



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 2023

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 - 0001320

23. August 2022

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

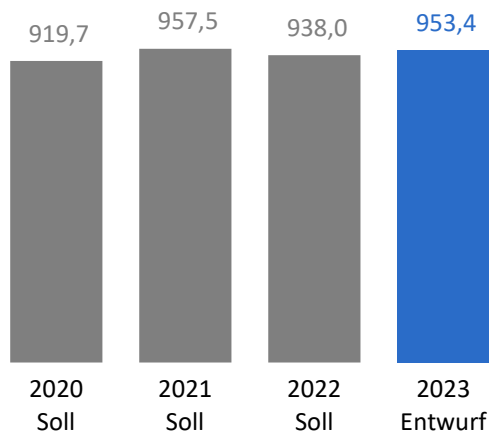
Haushaltsentwurf 2023

Einzelplan 07

Bundesministerium der Justiz

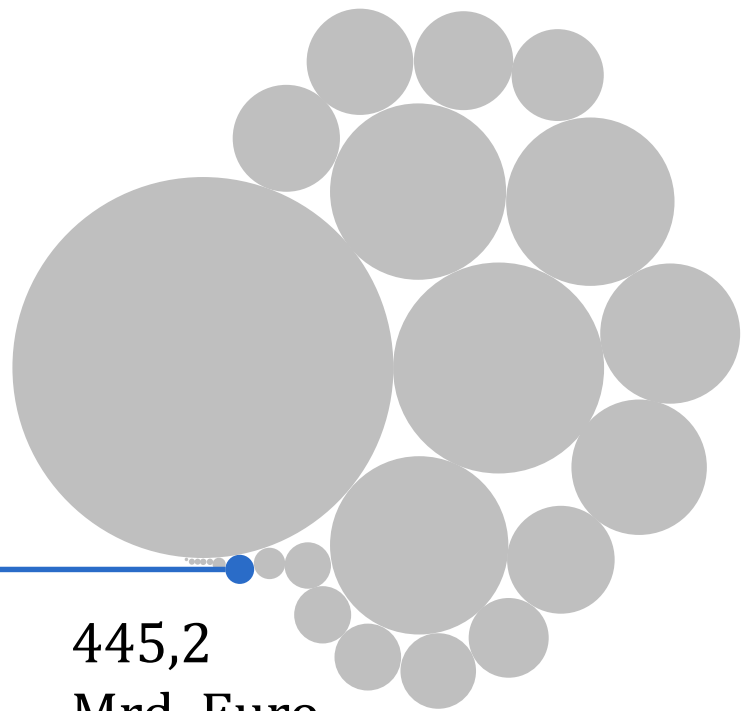
Ausgaben

953,4 Mio. Euro



Soll-Entwicklung

Ausgaben in Mio. Euro



**445,2
Mrd. Euro**

Gesamtentwurf des Bundeshaushalts 2023
Ausgabenverteilung nach Einzelplänen



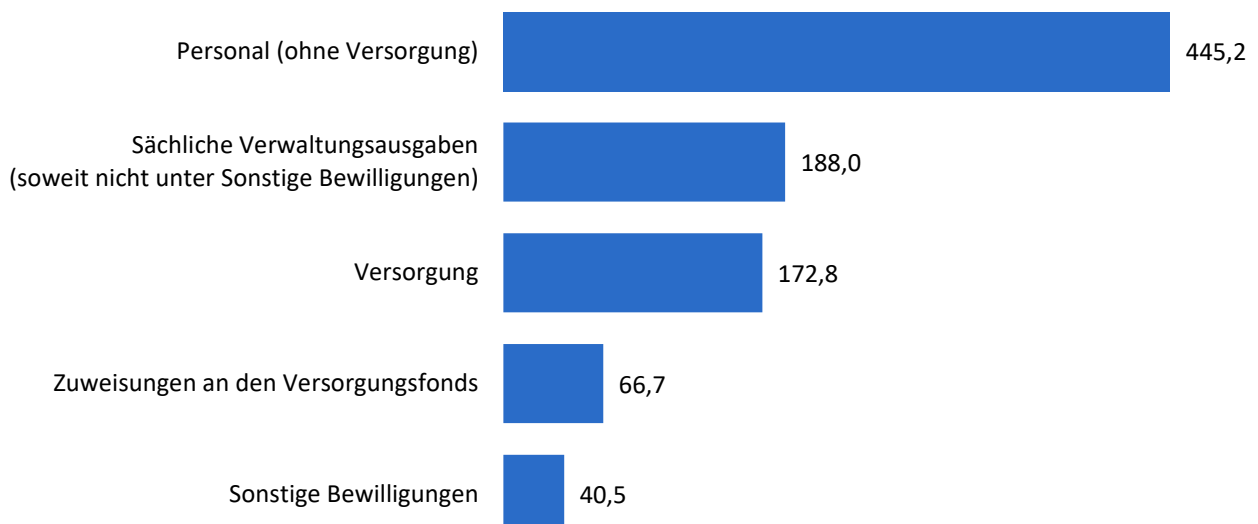
Planstellen und Stellen

Veränderung zum Vorjahr

**6 185
+ 6**

Wesentliche Ausgaben

in Mio. Euro



Inhaltsverzeichnis

1	Überblick	5
2	Haushaltsstruktur und -entwicklung	7
2.1	Haushaltsstruktur	7
2.2	Auswirkungen des veränderten Ressortzuschnitts	8
2.2.1	Verbraucherpolitik	8
2.2.2	Bessere Rechtsetzung, Geschäftsstelle Bürokratieabbau und Nationaler Normenkontrollrat	8
2.3	Haushaltsentwicklung	9
3	Wesentliche Ausgaben	11
3.1	Personal- und Versorgungsausgaben	11
3.2	Zuweisungen an den Versorgungsfonds des Bundes	11
3.3	Ausgaben für Mieten und Bewirtschaftung von Dienstgebäuden	12
3.4	Verpflichtungsermächtigungen und eingegangene Verpflichtungen	14
3.5	Globale Minderausgabe	15
4	Wesentliche Einnahmen	15
5	Personal	16
5.1	Stellensituation im Einzelplan 07 insgesamt	16
5.2	Stellensituation im Bundesministerium der Justiz	18
5.2.1	Entwicklung bis zum Jahr 2021	18
5.2.2	Auswirkung der veränderten Zuständigkeit im Jahr 2022	18
5.3	Zusätzliche Stellen im Haushaltsentwurf 2023	19
6	Ausblick	19

Abkürzungsverzeichnis

B

BFH *Bundesfinanzhof*

BfJ *Bundesamt für Justiz*

BGH *Bundesgerichtshof*

BKAmt *Bundeskanzleramt*

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*

G

GBA *Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof*

N

NKR *Nationaler Normenkontrollrat*

NKRG *Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates*

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.

Das BMJ hat seit Beginn der laufenden Wahlperiode innerhalb der Bundesregierung die querschnittliche Zuständigkeit für Bessere Rechtsetzung und für die Geschäftsstelle Bürokratieabbau. Der beim BMJ eingerichtete Nationale Normenkontrollrat (NKR) unterstützt die Bundesregierung bei der Umsetzung ihrer Maßnahmen auf diesen Gebieten.

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 2021 fielen im Einzelplan 07 Ausgaben von 917,1 Mio. Euro an.¹ Dies entspricht einem Anteil von 0,16 % an den Gesamtausgaben des Bundeshaushalts. Gegenüber dem Vorjahr stiegen die Ausgaben um 34,6 Mio. Euro (+ 3,9 %). Die Einnahmen des Einzelplans 07 im Jahr 2021 betrugen 674,4 Mio. Euro. Dies waren 68,6 Mio. Euro (+ 11,3 %) mehr als im Jahr 2020. Von den Ausgaben entfielen im Jahr 2021 39,4 Mio. Euro (4,3 %), von den Einnahmen 2,7 Mio. Euro (0,4 %) auf das ab dem Haushalt 2022 entfallene Kapitel Verbraucherpolitik (0701). Mit der Neubildung der Bundesregierung im Dezember 2021 hat das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) diese Aufgabe übernommen.

Im Haushaltsentwurf für das Jahr 2023 sind Ausgaben von 953,4 Mio. Euro vorgesehen. Im Vergleich zum Haushalt 2022 ist dies ein Zuwachs von 15,4 Mio. Euro (+ 1,6 %).

Bei den Einnahmen des Einzelplans 07 ist im Haushaltsentwurf 2023 mit 640,3 Mio. Euro ein Rückgang von 4,5 Mio. Euro (- 0,7 %) eingeplant.

Dem Geschäftsbereich des BMJ stehen im Jahr 2022 insgesamt 6 179 Planstellen und Stellen (im Folgenden einheitlich: Stellen) zur Verfügung. Im Haushaltsentwurf 2023 sind 6 185 Stellen vorgesehen, dies ist ein Zuwachs um sechs Stellen (+ 0,1 %).

¹ Die Ist-Werte von Ausgaben und Einnahmen in diesem Bericht sind durchgängig um haushaltstechnische Verrechnungen bereinigt.

Tabelle 1

Übersicht über den Einzelplan 07

Bundesministerium der Justiz

	2021 Soll	2021 Ist ^a	Differenz Ist-Soll ^b	2022 Soll	2023 Entwurf	Änderung zu 2022 ^b
	<i>in Mio. Euro</i>					<i>in %</i>
Ausgaben	957,5	917,1	- 40,3	938,0	953,4	+ 1,6
darunter:						
• Personal (ohne Versorgung)	428,0	433,2	+ 5,2	427,5	445,2	+ 4,1
• Versorgung (Kapitel 0711 Tgr. 57)	167,0	162,8	- 4,2	169,9	172,8	+ 1,7
• Zuweisungen an den Versorgungsfonds	53,6	54,7	+ 1,2	59,0	66,7	+ 13,1
• Sächliche Verwaltungsausgaben ^f	177,0	163,2	- 13,8	187,5	188,0	+ 0,3
• Verbraucherpolitik	41,8	39,4	- 2,4	-	-	-
• Sonstige Bewilligungen	34,5	27,2	- 7,3	41,8	40,5	- 3,1
• Alle übrigen Ausgaben	55,6	36,6	- 19,1	52,3	40,3	- 23,0
Einnahmen	624,8	674,4	+ 49,6	644,8	640,3	- 0,7
darunter:						
• Gebühren	604,0	642,5	+ 38,5	624,0	629,0	+ 0,8
• Bundesamt für Justiz	130,2	146,6	+ 16,4	135,2	137,2	+ 1,5
• Deutsches Patent- u. Markenamt	440,0	461,4	+ 21,4	455,0	457,0	+ 0,4
• Übrige Behörden und Gerichte	33,8	34,6	+ 0,8	33,8	34,8	+ 3,0
• Sonstige Einnahmen	20,8	31,9	+ 11,1	20,8	11,3	- 45,7
Verpflichtungsermächtigungen	436,9 ^c	406,7	- 30,1	80,4	1,5	- 98,1
	Planstellen/Stellen					<i>in %</i>
Personal	6 010	5 313 ^d	- 697	6 179 ^e	6 185	+ 0,1

Erläuterungen:

^a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen in Höhe von 0,69 Mio. Euro (Ausgaben) und 1,21 Mio. Euro (Einnahmen) (vgl. Haushaltsrechnung 2021, Übersicht Nummer 4.9).

^b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

^c Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 369,8 Mio. Euro.

^d Ist-Besetzung am 1. Juni 2021.

^e Zum Vergleich: Ist-Besetzung am 1. Februar 2022: 5 316 Planstellen/Stellen.

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

Quellen:

Haushaltsrechnung 2021.

Haushaltsplan 2022.

Haushaltsentwurf 2023 (von der Bundesregierung am 1. Juli 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 2023 mit 71,8 % (684,6 Mio. Euro) um 1,8 Prozentpunkte höher als im Haushalt 2022. Im Vergleich zum Ausgabevolumen des Einzelplans 07 (+ 1,6 %) steigen vor allem die Personalausgaben für die aktiven Beschäftigten (+ 4,1 %) und die Zuweisungen an den Versorgungsfonds (+ 13,1 %) überproportional.

Der Einzelplan 07 ist 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 19,7 % der Ausgaben eingeplant (188,0 Mio. Euro)².

Die Fachaufgaben des BMJ schlagen sich vor allem in den **Sonstigen Bewilligungen**³ nieder (4,2 %, 40,5 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., an die Stiftung Forum Recht und (seit dem Jahr 2022) an die Stiftung Datenschutz.

Stark gewachsen ist in den vergangenen Jahren die vom GBA in Staatsschutzsachen geleistete **Verwaltungskostenerstattung an Länder**.⁴ Mit 25,4 Mio. Euro macht sie im Haushaltsentwurf 2023 2,7 % aller Ausgaben aus dem Einzelplan 07 aus.

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

² Ohne die bereits unter Sonstige Bewilligungen enthaltenen sächlichen Verwaltungsausgaben.

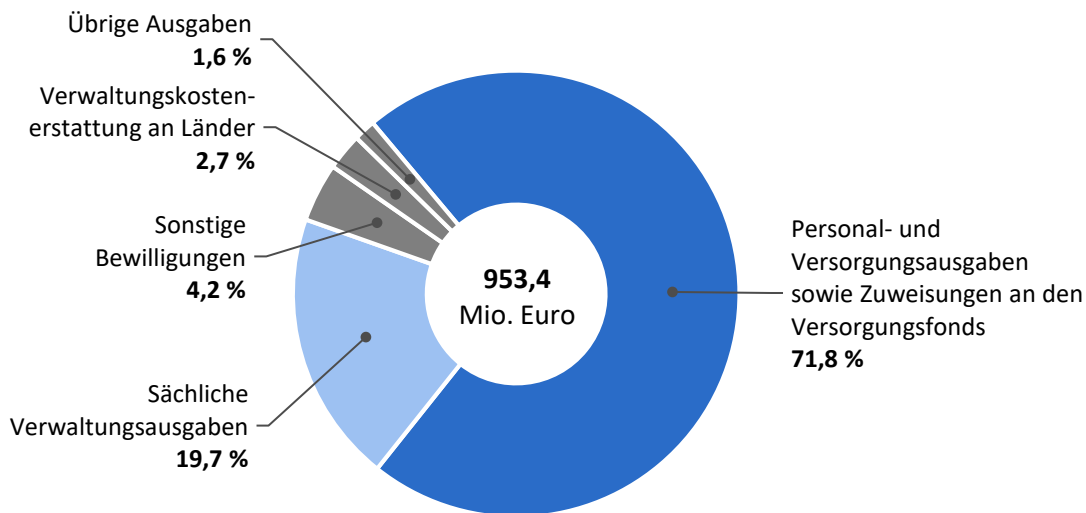
³ Kapitel 0710.

⁴ Kapitel 0714 Titel 632 01.

Abbildung 1

Personalbezogene Ausgaben dominieren den Einzelplan 07

Im Haushaltsentwurf 2023 entfallen über 70 % der Gesamtausgaben im Einzelplan 07 auf Personal- und Versorgungsausgaben. Weitere knapp 20 % der Ausgaben sind sächliche Verwaltungsausgaben mit engem Personalbezug.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Haushaltsentwurf 2023.

2.2 Auswirkungen des veränderten Ressortzuschnitts

2.2.1 Verbraucherpolitik

Nach dem Organisationserlass des Bundeskanzlers vom 8. Dezember 2021 hat das BMJ die Zuständigkeit für die Verbraucherpolitik an das BMUV übergeben. Die Einzelheiten des Aufgabenübergangs haben die beiden Ressorts in einer Verwaltungsvereinbarung vom 1. April 2022 geregelt. Die Personal- und Sachausgaben im Einzelplan 07 vermindern sich hierdurch um jährlich rund 7 Mio. Euro. Ebenfalls ab dem Jahr 2022 entfallen sind die im ehemaligen Kapitel Verbraucherpolitik (0701) veranschlagten Fachausgaben in Höhe von rund 40 Mio. Euro.

2.2.2 Bessere Rechtsetzung, Geschäftsstelle Bürokratieabbau und Nationaler Normenkontrollrat

Das BMJ hat mit Beginn der laufenden Wahlperiode aus dem Geschäftsbereich des Bundeskanzleramtes (BKAm) die Zuständigkeit für Bessere Rechtsetzung, für die Geschäftsstelle Bürokratieabbau und für den NKR übernommen.

Mit diesen neuen Aufgaben ist die Gesamtverantwortung für die Koordination von Besserer Rechtsetzung und Bürokratieabbau innerhalb der Bundesregierung verbunden. Hierfür hat das BMJ in der neu geschaffenen Abteilung D „Bessere Rechtsetzung; Digitale Gesellschaft und Innovation“ das Referat D A 2 „Bessere Rechtsetzung; Geschäftsstelle Bürokratieabbau“ eingerichtet.

Der 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; Vorsitzender ist seit dem 17. Mai 2022 der Unternehmer Lutz Goebel. Sie werden vom Bundesminister der Justiz im Einvernehmen mit dem Bundeskabinett vorgeschlagen und vom Bundespräsidenten ernannt. Der NKR verfügt über ein eigenes Sekretariat, das nur seiner Weisung unterliegt (§ 3 Absatz 9 NKRK). Die Rechtsaufsicht über den NKR führt das BMJ.

In einer Verwaltungsvereinbarung vom 14. April 2022 haben BKAm und BMJ die Einzelheiten des Aufgabenübergangs geregelt. Die Personal- und Sachausgaben im Einzelplan 07 erhöhen sich durch die neuen Zuständigkeiten um jährlich rund 3,6 Mio. Euro.

2.3 Haushaltsentwicklung

Die tatsächlichen Ausgaben aus dem Einzelplan 07 (Ist) sind im Verlauf der vergangenen Wahlperiode deutlich gewachsen. Sie stiegen von 793,6 Mio. Euro im Jahr 2018 um 123,5 Mio. Euro auf 917,1 Mio. Euro im Jahr 2021 (+ 15,6 %). Eine wesentliche Ursache hierfür waren die Personalausgaben; aber auch andere Ausgabepositionen haben zu dem Ausgabenanstieg beigetragen. Nähere Erläuterungen hierzu finden sich unter Tz. 3.

Durch den veränderten Ressortzuschnitt sind die Eckdaten des Einzelplans 07 ab dem Haushalt 2022 mit den Vorjahren nur noch eingeschränkt vergleichbar. Für eine jahresübergreifende Betrachtung sind die Ausgaben des Haushaltsjahres 2021 daher um die Fachaussgaben für die Verbraucherpolitik in Höhe von 40 Mio. Euro zu bereinigen, die ab dem Jahr 2022 nicht mehr im Einzelplan 07 veranschlagt sind.⁵ Die so bereinigten tatsächlichen Ausgaben des Jahres 2021 hatten eine Höhe von 877,7 Mio. Euro. Dieser Wert ist mit den für die Jahre 2022 und 2023 veranschlagten Ausgaben vergleichbar.

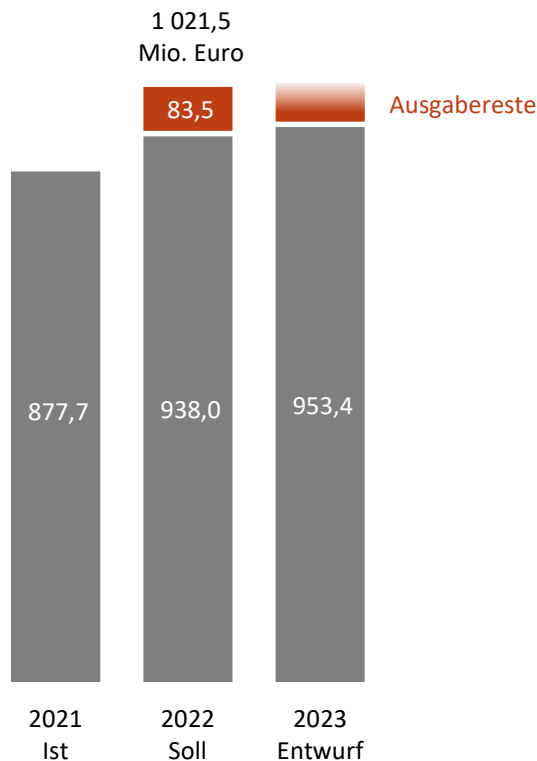
⁵ Nicht berücksichtigt sind hierbei die im Laufe des Jahres 2022 vollzogenen Stellenverlagerungen vom BMJ zum BMUV einerseits und vom BKAm zum BMJ andererseits, deren finanzielle Auswirkungen sich für das BMJ bis auf eine Ausgabenminderung von gut 3 Mio. Euro gegenseitig ausgleichen.

Im laufenden Jahr 2022 stehen dem BMJ neben dem Ausgabesoll des Haushaltsplans von 938,0 Mio. Euro zusätzlich Ausgabereste in Höhe von 83,5 Mio. Euro⁶ zur Verfügung. Es kann somit insgesamt bis zu 1 021,5 Mio. Euro ausgeben. Dies sind über 140 Mio. Euro mehr als die (bereinigten) tatsächlichen Ausgaben des Jahres 2021. Damit ist der Einzelplan 07 auch im Jahr 2022 noch immer reichlich mit Mitteln ausgestattet. Die folgende Abbildung 2 gibt eine Übersicht über die tatsächlichen bzw. geplanten Ausgaben und verfügbaren Mittel im Einzelplan 07 in den Jahren 2021 bis 2023.

Abbildung 2

Durch Ausgabereste 2022 noch reichlich Mittel verfügbar

Im Jahr 2022 sind durch Ausgabereste von 83,5 Mio. Euro deutlich mehr Mittel verfügbar als im Haushalt veranschlagt. Wie viele Ausgabereste 2023 verfügbar sein werden, steht erst nach Ende des Jahres 2022 fest.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quellen:

Haushaltsrechnung 2021, Haushalt 2022 und Haushaltsentwurf 2023.

⁶ Ohne zweckgebundene im Jahr 2022 weiterzuleitende durchlaufende Posten in Höhe von 5,8 Mio. Euro. Die Ausgabereste sind aus dem Vorjahr übertragene Mittel. Nicht ausgegebene Mittel der in die Flexibilisierung gemäß § 5 des jeweiligen Haushaltsgesetzes einbezogenen Titel („übertragbare flexibilisierte Ausgaben“) dürfen grundsätzlich in das nächste Haushaltsjahr übertragen werden. Diese „Bildung von Ausgaberesten“ hat der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages durch einen Beschluss vom 26. November 2020 auf 85 % der übertragbaren flexibilisierten Ausgaben beschränkt. Es dürfen also nur noch höchstens 85 % der übertragbaren Mittel in das nächste Haushaltsjahr „mitgenommen“ werden.

Im Haushaltsentwurf 2023 sind 15,4 Mio. Euro mehr vorgesehen als im Haushalt 2022. Dieser Zuwachs liegt unter dem in den vergangenen Jahren üblichen jährlichen Anstieg der Ausgaben um rund 40 Mio. Euro. Hierdurch wird mittelbar ein Absinken der Ausgabereste bewirkt. Welche Höhe die Ausgabereste im Jahr 2023 haben werden, steht erst nach Ablauf des Jahres 2022 fest. Wegen der reichlichen Mittelausstattung im Jahr 2022 werden voraussichtlich auch in das Jahr 2023 erhebliche Mittel übertragen werden können. Die für das BMJ insgesamt verfügbaren Mittel erscheinen somit auch im Jahr 2023 gut auskömmlich.

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 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 damit zusammenhängenden sächlichen Verwaltungsausgaben erhöht, z. B. für räumliche Unterbringung, Informationstechnik und Büroausstattung. Daneben haben Preissteigerungen zu dem Ausgabenanstieg beigetragen, insbesondere bei den Mieten für die Dienstgebäude (siehe Tz. 3.3).

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 Beamten sowie 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 2023 mit 66,7 Mio. Euro veranschlagt.⁷ Allein zum Haushalt 2022 ist dies ein Anstieg um 7,7 Mio. Euro (+ 13,1 %). Im Vergleich zu den Ausgaben des Jahres 2014 von 18,8 Mio. Euro ist der Betrag um 47,9 Mio. Euro gestiegen (+ 255 %).⁸ Der Anteil der Zuweisungen an den Versorgungsfonds an den Gesamtausgaben des Einzelplans 07 hat sich seit dem Jahr 2014 von 2,9 auf 7,0 % im Haushaltsentwurf 2023 weit mehr als verdoppelt und wird in den kommenden Jahren voraussichtlich noch weiter steigen.

3.3 Ausgaben für Mieten und Bewirtschaftung von Dienstgebäuden

Rund die Hälfte der sächlichen Verwaltungsausgaben entfällt im Einzelplan 07 auf Ausgaben für Mieten und Bewirtschaftung der Dienstgebäude (Raumkosten). Im Haushaltsentwurf 2023 sind für Mieten von Räumen 75,8 Mio. Euro⁹ und für die Bewirtschaftung 20,6 Mio. Euro¹⁰ veranschlagt. Zusammen ergeben sich damit Raumkosten in Höhe von 96,4 Mio. Euro, dies sind 10 % aller Ausgaben des Einzelplans 07. Die folgende Abbildung 3 gibt einen Überblick über die Entwicklung der Raumkosten im Einzelplan 07 seit dem Jahr 2018.

⁷ Kapitel 0711 Titel 634 03: Zuweisungen an den Versorgungsfonds.

⁸ Die Ausgaben sind nicht um durchlaufende Posten bereinigt, da sich deren Wirkung über die Jahre hinweg ausgleicht. Sofern durchlaufende Posten erst im Folgejahr weiterzuleiten sind, senken sie die Ausgaben in dem Jahr ihrer Vereinnahmung und erhöhen die Ausgaben im Jahr ihrer Weiterleitung.

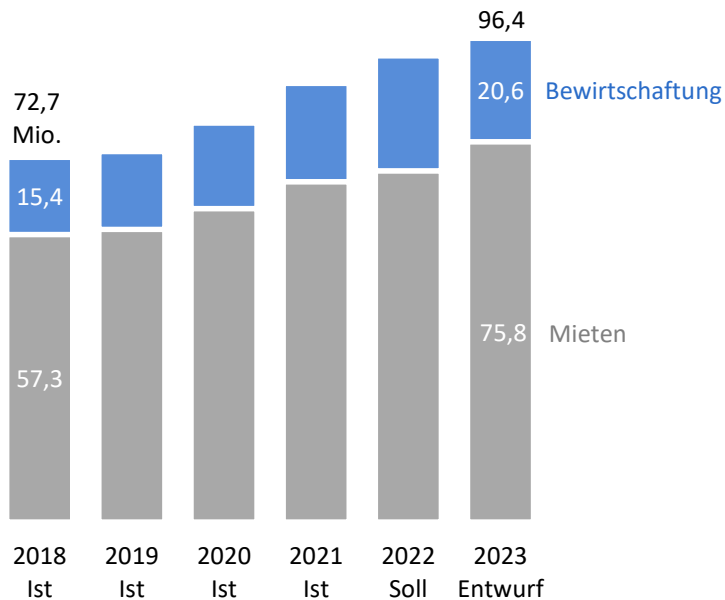
⁹ Die Mietausgaben der Behörden und Gerichte sind in deren jeweiligem Kapitel bei Titel 518 02 (Mieten und Pachten im Einheitlichen Liegenschaftsmanagement) veranschlagt. In Kapitel 0710 (Sonstige Bewilligungen) ist der Titel 518 02 für die vom Bund zu tragenden Ausgaben für das Dienstgebäude des Internationalen Seegerichtshofes in Hamburg bestimmt. In den Mietausgaben des BMJ (Kapitel 0712) werden voraussichtlich ab dem Jahr 2025 auch anteilige Ausgaben für die Berliner Dienststelle des Europäischen Patentamts enthalten sein. Für das BPatG sind keine Mietausgaben veranschlagt, da das DPMA diesem die Räume zur Verfügung stellt.

¹⁰ In den Kapiteln jeweils Titel 517 01 (Bewirtschaftung der Grundstücke, Gebäude und Räume).

Abbildung 3

Raumkosten steigen kontinuierlich stark an

Im Haushaltsentwurf 2023 entfallen 10 % der Gesamtausgaben im Einzelplan 07 auf Raumkosten (Mieten und Bewirtschaftung) für die Dienstgebäude.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quellen:

Haushaltsrechnungen 2018 bis 2021, Haushalt 2022 und Haushaltsentwurf 2023.

Die Raumkosten sind in den vergangenen Jahren um durchschnittlich jährlich rund 6 % angewachsen. In dem Zeitraum von 2018 bis 2023 sind sowohl Mieten als auch Betriebskosten jeweils um rund ein Drittel gestiegen. Wesentliche Gründe hierfür sind die Zunahme der Zahl der Beschäftigten, die insbesondere an den Standorten Berlin und München stark erhöhten Büromieten sowie steigende Ausgaben für Dienstleistungen zur Bewirtschaftung der Gebäude und für Energie.

Angesichts der gegenwärtigen extremen Preiserhöhungen für Gas, Öl und Strom ist mit einem deutlichen Anstieg der Bewirtschaftungskosten zu rechnen. Inwieweit sich die Situation an den Energiemärkten bereits auf den Haushaltsvollzug im Jahr 2022 auswirkt, dürfte stark von den individuellen Versorgungsverträgen abhängen. Längerfristige Verträge mit festen Preisen könnten im Einzelfall noch eine gewisse Verzögerung der Preissteigerungen bewirken. Spätestens ab dem Haushaltsjahr 2023 ist jedoch mit einer massiven Steigerung der Ausgaben zu rechnen.

Die Haushaltstitel für die Bewirtschaftung der Grundstücke sind flexibilisiert. Somit ist auch noch im Haushaltsvollzug bei Bedarf eine Verstärkung aus anderen Titeln und aus Ausgabe-resten möglich. Soweit aktuelle Erkenntnisse des BMJ über die Ausgabenentwicklung dies angezeigt erscheinen lassen, könnte im Zuge der Haushaltsberatungen geprüft werden, inwieweit die entsprechenden Titel notfalls noch im Aufstellungsverfahren durch

Umschichtungen verstärkt werden können. Gleichzeitig erscheint es dringlich, alle sinnvollen Einsparmöglichkeiten beim Energieverbrauch sobald als möglich zu nutzen.

3.4 Verpflichtungsermächtigungen und eingegangene Verpflichtungen

Im Haushaltsentwurf 2023 sind mit 1,5 Mio. Euro im Vergleich zu den Vorjahren nur sehr geringe Verpflichtungsermächtigungen veranschlagt. Dies entspricht einem Rückgang von 98 % gegenüber dem Haushalt 2022, in dem Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 80,4 Mio. Euro ausgebracht sind. Die Behörden benötigen diese, um bestimmte Verpflichtungen einzugehen, die erst in späteren Jahren zu Ausgaben führen (§ 38 BHO). Hierzu gehören vor allem der Abschluss von Mietverträgen für Dienstgebäude und Verträge mit Sachverständigen oder im Rahmen der Ressortforschung. Insbesondere Mietverträge mit langer Laufzeit erfordern hohe Verpflichtungsermächtigungen. Da solche Verträge in unregelmäßigen Abständen geschlossen werden, schwankt die Höhe der Verpflichtungsermächtigungen im Einzelplan 07 stark.

In den vergangenen Jahren haben sich die Behörden und Gerichte im Einzelplan 07 in erheblichem Umfang zu künftigen Ausgaben verpflichtet. Zum 31. Dezember 2021 betrug der Stand der eingegangenen Verpflichtungen 865,7 Mio. Euro¹¹. Diese entfielen zu 99 % (856,4 Mio. Euro) auf Mieten für Dienstgebäude. Allein im Haushaltsjahr 2021 kamen neue Verpflichtungen in Höhe von 396,2 Mio. Euro hinzu, davon 390,0 Mio. Euro für Mietverträge. Größter Einzelposten mit 358,8 Mio. Euro war ein langjähriger Mietvertrag für ein neues Dienstgebäude des DPMA in München.

Im Haushalt 2021 waren ursprünglich lediglich Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 67,1 Mio. Euro veranschlagt. Für die Anmietung des neuen Dienstgebäudes in München hatte das BMJ jedoch im Juni 2021 beim Bundesministerium der Finanzen (BMF) eine außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigung in Höhe von 358,8 Mio. Euro beantragt. Eine solche ist in Fällen eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedarfs zulässig (§ 38 Absatz 1 BHO). Das BMJ hatte insbesondere argumentiert, der Bedarf sei unvorhergesehen gewesen, weil die konkrete Höhe der benötigten Mittel erst nach Vorlage des Mietvertragsentwurfs Anfang Juni 2021 bestimmbar gewesen sei, nicht jedoch schon zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Bundeshaushalts 2021 im November 2020 und des 1. Nachtragshaushalts 2021 im April 2021. Das BMF bewilligte die außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigung antragsgemäß nach Kenntnisnahme durch den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages.

¹¹ Quelle: Haushaltsrechnung 2021. Der dort ausgewiesene Wert von 882,1 Mio. Euro ist hier bereinigt um 16,4 Mio. Euro, die auf Verpflichtungen aus dem nicht mehr im Einzelplan 07 enthaltenen Kapitel Verbraucherpolitik (0701) entfallen. Diese Verpflichtungen sind aus dem Einzelplan 16 zu erfüllen, in dem die Verbraucherpolitik seit dem Haushaltsjahr 2022 veranschlagt ist.

3.5 Globale Minderausgabe

Der Haushaltsentwurf 2023 enthält eine auf zwei Titel verteilte Globale Minderausgabe in Höhe von 12,1 Mio. Euro¹². Die Globale Minderausgabe dient dem Ausgleich des Gesamthaushalts. Sie ist im Haushaltsvollzug durch entsprechende Einsparungen bei einzelnen Titeln zu erbringen. Praktisch bedeutet dies, dass die Behörden und Gerichte im Einzelplan 07 nicht bei allen Titeln die veranschlagten Mittel in voller Höhe ausgeben dürfen. Sie müssen vielmehr die Ausgaben bei grundsätzlich frei wählbaren Titeln um insgesamt mindestens 12,1 Mio. Euro kürzen.

Im Jahr 2021 enthielt der Einzelplan 07 eine Globale Minderausgabe in Höhe von 8,4 Mio. Euro. Das BMJ konnte diesen Betrag vollständig im Kapitel 0714 des GBA einsparen. Bei der Verwaltungskosterstattung an die Länder¹³ blieben die Ausgaben im Jahr 2021 um mehr als 15 Mio. Euro hinter dem Haushaltsansatz von 26,7 Mio. Euro zurück. Zuvor war der entsprechende Titel seit vielen Jahren immer vollständig ausgeschöpft worden. Im laufenden Jahr 2022 hat das BMJ eine Globale Minderausgabe von 7,4 Mio. Euro zu erbringen.

4 Wesentliche Einnahmen

Die Behörden und Gerichte im Einzelplan 07 erzielten im Jahr 2021 insgesamt Einnahmen in Höhe von 674,4 Mio. Euro. Damit hat sich das in früheren Jahren übliche Wachstum fortgesetzt. Im Jahr 2020 war bei den Einnahmen mit nur 605,8 Mio. Euro ein „Zwischen-Tief“ zu verzeichnen, das wesentlich auf die Folgen der Covid-19-Pandemie zurückzuführen sein dürfte. Vor der Pandemie im Jahr 2019 hatten die Einnahmen bereits 622,5 Mio. Euro erreicht und damit erstmals die Grenze von 600 Mio. Euro überschritten.

Die im Haushaltsentwurf 2023 veranschlagten Einnahmen in Höhe von 640,3 Mio. Euro sollten selbst dann erreichbar sein, wenn ein Teil der hohen Einnahmen des Jahres 2021 auf Nachholeffekten aus dem Jahr 2020 beruhen sollte.

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 2021 nahm es Gebühren und sonstige Entgelte in Höhe von 461,4 Mio. Euro ein. Im Haushaltsentwurf 2023 sind hierfür 457,0 Mio. Euro veranschlagt. Dieser Wert erscheint angesichts der zum 1. August 2022 in Kraft getretenen Erhöhung der Patentgebühren zwar einerseits eher zurückhaltend angesetzt. Das BMJ sieht jedoch andererseits für die Höhe der Einnahmen des DPMA in der aktuellen wirtschaftlichen Lage einen Unsicherheitsfaktor.

¹² Kapitel 0711 Titel 972 02: Globale Minderausgabe Konsolidierungsbeitrag (5,9 Mio. Euro) und Kapitel 0711 Titel 972 06: Globale Minderausgabe (6,2 Mio. Euro).

¹³ Kapitel 0714 Titel 632 01: Verwaltungskosterstattung an Länder.

Das BfJ erzielte im Jahr 2021 Einnahmen für die Erteilung von Führungszeugnissen in Höhe von 29,4 Mio. Euro. Ordnungsgelder vollstreckte es im Umfang von 111,8 Mio. Euro. Insgesamt nahm das BfJ im Jahr 2021 aus Gebühren und sonstigen Entgelten 146,6 Mio. Euro ein. Im Haushaltsentwurf 2023 sind 137,2 Mio. Euro veranschlagt.

Die Bundesgerichte vereinnahmten im Jahr 2021 Gebühren in Höhe von 34,6 Mio. Euro. Im Haushaltsentwurf 2023 sind mit 34,8 Mio. Euro um 1 Mio. Euro höhere Gebühreneinnahmen veranschlagt als im Haushalt 2022.

Daneben fielen im Jahr 2021 im Einzelplan 07 sonstige Einnahmen im Umfang von 31,9 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. Für diese Positionen werden keine Einnahmen veranschlagt, weshalb die tatsächlichen sonstigen Einnahmen meist deutlich über den Haushaltsansätzen liegen. Im Haushaltsentwurf 2023 sind mit 11,3 Mio. Euro um 9,5 Mio. Euro geringere sonstige Einnahmen eingeplant als im Haushalt 2022 (20,8 Mio. Euro). Die Absenkung beruht auf niedrigeren Einnahmen des BMJ aus der Veröffentlichung des Bundesanzeigers (Kapitel 0712 Titel 119 01). Bei diesem entfallen wesentliche Teile des Umsatzes, da die Unternehmen ihre Jahresabschlüsse künftig nicht mehr im Bundesanzeiger, sondern im Unternehmensregister veröffentlichen müssen.

5 Personal

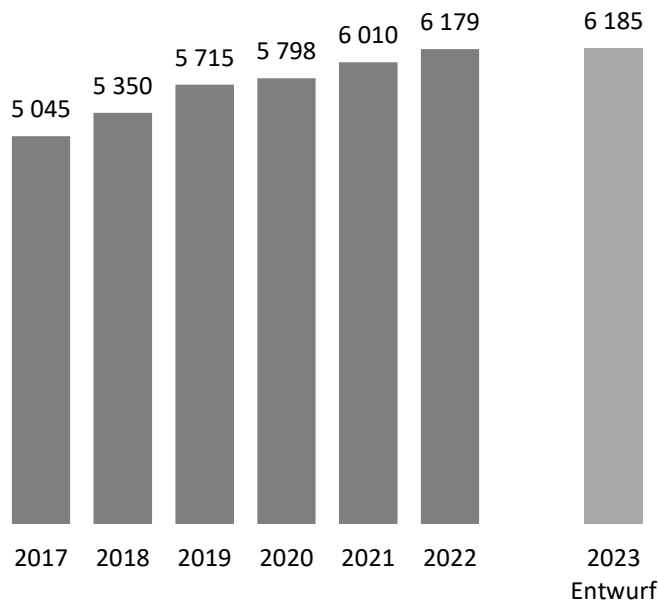
5.1 Stellensituation im Einzelplan 07 insgesamt

Die Anzahl der Stellen im Einzelplan 07 ist seit dem Jahr 2014 kontinuierlich gestiegen. Besonders hoch war der Stellenzuwachs seit dem Jahr 2018. In den Jahren 2018 bis 2022 wuchs im Einzelplan 07 die Anzahl der Stellen im Vergleich zum jeweiligen Vorjahr um durchschnittlich 227. Im Haushalt 2022 sind mit 6 179 Stellen 1 134 mehr Stellen ausgebracht als im Haushalt 2017 (+ 22 %). Die folgende Abbildung 4 gibt einen Überblick über die Entwicklung der im Einzelplan 07 ausgebrachten Stellen.

Abbildung 4

Bisher in jedem Jahr zahlreiche neue Stellen

Von 2018 bis 2022 haben die Behörden und Gerichte im Einzelplan 07 im Durchschnitt jährlich 227 neue Stellen erhalten. Im Haushaltsentwurf 2023 ist dagegen erstmals kein vergleichbarer Aufwuchs vorgesehen.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quellen:

Haushaltspläne der Jahre 2017 bis 2022, Haushaltsentwurf 2023.

Die Zahl der besetzten Stellen bei den Behörden und Gerichten im Einzelplan 07 ist seit dem 1. Februar 2021 nur geringfügig gestiegen. Damals waren 5 290, am 1. Juni 2021 5 313 und am 1. Februar 2022¹⁴ 5 316 Stellen besetzt.

Die Zahl der am 1. Februar 2022 besetzten Stellen lag um 694 unter der Zahl der im Haushalt 2021 und um 863 unter der Zahl der im Haushalt 2022 ausgebrachten Stellen. Die im Haushalt 2022 im Vergleich zum Vorjahr enthaltenen zusätzlichen 169 Stellen waren zu diesem Stichtag allerdings noch nicht verfügbar. Der Haushalt 2022 ist erst am 22. Juni 2022 verkündet worden und dann rückwirkend zum 1. Januar des Jahres in Kraft getreten.

Zum 1. August 2022 hat das BfJ zusammen mit der Abgabe seiner Aufgaben in der Verbraucherpolitik sechs Stellen an das Umweltbundesamt übertragen. Einen Personalübergang gab es entsprechend der Vereinbarung zwischen den Ressorts nicht. Damit ist die im Einzelplan 07 tatsächlich vorhandene Stellenzahl ab diesem Datum auf 6 173 gesunken.

¹⁴ Dies ist der jüngste dem Bundesrechnungshof bekannte Stand. Im Haushaltsplan soll ab dem Jahr 2023 nicht mehr die Stellenbesetzung zum 1. Juni des jeweiligen Vorjahres angegeben werden, sondern die zum 1. Oktober. Das BMJ hat daher nach eigenen Angaben die Stellenbesetzung zum 1. Juni 2022 in seinem Geschäftsbereich nicht mehr abgefragt.

5.2 Stellensituation im Bundesministerium der Justiz

5.2.1 Entwicklung bis zum Jahr 2021

Im BMJ selbst gab es einen kontinuierlichen, seit dem Jahr 2018 verstärkten Anstieg der Stellenzahl. Die durchschnittliche Zunahme im Vergleich zum jeweiligen Vorjahr lag im BMJ in den Jahren 2017 bis 2021 bei 49 Stellen. Im Haushalt 2021 waren mit 859 Stellen 196 mehr ausgebracht als im Haushalt 2017 (+ 30 %).

5.2.2 Auswirkung der veränderten Zuständigkeit im Jahr 2022

Im Zuge der Übergabe der Verbraucherpolitik hat das BMJ 52 Stellen (davon fünf unbesetzt) an das BMUV abgegeben. Die meisten der betroffenen Bediensteten wurden Ende April 2022 versetzt. Im Haushalt 2022, der im Juni 2022 rückwirkend in Kraft getreten ist, sind die Stellen bereits im Einzelplan 16 ausgebracht.

Nach der Verwaltungsvereinbarung mit dem BKAmte vom 14. April 2022 erhielt das BMJ von dort insgesamt 28 Stellen. Diese sind im Haushalt 2022 bereits im Einzelplan 07 veranschlagt. Hiervon entfielen auf das Referat „Bessere Rechtsetzung; Geschäftsstelle Bürokratieabbau“ sieben Stellen. Im Mai 2022 wurden sechs dort tätige Bedienstete an das BMJ versetzt, eine Stelle war unbesetzt. Daneben hat das BMJ vom BKAmte zwei unbesetzte Stellen für Aufgaben der allgemeinen Verwaltung („overhead“) erhalten, die durch das zusätzliche Personal im BMJ und das Sekretariat des NKR anfallen.

Das Sekretariat des NKR hatte im BKAmte 15 Stellen. Vier weitere, im parlamentarischen Verfahren zum Haushalt 2021 ausgebrachte Stellen mit dem Zweck „Nachhaltigkeitsprüfung“, waren im BKAmte bisher noch nicht besetzt. Diese insgesamt 19 Stellen erhielt das BMJ vom BKAmte. Im parlamentarischen Verfahren zum Haushalt 2022 kamen noch einmal vier neue Stellen für den „Digitalcheck“ hinzu. Damit verfügt das Sekretariat des NKR inzwischen über insgesamt 23 Stellen.

Im Mai 2022 wurden jedoch nur acht Bedienstete des NKR-Sekretariats vom BKAmte zum BMJ versetzt. Das BMJ schrieb die freien Stellen bereits Ende April 2022 hausintern und für Bedienstete von Bund und Ländern aus. Es bietet letzteren – analog zur Praxis des BKAmtes – eine Tätigkeit im Sekretariat des NKR für einen Zeitraum von zwei bis drei Jahren mit anschließender Rückkehr zu ihrer Stammbehörde.

Insgesamt hat das BMJ aufgrund seiner veränderten Zuständigkeiten 52 Stellen abgegeben und 32 Stellen erhalten. Der Bestand hat sich hierdurch im Saldo um 20 Stellen verringert.

Für seine bisherigen Aufgaben erhielt das BMJ mit dem Haushalt 2022 außerdem noch knapp 40 neue Stellen. Gleichzeitig entfielen einige befristete Stellen und weitere als

Kompensation für Stellenhebungen. Im Ergebnis enthält der Haushalt 2022 mit 864 Stellen für das BMJ fünf Stellen mehr als der Haushalt 2021.

Am 1. Februar 2022 waren im BMJ 716 Stellen besetzt, am 1. Juni 2022 waren es 680 Stellen. Dieser Rückgang ist wesentlich darauf zurückzuführen, dass das BMJ im Zuge der Zuständigkeitswechsel fast ausschließlich besetzte Stellen abgegeben, aber zahlreiche unbesetzte Stellen erhalten hat.

5.3 Zusätzliche Stellen im Haushaltsentwurf 2023

Der Haushaltsentwurf 2023 enthält im Vergleich zum Haushalt 2022 für den Einzelplan 07 im Saldo lediglich sechs Stellen mehr.

Beim BMJ entfallen vier befristete Stellen. Zwei weitere befristete Stellen sollen um zwei Jahre verlängert werden.

Die wichtigste Veränderung betrifft das BVerwG. Hier sind zwölf neue Stellen für einen neuen Planungssenat „Klimaschutzpolitik“ vorgesehen.

Bei verschiedenen Behörden und Gerichten sind einige Stellenhebungen und wenige neue Stellen geplant, zu deren wertmäßiger Kompensation andere Stellen gestrichen werden sollen. Ferner entfällt eine befristete Stelle.

Der Bundesrechnungshof hält die von der Bundesregierung mit dem Haushaltsentwurf 2023 geübte Zurückhaltung bei der Schaffung neuer Stellen für sachgerecht. Die hohe Anzahl unbesetzter Stellen bei fast allen Behörden und Gerichten im Einzelplan 07 ermöglicht diesen, ihren Personalbestand bei Bedarf auch ohne die Ausbringung neuer Stellen aufzustocken.

6 Ausblick

Die Eckwerte für den Bundeshaushalt 2023 und die Finanzplanung bis zum Jahr 2026 hatte die Bundesregierung am 16. März 2022 beschlossen. Im Zuge der Aufstellung des Haushaltsentwurfs 2023 hat sie die seinerzeit für den Einzelplan 07 beschlossenen Werte noch einmal angepasst. In den neuen Zahlen sind unter anderem Beschlüsse aus dem parlamentarischen Verfahren zum Haushalt 2022 sowie alle Auswirkungen des veränderten Ressortzuschnitts des BMJ berücksichtigt. Für den Einzelplan 07 sind in der aktualisierten Finanzplanung für die kommenden Jahre nunmehr Gesamtausgaben in folgender Höhe vorgesehen:

- 2024: 967,7 Mio. Euro,
- 2025: 956,5 Mio. Euro,
- 2026: 946,9 Mio. Euro.

Die höheren Werte für die Jahre 2024 und 2025 enthalten 14 bzw. 9,5 Mio. Euro zur Erfüllung einer im Haushalt 2022 enthaltenen Verpflichtungsermächtigung für eine mögliche Beteiligung des Bundes an den Kosten für ein Hochsicherheitsgebäude beim Oberlandesgericht Celle (Kapitel 0714 Titel 632 01). Auch nach Einschätzung des BMJ liegen die Voraussetzungen dafür jedoch bislang nicht vor.

Auf der Einnahmenseite des Einzelplans 07 hat die Bundesregierung in der Finanzplanung für die Jahre 2024 bis 2026 jeweils 649,8 Mio. Euro veranschlagt. Damit hat sie die ursprünglich angesetzten Werte noch einmal um 5 Mio. Euro pro Jahr erhöht.

Dr. Mähring

Franz

Beglaubigt: Hofmann, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.