Bundesrechnungshof

Bericht

an den
Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

Information über die Entwicklung des Einzelplans 19 (Bundesverfassungsgericht) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2019

Gz.: I 5 - 2018 - 0161

Bonn, den 30. August 2018

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

1 Überblick 3

2 Haushaltsstruktur und -entwicklung 5

2.1 Haushaltsstruktur 5

2.2 Haushaltsentwicklung 6

2.3 Ausgabereste 6

3 Wesentliche Ausgaben 7

3.1 Personal und Versorgung 7

3.2 Verwaltungsausgaben 9

3.3 Investitionsausgaben 10

4 Ausblick 11

1 Überblick

Das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe ist ein allen anderen Verfassungsorganen gegenüber selbstständiger und unabhängiger Gerichtshof. Seine Entscheidungen binden alle Gerichte, Behörden sowie die Verfassungsorgane von Bund (Deutscher Bundestag, Bundesregierung, Bundesrat und Bundespräsident) und Ländern. In einigen Fällen bestimmt das Bundesverfassungsgerichtsgesetz, dass Entscheidungen Gesetzeskraft haben.

Dem Bundesverfassungsgericht gehören 16 Richterinnen und Richter als Mitglieder an. Sie werden jeweils zur Hälfte vom Deutschen Bundestag und vom Bundesrat für zwölf Jahre gewählt.

Das Bundesverfassungsgericht besteht aus zwei Senaten mit jeweils acht Mitgliedern. Jedem Richter sind zur Unterstützung jeweils vier wissenschaftliche Hilfskräfte zugewiesen, die aus den Ländern abgeordnet sind. Im Jahr 2017 handelte es sich hierbei um 64 Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte, Verwaltungsbeamtinnen und Verwaltungsbeamte sowie Tarifbeschäftigte. Die Personalausgaben hierfür trägt der Bund.

Derzeit ist der Vizepräsident Vorsitzender des Ersten Senats, der Präsident Vorsitzender des Zweiten Senats. Der Präsident leitet die Verwaltung des Gerichts und repräsentiert es nach außen. Über den Haushaltsvoranschlag für den Einzelplan 19 befindet der vom Plenum eingesetzte Haushalts- und Personalausschuss.

Beim Bundesverfassungsgericht sind in den Jahren 2006 bis 2014 mit Ausnahme des Jahres 2012[1] jedes Jahr mehr als 6 100 neue Verfahren eingegangen, davon weit überwiegend Verfassungsbeschwerden (98 %). Im Jahr 2014 erreichten die Verfahrenseingänge den bisherigen Höchstwert von 6 811 Eingängen seit Gründung des Bundesverfassungsgerichts im Jahre 1951. Seitdem sind die Eingangszahlen wieder auf unter 6 000 Verfahrenseingänge im Jahr zurückgegangen. Im Jahr 2017 verzeichnete das Gericht 5 982 Verfahrenseingänge.

[1] 5 947 Verfahrenseingänge.

Im Zeitraum 2006 bis 2016 lag die Anzahl der erledigten Verfahren mit Ausnahme des Jahres 2012[2] ebenfalls bei über 6 000 Fällen. Im Jahr 2017 verzeichnete das Gericht 5 659 Erledigungen.

Um die hohe Zahl der Eingänge bewältigen zu können, bilden beide Senate Kammern mit jeweils drei Mitgliedern. Diese entscheiden vor allem die Fälle, die keine grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedeutung haben; dies sind rund 99 % der Verfahren.

Die Verwaltung des Bundesverfassungsgerichts besteht aus der Justizverwaltung, der allgemeinen Verwaltung, der Abteilung EDV/Dokumentation, der Protokollabteilung und der Bibliothek. Sie wird vom Direktor beim Bundesverfassungsgericht im Auftrag des Präsidenten geleitet.

Im Haushaltsjahr 2017 gab das Bundesverfassungsgericht 30,2 Mio. Euro aus. Gegenüber dem Jahr 2016 stiegen die Ausgaben um 1,9 Mio. Euro. Davon entfielen Ausgaben von 0,6 Mio. Euro auf die Sanierung des vom Bundesverfassungsgericht angemieteten Schloss-Nebengebäudes. An den Gesamtausgaben des Bundeshaushalts hatten die Ausgaben des Einzelplans 19 einen Anteil von unter 0,01 %.

Eine Übersicht über die Einnahmen und Ausgaben des Einzelplans 19 gibt die Tabelle 1.

[2] 5 605 erledigte Verfahren.

Tabelle 1

Übersicht über den Einzelplan 19
Bundesverfassungsgericht

	2017 Soll	2017 Ist[a]	Abweichung Ist/Soll[b]	2018 Soll	2019 Haushaltsentwurf	Veränderung 2018/2019[b]
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	31,6	30,2	-1,4	30,8	34,3	*+11,4*
darunter:						
• Personal ohne Versorgung	18,7	18,5	-0,2	18,7	21,0	*+12,2*
• Versorgung	6,6	5,6	-1,0	6,0	6,6	*+10,4*
• Zuweisungen an den Versorgungsfonds und Erstattungen für Versorgungslasten[c]	1,6	1,6	0,0	1,8	2,0	*+12,5*
• Sächliche Verwaltungsausgaben	3,2	3,3	0,1	3,7	4,2	*+13,4*
• Investitionen	1,5	1,2	-0,3	0,6	0,5	*-16,2*
Einnahmen des Einzelplans	0,04	0,08	0,04	0,04	0,04	*0*
Verpflichtungsermächtigungen	0[d]	0	0	0,2	0	*-100*
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	179	162[e]	-17	184[f]	188	*+2,2*
Abordnungen	65	64	0	65	65	*0*

Erläuterungen: [a] Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2017, Überblick zum Einzelplan).
[b] Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.
[c] Kapitel 1911 Titel 634 03 (Zuweisungen an den Versorgungsfonds) und Titel 632 57 (Erstattung des Bundes für Versorgungslasten).
[d] Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.
[e] Ist-Besetzung am 1. Juni 2017.
[f] Zum Vergleich: Ist-Besetzung am 1. Juni 2018: 167 Planstellen/Stellen.

Quelle: Einzelplan 19. Für das Jahr 2017: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2018: Haushaltsplan; für das Jahr 2019: Haushaltsentwurf.

2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

2.1 Haushaltsstruktur

Wie in den Vorjahren bildeten die Ausgaben für Personal und Versorgung auch im Jahr 2017 mit 24 Mio. Euro den Schwerpunkt des Einzelplans 19. Ihr Anteil an den Gesamtausgaben sank leicht auf 80 %. Die Ausgaben für Sachmittel stiegen leicht von 3,2 Mio. Euro im Jahr 2016 auf 3,3 Mio. Euro im Jahr 2017. Ihr Anteil an den Gesamtausgaben betrug wie im Jahr 2016 11 %. Die Ausgaben für Investitionen stiegen leicht von 0,7 Mio. Euro im Jahr 2016 auf 1,2 Mio. Euro im Jahr 2017. Ihr Anteil an den Gesamtausgaben betrug im

Jahr 2017 4 %. Nach abgeschlossener Grundsanierung des Gebäudekomplexes des Bundesverfassungsgerichts verstetigen sich seit dem Jahr 2017 die Investitionsausgaben auf dem früher üblichen Niveau.

Das Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht ist gemäß § 34 Absatz 1 Bundesverfassungsgerichtsgesetz grundsätzlich kostenfrei. Einnahmen werden im Einzelplan 19 regelmäßig kaum erzielt. Sie deckten im Jahr 2017 im Kapitel 1912 mit 83 000 Euro unter 1 % der Ausgaben. Wie in den Vorjahren resultierten die Einnahmen vor allem aus Veräußerungserlösen, Gebühren und Veröffentlichungen. Die Gesamteinnahmen im Jahr 2017 waren allerdings deutlich höher als in den Vorjahren. Das Bundesverfassungsgericht vereinnahmte im Kapitel 1911 0,8 Mio. Euro von den Ländern, die sich an den Versorgungslasten des Bundes beteiligten.

2.2 Haushaltsentwicklung

Die Soll-Ansätze für Personal- und Versorgungsausgaben für das Jahr 2019 machen weiterhin rund 80 % der Gesamtausgaben des Einzelplans 19 aus. Die Soll-Ansätze für sächliche Verwaltungsausgaben liegen für das Jahr 2019 mit 4,2 Mio. Euro um 0,5 Mio. Euro über dem Haushaltsansatz 2018. Die geplanten Investitionsausgaben für das Jahr 2019 sind mit 0,5 Mio. Euro um 0,1 Mio. Euro niedriger angesetzt als für das Jahr 2018.

2.3 Ausgabereste

Das Bundesverfassungsgericht hat in den Vorjahren aus nicht in Anspruch genommenen übertragbaren Ausgabemitteln Haushaltsreste gebildet, die in den Folgejahren zur Verfügung stehen. Es kann daraus deutlich höhere Ausgaben tätigen, als sich aus den Haushaltsansätzen ergibt. Im Jahr 2017 standen ihm 6,3 Mio. Euro zur Verfügung.

Zu Beginn des Jahres 2018 verfügte das Bundesverfassungsgericht über 6,8 Mio. Euro an Ausgaberesten. Es hat davon 2 Mio. Euro in Abgang gestellt. Folglich werden dem Bundesverfassungsgericht im Jahr 2018 noch 4,8 Mio. Euro zur Verfügung stehen, um bei Bedarf Ausgaben über den Haushaltsansätzen leisten zu können. Allerdings entfallen davon nach Angaben des Bundesverfassungsgerichts 2 Mio. Euro auf die Hauptgruppen 7 und 8;

0,4 Mio. Euro auf Festlegungen und 0,7 Mio. Euro auf Kapitel 1911, dessen Ausgaben (Beihilfen, Gerichtskosten, Sachverständige, Versorgungsfonds) nicht steuerbar sind.

Der Vorhaltung von Ausgaberesten in dieser Größenordnung bedarf es aus Sicht des Bundesrechnungshofes nicht.

3 Wesentliche Ausgaben

3.1 Personal und Versorgung

Die Personalausgaben betrugen im Jahr 2017 18,5 Mio. Euro und die Versorgungsausgaben 5,6 Mio. Euro.

Das Bundesverfassungsgericht hat überdurchschnittlich viele Beschäftigte mit Hochschulabschluss. Der Anteil der Beschäftigten im höheren Dienst liegt deshalb kontinuierlich über 40 %.

Die Personalstruktur wirkt sich auf die Zuführungen an die Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Bundes" (Kapitel 1911 Titel 424 01 und 434 57) und „Versorgungsfonds des Bundes" (Kapitel 1911 Titel 634 03) für die Richterinnen und Richter sowie die Beamtinnen und Beamten aus. Die Zuführungen an die Versorgungsrücklage sowie die Zuweisungen an den Versorgungsfonds nehmen seit dem Jahr 2009 kontinuierlich zu. Die Ausgaben für Zuführungen an die Versorgungsrücklage stiegen von 0,12 Mio. Euro im Jahr 2009 auf 0,4 Mio. Euro im Jahr 2017. Die Ausgaben für Zuführungen an den Versorgungsfonds stiegen von 0,2 Mio. Euro im Jahr 2009 auf 1,6 Mio. Euro im Jahr 2017.

Die Bezüge der von den Ländern abgeordneten wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern werden ebenfalls aus dem Haushalt des Bundesverfassungsgerichts (Kapitel 1912 Titel 422 02 und 427 09) geleistet. Für diese Beschäftigten entrichtet das Bundesverfassungsgericht eine Pauschale an die Versorgungsfonds der entsendenden Länder in Höhe von 30 % der jeweiligen Bezüge. Grundlage hierfür ist der Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrag.

Im Jahr 2019 erwartet das Bundesverfassungsgericht eine deutliche Ausgabensteigerung bei den Personal- und Versorgungsausgaben (Kapitel 1911 und 1912, jeweils Hauptgruppe 4); die Soll-Ansätze sollen im Jahr 2019 um 2,9 Mio. Euro gegenüber dem Soll 2018 steigen. Im Jahr 2018 erhielt das Bundesverfassungsgericht für den EDV-Bereich zwei neue Stellen. Für den

Bereich der allgemeinen Verwaltung und für die Protokollabteilung erhielt es im Jahr 2018 unter anderem für Übersetzungen seiner Entscheidungen in verschiedene Sprachen, wegen der Zunahme an Terminen in Protokollangelegenheiten oder aufgrund der Neueinführung und Begleitung des Projektes „e-Akte" weitere vier neue Stellen. Ferner wurden ihm im Haushalt 2018 fünf Stellenhebungen unter Wegfall von anderen Stellen bewilligt.

In den Soll-Ansätzen für Personal- und Versorgungsausgaben[3] sind ferner zusätzliche Ausgaben anlässlich des TVöD-Tarifergebnisses[4] im öffentlichen Dienst bei Bund und Kommunen enthalten. Im Einzelplan 19 sind dafür 1,2 Mio. Euro veranschlagt. Davon werden vom Bundesverfassungsgericht allerdings rund 0,3 Mio. Euro nicht benötigt; es hat diesen Mehrbedarf im Soll-Ansatz der Kapitel 1912 Titel 427 09[5] und Kapitel 1912 Titel 428 01[6] versehentlich zweimal berücksichtigt.

Das Bundesverfassungsgericht hat für das Jahr 2019 weitere vier Stellen für den Bereich der allgemeinen Verwaltung beantragt; eine für Übersetzungen und drei für Bürosachbearbeitung im Bereich Kanzlei und Posteingang. Das Bundesministerium der Finanzen hält die Personalforderung für begründet. Ferner hat das Bundesverfassungsgericht zwei Stellenhebungen unter Wegfall von anderen Stellen als Ausgleich sowie eine Stellenumwandlung beantragt. Das Bundesministerium der Finanzen befürwortet sowohl die Stellenhebungen als auch die Stellenumwandlung.

Dem Bundesrechnungshof ist eine abschließende Bewertung des geltend gemachten Stellenbedarfs zum jetzigen Zeitpunkt nicht möglich. Er weist jedoch auf die Entwicklung des Planstellen- und Stellenbestands im Einzelplan 19 seit dem Jahr 2006 hin: Die Anzahl der Planstellen und Stellen stieg in den Jahren 2006 bis 2018 von 166 auf 184. Dies ist eine Steigerung um rund 11 %. 7 der 18 Planstellen und Stellen sind im Bereich der EDV angefallen als Ergebnis einer Organisationsuntersuchung des Bundesverwaltungsamtes.

---

[3] Kapitel 1911: Titel 431 57, 432 57, 434 57, 424 01 und 634 03.Kapitel 1912: Titel 422 01, 427 09 und 428 01.
[4] Abschluss am 18. April 2018.
[5] Ausgaben von 57 000 Euro.
[6] Ausgaben von 273 000 Euro.

Im gleichen Zeitraum stieg die Anzahl der besetzten Planstellen und Stellen (Ist-Besetzung) von 162 auf 167. Dies ist eine Steigerung um rund 4 %.

Eine Übersicht über die Planstellen- und Stellenentwicklung sowie die Ist-Besetzung im Einzelplan 19 gibt die Tabelle 2.

Tabelle 2

Übersicht der Planstellen- und Stellen
Einzelplan 19 – Bundesverfassungsgericht

Jahr	Richter/innen	Beamte/innen	Arbeitnehmer/innen	Arbeiter/innen[a]	Insgesamt	Veränderung Vorjahr Planstellen/Stellen	Ist-Besetzung am 01.06. insgesamt	Veränderung Vorjahr Ist-Besetzung
	Soll - Planstellen und Stellen					in %		in %
2006	16	79	62	9	166	*-0,6*	162	*5,9*
2007	16	79	74		169	*1,8*	163	*0,6*
2008	16	78	73		167	*-1,1*	165	*1,4*
2009	16	79	73		168	*0,3*	164	*-0,8*
2010	16	82	73		171	*1,6*	165	*0,6*
2011	16	83	71		170	*-0,6*	164	*-0,4*
2012	16	82	69		167	*-1,5*	161	*-2,1*
2013	16	85	69		170	*1,5*	163	*1,3*
2014	16	87	70		172	*1,5*	161	*-1,2*
2015	16	86	70		172	*-0,2*	163	*1,3*
2016	16	86	71		173	*0,6*	162	*-0,6*
2017	16	89	74		179	*3,5*	162	*0,0*
2018	16	92	77		184	*3,0*	167	*3,6*

Erläuterungen: [a] Seit dem Jahr 2007 werden Arbeiter/innen als Tarifliche Arbeitnehmer/innen geführt (vgl. Haushalt 2007, Einzelplan 19).

Quelle: Einzelplan 19: Haushaltspläne der Jahre 2006 bis 2018.

3.2 Verwaltungsausgaben

Die sächlichen Verwaltungsausgaben[7] betrugen im Jahr 2017 3,3 Mio. Euro. Sie umfassten insbesondere Ausgaben für Geschäftsbedarf und Kommunikation, für Mieten und Pachten sowie für die Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen (Kapitel 1912 Hauptgruppe 5). Veranschlagt waren für sächliche Verwaltungsausgaben im Jahr 2017 insgesamt 3,2 Mio. Euro.

[7] Kapitel 1911 und Kapitel 1912 jeweils Hauptgruppe 5.

Für die Bewirtschaftung des sanierten Gebäudekomplexes hat das Bundesverfassungsgericht auf Anraten des Staatlichen Hochbauamts Karlsruhe diverse Wartungsverträge abgeschlossen. Weitere Wartungsverträge sollen folgen. Dadurch erhöht sich der Ansatz für die Bewirtschaftung (Kapitel 1912 Titel 517 01) gegenüber dem Soll 2018 um 15 000 Euro.

Im Jahr 2019 sollen anlässlich der Jubiläen „70 Jahre Grundgesetz" sowie „50jähriges Bestehen des Gebäudes Bundesverfassungsgericht" Feierlichkeiten stattfinden. Das Bundesverfassungsgericht hat für deren Ausrichtung Ausgaben von 0,2 Mio. Euro eingeplant (Kapitel 1911 Titel 529 01).

Eine deutliche Ausgabensteigerung erwartet das Bundesverfassungsgericht beim im Jahr 2017 im Verwaltungsbereich begonnenen Pilotprojekt „e-Akte". Mit der Durchführung des Pilotprojektes erhöht sich der Ansatz für Sonstige Dienstleistungsaufträge an Dritte (Kapitel 1912 Titel 532 03) gegenüber dem Soll 2018 um 0,2 Mio. Euro.

Eine weitere Ausgabensteigerung erwartet das Bundesverfassungsgericht bei den Vermischten Verwaltungsausgaben (Kapitel 1912 Titel 539 99). Infolge von Preissteigerungen (z. B. Stellenanzeigen) und geplanter Fortbildungen für neue Beschäftigte im Bereich EDV erhöht sich der Mittelansatz gegenüber dem Soll 2018 um 0,05 Mio. Euro.

3.3 Investitionsausgaben

Die Ausgaben für Investitionen betrugen im Jahr 2017 1,2 Mio. Euro. Sie umfassten insbesondere Ausgaben für Baumaßnahmen (Kapitel 1912 Hauptgruppe 7) im Zusammenhang mit der Sanierung des Gebäudekomplexes des Bundesverfassungsgerichts und den Erwerb von Geräten, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen sowie Software (Kapitel 1912 Hauptgruppe 8); veranschlagt waren im Jahr 2017 1,5 Mio. Euro.

Das Bundesverfassungsgericht plant im Jahr 2019 den Austausch der Großkälteanlage. Das Staatliche Hochbauamt Karlsruhe hat dafür Ausgaben von rund 0,3 Mio. Euro (Kapitel 1912 Titel 711 01) geschätzt, die in der bisherigen Finanzplanung nicht enthalten sind. Zudem plant das Bundesverfassungsgericht die Einführung einer Schnittstellenkontrolle in seinem EDV-Netzwerk und beabsichtigt turnusmäßige Erst- und Ersatzbeschaffungen vorzunehmen.

Mit Durchführung der Maßnahmen erhöht sich der Ansatz für den Erwerb von Geräten, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen sowie Software (Kapitel 1912 Titel 812 02) um 0,1 Mio. Euro.

4 Ausblick

Die aktualisierte Finanzplanung für die Jahre 2018 bis 2022 ist in Tabelle 3 dargestellt.

Tabelle 3

Finanzplanung Einzelplan 19

2018	2019	2020	2021	2022
Ausgaben in Mio. Euro				
30,8	34,3	33,3	33,2	33,3

Quelle: Bundesregierung, Haushaltsentwurf 2019.

Die Finanzplanung für das Jahr 2019 steigt mit 34,3 Mio. Euro um 3,5 Mio. Euro (11,4 %) gegenüber dem Jahr 2018 und verstetigt sich – leicht abgesenkt – bis zum Jahr 2022 in etwa auf diesem Niveau.

In der Summe hält der Bundesrechnungshof die Haushaltsansätze für das Jahr 2019 und die fortgeschriebene Finanzplanung bis zum Jahr 2022 für gut auskömmlich. Die Soll-Ansätze in Kapitel 1912 Titel 427 09 und Kapitel 1912 Titel 428 01 sind aufgrund der überveranschlagten Mehrausgaben in Höhe von insgesamt rund 0,3 Mio. Euro überhöht. Das Bundesverfassungsgericht hat erklärt, dies im Haushaltsvollzug zu beachten und die Mittel mit Abschluss des Haushaltsjahres 2019 zurückzureichen.

Dr. Mähring Franz