



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 2024

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 - 0001763

21. September 2023

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

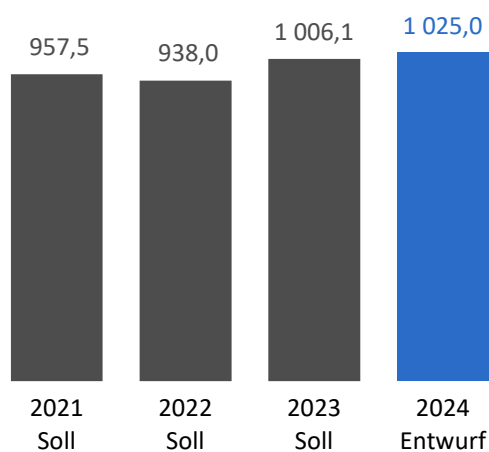
Haushaltsentwurf 2024

Einzelplan 07

Bundesministerium der Justiz

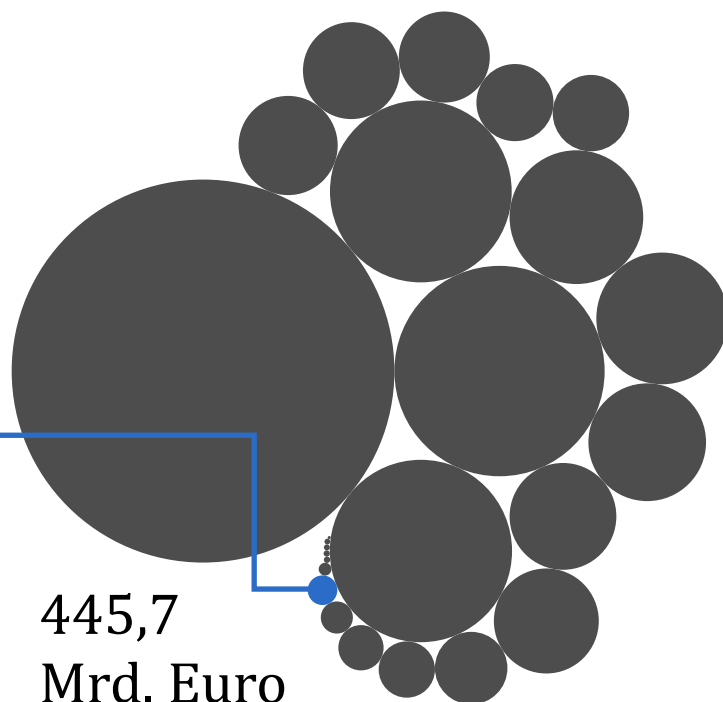
Ausgaben

1 025,0 Mio. Euro



Soll-Entwicklung

Ausgaben in Mio. Euro



445,7
Mrd. Euro

Gesamtentwurf des Bundeshaushalts 2024
Ausgabenverteilung nach Einzelplänen



Planstellen und Stellen

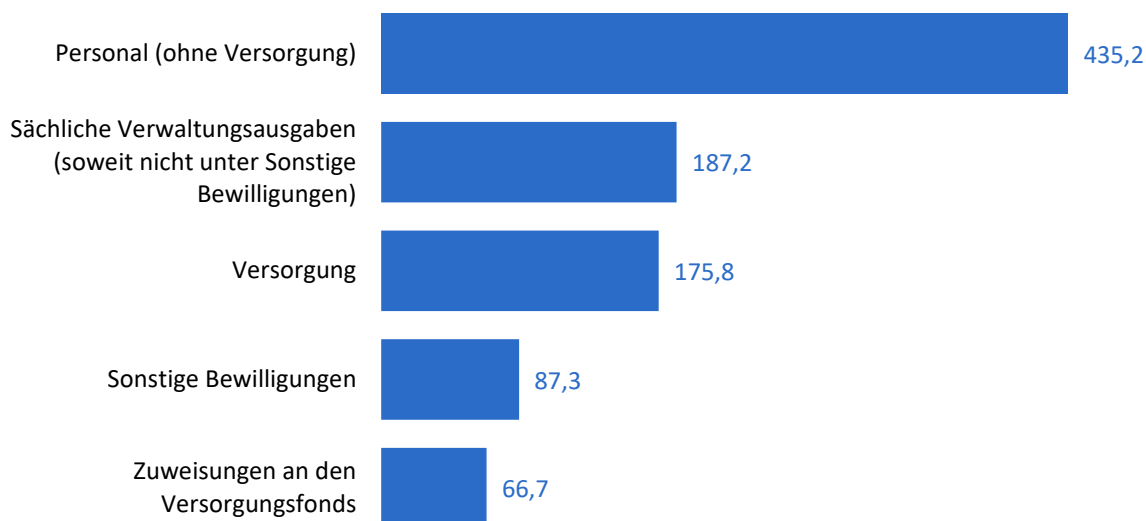
Veränderung zum Vorjahr

6 312

± 0

Wesentliche Ausgaben

in Mio. Euro



Inhaltsverzeichnis

1	Überblick	5
2	Haushaltsstruktur und -entwicklung	7
2.1	Haushaltsstruktur	7
2.2	Ausgabereste	8
2.2.1	Funktion und Entwicklung	8
2.2.2	Struktur	10
2.3	Haushaltsentwicklung	12
3	Wesentliche Ausgaben	14
3.1	Personal- und Versorgungsausgaben	14
3.2	Digitalisierungsinitiative für die Justiz	15
3.3	Mieten und Bewirtschaftung von Dienstgebäuden	17
3.4	Verpflichtungsermächtigungen und eingegangene Verpflichtungen	19
3.5	Globale Minderausgabe	20
3.6	Stiftung Forum Recht	21
4	Wesentliche Einnahmen	22
4.1	Tatsächliche Einnahmen im Jahr 2022	22
4.2	Einnahmen im Haushaltsentwurf 2024	23
4.3	Einnahmeausfälle bei Ordnungsgeldern	23
5	Personal	24
6	Ausblick	25
6.1	Finanzplanung der Bundesregierung	25
6.2	Vorbereitung auf knappere Mittelausstattung	26

Abkürzungsverzeichnis

B

BFH *Bundesfinanzhof*
BfJ *Bundesamt für Justiz*
BGH *Bundesgerichtshof*
BMF *Bundesministerium der Finanzen*
BMJ *Bundesministerium der Justiz*
BPatG *Bundespatentgericht*
BVerwG *Bundesverwaltungsgericht*

D

DPMA *Deutsches Patent- und Markenamt*

G

GBA *Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof*

H

Haushaltsausschuss *Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages*

N

NKR *Nationaler Normenkontrollrat*

S

SFR *Stiftung Forum Recht*
Stellen *Planstellen und Stellen*

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. Es prüft, ob die Entwürfe mit dem Grundgesetz und der übrigen Rechtsordnung vereinbar sowie rechtssystematisch und rechtsförmlich einheitlich gestaltet sind.

Seit Beginn der laufenden Wahlperiode hat das BMJ 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 2022 fielen im Einzelplan 07 Ausgaben von 901,4 Mio. Euro an.¹ Dies entspricht einem Anteil von 0,19 % an den Gesamtausgaben des Bundeshaushalts. Die Einnahmen des Einzelplans 07 im Jahr 2022 betrugen 696,8 Mio. Euro.

Im Haushaltsentwurf 2024 sind Ausgaben von 1 025,0 Mio. Euro vorgesehen. Im Vergleich zum Haushalt 2023 ist dies ein Zuwachs von 18,9 Mio. Euro (+ 1,9 %). Für eine Strafzahlung wegen eines Verstoßes gegen EU-Recht sind 35 Mio. Euro veranschlagt. Um diesen Einmal-effekt bereinigt sind die Ausgaben im Haushaltsentwurf 2024 um 16,1 Mio. Euro geringer als im Haushalt 2023 (- 1,6 %). Bei den Einnahmen des Einzelplans 07 ist im Haushaltsentwurf 2024 mit 666,1 Mio. Euro ein Zuwachs von 25,8 Mio. Euro (+ 4,0 %) eingeplant.

Dem Geschäftsbereich des BMJ stehen im Jahr 2023 insgesamt 6 312 Planstellen und Stellen (Stellen) zur Verfügung. Hiervon waren 858 Stellen am 1. August 2023 nicht besetzt (13,6 %). Im Haushaltsentwurf 2024 sind unverändert 6 312 Stellen vorgesehen. Zum 31. Dezember 2023 wird jedoch die in § 16 Haushaltsgesetz 2023 geregelte pauschale Stelleneinsparung wirksam. Dadurch werden bei BMJ und BfJ jeweils 15 und beim DPMA 52 Stellen entfallen. Damit wären auf Basis des Haushaltsentwurfs im Jahr 2024 nur noch 6 230 Stellen (- 1,3 %) verfügbar.

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

Tabelle 1

Übersicht über den Einzelplan 07

Bundesministerium der Justiz

	2022 Soll	2022 Ist ^a	Differenz Ist-Soll ^b	2023 Soll	2024 Entwurf	Änderung zu 2023 ^b
	<i>in Mio. Euro</i>					<i>in %</i>
Ausgaben	938,0	901,4	-36,6	1 006,1	1 025,0	+1,9
darunter:						
• Personal (ohne Versorgung)	427,5	444,4	+16,9	446,5	435,2	-2,5
• Versorgung (Kapitel 0711 Titelgruppe 57)	169,9	167,6	-2,3	172,8	175,8	+1,7
• Zuweisungen an den Versorgungsfonds	59,0	58,5	-0,5	66,7	66,7	0,0
• Sächliche Verwaltungsausgaben ^h	187,5	165,2	-22,3	183,0	187,2	+2,3
• Sonstige Bewilligungen	41,8	35,5	-6,3	93,3	87,3	-6,5
davon:						
• Digitalisierungsinitiative Justiz	-	-	-	50,0	50,0	0,0
• Strafbzahlung an die Europäische Union	-	-	-	-	35,0	
• Alle übrigen Ausgaben	52,3	30,2	-22,1	43,8	37,9	-13,4
Einnahmen	644,8	696,8	+52,0	640,3	666,1	+4,0
darunter:						
• Gebühren, sonstige Entgelte	624,0	658,7	+34,6	629,0	659,0	+4,8
davon:						
• Bundesamt für Justiz	135,2	147,3	+12,1	137,2	152,2	+10,9
• Deutsches Patent- u. Markenamt	455,0	477,7	+22,7	457,0	472,0	+3,3
• Übrige Behörden und Gerichte	33,8	33,7	-0,1	34,8	34,8	0,0
• Sonstige Einnahmen	20,8	38,2	+17,4	11,3	7,1	-37,3
Verpflichtungsermächtigungen	80,4	43,4	-36,9	180,5	5,9	-96,7
	Planstellen/Stellen					<i>in %</i>
Personal	6 179 ^c	5 353 ^d	-820 ^e	6 312 ^f	6 312 ^g	0,0

Erläuterung:

^a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen in Höhe von 0,62 Mio. Euro (Ausgaben) und 4,97 Mio. Euro (Einnahmen), vgl. Haushaltsrechnung 2023, Übersicht Nummer 4.9.

^b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

^c Ab dem 1. August 2022 wegen Übertragung von 6 Stellen in einen anderen Einzelplan nur noch 6 173 Stellen.

^d Ist-Besetzung am 1. Oktober 2022.

^e Bezogen auf die am 1. Oktober 2022 vorhandene Anzahl von 6 173 Stellen.

^f Zum Vergleich: Ist-Besetzung am 1. August 2023: 5 454 Stellen.

^g Ohne Berücksichtigung der zum 31. Dezember 2023 wirksam werdenden Stelleneinsparung gemäß § 16 Haushaltsgesetz 2023.

^h Ohne die bereits unter Sonstige Bewilligungen enthaltenen sächlichen Verwaltungsausgaben.

Quelle: Haushaltsrechnung 2022; Haushaltsplan 2023; Haushaltsentwurf 2024.

2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

2.1 Haushaltsstruktur

Von den Ausgaben des Einzelplans 07 entfallen im Haushaltsentwurf 2024 zwei Drittel auf **Personal und Versorgung sowie die Zuweisungen an den Versorgungsfonds (66,1 %, 677,6 Mio. Euro)**.

Der Einzelplan 07 ist mit Ausnahme der Sonstigen Bewilligungen ein nahezu reiner Verwaltungshaushalt. Die **sächlichen Verwaltungsausgaben** haben daher 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 **18,3 %** der Ausgaben eingeplant (**187,2 Mio. Euro**)².

Die Fachaufgaben des BMJ schlagen sich vor allem in den **Sonstigen Bewilligungen**³ nieder (**8,5 %, 87,3 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.

Im Haushaltsentwurf 2024 sind unter den Sonstigen Bewilligungen – wie schon im Haushalt 2023 – **50 Mio. Euro (4,9 %)** für die **Digitalisierungsinitiative für die Justiz**⁴ enthalten (siehe Tz. 3.2). Im Vergleich zu den Jahren bis einschließlich 2022 hat sich der Umfang der Sonstigen Bewilligungen hierdurch mehr als verdoppelt. Ohne diesen Sondereffekt haben die **Sonstigen Bewilligungen** nur einen Umfang von **37,3 Mio. Euro**. Ihr aus diesem Wert berechneter Anteil an den Gesamtausgaben des Einzelplans 07 liegt mit **3,6 %** unter dem im Haushalt 2022 (4,5 %).

Als einmalige Ausgabe ist im Haushaltsentwurf 2024 eine **Strafzahlung an die Europäische Union** in Höhe von **35 Mio. Euro** eingeplant (**3,4 %**).⁵ Grund ist die verspätete Umsetzung der Hinweisgeberschutzrichtlinie der Europäischen Union (2019/1937, „Whistleblower-Richtlinie“) in deutsches Recht. Das Hinweisgeberschutzgesetz⁶ ist erst am 2. Juli 2023 in

² Ohne die bereits unter Sonstige Bewilligungen enthaltenen sächlichen Verwaltungsausgaben in Höhe von 61,1 Mio. Euro (davon 50,0 Mio. Euro für die Digitalisierungsinitiative für die Justiz).

³ Kapitel 0710.

⁴ Kapitel 0710 Titel 532 03: Sonstige Dienstleistungsaufträge an Dritte.

⁵ Kapitel 0711 Titel 689 06: Zahlungsverpflichtungen aus Verstößen gegen EU-Recht.

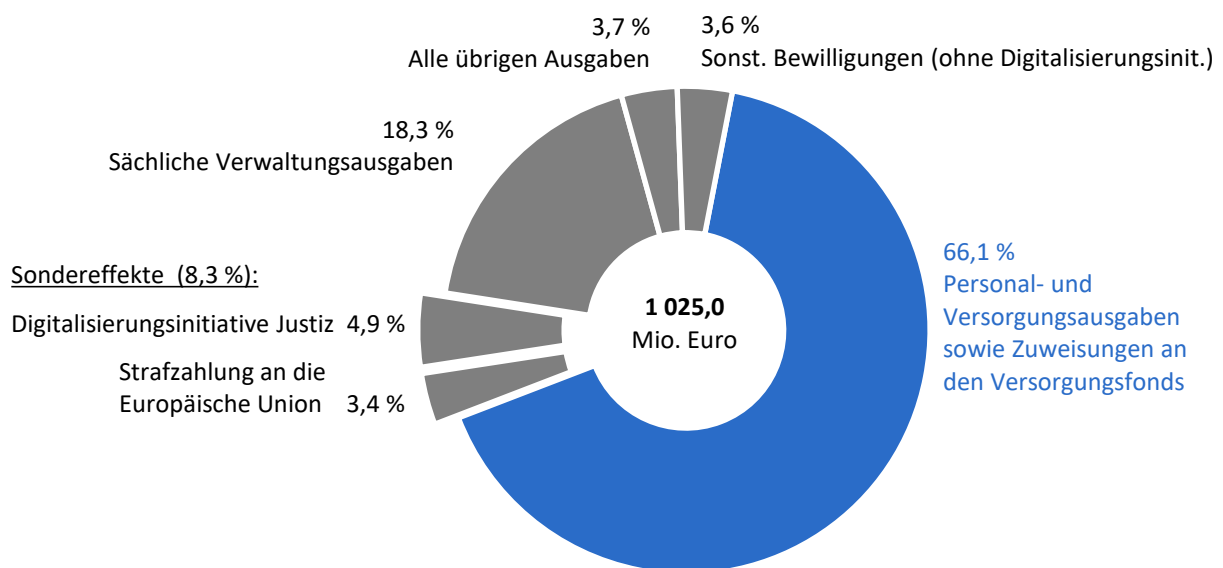
⁶ Gesetz für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen (Hinweisgeberschutzgesetz – HinSchG), BGBl. 2023 I Nummer 140.

Kraft getreten, nicht wie durch die EU-Richtlinie vorgegeben bis zum 17. Dezember 2021. Die EU-Kommission hat deswegen am 14. März 2023 beim Europäischen Gerichtshof gegen die Bundesrepublik Deutschland Klage erhoben. Das BMJ erwartet, dass die Bundesrepublik im Jahr 2024 zu einer Strafzahlung in der veranschlagten Höhe verurteilt wird. Ohne die für die Strafzahlung veranschlagten Mittel sind die Anteile der einzelnen Ausgabenbereiche im Vergleich zum Vorjahr weitgehend unverändert. Die folgende Abbildung gibt eine Übersicht über die wesentlichen Ausgabenbereiche des Einzelplans 07.

Abbildung 1

Personalbezogene Ausgaben dominieren den Einzelplan 07

Zwei Drittel der Gesamtausgaben im Einzelplan 07 sind Personal- und Versorgungsausgaben. Im Haushaltsentwurf 2024 entfallen gut 8 % der Ausgaben auf Sondereffekte, die nicht zu den üblichen Aufgaben des BMJ gehören.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsentwurf 2024.

2.2 Ausgabereste

2.2.1 Funktion und Entwicklung

Im Einzelplan 07 sind zwei Drittel der veranschlagten Haushaltsmittel flexibilisiert. Dies sind vor allem die Personalausgaben (außer Versorgung), die Zuweisungen an den Versorgungsfonds, der überwiegende Teil der sächlichen Verwaltungsausgaben und die Investitionen. Flexibilisierte Titel sind gemäß § 5 des jährlichen Haushaltsgesetzes unter bestimmten Bedingungen gegenseitig deckungsfähig. Dies soll die Bewirtschaftung des Haushalts erleichtern. Die flexibilisierten Mittel sind außerdem – soweit sie in einem Haushaltsjahr nicht verausgabt werden – in das folgende Haushaltsjahr übertragbar. Aus den übertragbaren

flexibilisierten Ausgaben kann das BMJ Ausgabereste bilden, über die es im Folgejahr verfügen kann.

Für die Inanspruchnahme von flexibilisierten Ausgaberesten sind Einsparungen an anderer Stelle im Einzelplan 07 nicht erforderlich – anders als bei nicht flexibilisierten Ausgaberesten. Die gemäß § 45 Absatz 3 BHO erforderliche Einwilligung in die Verfügung über die Mittel hat das Bundesministerium der Finanzen (BMF) allgemein erteilt.⁷ Die Behörden und Gerichte des Einzelplans 07 können daher mit Hilfe der Ausgabereste höhere Ausgaben tätigen, als sich aus den Haushaltsansätzen ergibt.

Ausgabereste dienen nicht dazu, ein finanzielles Polster anzulegen. Voraussetzung für ihre Bildung ist vielmehr, dass die Mittel im neuen Haushaltsjahr noch benötigt werden. Andernfalls ist von der Bildung abzusehen.⁸ Bei der Bedarfsprüfung ist gemäß Vorgabe des BMF ein strenger Maßstab anzulegen. Dies gilt besonders dann, wenn die Ausgabereste mehrfach angestiegen oder besonders hoch sind.⁹ Das BMJ selbst sieht im Einzelplan 07 „signifikante Ausgabereste“, die deutlich zurückgeführt werden müssen.

Bei der Beratung des Haushalts 2021 hat der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) am 26. November 2020 festgestellt, dass der Umfang der Ausgabereste nicht mehr auf die gebotene Flexibilisierung im Haushaltsvollzug zurückzuführen sei. 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 deutlich abzubauen. Hierzu sei in den Einzelplänen u. a. die Bildung von flexibilisierten Ausgaberesten auf **höchstens 85 %** der aus dem Vorjahr übertragbaren flexibilisierten Mittel zu begrenzen.¹⁰

Das BMJ hat in der Vergangenheit jeweils aus sämtlichen übertragbaren flexibilisierten Ausgaben Ausgabereste gebildet. Im Jahr 2019 standen ihm 39,5 Mio. Euro an Ausgaberesten zur Verfügung, im Jahr 2020 waren es bereits 68,1 Mio. Euro.

Seit dem Jahr 2021 hat das BMJ bei der Bildung von Ausgaberesten die vom Haushaltsausschuss vorgegebene Obergrenze von 85 % regelmäßig ausgeschöpft. Diese Beschränkung hat den kontinuierlichen Zuwachs der Ausgabereste im Einzelplan 07 nicht gestoppt, sondern lediglich gebremst. Nach 87,8 Mio. Euro im Jahr 2021 und 89,3 Mio. Euro im Jahr 2022 erreichten die Ausgabereste im Jahr 2023 mit 94,8 Mio. Euro einen neuen Höchstwert. Dieser Wert entspricht einem Siebtel der im Haushalt 2023 veranschlagten flexibilisierten Ausgaben in

⁷ Siehe Haushaltsentwurf 2024, Einzelplan 07, Seite 4, Allgemeine Erläuterungen (Ausgabereste) sowie Rundschreiben des BMF vom 23. November 2015 (II A 2 – H 1200/14/10063), Nummer 2b.

⁸ Verwaltungsvorschrift Nummer 3 zu § 45 BHO.

⁹ Haushaltsführungs Rundschreiben 2023 des BMF vom 16. Dezember 2022 (II A 2 – H 1200/22/10040 :001), Nummer 3.5 i. V. m. dem Rundschreiben des BMF vom 23. November 2015 (II A 2 – H 1200/14/10063), Nummer 2a.

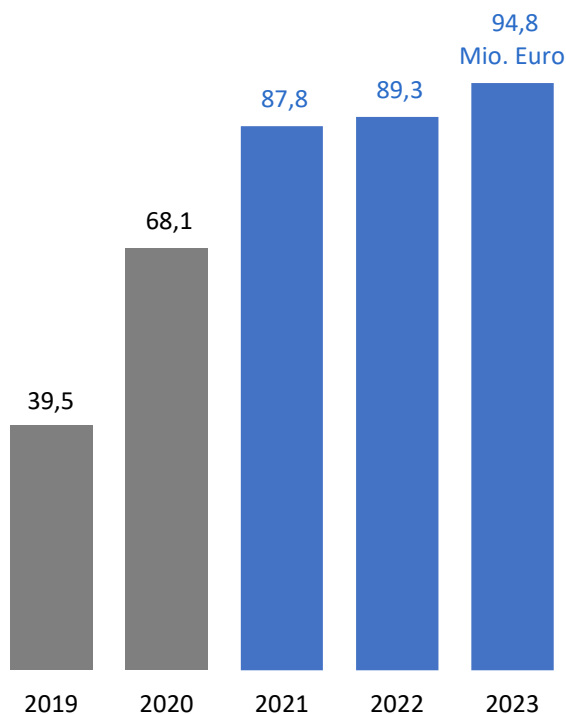
¹⁰ Haushaltsführungs Rundschreiben 2023 des BMF vom 16. Dezember 2022, Nummer 3.2.

Höhe von 648,0 Mio. Euro.¹¹ Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über die Höhe der flexibilisierten Ausgabereste im Einzelplan 07.

Abbildung 2

Flexibilisierte Ausgabereste im Einzelplan 07 steigen weiter

Die Beschränkung der Bildung von Ausgaberesten durch den Haushaltsausschuss ab dem Jahr 2021 hat den kontinuierlichen Anstieg der flexibilisierten Ausgabereste im Einzelplan 07 zwar gebremst, aber nicht gestoppt.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltspläne der Jahre 2020 bis 2023; Haushaltsentwurf 2024.

2.2.2 Struktur

Die Ausgabereste im Einzelplan 07 verteilen sich im Jahr 2023 nicht gleichmäßig auf die Ausgabenbereiche. Während sie bei den Personalausgaben nur von untergeordneter Bedeutung sind, übertreffen sie bei den Investitionen sogar die Höhe der für diesen Zweck veranschlagten Mittel. Die folgende Tabelle zeigt die Verteilung der flexibilisierten Ausgabereste im Einzelplan 07 auf die Ausgabenbereiche und das Verhältnis zum Haushalts-Soll der flexibilisierten Titel im Jahr 2023.

¹¹ Ohne die für die Digitalisierungsinitiative Justiz veranschlagten 50 Mio. Euro. Diese Mittel sind im Haushalt 2023 erstmals veranschlagt, so dass noch keine Ausgabereste bestehen können. Der entsprechende Titel ist zwar formal in die Flexibilisierung einbezogen, die Mittel sind jedoch qualifiziert gesperrt und zweckgebunden. Sie stehen daher nicht zur Deckung von Ausgaben bei den übrigen flexibilisierten Titeln zur Verfügung und sind separat zu betrachten. Dies gilt auch für ggf. künftig bei der Digitalisierungsinitiative entstehende Ausgabereste.

Tabelle 2

Verteilung der Ausgabereste im Einzelplan 07 auf die Ausgabenbereiche und Verhältnis zum Haushalts-Soll im Jahr 2023

Ausgabenbereich	flexibilisierte Ausgabereste	Haushalts-Soll (nur flexibilisierte Titel)	Verhältnis der Ausgabereste zum Haushalts-Soll
	<i>in Mio. Euro</i>		<i>in %</i>
Personalausgaben (ohne Versorgung) und Zuweisung an den Versorgungsfonds	20,6	513,2	4,0
Sächliche Verwaltungsausgaben (ohne Digitalisierungsinitiative)	46,5	114,3	40,7
Investitionen	27,7	20,5	135,1
Einzelplan 07 insgesamt	94,8	648,0	14,6

Quelle: Haushaltsplan 2023; Haushaltsentwurf 2024.

Bei den Personalausgaben sind die Ausgabereste im Verhältnis zum Haushalts-Soll der flexibilisierten Titel mit 4,0 % vergleichsweise gering. Dies liegt daran, dass die Behörden und Gerichte die ihnen für Personalausgaben zur Verfügung stehenden flexibilisierten Mittel in den vergangenen Jahren meist fast vollständig ausgegeben haben. Teilweise mussten sie die Ausgaben mithilfe von Mitteln aus anderen flexibilisierten Titeln decken.

Bei den sächlichen Verwaltungsausgaben erreichen die Ausgabereste 40,7 % des Haushalts-Solls der flexibilisierten Titel. Die bereits 2022 vorhandenen hohen Ausgabereste sind zum Jahr 2023 noch einmal deutlich um 10,7 auf 46,5 Mio. Euro angewachsen. Grund ist, dass die Behörden und Gerichte im Jahr 2022 deutlich weniger sächliche Verwaltungsausgaben geleistet haben als im Haushalt veranschlagt.

Ein besonders auffälliges Verhältnis zwischen Ausgaberesten und Haushalts-Soll zeigt sich bei den Mitteln für Investitionen, die vollständig flexibilisiert sind. Hier übertreffen die Ausgabereste das Haushalts-Soll des Jahres 2023 um ein Drittel: Zusätzlich zu den Haushaltsansätzen in Höhe von zusammen 20,5 Mio. Euro sind 2023 Ausgabereste von 27,7 Mio. Euro für Investitionen verfügbar. Diese hohen Ausgabereste sind entstanden, weil die Behörden und Gerichte zusammengekommen in jedem Jahr seit 2019 weniger Ausgaben für Investitionen getätigt haben als im Haushalt veranschlagt waren. Gleichwohl hat das BMJ Ausgabereste jeweils in maximaler Höhe gebildet. Allein vom Jahr 2022 zum Jahr 2023 stiegen die Ausgabereste um 6,2 Mio. Euro.

Das BMJ nennt insbesondere Verzögerungen bei Investitionsvorhaben und IT-Beschaffungen als Grund für die Entstehung der Ausgabereste. Die Mittelabflüsse seien nicht zufriedenstellend gewesen. Hierzu hätten auch externe Ereignisse wie die Corona-Pandemie, gestörte Lieferketten, die Energiekrise und der Arbeitskräftemangel beigetragen.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sind die Ausgabereste bei den Mitteln für Investitionen im Einzelplan 07 deutlich zu hoch. Da die Investitionen in den vergangenen

Jahren regelmäßig unter den Haushaltsansätzen blieben, ist ein Bedarf für die Ausgabereste nicht ersichtlich. Sie stellen inzwischen den größten Teil der verfügbaren Mittel dar. Damit haben die Haushaltsansätze ihre Steuerungs- und Informationsfunktion so weitgehend verloren, dass das Budgetrecht des Parlaments beeinträchtigt ist.

Das BMJ sollte umgehend prüfen, ob die Investitionsplanung realistisch ist und wie es notwendige Investitionsprojekte in seinem Geschäftsbereich beschleunigen kann. Sollten im Jahr 2023 erneut übertragbare Ausgaben in ähnlicher Größenordnung entstehen wie im Vorjahr, sollte das BMJ im Jahr 2024 bei der Bildung von Ausgaberesten größte Zurückhaltung üben. Hier wäre dann auch das BMF gefordert, die Bedarfsprüfung des BMJ kritisch zu hinterfragen.

Der Haushaltsausschuss hätte unabhängig davon die Möglichkeit, einzelfallbezogene Vorgaben zu den Ausgaberesten zu machen oder die Haushaltsansätze für die Investitionen zu senken. Das BMJ sieht hierfür „angesichts der haushalterischen Herausforderungen“ keinen Raum.

2.3 Haushaltsentwicklung

Die um Sondereffekte bereinigten tatsächlichen Ausgaben aus dem Einzelplan 07 (Ist) sind in den vergangenen Jahren stetig gewachsen. Der jährliche Anstieg lag meist zwischen 25 und 40 Mio. Euro. Eine wesentliche Ursache waren die Personalausgaben. Allein eine Erhöhung der Personalausgaben – einschließlich Versorgung und Zuweisungen an den Versorgungsfonds – um 1 % bewirkt einen Ausgabenanstieg um mehr als 6,5 Mio. Euro.

Die Ausgaben aus dem Einzelplan 07 im Jahr 2022 betrugen 901,4 Mio. Euro. Im **laufenden Jahr 2023** kann das BMJ zusätzlich zum Ausgabe-Soll von 1 006,1 Mio. Euro über Ausgabereste bei den flexibilisierten Titeln in Höhe von 94,8 Mio. Euro verfügen. Es kann somit insgesamt bis zu 1 100,9 Mio. Euro ausgeben. Allerdings sind 50,0 Mio. Euro für die im parlamentarischen Verfahren erstmals in den Haushalt aufgenommene „Digitalisierungsinitiative für die Justiz“ bestimmt (siehe Tz. 3.2). Diese Mittel sind gesperrt und dürfen nicht zur Deckung anderer Ausgaben verwendet werden. Ohne diese 50,0 Mio. Euro stehen dem BMJ im Jahr 2023 aus Haushalts-Soll und Ausgaberesten 1 050,9 Mio. Euro zur Verfügung. Dies sind fast 150 Mio. Euro mehr als die tatsächlichen Ausgaben des Jahres 2022. Damit ist der Einzelplan 07 im Jahr 2023 insgesamt noch sehr reichlich mit Mitteln ausgestattet.¹² Voraussichtlich werden daher auch in das Jahr 2024 wieder erhebliche Mittel übertragen werden können. Die genaue Höhe der Ausgabereste wird erst nach Ende des Jahres 2023 feststehen.

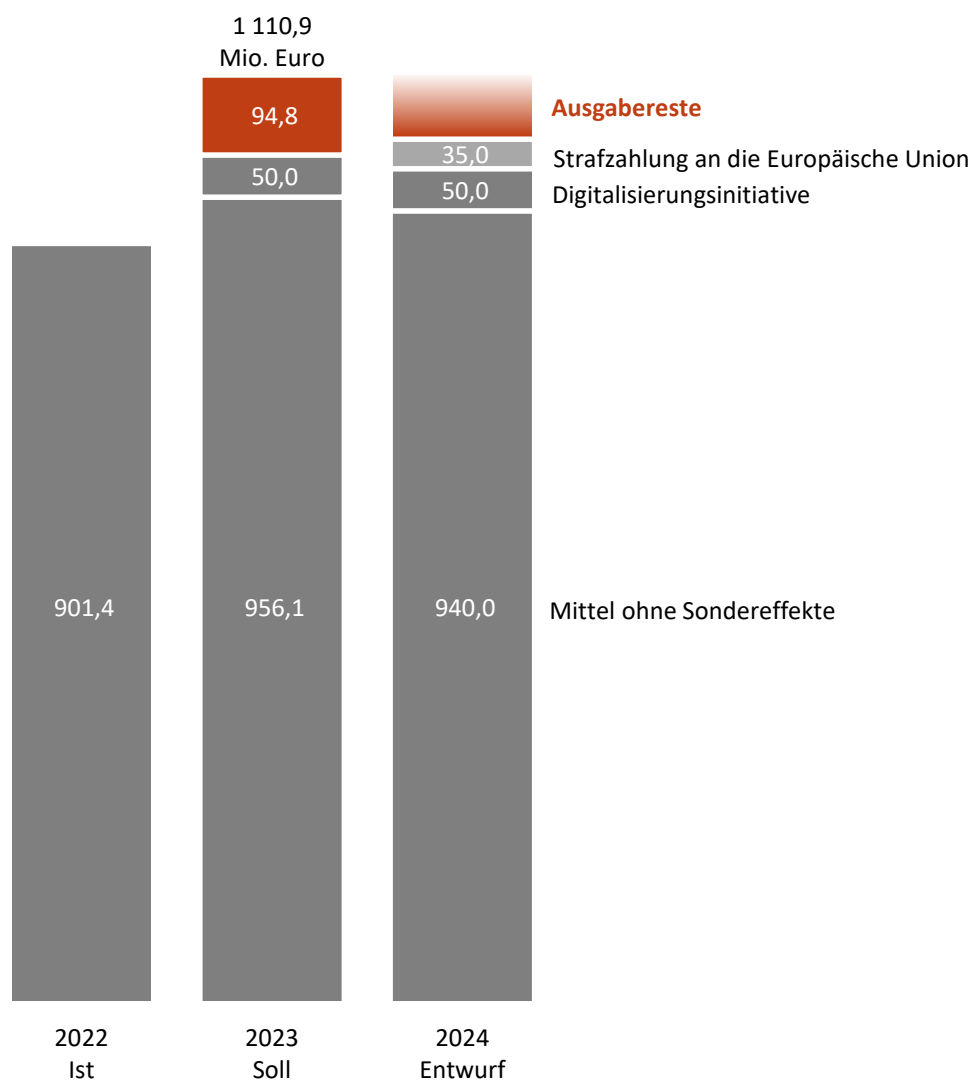
¹² Dies gilt unabhängig davon, ob sich einzelne Titel im Haushaltsvollzug als auskömmlich veranschlagt erweisen oder nicht. Bei der Haushaltsaufstellung hat das BMJ grundsätzlich die Freiheit, den ihm zugestandenen Ausgabebetrag („Einzelplanplafond“) unter Berücksichtigung der verfügbaren Ausgabereste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

Im **Haushaltentwurf 2024** sind Ausgaben in Höhe von 1 025,0 Mio. Euro eingeplant. Hier- von sind erneut 50,0 Mio. Euro für die Digitalisierungsinitiative reserviert. Weitere 35,0 Mio. Euro sind für die einmalige Strafzahlung an die Europäische Union gebunden. Ohne die für diese Sondertatbestände vorgesehenen 85 Mio. Euro stehen dem BMJ für seine Aufgaben 940,0 Mio. Euro zur Verfügung. Dies sind zwar 16,1 Mio. Euro weniger als im Haushalt 2023 (956,1 Mio. Euro). Im Vergleich zu den tatsächlichen Ausgaben des Jahres 2022 (901,4 Mio. Euro) ist dies aber bei vergleichbaren Aufgaben ein Zuwachs von 38,6 Mio. Euro. Die fol- gende Abbildung gibt eine Übersicht über die tatsächlichen bzw. geplanten Ausgaben und verfügbaren Mittel im Einzelplan 07 in den Jahren 2022 bis 2024.

Abbildung 3

Ohne Sondereffekte erstmals weniger Mittel als im Vorjahr

Im Haushaltsentwurf 2024 des Einzelplans 07 sind nach Abzug von Sondereffekten Ausgaben von 940,0 Mio. Euro vorgesehen. Dies sind 16,1 Mio. Euro weniger als im Haushalt 2023, aber 38,6 Mio. Euro mehr als die tatsächlichen Ausgaben des Jahres 2022. Zusätzlich werden voraussichtlich auch im Jahr 2024 wieder hohe Ausgabereste verfügbar sein.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsentwurf 2024.

Das BMJ hat bei der Aufstellung des Entwurfs einen anzuerkennenden Beitrag zur Haushaltskonsolidierung geleistet. Auf Basis des Haushaltsentwurfs wird die Mittelausstattung des Einzelplans 07 im Jahr 2024 nicht mehr so überreichlich sein wie in den Vorjahren.

Der Bundesrechnungshof hält dies angesichts der Lage der Bundesfinanzen für angemessen. Eine knappe Mittelausstattung befördert nicht zuletzt eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung. Die geringfügig abgesenkten Haushaltsansätze könnten überdies im Jahr 2024 dazu beitragen, die seit Jahren stetig gewachsenen Ausgabereste nunmehr auf ein vertretbares Niveau zurückzuführen.

In der Zusammenschau aus Haushaltsansätzen und Ausgaberesten erscheinen die Mittel im Jahr 2024 insgesamt noch gut auskömmlich. Im Haushaltsentwurf 2024 zeigt sich aber ein Ungleichgewicht zwischen knapp veranschlagten Personalausgaben und überreichlichen Mitteln für sächliche Verwaltungsausgaben und Investitionen (siehe Tz. 2.2.2 und Tz. 3.1).

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. Im Jahr 2022 hat das BMJ für Personal und Versorgung sowie die Zuweisungen an den Versorgungsfonds 670,5 Mio. Euro ausgegeben. Dies waren 14,1 Mio. Euro mehr als im Haushalt eingeplant. Im Haushalt 2023 sind für diese Zwecke 686,0 Mio. Euro veranschlagt. Zusätzlich stehen 20,6 Mio. Euro an Ausgaberesten zur Verfügung. Der Haushaltsentwurf 2024 sieht mit 677,6 Mio. Euro einen um 8,4 Mio. Euro geringeren Betrag vor als der Haushalt 2023.

Durch die regelmäßigen Tarif- und Besoldungsrunden steigen automatisch die Entgelte der Tarifbeschäftigten sowie die Beamtenbesoldung der aktiven Bediensteten. Gleichzeitig erhöhen sich die aus dem Einzelplan 07 finanzierten Bezüge der Versorgungsempfänger. Die von der hohen Inflation geprägte Tarif- und Besoldungsrunde 2023/2024 führt zu deutlich höheren Entgeltsteigerungen als in den vergangenen Jahren. Das BMJ rechnet für das Jahr 2024 mit Mehrausgaben von rund 58 Mio. Euro. Um diese zu decken, hält es das BMJ nicht für ausgeschlossen, im Haushaltsvollzug die im Einzelplan 60 vorgesehenen „Personalverstärkungsmittel“ in Anspruch nehmen zu müssen. Es hofft, im Bedarfsfall auch tatsächlich darauf zugreifen zu können.¹³

¹³ Kapitel 6002 Titelgruppe 01 Titel 461 71: Verstärkung von Personalausgaben der Hgr. 4. Die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme wird das BMF mit dem Haushaltsführungsgrundschriften 2024 festlegen.

Der Bundesrechnungshof sieht die Personalausgaben im Haushaltsentwurf 2024 knapp veranschlagt. Die hierfür noch vorhandenen geringfügigen Ausgabereste dürften bereits im Jahr 2023 aufgebraucht werden. Das BMJ wird daher im Jahr 2024 voraussichtlich in erheblichem Umfang Deckungsmöglichkeiten aus anderen Ausgabebereichen nutzen müssen.

Dies ist nicht zuletzt auf das Ungleichgewicht zwischen knapp veranschlagten Personalausgaben und reichlichen Mitteln für sächliche Verwaltungsausgaben und Investitionen zurückzuführen (siehe Tz. 2.2.2). Der Bundesrechnungshof regt deshalb an zu prüfen, ob dies durch eine Umschichtung von Mitteln zu den Personalausgaben entschärft werden könnte. Das BMJ hält eine Umschichtung unter Verweis auf die Deckungsmöglichkeiten für derzeit noch nicht angezeigt.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Anregung, da Ausgaben in der voraussichtlich zu leistenden Höhe zu veranschlagen sind (§ 11 Absatz 2 BHO). Es entspricht nicht dem Grundsatz der bedarfsgerechten Veranschlagung, von vornherein auf die Inanspruchnahme von Deckungsmöglichkeiten zu setzen. Der Bundesrechnungshof sieht zudem ohne die angeregte Umschichtung ein erhöhtes Risiko, dass die Personalausgaben des Einzelplans 07 nur zulasten der Personalverstärkungsmittel aus dem Einzelplan 60 gedeckt werden können.

3.2 Digitalisierungsinitiative für die Justiz

Im Haushalt 2023 sind erstmals Ausgaben in Höhe von 50 Mio. Euro für die Digitalisierungsinitiative für die Justiz veranschlagt. Der neu geschaffene Titel wurde im parlamentarischen Verfahren in den Haushalt aufgenommen.¹⁴ Er ist in die Flexibilisierung einbezogen, so dass die Ausgaben übertragbar sind. Die Mittel sind gemäß einer verbindlichen Erläuterung für Vorhaben des Bundes und für gemeinsame Vorhaben des Bundes und der Länder sowie damit zusammenhängende Sach- und Personalausgaben bestimmt. Aufgrund dieser Zweckbindung dürfen die Mittel trotz der Flexibilisierung des Titels nicht zur Deckung von anderen Ausgaben herangezogen werden.

Zusätzlich zu den Ausgaben ist im Haushalt 2023 eine Verpflichtungsermächtigung in Höhe von 150 Mio. Euro veranschlagt. Die Verpflichtungsermächtigung ist in den Jahren 2024 bis 2026 mit jeweils 50 Mio. Euro fällig. Entsprechend sind im Haushaltsentwurf 2024 und in der Finanzplanung für die Jahre 2025 und 2026 jeweils 50 Mio. Euro eingeplant. Im Haushaltsentwurf 2024 ist zusätzlich eine Verpflichtungsermächtigung in Höhe von 4,7 Mio. Euro enthalten.

¹⁴ Kapitel 0710 Titel 532 03: Sonstige Dienstleistungsaufträge an Dritte.

Im Haushalt 2023 ist die „Digitalisierungsinitiative für die Justiz“ noch als „Pakt für den digitalen Rechtsstaat“ bezeichnet. Im Folgenden wird der Übersichtlichkeit halber durchgängig die aktuelle Bezeichnung verwendet.

Mit der Initiative möchte die Bundesregierung die Digitalisierung in der Justiz fördern. Sie will ausdrücklich auch Projekte finanzieren, die zu einem großen Teil den Ländern zugutekommen, die für den weit überwiegenden Teil der Justiz zuständig sind.

Die Ausgaben und die Verpflichtungsermächtigung sind gesperrt, eine (Teil-)Aufhebung der Sperre bedarf der Einwilligung des Haushaltsausschusses. Hierfür sind jeweils konkrete Projekte gemäß Artikel 91c Grundgesetz¹⁵ zu benennen. Der Mittelbedarf, der Zeitplan, die Beteiligung der Länder an der Finanzierung und deren Zusage, ihre Ko-Finanzierung zu erbringen, sind dem Haushaltsausschuss vorzulegen.

Auf Antrag des BMJ hat das BMF am 27. April 2023 Ausgaben in Höhe von 6,1 Mio. Euro und Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 1,3 Mio. Euro entsperrt. Der Haushaltsausschuss hatte hierzu am 26. April 2023 seine Einwilligung erteilt.

Die entsperrten Mittel sind für vier Digitalisierungsprojekte bestimmt. Drei der Projekte führt das BMJ ohne finanzielle Beteiligung der Länder durch: Die „Erprobung eines zivilgerichtlichen Online-Verfahrens“, die „Entwicklung einer digitalen Rechtsantragsstelle“ und ein „Videoportal der Justiz“. Die Länder unterstützen diese Projekte durch Gestellung von Personal und Sachmitteln. Beispielsweise werden Amtsgerichte als Pilotgerichte tätig, sie erforschen potenzielle Anwendungsfälle und testen Produktentwicklungen. Bedienstete der Länder unterstützen die technische Entwicklung und arbeiten an der technischen Implementierung in ihren IT-Systemen.

Das vierte Projekt, die Errichtung der „E-Justiz Koordinierungsstelle Europa“ ist eine gemeinsame Initiative von Bund und Ländern unter Federführung des Landes Nordrhein-Westfalen. Gemäß einer Verwaltungsvereinbarung tragen der Bund 30 % und die Länder 70 % der Kosten.

Das BMJ plant, sich auch an den großen Entwicklungsvorhaben der Länder finanziell zu beteiligen. Hier geht es um die Entwicklung und Weiterentwicklung einheitlicher IT-Fachverfahren für die gesamte deutsche Justiz.

Es war eine politische Entscheidung des Bundes, die Digitalisierung der Justiz in den Ländern zu unterstützen. Der Bundesrechnungshof befürwortet den vom BMJ eingeschlagenen Weg, dies nicht durch die pauschale Überlassung von Steuermitteln zu tun, sondern durch die Förderung konkreter Projekte. Der Bund darf nur Ausgaben tätigen, die zur Erfüllung seiner Aufgaben notwendig sind (§ 6 BHO). Für die Finanzierung von Digitalisierungsprojekten in der Justiz ist daher nachzuweisen, dass diese auch im Interesse des Bundes sind. Dies ist etwa dann gegeben, wenn auch die Bundesgerichte die entwickelten Instrumente nutzen. Für die bisherigen vier Projekte hat das BMJ das Bundesinteresse nachgewiesen. Der

¹⁵ Nach diesem Artikel können Bund und Länder u. a. bei der Planung, der Errichtung und dem Betrieb der für ihre Aufgabenerfüllung benötigten informationstechnischen Systeme zusammenwirken. Sie können auf Grund von Vereinbarungen die für die Kommunikation zwischen ihren informationstechnischen Systemen notwendigen Standards und Sicherheitsanforderungen festlegen.

Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass bei der Projektdurchführung die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen, insbesondere Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 BHO) erfüllt sein müssen. Für die wirtschaftliche Verwendung der Mittel bleibt das BMJ gegenüber dem Haushaltsgesetzgeber auch bei federführend von einem Land durchgeführten Projekten letztverantwortlich.

3.3 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 2024 sind für Mieten von Räumen 85,0 Mio. Euro¹⁶ und für deren Bewirtschaftung 22,6 Mio. Euro¹⁷ veranschlagt. Zusammen ergeben sich mit 107,6 Mio. Euro erstmals Raumkosten in dreistelliger Millionenhöhe. Diese Summe ist um 34,9 Mio. Euro (+ 48 %) höher als im Jahr 2018.

Im Vergleich zum Haushalt 2023 sind im Haushaltsentwurf 2024 um 11,2 Mio. Euro (+ 12 %) höhere Ausgaben vorgesehen. Dies ist absolut und prozentual der höchste jährliche Anstieg der Raumkosten seit dem Jahr 2018. Die Raumkosten hatten im Haushalt 2023 einen Anteil von 9,6 % an den Gesamtausgaben des Einzelplans 07. Im Haushaltsentwurf 2024 entfallen darauf 10,5 % der Gesamtausgaben.¹⁸ Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über die Entwicklung seit dem Jahr 2018.

¹⁶ 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 tragende Miete 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.

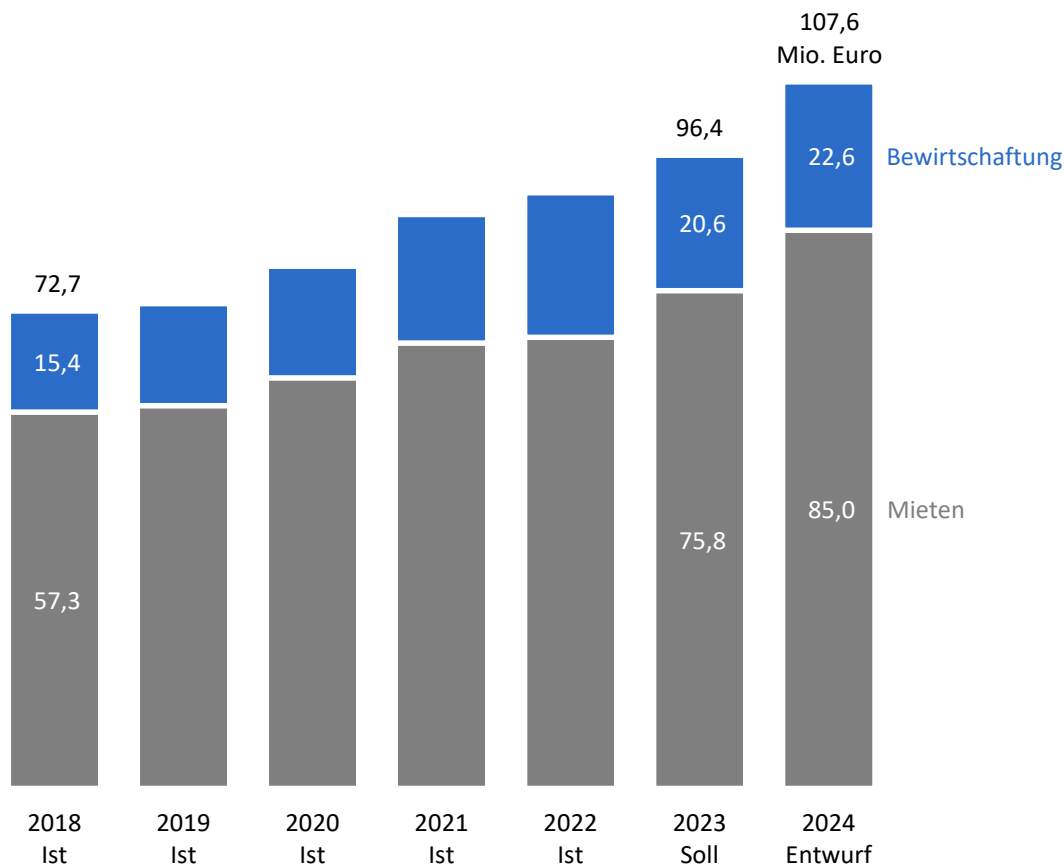
¹⁷ In den Kapiteln jeweils Titel 517 01 (Bewirtschaftung der Grundstücke, Gebäude und Räume).

¹⁸ 107,6 von 1 025,0 Mio. Euro. Wenn man die Gesamtausgaben um die Sondereffekte in Höhe von 85,0 Mio. Euro bereinigt, beträgt der Anteil der Raumkosten bereits 11,4 % (107,6 von 940,0 Mio. Euro).

Abbildung 4

Anstieg der Raumkosten beschleunigt sich

Die Raumkosten des Einzelplans 07 sind im Haushaltsentwurf 2024 um 34,9 Mio. Euro höher als im Jahr 2018 (+ 48 %). Den mit 11,2 Mio. Euro (+ 12 %) größten Sprung nach oben machten sie vom Haushalt 2023 zum Haushaltsentwurf 2024.



Quelle: Haushaltspläne der Jahre 2018 bis 2023; Haushaltsentwurf 2024.

Im Haushaltsentwurf 2024 entfallen nahezu zwei Drittel der Raumkosten im Einzelplan 07 auf das DPMA und das BMJ. Allein beim DPMA entstehen Raumkosten in Höhe von 40,8 Mio. Euro (38 %), beim BMJ 26,1 Mio. Euro (24 %). Bemerkenswert ist, dass das BfJ trotz einer etwas höheren Zahl von Bediensteten mit 7,6 Mio. Euro für deren Unterbringung weniger als ein Drittel der Summe des BMJ ausgibt. Die Raumkosten des BMJ sind auch im Vergleich mit seinen Ausgaben für das aktive Personal beeindruckend hoch: Sie betragen gut 38 % der Personalausgaben (26,1 zu 68,0 Mio. Euro).

Die überdurchschnittlich steigenden Ausgaben für Mieten und Bewirtschaftung der Dienstgebäude tragen inzwischen spürbar zum Anstieg der Gesamtausgaben im Einzelplan 07 bei. Durch langjährige Mietverträge sind für künftige Jahre bereits Ausgaben von mehr als 800 Mio. Euro festgelegt (siehe Tz. 3.4).

Der Bundesrechnungshof hat mit Blick auf die gesamte Bundesverwaltung ein erhebliches Einsparpotenzial bei den Büroflächen festgestellt. Die Bundesbehörden haben insbesondere versäumt, ihre Büroflächen an flexible Arbeitsformen und den dadurch gesunkenen Bedarf

anzupassen.¹⁹ Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes hat das BMF im Juli 2023 neue Vorgaben zur Raumbedarfsplanung der Bundesbehörden gemacht. Nunmehr ist insbesondere zu berücksichtigen, dass nicht alle Bediensteten täglich an ihrem Arbeitsplatz anwesend sind. Unter Federführung des BMF erarbeitet die Bundesregierung gegenwärtig auch für den Flächenbestand ein Einsparprogramm.

Der Bundesrechnungshof sieht angesichts der hohen Ausgaben für die Dienstgebäude und der großen Kostenunterschiede zwischen den Behörden auch im Einzelplan 07 ein erhebliches Einsparpotenzial. Mit Blick auf die knapper werdenden Haushaltsmittel erscheint es dringend geboten, dieses Potenzial im Detail zu identifizieren und zu nutzen. Das BMJ sieht aufgrund verstärkter Arbeit außerhalb der Dienststellen ebenfalls Einsparpotenzial. Es erarbeite derzeit ein Raumkonzept, um insbesondere durch „Desk-Sharing-Modelle“ und Verdichtung den Bedarf zu reduzieren und gleichzeitig die Bedürfnisse der Bediensteten zu erfüllen. Dies werde jedoch einige Zeit in Anspruch nehmen.

3.4 Verpflichtungsermächtigungen und eingegangene Verpflichtungen

Im Haushaltsentwurf 2024 sind mit 5,9 Mio. Euro im Vergleich zu den Vorjahren nur sehr geringe Verpflichtungsermächtigungen veranschlagt. Dies entspricht einem Rückgang von 97 % gegenüber dem Haushalt 2023, in dem Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 180,5 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 Mietverträge für Dienstgebäude, mehrjährige Förderungen und Verträge über Ressortforschungsprojekte. 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.

Im Haushalt 2023 ist mit einem Betrag von 150 Mio. Euro der weitaus größte Teil der Verpflichtungsermächtigungen für die Digitalisierungsinitiative für die Justiz (siehe Tz. 3.2) bestimmt. Für die Digitalisierungsinitiative sind insgesamt Ausgaben von 200 Mio. Euro vorgesehen, jeweils 50 Mio. Euro für die Jahre 2023 bis 2026. Das BMJ möchte sich mit diesen Mitteln u. a. an mehrjährigen Projekten der Länder beteiligen und auch selbst Aufträge für mehrjährige Projekte erteilen. Für mehrjährige Förderzusagen oder Aufträge außerhalb von Geschäften der laufenden Verwaltung sind Verpflichtungsermächtigungen erforderlich. Aufgrund der vorliegenden Ermächtigung könnte sich das BMJ bereits in diesem Jahr zur Finanzierung von Projekten im Umfang von 200 Mio. Euro verpflichten. Bisher hat es hiervon aber erst im Umfang von 7,4 Mio. Euro Gebrauch gemacht.

¹⁹ Nummer 22 der Bemerkungen 2022 des Bundesrechnungshofes zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes (Ergänzungsband), Bundestagsdrucksache 20/6530 vom 18. April 2023, Seite 15 ff.

Verpflichtungsermächtigungen sind anders als die flexibilisierten Ausgaben nicht in das nächste Haushaltsjahr übertragbar. Soweit das BMJ die Verpflichtungsermächtigungen für die Digitalisierungsinitiative im laufenden Haushaltsjahr nicht ausschöpft, kann es hierfür im Jahr 2024 mehrjährige Verpflichtungen nur eingehen, soweit entsprechende Ermächtigungen im Haushalt 2024 ausgebracht werden. Der Haushaltsentwurf sieht dies in Höhe von 4,7 Mio. Euro vor.

In den vergangenen Jahren haben sich die Behörden und Gerichte im Einzelplan 07 bereits in erheblichem Umfang zu künftigen Ausgaben verpflichtet. Zum 31. Dezember 2022 betrug der Stand der eingegangenen Verpflichtungen 883,9 Mio. Euro. Diese entfielen zu 98 % (869,2 Mio. Euro) auf Mieten für Dienstgebäude. Im Jahr 2022 waren neue Verpflichtungen in Höhe von 43,4 Mio. Euro hinzugekommen, davon 33,6 Mio. Euro für Mietverträge für Dienstgebäude. Im laufenden Jahr werden Verpflichtungen in Höhe von 26,8 Mio. Euro fällig, davon 19,5 Mio. Euro für Mieten für Dienstgebäude.

Von den Mietverpflichtungen entfallen 758,1 Mio. Euro auf die Jahre bis einschließlich 2042. Damit sind bereits durchschnittliche jährliche Mietzahlungen von 37,9 Mio. Euro festgelegt. Aufgrund sehr lang laufender Mietverträge entfallen auch auf die Jahre ab 2043 schon Verpflichtungen von 111,1 Mio. Euro. Diese Summe verteilt sich auf den BGH (85,2 Mio. Euro), das BMJ (18,9 Mio. Euro) und das BfJ (7,0 Mio. Euro).

3.5 Globale Minderausgabe

Der Haushaltsentwurf 2024 enthält eine „Globale Minderausgabe Konsolidierungsbeitrag“ in Höhe von 5,9 Mio. Euro.²⁰ Die Globale Minderausgabe dient dem Ausgleich des Gesamthaushalts. Sie ist im Haushaltsvollzug durch 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. Vielmehr müssen sie die Ausgaben bei grundsätzlich frei wählbaren Titeln um insgesamt mindestens 5,9 Mio. Euro kürzen.

Im Jahr 2022 enthielt der Einzelplan 07 eine auf zwei Titel verteilte Globale Minderausgabe in Höhe von 7,4 Mio. Euro.²¹ Das BMJ hat diesen Betrag im Wesentlichen bei der Verwaltungskostenerstattung an die Länder (4,1 Mio. Euro) und beim Beitrag zu den laufenden Kosten des Einheitlichen Patentgerichts (3,0 Mio. Euro) eingespart.²² Bei beiden Titeln blieben die

²⁰ Kapitel 0711 Titel 972 02: Globale Minderausgabe Konsolidierungsbeitrag.

²¹ Wie zuvor und Kapitel 0711 Titel 972 06: Globale Minderausgabe.

²² Kapitel 0714 Titel 632 01 (Verwaltungskostenerstattung an Länder) und Kapitel 0710 Titel 687 03 (Beitrag zu den laufenden Kosten des Einheitlichen Patentgerichts). Gründe für die Minderausgaben waren geringere, den Ländern zu erstattende Kosten für vom GBA betriebene Staatsschutz-Strafsachen bei den Oberlandesgerichten sowie eine verspätete Betriebsaufnahme des Einheitlichen Patentgerichts. Durch Letztere hat sich ein großer Teil der Beitragszahlung in das Jahr 2023 verschoben. Als Kehrseite der Einsparung im Jahr 2022 hat das BMF im Februar 2023 beim Beitrag für das Einheitliche Patentgericht in überplanmäßige Ausgaben bis zur Höhe von 414 000 Euro eingewilligt.

Ausgaben im Jahr 2022 deutlich hinter den Haushaltsansätzen zurück. Im laufenden Jahr 2023 hat das BMJ eine Globale Minderausgabe von 9,1 Mio. Euro zu erbringen.

3.6 Stiftung Forum Recht

Die Stiftung Forum Recht (SFR) wurde am 17. Mai 2019 durch das Forum-Recht-Gesetz als bundesunmittelbare öffentlich-rechtliche Stiftung gegründet. Sie soll in einem auf Bürgerbeteiligung angelegten Kommunikations-, Informations- und Dokumentationsforum aktuelle Fragen von Recht und Rechtsstaat aufgreifen. Diese soll sie in Ausstellungen und Aktivitäten vor Ort und im virtuellen Raum erfahrbar machen. Zur Erfüllung des Stiftungszwecks erhält die SFR eine jährliche Zuführung. Für das Haushaltsjahr 2023 sind 3,5 Mio. Euro bei Kapitel 0710 Titel 685 08 veranschlagt. An ihren beiden Standorten in Karlsruhe und Leipzig sollen für die SFR neue Gebäude errichtet werden. Nach einem Beschluss des Haushaltsausschusses sollen die Baukosten jeweils ein Höchstvolumen von bis zu 70 Mio. Euro nicht überschreiten.

Der Bundesrechnungshof hat sich im Jahr 2022 bei der SFR einen Überblick über deren Aufbauprozess, ihr Verwaltungshandeln sowie ihre Aktivitäten zur Umsetzung des Stiftungszwecks verschafft.²³ Dabei hat er u. a. festgestellt, dass das Interesse der Bevölkerung an den Angeboten der SFR und damit deren künftiger Ressourcenbedarf noch ungewiss sind. Die SFR vernachlässigte bei ihren Aktivitäten, das deutsche Rechtssystem mit seinen prägenden Elementen zu veranschaulichen. Der Bundesrechnungshof gab der SFR Empfehlungen hinsichtlich ihres Verwaltungshandelns und zu ihrer inhaltlichen Ausrichtung. Die derzeitigen Räume in Karlsruhe und Leipzig sind nach Ansicht des Bundesrechnungshofes in Bezug auf Lage, Größe und Ausstattung auch für eine langjährige Nutzung geeignet. Endgültige Entscheidungen über Neubauten sollten zunächst zurückgestellt werden.

Das Prüfungsergebnis wurde am 1. März 2023 vom Haushaltsausschuss beraten. Dieser forderte das BMJ auf, die Aufsicht über die SFR zu stärken und die vom Bundesrechnungshof festgestellten Mängel bei der Umsetzung des Forum-Recht-Gesetzes und der Wirtschaftsführung der SFR unverzüglich abzustellen.²⁴ Das BMJ sollte dem Haushaltsausschuss über die eingeleiteten Maßnahmen und deren Umsetzung durch die SFR berichten.

Ein umfangreicher Bericht des BMJ vom 31. August 2023 liegt inzwischen vor.²⁵ Dieser geht auf alle vom Haushaltsausschuss vorgegebenen Punkte ein. Das BMJ hat die Mängel, die das verwaltungsmäßige Handeln der SFR betreffen, anerkannt und Abhilfe versprochen. Die SFR und das BMJ haben dazu erste Maßnahmen eingeleitet. Deren Ergebnis bleibt abzuwarten.

²³ Abschließende Mitteilung an die Stiftung Forum Recht über die Prüfung der Umsetzung des Forum-Recht-Gesetzes vom 20. Januar 2023, Gz.: I 5 – 0000423, Haushaltsausschussdrucksache 20-3552, veröffentlicht unter: <https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2023/sfr-volltext.pdf>.

²⁴ 43. Sitzung des Haushaltsausschusses am 1. März 2023, Beschluss des Haushaltsausschusses zu TOP 2, Haushaltsausschussdrucksache 20-3609.

²⁵ Bericht des BMJ zur „Stiftung Forum Recht“, Gz. des BMF: II E 5 – JU 0207/21/10006 :003, Haushaltsausschussdrucksache 20-4054.

Das BMJ betont zur Unterbringung der SFR, dass es sich bis zur Fertigstellung der Bauten um „einen als Daueraufgabe angelegten, iterativen Prozess zum Austarieren des Bedarfs der Stiftung unter Berücksichtigung des Projektkostenziels“ handele. Damit die Stiftung ihren gesetzlichen Auftrag vollumfänglich erfüllen könne, sei es notwendig, diesen Prozess zügig fortzusetzen.

Der Bundesrechnungshof ist nach wie vor der Auffassung, dass die Bauvorhaben der SFR in erster Linie vom Erfolg ihrer Arbeit, insbesondere von deren Resonanz in der Bevölkerung abhängig gemacht werden sollten.

4 Wesentliche Einnahmen

4.1 Tatsächliche Einnahmen im Jahr 2022

Die Einnahmen im Einzelplan 07 erreichten im Jahr 2022 mit 696,8 Mio. Euro einen neuen Höchstwert. Dies waren 22,5 Mio. Euro mehr als im Vorjahr (+ 3,3 %) und 52,0 Mio. Euro mehr als im Haushalt 2022 veranschlagt (+ 8,1 %).

Die Einnahmen bestehen im Einzelplan 07 weit überwiegend aus Gebühren und sonstigen Entgelten (im Folgenden: Gebühren). Allein die Gebühreneinnahmen des DPMA in Höhe von 477,7 Mio. Euro machten im Jahr 2022 knapp 69 % aller Einnahmen aus. Das BfJ vereinbarte mit 147,3 Mio. Euro einen Anteil von gut 21 %. Die Bundesgerichte erhoben Gerichtskosten in Höhe von 33,7 Mio. Euro (4,8 %).

Die sonstigen Einnahmen erreichten im Jahr 2022 mit 38,2 Mio. Euro (5,5 %) einen vergleichsweise hohen Wert. Dies lag vor allem an Einnahmen aus Gewinnabschöpfungen nach dem Gesetz über den unlauteren Wettbewerb in Höhe von 12,3 Mio. Euro. Solche Gewinnabschöpfungen fallen unregelmäßig an und sind naturgemäß nicht planbar. Dies gilt auch für Beteiligungen Dritter an den Versorgungslasten des Bundes und Rückzahlungen nicht verbrauchter Mittel von Zuwendungsempfängern. Für diese Positionen werden daher regelmäßig keine Einnahmen veranschlagt.

Den größten Teil der sonstigen Einnahmen machten mit 17,8 Mio. Euro letztmalig die umsatzabhängigen Einnahmen des BMJ aus der Veröffentlichung des Bundesanzeigers aus.²⁶ Bei diesem entfallen ab dem Jahr 2023 wesentliche Teile des Umsatzes, da die Unternehmen ihre Jahresabschlüsse künftig nicht mehr im Bundesanzeiger, sondern im Unternehmensregister zu veröffentlichen haben.

²⁶ Kapitel 0712 Titel 119 01: Einnahmen aus Veröffentlichungen.

Eine Besonderheit sind die im Jahr 2022 erzielten Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen aus dem Inland²⁷ in Höhe von 357 000 Euro. Die Zahlungen stammen von Reiseveranstaltern, die Reisenden anstelle der Erstattung ihrer Vorauszahlungen Gutscheine anbieten durften, wenn vor dem 8. März 2020 gebuchte Reisen wegen der Corona-Pandemie ausgefallen waren. Der Bund garantierte die Gutscheine für den Fall, dass bei einer Insolvenz der Reiseveranstalter die übliche Sicherung nicht ausgereicht hätte. Ein solcher Fall trat nicht ein, so dass für den Bund keine Ausgaben anfielen. Für seine Garantieleistung musste der Bund gemäß EU-Beihilferecht von den Reiseveranstaltern eine Garantieprämie erheben. Die Prämienzahlungen wurden im Jahr 2022 fällig.²⁸

4.2 Einnahmen im Haushaltsentwurf 2024

Bei den Gebühren liegen die im Haushaltsentwurf 2024 veranschlagten Beträge ungefähr in der Höhe der im Jahr 2022 tatsächlich erzielten Einnahmen.

Für das DPMA sind 472,0 Mio. Euro veranschlagt, dies sind 5,7 Mio. Euro weniger als es im Jahr 2022 eingenommen hat. Beim BfJ sind 152,2 Mio. Euro eingeplant, das sind 4,9 Mio. Euro mehr als die Einnahmen im Jahr 2022. Im Vergleich zum Haushalt 2023 sind die Ansätze bei beiden Behörden um jeweils 15 Mio. Euro höher.

Bei den Bundesgerichten liegen die Haushaltsansätze für 2024 wie im Vorjahr bei zusammen 34,8 Mio. Euro. Dies sind 1,1 Mio. Euro mehr als die im Jahr 2022 erzielten Einnahmen.

Im Haushaltsentwurf 2024 sind mit 7,1 um 31,1 Mio. Euro niedrigere sonstige Einnahmen eingeplant, als im Jahr 2022 erzielt wurden. Die Differenz erklärt sich – wie oben erläutert – aus den Null-Ansätzen für die nicht planbaren Einnahmen und dem Rückgang der Einnahmen aus dem Bundesanzeiger. Im Vergleich zum Haushalts-Soll 2023 (11,3 Mio. Euro) ist der für 2024 geplante Wert um gut ein Drittel niedriger (- 37,3 %).

4.3 Einnahmeausfälle bei Ordnungsgeldern

Das BfJ ist seit dem Jahr 2007 für Ordnungsgeldverfahren nach § 335 Handelsgesetzbuch zuständig. Solche Ordnungsgelder hat das BfJ anzudrohen, festzusetzen und zu vollstrecken, wenn Kapitalgesellschaften u. a. ihre Jahresabschlüsse und Lageberichte nicht offenlegen. Die Einnahmen aus Ordnungsgeldern bilden mit gut drei Vierteln den weit überwiegenden Teil der Einnahmen des BfJ. Sie erreichten im Jahr 2022 mit 116,2 Mio. Euro einen neuen Höchstwert (2021: 111,8 Mio. Euro).

²⁷ Kapitel 0710 Titel 141 01: Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen aus dem Inland.

²⁸ Siehe Garantieprämienerhebungsverordnung vom 15. Oktober 2020 (BGBl. I S. 2178).

Der Bundesrechnungshof hatte bei seinen Prüfungen festgestellt, 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.

Nachdem sich eine Verlängerung der Verjährung als nicht realisierbar erwiesen hatte, hat das BfJ andere Maßnahmen ergriffen, um die Beitreibungsquote zu steigern. 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 dem Bundesrechnungshof zuletzt im Februar 2023 über im Jahr 2022 im Vergleich zum Vorjahr insgesamt nahezu unveränderte Einnahmeausfälle in Höhe von 135,9 Mio. Euro. Die verjährungsbedingten Einnahmeausfälle waren jedoch um gut ein Drittel von 44,9 auf 28,4 Mio. Euro zurückgegangen. Am 1. März 2023 waren nach Angaben des BMJ 200 Bedienstete mit einem Beschäftigungsumfang von rund 180 Vollzeitkräften mit den Ordnungsgeldverfahren und den zugehörigen Vollstreckungsverfahren befasst.

Der Bundesrechnungshof bewertet die erhöhten Einnahmen und den Rückgang der verjährungsbedingten Forderungsausfälle als positiv. Dagegen zeigen die weiterhin sehr hohen Einnahmeausfälle, dass die von BMJ und BfJ in Angriff genommenen Maßnahmen noch nicht zu der erhofften Verbesserung der Beitreibungsquote geführt haben. Der Bundesrechnungshof erkennt nicht, dass die dokumentierten Einnahmeausfälle teilweise dem Einflussbereich des BfJ entzogen sind. BMJ und BfJ bleiben jedoch gefordert, sich weiter um eine Reduzierung der Einnahmeausfälle zu bemühen und insbesondere vorhandene Bearbeitungsrückstände abzubauen. Das BMJ hat dies zugesagt. Es erwartet von personellen Verstärkungen beim BfJ und fortlaufender Optimierung der Verfahrensabläufe weitere Verbesserungen.

5 Personal

Die Stellenzahl im Einzelplan 07 ist vom Jahr 2014 bis zum Jahr 2023 um ein Drittel von 4 776 auf 6 312 gestiegen. Im Haushaltsentwurf 2024 sind keine Veränderungen des Stellenbestandes im Einzelplan 07 vorgesehen. Zum 31. Dezember 2023 wird jedoch die in § 16 Haushaltsgesetz 2023 geregelte pauschale Stelleneinsparung wirksam. Dadurch werden bei BMJ und BfJ jeweils 15 und beim DPMA 52 Stellen entfallen. Die Justiz ist von dieser Stelleneinsparung nicht betroffen. Im Einzelplan 07 wären auf Basis des Haushaltsentwurfs 2024 damit nur noch rund 6 230 Stellen (- 1,3 %) verfügbar. Sofern es auch im parlamentarischen Verfahren dabei bleibt, wäre der seit dem Jahr 2014 anhaltende kontinuierliche starke Stellenzuwachs gestoppt.

Am 1. August 2023 waren 858 Stellen im Einzelplan 07 nicht besetzt (13,6 %). In keiner Behörde und keinem Gericht lag der Anteil der freien Stellen unter 10 %. Die Spannweite reichte von einem Anteil unbesetzter Stellen von 10,3 % beim BGH bis zu 21,4 % beim BPatG.

Der Bundesrechnungshof befürwortet, dass die Bundesregierung im Haushaltsentwurf 2024 keine neuen Stellen vorgesehen hat. Mit Blick auf die in allen Behörden und Gerichten reichlich vorhandenen freien Stellen sind zusätzliche Stellen momentan nicht erforderlich. Der Bundesrechnungshof erneuert daher seine Empfehlung, keine zusätzlichen Stellen zu bewilligen, bis die bereits vorhandenen in angemessenem Umfang besetzt sind und der gesamte Personalbedarf der jeweiligen Behörde durch Personalbedarfsermittlungen überzeugend nachgewiesen ist.

6 Ausblick

6.1 Finanzplanung der Bundesregierung

Die Finanzplanung für die kommenden Jahre hat die Bundesregierung am 5. Juli 2023 zusammen mit dem Haushaltsentwurf 2024 beschlossen. Für den Einzelplan 07 sind Gesamtausgaben in folgender Höhe vorgesehen:

- Im Jahr 2025: 980 Mio. Euro,
- im Jahr 2026: 1 000 Mio. Euro,
- im Jahr 2027: 950 Mio. Euro.

Die Werte der Finanzplanung beruhen nicht auf einer detaillierten Bedarfsschätzung, sie sind lediglich eine pauschale Fortschreibung des Plafonds für den Haushaltsentwurf 2024. Die Veränderungen ergeben sich fast ausschließlich aus dem absehbaren Wegfall der im Haushaltsentwurf 2024 wirksamen Sondereffekte. Im Detail setzen sie sich wie folgt zusammen:

Finanzplanung 2025 (980 Mio. Euro) im Vergleich zum Entwurf 2024 (1 025 Mio. Euro):

- -35 Mio. Euro: Wegfall Strafzahlung an die Europäische Union,
- -10 Mio. Euro: allgemeine Einsparung.

Finanzplanung 2026 (1 000 Mio. Euro) im Vergleich zur Finanzplanung 2025 (980 Mio. Euro):

- +20 Mio. Euro: allgemeiner Ausgabenaufwuchs.

Finanzplanung 2027 (950 Mio. Euro) im Vergleich zur Finanzplanung 2026 (1 000 Mio. Euro):

- -50 Mio. Euro: Wegfall Digitalisierungsinitiative Justiz.

Die in der Finanzplanung angesetzten Werte bedeuten nahezu ein Einfrieren der Ausgaben des Einzelplans 07. Aufgrund des hohen Personalkostenanteils (siehe Tz. 3.1) erscheint dies

nicht leicht umsetzbar – selbst mit Blick auf die gegenwärtig noch hohen Ausgabereste. Allein die regelmäßigen Tarif- und Besoldungserhöhungen führen zu einem stetigen Anstieg der Ausgaben, der sich nur durch einen ebenso regelmäßigen Personalabbau kompensieren ließe.

Auf der Einnahmenseite des Einzelplans 07 hat die Bundesregierung in der Finanzplanung für die Jahre 2024 bis 2026 jeweils 679,8 Mio. Euro veranschlagt. Dieser Wert liegt um 13,7 Mio. Euro über den im Haushaltsentwurf 2024 eingeplanten Einnahmen und um 39,5 Mio. Euro über dem Ansatz im Haushalt 2023.

Im Einzelplan 07 gibt es zwar einen langjährigen Trend wachsender Einnahmen. Die aktuelle wirtschaftliche Lage kann jedoch insbesondere die Gebühreneinnahmen des DPMA, aber auch die Einnahmen des BMJ aus Ordnungsgeldern negativ beeinflussen. Überdies steht fest, dass die Einnahmen des BMJ aus der Veröffentlichung des Bundesanzeigers weitgehend entfallen werden (siehe Tz. 4.1). Vor diesem Hintergrund erscheint es nicht sicher, dass sich die optimistischen Einnahmeerwartungen der Finanzplanung in den kommenden Jahren erfüllen.

6.2 Vorbereitung auf knappere Mittelausstattung

Die hohen Ausgabereste werden im Jahr 2024 voraussichtlich deutlich abgebaut. Damit wird der Einzelplan 07 ab dem Jahr 2025 zu dem haushaltswirtschaftlichen Normalzustand ohne großes Finanzpolster zurückkehren. Die Mittelausstattung wird dann entscheidend von den Haushaltsansätzen des jeweiligen Jahres bestimmt.

Für die künftigen Jahre ist mit einer eher knappen Mittelausstattung zu rechnen. Um einen reibungslosen Dienstbetrieb sicherzustellen und Handlungsspielräume zu erhalten, sollte das BMJ deutliche Sparanstrengungen unternehmen.

Besondere Ausgabentreiber sind im Einzelplan 07 die Personalausgaben und die Raumkosten (siehe Tz. 3.1 und 3.3). Der Bundesrechnungshof regt an, in diesen Bereichen bereits jetzt alle Möglichkeiten zu Priorisierung und Einsparungen zu prüfen. Die inzwischen weit verbreitete Heimarbeit sollte eine nennenswerte Reduzierung der beanspruchten Bürofläche ermöglichen. Ungleich schwieriger ist es naturgemäß, den Personalbedarf zu senken. Eine konsequente Aufgabenkritik und flächendeckende Personalbedarfsermittlungen können durchaus zu Personaleinsparungen beitragen, ohne die Aufgabenerfüllung zu beeinträchtigen. Das BMJ sollte ferner kritisch hinterfragen, inwieweit die geleisteten institutionellen und projektbezogenen Zuwendungen für seine Aufgabenerfüllung tatsächlich erforderlich sind. Dies ist Voraussetzung für eine Veranschlagung der entsprechenden Ausgaben (§ 23 BHO).

Dr. Mähring

Franz

Beglaubigt: Trimborn, Al'n

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.