



Bericht

an den
Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

Information über die Entwicklung des Einzelplans 07
(Bundesministerium der Justiz und für Verbraucher-
schutz) für die Haushaltsberatungen 2018

Inhaltsverzeichnis

1	Überblick	3
2	Haushaltsstruktur und -entwicklung	7
2.1	Haushaltsstruktur	7
2.2	Haushaltsentwicklung	7
2.3	Ausgabereste	9
3	Wesentliche Ausgaben	12
3.1	Personal und Versorgung	12
3.2	Bundesministerium	12
3.3	Verbraucherpolitik	12
3.4	Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof	17
3.5	Bundesamt für Justiz	18
3.6	Deutsches Patent- und Markenamt	23
4	Wesentliche Einnahmen	24
4.1	Veranschlagung	24
4.2	Gebührentransparenz	25
5	Ausblick	26

1 Überblick

Die wesentlichen Aufgaben des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) liegen im Bereich der Gesetzgebung. Es erarbeitet federführend Gesetz- und Verordnungsentwürfe für das Bürgerliche Recht, das Handels- und Wirtschaftsrecht, das Strafrecht und die Prozessordnungen. Außerdem wirkt das BMJV bei allen Gesetz- und Verordnungsentwürfen anderer Bundesministerien mit. Dabei prüft es, ob die Entwürfe mit dem Grundgesetz und der übrigen Rechtsordnung vereinbar sowie rechtssystematisch und rechtsförmlich einheitlich gestaltet sind. Das BMJV ist außerdem für den wirtschaftlichen Verbraucherschutz (Verbraucherpolitik) fachlich zuständig.

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

Im Haushaltsjahr 2016 fielen im Einzelplan 07 Ausgaben von 723,2 Mio. Euro an.¹ Dies entspricht einem Anteil von 0,2 % an den Gesamtausgaben des Bundeshaushalts. Die Einnahmen des Einzelplans 07 betrugen 567,1 Mio. Euro.¹

Gegenüber dem Vorjahr stiegen die Ausgaben um 59,9 Mio. Euro (9,0 %), die Einnahmen erhöhten sich um 18,9 Mio. Euro (3,4 %). Eine Übersicht über die Einnahmen und Ausgaben des Einzelplans 07 gibt die Tabelle 1.

¹ Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2016, Übersicht Nummer 4.9).

Tabelle 1

Übersicht über den Einzelplan 07
Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz

	2016 Soll	2016 Ist^a	Abwei- chung Ist/Soll^b	2017 Soll	2018 2. Haushalts- entwurf^c	Veränderung 2017/2018^b
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	745,5	723,2	-22,3	838,6	782,2	-6,7
darunter:						
• Personal (ohne Versorgung) ^d	328,8	332,6	+3,7	341,5	352,7	+3,2
• Versorgung	150,6	144,5	-6,1	153,5	150,6	-1,9
• Zuweisungen an den Versor- gungsfonds	26,6	27,5	+0,9	28,8	38,0	+32,0
• Sächliche Verwaltungsaus- gaben ^e	142,6	129,4	-13,1	135,4	132,8	-1,9
• Verbraucherpolitik	46,3	42,7	-3,6	128,5	36,5	-71,6
• Sonstige Bewilligungen	18,8	12,6	-6,2	19,9	25,8	+29,8
Einnahmen des Einzelplans	527,3	567,1	+39,8	541,6	568,6	+5,0
darunter:						
• Gebühren, sonstige Entgelte	509,5	532,1	+22,6	522,8	550,8	+5,4
davon:						
- Deutsches Patent- und Markenamt	378,8	379,0	+0,2	386,5	410,0	+6,1
- Bundesamt für Justiz	101,0	106,8	+5,8	105,0	107,0	+1,9
- sonstige	29,7	46,3	+16,6	31,3	33,8	+8,0
Verpflichtungsermächtigungen	105,9 ^f	18,5	-87,4	50,0	142,1	+184,2
	Planstellen / Stellen					in %
Personal	4 965	4 566 ^g	-399	5 045 ^h	5 102	+1,1

Erläuterungen: ^a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2016, Übersicht Nummer 4.9).

^b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

^c Mit dem Ablauf der 18. Wahlperiode des Deutschen Bundestages wurde der 1. Haushaltsentwurf nicht weiterverfolgt. Den 2. Haushaltsentwurf hat die Bundesregierung am 2. Mai 2018 beschlossen.

^d Ohne Versorgung (Kapitel 0711 Titelgruppe 57).

^e Ohne die bereits unter Verbraucherpolitik und Sonstige Bewilligungen enthaltenen sächlichen Verwaltungsausgaben (Kapitel 0701 Titel 544 01, Kapitel 0710 alle flexibilisierten Titel der Hauptgruppe 5; ab 2017 zusätzlich: Kapitel 0710 Titel 532 04; ab 2018 zusätzlich: Kapitel 0710 Titel 518 02).

^f Einschließlich über- und außerplanmäßiger und sonstiger Verpflichtungsermächtigungen.

^g Ist-Besetzung am 1. Juni 2016.

^h Zum Vergleich: Ist-Besetzung am 1. Juni 2017: 4 704 Planstellen/Stellen, am 1. Februar 2018: 4 750 Planstellen/Stellen.

Quelle: Einzelplan 07. Für das Jahr 2016: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2017: Haushaltsplan; für das Jahr 2018: Haushaltsentwurf.

Von den im Stellenplan des Einzelplans 07 für das Jahr 2016 ausgewiesenen 4 965 Planstellen und Stellen waren 399 (8,0 %) am 1. Juni 2016 nicht besetzt. Alle Behörden und Gerichte konnten inzwischen die Anzahl und den An-

teil ihrer unbesetzten Stellen senken. Von den im Einzelplan 07 für das Jahr 2017 ausgewiesenen 5 045 Planstellen und Stellen waren am 1. Juni 2017 noch 341 unbesetzt. Damit ist der Anteil unbesetzter Stellen um 1,2 Prozentpunkte auf 6,8 % zurückgegangen. Während das BfJ und der BFH ihre Planstellen und Stellen fast vollständig besetzt hatten, verfügten das DPMA, das BMJV, das BPatG und der GBA noch über zahlreiche freie Planstellen und Stellen.

Zum 1. Februar 2018 sank der Anteil unbesetzter Stellen² um einen weiteren Prozentpunkt auf 5,8 %. Bei BMJV und BGH sank der Anteil jeweils um fast die Hälfte. Damit verfügt neben BfJ und BFH nunmehr auch der BGH nur noch über sehr wenige freie Planstellen und Stellen. Beim BPatG war weiterhin jede fünfte, beim GBA jede achte Stelle unbesetzt.

Im Geschäftsbereich des BMJV ist das DPMA mit 2 289 am 1. Juni 2017 besetzten Planstellen und Stellen die größte Behörde. Es folgen das BfJ mit 738 und das BMJV mit 606 besetzten Planstellen und Stellen.

Alle Behörden und Gerichte des Geschäftsbereichs greifen auch auf von den Ländern abgeordnete Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sowie Beamtinnen und Beamte zurück. Die befristete Abordnung ermöglicht es, kurzfristig Fachkräfte für bestimmte Rechtsbereiche zu gewinnen. Sie werden aus gesonderten Titeln der jeweiligen Kapitel³ bezahlt. Da sie i. d. R. nicht auf Planstellen geführt werden, können die Behörden und Gerichte so ihren Gesamtpersonalbestand erhöhen. Das BMJV deckte am 1. Juni 2017 seinen Personalbedarf zu einem Sechstel (16,6 %) durch Abordnungen. Es hatte damit bei 663 Planstellen und Stellen, von denen 606 besetzt waren, Beschäftigte im Umfang von 726 Vollzeitkräften. Hoch war der Anteil der Abordnungen auch beim GBA (17,9 %) und BGH (14,2 %). Zum 1. Februar 2018 ist der Anteil der Abordnungen am Gesamtpersonalstand beim BMJV leicht auf ein Siebtel (14,2 %) gesunken, beim GBA deutlich auf fast ein Viertel (23,3 %) gestiegen.

Eine Übersicht über die Einnahmen und Ausgaben sowie den Personalbestand im Geschäftsbereich des BMJV gibt die Tabelle 2.

² Der Anteil ist wegen der vorläufigen Haushaltsführung auf die Anzahl der Planstellen und Stellen des Haushalts 2017 bezogen.

³ Titel 422 02: Bezüge und Nebenleistungen der beamteten Hilfskräfte.

Tabelle 2

Behörden und Gerichte im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz

Behörde / Gericht	Einnahmen 2016 (Ist)	Ausgaben 2016 (Ist)	Besetzte Planstellen / Stellen	Beamtete Hilfskräfte^a	Gesamt- personal- bestand^b	Besetzte Planstellen / Stellen	
	in Mio. Euro		in Vollzeitkräften am 1. Juni 2016			1. Juni 2017	1. Februar 2018
Bundesministerium	28,2	81,6	578	137	715	606	631
Bundesgerichtshof	22,0	38,1	324	53	377	337	346
Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof	0,5	33,7	191	37	228	202	205
Bundesverwaltungsge- richt	1,7	20,7	175	11	186	177	175
Bundesfinanzhof	8,1	18,0	157	10	166	159	158
Bundespatentgericht	14,6	14,3	195	8	203	196	196
Bundesamt für Justiz	108,1	62,0	705	43	747	738	747
Deutsches Patent- und Markenamt	379,8	206,4	2 242	42	2 284	2 289	2 292

Erläuterungen: ^a Insbesondere von den Ländern zu den Bundeseinrichtungen abgeordnete Beschäftigte.

^b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich. Ohne Arbeitskräfte mit befristeten Verträgen und Auszubildende.

Quelle: Einzelplan 07: Haushaltsrechnung für das Jahr 2016, Haushaltsplan für das Jahr 2017, Haushaltsentwurf 2018.

2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

2.1 Haushaltsstruktur

Im Haushaltsjahr 2016 machten die Personal- und Versorgungsausgaben zusammen mit den Zuweisungen an den Versorgungsfonds 70 % (505,6 Mio. Euro) der Ist-Ausgaben des Einzelplans 07 aus. Knapp 18 % (129,4 Mio. Euro) gab das BMJV für sächliche Verwaltungsausgaben wie Mieten, Informationstechnik (IT) und Geschäftsbedarf aus.⁴ Auf die Verbraucherpolitik entfielen 42,7 Mio. Euro (5,9 %).⁵ Die Ausgaben für Sonstige Bewilligungen betrugen 12,6 Mio. Euro (1,7 %).⁶ Diese umfassten überwiegend Zuweisungen und Zuwendungen, z. B. an die Deutsche Stiftung für internationale rechtliche Zusammenarbeit e. V. und die Deutsche Richterakademie. Auch die an internationale Organisationen wie die Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO) in Genf gezahlten Beiträge sind hierin enthalten.

2.2 Haushaltsentwicklung

Gegenüber den Ist-Ausgaben des Jahres 2016 ist der Haushaltsansatz für das Jahr 2017 um mehr als 115,2 Mio. Euro (15,9 %) angestiegen. Dieser außergewöhnlich hohe Zuwachs beruht auf einem im Haushalt 2017 vorgesehenen Zuschuss von 90 Mio. Euro zur Erhöhung des Stiftungskapitals der Stiftung Warentest. Bereits im Haushalt 2016 waren für diesen Zweck 10 Mio. Euro veranschlagt.⁷ Bereinigt um diese beiden Beträge übertrifft der Haushaltsansatz für das Jahr 2017 die Ist-Ausgaben des Jahres 2016 lediglich um 35,2 Mio. Euro (4,9 %).

Von diesem Zuwachs entfällt gut die Hälfte auf personalbezogene Ausgaben, darunter 8,0 Mio. Euro direkte Personalkosten, 9,1 Mio. Euro Versorgungsausgaben und 1,3 Mio. Euro Zuweisungen an den Versorgungsfonds. Der Haushaltsansatz im Jahr 2017 übertrifft die Ist-Ausgaben des Jahres 2016 bei den sächlichen Verwaltungsausgaben um 6,0 Mio. Euro (4,6 %), bei der Verbraucherpolitik (jeweils ohne den Zuschuss zur Erhöhung des Stiftungskapitals

⁴ Ohne die unter Verbraucherpolitik (Kapitel 0701 Titel 54401) und Sonstige Bewilligungen (flexibilisierte Ausgaben der Hauptgruppe 5 des Kapitels 0710) veranschlagten sächlichen Verwaltungsausgaben (zusammen 1,3 Mio. Euro).

⁵ Kapitel 0701.

⁶ Kapitel 0710.

⁷ Kapitel 0701 Titel 684 04: Zuschuss zur Erhöhung des Stiftungskapitals der Stiftung Warentest.

der Stiftung Warentest) um 5,8 Mio. Euro (17,7 %) und bei den Sonstigen Bewilligungen um 7,3 Mio. Euro (57,8 %).

Von dem letztgenannten Betrag entfallen 4,2 Mio. Euro auf das europäische Einheitliche Patentgericht, das die Bundesrepublik Deutschland aufgrund eines völkerrechtlichen Vertrags zu einem Drittel mitfinanziert.⁸ Hierfür war erstmals 2015 ein Betrag von 950 000 Euro veranschlagt. Für vorbereitende Maßnahmen, unter anderem für Kosten des IT-Aufbaus, wurden in jenem Jahr 544 000 Euro ausgegeben. Die Ratifizierung des Übereinkommens über das Einheitliche Patentgericht hat sich erheblich verzögert und ist noch nicht abgeschlossen. In der Bundesrepublik Deutschland wird sie gegenwärtig durch eine Verfassungsbeschwerde aufgehalten. Das Gericht hat daher seine Tätigkeit noch nicht aufgenommen. In den Jahren 2016 (Ansatz: 5,5 Mio. Euro) und 2017 (Ansatz: 4,2 Mio. Euro) fielen keine Ausgaben an. Inwieweit die im Haushaltsentwurf 2018 vorgesehenen Mittel von 3,0 Mio. Euro in diesem Jahr tatsächlich benötigt werden, ist noch nicht absehbar.

Im Haushaltsentwurf 2018 sind bei den Sonstigen Bewilligungen erstmals 7,7 Mio. Euro für die Miete des Internationalen Seegerichtshofs (ISGH) veranschlagt⁹. Der ISGH ist ein internationales Gericht auf der Grundlage des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen. Sein Sitz ist in Hamburg, das Gerichtsgebäude befindet sich im Eigentum des Bundes, der es dem ISGH kostenlos zur Verfügung stellt. Im Jahr 2018 wird das Gebäude in das Einheitliche Liegenschaftsmanagement des Bundes einbezogen. Damit hat das den Bund gegenüber dem ISGH vertretende BMJV für das Gebäude Miete an die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) zu entrichten, die für den Bund die Eigentümerfunktion wahrnimmt. Für den Bund als Ganzes ist die Mietzahlung eine unechte Ausgabe, da der Ausgabe im Einzelplan 07 eine Einnahme der BImA in gleicher Höhe gegenübersteht. Die Mietzahlung macht erstmals den Wert der kostenlosen Überlassung des Gebäudes an den ISGH im Haushalt sichtbar. Im Gegenzug zur Mietzahlung des BMJV trägt die BImA ab dem Jahr 2018 die Kosten der Bauunterhaltung. Der entsprechende Haushaltsansatz im

⁸ Kapitel 0710 Titel 687 03: Beitrag zu den laufenden Kosten des Einheitlichen Patentgerichts.

⁹ Kapitel 0710 Titel 518 02: Mieten und Pachten im Zusammenhang mit dem Einheitlichen Liegenschaftsmanagement.

Einzelplan 07¹⁰ entfällt ab dem Jahr 2018. Im Jahr 2017 waren hier zuletzt 731 000 Euro veranschlagt, von denen 639 000 Euro ausgegeben wurden.

2.3 Ausgabereste

Die Ausgabereste bei den flexibilisierten Ausgaben im Einzelplan 07 sind im Verlauf der vergangenen Wahlperiode kontinuierlich angestiegen. Sie stiegen von 32,2 Mio. Euro im Jahr 2013 auf 71,3 Mio. Euro im Jahr 2016. Dies ist der höchste Wert seit zehn Jahren; er entspricht einem Anteil von 10 % der Ausgaben des Haushaltsjahres im gesamten Einzelplan 07.

Die vom Jahr 2014 in das Jahr 2015 übertragenen Ausgabereste bei den flexibilisierten Ausgaben beliefen sich auf 43,9 Mio. Euro. Im Jahr 2014 hatten zu der Entstehung dieser Ausgabereste insbesondere die vorläufige Haushaltsführung in der ersten Jahreshälfte und die zeitweilige Sperrung zahlreicher Haushaltsansätze beigetragen. Trotz des Wegfalls dieser Ursachen bildete das BMJV in den beiden Folgejahren mit 63,3 und 71,3 Mio. Euro noch deutlich höhere Ausgabereste.

Der mit über 80 % weit überwiegende Teil der Ausgabereste des Jahres 2016 entstand mit jeweils knapp 30 Mio. Euro bei den sächlichen Verwaltungsausgaben¹¹ und der IT¹². In diesen Bereichen betrugen die Ausgabereste damit nahezu zwei Drittel der für diese Zwecke im Haushalt veranschlagten flexibilisierten Mittel.

Personalausgaben, die in früheren Jahren bis zur Hälfte der Ausgabereste ausgemacht hatten, spielten mit knapp 5 Mio. Euro (6,9 % der Ausgabereste) ebenso wie Bauausgaben und sonstige Investitionen (ohne IT) nur noch eine untergeordnete Rolle.

¹⁰ Kapitel 0710 Titel 519 01: Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen.

¹¹ Dies sind die flexibilisierten Ausgaben der Hauptgruppe 5, ohne die sächlichen Verwaltungsausgaben für die IT.

¹² Das BMJV erfasst hierunter sowohl sächliche Verwaltungsausgaben als auch Investitionen für die IT. Diese Ausgaben sind unter den Titeln 532 01 (Aufträge und Dienstleistungen im Bereich Informationstechnik) und 812 02 (Erwerb von Anlagen, Geräten, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen sowie Software im Bereich Informationstechnik) veranschlagt. Hinzu kommen die bei Titel 511 01 (Geschäftsbedarf und Kommunikation sowie Geräte, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände, sonstige Gebrauchsgegenstände, Software, Wartung) veranschlagten sächlichen Verwaltungsausgaben, soweit sie der IT zuzurechnen sind. Da dieser Titel auch Nicht-IT-Ausgaben enthält, lässt sich die vom BMJV ausgewiesene Aufteilung der Ausgabereste nicht mehr direkt aus der Haushaltsrechnung ablesen. Früher waren IT-Ausgaben vollständig unter gesonderten Titeln veranschlagt.

Die Ausgabereste verteilen sich auf alle Behörden und Gerichte des Einzelplans 07, die damit deutlich höhere Ausgaben tätigen können, als sich aus den Haushaltsansätzen ergibt. Als Begründung für deren Entstehen im Jahr 2016 gab das BMJV Verzögerungen bei Beschaffungen und IT-Projekten an. Bei den Gerichten betrifft dies vor allem die Einführung der elektronischen Gerichtsakte. Mit 13,3 Mio. Euro entfällt nahezu die Hälfte der Ausgabereste für die IT auf das BfJ. Hier habe die kurzfristige Realisierung des „Ähnlichenservice“¹³ zu einem Stau der IT-Projekte im Bundeszentralregister und Gewerbezentralregister geführt. Das BfJ hat in den vergangenen Jahren zahlreiche neue Aufgaben erhalten, für die häufig neue IT-Systeme erforderlich waren. Der Bundesrechnungshof hat bei verschiedenen Prüfungen festgestellt, dass der Aufbau dieser Systeme einen erheblichen Personal- und Sachaufwand erforderte.

Die in der folgenden Tabelle dargestellten Ausgabereste der vergangenen Jahre zeigen, dass sich beim BfJ mit dem Projektstau über mehrere Jahre hinweg auch ein Ausgabestau aufgebaut hat.

Tabelle 3

Ausgabereste des BfJ für IT seit 2012

Haushaltsjahr	Ausgabereste des BfJ für IT in Tausend Euro
2012	1 637
2013	4 486
2014	7 674
2015	11 329
2016	13 259

Quelle: Haushaltsvoranschläge des BMJV für die Jahre 2014 bis 2018.

Beim BfJ sind die Ausgabereste nach Auffassung des Bundesrechnungshofes in erster Linie ein Symptom für die vielfältigen in der IT anstehenden Aufgaben. Er empfiehlt dem BMJV zu prüfen, inwieweit beim BfJ eine strukturelle Ver-

¹³ Nach dem „Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich des Verfassungsschutzes“ hat das BfJ bei Auskünften aus dem Bundeszentralregister der auskunftsberechtigten Stelle auch die Personendaten zu Personen zu übermitteln, die mit der angefragten Person nicht identisch sind, sondern nur ähnliche Personendaten besitzen.

stärkung des IT-Bereiches erforderlich und möglich ist oder aber größere Zurückhaltung bei der Übertragung neuer Aufgaben angezeigt sein könnte.

Dem DPMA gelang es im Jahr 2016, seine Ausgabereite bei der IT um fast 60 % zu senken. Es nutzte die Ausgabereite aus dem Vorjahr, um für „Aufträge und Dienstleistungen im Bereich IT“¹⁴ sowie den „Erwerb von Anlagen, Geräten, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen sowie Software im Bereich IT“¹⁵ zusammen 8,5 Mio. Euro mehr auszugeben als im Haushalt für diese Zwecke veranschlagt war.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMJV bereits im Jahr 2016 empfohlen zu prüfen, inwieweit die Ausgabereite verringert werden können. Hierzu könnten insbesondere eine genauere zeitliche Planung der IT-Projekte und Beschaffungen sowie eine kritische Betrachtung der Etatreife der Vorhaben einen Beitrag leisten. Nach Angaben des BMJV wurden wegen der Ausgabereite viele Haushaltsansätze im Haushalt 2017 niedriger veranschlagt als es ohne sie erforderlich gewesen wäre.

Im Jahr 2017 sanken die Ausgabereite im Einzelplan 07 insgesamt um 17,1 Mio. Euro auf 54,1 Mio. Euro. Mit 11,5 Mio. Euro sind allerdings mehr als zwei Drittel des Rückgangs der Ausgabereite auf höhere Personalausgaben zurückzuführen. Das BMJV und das DPMA gaben jeweils über 2 Mio. Euro, das BfJ sogar über 6 Mio. Euro mehr für Personal aus als für diesen Zweck im jeweiligen Kapitel des Haushalts veranschlagt war. Für Personalausgaben bestimmte Ausgabereite¹⁶ standen diesen Behörden gar nicht oder nur in sehr geringem Umfang zur Verfügung. Die erhöhten Personalausgaben bestritten sie daher fast ausschließlich aus bei den sächlichen Verwaltungsausgaben entstandenen Ausgabereiten¹⁷. Damit sanken auch die Ausgabereite bei den sächlichen Verwaltungsausgaben hauptsächlich wegen höherer Personalausgaben und nicht wegen höherer sächlicher Verwaltungsausgaben.¹⁸

¹⁴ Kapitel 0719 Titel 532 01.

¹⁵ Kapitel 0719 Titel 812 02.

¹⁶ Hauptgruppe 4.

¹⁷ Hauptgruppe 5.

¹⁸ Eine solche Deckung höherer Ausgaben aus Mitteln eines anderen Ausgabenbereiches ist in bestimmtem Umfang haushaltsrechtlich zulässig (§ 5 Absatz 3 Haushaltsgesetz 2017).

3 Wesentliche Ausgaben

3.1 Personal und Versorgung

Den Ausgabenschwerpunkt im Einzelplan 07 bilden die Ausgaben für Personal und Versorgung. Die sächlichen Verwaltungsausgaben dienen vorwiegend der Unterbringung der Beschäftigten, der Ausstattung und dem Betrieb der Dienstgebäude sowie der IT.

3.2 Bundesministerium

Die Ausgaben des BMJV in eigener Sache sind in Kapitel 0712 veranschlagt. Im Jahr 2016 entfielen auf dieses Kapitel mit 81,6 Mio. Euro 11 % der Ist-Ausgaben des Einzelplans 07. Die Personalausgaben machten 64 % dieser Summe aus. Daneben bewirtschaftet das BMJV auch das Programmkapitel 0701 für die Verbraucherpolitik und wesentliche Teile der in Kapitel 0711 zentral veranschlagten Verwaltungseinnahmen und -ausgaben.

Das BMJV gewährt neben seinen vielfältigen Aufgaben in der Rechtsetzung außerdem zahlreichen Einrichtungen Zuwendungen aus Bundesmitteln. Diese sind, soweit sie die Verbraucherpolitik betreffen, in Kapitel 0701, im Übrigen als Sonstige Bewilligungen in Kapitel 0710 veranschlagt. Der Bundesrechnungshof hatte bei seinen Prüfungen wiederholt erhebliche Rückstände bei der vom BMJV zu verantwortenden Verwendungsnachweisprüfung festgestellt. Eine fristgerechte Prüfung hilft auch sicherzustellen, dass Zuwendungen künftig zweckgerecht im Bundesinteresse eingesetzt werden. Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes hat das BMJV die Rückstände bei der Verwendungsnachweisprüfung nunmehr nahezu vollständig abgebaut und Lücken bei der Erfassung der Daten in der Zuwendungsdatenbank des Bundes geschlossen.

3.3 Verbraucherpolitik

Die Haushaltsansätze für die Verbraucherpolitik (Kapitel 0701) sind – bereinigt um den zweimaligen Sondereffekt durch die Erhöhung des Stiftungskapitals der Stiftung Warentest – kontinuierlich von 24,2 Mio. Euro im Haushalt 2014 auf 38,5 Mio. Euro im Haushalt 2017 angestiegen.

Das BMJV finanziert aus diesen Mitteln weit überwiegend Zuwendungen an Organisationen, die den Verbraucherschutz fördern bzw. Verbraucherinteressen wahrnehmen sollen. Der Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (VZBV) erhielt im Jahr 2016 eine institutionelle Förderung von 10,6 Mio. Euro.¹⁹ Die Stiftung Warentest förderte das BMJV mit 5 Mio. Euro.²⁰ Im Jahr 2017 betrugen die Haushaltsansätze für die beiden Organisationen 12 bzw. 5 Mio. Euro; im Haushaltsentwurf 2018 sind 11,5 bzw. 3,3 Mio. Euro vorgesehen.

- Finanzierung von Ausgaben im Länderinteresse

Der Bundesrechnungshof hat bei einer Prüfung der Zuwendungen an den VZBV beanstandet, dass das BMJV aus Bundesmitteln Ausgaben finanziert, die wesentlich im Interesse der Länder liegen.

Der VZBV hat Netzwerkgruppen eingerichtet, in denen Fachkräfte der Verbraucherzentralen der Länder abgestimmte Beratungsstandards und Verbraucherinformationen erarbeiten. Die Ergebnisse der Netzwerkgruppen stehen allen Verbraucherzentralen für ihre Beratungsarbeit und zur Sicherung bundeseinheitlicher Qualitätsstandards zur Verfügung. Der VZBV erstattet den Verbraucherzentralen die Personalkosten für die Tätigkeit ihrer Beschäftigten in den Netzwerkgruppen, obwohl diese wesentlich auch in deren eigenem Interesse liegt. Die Mitwirkung der Verbraucherzentralen gehört zu deren originären, aus der Satzung des Bundesverbandes und aus den jeweils eigenen Satzungen abzuleitenden Pflichten.

Der VZBV sorgt ferner durch ein umfangreiches Angebot an Aus- und Fortbildungsveranstaltungen für die Qualifizierung der Fachkräfte der Verbraucherzentralen. Er finanziert aus der Zuwendung des Bundes im Wesentlichen alle Veranstaltungsausgaben; die entsendenden Einrichtungen tragen nur die Fahrtkosten der Teilnehmenden. Der Bundesrechnungshof sieht den VZBV nach dem Subsidiaritätsgrundsatz des § 23 Bundeshaushaltsordnung in der Pflicht, die Verbraucherzentralen als Nutznießer an den Ausgaben für die Bildungsveranstaltungen zu beteiligen. Das BMJV darf nicht die genannten Aktivitäten mittels seiner Zuwendungen an den VZBV fast allein aus Bundesmitteln finanzieren.

¹⁹ Titel 684 01: Zuschüsse an die Vertretung der Verbraucher.

²⁰ Titel 684 02: Zuschuss an die Stiftung Warentest.

Das BMJV teilt die Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht. Die Arbeit der Netzwerkgruppen und die Durchführung einheitlicher Fortbildungsmaßnahmen mit dem Ziel bundesweit einheitlich hoher Beratungsstandards liegt nach seiner Auffassung nahezu ausschließlich im Bundesinteresse. Eine weitergehende finanzielle Beteiligung der Verbraucherzentralen sei daher nicht angezeigt.

Ein erhebliches Bundesinteresse an bundesweit einheitlichen Beratungsstandards und an der Gewährleistung eines qualitativ hohen Beratungsniveaus in ganz Deutschland hat der Bundesrechnungshof nicht bestritten. Die Zusammenarbeit in den Netzwerkgruppen und die fachliche Qualifizierung und Weiterbildung der Beschäftigten der Verbraucherzentralen sind nach Ansicht des Bundesrechnungshofes aber insbesondere wichtige Voraussetzungen für eine qualitativ hochwertige Verbraucherberatung. Diese ist unstreitig nicht Aufgabe des Bundesverbandes sondern der einzelnen Verbraucherzentralen. Die Netzwerkgruppen und die Fortbildungsaktivitäten des Bundesverbandes dienen damit im Wesentlichen originären Aufgaben der Verbraucherzentralen und der Länder, die sie institutionell fördern. Der Bundesrechnungshof hält daher an seiner Auffassung fest, dass die Verbraucherzentralen sich an den Ausgaben für die Netzwerkgruppen und die fachliche Fortbildung angemessen beteiligen müssen. Das BMJV bleibt aufgefordert, dies bei seiner Förderung des Bundesverbandes zu berücksichtigen.

- Erhöhung des Stiftungskapitals der Stiftung Warentest

Im Zuge der parlamentarischen Beratungen war in den Haushalt 2016 ein Zuschuss von 10 Mio. Euro zur Erhöhung des Stiftungskapitals der Stiftung Warentest²¹ aufgenommen worden. Gleichzeitig hatte das BMJV eine Verpflichtungsermächtigung über 90 Mio. Euro erhalten, aufgrund derer es der Stiftung für künftige Haushaltsjahre weitere Erhöhungen ihres Stiftungskapitals zusagen konnte. Nach einer Vorgabe des Haushaltsgesetzes 2016²² durfte das BMJV diese Verpflichtung jedoch nur zu 93 % (83,7 Mio. Euro) in Anspruch nehmen. Das BMJV machte von der Verpflichtungsermächtigung keinen Gebrauch. In den parlamentarischen Beratungen wurde

²¹ Titel 684 04: Zuschuss zur Erhöhung des Stiftungskapitals der Stiftung Warentest.

²² § 6 Absatz 11 Satz Haushaltsgesetz 2016.

gleichwohl in den Haushalt 2017 ein Ansatz von 90 Mio. Euro zur Erhöhung des Stiftungskapitals aufgenommen. Das BMJV zahlte der Stiftung Warentest dementsprechend 10 Mio. Euro im Jahr 2016 und 90 Mio. Euro im Jahr 2017 im Wege einer Zuwendung zur Erhöhung des Stiftungskapitals aus. Die Erträge aus dem erhöhten Stiftungskapital sollen die jährlichen Zuwendungen des Bundes an die Stiftung Warentest überflüssig machen. Das BMJV will allerdings die jährlichen Zuwendungen nur langsam über viele Jahre hinweg abschmelzen, obwohl die Stiftung über das zusätzliche Kapital bereits verfügen kann.

Das BMJV gewährte der Stiftung im Jahr 2017 eine um 1,1 Mio. Euro auf 3,9 Mio. Euro abgesenkte Zuwendung. Im Haushaltsentwurf 2018 ist eine Zuwendung von 3,3 Mio. Euro vorgesehen. Die mittelfristige Finanzplanung enthält für die Jahre 2019 bis 2022 Beträge in Höhe von 2,9 Mio., 2,1 Mio., 1,9 Mio. und 0,97 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof hat Zweifel, inwieweit die Zuwendungen an die Stiftung in den vergangenen Jahren – jedenfalls in der gewährten Höhe – überhaupt erforderlich waren. Im Jahr 2015 hat die Stiftung einen Überschuss von 2,4 Mio. Euro, im Jahr 2016 von 2,0 Mio. Euro erwirtschaftet. Damit sind in diesen beiden Jahren zwischen 40 und 50 % der Bundesmittel von jeweils 5 Mio. Euro faktisch in den Jahresüberschuss der Stiftung geflossen. Die Zuwendungen waren insoweit für die Test- und Publikations-tätigkeit der Stiftung, die das BMJV fördern wollte, nicht erforderlich.

Das BMJV legt in der Verbraucherpolitik einen besonderen Schwerpunkt auf die Verbraucherinformation. Der Haushaltsansatz des entsprechenden Titels hat sich seit dem Jahr 2014 nahezu verdoppelt.

Tabelle 4

Entwicklung des Titels „Information der Verbraucherinnen und Verbraucher“ (Kapitel 0701 Titel 684 03) seit 2014

Haushaltsjahr	Mittel zur Verbraucherinformation in Tausend Euro	
	Soll	Ist
2014	10 704	7 012
2015	12 668	9 902
2016	17 342	15 200
2017	18 942	16 854
2018	18 942 (Haushaltsentwurf)	

Quelle: Haushaltspläne und Jahresrechnungen der Jahre 2014 bis 2017, Haushaltsentwurf 2018.

- Marktwächter

Mit Mitteln für die Information der Verbraucherinnen und Verbraucher fördert das BMJV Projekte der Verbraucherorganisationen, insbesondere die Marktwächter „Finanzmarkt“ und „Digitale Welt“. Die Marktwächter sind vom VZBV gesteuerte Projektgruppen, in denen fachlich spezialisierte Beschäftigte des VZBV und der Verbraucherzentralen der Länder Angebote, Strukturen und Marktgeschehen in den genannten Bereichen systematisch aus Verbrauchersicht analysieren. Sie erfassen dazu mit IT-Unterstützung insbesondere die zahlreichen Beratungsgespräche der Verbraucherzentralen und werten diese systematisch aus. Die Erkenntnisse sollen in die Politik einfließen und die Markttransparenz erhöhen, nicht zuletzt durch die öffentliche Warnung vor rechtswidrigem Anbieterverhalten.

In den Haushalten 2016 und 2017 sind für beide Marktwächter zusammen jeweils 10 Mio. Euro vorgesehen. Deren jährliches Finanzvolumen erreicht damit nahezu die Höhe der gesamten institutionellen Förderung des VZBV mit dessen ungefähr 100 Stellen. Das BMJV hat dem VZBV die Förderung bereits im Jahr 2017 in dieser Höhe auch für die Haushaltsjahre 2018 und 2019 fest zugesagt. Hierzu und für weitere mehrjährige Projekte der Verbraucherinformation war im Haushalt 2017 eine Verpflichtungsermächtigung in Höhe von 41,3 Mio. Euro vorgesehen.

Der Anstieg des Haushaltsansatzes von 2016 auf 2017 um 1,5 Mio. Euro geht auf die parlamentarischen Beratungen zurück. Der Betrag ist als Anschubfinanzierung für die Einrichtung eines weiteren Marktwächters „Energie“ vorgesehen. Eine Evaluierung der bereits bestehenden Marktwächter hat das BMJV bisher noch nicht vorgenommen.

Das BMJV plant, die Ausgaben für die Verbraucherinformation auch weiter auf hohem Niveau zu halten und insbesondere für überjährige Projekte einzusetzen. Dazu ist im Haushaltsentwurf 2018 eine Verpflichtungsermächtigung in Höhe von 24,5 Mio. Euro vorgesehen, die in den Jahren 2019 bis 2021 fällig werden soll.

3.4 Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof

Im Jahr 2016 entfielen auf den GBA (Kapitel 0714) mit 33,7 Mio. Euro 4,7 % der Ist-Ausgaben des Einzelplans 07. Die Personalausgaben machten 48 % dieser Summe aus, die Verwaltungskostenerstattung an die Länder²³ 35 %.

Zum Aufgabenbereich des GBA gehören im Wesentlichen die erstinstanzliche Verfolgung von Straftaten gegen die innere und die äußere Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland sowie von Straftaten nach dem deutschen Völkerstrafgesetzbuch und die Mitwirkung an den Revisions- und Beschwerdeverfahren vor den Strafsenaten des BGH. Da der Bund nicht über erstinstanzliche Gerichte verfügt, erhebt der GBA Anklage bei den für Staatsschutzsachen zuständigen Oberlandesgerichten der Länder. Sie üben in diesen Verfahren im Wege der "Organleihe" (Artikel 96 Absatz 5 Grundgesetz) Bundesgerichtsbarkeit aus (§ 120 Absatz 6 Gerichtsverfassungsgesetz). Die Kosten hierfür hat der Bund den Ländern zu erstatten, soweit sie im Falle einer Verurteilung nicht von den Angeklagten getragen werden (§ 120 Absatz 7 Gerichtsverfassungsgesetz). Für das Strafverfahren vor dem Oberlandesgericht München unter anderem wegen Verdachts der Bildung einer terroristischen Vereinigung waren z. B. beim GBA in den Jahren ab 2014 bis zu 6,9 Mio. Euro jährlich veranschlagt. Die Zahl derartiger Strafverfahren hat in den vergangenen Jahren erheblich zugenommen und beim GBA zu höherem Personal- und Sachaufwand geführt. Die Verwaltungskostenerstattung an die Länder hat im Jahr 2017 mit 17,2 Mio. Euro einen neuen Höchststand erreicht. Bei einem Haushaltsansatz

²³ Kapitel 0714 Titel 632 01: Verwaltungskostenerstattung an Länder.

von lediglich 9,2 Mio. Euro war damit eine überplanmäßige Ausgabe in Höhe von 8,0 Mio. Euro erforderlich. Im Haushaltsentwurf 2018 sind für die Verwaltungskostenerstattung 13,7 Mio. Euro vorgesehen. Ab 2019 soll der jährliche Haushaltsansatz nach der Finanzplanung der Bundesregierung 15,0 Mio. Euro betragen.

3.5 Bundesamt für Justiz

Auf das BfJ (Kapitel 0718) entfielen im Jahr 2016 mit 62,0 Mio. Euro 9 % der Ist-Ausgaben des Einzelplans 07. Die Personalausgaben machten 67 % dieser Summe aus.

Das BfJ besteht seit dem Jahr 2007 als zentrale Dienstleistungsbehörde der Bundesjustizverwaltung mit Sitz in Bonn. Es führt für den jeweiligen Adressatenkreis wichtige Register (Bundeszentralregister, Gewerbezentralregister und Zentrales Staatsanwaltschaftliches Verfahrensregister) und nimmt Aufgaben des internationalen Rechtsverkehrs wahr. Das BfJ verfolgt und ahndet Ordnungswidrigkeiten und erledigt Aufgaben der allgemeinen Justizverwaltung.

- Verfahren zur Online-Beantragung von Führungszeugnissen

Seit September 2014 können Bürgerinnen und Bürger beim BfJ mit dem neuen elektronischen Personalausweis Anträge auf Führungszeugnisse und Auskünfte aus dem Gewerbezentralregister auch online stellen (OLAF-Verfahren). Der Bundesrechnungshof hat bei einer Prüfung festgestellt, dass das BfJ das OLAF-Verfahren fristgerecht eingerichtet und in Betrieb genommen hat. Das Verfahren ist technisch leistungsfähig und grundsätzlich unkompliziert zu nutzen, sofern die dafür erforderliche technische Ausrüstung beim Nutzer – die freigeschaltete elektronische Identitäts-Funktion des neuen Personalausweises und ein Kartenlesegerät – vorhanden ist. Das Ziel des Gesetzgebers, mit einem zeitsparenden Verfahren möglichst vielen Bürgerinnen und Bürgern praktischen Nutzen zu stiften, wurde jedoch noch nicht erreicht. Die Antragszahlen sind erheblich hinter den Erwartungen des BMJV zurückgeblieben. Bei den Prognosen hat das BMJV nach Auffassung des Bundesrechnungshofes die technischen Anforderungen für die Nutzung auf Seiten der Bürgerinnen und Bürger nicht hinreichend berücksichtigt.

Die geringe Nutzung des OLAF-Verfahrens hatte erhebliche Auswirkungen auf den Haushaltsvollzug. Aufgrund des unerwartet geringen Personalbedarfs verwendete das BfJ den weit überwiegenden Teil der für das neue Verfahren bewilligten 42 Planstellen für andere Aufgaben. Das BfJ konnte das OLAF-Verfahren nicht kostendeckend betreiben, da es nur einen sehr geringen Teil der erwarteten Einnahmen²⁴ erzielte. Das BMJV hat das OLAF-Verfahren nicht umfassend evaluiert und ist insbesondere den Ursachen für die niedrigen Antragszahlen nicht konsequent nachgegangen. Es machte die haushaltsmäßigen Auswirkungen der Planabweichungen nicht im Haushaltsaufstellungsverfahren gegenüber dem Haushaltsgesetzgeber transparent. Dessen Informationsstand über das OLAF-Verfahren beruhte daher hinsichtlich Antragszahlen, Stellenverwendung und Einnahmesituation auf überholten Prognosen.

Sachgerechte Entscheidungen im Haushaltsaufstellungsverfahren sieht der Bundesrechnungshof auf einer solchen Basis als erheblich erschwert an. Er hat dem BMJV empfohlen, die haushaltsrelevanten Daten des OLAF-Verfahrens gegenüber dem Haushaltsgesetzgeber künftig zeitnah transparent zu machen. Er hat außerdem darauf hingewiesen, dass der Gesamtpersonalbedarf des BfJ in angemessenen Zeitabständen durch eine Personalbedarfsermittlung zu begründen ist.

- EU-weite Vollstreckung von Geldsanktionen

Das BfJ vollstreckt in Deutschland nach dem EU-Geldsanktionsgesetz Geldstrafen und Geldbußen anderer EU-Länder gegen Deutsche. In Deutschland verhängte Geldstrafen und Geldbußen gegen EU-Bürger übermittelt es zur Vollstreckung in den jeweiligen Mitgliedstaaten. Die Erlöse aus der Vollstreckung ausländischer Geldsanktionen durch das BfJ fließen zum größten Teil der Bundeskasse zu.²⁵ Erlöse aus der Vollstreckung deutscher Geldsanktionen durch einen Mitgliedstaat fließen diesem zu. Das BfJ hatte es nach Feststellung des Bundesrechnungshofes unterlassen, die notwendigen organisatorischen Vorkehrungen für ein ordnungsgemäßes und wirtschaftliches Verfahren zu schaffen. Es bearbeitete vorrangig ausgehende Ersu-

²⁴ Die Einnahmen aus dem OLAF-Verfahren werden zusammen mit den Einnahmen aus der Erteilung von Führungszeugnissen im herkömmlichen Verfahren erfasst (Kapitel 0718 Titel 111 01: Gebühren, sonstige Entgelte (Nummer 1 der Erläuterungen)).

²⁵ Kapitel 0718 Titel 112 01: Geldstrafen, Geldbußen und Gerichtskosten.

chen, bei den eingehenden Ersuchen bauten sich hohe Rückstände auf. Dadurch vernachlässigte das BfJ seine Pflicht Einnahmequellen auszu-schöpfen. Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes hat das BfJ zuge-sagt, seine Geschäftsprozesse in einem IT-Projekt grundlegend zu optimie-ren und dabei mit den eingehenden Ersuchen zu beginnen. Der Bundes-rechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

- Entschädigungen bei strafrechtlicher Rehabilitierung

Im Jahr 2017 erhielt das BfJ eine weitere neue Aufgabe. Nach einem am 22. Juli 2017 in Kraft getretenen Gesetz²⁶ werden die Menschen strafrecht-lich rehabilitiert, die in Deutschland nach dem 8. Mai 1945 wegen einver-nehmlicher homosexueller Handlungen verurteilt worden sind. Das damali-ge strafrechtliche Verbot einvernehmlichen homosexuellen Verhaltens ist nach der Gesetzesbegründung der Bundesregierung aus heutiger Sicht in besonderem Maße grund- und menschenrechtswidrig, da die Verurteilung allein auf der sexuellen Orientierung beruhte.

Die Betroffenen haben die Möglichkeit, sich die kraft Gesetzes erfolgte Re-habilitierung von der Staatsanwaltschaft bestätigen zu lassen und beim BfJ einen Anspruch auf Entschädigung wegen des durch die Verurteilung erlit-tenen Strafmakels geltend zu machen. Hierfür gilt eine Frist von fünf Jah-ren ab Inkrafttreten des Gesetzes. Das BfJ setzt die Höhe der Entschädi-gung durch Verwaltungsakt fest.

Die Bundesregierung rechnete mit ungefähr 5 000 Fällen und einer Ent-schädigungssumme von 30 Mio. Euro. Das BfJ hat für die Durchführung des Gesetzes im parlamentarischen Verfahren für den Haushalt 2017 be-reits 5,5 befristete Planstellen erhalten. Sie sollen nach entsprechenden Vermerken zu verschiedenen Terminen zwischen dem 31. Dezember 2019 und dem 30. Juni 2022 wegfallen. Für die Entschädigungszahlungen sind im Haushalt 2017 4,5 Mio. Euro²⁷, im Haushaltsentwurf 2018 6,0 Mio. Euro vorgesehen.

²⁶ Gesetz zur strafrechtlichen Rehabilitierung der nach dem 8. Mai 1945 wegen einver-nehmlicher homosexueller Handlungen verurteilten Personen (StrRehaHomG).

²⁷ Titel 681 03: Entschädigung der wegen einvernehmlicher homosexueller Handlungen Verurteilten.

Die Zahl der Anträge auf Entschädigung blieb bisher weit hinter den Erwartungen der Bundesregierung zurück. Für das Jahr 2017 hatte sie mit 1 500 Anträgen auf Entschädigung gerechnet. Trotz umfangreicher Berichterstattung über die Antragsmöglichkeit in den Medien und vielfältiger Informationsangebote des BfJ, des BMJV und des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend gingen bis Februar 2018 lediglich 84 Anträge beim BfJ ein.²⁸ Hiervon wurden 54 Anträge positiv beschieden, drei Anträge abgelehnt. In Bearbeitung befanden sich 27 Anträge. Die ausgezahlte Entschädigungssumme betrug 254 500 Euro.

Es ist davon auszugehen, dass aufgrund der geringen Antragszahlen beim BfJ auch der Personalbedarf für die Bearbeitung der Entschädigungsanträge erheblich geringer ist als prognostiziert. Für die reine Erledigung der bisherigen 84 Anträge sind nach den im Gesetzentwurf der Bundesregierung dargelegten Annahmen weniger als 0,25 Jahresvollzeitkräfte erforderlich.²⁹ Daneben betreibt das BfJ nach Angaben des BMJV gegenwärtig intensiviert Öffentlichkeitsarbeit und Beratung und erledigt unter anderem Presse-, Behörden- und Bürgeranfragen. Trotz dieser teilweise unabhängig von den Anträgen anfallenden Arbeiten wird das BfJ bei gleichbleibenden Antragszahlen deutlich weniger als die ihm für diesen Zweck bewilligten 5,5 Planstellen benötigen.

- **Netzwerkdurchsetzungsgesetz**

Mit dem am 1. Oktober 2017 in Kraft getretenen Netzwerkdurchsetzungsgesetz (NetzDG) soll eine Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in „sozialen Netzwerken“ erreicht werden. Objektiv strafbare Inhalte wie etwa Volksverhetzung, Beleidigung, Verleumdung oder Störung des öffentlichen Friedens durch Vortäuschen von Straftaten sollen unverzüglich aus dem Internet entfernt werden. Das Gesetz verpflichtet „soziale Netzwerke“ mit in

²⁸ Antwort der Bundesregierung vom 27. Februar 2018 auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE vom 7. Februar 2018 „Entschädigung für die nach § 175 StGB und § 151 StGB-DDR Verfolgten“, Bundestagsdrucksache 19/950.

²⁹ Bei der Schätzung des Erfüllungsaufwandes ging die Bundesregierung in ihrem Gesetzentwurf (Bundestagsdrucksache 18/12038) von einer Bearbeitungszeit pro Antrag von 245 Minuten aus. Für 84 Anträge sind demnach 84 x 245 Minuten = 20 580 Minuten oder 343 Stunden erforderlich. Dies entspricht weniger als dem Viertel der durchschnittlichen Arbeitszeit einer Vollzeitkraft von 1 644 Stunden im Jahr (vgl. Rundschreiben des Bundesministeriums der Finanzen an die obersten Bundesbehörden mit den Personal- und Sachkosten in der Bundesverwaltung für Kostenberechnungen vom 21. August 2017, Gz. II A 3 - H 1012-10/07/0001 :013).

Deutschland mehr als zwei Millionen Nutzern unter anderem, halbjährlich einen Bericht über den Umgang mit Beschwerden über rechtswidrige Inhalte zu erstellen sowie ein wirksames und transparentes Beschwerdemanagement nach gesetzlichen Standards vorzuhalten.

Das BfJ prüft deren Einhaltung indem es die richtige Ausgestaltung der Meldewege und die Verfahrensabläufe der „sozialen Netzwerke“ untersucht. Hierzu wertet es auch die halbjährlichen Berichte der Anbieter aus. Bei Verstößen gegen ihre Pflichten kann das BfJ Bußgeldverfahren gegen die Unternehmen und ihre Leitungspersonen führen. Es bearbeitet hierzu insbesondere auch Anzeigen von Nutzern, die dem BfJ mitteilen können, wenn „soziale Netzwerke“ rechtswidrige Inhalte trotz einer Beschwerde nicht innerhalb der gesetzlich vorgesehenen Frist gelöscht oder gesperrt haben.

Die Bundesregierung rechnet in ihrem Gesetzentwurf mit ungefähr 25 000 Anzeigen von Nutzern pro Jahr. Sie geht davon aus, dass für die Durchführung des NetzDG 39,5 Planstellen und Personalausgaben von gut 3,7 Mio. Euro erforderlich sind. Das BfJ hat bereits Ende 2017 in einem seiner bisherigen Dienstgebäude zusätzliche Räume für die Beschäftigten angemietet. Für den Abschluss des Mietvertrages hat das Bundesministerium der Finanzen (BMF) dem BMJV eine außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigung in Höhe von 866 000 Euro erteilt, die in den Jahren 2019 bis 2022 fällig wird.³⁰

Planstellen hat das BfJ für die mit dem Inkrafttreten des Gesetzes am 1. Oktober 2017 beginnende neue Aufgabe im Haushalt 2017 noch nicht erhalten. Es hat daher zunächst auf vorhandenes oder befristet neu eingestelltes Personal zurückgegriffen. Nach Angaben des BMJV setzte das BfJ im April 2018 rund 26 Vollzeitkräfte für Tätigkeiten nach dem NetzDG ein.

³⁰ Kapitel 0718 Titel 518 02: Mieten und Pachten im Zusammenhang mit dem einheitlichen Liegenschaftsmanagement.

Nach Pressemeldungen ist in den ersten drei Monaten des Jahres 2018 mit weniger als 300 Anzeigen nur ein sehr kleiner Teil der prognostizierten Anzahl beim BfJ eingegangen. Die Überwachungsaufgaben des BfJ nach dem NetzDG bestehen auch unabhängig von konkreten Anzeigen der Nutzer. Es ist gleichwohl davon auszugehen, dass in der nächsten Zeit der in Erwartung einer sehr hohen Zahl von Anzeigen prognostizierte Personal- und Raumbedarf bei weitem nicht erreicht wird. Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher, den Personalbedarf auf Grundlage der aktuellen Erkenntnisse zu überprüfen und neue Planstellen nicht uneingeschränkt zu bewilligen. Das BMJV sollte den Personalbedarf nach angemessener Zeit evaluieren und den Haushaltsgesetzgeber darüber zu gegebener Zeit informieren.

Für das im NetzDG vorgesehene externe Monitoring enthält der Haushaltsentwurf 2018 eine in den drei Folgejahren fällige Verpflichtungsermächtigung über 1,65 Mio. Euro.³¹ Das BfJ soll danach eine externe Stelle beauftragen, das von den Anbietern einzurichtende Verfahren zur Übermittlung von Beschwerden über rechtswidrige Inhalte zu überwachen.

3.6 Deutsches Patent- und Markenamt

Im Jahr 2016 entfielen auf das DPMA (Kapitel 0719) mit 206,4 Mio. Euro 29 % der Ist-Ausgaben des Einzelplans 07. Die Personalausgaben machten 67 % dieser Summe aus.

Das DPMA ist die nationale Zentralbehörde auf dem Gebiet des gewerblichen Rechtsschutzes. Sein Sitz ist in München; es unterhält Dienststellen in Jena und Berlin. Das DPMA erteilt und verwaltet gewerbliche Schutzrechte in Deutschland und informiert hierüber die Öffentlichkeit. Bei der Erteilung gewerblicher Schutzrechte konkurriert das DPMA mit anderen Institutionen. So können Schutzrechte für fast alle Länder Europas auch beim Europäischen Patentamt beantragt werden. Schutzrechte, insbesondere Patente, sind ein wichtiger volkswirtschaftlicher Erfolgsfaktor. Deshalb ist es von großer Bedeutung, dass das DPMA Schutzrechte schnell und in hoher Qualität bearbeitet.

Der Arbeitsanfall in der Patentprüfung stieg über Jahre hinweg stetig an und führte zu einer wachsenden Zahl offener Verfahren. Das DPMA hat deshalb in den Jahren 2015 und 2016 zusammen 114 zusätzliche Planstellen für die Pa-

³¹ Kapitel 0718 Titel 532 03: Sonstige Dienstleistungsaufträge.

tentprüfung erhalten. Insgesamt verfügt das DPMA gegenwärtig über 874 für Patentprüfer vorgesehene Planstellen, davon 145 befristet bis zum 31. Dezember 2019. Im Januar 2018 waren im Patentbereich 866 Vollzeitkräfte als Patentprüfer tätig. Eine zeitgerechte Bearbeitung der laufenden Patentanträge erfordert nach Angaben des BMJV ausweislich einer Personalbedarfsermittlung insgesamt 926 Vollzeitkräfte auf entsprechenden Planstellen.

4 Wesentliche Einnahmen

4.1 Veranschlagung

Der Einzelplan 07 verzeichnet im Verhältnis zum Ausgabevolumen hohe Einnahmen, vor allem aus gebührenfinanzierten Leistungen des DPMA und des BfJ, aus Gerichtsgebühren sowie aus vom BfJ vereinnahmten Ordnungsgeldern. Die tatsächlichen Gesamteinnahmen des Einzelplans 07 von 567,1 Mio. Euro lagen im Jahr 2016 um 39,8 Mio. Euro über dem Soll. Dies hatte unter anderem folgende Gründe:

- Das BMJV nahm 9,7 Mio. Euro aus Gewinnabschöpfungen nach dem Gesetz über den unlauteren Wettbewerb ein.³² Hierfür ist kein Soll-Ansatz im Haushalt veranschlagt, da diese unregelmäßigen Einnahmen nicht planbar sind.
- Die Gebühreneinnahmen des BGH waren um 5,6 Mio. Euro höher als geplant.³³
- Der BFH vereinnahmte mit 8,1 Mio. Euro um 4,2 Mio. Euro höhere Gebühren als die im Haushalt mit nur 3,9 Mio. Euro veranschlagte Summe.³⁴ Das nahezu gleiche Zahlenverhältnis bot sich bereits im Vorjahr.
- Auch die Gebühreneinnahmen des BPatG waren mit 14,6 Mio. Euro mehr als doppelt so hoch wie der Haushaltsansatz von 6,8 Mio. Euro (+ 7,8 Mio. Euro).³⁵
- Die Gebühreneinnahmen des BVerwG sind dagegen seit 2015 kontinuierlich zurückgegangen. Sie blieben im Jahr 2016 um knapp eine Mio. Euro, im

³² Kapitel 0712 Titel 119 02: Einnahmen aus Gewinnabschöpfungen nach dem Gesetz über den unlauteren Wettbewerb.

³³ Kapitel 07 13 Titel 111 01: Gebühren, sonstige Entgelte.

³⁴ Kapitel 07 16 Titel 111 01: Gebühren, sonstige Entgelte.

³⁵ Kapitel 07 17 Titel 111 01: Gebühren, sonstige Entgelte.

Jahr 2017 bereits um 1,4 Mio. Euro hinter dem seit 2015 unveränderten Haushaltsansatz von 2,7 Mio. Euro zurück.

- Die Einnahmen des BfJ aus Ordnungsgeldern übertrafen mit 78,2 Mio. Euro den Haushaltsansatz um 4,5 Mio. Euro.³⁶

Im Haushaltsplan 2017 sind insgesamt Gebühreneinnahmen mit einem Ansatz von 522,8 Mio. Euro und damit fast 10 Mio. Euro unter dem Niveau der tatsächlichen Einnahmen des Jahres 2016 von 532,1 Mio. Euro vorgesehen.

Die im Einzelplan 07 veranschlagten Bundesgerichte haben mit Ausnahme des BVerwG nach Angaben des BMJV in den vergangenen Jahren insbesondere wegen der Abrechnung einiger Großverfahren teilweise überdurchschnittlich hohe Gebühreneinnahmen erzielt. Im Jahr 2016 übertrafen die Einnahmen die Haushaltsansätze um zusammen 16,6 Mio. Euro. Im Jahr 2017 lagen die Einnahmen bei allen Bundesgerichten wieder etwas niedriger als im Jahr 2016. Sie überstiegen die im Vergleich zum Vorjahr leicht erhöhten Haushaltsansätze noch um 6,0 Mio. Euro. Im Haushaltsentwurf 2018 hat das BMJV die Haushaltsansätze für die Einnahmen um Beträge zwischen 0,5 und 1 Mio. Euro erhöht (außer beim BVerwG). Angesichts gesunkener Einnahmen und erhöhter Haushaltsansätze ist davon auszugehen, dass die Gebühreneinnahmen der Bundesgerichte nun nicht mehr erheblich unterveranschlagt sind. Der Haushaltsansatz für das BVerwG erscheint dagegen allerdings seit Jahren unrealistisch hoch.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem BMJV, regelmäßig zu prüfen, inwieweit Veränderungen bei den Gebühreneinnahmen der Bundesgerichte auf Einmaleffekten beruhen. Soweit die Veränderungen als dauerhaft anzusehen sind, sollten die Haushaltsansätze unter Wahrung des Vorsichtsprinzips entsprechend angepasst werden.

4.2 Gebührentransparenz

Im Haushaltsaufstellungsverfahren fragt das BMF bei den Ressorts jährlich die Kostendeckungsgrade von Gebühren ab. Obwohl der Einzelplan 07 hohe Gebühreneinnahmen verzeichnet, führt das BMJV in den haushaltsbegründenden Unterlagen regelmäßig nur für die Gebühren des DPMA Kostendeckungsgrade

³⁶ Kapitel 07 18 Titel 111 01: Gebühren, sonstige Entgelte (Nummer 4 der Erläuterungen).

auf. Das BMJV begründet dies seit Jahren damit, dass das im Justizbereich verbreitete Wertgebührensystern häufig nicht mit dem Ziel der vollen Kostendeckung vereinbar sei. Für die Kalkulation dieser Gebühren sei die Kosten- und Leistungsrechnung daher nur sehr eingeschränkt geeignet.

Der Kostendeckungsgrad stellt nur ein mögliches Merkmal dar, die Angemessenheit einer Gebühr zu beurteilen. Seine Betrachtung kann aber insbesondere Hinweise auf erforderliche Kostenrechtsänderungen ergeben, wie z. B. bei der letzten Novelle des Justizkostenrechts. Im Übrigen entspricht es gängiger Normsetzungspraxis, in Regelungsentwürfen auch die Auswirkungen auf die Einnahmen für den Bundeshaushalt darzustellen. Daher ist es für den Bundesrechnungshof nicht nachvollziehbar, dass das BMJV es nach wie vor ablehnt, Kostendeckungsgrade zu ermitteln. Er erhält seine Empfehlung an das BMJV aufrecht, in den haushaltsbegründenden Unterlagen regelmäßig vollständige Informationen über die Kostendeckungsgrade der Gebühren im Einzelplan 07 auszuweisen. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales verfährt beim Bundesarbeitsgericht und beim Bundessozialgericht auf diese Weise. Bei fehlender Kosten- und Leistungsrechnung kann das BMJV Schätzungen vornehmen.

5 Ausblick

Im Haushaltsentwurf 2018 sind mit 782,2 Mio. Euro um 56,4 Mio. Euro niedrigere Ausgaben veranschlagt als im Jahr 2017 (-6,7 %). Bereinigt um den Sondereffekt der im Haushalt 2017 veranschlagten Summe von 90 Mio. Euro zur Erhöhung des Stiftungskapitals der Stiftung Warentest (siehe Tz. 3.3) ergibt sich eine Steigerung um 33,6 Mio. Euro (+4,5 %).

Die Bundesregierung hat im Haushaltsentwurf 2018 für den Einzelplan 07 Einnahmen in Höhe von 568,6 Mio. Euro vorgesehen. Dieser Wert liegt um 27,0 Mio. Euro über dem Haushaltsansatz für das Jahr 2017 (+5,0 %) und um 1,5 Mio. Euro über den tatsächlichen Einnahmen des Jahres 2016. Die Steigerung der Einnahmeerwartung geht fast ausschließlich auf das DPMA zurück. Das BMJV rechnet im Haushaltsentwurf 2018 mit Gebühreneinnahmen des DPMA von 410 Mio. Euro; dies sind 23,5 Mio. Euro mehr als im Haushalt 2017 veranschlagt wurde.

Die Bundesregierung hat wegen der knappen Zeit für die Aufstellung in den Haushaltsentwurf 2018 nur prioritäre Maßnahmen aus dem Koalitionsvertrag

aufgenommen. Im Einzelplan 07 sind dies insbesondere 58,5 neu zu schaffende Planstellen und Stellen des „Sofortprogramms Personal“.

Das BMJV soll 16,5 Planstellen zur Umsetzung des „Pakts für den Rechtsstaat“ erhalten. Als Aufgaben der zusätzlichen Beschäftigten nennt das Bundesministerium „strategische Planung, Koordinierung und Abstimmungen“ des „Pakts für den Rechtsstaat“, die „internationale Bekämpfung des Terrorismus“, die Zusammenarbeit mit Sicherheitsbehörden einschließlich je eines Verbindungsbeamten in drei Mittelmeerstaaten und die Erweiterung der Fachaufsicht über das BfJ.

Für die bei ihm einzurichtende Geschäftsstelle des Opferschutzbeauftragten der Bundesregierung soll das BMJV acht Planstellen und eine Stelle für einen Fahrer erhalten. Es will unter anderem eine zentrale Anlaufstelle auf Bundesebene für Opfer von Straftaten schaffen, die Betreuung der Opfer und Hinterbliebenen des Terroranschlags auf dem Breitscheidplatz fortführen und die Härteleistungen für Terroropfer reformieren.

Das BfJ soll – befristet bis Ende 2020 – sechs Planstellen für die Bearbeitung der Härteleistungen für Opfer extremistischer Übergriffe und terroristischer Gewalt erhalten. Die Härteleistungen sollen rückwirkend erhöht werden. Angaben zur Fallzahl und zum Arbeitsaufwand pro Fall hat das BMJV nicht gemacht. Die Haushaltsansätze für die Härteleistungen³⁷ sollen im Jahr 2018 um 6,6 Mio. Euro auf zusammen 8,0 Mio. Euro steigen. Im Jahr 2016 gab das BfJ für diese Zwecke 1,2 Mio. Euro aus, im Jahr 2017 bereits 2,9 Mio. Euro. Da die Haushaltsansätze lediglich 0,7 Mio. Euro bzw. 1,4 Mio. Euro betrugen, waren überplanmäßige Ausgaben in Höhe von 0,5 Mio. Euro bzw. 1,5 Mio. Euro erforderlich.

Der GBA soll weitere 21 Staatsanwälte für die Bereiche Terrorismusbekämpfung und Völkerstrafrecht/Kriegsverbrechen erhalten. Daneben sind sechs Planstellen und Stellen für weitere Beschäftigte vorgesehen. Am 1. Februar 2018 verfügte der GBA noch über fast 30 unbesetzte Planstellen und Stellen. Gleichzeitig beschäftigte er gut 60 befristet von anderen Behörden abgeordnete Beschäftigte. Es bleibt abzuwarten, inwieweit es dem GBA gelingt, diese

³⁷ Kapitel 0718 Titel 681 01: Härteleistungen für Opfer extremistischer Übergriffe und Kapitel 0718 Titel 681 02: Entschädigungsfonds für Opfer terroristischer Gewalt.

überwiegend von den Ländern stammenden Beschäftigten dauerhaft für den Bundesdienst zu gewinnen.

Das BMJV hat einen Stellenmehrbedarf lediglich mit den genannten Stichworten begründet. Es hat nicht dargelegt, auf welcher Grundlage es die von ihm geforderte Stellenzahl ermittelt hat. Der Bundesrechnungshof kann auf dieser Basis nicht beurteilen, inwieweit für die genannten Aufgaben tatsächlich zusätzliches Personal erforderlich ist.

Dr. Mähring

Franz