Bundesrechnungshof

Bericht

an den
Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

Information über die Entwicklung des Einzelplans 07 (Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2019

Gz.: I 5 - 2018 - 0160

Bonn, den 13. September 2018

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

1	Überblick	3
2	Haushaltsstruktur und -entwicklung	7
2.1	Haushaltsstruktur	7
2.2	Haushaltsentwicklung	7
3	Wesentliche Ausgaben	9
3.1	Personal und Versorgung	9
3.2	Bundesministerium	9
3.3	Verbraucherpolitik	10
3.4	Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof	12
3.5	Bundesamt für Justiz	13
3.6	Deutsches Patent- und Markenamt	17
4	Entwicklung der Stellenausstattung der Behörden und Gerichte im Einzelplan 07	19
4.1	Einzelplan 07 insgesamt	19
4.2	Bundesministerium	20
4.3	Bundesgerichte	22
4.4	Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof	24
4.5	Bundesamt für Justiz	26
4.6	Deutsches Patent- und Markenamt	28
5	Wesentliche Einnahmen	29
6	Ausblick	30

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 2017 fielen im Einzelplan 07 Ausgaben von 842,2 Mio. Euro an.[1] Dies entspricht einem Anteil von 0,25 % an den Gesamtausgaben des Bundeshaushalts. Die Einnahmen des Einzelplans 07 betrugen 565,2 Mio. Euro.

Gegenüber dem Vorjahr stiegen die Ausgaben um 118,8 Mio. Euro (+16,4 %), die Einnahmen sanken um 1,9 Mio. Euro (-0,33 %). Eine Übersicht über die Einnahmen und Ausgaben des Einzelplans 07 gibt die Tabelle 1.

[1] Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2017, Band 1, Nummer 4.9: Übersicht über die haushaltstechnischen Verrechnungen).

Tabelle 1

Übersicht über den Einzelplan 07

Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz

	2017 Soll	2017 Ist[a]	Abweichung Ist/Soll[b]	2018 Soll	2019 Haushaltsentwurf[c]	Veränderung 2018/2019[b]
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	838,6	842,2	+3,6	792,3	876,6	*+10,6*
darunter:						
• Personal (ohne Versorgung)[d]	341,7	355,7	+14,0	358,9	400,4	*+11,6*
• Versorgung	153,5	148,6	-5,0	150,6	152,6	*+1,3*
• Zuweisungen an den Versorgungsfonds	28,8	32,0	+3,2	38,0	41,1	*+8,2*
• Sächliche Verwaltungsausgaben[e]	135,4	134,8	-0,6	135,7	159,6	*+17,6*
• Verbraucherpolitik	128,5	124,3	-4,3	37,3	37,1	*-0,3*
• Sonstige Bewilligungen	19,9	13,6	-6,3	26,2	29,3	*+12,0*
Einnahmen des Einzelplans	541,6	565,2	+23,6	577,3	570,9	*-1,1*
darunter:						
• Gebühren, sonstige Entgelte	522,8	538,9	+16,1	557,8	551,8	*-1,1*
davon:						
- Deutsches Patent- und Markenamt	386,5	389,8	+3,3	410,0	410,0	*0,0*
- Bundesamt für Justiz	105,0	111,7	+6,7	114,0	108,0	*-5,3*
- sonstige	31,3	37,4	+6,0	33,8	33,8	*0,0*
Verpflichtungsermächtigungen	50,9[f]	34,9	-15,9	143,4	33,7	*-76,5*
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	5 045	4 704[g]	-341	5 350[h]	5 534	*+3,4*

Erläuterungen:
[a] Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2017, Band 1, Nummer 4.9: Übersicht über die haushaltstechnischen Verrechnungen).
[b] Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.
[c] Den Haushaltsentwurf hat die Bundesregierung am 6. Juli 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: Titel 518 02 (ab 2018) und Titel 532 04 sowie alle flexibilisierten Titel der Hauptgruppe 5).
[f] Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.
[g] Ist-Besetzung am 1. Juni 2017.
[h] Zum Vergleich: Ist-Besetzung am 1. Juni 2018: 4 726 Planstellen/Stellen.

Quelle: Einzelplan 07. Für das Jahr 2017: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2018: Haushaltsplan; für das Jahr 2019: Haushaltsentwurf.

Im Geschäftsbereich des BMJV sind das DPMA mit 2 290 und das BfJ mit 753 am 1. Juni 2018 besetzten Planstellen und Stellen die größten Behörden.

Alle Behörden und Gerichte des Geschäftsbereichs greifen auch auf von den Ländern abgeordnete Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staats-

anwälte sowie Beamtinnen und Beamte zurück. Die befristete Abordnung ermöglicht es, kurzfristig Fachkräfte für bestimmte Rechtsbereiche zu gewinnen. Sie werden aus gesonderten Titeln der jeweiligen Kapitel[2] 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 2018 seinen Personalbedarf zu einem Siebtel (14,6 %) durch Abordnungen. Es hatte damit bei 707 Planstellen und Stellen, von denen 607 besetzt waren, Beschäftigte im Umfang von 711 Vollzeitkräften. Beim BGH lag der Anteil mit 14,4 % abgeordneten Beschäftigten in derselben Größenordnung. Den mit fast einem Viertel (23,9 %) mit Abstand höchsten Anteil von Abordnungen verzeichnete der GBA. Bei allen anderen Behörden und Gerichten des Geschäftsbereichs des BMJV lag der Anteil mit Werten zwischen 0,9 und 6,6 % erheblich niedriger.

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

Die Entwicklung der Stellenausstattung der Behörden und Gerichte im Einzelplan 07 ist ausführlich unter Tz. 4 dargestellt.

[2] 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 2017 (Ist)	Ausgaben 2017 (Ist)[a]	Besetzte Planstellen / Stellen	Beamtete Hilfskräfte[b]	Gesamt-personal-bestand[c]	Besetzte Planstellen / Stellen	Beamtete Hilfskräfte[b]	Gesamt-personal-bestand[c]
	in Mio. Euro		in Vollzeitkräften am 1. Juni 2017			in Vollzeitkräften am 1. Juni 2018		
Bundesministerium	18,7	81,1	606	120	726	607	104	711
Bundesgerichtshof	20,3	40,6	337	56	393	347	59	406
Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof	0,2	42,1	202	44	246	207	65	272
Bundesverwaltungsge-richt	1,3	21,0	177	12	189	176	13	188
Bundesfinanzhof	6,5	18,6	159	8	167	155	7	162
Bundespatentgericht	9,4	14,7	196	3	199	192	2	194
Bundesamt für Justiz	113,6	72,6	738	41	779	753	38	791
Deutsches Patent- und Markenamt	390,2	208,6	2 289	20	2 309	2 290	21	2 311

Erläuterungen: [a] Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2017, Band 1, Nummer 4.9: Übersicht über die haushaltstechnischen Verrechnungen).
[b] Insbesondere von den Ländern zu den Bundeseinrichtungen abgeordnete Beschäftigte.
[c] Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich. Ohne Arbeitskräfte mit befristeten Verträgen und Auszubildende.

Quelle: Einzelplan 07: Haushaltsrechnung für das Jahr 2017, Haushaltsplan für das Jahr 2018, Haushaltsentwurf 2019.

2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

2.1 Haushaltsstruktur

Im Haushaltsjahr 2017 machten die Personal- und Versorgungsausgaben einschließlich der Zuweisungen an den Versorgungsfonds mit 536,3 Mio. Euro (63,7 %) den weitaus größten Teil der Ist-Ausgaben des Einzelplans 07 aus. Für sächliche Verwaltungsausgaben wie Mieten, Informationstechnik (IT) und Geschäftsbedarf gab das BMJV 134,8 Mio. Euro (16,0 %) aus.[3] Auf die Verbraucherpolitik entfielen 124,3 Mio. Euro (14,8 %), ohne die Zuwendung für die Kapitalerhöhung der Stiftung Warentest waren es 34,3 Mio. Euro (4,6 %).[4] Die Ausgaben für Sonstige Bewilligungen betrugen 13,6 Mio. Euro (1,6 %).[5] 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 in Genf gezahlten Beiträge sind hierin enthalten.

2.2 Haushaltsentwicklung

Gegenüber den Ist-Ausgaben des Jahres 2017 ist der Haushaltsansatz für das Jahr 2018 um 49,8 Mio. Euro gesunken (-5,9 %). Bereinigt um den im Jahr 2017 ausgezahlten Zuschuss von 90 Mio. Euro zur Erhöhung des Stiftungskapitals der Stiftung Warentest[6] übertrifft der Haushaltsansatz 2018 die Ausgaben des Jahres 2017 jedoch um 40,2 Mio. Euro (+5,3 %).

Von diesem Zuwachs entfallen gut 11 Mio. Euro auf personalbezogene Ausgaben, darunter 3,2 Mio. Euro direkte Personalkosten (+0,9 %), 2,1 Mio. Euro Versorgungsausgaben (+1,4 %) und 6,0 Mio. Euro Zuweisungen an den Versorgungsfonds (+18,6 %). Der Haushaltsansatz 2018 übertrifft die Ist-Ausgaben des Jahres 2017 bei den sächlichen Verwaltungsausgaben um

---

[3] Ohne die unter Verbraucherpolitik und Sonstige Bewilligungen enthaltenen sächlichen Verwaltungsausgaben (Kapitel 0701: Titel 544 01, Kapitel 0710: Titel 518 02 (ab 2018) und Titel 532 04 sowie alle flexibilisierten Titel der Hauptgruppe 5.

[4] Kapitel 0701.

[5] Kapitel 0710.

[6] Kapitel 0701 Titel 684 04: Zuschuss zur Erhöhung des Stiftungskapitals der Stiftung Warentest. Dieser Zuschuss stellt für den Einzelplan 07 einen zweimaligen Sondereffekt dar. Im Jahr 2016 erhielt die Stiftung Warentest 10 Mio. Euro, im Jahr 2017 90 Mio. Euro.

0,9 Mio. Euro (+0,7 %), bei der Verbraucherpolitik (ohne den Zuschuss zur Erhöhung des Stiftungskapitals der Stiftung Warentest im Jahr 2017) um 3,0 Mio. Euro (+8,7 %) und bei den Sonstigen Bewilligungen um 12,6 Mio. Euro (+93,1 %).

- Einheitliches Patentgericht

Von dem Zuwachs bei den Sonstigen Bewilligungen entfallen 3,0 Mio. Euro auf das europäische Einheitliche Patentgericht, das die Bundesrepublik Deutschland aufgrund eines völkerrechtlichen Vertrags zu einem Drittel mitfinanziert.[7] Das Einheitliche Patentgericht hat seine Tätigkeit noch nicht aufgenommen. Für das Inkrafttreten des Übereinkommens fehlt nur noch die Ratifizierung durch die Bundesrepublik Deutschland. Diese wird gegenwärtig durch eine Verfassungsbeschwerde aufgehalten, über die das Bundesverfassungsgericht noch in diesem Jahr entscheiden will. Bisher wurden lediglich im Jahr 2015 für vorbereitende Maßnahmen wie den IT-Aufbau 544 000 Euro ausgegeben (Ansatz: 950 000 Euro). In den Jahren 2016 (Ansatz: 5,5 Mio. Euro) und 2017 (Ansatz: 4,2 Mio. Euro) fielen keine Ausgaben an. Inwieweit die für die Jahre 2018 (3,0 Mio. Euro) und 2019 (5,5 Mio. Euro) eingeplanten Mittel in diesen Jahren benötigt werden, ist noch nicht absehbar.

- Internationaler Seegerichtshof

Ab dem Haushalt 2018 sind bei den Sonstigen Bewilligungen erstmals 7,7 Mio. Euro für die Miete des Internationalen Seegerichtshofs (ISGH) veranschlagt[8].

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. Das Gebäude ist nach Inkrafttreten des Haushaltsgesetzes 2018 rückwirkend zum 1. Januar 2018 in das Einheitliche Liegenschaftsmanagement des Bundes einbezogen worden. Damit hat das den Bund gegenüber dem ISGH vertretende BMJV für das Gebäude nunmehr laufend Miete an die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) zu entrichten, die für den Bund die Eigentümerfunktion wahrnimmt. Da das BMJV mit dem Ab-

---

[7] Kapitel 0710 Titel 687 03: Beitrag zu den laufenden Kosten des Einheitlichen Patentgerichts.

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

schluss eines unbefristeten Mietvertrages eine dauerhafte Verpflichtung eingeht, benötigt es hierfür eine Verpflichtungsermächtigung für den Finanzplanungszeitraum. Entsprechend enthält der Haushalt 2018 neben dem Ansatz für die Jahresmiete 2018 auch eine in den Jahren 2019 bis 2021 fällige Verpflichtungsermächtigung über 23,2 Mio. Euro.

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 Einzelplan 07[9] entfällt ab dem Jahr 2018. Im Jahr 2017 waren hier zuletzt 731 000 Euro veranschlagt, von denen 639 000 Euro ausgegeben wurden.

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 2017 entfielen auf dieses Kapitel mit 81,1 Mio. Euro 10,8 % der bereinigten Ist-Ausgaben[10] des Einzelplans 07. Die Personalausgaben machten 66,5 % 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 und Zuweisungen aus

---

[9] Kapitel 0710 Titel 519 01: Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen.

[10] Die Prozentangaben des Anteils an den Ist-Ausgaben 2017 beziehen sich in der gesamten Tz. 3 auf die um den Zuschuss von 90 Mio. Euro zur Erhöhung des Stiftungskapitals der Stiftung Warentest (Kapitel 0701 Titel 684 04) bereinigten Ausgaben des Einzelplans 07, d. h. auf einen Betrag von 752,2 Mio Euro.

Bundesmitteln. Diese sind, soweit sie die Verbraucherpolitik betreffen, in Kapitel 0701, im Übrigen als Sonstige Bewilligungen in Kapitel 0710 veranschlagt.

- Deutsche Richterakademie

Das BMJV trägt gemeinsam mit den Ländern die Deutsche Richterakademie. Es übernimmt 50 % der nicht gedeckten laufenden Kosten. Im Jahr 2017 zahlte es 2,0 Mio. Euro, im Haushalt 2018 ist eine Zuweisung von 2,4 Mio. Euro, im Haushaltsentwurf 2019 eine von 2,0 Mio. Euro veranschlagt.[11] Der Bundesrechnungshof hat bei einer Prüfung insbesondere die Höhe der jährlichen Zuweisungen beanstandet.

Die Deutsche Richterakademie bietet Fachtagungen insbesondere für Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte an. Diese sind weit überwiegend Bedienstete der Länder, Bundesbedienstete nahmen im Jahr 2016 nur weniger als 2 % der Tagungsplätze in Anspruch. Setzt man die Zuweisung des Bundes in das Verhältnis zu den genutzten Tagungsplätzen, entfielen für den Bund im Jahr 2016 auf jede Veranstaltungsteilnahme seiner Bediensteten rechnerisch rund 28 000 Euro, für die Länder durchschnittlich lediglich 462 Euro.

Das BMJV rechtfertigt die hälftige Finanzierungsbeteiligung mit einem übergeordneten Interesses des Bundes an dem Bestehen der Richterakademie.

Der Bundesrechnungshof hält die Höhe des Bundesanteils an der Finanzierung auch bei grundsätzlicher Anerkennung eines solchen Bundesinteresses für weit überhöht. Der direkte Nutzen der Richterakademie in Gestalt der Fachtagungen kommt nahezu ausschließlich Bediensteten der Länder zugute. Der Bundesrechnungshof hat dem BMJV daher empfohlen, die Verwaltungsvereinbarung mit den Ländern zu kündigen und neu zu verhandeln. Die Finanzierungsbeteiligung des Bundes sollte deutlich reduziert werden. In den diesjährigen Bemerkungen wird der Bundesrechnungshof die Angelegenheit thematisieren.

3.3 Verbraucherpolitik

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

[11] Kapitel 0710 Titel 632 01: Zuweisung für Kosten der Deutschen Richterakademie.

34,3 Mio. Euro im Haushalt 2017 angestiegen. Im Haushalt 2018 sind für die Verbraucherpolitik 37,3 Mio. Euro veranschlagt, im Haushaltsentwurf 2019 37,1 Mio. Euro.

Das BMJV finanziert aus diesen Mitteln weit überwiegend Zuwendungen an Organisationen, die den Verbraucherschutz fördern bzw. Verbraucherinteressen wahrnehmen sollen. Der Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. erhielt im Jahr 2017 eine institutionelle Förderung von 11,5 Mio. Euro.[12] Die Stiftung Warentest förderte das BMJV mit 3,9 Mio. Euro.[13] Im Jahr 2018 betragen die Haushaltsansätze für die beiden Organisationen 12,2 bzw. 3,3 Mio. Euro; im Haushaltsentwurf 2019 sind 12,5 bzw. 2,9 Mio. Euro vorgesehen.

In den Jahren 2016 und 2017 hat das BMJV der Stiftung Warentest zusammen 100 Mio. Euro zur Erhöhung des Stiftungskapitals zugewendet.[14] 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. Die mittelfristige Finanzplanung der Bundesregierung enthält für die Jahre 2020 bis 2022 laufende Zuwendungen an die Stiftung Warentest in Höhe von 2,1 Mio., 1,9 Mio. bzw. 970 000 Euro. Die Stiftung hat in den Jahren 2015 bis 2017 jährliche Überschüsse zwischen 2,0 Mio. und 2,4 Mio. Euro erwirtschaftet.

Das BMJV legt in der Verbraucherpolitik einen besonderen Schwerpunkt auf die Verbraucherinformation. Der Haushaltsansatz des entsprechenden Titels[15] hat sich seit dem Jahr 2014 von 10,7 Mio. auf 18,9 Mio. Euro im Haushaltsentwurf 2019 nahezu verdoppelt.

---

[12] Titel 684 01: Zuschüsse an die Vertretung der Verbraucher, bereinigt um den im Folgejahr zurückgezahlten, nicht in Anspruch genommenen Betrag.
[13] Titel 684 02: Zuschuss an die Stiftung Warentest.
[14] Titel 684 04: Zuschuss zur Erhöhung des Stiftungskapitals der Stiftung Warentest.
[15] Titel 684 03: Information der Verbraucherinnen und Verbraucher.

Tabelle 3

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	18 992	
2019	18 942 (Haushaltsentwurf)	

Quelle: Haushaltspläne und Haushaltsrechnungen der Jahre 2014 bis 2017, Haushaltsplan 2018 und Haushaltsentwurf 2019.

Das BMJV plant, die Ausgaben für die Verbraucherinformation auch weiter auf hohem Niveau zu halten und insbesondere für überjährige Projekte einzusetzen. Dazu enthält der Haushalt 2018 eine in den Jahren 2019 bis 2021 fällige Verpflichtungsermächtigung über 24,7 Mio. Euro, der Haushaltsentwurf 2019 eine in den Jahren 2020 bis 2022 fällige Verpflichtungsermächtigung über 21,0 Mio. Euro.

3.4 Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof

Im Jahr 2017 entfielen auf den GBA (Kapitel 0714) mit 42,1 Mio. Euro 5,6 % der bereinigten Ist-Ausgaben[16] des Einzelplans 07. Die Personalausgaben machten 43,2 % dieser Summe aus, die Verwaltungskostenerstattung an die Länder[17] 40,9 %.

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 Beschwerdeverfah-

[16] Siehe Fußnote 10.
[17] Kapitel 0714 Titel 632 01: Verwaltungskostenerstattung an Länder.

ren vor den Strafsenaten des BGH. Der GBA erhebt 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). 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 von lediglich 9,2 Mio. Euro war damit eine überplanmäßige Ausgabe in Höhe von 8,0 Mio. Euro erforderlich. Im Haushalt 2018 sind für die Verwaltungskostenerstattung 13,7 Mio. Euro veranschlagt. Im Haushaltsentwurf 2019 und in der Finanzplanung bis zum Jahr 2022 hat die Bundesregierung hierfür jährlich 15,0 Mio. Euro vorgesehen.

3.5 Bundesamt für Justiz

Auf das BfJ (Kapitel 0718) entfielen im Jahr 2017 mit 72,6 Mio. Euro 9,7 % der bereinigten Ist-Ausgaben[18] des Einzelplans 07. Die Personalausgaben machten 64,9 % 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.

- Einnahmeausfälle bei Ordnungsgeldern nach § 335 HGB

Kapitalgesellschaften sind nach § 325 Handelsgesetzbuch (HGB) verpflichtet, u. a. ihre Jahresabschlüsse und Lageberichte offenzulegen. Wenn sie dies nicht tun, hat das BfJ nach § 335 HGB Ordnungsgelder anzudrohen, festzusetzen und zu vollstrecken. Die Vollstreckung von Ordnungsgeldern verjährt derzeit nach zwei Jahren. Der Bundesrechnungshof stellte bei einer Prüfung fest, dass es dem BfJ nicht gelang, die bestandskräftig festgesetzten Forderungen inner-

[18] Siehe Fußnote 10.

halb dieser Frist vollständig beizutreiben. Die Forderungen konnten entweder nicht voll befriedigt werden oder das BfJ hatte nicht ausreichend Zeit, die Vermögensverhältnisse der Schuldner zu klären. Nach einer Aufstellung des BfJ verjährten in den Jahren 2014 bis 2017 Ordnungsgelder von insgesamt 84,6 Mio. Euro. Im gleichen Zeitraum schlug das BfJ zudem wegen Insolvenz, Löschung, Vermögenslosigkeit oder Nichtermittelbarkeit der Unternehmen Ordnungsgelder von insgesamt 66,3 Mio. Euro nieder, die ansonsten im jeweiligen Jahr verjährt wären.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMJV empfohlen, die von diesem bereits zuvor erwogene Verlängerung der Verjährungsfrist erneut zu prüfen. Nach Auffassung des BMJV ist eine Verlängerung der Verjährungsfrist geeignet, die Durchsetzung der Offenlegungspflicht und die Sanktion der Nichtoffenlegung zu verbessern. Sie würde auch verhindern, Schuldner zu begünstigen, die ihr Verhalten auf die kurzen Verjährungsfristen abgestimmt haben.

Der Bundesrechnungshof hat das BMJV darin bestärkt, auf eine gesetzliche Verlängerung der Verjährungsfrist hinzuwirken. Hierfür spricht neben der finanziellen Relevanz der Ordnungsgelder, die einen beträchtlichen Teil der Einnahmen im Einzelplan 07 darstellen, auch die Gleichbehandlung mit ähnlich gelagerten Fällen. Das BMJV hat hierzu bereits erste Schritte unternommen.

- Entschädigungen bei strafrechtlicher Rehabilitierung

Im Jahr 2017 erhielt das BfJ eine weitere neue Aufgabe. Nach einem am 22. Juli 2017 in Kraft getretenen Gesetz[19] werden die Menschen strafrechtlich rehabilitiert, die in Deutschland nach dem 8. Mai 1945 wegen einvernehmlicher homosexueller Handlungen verurteilt worden sind. Das damalige strafrechtliche Verbot einvernehmlichen homosexuellen Verhaltens ist nach der Gesetzesbegründung 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 Rehabilitierung von der Staatsanwaltschaft bestätigen zu lassen und beim BfJ einen Anspruch auf Entschädigung wegen des durch die Verurteilung erlittenen

[19] Gesetz zur strafrechtlichen Rehabilitierung der nach dem 8. Mai 1945 wegen einvernehmlicher homosexueller Handlungen verurteilten Personen (StrRehaHomG).

Strafmakels geltend zu machen. Hierfür gilt eine Frist von fünf Jahren ab Inkrafttreten des Gesetzes. Das BfJ setzt die Höhe der Entschädigung durch Verwaltungsakt fest.

Die Bundesregierung rechnete mit ungefähr 5 000 Fällen und einer Entschädigungssumme von 30 Mio. Euro. Das BfJ hatte für die Durchführung des Gesetzes bereits im parlamentarischen Verfahren für den Haushalt 2017 5,5 befristete Planstellen erhalten. Sie sollen nach entsprechenden Vermerken zu verschiedenen Terminen zwischen dem 31. Dezember 2019 und dem 30. Juni 2022 wegfallen.

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.[20] Hiervon wurden 54 Anträge positiv beschieden, drei Anträge abgelehnt. In Bearbeitung befanden sich 27 Anträge. Im 1. Halbjahr 2018 nahm das Antragsaufkommen nicht zu. Nach einem Pressebericht von Mitte Juli 2018 waren bis dahin beim BfJ insgesamt 102 Anträge eingegangen, von denen 78 bewilligt wurden. In der Zeit zwischen Februar und Juli 2018 wurden somit lediglich 18 neue Anträge gestellt.

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 102 Anträge sind nach den im Gesetzentwurf der Bundesregierung dargelegten Annahmen ungefähr 0,25 Jahresvollzeitkräfte erforderlich.[21] Daneben betreibt das BfJ nach Angaben des BMJV gegenwärtig intensivierte Öffentlich-

---

[20] Antwort der Bundesregierung vom 27. Februar 2018 auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE vom 7. Februar 2018 „Entschädigung für die nach § 175 Strafgesetzbuch (StGB) und § 151 StGB-DDR Verfolgten", Bundestagsdrucksache 19/950.

[21] Bei der Schätzung des Erfüllungsaufwandes ging die Bundesregierung in ihrem Gesetzentwurf (Bundestagsdrucksache 18/12038) von einer Bearbeitungszeit pro Antrag von 245 Minuten aus. Für 102 Anträge sind demnach 102 x 245 Minuten = 24 990 Minuten oder 417 Stunden erforderlich. Dies entspricht ungefähr einem 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).

keitsarbeit 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 mit dem Haushalt 2017 für diesen Zweck bewilligten 5,5 Planstellen benötigen. Im Jahr 2017 hat es nach Angaben des BMJV eine halbe Planstelle der Besoldungsgruppe A 15 stattdessen für Aufgaben nach dem Netzwerkdurchsetzungsgesetz (NetzDG) verwendet.

Für die Entschädigungszahlungen waren im Haushalt 2017 4,5 Mio. Euro vorgesehen, von denen nur 191 000 Euro benötigt wurden.[22] Im Haushalt 2018 sind 6,0 Mio. Euro veranschlagt, von denen bis August 2018 177 000 Euro ausgegeben wurden. Im Haushaltsentwurf 2019 sind für die Entschädigungen 7,0 Mio. Euro vorgesehen. Die Finanzplanung der Bundesregierung enthält für das Jahr 2020 4,1 Mio. Euro und für die Jahre 2021 und 2022 jeweils 1,8 Mio. Euro.

- 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 Deutschland mehr als zwei Millionen registrierten 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"

[22] Titel 681 03: Entschädigung der wegen einvernehmlicher homosexueller Handlungen Verurteilten.

rechtswidrige Inhalte trotz einer Beschwerde nicht innerhalb der gesetzlich vorgesehenen Frist gelöscht oder gesperrt haben.

Die Bundesregierung rechnete in ihrem Gesetzentwurf mit ungefähr 25 000 Anzeigen von Nutzern pro Jahr. Sie ging davon aus, dass für die Durchführung des NetzDG 39,5 Planstellen und Personalausgaben von gut 3,7 Mio. Euro erforderlich sind. Mit dem Haushalt 2018 erhielt das BfJ für diesen Zweck 32 Planstellen[23]. Diese sind entsprechend einer Anregung des Bundesrechnungshofes zunächst bis zum Ende des Jahres 2021 befristet, da noch nicht absehbar ist, in welchem Umfang sie tatsächlich dauerhaft benötigt werden.

Nach Angaben des BMJV setzte das BfJ im April 2018 rund 26 und im August 2018 rund 24 Vollzeitkräfte für Tätigkeiten nach dem NetzDG ein.

Nach Pressemeldungen ist in den ersten sechs Monaten des Jahres 2018 mit etwas mehr als 500 Anzeigen nur ein sehr kleiner Teil der prognostizierten Anzahl beim BfJ eingegangen. Die Überwachungsaufgaben des BfJ nach dem NetzDG bestehen zwar 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. Vor einer Verlängerung oder Entfristung der Planstellen sollte daher deren Notwendigkeit auf Grundlage aktueller Erkenntnisse mittels einer Personalbedarfsermittlung nachgewiesen werden.

3.6 Deutsches Patent- und Markenamt

Im Jahr 2017 entfielen auf das DPMA (Kapitel 0719) mit 208,6 Mio. Euro 27,7 % der bereinigten Ist-Ausgaben[24] des Einzelplans 07. Die Personalausgaben machten 69,7 % 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 Pa-

---

[23] Einschließlich einer unter dem im Gesetzentwurf dargelegten Bedarf nicht aufgeführten Planstelle der Besoldungsgruppe B 2 für einen Abteilungsleiter.

[24] Siehe Fußnote 10.

tentamt 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.

Die Arbeitsmenge 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 100 und mit dem Haushalt 2018 noch einmal 71 zusätzliche Planstellen für die Patentprüfung erhalten.[25] Darüber hinaus wurden 145 bis zum 31. Dezember 2019 befristete Planstellen im Jahr 2018 entfristet. Sie waren ursprünglich für den Abbau des Arbeitsrückstandes bei der Patentprüfung („Stauabbau") vorgesehen. Insgesamt verfügt das DPMA damit gegenwärtig über 945 für Patentprüfer vorgesehene dauerhafte Planstellen. Im Haushaltsentwurf 2019 sind weitere 74 Planstellen vorgesehen, durch die sich der Bestand auf 1 019 Planstellen erhöhen würde.

Im Januar 2018 waren im Patentbereich 866 Vollzeitkräfte als Patentprüfer tätig. Eine zeitgerechte Bearbeitung der laufenden Patentanträge erfordert nach Angaben des BMJV ausweislich einer jüngst aktualisierten Personalbedarfsermittlung insgesamt 940 Vollzeitkräfte auf entsprechenden Planstellen[26]. Der durch die Personalbedarfsermittlung nachgewiesene Planstellenbedarf ist durch die vorhandenen 945 Planstellen bereits mehr als gedeckt. Die 74 neuen Planstellen des Haushaltsentwurfs 2019 sind für das laufende Geschäft daher nicht mehr erforderlich. Das BMJV rechnet dagegen die entfristeten 145 Planstellen weiterhin dem Stauabbau zu und sieht daher weiteren Stellenbedarf für das laufende Geschäft. Diese Betrachtungsweise hält der Bundesrechnungshof für nicht sachgerecht. Da allein der Personalbedarf für das laufende Geschäft durch eine aktuelle Personalbedarfsermittlung nachgewiesen ist, sind unbefristete Planstellen auch zunächst diesem zuzurechnen. Es ist unstreitig, dass darüber hinaus ein erheblicher nicht von der Personalbedarfsermittlung umfasster Personalbedarf für den Stauabbau besteht. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollte dieser Bedarf jedoch vor der Bewilligung neuer Stellen für diesen Zweck vom BMJV nachvollziehbar quantifiziert werden. Es wäre auch darzulegen, wie der Personalbestand nach dem Stauabbau wieder redu-

[25] Die Angaben beziehen sich nur auf für Patentprüfer vorgesehene Planstellen der Besoldungsgruppen A 13 bis A 15 des höheren Dienstes. Planstellen und Stellen für Leitungs- und Unterstützungspersonal sind nicht berücksichtigt.

[26] Für die Personalbedarfsermittlung gilt ebenfalls die Erläuterung der vorherigen Fußnote.

ziert werden soll. Da es sich um eine vorübergehende Aufgabe handelt, erscheint es nicht sachgerecht, hierfür ausschließlich dauerhafte Planstellen auszubringen.

4 Entwicklung der Stellenausstattung der Behörden und Gerichte im Einzelplan 07

4.1 Einzelplan 07 insgesamt

Die Behörden und Gerichte des Einzelplans 07 haben in den vergangenen Jahren zahlreiche neue Planstellen und Stellen (Stellen)[27] erhalten. Die Stellenentwicklung der einzelnen Behörden und Gerichte unterscheidet sich dabei erheblich voneinander. Um einen Überblick über einzelne Jahre hinaus zu gewinnen, ist im Folgenden die Entwicklung der Stellenausstattung des Einzelplans 07 seit dem Beginn der vergangenen Legislaturperiode dargestellt.

Die in den Tabellen angegebene Differenz der Stellenanzahl zwischen zwei Haushaltsjahren entspricht dem Saldo von neuen Stellen und weggefallenen Stellen. Wegfallende Stellen gab es nur in sehr geringem Umfang, zum Beispiel durch das Auslaufen befristeter Stellen oder als Ausgleich für die Hebung anderer Stellen. Im Folgenden sind daher nur die wichtigsten Verwendungszwecke der neuen Stellen dargestellt.

Die Gesamtzahl der im Einzelplan 07 ausgebrachten Stellen ist von 2013 bis 2019 um 811 Stellen oder 17,2 % auf 5 534 Stellen gestiegen.

[27] Im Folgenden wird im Interesse der besseren Lesbarkeit der Ausdruck „Stellen" als Oberbegriff für Planstellen und Stellen benutzt. Eine Unterscheidung zwischen Planstellen für Beamte und Stellen für Tarifbeschäftigte ist für diese Übersicht verzichtbar.

Tabelle 4

Entwicklung der Stellenausstattung des Einzelplans 07

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Anzahl Stellen	4 723,4	4 776,1	4 857,4	4 964,5	5 045,0	5 349,6	5 534,2
Differenz zum Vorjahr		52,7	81,3	107,1	80,5	304,6	184,6
Differenz in %		*1,1*	*1,7*	*2,2*	*1,6*	*6,0*	*3,5*
Unbesetzte Stellen		360,5	391,0	397,0	338,1	621,4	
Anteil in %		*7,5*	*8,0*	*8,0*	*6,7*	*11,6*	

Quelle: (wie auch bei allen folgenden Tabellen): Einzelplan 07: Haushaltspläne 2014 bis 2018, Haushaltsentwurf 2019.

Der weit überwiegende Anteil des Stellenzuwachses entfällt auf die Jahre 2018 und 2019. Allein mit dem Haushalt 2018 haben die Behörden und Gerichte des Einzelplans 07 zusammen 304,6 neue Stellen erhalten (+6,0 %). Im Haushaltsentwurf 2019 sind weitere 184,6 neue Stellen vorgesehen (+3,5 %).

Die hohe Anzahl der mit dem Haushalt 2018 bewilligten neuen Stellen führte bei allen Behörden und Gerichten zu einem deutlichen Anstieg des Anteils der unbesetzten Stellen. Bei der Einordnung dieser Zahlen ist zu berücksichtigen, dass die neuen Stellen erst seit dem Ende der vorläufigen Haushaltsführung am 17. Juli 2018 besetzt werden dürfen. An dem Stichtag für die Ermittlung der Zahl unbesetzter Stellen, dem 1. Juni 2018, standen den Behörden und Gerichten daher nur die im Haushalt 2017 enthaltenen Stellen zur Verfügung.

4.2 Bundesministerium

Für das BMJV sind mit 719,2 Stellen im Regierungsentwurf 2019 insgesamt 162,4 Stellen mehr veranschlagt als im Haushalt 2013 (+29,2 %). Der überwiegende Teil dieses Zuwachses entfiel auf die Jahre 2014 und 2018 und damit jeweils auf den ersten Haushalt einer neuen Wahlperiode.

Tabelle 5

Entwicklung der Stellenausstattung des Bundesministeriums

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Anzahl Stellen	556,8	622,6	635,7	652,3	662,9	707,2	719,2
Differenz zum Vorjahr		65,8	13,1	16,6	10,6	44,3	12,0
Differenz in %		*11,8*	*2,1*	*2,6*	*1,6*	*6,7*	*1,7*
Unbesetzte Stellen		81,7	79,0	74,0	56,7	100,0	
Anteil in %		*13,1*	*12,4*	*11,3*	*8,6*	*14,1*	

Im Jahr 2014 übernahm das BMJV vom Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) die Zuständigkeit für den wirtschaftlichen Verbraucherschutz. Damals gingen 42 Stellen aus dem Geschäftsbereich des BMEL auf das BMJV über. Gleichzeitig erhielt das BMJV je einen zweiten parlamentarischen und beamteten Staatssekretär sowie Personal zu deren Unterstützung. Damit vergrößerte es seinen Leitungsbereich um 23 Stellen. Insgesamt wuchs das BMJV im Jahr 2014 um 65,8 Stellen (+11,8 %). In den Jahren 2015 bis 2017 erhielt es jeweils zwischen zehn und 16 neue Stellen für verschiedene Aufgaben, insbesondere für den Verbraucherschutz.

Mit dem Haushalt 2018 wächst der Stellenbestand des BMJV im Saldo um 44,3 Stellen (+6,7 %). Schwerpunkte bilden hier die Umsetzung des „Pakts für den Rechtsstaat" einschließlich „Forum Recht" mit 22,5 Stellen und die Geschäftsstelle des Opferschutzbeauftragten der Bundesregierung mit 9 Stellen. Für Verwaltungsmodernisierung und Digitalisierung erhält das BMJV 14 Stellen, davon allein acht Stellen der Besoldungsgruppe A 15.[28]

Der Haushaltsentwurf 2019 enthält für das BMJV zwölf befristete neue Stellen für Aufgaben, die sich aus der deutschen EU-Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2020 ergeben.

[28] Da auch einige befristete Stellen weggefallen sind, ist die Summe der neu bewilligten Stellen höher als der Nettozuwachs an Stellen zum Vorjahr.

4.3 Bundesgerichte

- Bundesgerichtshof

Unter den im Einzelplan 07 veranschlagten Bundesgerichten hat allein der BGH einen nennenswerten Stellenaufwuchs zu verzeichnen. Mit 382,7 Stellen sind für den BGH im Regierungsentwurf 2019 insgesamt 33,7 Stellen mehr veranschlagt als 2013 (+9,7 %).

Tabelle 6

Entwicklung der Stellenausstattung des Bundesgerichtshofes

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Anzahl Stellen	349,0	346,3	344,7	347,5	358,7	381,7	382,7
Differenz zum Vorjahr		-2,7	-1,6	2,8	11,2	23,0	1,0
Differenz in %		*-0,8*	*-0,5*	*0,8*	*3,2*	*6,4*	*0,3*
Unbesetzte Stellen		19,5	15,8	23,5	21,8	34,4	
Anteil in %		*5,6*	*4,6*	*6,8*	*6,1*	*9,0*	

Der Stellenzuwachs geht fast ausschließlich auf die Jahre 2017 und 2018 zurück. Im Jahr 2017 erhielt der BGH im Saldo 11,2 neue Stellen (+3,2 %). Wesentlicher Grund war die Schaffung eines beim BGH angesiedelten unabhängigen Gremiums gemäß § 16 Absatz 1 Gesetz über den Bundesnachrichtendienst (BND-Gesetz), dass bestimmte Entscheidungen über die Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung des Bundesnachrichtendienstes zu treffen hat. Für die Besetzung dieses Gremiums erhielt der BGH vier Richterstellen und sechs Mitarbeiterstellen.

Im Jahr 2018 erhält der BGH 23 neue Stellen (+6,4 %), darunter zwei Stellen für Ermittlungsrichter in einem Strafsenat. Für die Richter unterstützendes Personal und die Gerichtsverwaltung sind zehn Stellen bestimmt. Eine aufgrund von Baumaßnahmen eingerichtete Zwischenunterkunft erfordert für die Dauer ihres Bestehens weitere elf befristete Stellen für den Boten- und Pfortendienst.

- Bundesverwaltungsgericht

Das BVerwG verfügt seit 2016 unverändert über 188 Stellen. Auch in den Jahren davor gab es nur minimale Veränderungen.

Tabelle 7

Entwicklung der Stellenausstattung des Bundesverwaltungsgerichtes

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Anzahl Stellen	189,4	188,4	187,0	188,0	188,0	188,0	188,0
Differenz zum Vorjahr		-1,0	-1,4	1,0	0,0	0,0	0,0
Differenz in %		*-0,5*	*-0,7*	*0,5*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
Unbesetzte Stellen		15,7	12,7	13,3	11,0	12,5	
Anteil in %		*8,3*	*6,8*	*7,1*	*5,9*	*6,6*	

- Bundesfinanzhof

Für den BFH sind im Haushaltsentwurf 2019 mit 170,2 Stellen nach geringen Schwankungen in den Vorjahren wieder nahezu genauso viele Stellen vorgesehen wie im Haushalt 2013 mit 170,0 Stellen.

Tabelle 8

Entwicklung der Stellenausstattung des Bundesfinanzhofes

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Anzahl Stellen	170,0	168,5	168,0	167,0	165,5	170,2	170,2
Differenz zum Vorjahr		-1,5	-0,5	-1,0	-1,5	4,7	0,0
Differenz in %		*-0,9*	*-0,3*	*-0,6*	*-0,9*	*2,8*	*0,0*
Unbesetzte Stellen		16,0	6,1	10,3	6,7	15,6	
Anteil in %		*9,5*	*3,6*	*6,2*	*4,0*	*9,2*	

- Bundespatentgericht

Die Zahl der Stellen des BPatG ist seit 2013 von 247,6 Stellen geringfügig um 7,5 Stellen auf 240,1 Stellen zurückgegangen (-3,0 %).

Tabelle 9

Entwicklung der Stellenausstattung des Bundespatentgerichtes

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Anzahl Stellen	247,6	243,7	242,6	244,0	244,0	241,5	240,1
Differenz zum Vorjahr		-3,9	-1,1	1,4	0,0	-2,5	-1,4
Differenz in %		*-1,6*	*-0,5*	*0,6*	*0,0*	*-1,0*	*-0,6*
Unbesetzte Stellen [a]		28,9	36,9	47,5	44,9	47,6	
Anteil in %		*11,9*	*15,2*	*19,5*	*18,4*	*19,7*	

Erläuterungen: [a] Ohne die freien Stellen, auf denen Richter kraft Auftrags geführt werden. In den Jahren 2016 und 2017 waren jeweils drei, im Jahr 2018 fünf der unbesetzten Stellen für die Unterstützung des Einheitlichen Patentgerichts vorgesehen, das seine Arbeit noch nicht aufgenommen hat.

Auffällig ist beim BPatG die hohe Zahl unbesetzter Stellen; seit 2016 liegt sie bei über 40 Stellen. Damit ist seit Jahren mehr als ein Sechstel aller Stellen des BPatG unbesetzt.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes erscheint es vor diesem Hintergrund angezeigt zu prüfen, inwieweit die für das BPatG ausgebrachten Stellen tatsächlich erforderlich sind.

4.4 Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof

Die Zahl der Stellen des GBA ist seit 2013 von 201,5 Stellen deutlich um 79,1 Stellen auf 280,6 Stellen im Haushaltsentwurf 2019 angestiegen (+39,3 %). Allein der Zuwachs im Haushalt 2018 beträgt ein Siebtel der Stellenanzahl des Vorjahres.

Tabelle 10

Entwicklung der Stellenausstattung des Generalbundesanwaltes

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Anzahl Stellen	201,5	201,0	206,6	223,6	233,6	267,6	280,6
Differenz zum Vorjahr		-0,5	5,6	17,0	10,0	34,0	13,0
Differenz in %		*-0,2*	*2,8*	*8,2*	*4,5*	*14,6*	*4,9*
Unbesetzte Stellen		14,7	29,0	32,8	31,2	60,6	
Anteil in %		*7,3*	*14,0*	*14,7*	*13,4*	*22,6*	
Beamtete Hilfskräfte (in Vollzeitkräften)		27,0	39,5	36,8	44,0	65,0	
Anteil in %		*12,7*	*18,2*	*16,2*	*17,9*	*23,9*	
Personalbestand insges. (in Vollzeitkräften)		213,3	217,1	227,6	246,4	272,0	
Differenz zum Vorjahr			3,8	10,5	18,8	25,6	

Die neuen Stellen für den Generalbundesanwalt sind überwiegend für die stark gestiegene Anzahl von Terrorverfahren bestimmt.

Im Jahr 2016 erhielt der GBA sechs Stellen zur Umsetzung der Empfehlungen des NSU-Untersuchungsausschusses und zehn Stellen für Verfahren gegen islamistischen Terrorismus.

Im Haushalt 2017 waren acht neue Stellen für den Bereich Terrorismus und Cyberspionage vorgesehen. Zwei Stellen waren für das beim BGH angesiedelten unabhängige Gremium gemäß § 16 Absatz 1 BND-Gesetz bestimmt (siehe Tz. 4.3 (Bundesgerichtshof)).

Mit dem Haushalt 2018 wird der Stellenbestand des GBA besonders deutlich um 34 Stellen ausgeweitet. Hiervon sind 21 Stellen, darunter 18 für Staatsanwälte, für Verfahren mit Bezug zu Syrien und dem Irak bestimmt. Für den Bereich Völkerstrafrecht/Kriegsverbrechen sind fünf Stellen, davon drei für Staatsanwälte vorgesehen. Weitere fünf Stellen sind für die Einführung der elektronischen Straf- und Verwaltungsakte gedacht.

Im Haushaltsentwurf 2019 sind noch einmal zehn neue Stellen für Verfahren mit Bezug zu Syrien und dem Irak sowie drei Stellen für den Bereich Völkerstrafrecht/Kriegsverbrechen eingeplant.

Parallel zum Anstieg des Stellenbestandes des GBA wuchs auch die Zahl der vom GBA insgesamt Beschäftigten um 58,7 von 213,3 im Jahr 2014 auf 272,0 Vollzeitkräfte im Jahr 2018 (+27,5 %). Der größte Teil dieses Zuwachses entfiel nicht auf gemäß Stellenplan beschäftigte Personen sondern auf die von anderen Behörden abgeordneten beamteten Hilfskräfte. Deren Anzahl stieg von 27,0 Vollzeitkräften im Jahr 2014 auf einen neuen Höchststand von 65,0 Vollzeitkräften im Jahr 2018. Ihr Anteil am Gesamtpersonalbestand des GBA wuchs damit von 12,7 auf 23,9 %. Es bleibt abzuwarten, inwieweit es dem GBA gelingt, diese überwiegend von den Ländern stammenden Beschäftigten dauerhaft für den Bundesdienst zu gewinnen.

4.5 Bundesamt für Justiz

Das BfJ verzeichnet sowohl in absoluten Zahlen als auch prozentual den höchsten Stellenzuwachs im gesamten Einzelplan 07. Im Haushaltsentwurf 2019 sind mit 934,4 Stellen 275,8 Stellen mehr enthalten als im Haushalt 2013 (+41,9 %).

Tabelle 11

Entwicklung der Stellenausstattung des Bundesamtes für Justiz

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Anzahl Stellen	658,6	671,6	695,6	737,1	766,4	874,4	934,4
Differenz zum Vorjahr		13,0	24,0	41,5	29,3	108,0	60,0
Differenz in %		*2,0*	*3,6*	*6,0*	*4,0*	*14,1*	*6,9*
Unbesetzte Stellen		17,0	25,5	32,5	28,7	121,6	
Anteil in %		*2,5*	*3,7*	*4,4*	*3,7*	*13,9*	

Das BfJ hat in den vergangenen Jahren vielfältige neue Aufgaben erhalten. Es musste daher – oft in sehr kurzer Zeit – neue Verwaltungsverfahren mit dazugehöriger IT einrichten. Neue Stellen erhielt es häufig auf Grundlage von Prognosen des Personalaufwands in den entsprechenden Gesetzentwürfen. Der

tatsächliche Bedarf stimmte nicht immer damit überein. Für das Verfahren zur Online-Beantragung von Führungszeugnissen beispielsweise erhielt das BfJ in den Jahren 2014 und 2015 zusammen 42 Stellen, von denen es lediglich fünf benötigte.

Mit dem Haushalt 2016 erhielt das BfJ 15,5 Stellen zur Einrichtung des automatisierten „Ähnlichenservice" beim Bundeszentralregister. Das neue Verfahren ermöglicht es dem BfJ gemäß gesetzlicher Vorgabe, aus dem Bundeszentralregister Auskünfte auch zu Personen zu erteilen, deren Namen dem der angefragten Person ähnlich sind. Für die Ordnungsgeldverfahren nach § 335 HGB (siehe Tz. 3.5) erhielt das BfJ 30 weitere Stellen.

Im Haushalt 2017 wurden 19 neue Stellen für Auskünfte in gerichtlichen Verfahren zur EU-weiten Kontenpfändung bewilligt. Weitere 5,5 Stellen waren für die Bearbeitung von Entschädigungsanträgen nach dem StrRehaHomG (siehe Tz. 3.5) bestimmt.

Der Haushalt 2018 enthält mit 108 neuen Stellen (+14,1 %) für das BfJ den höchsten Stellenzuwachs einer Behörde im Einzelplan 07 seit dem Jahr 2013. Davon entfallen auf die Aufgaben nach dem NetzDG 32 Stellen (siehe Tz. 3.5) und auf die Führung des Klageregisters der neu geschaffenen Musterfeststellungsklage 13 Stellen. Für die Bearbeitung der rückwirkenden Erhöhung der Härteleistungen für Opfer extremistischer Übergriffe und terroristischer Gewalt sind sechs befristete Stellen eingeplant. Für die Beendigung sachgrundloser Befristungen von Arbeitsverträgen soll das BfJ 57 Stellen verwenden. Im Haushaltsentwurf 2019 sind für diesen Zweck weitere 56 neue Stellen vorgesehen. Für die Einrichtung eines Referates Opferhilfe soll das BfJ neun Stellen erhalten.[29]

Der Bundesrechnungshof hat dem BMJV empfohlen, den Personalbedarf für neue Verwaltungsverfahren nach angemessener Zeit zu evaluieren und den Haushaltsgesetzgeber über das Ergebnis zu informieren. Stellen für neue Verfahren sollten zunächst nicht in vollem Umfang unbefristet bewilligt werden.

[29] Da im Jahr 2019 auch fünf befristete Stellen wegfallen werden, ist die Summe der neu bewilligten Stellen (65) höher als der Nettozuwachs an Stellen zum Vorjahr (60).

4.6 Deutsches Patent- und Markenamt

Auch das DPMA als die mit Abstand größte Behörde im Geschäftsbereich des BMJV konnte in den vergangenen Jahren einen großen Stellenzuwachs verzeichnen. Im Haushaltsentwurf 2019 sind mit 2 619 Stellen 268,5 Stellen mehr enthalten als im Haushalt 2013 (+11,4 %).

Tabelle 12

Entwicklung der Stellenausstattung des Deutschen Patent- und Markenamtes

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Anzahl Stellen	2 350,5	2 334,0	2 377,2	2 405,0	2 425,9	2 519,0	2 619,0
Differenz zum Vorjahr		-16,5	43,2	27,8	20,9	93,1	100,0
Differenz in %		*-0,7*	*1,9*	*1,2*	*0,9*	*3,8*	*4,0*
Unbesetzte Stellen		167,0	186,0	163,1	137,1	229,1	
Anteil in %		*7,2*	*7,8*	*6,8*	*5,7*	*9,1*	

Die neuen Stellen für das DPMA sind weit überwiegend für die Patentprüfung bestimmt, bei der die Arbeitsmenge seit vielen Jahren stetig angewachsen ist. Die Stellenausstattung des Bereichs Patentprüfung ist unter Tz. 3.6 ausführlich erläutert.

Mit dem Haushalt 2016 erhielt das DPMA außerdem 14 neue Stellen für die Neuorganisation des Beschwerdemanagements und 27 neue Stellen für ein neues Sachgebiet „Informationsbereitstellung".

Im Haushalt 2017 wurden 22 neue Stellen für die Patent- und Gebrauchsmusterverwaltung bewilligt.

Neben neuen Stellen für die Patentprüfung sind im Haushalt 2018 27 neue Stellen für die Hauptabteilung IT vorgesehen.

Der Haushaltsentwurf 2019 enthält erneut Stellen für die Patentprüfung, darüber hinaus zehn weitere Stellen für die IT und acht neue Stellen für die Bearbeitung von Markensachen.

5 Wesentliche Einnahmen

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 565,2 Mio. Euro lagen im Jahr 2017 um 23,6 Mio. Euro (+4,4 %) über dem Soll. Dies hatte unter anderem folgende Gründe:

- Das BMJV nahm 3,8 Mio. Euro als Beteiligung an den Versorgungslasten des Bundes ein.[30] Der Bund erhält diese Zahlungen in bestimmten Fällen für Beamtinnen und Beamte oder Richterinnen und Richter, die er vor 2011 von den Ländern übernommen hat. Hierfür ist kein Soll-Ansatz im Haushalt veranschlagt, da diese Einnahmen nicht hinreichend planbar sind.
- Die Gebühreneinnahmen des BGH waren mit 20,3 Mio. Euro um 2,3 Mio. Euro höher als geplant.[31]
- Der BFH vereinnahmte mit 6,5 Mio. Euro um 2,6 Mio. Euro höhere Gebühren als veranschlagt.[32]
- Auch die Gebühreneinnahmen des BPatG übertrafen mit 9,4 Mio. Euro den Haushaltsansatz um 2,6 Mio. Euro.[33]
- Die Gebühreneinnahmen des BVerwG sind dagegen seit 2015 kontinuierlich zurückgegangen. Mit einem Betrag von 1,2 Mio. Euro blieben sie im Jahr 2017 um 1,4 Mio. Euro hinter dem seit 2015 unveränderten Haushaltsansatz von 2,7 Mio. Euro zurück.[34]
- Die Einnahmen des BfJ aus Ordnungsgeldern übertrafen mit 82,5 Mio. Euro den Haushaltsansatz um 4,8 Mio. Euro. Für Führungszeugnisse nahm das BfJ mit 26,8 Mio. Euro 3,0 Mio. Euro mehr ein als geplant. [35]

---

[30] Kapitel 0711 Titel 232 57: Beteiligung an den Versorgungslasten des Bundes.
[31] Kapitel 0713 Titel 111 01: Gebühren, sonstige Entgelte.
[32] Kapitel 0716 Titel 111 01: Gebühren, sonstige Entgelte.
[33] Kapitel 0717 Titel 111 01: Gebühren, sonstige Entgelte.
[34] Kapitel 0715 Titel 111 01: Gebühren, sonstige Entgelte.
[35] Kapitel 0718 Titel 111 01: Gebühren, sonstige Entgelte (Nummern 4 und 1 der Erläuterungen).

- Das DPMA erzielte mit 57,8 Mio. Euro in Markensachen um 3,4 Mio. Euro über dem Planwert liegende Gebühreneinnahmen.[36]

Im Haushaltsplan 2018 sind insgesamt Gebühreneinnahmen mit einem Ansatz von 557,8 Mio. Euro und damit 18,9 Mio. Euro über dem Niveau der tatsächlichen Einnahmen des Jahres 2017 von 538,9 Mio. Euro vorgesehen.

Die Gebühreneinnahmen der im Einzelplan 07 veranschlagten Bundesgerichte schwanken insbesondere wegen der Abrechnung von Großverfahren und sind daher nicht präzise planbar. Im Haushaltsentwurf 2019 hat das BMJV die Haushaltsansätze für die Gebühreneinnahmen des BGH und des BPatG wie bereits im Haushalt 2018 leicht angehoben, den Ansatz für das BVerwG dagegen gesenkt. Die Gebühreneinnahmen der Bundesgerichte erscheinen damit insgesamt realistisch veranschlagt.

6 Ausblick

Im Haushaltsentwurf 2019 sind mit 876,6 Mio. Euro um 84,2 Mio. Euro höhere Ausgaben veranschlagt als im Haushalt 2018 (+10,6 %).

Die Bundesregierung hat im Haushaltsentwurf 2019 für den Einzelplan 07 Einnahmen in Höhe von 570,9 Mio. Euro vorgesehen. Dieser Wert liegt um 6,5 Mio. Euro unter dem Haushaltsansatz für das Jahr 2018 (-1,1 %) und um 5,6 Mio. Euro (+1,0 %) über den tatsächlichen Einnahmen des Jahres 2017.

Die direkten Personalausgaben (ohne Versorgung) sind in den vergangenen Jahren stark angestiegen. Im Jahr 2017 lagen die tatsächlichen Ausgaben mit 355,7 Mio. Euro um 46,8 Mio. Euro (+15,2 %) über dem Betrag von 2014. Im Haushaltsentwurf 2019 sind 400,4 Mio. Euro veranschlagt, dies sind 91,5 Mio. Euro mehr (+29,6 %) als die tatsächlichen Ausgaben des Jahres 2014.

Für die kommenden Haushaltsjahre ist aufgrund der zahlreichen im Haushalt 2018 bewilligten (304,6) und im Haushaltsentwurf 2019 vorgesehenen (184,6) neuen Stellen und der jüngsten Tarif- und Besoldungsrunde bereits jetzt ein weiterer starker Anstieg der Personalausgaben absehbar.[37] Für die Jahre 2020

---

[36] Kapitel 0719, Titel 111 01: Gebühren, sonstige Entgelte (Enthalten unter Nummer 1 der Erläuterungen).

[37] Soweit die neuen Stellen zur Ablösung sachgrundlos befristeter Arbeitsverhältnisse genutzt werden, bewirken sie grundsätzlich keinen Personalaufwuchs und keine Mehrausgaben.

bis 2022 hat das BMJV in die Finanzplanung jeweils einen um rund 15 Mio. Euro höheren Betrag eingestellt als im Haushaltsentwurf 2019.

Parallel hierzu ist ebenfalls mit einem weiteren Anstieg der Zuweisungen an den Versorgungsfonds zu rechnen. Die Finanzplanung enthält für die Jahre 2021 und 2022 mit jeweils 37,8 Mio. Euro allerdings einen Betrag, der um 3,3 Mio. Euro unter dem des Haushaltsentwurfs 2019 liegt.

Der Bundesrechnungshof hält die im Haushaltsentwurf 2019 vorgesehene Stellenausstattung im Einzelplan 07 insgesamt für reichlich bemessen. Es erscheint dem Bundesrechnungshof geboten, den Personalbedarf laufend zu überprüfen und ggf. überzählige Stellen auch wieder zu streichen. Die Besetzung der zahlreichen neuen Stellen mit qualifiziertem Personal wird voraussichtlich erhebliche Zeit in Anspruch nehmen, möglicherweise teilweise auch über das Jahr 2019 hinaus.

Der Mittelbedarf im Einzelplan 07 hängt insbesondere bei den Personalausgaben von der Geschwindigkeit des tatsächlichen Personalaufwuchses ab und ist daher schwer zu prognostizieren. Der Bundesrechnungshof hält die entsprechenden Ansätze für die Jahre 2018 und 2019 mit Blick auf die im Jahr 2018 verfügbaren hohen Ausgabereste bei den flexibilisierten Mitteln von 54,1 Mio. Euro für auskömmlich. Ein besonders schneller oder ein stark verzögerter Personalaufwuchs könnte jedoch ggf. eine Nachsteuerung erfordern.

Dr. Mähring Franz