ist dies ein Zuwachs von 32,4 Mio. Euro (+3,5 %) bei den Ausgaben und von 10,0 Mio. Euro (+1,6 %) bei den Einnahmen.

Dem Geschäftsbereich des BMJV standen 2020 insgesamt 5 798 Planstellen und Stellen (im Folgenden einheitlich: Stellen) zur Verfügung, von denen 611

---

<sup>1</sup> Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2019, Band 1, Nummer 4.9: Übersicht über die haushaltstechnischen Verrechnungen).

(10,5 %) am 1. Juni 2020 unbesetzt waren. Im Haushaltsentwurf 2021 sind 5 974 Stellen vorgesehen, dies ist ein Zuwachs um 176 Stellen (+3,0 %).

Tabelle 1

## Übersicht über den Einzelplan 07 Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz

	2019 Soll	2019 Ist <sup>a</sup>	Differenz Ist-Soll <sup>b</sup>	2020 Soll	2021 Entwurf	Änderung zu 2020 <sup>b</sup>
	<i>in Mio. Euro</i>					<i>in %</i>
<b>Ausgaben</b>	<b>895,3</b>	<b>847,6</b>	<b>-47,7</b>	<b>919,7</b>	<b>952,2</b>	<b>+3,5</b>
darunter:						
• Personal (ohne Versorgung)	405,5	393,2	-12,2	422,6	428,0	+1,3
• Versorgung	152,6	158,7	+6,1	156,9	167,0	+6,4
• Zuweisungen an den Versorgungsfonds	43,6	39,2	-4,4	47,1	53,6	+13,8
• Sächliche Verwaltungsausgaben <sup>f</sup>	164,2	154,3	-9,9	180,0	176,4	-2,0
• Verbraucherpolitik	42,2	34,7	-7,6	40,8	40,9	+0,3
• Sonstige Bewilligungen	30,7	22,6	-8,1	33,1	32,2	-2,7
• Übrige Ausgaben	56,5	44,9	-11,6	39,3	54,1	+37,8
<b>Einnahmen</b>	<b>579,8</b>	<b>622,5</b>	<b>+42,7</b>	<b>614,8</b>	<b>624,8</b>	<b>+1,6</b>
darunter:						
• Gebühren	559,0	592,4	+33,4	594,0	604,0	+1,7
davon:						
○ Bundesamt für Justiz	115,2	131,5	+16,3	130,2	130,2	+/-0,0
○ Dt. Patent- u. Markenamt	410,0	425,4	+15,4	430,0	440,0	+2,3
○ Übrige Behörden u. Gerichte	33,8	35,5	+1,7	33,8	33,8	+/-0,0
• Sonstige Einnahmen	20,8	30,1	+9,4	20,8	20,8	+/-0,0
<b>Verpflichtungsermächtigungen</b>	<b>130,3<sup>c</sup></b>	<b>105,9</b>	<b>-24,4</b>	<b>176,5</b>	<b>35,0</b>	<b>-80,2</b>
	<b>Planstellen/Stellen</b>					<b>in %</b>
<b>Personal</b>	<b>5 715</b>	<b>4 977<sup>d</sup></b>	<b>-738</b>	<b>5 798<sup>e</sup></b>	<b>5 974</b>	<b>+3,0</b>

- Erläuterungen:
- <sup>a</sup> Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen in Höhe von 0,25 Mio. Euro (Ausgaben) und 0,6 Mio. Euro (Einnahmen) (vgl. Haushaltsrechnung 2019, Übersicht Nr. 4.9).
  - <sup>b</sup> Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.
  - <sup>c</sup> Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.
  - <sup>d</sup> Ist-Besetzung am 1. Juni 2019.
  - <sup>e</sup> Zum Vergleich: Ist-Besetzung am 1. Juni 2020: 5 187 Planstellen/Stellen.
  - <sup>f</sup> Ohne die bereits unter Verbraucherpolitik und Sonstige Bewilligungen enthaltenen Sächlichen Verwaltungsausgaben.

Quellen: Einzelplan 07. Für das Jahr 2019: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2020: Haushaltsplan (in der Fassung des 2. Nachtragshaushalts); für das Jahr 2021: Haushaltsentwurf.

## 2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

### 2.1 Haushaltsstruktur

Den Ausgabenschwerpunkt im Einzelplan 07 bilden die Ausgaben für Personal und Versorgung. Ihr Anteil an den Ausgaben des Einzelplans 07 liegt im Haushaltsentwurf 2021 mit 68 % (648,5 Mio. Euro) in der seit vielen Jahren üblichen Höhe. Auch die Sächlichen Verwaltungsausgaben haben einen engen Personalbezug. Sie dienen vorwiegend der Unterbringung der Beschäftigten, der Ausstattung und dem Betrieb der Dienstgebäude sowie der IT. Für sie sind 18,5 % der Ausgaben eingeplant (176,4 Mio. Euro).<sup>2</sup> Die Fachaufgaben des BMJV schlagen sich in den für die Verbraucherpolitik veranschlagten Mitteln (4,3 %, 40,9 Mio. Euro) und den Sonstigen Bewilligungen (3,4 %, 32,2 Mio. Euro) nieder. Letztere umfassen Zuweisungen und Zuwendungen, vorwiegend an Einrichtungen mit justizspezifischen, rechtspolitischen und internationalen Aufgaben.

### 2.2 Haushaltsentwicklung

Das Ausgabevolumen des Einzelplans 07 ist seit dem Beginn der vorigen Wahlperiode kontinuierlich gewachsen. Die tatsächlichen Ausgaben (Ist) stiegen von 638,7 Mio. Euro in 2014 um 208,9 Mo. Euro auf 847,6 Mio. Euro in 2019 (+32,7 %).<sup>3</sup> Noch deutlicher erhöhten sich die im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben (Soll): von 648,1 Mio. Euro in 2014 um 247,2 Mio. Euro auf 895,3 Mio. Euro in 2019 (+38,1 %).

Hauptursache hierfür sind die laufend steigenden Personalausgaben. Durch deren hohen Anteil an den Ausgaben des Einzelplans 07 führt jede Tarifsteigerung automatisch zu entsprechenden Mehrausgaben. Dies gilt nicht nur für die direkten Personal- und Versorgungsausgaben, sondern auch für die im Haushalt als Zuweisungen und Zuwendungen ausgewiesenen Mittel. Die hierdurch geförderten Einrichtungen verwenden den überwiegenden Teil der Bundesmittel ebenfalls für Personalausgaben. Gleichzeitig ist der Personalbestand bei fast allen aus dem Einzelplan 07 finanzierten Behörden, Gerichten und Zuwendungsempfängern kontinuierlich angestiegen. Hierdurch haben sich neben den

---

<sup>2</sup> Ohne die bereits unter Verbraucherpolitik und Sonstige Bewilligungen enthaltenen Sächlichen Verwaltungsausgaben.

<sup>3</sup> Die Werte sind um haushaltstechnische Verrechnungen bereinigt.

Personalausgaben auch die Sächlichen Verwaltungsausgaben, z. B. für Mieten, IT und Büroausstattung, erhöht.

### 2.3 Ausgabereste

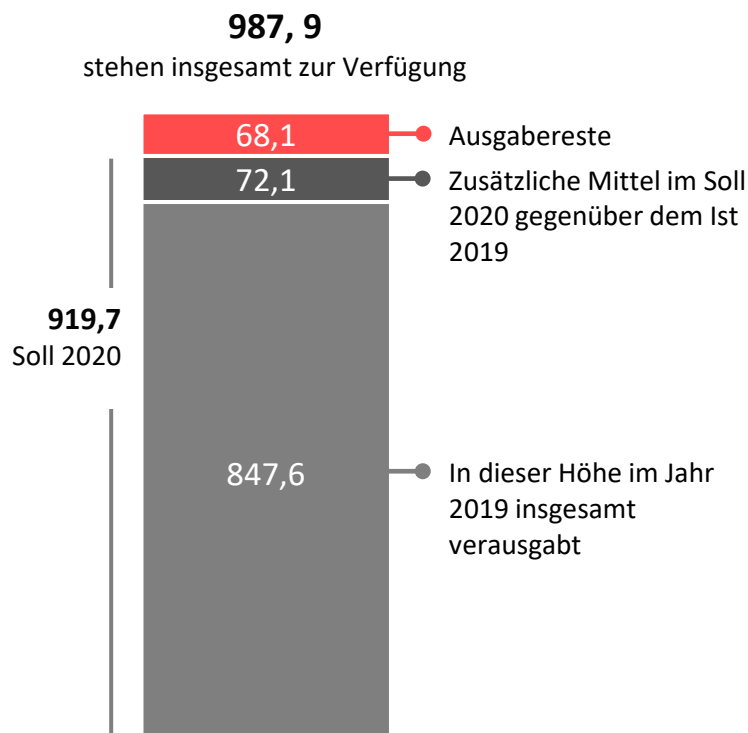
Im Haushaltsjahr 2020 kann das BMJV mit 68,1 Mio. Euro (+28,6 Mio. Euro) wieder über sehr hohe flexibilisierte Ausgabereste aus dem Vorjahr verfügen. Dies ist der zweithöchste Betrag seit mehr als 10 Jahren. Im Einzelplan 07 stehen damit erheblich mehr Mittel zur Verfügung als die im Haushalt 2020 veranschlagten Ausgaben von 919,7 Mio. Euro: zusammen mit den Ausgaberesten ergibt sich ein verfügbarer Betrag von insgesamt 987,9 Mio. Euro. Dies sind 140,3 Mio. Euro mehr als das BMJV im Jahr 2019 aus dem Einzelplan 07 verausgabte (+16,6 %).

Die folgende Abbildung verdeutlicht den Ausgabenspielraum im Einzelplan 07 im Haushaltsjahr 2020:

Abbildung 1

## Ausgabereste erhöhen finanziellen Spielraum im Jahr 2020 übermäßig

Im Jahr 2020 im Einzelplan 07 verfügbare Ausgabemittel in Mio. Euro



Die stets hohen Ausgabereste der vergangenen Jahre und der übermäßig große Ausgabenspielraum des Jahres 2020 zeigen nach Auffassung des Bundesrechnungshofes, dass der Einzelplan 07 insgesamt deutlich über seinen Bedarf hinaus mit Haushaltsmitteln ausgestattet ist.<sup>4</sup> Es ist daher zu erwarten, dass im Einzelplan 07 auch im Haushaltsjahr 2020 wieder hohe übertragbare Ausgaben entstehen werden. Der genaue Wert steht naturgemäß erst nach Ende des Haushaltsjahres fest. Dies erschwert es, die Ausgabereste schon bei der Haushaltsaufstellung vollständig zu berücksichtigen.

Der Bundesrechnungshof regt daher an, aus den übertragbaren flexibilisierten Ausgaben neue Ausgabereste nur zu bilden, soweit sie schon bei der Haushaltsaufstellung einkalkuliert sind.

### 3 Wesentliche Ausgaben

#### 3.1 Einführung

Der Einzelplan 07 wird – wie unter den Nrn. 2.1 und 2.2 erläutert – wesentlich von den Personalausgaben und den hiermit in engem Zusammenhang stehenden Sächlichen Verwaltungsausgaben geprägt. Das zahlenmäßige Verhältnis der Ausgabearten zueinander ist seit vielen Jahren stabil und im Haushaltsentwurf 2021 unverändert. Die folgende Darstellung konzentriert sich auf wesentliche Veränderungen bei den aus dem Einzelplan 07 geleisteten Ausgaben.<sup>5</sup>

Im Haushaltsentwurf 2021 sind die Haushaltsansätze der bereits früher im Einzelplan 07 enthaltenen Titel von den Auswirkungen der Corona-Pandemie nicht betroffen. Die einzige Ausnahme bildet das unter Nr. 3.2 erläuterte Konjunkturpaket 2020, das dem BMJV zusätzliche Investitionen ermöglicht.

Die von der Bundesregierung initiierte Gutscheinelösung für wegen der Corona-Pandemie ausfallende Pauschalreisen kann jedoch zu erheblichen zusätzlichen Ausgaben führen. Diese für das BMJV neue Aufgabe ist unter Nr. 3.3 erläutert.

---

<sup>4</sup> Dies gilt unabhängig davon, ob einzelne Titel sich im Haushaltsvollzug als auskömmlich veranschlagt erweisen oder nicht. Bei der Haushaltsaufstellung hat das BMJV grundsätzlich die Freiheit, den mit dem Eckwertebeschluss der Bundesregierung festgesetzten Ausgabebetrag („Einzelplanplafond“) bedarfsgerecht auf die einzelnen Titel zu verteilen.

<sup>5</sup> Eine detaillierte Beschreibung der regelmäßigen wesentlichen Ausgaben enthält die im Internet veröffentlichte Analyse des Einzelplans 07 für die Beratung des Haushalts 2020 (Nr. 3): <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/beratungsberichte/entwicklung-einzelplaene/2020/07>.



### 3.2 Konjunkturpaket 2020

Mit dem Konjunkturpaket 2020 im Umfang von 10 Mrd. Euro will der Bund geplante Aufträge und Investitionen vorziehen, die noch in den Jahren 2020 und 2021 beginnen können. Von diesen Mitteln soll das BMJV für die Haushaltsjahre 2020 bis 2025 zusammen 29,5 Mio. Euro erhalten. Es möchte mit diesen Mitteln insbesondere Digitalisierungsvorhaben finanzieren.

Die noch im Jahr 2020 zu tätigen Ausgaben sind im 2. Nachtragshaushalt 2020 zentral für alle Ressorts im Einzelplan 60 veranschlagt.<sup>6</sup> Das BMJV kann für seinen Geschäftsbereich über 2,957 Mio. Euro verfügen, zusätzlich zu den regulären im Einzelplan 07 veranschlagten Mitteln. Die Ausgaben aus dem Konjunkturpaket werden im Haushaltsvollzug aber auf den jeweiligen Titeln im Einzelplan 07 gebucht und in der Haushaltsrechnung des Einzelplans berücksichtigt.

Im Haushaltsentwurf 2021 sind die Mittel aus dem Konjunkturpaket auf die Einzelpläne der Ressorts verteilt. Das BMJV konnte im Einzelplan 07 daher 12,649 Mio. Euro mehr für Investitionen veranschlagen als ursprünglich geplant. In die Finanzplanung für die Jahre 2022 bis 2024 sind jeweils zwischen 4 und 5 Mio. Euro aus dem Konjunkturpaket eingestellt. Auf 2025 und die Folgejahre entfällt ein Restbetrag von 142 000 Euro.

### 3.3 Gutscheinelösung für wegen der Pandemie ausfallende Pauschalreisen

Die Bundesregierung will verhindern, dass Reiseveranstalter durch den pandemiebedingten Ausfall von Pauschalreisen in Liquiditätsschwierigkeiten geraten. Ein am 31. Juli 2020 in Kraft getretenes Gesetz<sup>7</sup> ermöglicht Reiseveranstaltern, Reisenden anstelle der Erstattung ihrer Vorauszahlungen vom Bund garantierte Gutscheine anzubieten, wenn vor dem 8. März 2020 gebuchte Reisen wegen der Pandemie ausfallen (Gutscheinelösung). Die Reisenden haben ein Wahlrecht zwischen Gutschein und sofortiger Erstattung. Die Gutscheine sind längstens bis zum 31. Dezember 2021 gültig. Wenn Reisende die Gutscheine

---

<sup>6</sup> Kapitel 6002 Titel 812 03: Investitionen im Rahmen des Konjunkturpakets 2020.

<sup>7</sup> „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, Nr. 35 vom 16. Juli 2020, S. 1643-1647.

nicht innerhalb der Gültigkeitsdauer eingelöst haben, hat der Reiseveranstalter die geleisteten Vorauszahlungen zu erstatten.

Die Gutscheine sollen zunächst durch die übliche Insolvenzversicherung der Reiseveranstalter abgesichert sein. Sofern diese nicht ausreicht, soll eine subsidiäre Haftung des Bundes für die ausgegebenen Gutscheine greifen. Der Gesetzesentwurf enthielt dazu keine konkrete Kostenschätzung. Insgesamt seien nach Schätzungen der Reisewirtschaft von Ende April 2020 für alle Reisen, die vor dem 8. März 2020 gebucht worden sind und bis Ende 2020 stattfinden sollten, Vorauszahlungen in Höhe von rund 6 Mrd. Euro geleistet worden. Dabei blieb offen, inwieweit sich dieser Betrag durch später fällig werdende zusätzliche Zahlungen noch erhöhen könnte. Die vom Bund ggf. tatsächlich zu zahlende Summe hängt allerdings insbesondere ab von der Zahl

- der tatsächlich ausfallenden Pauschalreisen,
- der Reisenden, die freiwillig einen Gutschein akzeptieren,
- der Reiseveranstalter, die die Krise bewältigen werden, und
- davon, inwieweit nach der vorrangigen Haftung der Kundengeldabsicherer ein weitergehender Schaden verbleibt.<sup>8</sup>

Zahlungen des Bundes für die Gutscheinlösung sollen im Kapitel „Sonstige Bewilligungen“ des Einzelplans 07 verbucht werden. Hierfür ist im 2. Nachtragshaushalt 2020 ein neuer Titel als Leertitel ohne Mittelansatz ausgebracht.<sup>9</sup> Finanziert werden sollen eventuelle Zahlungen aus der ebenfalls im 2. Nachtragshaushalt 2020 im Einzelplan 60 veranschlagten „Globalen Mehrausgabe für Kosten im Zusammenhang mit der Bewältigung der COVID-19-Pandemie“.<sup>10</sup>

Wegen der nicht vorhersehbaren Höhe der finanziellen Verpflichtungen hat die Bundesregierung im Einzelplan 07 auch im Haushaltsentwurf 2021 wieder

---

<sup>8</sup> Nach Angaben der Bundesregierung könne sich die Leistungspflicht der insgesamt sechs am Markt tätigen Kundengeldabsicherer bei der Insolvenz mehrerer Reiseveranstalter im besten Fall auf insgesamt 660 Mio. Euro belaufen. Dieser Betrag müsse dann nicht von der ergänzenden staatlichen Insolvenzversicherung abgedeckt werden.

<sup>9</sup> Kapitel 0710 Titel 698 10: Erstattungsleistungen zur Insolvenzversicherung von Reisegutscheinen im Pauschalreisevertragsrecht infolge der COVID-19-Pandemie sowie damit zusammenhängende Sach- und Personalausgaben.

<sup>10</sup> Kapitel 6002 Titel 971 04. Die Globale Mehrausgabe ist mit 2,7 Milliarden Euro dotiert.

einen Leertitel ausgebracht. Die Finanzierung der möglichen Ausgaben soll im Einzelplan 60 sichergestellt werden.<sup>11</sup>

Garantien für Unternehmen unterliegen grundsätzlich dem EU-Beihilferecht. Für die Garantieleistung muss der Bund von dem Reiseveranstalter deshalb eine Garantieprämie erheben. Eine Verordnung zur Erhebung der Prämien befindet sich derzeit in Abstimmung innerhalb der Bundesregierung.

Für die Einnahmen ist im Haushaltsentwurf 2021 ein Einnahmetitel ausgebracht. Wegen der ungewissen Höhe der Prämieinnahmen handelt es sich um einen Leertitel ohne Geldansatz.<sup>12</sup>

Festzuhalten bleibt aus Sicht des Bundesrechnungshofes, dass die Gutscheinelösung für die Bundeshaushalte bis 2022 ein erhebliches Finanzierungsrisiko bildet. Die Höhe der tatsächlich eintretenden Haushaltsbelastung ist nicht verlässlich vorhersagbar.

#### 3.4 Erstattungsleistungen wegen der Insolvenz des Thomas-Cook-Konzerns

Die EU-Pauschalreiserichtlinie verlangt eine wirksame Absicherung von Zahlungen der Reisenden gegen die Insolvenz von Reiseveranstaltern. Die Absicherung hat die nach vernünftigem Ermessen vorhersehbaren Kosten einschließlich der Rückbeförderung abzudecken. Nach der Insolvenz der deutschen Tochtergesellschaften des britischen Thomas-Cook-Konzerns im September 2019 hat sich jedoch herausgestellt, dass die Insolvenzsicherung in Deutschland nicht ausreichend war. Die Forderungen der Kunden des Reiseveranstalters wurden von der Versicherung wegen einer gesetzlich möglichen Haftungsbegrenzung nur mit einer Quote von 17,5 % bedient.

Die Bundesregierung hat am 11. Dezember 2019 die politische Absicht erklärt, den Kunden ihren nicht gedeckten Schaden zu ersetzen.<sup>13</sup> Die zusätzlichen Ausgaben für den Bundeshaushalt bezifferte das BMJV im Januar 2020 mit 263,5 Mio. Euro für die Jahre bis 2023. Zu den Erstattungsleistungen an die Kunden von 225,3 Mio. Euro kämen Rechtsberatungs- und -verfolgungskosten

---

<sup>11</sup> Kapitel 6002 Titel 971 04: Globale Mehrausgabe für Kosten im Zusammenhang mit der Bewältigung der COVID-19-Pandemie. Der Titel ist mit 5,0 Mrd. Euro dotiert.

<sup>12</sup> Kapitel 0710 Titel 141 01: Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen aus dem Inland.

<sup>13</sup> Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Pressemitteilung 417 vom 11. Dezember 2019: „Bundesregierung lässt Thomas-Cook-Kunden nicht im Regen stehen“.

in Höhe von 18,2 Mio. Euro und Abwicklungskosten in Höhe von 20,0 Mio. Euro. Nicht enthalten sind in diesem Betrag Personal- und Sachkosten, die beim BMJV für die Bearbeitung des Vorgangs anfallen. Diese bestreitet das BMJV aus den in den üblichen Titeln veranschlagten Haushaltsmitteln.

Für das Haushaltsjahr 2020 wurden im 1. Nachtragshaushalt im Einzelplan 60 Mittel in Höhe von 198,2 Mio. Euro veranschlagt.<sup>14</sup> Hinzu kam eine Verpflichtungsermächtigung über 8 Mio. Euro für die Abwicklungskosten. Der Titel wird vom BMJV bewirtschaftet. Es hat die Insolvenzverwalter der Thomas-Cook-Unternehmen mit der Prüfung der Forderungen und der Abwicklung der Zahlungen beauftragt. Die Auszahlung hat im Juli 2020 begonnen. Eine Prognose der für das Jahr 2020 erwarteten Ausgaben konnte das BMJV nach eigenen Angaben Anfang September 2020 noch nicht abgeben. Der Mittelabfluss sei schwierig zu planen und hänge wesentlich von der Mitwirkung der Reisenden ab. Im Haushaltsentwurf 2021 sind für diesen Zweck 113,7 Mio. Euro eingeplant, in der Finanzplanung sind für die Jahre 2022 und 2023 17,5 und 4,0 Mio. Euro enthalten.

Die Bundesregierung hat zur Neuregelung der Insolvenzversicherung von Pauschalreisen am 10. Juni 2020 ein Eckpunktepapier des BMJV beschlossen.<sup>15</sup> Ein Gesetzentwurf liegt bisher noch nicht vor.

### 3.5 Europäisches Einheitliches Patentgericht

Ein neues europäisches Einheitliches Patentgericht soll künftig in Streitigkeiten über Patente, die das Europäische Patentamt erteilt hat, mit europaweiter Wirkung entscheiden. Das Bundesverfassungsgericht hat am 13. Februar 2020 beschlossen, dass das „Gesetz zu dem Übereinkommen über ein Einheitliches Patentgericht“ (EPGÜ-ZustG) verfassungswidrig und damit nichtig ist. Es hat bemängelt, dass das Gesetz verfassungsändernde Qualität hat, vom Bundestag am 31. März 2017 jedoch nicht mit einer Zweidrittelmehrheit der Mitglieder beschlossen worden ist.

---

<sup>14</sup> Kapitel 6002 Titel 698 01: Erstattungsleistungen wegen der Insolvenz des Thomas-Cook-Konzerns und der Tour Vital GmbH sowie damit zusammenhängende Sach- und Personalausgaben.

Zuvor hatte das BMF auf Antrag des BMJV bereits am 30. Januar 2020 nach Kenntnisnahme durch den Haushaltsausschuss in eine entsprechende außerplanmäßige Ausgabe eingewilligt und eine außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigung erteilt.

<sup>15</sup> <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/insolvenzrecht-im-reiseverkehr-1758662>.

Das Bundeskabinett hat daraufhin am 29. Juli 2020 den Entwurf eines neuen „Gesetzes zu dem Übereinkommen vom 19. Februar 2013 über ein Einheitliches Patentgericht“ beschlossen. Das Gesetz soll der Bundesregierung die Ratifizierung des Übereinkommens durch Deutschland ermöglichen, die als einzige noch für dessen Inkrafttreten fehlt. Das europäische Einheitliche Patentgericht kann anschließend errichtet werden und seine Arbeit aufnehmen.

Die Bundesrepublik Deutschland hat die nicht durch eigene Einnahmen des Gerichts gedeckten laufenden Kosten annähernd zur Hälfte zu tragen. Der deutsche Finanzierungsanteil wird sich durch den Fortfall Großbritanniens als Beitragszahler in den ersten vier Jahren des Betriebs des Gerichts um jährlich 500 000 bis 700 000 Euro erhöhen. Die Bundesregierung schätzt in ihrem Gesetzentwurf die jährlichen Ausgaben für diesen Zeitraum auf Beträge zwischen 5,0 und 6,7 Mio. Euro. Im Haushaltsentwurf 2021 und in der Finanzplanung hat das BMJV jeweils nur 4,3 Mio. Euro eingeplant.<sup>16</sup> Sobald das Gericht seinen Betrieb aufnimmt, werden die Ausgaben nach der Schätzung des BMJV höher sein als der veranschlagte Betrag.

Es ist weiterhin ungewiss, ob die Mittel bereits im Jahr 2021 oder erst später benötigt werden. In letzterem Fall sollten sie nicht 2021 zur Finanzierung über- oder außerplanmäßiger Ausgaben an anderer Stelle oder zur Erbringung der Globalen Minderausgabe verwendet werden können. Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher, die Ausgaben bis zur deutschen Ratifizierung des Übereinkommens über das Einheitliche Patentgericht zu sperren.

## 4 Wesentliche Einnahmen

### 4.1 Überblick über die Einnahmen im Einzelplan 07

Die Behörden und Gerichte im Einzelplan 07 erzielten im Jahr 2019 insgesamt Einnahmen in Höhe von 622,5 Mio. Euro. Die im Haushaltsentwurf 2021 veranschlagte Summe von 624,8 Mio. Euro erscheint mit Blick auf die seit vielen Jahren steigenden tatsächlichen Einnahmen vorsichtig-realistisch geplant. Mehr als zwei Drittel dieses Betrages entfallen auf die Gebühren des DPMA, die es weit überwiegend für gewerbliche Schutzrechte erhebt. Im Jahr 2019 nahm

---

<sup>16</sup> Kapitel 0710 Titel 687 03: Beitrag zu den laufenden Kosten des Einheitlichen Patentgerichts.

es Gebühren und sonstige Entgelte in Höhe von 425,4 Mio. Euro ein, im Haushaltsentwurf 2021 sind 440 Mio. Euro veranschlagt.<sup>17</sup>

Das BfJ erzielte 2019 Einnahmen für die Erteilung von Führungszeugnissen in Höhe von 28,7 Mio. Euro. Ordnungsgelder vollstreckte es im Umfang von 100,2 Mio. Euro (siehe Nr. 4.2). Insgesamt nahm das BfJ 2019 aus Gebühren und sonstigen Entgelten 131,5 Mio. Euro ein, im Haushaltsentwurf 2021 sind 130,2 Mio. Euro veranschlagt.<sup>18</sup>

Die Bundesgerichte vereinnahmten 2019 Gebühren in Höhe von 35,5 Mio. Euro. Im Haushaltsentwurf 2021 sind wie in den Vorjahren Gebühreneinnahmen von 33,8 Mio. Euro eingeplant.

Daneben fielen im Einzelplan 07 sonstige Einnahmen im Umfang von 30,1 Mio. Euro an. Hierzu gehören auch nicht planbare Positionen wie Beteiligungen an den Versorgungslasten des Bundes<sup>19</sup> oder Gewinnabschöpfungen nach dem Gesetz über den unlauteren Wettbewerb<sup>20</sup>. Deswegen sind im Haushaltsentwurf 2021 lediglich 20,8 Mio. Euro an sonstigen Einnahmen veranschlagt.

#### 4.2 Einnahmeausfälle aus Ordnungsgeldern

Das BfJ nahm aus Ordnungsgeldern im Jahr 2018 93,8 Mio. Euro ein, im Jahr 2019 100,2 Mio. Euro. Im Haushalt 2020 und im Haushaltsentwurf 2021 sind jeweils Einnahmen von 97,0 Mio. Euro eingeplant. Gleichzeitig ist die Summe der vom BfJ unbefristet niedergeschlagenen Forderungen von 115,8 Mio. Euro in 2018 auf 136,7 Mio. Euro in 2019 deutlich gestiegen.<sup>21</sup> Diese Einnahmeausfälle betreffen fast ausschließlich Ordnungsgelder nach § 335 HGB. Solche Ordnungsgelder hat das BfJ anzudrohen, festzusetzen und zu vollstrecken, wenn Kapitalgesellschaften ihrer Pflicht nicht nachkommen, u. a. ihre Jahresabschlüsse und Lageberichte offenzulegen. Die Vollstreckung von Ordnungsgeldern verjährt derzeit nach zwei Jahren. Der Bundesrechnungshof stellte bei einer Prüfung fest, dass es dem BfJ nicht gelang, die bestandskräftig festgesetzten Forderungen innerhalb dieser Frist vollständig beizutreiben. In vielen Fällen hatte das BfJ wegen der kurzen Verjährungsfrist nicht ausreichend Zeit, die Vermögensverhältnisse der Schuldner zu klären und die Forderung zu

---

<sup>17</sup> Kapitel 0719 Titel 111 01.

<sup>18</sup> Kapitel 0718 Titel 111 01.

<sup>19</sup> Kapitel 0711 Titel 232 57.

<sup>20</sup> Kapitel 0712 Titel 119 02.

<sup>21</sup> Für beide Jahre: Haushaltsrechnung des Bundes, Band 1, Übersicht 3.1.3.

vollstrecken. Weitere Gründe für den Forderungsausfall waren u. a. Insolvenz, Löschung, Vermögenslosigkeit oder Nichtermittelbarkeit der Unternehmen.

Eine vom Bundesrechnungshof bereits mehrfach angeregte Verlängerung der Verjährungsfrist hält das BMJV inzwischen für wenig aussichtsreich. Das BfJ habe aber auf Bitten des BMJV geprüft, mit welchen anderen Maßnahmen die Beitreibungsquote gesteigert werden könnte und entsprechende Optimierungsmöglichkeiten aufgezeigt.

Der jüngste Anstieg der Forderungsausfälle des BfJ deutet darauf hin, dass das Problem noch nicht gelöst ist. Der Bundesrechnungshof sieht neben den fiskalischen Gründen die Notwendigkeit, eine geltende Rechtsnorm auch durchzusetzen. Er hat das BMJV gebeten, zum Anfang des Jahres 2021 über die Wirkung der vom BfJ ergriffenen Maßnahmen und die geplanten weiteren Schritte zu berichten.

## 5 Personal

Die Anzahl der Stellen im Einzelplan 07 ist in der laufenden Wahlperiode erheblich gestiegen. Im Haushalt 2020 sind 753,3 Stellen mehr veranschlagt als im Haushalt 2017 (+14,9 %).<sup>22</sup> Der mit 703,5 Stellen weit überwiegende Teil des Zuwachses entfiel auf vier Behörden: auf das BMJV, den GBA, das BfJ und das DPMA. Bei allen vier Behörden war am 1. Juni 2020 ein großer Teil dieser neuen Stellen noch unbesetzt, zusammen 506,6 Stellen. Gleichzeitig sind im Haushaltsentwurf 2021 allein für diese vier Behörden 169,8 weitere neue Stellen<sup>23</sup> vorgesehen. Insgesamt enthält der Haushaltsentwurf 175,8 neue Stellen<sup>23</sup> für den Einzelplan 07, während von den Vorhandenen 611,2 am 1. Juni 2020 unbesetzt waren.

Besonders unverhältnismäßig erscheint dem Bundesrechnungshof die Situation beim Bundesministerium selbst. Es hat in der laufenden Wahlperiode 149,3 neue Stellen erhalten (+22,5 %). Am 1. Juni 2020 waren 130,6 seiner Stellen unbesetzt (16,1 %). Im Haushaltsentwurf 2021 sind 12,3 zusätzliche Stellen<sup>23</sup> vorgesehen, so dass das BMJV bis Ende 2021 über mehr als 140 freie Stellen

---

<sup>22</sup> Eine eingehende Darstellung der Stellenentwicklung der vergangenen Jahre enthält die im Internet veröffentlichte Analyse des Einzelplans 07 für die Beratung des Haushalts 2020 (Nr. 4, Seiten 29-44): <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/beratungsberichte/entwicklung-einzelplaene/2020/07>.

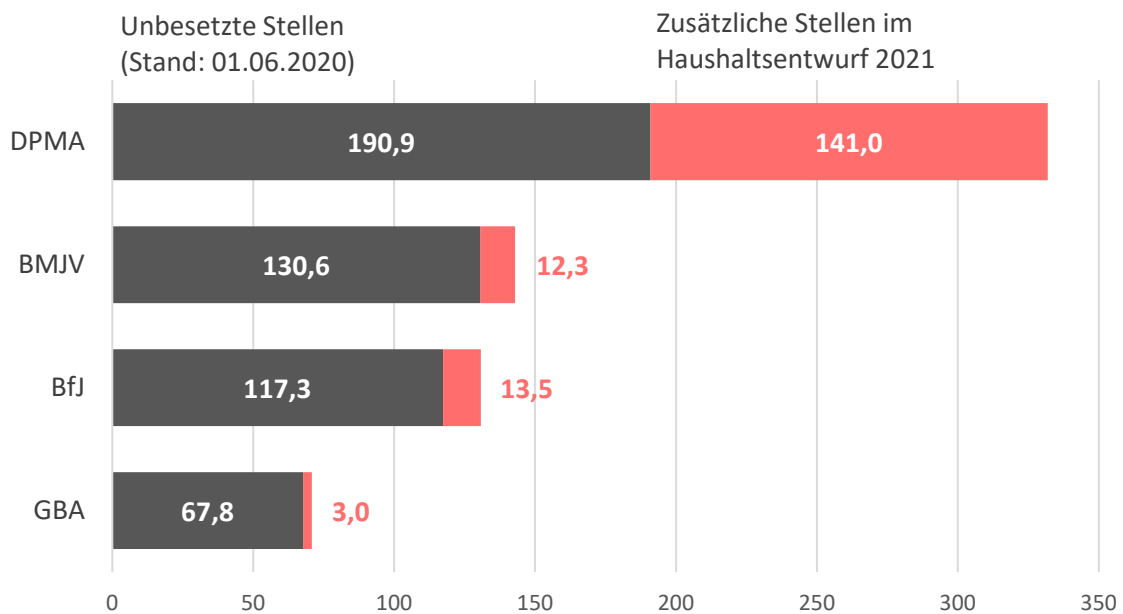
<sup>23</sup> Es handelt sich um einen saldierten Wert aus neuen Stellen und zur Kompensation oder aus anderen Gründen wegfallenden Stellen.

verfügen kann. Die folgende Abbildung zeigt die in den genannten Behörden am 1. Juni 2020 unbesetzten und die im Haushaltsentwurf 2021 vorgesehenen zusätzlichen Stellen.

Abbildung 2

## Mehrforderungen trotz unbesetzter Stellen

Unbesetzte und zusätzlich geforderte Stellen bei ausgewählten Behörden des Einzelplans 07



Quelle: Einzelplan 07: Haushaltsentwurf 2021.

Der Bundesrechnungshof hat im Zuge der Beratungen mit Blick auf die hohe Zahl unbesetzter Stellen erhebliche Zweifel an dem vom BMJV geltend gemachten Stellenbedarf geäußert. Er hat ferner darauf hingewiesen, dass das BMJV die Stellenforderungen für das Bundesministerium selbst nicht hinreichend begründet hat. Insbesondere hat es nicht auf eine Personalbedarfsermittlung im alternativen Verfahren für oberste Bundesbehörden Bezug genommen, ohne die Planstellen und Stellen nicht ausgebracht werden dürfen.<sup>24</sup> Das BMJV hat betont, dass aus unterschiedlicher Begründungstiefe bei den Personalforderungen nicht abzuleiten sei, dass es die strengen diesbezüglichen Vorgaben des BMF infrage stelle.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, im Einzelplan 07 keine zusätzlichen Stellen zu bewilligen, bis die bereits Vorhandenen in angemessenem Umfang

<sup>24</sup> Nummer 4.4 der VV zu § 17 BHO.



besetzt sind und der Gesamtpersonalbedarf der jeweiligen Behörden durch Personalbedarfsermittlungen überzeugend dargelegt ist.

## 6 Ausblick

In der Finanzplanung hat das BMJV für die kommenden Jahre Gesamtausgaben in der folgenden Höhe vorgesehen:

- 2022: 941,9 Mio. Euro,
- 2023: 939,6 Mio. Euro,
- 2024: 941,7 Mio. Euro.

Diese Summen liegen leicht unter dem im Haushaltsentwurf 2021 veranschlagten Betrag von 952,2 Mio. Euro. Dies gilt auch dann noch, wenn man die Mittel aus dem Konjunkturpaket herausrechnet, die im Jahr 2021 um rund 8 Mio. Euro höher sind als in den Folgejahren.

Die Entwicklung der tatsächlichen Ausgaben im Einzelplan 07 wird jedoch – wie unter Nr. 2.2 erläutert – wesentlich von dem Personalbestand der kommenden Haushaltsjahre abhängen. Wenn insbesondere BMJV, GBA, BfJ und DPMA in den kommenden Jahren einen nennenswerten Teil ihrer zahlreichen unbesetzten Stellen besetzen, werden die Ausgaben im Einzelplan 07 erheblich steigen. Angesichts der erheblichen Ausgabereste dürften die in die Finanzplanung eingestellten, leicht rückläufigen Mittel zunächst gleichwohl noch auskömmlich sein.

Die im Haushaltsentwurf 2021 veranschlagten Einnahmen von insgesamt 624,8 Mio. Euro hat das BMJV jeweils auch in der Finanzplanung für die Jahre 2022 bis 2024 vorgesehen. Wenn der Trend zu steigenden Einnahmen anhält, wird es diesen Betrag für die Haushaltsentwürfe jener Jahre noch nach oben anpassen können.

Dr. Mähring



Franz