



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 Beratungen zum Bundeshaushalt 2020

Inhaltsverzeichnis

1	Überblick	4
2	Haushaltsstruktur und -entwicklung	8
2.1	Haushaltsstruktur	8
2.2	Haushaltsentwicklung	9
2.2.1	Globale Minderausgabe	10
2.2.2	Ausgabereste	10
2.2.3	Verpflichtungsermächtigungen	11
3	Wesentliche Ausgaben	12
3.1	Personal und Versorgung sowie Versorgungsfonds des Bundes	12
3.1.1	Personal- und Versorgungsausgaben	12
3.1.2	Zuweisungen an den Versorgungsfonds des Bundes	13
3.2	Bundesministerium	14
3.2.1	Deutsche Richterakademie	14
3.2.2	Deutsche Stiftung für internationale rechtliche Zusammenarbeit e. V.	15
3.2.3	Pakt für den Rechtsstaat	16
3.3	Verbraucherpolitik	18
3.3.1	Marktwächter	19
3.4	Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof	22
3.5	Bundesamt für Justiz	23
3.5.1	Einnahmeausfälle bei Ordnungsgeldern	23
3.5.2	Entschädigungen bei strafrechtlicher Rehabilitierung	25
3.6	Deutsches Patent- und Markenamt	27
4	Entwicklung der Stellenausstattung der Behörden und Gerichte im Einzelplan 07	29
4.1	Einzelplan 07 insgesamt	29

4.1.1	Entwicklung der Stellenausstattung	29
4.1.2	Entwicklung der Stellenbesetzung	30
4.1.3	Ermittlung des Personalbedarfs	31
4.2	Bundesministerium	32
4.2.1	Entwicklung der Stellenausstattung	32
4.2.2	Ermittlung des Personalbedarfs	33
4.2.3	Entwicklung der Stellenbesetzung	33
4.3	Bundesgerichte	34
4.3.1	Bundesgerichtshof	34
4.3.2	Bundesverwaltungsgericht	35
4.3.3	Bundesfinanzhof	36
4.3.4	Bundespatentgericht	36
4.4	Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof	37
4.5	Bundesamt für Justiz	39
4.5.1	Entwicklung der Stellenausstattung	39
4.5.2	Ermittlung des Personalbedarfs	41
4.5.3	Entwicklung der Stellenbesetzung	42
4.6	Deutsches Patent- und Markenamt	43
5	Wesentliche Einnahmen	44
6	Ausblick	45

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 2018 fielen im Einzelplan 07 Ausgaben von 793,6 Mio. Euro an.¹ Dies entspricht einem Anteil von 0,23 % an den Gesamtausgaben des Bundeshaushalts. Die Einnahmen des Einzelplans 07 betrugen 597,7 Mio. Euro.

Gegenüber dem Vorjahr sanken die Ausgaben um 48,6 Mio. Euro (-5,8 %). Im Vergleich mit den um den Sondereffekt einer Zuwendung für die Kapitalerhöhung der Stiftung Warentest in Höhe von 90 Mio. bereinigten Ausgaben des Jahres 2017 stiegen die Ausgaben im Jahr 2018 jedoch um 41,4 Mio. Euro (+ 5,5 %).

Die Einnahmen lagen im Jahr 2018 um 32,5 Mio. Euro (+5,7 %) über denen des Jahres 2017.

¹ Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2018, Band 1, Nummer 4.9: Übersicht über die haushaltstechnischen Verrechnungen).

Tabelle 1

**Übersicht über den Einzelplan 07
Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz**

	2018 Soll	2018 Ist^a	Abwei- chung Ist/Soll^b	2019 Soll	2020 Haushalts- entwurf^c	Veränderung 2019/2020^b
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	792,3	793,6	+1,3	895,3	912,3	+1,9
darunter:						
• Personal (ohne Versorgung) ^d	358,9	371,4	+12,6	405,5	422,1	+4,1
• Versorgung ^e	150,6	152,3	+1,7	152,6	156,9	+2,8
• Zuweisungen an den Versor- gungsfonds	38,0	35,1	-2,9	43,6	47,1	+8,0
• Sächliche Verwaltungsaus- gaben ^f	135,7	140,6	+4,9	164,2	179,6	+9,4
• Verbraucherpolitik	37,3	32,9	-4,3	42,2	38,3	-9,4
• Sonstige Bewilligungen	26,2	21,9	-4,3	30,7	27,4	-10,7
Einnahmen des Einzelplans	577,3	597,7	+20,4	579,8	611,8	+5,5
darunter:						
• Gebühren, sonstige Entgelte	557,8	573,6	+15,8	559,0	591,0	+5,7
davon:						
- Deutsches Patent- und Markenamt	410,0	410,7	+0,7	410,0	430,0	+4,9
- Bundesamt für Justiz	114,0	127,3	+13,3	115,2	127,2	+10,4
- sonstige	33,8	35,5	+1,7	33,8	33,8	0,0
Verpflichtungsermächtigungen	143,4	110,4	-33,0	46,1	197,7	+328,5
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	5 350	4 726 ^g	-624	5 715 ^h	5 727	+0,2

Erläuterungen: ^a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen in Höhe von 120 000 Euro (vgl. Haushaltsrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2018, Band 1, Nummer 4.9: Übersicht über die haushaltstechnischen Verrechnungen).

^b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

^c Den Haushaltsentwurf hat die Bundesregierung am 26. Juni 2019 beschlossen.

^d Sämtliche Titel der Hauptgruppe 4 ohne die in Kapitel 0711 Titelgruppe 57 veranschlagten Titel dieser Hauptgruppe.

^e Kapitel 0711: Titelgruppe 57.

^f Ohne die bereits unter Verbraucherpolitik und Sonstige Bewilligungen enthaltenen sächlichen Verwaltungsausgaben (Kapitel 0701: Titel 544 01, Kapitel 0710: alle Titel der Hauptgruppe 5).

^g Ist-Besetzung am 1. Juni 2018.

^h Zum Vergleich: Ist-Besetzung am 1. Juni 2019: 4 977 Planstellen/Stellen.

Quelle: Einzelplan 07. Für das Jahr 2018: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2019: Haushaltsplan; für das Jahr 2020: Haushaltsentwurf.

Im Geschäftsbereich des BMJV sind das DPMA mit 2 373 und das BfJ mit 876 am 1. Juni 2019 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 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 Kapitel² 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 2019 seinen Personalbedarf zu einem Sechstel (16,3 %) durch Abordnungen. Es hatte damit bei 782 Planstellen und Stellen, von denen 631 besetzt waren, Beschäftigte im Umfang von 754 Vollzeitkräften. Beim BGH lag der Anteil mit 14,3 % abgeordneten Beschäftigten etwas niedriger. Den mit einem Fünftel (19,8 %) 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 0,5 und 6,7 % erheblich niedriger. Im gesamten Einzelplan 07 betrug der Anteil durchschnittlich 6,1 %.

Die Entwicklung der Stellenausstattung und -besetzung bei den Behörden und Gerichten 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 2018 (Ist)	Ausgaben 2018 (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 2018		in Vollzeitkräften am 1. Juni 2019			
Bundesministerium	19,4	83,4	607	104	711	631	123	754
Bundesgerichtshof	21,2	43,2	347	59	406	357	60	417
Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof	0,03	42,0	207	65	272	222	55	276
Bundesverwaltungsge- richt	1,0	21,7	176	13	188	178	13	191
Bundesfinanzhof	4,2	19,1	155	7	162	156	6	162
Bundespatentgericht	9,2	14,9	192	2	194	184	1	185
Bundesamt für Justiz	128,6	79,8	753	38	791	876	54	930
Deutsches Patent- und Markenamt	411,5	223,3	2 290	21	2 311	2 373	13	2 386
Einzelplan 07 insgesamt	597,7^d	793,6^d	4 726	308	5 034	4 976	324	5 300

Erläuterungen: ^a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2018, 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.

^d Die Summen enthalten auch die Einnahmen und Ausgaben der in der Tabelle nicht aufgeführten Kapitel 0701, 0710 und 0711.

Quelle: Einzelplan 07: Haushaltsrechnung für das Jahr 2018, Haushaltsplan für das Jahr 2019, Haushaltsentwurf 2020.

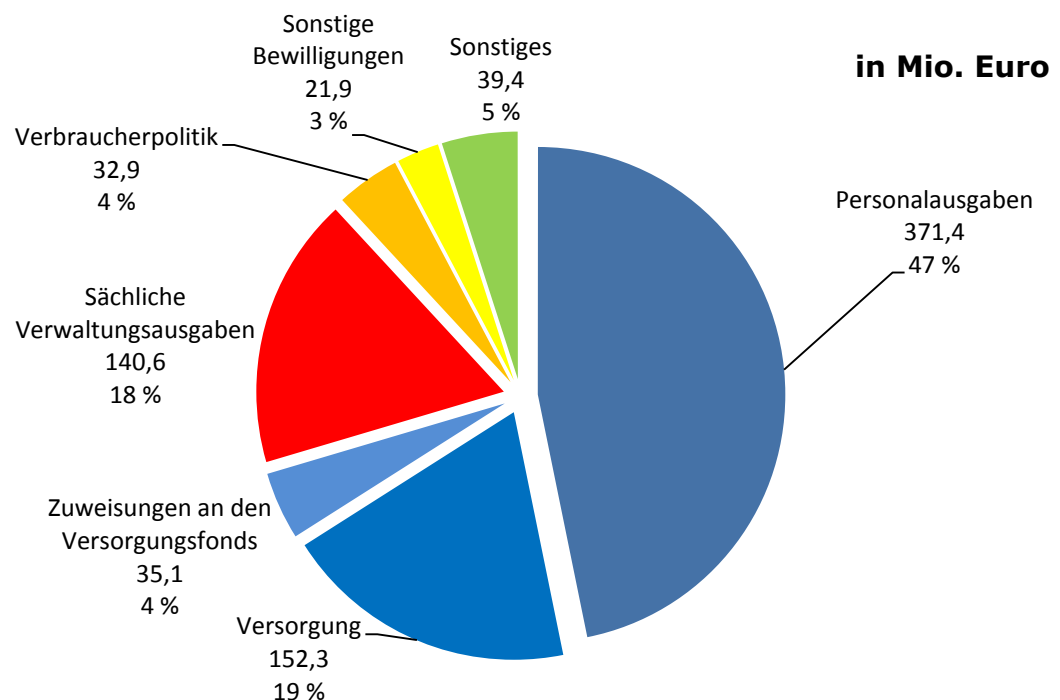
2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

2.1 Haushaltsstruktur

Im Haushaltsjahr 2018 machten die Personal- und Versorgungsausgaben einschließlich der Zuweisungen an den Versorgungsfonds mit 558,8 Mio. Euro (70,4 %) den weitaus größten Teil der Ist-Ausgaben des Einzelplans 07 aus. Für sächliche Verwaltungsausgaben wie Mieten, Informationstechnik (IT) und Geschäftsbedarf gab das BMJV 140,6 Mio. Euro (17,7 %) aus.³ Auf die Verbraucherpolitik entfielen 32,9 Mio. Euro (4,1 %).⁴ Die Ausgaben für Sonstige Bewilligungen betrugen 21,9 Mio. Euro (2,8 %).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.

Schaubild 1

Ausgaben 2018 im Einzelplan 07 nach Ausgabenbereichen



³ Ohne die unter Verbraucherpolitik und Sonstige Bewilligungen enthaltenen sächlichen Verwaltungsausgaben (Kapitel 0701: Titel 544 01, Kapitel 0710: Titel 518 02, 532 04, 511 01, 532 01 und 539 99).

⁴ Kapitel 0701.

⁵ Kapitel 0710.

2.2 Haushaltsentwicklung

Gegenüber den Ist-Ausgaben des Jahres 2018 ist der Haushaltsansatz für das Jahr 2019 um 101,7 Mio. Euro gestiegen (+12,8 %). Von diesem Zuwachs entfallen gut 42,8 Mio. Euro auf personalbezogene Ausgaben, darunter 34 Mio. Euro direkte Personalkosten (+9,2 %), 0,3 Mio. Euro Versorgungsausgaben (+0,2 %) und 8,5 Mio. Euro Zuweisungen an den Versorgungsfonds (+24,3 %). Der Haushaltsansatz 2019 übertrifft die Ist-Ausgaben des Jahres 2018 bei den sächlichen Verwaltungsausgaben um 23,6 Mio. Euro (+16,8 %), bei der Verbraucherpolitik um 9,3 Mio. Euro (+28,3 %) und bei den Sonstigen Bewilligungen um 8,8 Mio. Euro (+40,2 %).

Zu dem hohen Anstieg des Haushaltsvolumens 2019 im Vergleich zu den tatsächlichen Ausgaben des Vorjahres haben u. a. folgende Gründe beigetragen:

- Im Jahr 2018 hat sich die vorläufige Haushaltsführung dämpfend auf die tatsächlichen Ausgaben ausgewirkt. Viele der neu bewilligten Stellen konnten noch nicht besetzt werden und werden voraussichtlich erstmals im Jahr 2019 zu höheren Ausgaben führen.
- Die vergleichsweise hohen Tarif- und Besoldungserhöhungen der vergangenen Jahre wirken sich besonders deutlich ab dem Jahr 2019 aus.
- Da im Einzelplan 07 inzwischen weniger Ausgabereste zur Verfügung stehen, sind insbesondere die Haushaltsansätze für die sächlichen Verwaltungsausgaben gestiegen.
- Für das noch nicht tätig gewordene Einheitliche Patentgericht ist wie in den Vorjahren vorsorglich ein Zuschuss veranschlagt.⁶ Dies bewirkt eine Steigerung des Haushaltsvolumens im Vergleich zu den Ist-Ausgaben um 5,5 Mio. Euro, da im Jahr 2018 noch keine Mittel benötigt wurden. Inwieweit die für 2019 (5,5 Mio. Euro) und 2020 (4,3 Mio. Euro im Haushaltsentwurf) eingeplanten Mittel in diesen Jahren benötigt werden, ist noch nicht absehbar.

Der Haushaltsentwurf 2020 sieht im Vergleich zum Haushalt 2019 einen deutlich geringeren Ausgabenanstieg um 17 Mio. Euro (+1,9 %) vor. Im Folgenden

⁶ Kapitel 0710 Titel 687 03: Beitrag zu den laufenden Kosten des Einheitlichen Patentgerichts.

sind einige Besonderheiten erläutert, die im kommenden Haushaltsjahr für den Einzelplan 07 von Bedeutung sind.

2.2.1 Globale Minderausgabe

Der Haushaltsentwurf 2020 enthält eine dem Haushaltsausgleich dienende Globale Minderausgabe. Sie ist bei der Haushaltsaufstellung durch Einsparungen bei einzelnen Titeln aufzulösen oder spätestens im Haushaltsvollzug durch entsprechende Minderausgaben zu erbringen. Im Eckwertebeschluss der Bundesregierung zur Aufstellung des Haushalts 2020 war für den Einzelplan 07 eine zweiteilige Globale Minderausgabe von zusammen 7,4 Mio. Euro vorgesehen. Der größere Betrag entfiel auf eine für alle Ressorts nach einem einheitlichen Schema berechnete „Globale Minderausgabe Konsolidierungsbeitrag“ in Höhe von 5,9 Mio. Euro. Eine weitere „Globale Minderausgabe“ in Höhe von 1,5 Mio. Euro hat das BMF aufgrund der individuellen Verhältnisse des Einzelplans festgesetzt. Im regierungsinternen Haushaltsaufstellungsverfahren hat das BMF die „Globale Minderausgabe Konsolidierungsbeitrag“ auf 11,8 Mio. Euro verdoppelt. Im Haushaltsentwurf hat das BMJV diesen Betrag durch Einsparungen bei anderen Titeln bereits um 6 Mio. Euro verringert, so dass die „Globale Minderausgabe Konsolidierungsbeitrag“ noch mit 5,8 Mio. Euro veranschlagt ist.⁷ Die kleinere „Globale Minderausgabe“ ist vollständig im Haushaltsentwurf enthalten⁸ und wurde noch um einen Betrag von 35 000 Euro für die Klimaneutralität des G 20-Gipfels erhöht. Die Behörden und Gerichte müssen daher im Jahr 2020 insgesamt noch mindestens 7,3 Mio. Euro der in allen Ausgabetiteln zusammen veranschlagten Mittel einsparen.

2.2.2 Ausgabereste

Die Ausgabereste bei den flexibilisierten Ausgaben sind übertragbar und stehen in den jeweiligen Kapiteln auch im folgenden Haushaltsjahr zur Verfügung. Die Behörden und Gerichte des Einzelplans 07 können insoweit höhere Ausgaben tätigen, als sich aus den Haushaltsansätzen ergibt. Einsparungen an anderer Stelle sind hierfür – anders als bei nicht flexibilisierten übertragbaren Ausgaben – nicht erforderlich.

⁷ Kapitel 0711, Titel 972 02 (Globale Minderausgabe Konsolidierungsbeitrag), veranschlagt als Ausgabe mit negativem Vorzeichen.

⁸ Wie zuvor, jedoch als Titel 972 06 (Globale Minderausgabe).

Die Ausgabereste im Einzelplan 07 waren bis zum Jahr 2016 stark angestiegen. Sie erreichten damals mit 71,3 Mio. Euro den höchsten Wert seit zehn Jahren. Im Jahr 2017 sind die Ausgabereste auf 54,1 Mio. Euro und im Jahr 2018 um weitere 14,6 Mio. Euro auf 39,5 Mio. Euro zurückgegangen. Der Spielraum für über die Haushaltsansätze hinausgehende Ausgaben ist damit im Jahr 2019 deutlich geringer als in den Vorjahren.

2.2.3 Verpflichtungsermächtigungen

Im Haushaltsentwurf 2020 sind mit einem Betrag von 197,7 Mio. Euro im Verhältnis zum Volumen des Einzelplans 07 hohe Verpflichtungsermächtigungen veranschlagt. Diese erlauben es, Verpflichtungen einzugehen, die erst in späteren Jahren zu Ausgaben führen. Hierzu gehört insbesondere der Abschluss von Mietverträgen für die Dienstgebäude der Behörden und Gerichte. Im Jahr 2020 sind allein für zwei Bauprojekte des BGH Verpflichtungsermächtigungen von 141,3 Mio. Euro vorgesehen. Der BGH beabsichtigt, mit der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) Infrastrukturvereinbarungen über die Großen Baumaßnahmen „Neubau Ostgebäude“ und „Freianlagen“ zu schließen. Wegen der 30-jährigen Laufzeit der Mietverträge sind hierfür Verpflichtungsermächtigungen von 124 bzw. 17,3 Mio. Euro erforderlich.⁹ Bereits im Jahr 2018 hat der BGH mit der BImA eine entsprechende Vereinbarung zur Sanierung seines Westgebäudes und einen Mietvertrag für eine Zwischenunterkunft abgeschlossen und hierfür Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 77,5 Mio. Euro genutzt.

Das Bundesministerium plant zur Unterbringung seines wachsenden Personals die Anmietung eines dritten Dienstgebäudes. Hierfür ist im Haushaltsentwurf 2020 eine Verpflichtungsermächtigung von 39,3 Mio. Euro vorgesehen.

Für mehrjährige Projekte der Verbraucherpolitik (Forschung, Verbraucherinformation und Förderung von Innovationen) sind im Haushaltsentwurf 2020 Verpflichtungsermächtigungen von 13,7 Mio. Euro eingeplant.

⁹ Für Mietverträge sind Verpflichtungsermächtigungen für die gesamte vereinbarte Laufzeit zu veranschlagen. Beim Abschluss von Mietverträgen auf unbestimmte Zeit benötigen die Behörden und Gerichte lediglich Verpflichtungsermächtigungen für den Finanzplanungszeitraum von drei Jahren über das jeweilige Haushaltsjahr hinaus.

3 Wesentliche Ausgaben

3.1 Personal und Versorgung sowie Versorgungsfonds des Bundes

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

3.1.1 Personal- und Versorgungsausgaben

Die Ansätze für Personal- und Versorgungsausgaben waren im Haushalt 2018 wegen der bei den flexibilisierten Mitteln vorhandenen Ausgabereste knapp bemessen. Im Ergebnis lagen die tatsächlichen Ausgaben mit 523,8 Mio. Euro um 14,3 Mio. Euro über dem im Haushalt veranschlagten Betrag von 509,5 Mio. Euro.

Den Mehrbetrag bei den Personalausgaben finanzierte das BMJV durch

- für Personalausgaben bestimmte Ausgabereste (Hauptgruppe 4) (3,8 Mio. Euro),¹⁰
- überwiegend bei Titeln der Hauptgruppe 5 eingesparte Ausgaben¹¹ und damit faktisch durch bei den sächlichen Verwaltungsausgaben entstandene Ausgabereste (5 Mio. Euro)¹² und
- Personalverstärkungsmittel aus dem Einzelplan 60 (3,8 Mio. Euro).¹³

Die Mehrausgaben bei der Versorgung¹⁴ konnte das BMJV nahezu vollständig durch Mehreinnahmen von 1,7 Mio. Euro aus der „Beteiligung an den Versorgungslasten des Bundes“¹⁵ bestreiten.

¹⁰ Siehe Haushaltsrechnung für das Jahr 2018: Überblick zum Einzelplan 07, Übertragbare flexibilisierte Ausgaben, Hauptgruppe 4 (S. 479).

¹¹ Die Beträge sind in der Haushaltsrechnung für das Jahr 2018 bei den einzelnen Titeln für Personalausgaben verzeichnet.

¹² Eine solche Deckung höherer Ausgaben aus Mitteln eines anderen Ausgabenbereiches ist in bestimmtem Umfang haushaltsrechtlich zulässig (§ 5 Absatz 3 Haushaltsgesetz 2018).

¹³ Haushaltsrechnung für das Jahr 2018: Kapitel 6002, Titelgruppe 01 (Verstärkung von Ausgaben im Personalsektor), Titel 461 71 (Verstärkung von Personalausgaben der Hauptgruppe 4).

¹⁴ Die Versorgungsausgaben sind nicht flexibilisiert, daher können hierfür auch keine Ausgabereste aus flexibilisierten Mitteln eingesetzt werden.

¹⁵ Kapitel 0711 Titel 232 57. Diese Einnahmen erhält der Bund als Beteiligung an den Versorgungslasten für Beamte oder Richter, die er vor 2011 von anderen Dienstherren übernommen hat.

Für die kommenden Jahre ist ein weiterer deutlicher Anstieg der direkten Personalausgaben zu erwarten. Hierzu trägt vor allem der massive Zuwachs der im Einzelplan 07 ausgebrachten Stellen bei. Für die Jahre 2018 und 2019 zusammen betrug er 13,7 %. Ferner bewirken allein die Tarif- und Besoldungserhöhungen der Jahre 2018 und 2019 einen Anstieg der Personalausgaben von jeweils ungefähr 3 %.

Entsprechend steigen die Haushaltsansätze für Personalausgaben (ohne Versorgung) im Haushalt 2019 um 41,5 Mio. Euro (+11,6 %) und im Haushaltsentwurf 2020 um weitere 16,6 Mio. Euro (+4,1 %) auf 422,1 Mio. Euro.

Die Haushaltsansätze für die Versorgung steigen im Haushalt 2019 um 2 Mio. Euro (+1,3 %) auf 152,6 Mio. Euro und im Haushaltsentwurf 2020 um weitere 4,3 Mio. Euro (+2,8 %) auf 156,9 Mio. Euro. Die tatsächlichen Ausgaben für die Versorgung betrugen im Jahr 2018 bereits 152,3 Mio. Euro. Im Jahr 2019 erwartet das BMJV Versorgungsausgaben in Höhe von 157,6 Mio. Euro, für das Jahr 2020 rechnet es mit 160,8 Mio. Euro. Der prognostizierte Anstieg beruht überwiegend auf den bereits in Kraft getretenen Besoldungserhöhungen. Es ist daher bereits heute absehbar, dass weder der im Haushalt 2019 noch der im Haushaltsentwurf 2020 veranschlagte Betrag für die Versorgungsausgaben ausreichen wird.

3.1.2 Zuweisungen an den Versorgungsfonds des Bundes

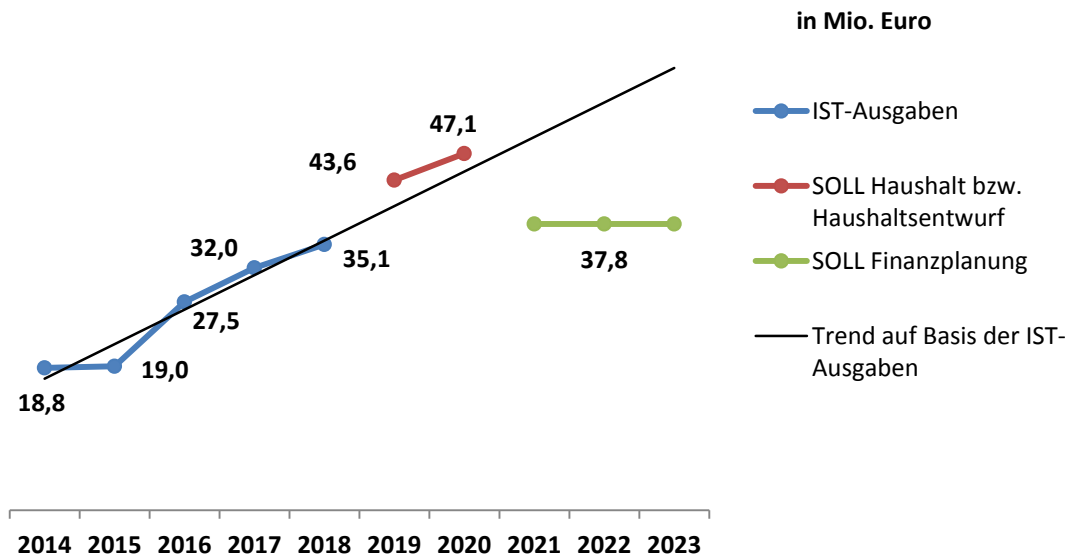
Die Zuweisungen an das Sondervermögen Versorgungsfonds des Bundes lagen im Jahr 2018 mit 35,1 Mio. Euro um 2,9 Mio. Euro unter dem Haushaltsansatz von 38 Mio. Euro. Sie richten sich nach den Dienstbezügen der Beamtinnen und Beamten sowie Richterinnen und Richter, die seit dem Jahr 2007 in den Bundesdienst eingetreten sind. Die Zuweisungen an den Versorgungsfonds steigen überproportional zu den Besoldungsausgaben, da im Laufe der Zeit immer mehr ältere Bedienstete, für die noch keine Zuwendungen zu leisten sind, aus dem Dienst ausscheiden.

Vor diesem Hintergrund erscheint es sachgerecht, dass im Haushaltsentwurf 2020 für die Zuweisungen an den Versorgungsfonds mit 47,1 Mio. Euro ein Drittel mehr veranschlagt ist, als das BMJV 2018 hierfür ausgegeben hat. In der Finanzplanung sind für die Jahre 2021 bis 2023 jeweils nur 37,8 Mio. Euro vorgesehen. Es ist bereits jetzt absehbar, dass dieser Betrag nicht auskömmlich sein wird. Das folgende Schaubild zeigt das Verhältnis zwischen den tat-

sächlichen Ausgaben der vergangenen Jahre, den Haushaltsansätzen und den in der Finanzplanung der Bundesregierung vorgesehenen Werten.

Schaubild 2

Entwicklung der Zuweisungen an den Versorgungsfonds des Bundes



3.2 Bundesministerium

Die Ausgaben des BMJV in eigener Sache sind in Kapitel 0712 veranschlagt. Im Jahr 2018 entfielen auf dieses Kapitel mit 83,4 Mio. Euro 10,5 % der Ist-Ausgaben des Einzelplans 07. Die Personalausgaben machten 66,3 % dieser Summe aus. Daneben bewirtschaftet das BMJV auch 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 Bundesmitteln. Diese sind, soweit sie die Verbraucherpolitik betreffen, in Kapitel 0701, im Übrigen als Sonstige Bewilligungen in Kapitel 0710 veranschlagt.

3.2.1 Deutsche Richterakademie

Der Bundesrechnungshof beanstandete mit der Bemerkung „Überhöhte Bundesbeteiligung an der Finanzierung der Deutschen Richterakademie“ (Bemerkungen 2018, Bundestagsdrucksache 19/5500, Nummer 9), dass der Bund 50 % der Kosten dieser gemeinsam mit den Ländern getragenen Einrichtung übernimmt. 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.

Im Jahr 2018 zahlte das BMJV für die Richterakademie 2,3 Mio. Euro. Im Haushalt 2019 ist eine Zuweisung von 2,3 Mio. Euro, im Haushaltsentwurf 2020 eine von 2,1 Mio. Euro veranschlagt.¹⁶ Für den Bund entfiel im Jahr 2016 auf jede Veranstaltungsteilnahme seiner Bediensteten rechnerisch ein Zuweisungsbetrag von rund 28 000 Euro. Für die Länder ergab sich durchschnittlich lediglich ein Betrag von 462 Euro.

Das BMJV rechtfertigt die hälftige Finanzierungsbeteiligung mit einem übergeordneten Interesse 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.

Der Rechnungsprüfungsausschuss hat die Bemerkung am 1. Februar 2019 zustimmend zur Kenntnis genommen. Er hat das BMJV aufgefordert, gemeinsam mit den Ländern zu prüfen, ob die jeweiligen Finanzierungsanteile noch angemessen sind. Der Rechnungsprüfungsausschuss erwartet einen Bericht des BMJV bis zum 31. Dezember 2019.

3.2.2 Deutsche Stiftung für internationale rechtliche Zusammenarbeit e. V.

Das BMJV fördert die im Jahr 1992 gegründete Deutsche Stiftung für internationale rechtliche Zusammenarbeit e. V. (IRZ) institutionell. Im Jahr 2018 erhielt die IRZ eine Zuwendung von 5,4 Mio. Euro.¹⁷ Im Haushalt 2019 sind 6,4 Mio. Euro, im Haushaltsentwurf 2020 6,7 Mio. Euro veranschlagt. Zwecke der IRZ sind nach ihrer Satzung insbesondere „die internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Rechts, die Unterstützung ausländischer Staaten

¹⁶ Kapitel 0710 Titel 632 01: Zuweisung für Kosten der Deutschen Richterakademie.

¹⁷ Kapitel 0710 Titel 687 88: Beratungshilfe für den Aufbau von Demokratie und Marktwirtschaft, bereinigt um den im Folgejahr zurückgezählten, nicht in Anspruch genommenen Betrag.

beim Übergang in die soziale Marktwirtschaft im Bereich der Gesetzgebung und des Aufbaus der Rechtspflege sowie die Förderung von Wissenschaft und Forschung“.

Der Bundesrechnungshof hat im Jahr 2018 bei einer Prüfung Mängel in der Haushalts- und Wirtschaftsführung der IRZ festgestellt. Das BMJV hat daraufhin u. a. veranlasst, dass die IRZ nunmehr

- das Vergaberecht beachtet,
- aktuelle Personalbedarfsermittlungen, Arbeitsplatzbeschreibungen sowie Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen erstellt und vorlegt,
- Inventarisierung und Bestandsprüfung ordnungsgemäß durchführt.

Für die Zielerreichungskontrolle der Förderung der IRZ hatte das BMJV keine messbaren Ziele und Steuerungskennzahlen festgelegt. So konnte es Wirksamkeit, Erfolg und Wirtschaftlichkeit der Tätigkeit der IRZ nicht feststellen. Auch eine von der IRZ beauftragte Evaluation von Teilbereichen ihrer Arbeit lieferte keine hierfür verwertbaren Erkenntnisse. Das BMJV hat zugesagt, seine Bemühungen um eine fundierte und solide Erfolgskontrolle zu verstärken. Es werde der IRZ angeboten, sie bei einer grundlegenden Neukonzeption ihrer Evaluation zu unterstützen. Aus justizaußenpolitischen Gründen sei es unverzichtbar, dass die IRZ das BMJV weiterhin bei der Rechtsstaatsförderung in reformwilligen Staaten unterstütze. Diese Entscheidung bewertet der Bundesrechnungshof nicht. Die institutionelle Förderung der IRZ setzt jedoch konkrete und gesicherte Erkenntnisse über die tatsächliche Wirkung, den Erfolg und die Wirtschaftlichkeit der Arbeit der IRZ voraus. Der Bundesrechnungshof hält es für geboten, dass das BMJV sich diese Erkenntnisse verschafft und auf dieser Grundlage über die Fortsetzung und den Umfang der Förderung der IRZ entscheidet.

3.2.3 Pakt für den Rechtsstaat

Der Koalitionsvertrag der Regierungsparteien für die 19. Wahlperiode sieht einen „Pakt für den Rechtsstaat mit 15 000 neuen Stellen für die Sicherheitsbehörden in Bund und Ländern und 2 000 neuen Stellen in der Justiz“ vor.¹⁸

¹⁸ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 7. Februar 2018, S. 16, Zeile 587 ff.

Hierzu hat die Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 31. Januar 2019 einen Beschluss gefasst, der insbesondere folgende Maßnahmen enthält:

- Erhöhung der Stellenanzahl beim Generalbundesanwalt um 71,
- 24 neue Stellen beim Bundesgerichtshof für einen weiteren Zivilsenat in Karlsruhe und einen weiteren Strafsenat in Leipzig sowie jeweils eine Stelle für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit bei BGH, BFH und BVerwG,
- die Länder schaffen und besetzen im Justizbereich in den Jahren 2017 bis 2021 insgesamt 2 000 neue Stellen für Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte zuzüglich Unterstützungspersonal,
- Bund und Länder bringen in demselben Zeitraum jeweils 7 500 neue Stellen für Polizeiaufgaben aus,
- der Bund übernimmt in Abstimmung mit den Ländern die Schaffung einer Kommunikationsschnittstelle zwischen Justiz und Polizei.

Ferner begrüßten die Bundeskanzlerin und die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder die geplante Offensive für den Rechtsstaat. Zu dieser gehören eine Kampagne des Bundes, die den Rechtsstaat für die Bürgerinnen und Bürger sichtbar und verständlicher machen soll sowie das „Forum Recht“. Letzteres soll ein Kommunikations-, Informations- und Dokumentationsforum für den Rechtsstaat und die Geschichte des Rechts werden.

Zur Finanzierung des „Pakts für den Rechtsstaat“ stellt der Bund den Ländern einmalig in zwei Tranchen 220 Mio. Euro durch Festbeträge im Zuge der Verteilung der Umsatzsteuer zur Verfügung.

Die vom Bund zu schaffenden Stellen sind in den Haushalten 2018 und 2019 ausgebracht worden. Zu deren Finanzierung sind im Eckwertebeschluss zum Haushalt 2020 und in der Finanzplanung für die Jahre bis 2022 jährlich 8 Mio. Euro, für das Jahr 2023 7 Mio. Euro enthalten. Hiervon hat der BGH jeweils 3,6 Mio. Euro, der GBA 3,4 Mio. Euro für Personalausgaben erhalten. Für die Jahre 2020 bis 2022 sind die übrigen jeweils 1 Mio. Euro¹⁹ beim BMJV für die genannte Kommunikationsschnittstelle eingeplant.

¹⁹ Veranschlagt in Kapitel 0712 Titel 532 01 (Aufträge u. Dienstleistungen im Bereich IT).

Unter dem Etikett des „Pakts für den Rechtsstaat“ erhielt das BMJV in den Jahren 2018 und 2019 zusammen 24,5 neue Stellen. Die für den „Pakt für den Rechtsstaat“ im BMJV zuständige Organisationseinheit „Sonderauftrag Rechtsstaatsförderung“ war im Juli 2019 mit 7,5 Vollzeitkräften ausgestattet. Sie setzte sich zusammen aus einem Leiter des Sonderauftrags im Range eines Unterabteilungsleiters, einem Referatsleiter, drei Referenten, 1,5 Sachbearbeitern und einem Bürosachbearbeiter.

3.3 Verbraucherpolitik

Das BMJV finanziert aus den im Kapitel 0701 veranschlagten Mitteln für die Verbraucherpolitik weit überwiegend Zuwendungen an Organisationen, die den Verbraucherschutz fördern und Verbraucherinteressen wahrnehmen sollen. Der Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (VZBV) erhielt im Jahr 2018 eine institutionelle Förderung von 11,6 Mio. Euro²⁰, die Stiftung Warentest eine Förderung von 3,3 Mio. Euro.²¹ Insgesamt gab das BMJV für die Verbraucherpolitik im Jahr 2018 32,9 Mio. Euro aus. Dies waren 8,7 Mio. Euro mehr als im Jahr 2014, in dem es erstmals für den wirtschaftlichen Verbraucherschutz zuständig war. Veranschlagt waren für diesen Zweck im Haushalt 2018 mit 37,3 Mio. Euro jedoch 4,3 Mio. Euro mehr als das BMJV letztlich ausgab. Auch in allen Vorjahren nutzte es jeweils rund 4 Mio. Euro der im Kapitel 0701 bereitgestellten Mittel nicht aus. Die Zahlen könnten darauf hindeuten, dass für die Verbraucherpolitik in den vergangenen Jahren durchgängig mehr Mittel veranschlagt waren als erforderlich.

Von den Verpflichtungsermächtigungen des Haushalts 2018 für die Verbraucherpolitik in Höhe von 26,9 Mio. Euro nutzte das BMJV mit 4,7 Mio. Euro weniger als ein Fünftel (17,4 %). Mit mehr als 20 Mio. Euro entfiel der überwiegende Teil der nicht genutzten Verpflichtungsermächtigungen auf Maßnahmen zur Information der Verbraucherinnen und Verbraucher.²² Der Haushalt 2019 enthält in den Jahren 2020 bis 2022 fällige Verpflichtungsermächtigungen über 27 Mio. Euro, davon 21 Mio. Euro für Verbraucherinformationen. Im Haushaltsentwurf 2020 sind für die Verbraucherpolitik Verpflichtungsermächtigungen über 13,7 Mio. Euro vorgesehen, davon 9 Mio. Euro für Verbraucherinfor-

²⁰ Titel 684 01: Zuschüsse an die Vertretung der Verbraucher, bereinigt um den im Folgejahr zurückgezahlten, nicht in Anspruch genommenen Betrag.

²¹ Titel 684 02: Zuschuss an die Stiftung Warentest.

²² Kapitel 0701 Titel 684 03.

mationen. Aus den Mitteln für Verbraucherinformationen finanziert das BMJV bisher insbesondere die Marktwächter-Projekte des VZBV, deren Entwicklung im Folgenden erläutert wird.

3.3.1 Marktwächter

Die Marktwächter sind Projekte der verbraucherorientierten Marktbeobachtung in den Bereichen Finanzen, „Digitale Welt“ und Energie. Mit ihnen analysiert der VZBV in Zusammenarbeit mit den Verbraucherzentralen der Länder Angebot, Strukturen und Marktgeschehen bestimmter Teilmärkte aus Verbrauchersicht. Wesentliche Datenquelle der Marktbeobachtung sind von den Verbraucherzentralen gelieferte, zentral gespeicherte Datensätze. Diese enthalten insbesondere auffällige Sachverhalte aus den Verbraucherberatungen. Die Marktwächter werten diese Meldungen systematisch aus. Stellen sie verbraucherpolitischen Handlungsbedarf fest, reagieren sie z. B. mit

- Abmahnungen und sich ggf. anschließenden zivilgerichtlichen Klageverfahren,
- Öffentlichkeitsarbeit zur Warnung von Verbrauchern oder
- Information der Verbraucherzentralen, Aufsichts- und Regulierungsbehörden und des BMJV.

Bisher hat das BMJV die Marktwächter im Wege der Projektförderung durch Zuwendungen an den VZBV aus Kapitel 0701, Titel 684 03 (Information der Verbraucherinnen und Verbraucher) finanziert. Die Höhe der Zuwendungen wuchs von 3,8 Mio. Euro im Jahr 2015²³ auf 13,1 Mio. Euro im Jahr 2019.

Ein großer Teil der für die Marktwächter Tätigen ist bisher bei „Schwerpunkt-Verbraucherzentralen“ beschäftigt, die sich jeweils mit bestimmten Teilmärkten beschäftigen. Die hierfür notwendigen Mittel stellt Ihnen der VZBV über Weiterleitungsverträge zur Verfügung. Gleiches gilt für die Datenlieferung, für die alle Verbraucherzentralen zusammen im Jahr 2019 ungefähr 1,7 Mio. Euro aus der Zuwendung des BMJV erhalten.

²³ Die Förderung der Marktwächter Finanzen und Digitale Welt begann am 1. Februar 2015. Zuvor hatte das BMJV für den Zeitraum vom 1. Oktober 2014 bis zum 31. Januar 2015 jeweils ein Vorprojekt bewilligt. Den Marktwächter Energie fördert das BMJV seit dem 1. Mai 2017 (bis zum 31. Dezember 2018 war das Projekt als „Aufbau Marktwächter Energie“ bezeichnet).

Das BMJV beabsichtigt nunmehr – gemäß dem Koalitionsvertrag der Regierungsparteien für die laufende Wahlperiode – „die Marktwächter durch eine finanzielle Förderung zu verstetigen“. Hierzu möchte es die Arbeit der Marktwächter ab dem Jahr 2020 nicht mehr als Projekt fördern, sondern zu einer dauerhaften institutionellen Aufgabe des VZBV machen. Die bisherige Arbeit der Schwerpunkt-Verbraucherzentralen soll beim VZBV konzentriert werden. Damit sollen auch Doppelstrukturen beseitigt und der Personaleinsatz bedarfsgerechter werden. Der institutionelle Personalhaushalt des VZBV soll hierfür um 51,5 dauerhafte Stellen auf dann 157,7 Stellen aufgestockt werden. Im Gegenzug entfallen die bisherigen Projektstellen bei den Schwerpunkt-Verbraucherzentralen und beim VZBV.

Die jährliche institutionelle Zuwendung an den VZBV soll wegen der Marktwächter von 13,5 Mio. Euro im Jahr 2019 um 10,1 Mio. Euro auf 23,6 Mio. Euro im Jahr 2020 steigen. Die Mittel sollen aus dem Titel zur Verbraucherinformation umgeschichtet werden, bei dem die bisherige Projektförderung von zuletzt 13,1 Mio. Euro wegfällt. Als institutioneller Zuwendungsgeber übernimmt das BMJV damit faktisch die dauerhafte Verantwortung für die Finanzierung der Marktwächter-Aufgaben und der entsprechenden Stellen.²⁴ Der Bundesanteil an der Finanzierung des VZBV beträgt im Haushaltsentwurf 2020 99,1 %. Damit würden auf die Förderung des VZBV mehr als 60 % der gesamten im Einzelplan 07 für die Verbraucherpolitik veranschlagten Haushaltsmittel entfallen. Im Jahr 2019 war dieser Anteil mit 32 % nur halb so hoch.

Die Datenerfassung, -aufbereitung und -pflege (im Folgenden: Datenlieferung) sollen weiterhin die Verbraucherzentralen erledigen, da nur sie über die Informationen aus der Verbraucherberatung verfügen. Der VZBV will den Verbraucherzentralen hierfür künftig einen Dienstleistungsauftrag erteilen, für den das BMJV 4,4 Mio. Euro der Förderung vorgesehen hat.²⁵ Mit diesen Mitteln sollen nach Angaben des BMJV neben der reinen Datenerfassung auch rechnerisch 20 Referentenstellen der Verbraucherzentralen finanziert werden, die sich mit der Qualitätssicherung und Koordination der Marktbeobachtung befassen sollen.

²⁴ Das BMJV hatte dem VZBV bereits im Jahr 2017 gestattet, 29,5 der Projektstellen mit Dauerarbeitskräften zu besetzen. Hiervon hatte dieser jedoch nur bei zwei Stellen Gebrauch gemacht. Die übrigen 13,5 Projektstellen durfte der VZBV weiterhin nur mit befristet Beschäftigten besetzen.

²⁵ In diesem Betrag ist Umsatzsteuer enthalten, da das BMJV davon ausgeht, dass hier ein umsatzsteuerpflichtiger Leistungsaustausch vorliegen wird.

Verglichen mit der bisherigen Situation würden sich die Kosten für die Datenlieferung mehr als verdoppeln. Bisher hat der VZBV hierfür rund 1,7 Mio. Euro aus der Projektförderung des BMJV an die Verbraucherzentralen weitergeleitet. Unterliegt diese Summe bei einem Dienstleistungsauftrag der Umsatzsteuerpflicht, ergäbe sich ein Bruttobetrag von rund 2 Mio. Euro.²⁶ Das BMJV begründet die Mehrkosten u. a. mit einer qualitativen Verbesserung der Datensätze. Die bisherige Datenlieferung sei mit der künftig zu beauftragenden Leistung nicht vergleichbar.

Der Bundesrechnungshof hat BMJV und BMF auf den fehlenden Nachweis hingewiesen, dass Mittel für einen Dienstleistungsauftrag in der vorgesehenen Höhe notwendig sind. Dies gilt insbesondere für die in die Kalkulation eingeflossenen Kosten von 20 Referentenstellen. Das BMJV hat insbesondere nicht dargelegt,

- warum für die Daten der Verbraucherzentralen, die die Marktwächter seit mehreren Jahren laufend verwenden, künftig eine Qualitätssicherung durch 20 Vollzeitkräfte erforderlich sein soll,
- welche konkreten Tätigkeiten für diese Datenpflege zu leisten sind,
- wie es sicherstellen will, dass den Verbraucherzentralen lediglich die durch ihre Tätigkeit für die Marktwächter entstehenden Mehrkosten vergütet werden,
- dass es sich um Aufgaben handelt, die nur von den Verbraucherzentralen wahrgenommen werden können, obwohl die Qualitätssicherung von Daten und Schulung von Mitarbeitern grundsätzlich marktgängige Leistungen sind.

Es sollten nur die Mittel für die Datenbeschaffung für die Marktwächter-Aufgaben des VZBV zur Verfügung gestellt werden, die unabweisbar notwendig sind. Darüber hinausgehende Zahlungen liegen nicht im Bundesinteresse und dürfen nicht mit Zuwendungen aus Bundesmitteln finanziert werden.

²⁶ 1,7 Mio. Euro x 1,19 = 2,023 Mio. Euro.

3.4 Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof

Im Jahr 2018 entfielen auf den GBA (Kapitel 0714) mit 42 Mio. Euro 5,3 % der Ist-Ausgaben des Einzelplans 07. Die Personalausgaben machten 49,7 % dieser Summe aus, die Verwaltungskostenerstattung an die Länder²⁷ 32,6 %.

Die Ausgaben lagen um 4,1 Mio. Euro (+10,7 %) über dem Haushaltsansatz. Hauptgrund hierfür waren die Personalausgaben, die um 2,9 Mio. Euro (+16,1 %) höher ausfielen als veranschlagt. Die sächlichen Verwaltungsausgaben lagen um 0,5 Mio. Euro (+8,3 %), die Investitionen um 0,7 Mio. Euro (+94,4 %) über den Soll-Werten.

Im Haushalt 2019 sind für den GBA Ausgaben von 43,4 Mio. Euro veranschlagt, davon 22,3 Mio. Euro für Personalausgaben. Im Haushaltsentwurf 2020 ist gegenüber dem Vorjahr ein Ausgabenanstieg um 18,2 Mio. Euro auf insgesamt 61,7 Mio. Euro (+42 %) vorgesehen. Den Ansatz für die Personalausgaben hat die Bundesregierung um 5,7 Mio. Euro (+25 %) auf 28 Mio. Euro erhöht. Dies ist erforderlich, da der Personalbestand des GBA in den vergangenen Jahren stark gestiegen ist. Bei den sächlichen Verwaltungsausgaben ist ein Zuwachs um 7,6 Mio. Euro (+134 %) auf 13,3 Mio. Euro vorgesehen. Ein Anstieg um 4 Mio. Euro (+27 %) auf 19 Mio. Euro entfällt auf die im folgenden erläuterte Verwaltungskostenerstattung an die Länder.

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. Der GBA erhebt Anklage bei den für Staatsschutzsachen zuständigen Oberlandesgerichten. Sie üben in diesen Verfahren im Wege der "Organleihe" Bundesgerichtsbarkeit aus. Die Kosten hierfür hat der Bund den Ländern zu erstatten. Die Zahl derartiger Strafverfahren hat in den vergangenen Jahren erheblich zugenommen, die Verwaltungskostenerstattung an die Länder ist als notwendige Folge stark angestiegen. Im Jahr 2018 betrug sie 13,7 Mio. Euro, im Haushalt 2019 sind 15 Mio. Euro veranschlagt. Im Haushaltsentwurf 2020 und in der Finanzplanung bis zum Jahr 2023 hat die Bundesregierung den Betrag auf jährlich 19 Mio. Euro erhöht.

²⁷ Kapitel 0714 Titel 632 01: Verwaltungskostenerstattung an Länder.

3.5 Bundesamt für Justiz

Auf das BfJ (Kapitel 0718) entfielen im Jahr 2018 mit 79,8 Mio. Euro 10,1 % der Ist-Ausgaben des Einzelplans 07. Die Personalausgaben machten 63 % 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.

3.5.1 Einnahmeausfälle bei Ordnungsgeldern

Die Einnahmen aus Ordnungsgeldern nach § 335 HGB sind der mit Abstand größte Einnahmeposten des BfJ. Im Jahr 2018 nahm es 93,8 Mio. Euro aus Ordnungsgeldern ein. Im Haushalt 2019 sind 85 Mio. Euro eingeplant, im Haushaltsentwurf 2020 97 Mio. Euro.

Kapitalgesellschaften sind verpflichtet, u. a. ihre Jahresabschlüsse und Lageberichte offenzulegen.²⁸ Wenn sie dies nicht tun, hat das BfJ Ordnungsgelder anzudrohen, festzusetzen und zu vollstrecken.²⁹ 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 innerhalb 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 hatte dem BMJV im April 2016 empfohlen, die von diesem bereits zuvor erwogene Verlängerung der Verjährungsfrist erneut zu prüfen. Das BMJV kam zu dem Ergebnis, dass eine Verlängerung der Verjäh-

²⁸ § 325 Handelsgesetzbuch (HGB).

²⁹ § 335 HGB.

rungsfrist geeignet sei, die Durchsetzung der Offenlegungspflicht und die Sanktion der Nichtoffenlegung zu verbessern. Sie würde zudem verhindern, Schuldner zu begünstigen, die ihr Verhalten auf die kurzen Verjährungsfristen abgestimmt haben. Das BMJV erstellte einen Gesetzentwurf, zu einer Gesetzesänderung kam es jedoch in der vergangenen Wahlperiode nicht mehr.

Der Bundesrechnungshof hat im Juni 2018 erneut angeregt, 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. Die Bundesministerin der Justiz und für Verbraucherschutz richtete im Juli 2018 ein Schreiben an verschiedene Rechtspolitiker im Deutschen Bundestag. Darin beschrieb sie die Thematik und bat, eine entsprechende Gesetzesänderung zur Verjährungsverlängerung auf vier Jahre rasch aufzugreifen, „um auf das dringende und sich verschärfende Problem zu reagieren“. In seiner Stellungnahme gegenüber dem Bundesrechnungshof hielt das BMJV im Februar 2019 die vom Bundesrechnungshof empfohlene Gesetzesinitiative zur Verlängerung der Vollstreckungsverjährung jedoch für derzeit wenig aussichtsreich. Es berief sich dabei auf eine Erklärung aus dem politischen Raum, dass für eine Verlängerung der Verjährungsfristen für Ordnungsgeldforderungen nach § 335 HGB derzeit keine Notwendigkeit gesehen werde. Das BMJV beabsichtige nunmehr zu prüfen, mit welchen Maßnahmen die Beitreibungsquote gesteigert werden könne. Es habe das BfJ gebeten, entsprechende Optimierungsmöglichkeiten aufzuzeigen. In seiner abschließenden Prüfungsmitteilung vom 26. Februar 2019³⁰ hat der Bundesrechnungshof festgehalten, dass die Forderungsausfälle aufgrund von Verjährung noch immer unverträglich hoch sind. Neben den fiskalischen Gründen sieht der Bundesrechnungshof die Notwendigkeit, eine geltende Rechtsnorm auch durchzusetzen. Da Jahresabschlüsse und Lageberichte teilweise nicht veröffentlicht werden und rund ein

³⁰ Abschließende Mitteilung an das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz über die Prüfung der Einnahmeausfälle des Bundesamtes für Justiz bei Forderungen aus Ordnungsgeldverfahren nach § 335 Handelsgesetzbuch (Kapitel 0718 Titel 111 01) vom 26. Februar 2019 (Geschäftszeichen: I 5 - 2016 - 1063). Der Bundesrechnungshof hat diese abschließende Prüfungsmitteilung inzwischen im Internet unter folgendem Link veröffentlicht:
<https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/pruefungsmitteilungen/2019/2019-pm-einnahmeausfaelle-des-bundesamtes-fuer-justiz-bei-forderungen-aus-ordnungsgeldverfahren-nach-335-handelsgesetzbuch>

Drittel der festgesetzten Ordnungsgelder nicht rechtzeitig vollstreckt werden kann, erscheint eine Nachbesserung der Rechtslage geboten. Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Auffassung, dass eine Verlängerung der Vollstreckungsverjährung notwendig ist.

3.5.2 Entschädigungen bei strafrechtlicher Rehabilitierung

Nach einem am 22. Juli 2017 in Kraft getretenen Gesetz³¹ werden die Menschen strafrechtlich rehabilitiert, die in Deutschland nach dem 8. Mai 1945 wegen einvernehmlicher homosexueller Handlungen verurteilt worden sind. Das damalige strafrechtliche Verbot ist nach der Gesetzesbegründung aus heutiger Sicht in besonderem Maße grund- und menschenrechtswidrig, da die Verurteilung allein auf der sexuellen Orientierung beruhte.

Die Betroffenen können sich die kraft Gesetzes erfolgte Rehabilitierung von der Staatsanwaltschaft bestätigen lassen und beim BfJ einen Anspruch auf finanzielle Entschädigung wegen des durch die Verurteilung erlittenen Strafmarkels geltend machen. Hierfür gilt eine Frist von fünf Jahren ab Inkrafttreten des Gesetzes, mithin bis zum 21. Juli 2022. Das BfJ setzt die Höhe der Entschädigung durch Verwaltungsakt fest. Sie beträgt 3 000 Euro pro Urteil und 1 500 Euro pro angefangenem Jahr Haft.

Die Mittel waren im Haushalt des BfJ zunächst unter dem Titel „Entschädigung der wegen einvernehmlicher homosexueller Handlungen Verurteilten“³² veranschlagt. Im parlamentarischen Verfahren zum Haushalt 2019 wurde die Zweckbestimmung des Titels auf „verurteilte und verfolgte“ Personen erweitert. Nach einer Erläuterung sind 1 Mio. Euro der veranschlagten 7 Mio. Euro für (nicht verurteilte) verfolgte Personen vorgesehen. Das BMJV hat hierzu am 13. März 2019 eine „Richtlinie zur Zahlung von Entschädigungen für Betroffene des strafrechtlichen Verbots einvernehmlicher homosexueller Handlungen aus dem Bundeshaushalt“ in Kraft gesetzt und bekannt gemacht. Danach sind die Personen zu entschädigen, gegen die wegen der entsprechenden Strafnormen ein Strafverfahren eingeleitet wurde, welches jedoch mit Freispruch endete oder eingestellt wurde. Außerdem sollen Personen entschädigt werden, die im

³¹ Gesetz zur strafrechtlichen Rehabilitierung der nach dem 8. Mai 1945 wegen einvernehmlicher homosexueller Handlungen verurteilten Personen (StrRehaHomG).

³² Titel 681 03: Entschädigung der wegen einvernehmlicher homosexueller Handlungen Verurteilten und Verfolgten (Bezeichnung seit dem Haushalt 2019).

Zusammenhang mit den strafrechtlichen Verboten einvernehmlicher homosexueller Handlungen unter außergewöhnlich negativen Beeinträchtigungen zu leiden hatten. Hierunter sind besondere berufliche, wirtschaftliche, gesundheitliche oder sonstige vergleichbare Nachteile zu verstehen. Der Nachweis ist nicht nur durch Vorlage von Unterlagen oder Zeugenaussagen, sondern auch durch eine glaubhafte Versicherung des Antragstellers möglich. Das BfJ hat den Vortrag der Antragsteller auf Plausibilität zu prüfen.

Die Bundesregierung rechnete ursprünglich mit ungefähr 5 000 Fällen und einer Entschädigungssumme von 30 Mio. Euro. Die Zahl der Anträge auf Entschädigung blieb bisher weit hinter diesen Erwartungen zurück. 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 nach Auskunft des BMJV bis zum 1. August 2019 lediglich 218 Anträge beim BfJ ein. Hiervon wurden bis zu diesem Stichtag 165 Anträge bewilligt, sieben Anträge wurden abgelehnt, einer zurückgenommen. Noch nicht beschieden waren 45 Anträge, bei denen häufig noch die Rehabilitierungsbescheinigung der Staatsanwaltschaft fehlte.

Von nicht verurteilten, aber verfolgten Personen stammten 67 dieser Anträge. Hiervon wurden 48 Anträge bewilligt und drei abgelehnt, 16 waren noch offen.

Bisher wurden Entschädigungen in Höhe von insgesamt 605 000 Euro gezahlt, davon 56 000 Euro an nicht verurteilte Verfolgte. Ferner gab das BfJ rund 100 000 Euro für die kommunikative Begleitung aus (u. a. Printanzeigen, Radiospots, Faltblätter).³³

Im Haushaltsentwurf 2020 und in der Finanzplanung für die Jahre 2021 bis 2023 sind für die Entschädigungszahlungen jeweils 0,8 Mio. Euro vorgesehen, davon 0,2 Mio. Euro für nicht verurteilte Verfolgte.

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. Es ist davon auszugehen, dass aufgrund der geringen Antragszahlen beim BfJ auch der Personalbe-

³³ Nach einer erstmals im Haushalt 2018 aufgenommenen Erläuterung zu Titel 681 03 dürfen aus dem Ansatz für die kommunikative Begleitung bis zu 250 000 Euro pro Jahr verausgabt werden.

darf für die Bearbeitung der Entschädigungsanträge erheblich geringer ist als prognostiziert. Für die reine Erledigung aller seit 2017 gestellten 218 Anträge sind nach den im Gesetzentwurf der Bundesregierung dargelegten Annahmen sieben Arbeitsmonate einer Vollzeitskraft erforderlich.³⁴ Daneben betreibt das BfJ nach Angaben des BMJV gegenwärtig intensiviert Öffentlichkeitsarbeit und Beratung und erledigt u. a. 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. Nach dem Geschäftsverteilungsplan des BfJ waren im Juli 2019 in dem zuständigen Referat (III 6) 2,5 Vollzeitkräfte beschäftigt.

3.6 Deutsches Patent- und Markenamt

Im Jahr 2018 entfielen auf das DPMA (Kapitel 0719) mit 223,3 Mio. Euro 28,1 % der Ist-Ausgaben des Einzelplans 07. Die Personalausgaben machten 67,6 % dieser Summe aus. Es erzielte Einnahmen von 411,5 Mio. Euro, die weit überwiegend aus Gebühren für gewerbliche Schutzrechte stammen.

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.

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 vergangenen Jahren mehrfach zusätzliche Stellen für die Patentprüfung

³⁴ Bei der Schätzung des Erfüllungsaufwandes ging die Bundesregierung in ihrem Gesetzentwurf (Bundestagsdrucksache 18/12038) von einer Bearbeitungszeit pro Antrag von 245 Minuten aus. Für 218 Anträge sind demnach 218×245 Minuten = 53 410 Minuten oder 890 Stunden erforderlich. Bei einer durchschnittlichen Arbeitszeit von 136 Stunden im Monat entspricht dies ungefähr sieben Arbeitsmonaten (vgl. Rundschreiben des BMF an die obersten Bundesbehörden mit den Personal- und Sachkosten in der Bundesverwaltung für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Kostenberechnungen vom 12. April 2019, Gz. II A 3 - H 1012-10/07/0001 :015).

erhalten.³⁵ Es verfügt im Jahr 2019 über 1 045 Stellen für Patentprüfer, von denen 897 am 1. Juni 2019 besetzt waren.

Das DPMA hat nach Angaben des BMJV seinen Personalbedarf für die Patentprüfung mit einem Prognosemodell in Szenariotechnik ermittelt. Der Berechnung liegt die Annahme zugrunde, dass die Arbeitsmengen in den kommenden Jahren mit einem Viertel des Anstiegs der vergangenen zehn Jahre weiter moderat anwachsen. Das DPMA strebt eine durchschnittliche Verfahrensdauer von drei Jahren an. Wenn dieses Ziel erreicht ist, beträgt der Arbeitsbestand rechnerisch das dreifache der Arbeitserledigung eines Jahres. Einen höheren Arbeitsbestand definiert das DPMA als Arbeitsrückstau. Im Jahr 2017 betrug der Arbeitsbestand das 3,9-Fache der jährlichen Arbeitserledigung. Um diesen Rückstau bis zum Jahr 2030 abzubauen, sind nach Angaben des DPMA 1 090 Stellen für Patentprüfer erforderlich. Dies sind 45 Stellen mehr als bisher vorhanden und 150 Stellen mehr als gegenwärtig für das laufende Geschäft notwendig sind. Der Bedarf für das laufende Geschäft soll nach Erwartung des DPMA bis zum Jahr 2030 aber so stark ansteigen, dass dann alle 1 090 Stellen dauerhaft benötigt werden. Die geforderten neuen Stellen sollen demnach zunächst für den Stauabbau verwendet werden, mit wachsenden Verfahrenszahlen dann aber zunehmend und ab dem Jahr 2030 vollständig für das laufende Geschäft. Verläuft die Entwicklung wie erwartet, ist mit der vom DPMA ermittelten Zahl von 1 090 Stellen der Personalbedarf bis dahin gedeckt. Weitere Stellen für die Patentprüfung sollten dann bis zum Jahr 2030 nicht mehr erforderlich sein.

Derzeit verfügt das DPMA noch über 148 freie Stellen für Patentprüfer. Deren Besetzung wird einige Zeit in Anspruch nehmen, da das DPMA aus Kapazitätsgründen und aufgrund der Bewerberlage nicht beliebig viele Personen gleichzeitig als Patentprüfer einstellen und einarbeiten kann. Unabhängig davon erscheint es auch personalwirtschaftlich sinnvoll, den anstehenden weiteren Personalaufbau über einen gewissen Zeitraum zu verteilen. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist es daher nicht erforderlich, die nach der Prognose des DPMA noch fehlenden 45 Stellen bereits mit dem Haushalt 2020 zu bewilligen.

³⁵ Die Angaben beziehen sich nur auf für Patentprüfer vorgesehene Planstellen der Besoldungsgruppen A 13 bis A 15 des höheren Dienstes (im Folgenden kurz: Stellen). Planstellen und Stellen für Leitungs- und Unterstützungspersonal sind nicht berücksichtigt.

4 Entwicklung der Stellenausstattung der Behörden und Gerichte im Einzelplan 07

4.1 Einzelplan 07 insgesamt

4.1.1 Entwicklung der Stellenausstattung

Die Behörden und Gerichte des Einzelplans 07 haben in den vergangenen Jahren zahlreiche neue Planstellen und Stellen (Stellen)³⁶ erhalten. Die Stellenentwicklung der einzelnen Behörden und Gerichte unterscheidet sich dabei erheblich voneinander. Um einen Überblick über einzelne Jahre hinaus zu geben, 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 991,3 Stellen oder 21 % auf 5 714,7 Stellen gestiegen.

Tabelle 3

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	5 714,7
Differenz zum Vorjahr		52,7	81,3	107,1	80,5	304,6	365,1
Differenz in %		1,1	1,7	2,2	1,6	6,0	6,8
Unbesetzte Stellen	372,7	369,8	393,0	399,0	341,1	623,4	738,2
Anteil in %	7,9	7,7	8,1	8,0	6,8	11,7	12,9

Quelle: (wie auch bei allen folgenden Tabellen): Einzelplan 07: Haushaltspläne 2014 bis 2019, Haushaltsentwurf 2020, Haushaltsausschuss-Drucksache 19-2502 (Personal-Liste B).

³⁶ 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.

Der weit überwiegende Anteil des Stellenzuwachses entfiel 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 %). Im Haushaltsentwurf 2019 waren bereits weitere 189,6 neue Stellen vorgesehen (+3,5 %), im parlamentarischen Verfahren wurden auf Antrag der Koalitionsfraktionen noch weitere 181,5 Stellen bewilligt. Insgesamt erfährt der Einzelplan 07 im Jahr 2019 im Saldo mit 365,1 neuen Stellen (+6,8 %) den mit Abstand größten Zuwachs seit 2013.

Im Haushaltsentwurf 2020 sind im Einzelplan 07 mit im Saldo 12,1 neuen Stellen nur geringfügige Veränderungen vorgesehen. Für den BGH, den GBA und das DPMA sind jeweils ohne nennenswerte Veränderung der Gesamtzahl von Stellen Umschichtungen geplant. Dem jeweiligen Bedarf folgend sollen Stellen bestimmter Besoldungs- und Entgeltgruppen zum Ausgleich für neue Stellen anderer Wertigkeit entfallen.

Beim BPatG ist der Verzicht auf seit langem nicht benötigte Stellen vorgesehen. Das BfJ soll als einzige Behörde in nennenswertem Umfang neue Stellen erhalten.

4.1.2 Entwicklung der Stellenbesetzung

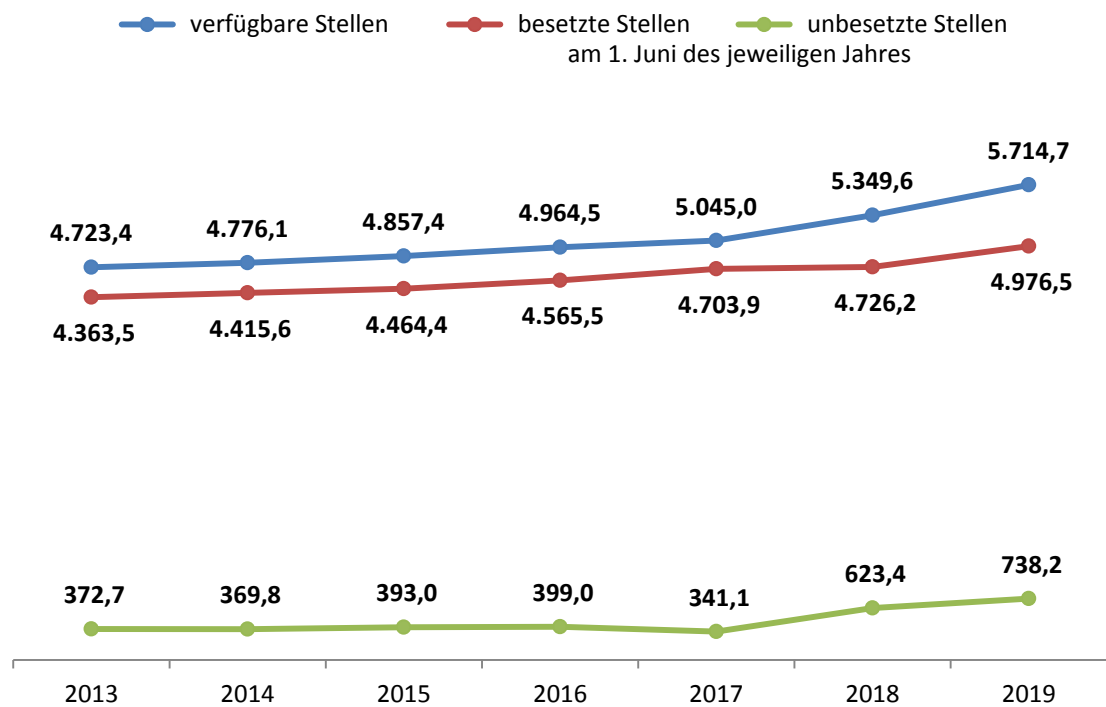
Die hohe Anzahl der mit den Haushalten 2018 und 2019 bewilligten neuen Stellen führte bei allen Behörden und Gerichten zu einem deutlichen Anstieg des Anteils der unbesetzten Stellen. Bei der Einordnung der Zahlen des Jahres 2018 ist zu berücksichtigen, dass die neuen Stellen erst seit dem Ende der vorläufigen Haushaltsführung am 17. Juli 2018 besetzt werden durften. 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.

Die Anzahl der unbesetzten Stellen lag jedoch am 1. Juni 2019 mit 738,2 noch um 114,8 höher als am 1. Juni 2018. Damit war jede achte Stelle (12,9 %) im Einzelplan 07 nicht besetzt. Dies ist insofern bemerkenswert, als der Haushalt 2019 fristgerecht in Kraft trat, so dass den Behörden und Gerichten anders als im Vorjahr sämtliche Stellen seit Jahresbeginn zur Verfügung standen. Deren Anzahl war ihnen bereits seit der Bereinigungssitzung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 8. November 2018 bekannt. Das BMJV führt die verzögerte Stellenbesetzung auf den angespannten Arbeitsmarkt so-

wie die unvermeidliche Dauer der Ausschreibungsverfahren und teilweise längere Kündigungsfristen der Bewerber zurück. Der Personalbedarf sei gleichwohl akut.

Schaubild 3

Stellenentwicklung im Einzelplan 07



4.1.3 Ermittlung des Personalbedarfs

Planstellen und Stellen dürfen nur ausgebracht werden, soweit sie unter Anwendung angemessener Methoden der Personalbedarfsermittlung (PBE) sachgerecht und nachvollziehbar begründet sind. Die sachgerechte Begründung der im Haushaltsplan genehmigten Stellen ist bei gegebenem Anlass, im Übrigen regelmäßig zu überprüfen.³⁷

Angesichts der außergewöhnlich vielen in den beiden Haushalten 2018 und 2019 bewilligten neuen Stellen hat der Bundesrechnungshof das BMJV um Auskunft über den Stand der PBE im Einzelplan 07 gebeten. Die übermittelten Informationen zeigen, dass alle Behörden und Gerichte im Einzelplan 07 Untersuchungen angestellt haben, um ihren Personalbedarf zu ermitteln. Die PBE sind nicht immer flächendeckend, oft fehlt auch die zuvor erforderliche Organi-

³⁷ Nummer 4.4 der Verwaltungsvorschriften zu § 17 BHO.

sationsuntersuchung. Insgesamt stellen sie jedoch einen wichtigen Schritt zu einer Grundlage für eine sachgerechte Stellenbewilligung dar. Im Folgenden ist der wesentliche Stand bei den jeweiligen Behörden und Gerichten kurz anhand der Angaben des BMJV dargestellt. Die einzelnen Untersuchungen hat der Bundesrechnungshof nicht geprüft.

4.2 Bundesministerium

4.2.1 Entwicklung der Stellenausstattung

Für das BMJV sind mit 782,2 Stellen im Haushalt 2019 insgesamt 225,4 Stellen mehr veranschlagt als im Haushalt 2013 (+40,5 %). Der weit überwiegender Teil dieses Zuwachses entfiel auf die Jahre 2014, 2018 und 2019. Der Zuwachs im Jahr 2019 übertrifft selbst den des Jahres 2014, als das BMJV für die neue Aufgabe des wirtschaftlichen Verbraucherschutzes eine zusätzliche Abteilung und jeweils einen weiteren beamteten und parlamentarischen Staatssekretär erhielt. Das BMJV übernahm seinerzeit 42 Stellen aus dem Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) und vergrößerte zusätzlich seinen Leitungsbereich um 23 Stellen.

Tabelle 4

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	782,2
Differenz zum Vorjahr		65,8	13,1	16,6	10,6	44,3	75,0
Differenz in %		11,8	2,1	2,6	1,6	6,7	10,6
Unbesetzte Stellen	38,2	81,7	79,0	74,0	56,7	100,0	151,5
Anteil in %	6,9	13,1	12,4	11,3	8,6	14,1	19,4

Mit dem Haushalt 2018 wuchs 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 erhielt das BMJV 14 Stellen, davon allein acht Stellen der Besoldungsgruppe A 15.³⁸

Der Haushaltsentwurf 2019 enthielt für das BMJV zwölf befristete neue Stellen für Aufgaben, die sich aus der deutschen EU-Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2020 ergeben. Im parlamentarischen Verfahren wurden diese auf sechs Stellen halbiert. Dafür wurden zusätzlich u. a. bewilligt:

- 27 Stellen für eine neue Unterabteilung „Digitalisierung von Wirtschaft, Gesellschaft und Verwaltung“ und
- zusammen 45 Stellen für verschiedene Zwecke wie Querschnittsaufgaben, Strafrecht/Terrorismusbekämpfung, Baumanagement, Mieten und Wohnen sowie für eine „Expertenkommission Demokratie“.

Im Haushaltsentwurf 2020 sind keine neuen Stellen für das BMJV vorgesehen.

4.2.2 Ermittlung des Personalbedarfs

Das BMJV hat nach eigenen Angaben in der Zeit von Oktober 2018 bis April 2019 den ersten Zyklus des Alternativen Verfahrens zur PBE bei obersten Bundesbehörden durchgeführt. Zur Deckung des in den Fachbereichen ermittelten Mehrbedarfs habe das BMJV zunächst die Ressourcen genutzt, die durch im Zuge der Aufgabenkritik an anderen Stellen festgestellten Minderbedarf verfügbar waren. Darüber hinaus habe die Hausleitung auf Basis der Stellan- ausstattung des Jahres 2019 über den zusätzlichen Bedarf für das laufende Jahr entschieden. Verteilt auf 37 Referate habe sie einen Bedarf von 39 Voll- zeitkräften anerkannt, der aus den verfügbaren Stellen gedeckt werden konn- te.

4.2.3 Entwicklung der Stellenbesetzung

Am 1. Juni 2019 war mit 151,5 freien Stellen fast jede fünfte Stelle des BMJV unbesetzt (19,4 %). Dies ist die mit Abstand höchste Quote seit dem Jahr 2014. Obwohl das BMJV in den Jahren 2018 und 2019 zusammen 119,3 neue Stellen erhielt, waren am 1. Juni 2019 lediglich 23,5 Stellen mehr besetzt als am 1. Juni 2018 (siehe hierzu auch Schaubild 5, S. 42)

³⁸ Da auch einige befristete Stellen weggefallen sind, ist die Summe der neu bewilligten Stellen höher als der Nettozuwachs an Stellen zum Vorjahr.

Den massiven Stellenaufwuchs der vergangenen Jahre hält der Bundesrechnungshof mit Blick auf einen wirtschaftlichen und sparsamen Einsatz personeller Ressourcen für kontraproduktiv. Die hohe Quote unbesetzter Stellen deutet darauf hin, dass das BMJV gegenwärtig über mehr Stellen verfügt als erforderlich. So hat das BMJV z. B. in den beiden Jahren 2018 und 2019 zusammen 40 Stellen im Zusammenhang mit dem Thema Digitalisierung und Verwaltungsmodernisierung erhalten. Die u. a. als Begründung genannte zu schaffende Unterabteilung „Digitalisierung von Wirtschaft, Gesellschaft und Verwaltung“ war jedoch gemäß dem Organisationsplan des Hauses mit Stand vom 24. Juli 2019 noch immer nicht vorhanden. Dies spricht nicht für die Dringlichkeit des seinerzeit geltend gemachten Bedarfs.

Der Bundesrechnungshof hält es für einen wichtigen ersten Schritt, dass das BMJV inzwischen eine PBE nach dem Alternativen Verfahren für oberste Bundesbehörden durchgeführt hat. Damit sollte das BMJV künftig in der Lage sein, sein Personal noch zielgerichteter einzusetzen und freigewordene Ressourcen optimal zu nutzen. Erst wenn dies nachweislich gewährleistet ist, ist gegebenenfalls an die Forderung und Bewilligung zusätzlicher Stellen zu denken.

4.3 Bundesgerichte

4.3.1 Bundesgerichtshof

Unter den im Einzelplan 07 veranschlagten Bundesgerichten hat allein der BGH in den vergangenen Jahren einen nennenswerten Stellenaufwuchs zu verzeichnen. Mit 407,7 Stellen sind für den BGH im Haushalt 2019 insgesamt 58,7 Stellen mehr enthalten als 2013 (+16,8 %).

Tabelle 5

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	407,7
Differenz zum Vorjahr		-2,7	-1,6	2,8	11,2	23,0	26,0
Differenz in %		-0,8	-0,5	0,8	3,2	6,4	6,8
Unbesetzte Stellen	17,5	19,5	15,8	23,5	21,8	34,4	50,3
Anteil in %	5,0	5,6	4,6	6,8	6,1	9,0	12,3

Im Jahr 2018 erhielt der BGH 23 neue Stellen (+6,4 %), darunter je eine für einen Ermittlungsrichter und einen Strafrichter. Für die Richter unterstützendes Personal und die Gerichtsverwaltung waren zehn Stellen bestimmt. Eine aufgrund von Baumaßnahmen eingerichtete Zwischenunterkunft erfordert für die Dauer ihres Bestehens weitere elf befristete Stellen für den Boten- und Pfortendienst.

Im Jahr 2019 wächst der BGH um jeweils 12 Stellen für einen neuen Zivilsenat in Karlsruhe und einen neuen Strafsenat in Leipzig.

Der Haushaltsentwurf 2020 enthält für den BGH neun neue Stellen für den Umbau der neuen Senate. Zur Kompensation entfallen 7 Stellen, die im Durchschnitt höherwertig sind.

Im nicht-richterlichen Bereich hat der BGH für den überwiegenden Teil eine PBE durchgeführt. Wegen grundlegender Verfahrensänderungen waren die Geschäftsstellen hiervon ausgenommen. Für die Aufgaben der Rechtspfleger und der Dokumentationsstelle sind Organisationsuntersuchungen mit PBE begonnen oder geplant.

Für den richterlichen Bereich hat der BGH anstelle einer PBE die Verfahrenszahlen erfasst.

4.3.2 Bundesverwaltungsgericht

Das BVerwG verfügt seit 2013 nahezu unverändert über 187 bis 189 Stellen. Im Haushaltsentwurf 2020 sind keine Änderungen geplant.

Tabelle 6

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	189,0
Differenz zum Vorjahr		-1,0	-1,4	1,0	0,0	0,0	1,0
Differenz in %		-0,5	-0,7	0,5	0,0	0,0	0,5
Unbesetzte Stellen	11,3	15,7	12,7	13,3	11,0	12,5	10,6
Anteil in %	6,0	8,3	6,8	7,1	5,9	6,6	5,6

Eine PBE für den nicht-richterlichen Bereich hat das BVerwG zum Jahresende 2014 durchgeführt. Die nächste Untersuchung ist zum Ende des kommenden Jahres geplant. Eine Organisationsuntersuchung aus dem laufenden Jahr liegt für rund ein Drittel des nicht-richterlichen Bereiches vor.

4.3.3 Bundesfinanzhof

Für den BFH sind im Haushalt 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. Im Haushaltsentwurf 2020 sind wie bereits im Jahr 2019 keine Änderungen geplant.

Tabelle 7

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	10,4	16,0	6,1	10,3	6,7	15,6	14,5
Anteil in %	6,1	9,5	3,6	6,2	4,0	9,2	8,5

Eine PBE für den nicht-richterlichen Bereich hat der BFH im Jahr 2016 durchgeführt. Eine Organisationsuntersuchung aus dem Jahr 2017 umfasste rund ein Drittel des nicht-richterlichen Bereiches. Nicht untersucht wurden die Gerichtsgeschäftsstelle, die Bibliothek und die Abteilungen IT sowie Dokumentation und Information.

4.3.4 Bundespatentgericht

Die Zahl der Stellen des BPatG ist seit 2013 von 247,6 Stellen geringfügig um 7,5 Stellen auf 240,1 Stellen im Haushalt 2019 zurückgegangen (-3 %). Im Haushaltsentwurf 2020 ist neben einer neuen Stelle für die IT-Sicherheit der Wegfall von 17,4 nicht benötigten Stellen vorgesehen.

Tabelle 8

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	40,0	38,2	38,9	49,5	47,9	49,6	56,6
Anteil in %	16,2	15,7	16,0	20,3	19,6	20,5	23,6

Erläuterungen: ^a Seit 2016 sind jeweils drei der unbesetzten Stellen für die Unterstützung des Einheitlichen Patentgerichts vorgesehen, das seine Arbeit noch nicht aufgenommen hat. Auf einigen der unbesetzten Stellen führte das BPatG Richter kraft Auftrags (2013: 12,8; 2014: 9,3; 2015 u. 2016: 2; 2017: 3; 2018: 2; 2019: 1).

Das BPatG hat den Personalbedarf des nicht-richterlichen Bereiches im Jahr 2019 fast vollständig untersucht. Eine aktuelle Organisationsuntersuchung liegt nicht vor.

Der Bundesrechnungshof hatte empfohlen zu prüfen, inwieweit die für das BPatG ausgebrachten Stellen tatsächlich erforderlich sind. Der nun geplante Wegfall der nicht benötigten Stellen ist angesichts der seit vielen Jahren hohen Zahl unbesetzter Stellen dringend angezeigt. Das Ergebnis der PBE spricht dafür, dass noch weitere Stellen verzichtbar sind.

4.4 Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof

Die Zahl der Stellen des GBA ist seit 2013 von 201,5 Stellen um 103,1 Stellen auf 304,6 Stellen im Haushalt 2019 massiv angestiegen (+51,2 %). Dies ist der höchste prozentuale Zuwachs aller Behörden und Gerichte im Einzelplan 07. Allein der Zuwachs der Haushalte 2018 und 2019 beträgt jeweils rund ein Siebtel der Stellenanzahl des Vorjahres.

Tabelle 9

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	304,6
Differenz zum Vorjahr		-0,5	5,6	17,0	10,0	34,0	37,0
Differenz in %		-0,2	2,8	8,2	4,5	14,6	13,8
Unbesetzte Stellen	22,9	14,7	29,0	32,8	31,2	60,6	83,2
Anteil in %	11,4	7,3	14,0	14,7	13,4	22,6	27,3
Beamtete Hilfskräfte (in Vollzeitkräften)	28,0	27,0	39,5	36,8	44,0	65,0	54,7
Anteil in %	13,6	12,7	18,2	16,2	17,9	23,9	19,8
Personalbestand insges. (in Vollzeitkräften)	206,6	213,3	217,1	227,6	246,4	272,0	276,1
Differenz zum Vorjahr		11,8	3,8	10,5	18,8	25,6	4,1

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

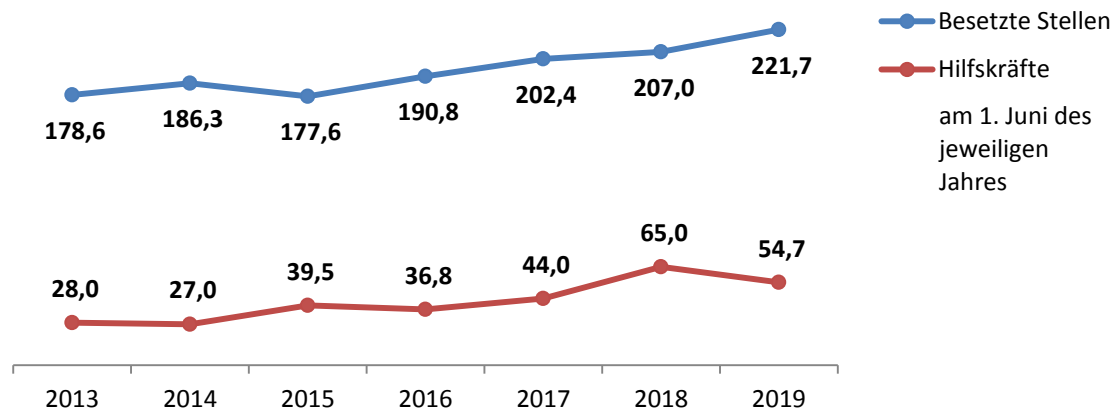
Mit dem Haushalt 2018 wurde der Stellenbestand des GBA um 34 Stellen ausgeweitet. Hiervon waren 21 Stellen, darunter 18 für Staatsanwälte, für Verfahren mit Bezug zu Syrien und dem Irak bestimmt. Für den Bereich Völkerstrafrecht/Kriegsverbrechen waren fünf Stellen, davon drei für Staatsanwälte vorgesehen.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

Im Haushaltsentwurf 2019 waren noch einmal zehn neue Stellen für Verfahren mit Bezug zu Syrien und dem Irak sowie drei Stellen für den Bereich Völkerstrafrecht/Kriegsverbrechen eingeplant. Im parlamentarischen Verfahren sind weitere 24 Stellen für den „Mehrbedarf wegen neuer Senate“ beim BGH hinzugekommen.

Im Haushaltsentwurf 2020 sind 9,5 neue Stellen für Verwaltungsfunktionen vorgesehen. Im Gegenzug sollen 11 gegenwärtig nicht benötigte höherwertige Stellen entfallen.

Schaubild 4

Entwicklung der Anzahl der besetzten Stellen und der beamteten Hilfskräfte beim GBA



Parallel zum Anstieg des Stellenbestandes des GBA wuchs auch die Zahl der vom GBA insgesamt Beschäftigten stetig um 63,1 von 213,3 im Jahr 2014 auf 276,4 Vollzeitkräfte im Jahr 2019 (+29,6 %). Nach einem vorübergehenden deutlichen Anstieg der Zahl der von anderen Behörden abgeordneten beamteten Hilfskräfte ist inzwischen die Zahl der auf dauerhaften Stellen geführten Beschäftigten wieder stärker gestiegen. Die wesentliche Ursache hierfür ist, dass der GBA die zu ihm abgeordneten Beschäftigten erst nach einer mehrjährigen Erprobung übernimmt. Die jüngsten Zahlen deuten an, dass es ihm verstärkt gelingt, viele der überwiegend von den Ländern abgeordneten Beschäftigten auch dauerhaft für den Bundesdienst zu gewinnen.

Der GBA hat im Jahr 2018 eine Organisationsuntersuchung durchgeführt, die fast das gesamte Haus erfasst hat. Eine PBE ist nach Abschluss der auf der Organisationsuntersuchung basierenden Optimierungsprozesse für das Jahr 2020 vorgesehen.

4.5 Bundesamt für Justiz

4.5.1 Entwicklung der Stellenausstattung

Das BfJ verzeichnet absolut den höchsten und prozentual den zweithöchsten Stellenzuwachs im Einzelplan 07. Im Haushalt 2019 sind mit 968,9 Stellen 310,3 Stellen mehr enthalten als im Haushalt 2013 (+47,1 %).

Tabelle 10

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	968,9
Differenz zum Vorjahr		13,0	24,0	41,5	29,3	108,0	94,5
Differenz in %		2,0	3,6	6,0	4,0	14,1	10,8
Unbesetzte Stellen	47,7	17,0	25,5	32,5	28,7	121,6	92,7
Anteil in %	7,2	2,5	3,7	4,4	3,7	13,9	9,6

Das BfJ hat in den vergangenen Jahren vielfältige neue Aufgaben erhalten. Es musste daher – oft in sehr kurzer Zeit – neue Verwaltungsverfahren mit dazu gehöriger 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 2018 enthielt das BfJ 108 neue Stellen (+14,1 %). Davon entfielen auf die Aufgaben nach dem Netzwerkdurchsetzungsgesetz 32 Stellen 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 waren sechs befristete Stellen eingeplant. Für die Beendigung sachgrundloser Befristungen von Arbeitsverträgen sollte das BfJ 57 Stellen verwenden. Im Haushaltsentwurf 2019 waren für diesen Zweck weitere 56 neue Stellen vorgesehen. Für die Einrichtung eines Referates Opferhilfe erhielt das BfJ neun Stellen.³⁹ Im parlamentarischen Verfahren sind weitere 17 Stellen für das Auslandsunterhaltsgesetz und 15,5 Stellen für die Register hinzugekommen.

Im Haushaltsentwurf 2020 sind für das BfJ 40 neue Stellen mit dem nicht näher aufgeschlüsselten Verwendungszweck „Bundeszentralregister/neue Aufga-

³⁹ 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).

ben/Digitalisierung“ enthalten. Da gleichzeitig sechs Stellen aufgrund von kw-Vermerken entfallen, verbleibt im Saldo ein Zuwachs von 34 Stellen.

4.5.2 Ermittlung des Personalbedarfs

Das BfJ führt laufend in einzelnen Organisationseinheiten Organisationsuntersuchungen und PBE durch. Organisationsuntersuchungen liegen für die Tätigkeiten von gut einem Drittel der Bediensteten vor. Durch PBE hat es den Bedarf für ungefähr drei Viertel seiner Stellen nachgewiesen. Für die übrigen Stellen steht dies noch aus.

Das BfJ hat den Personalbedarf nur in wenigen Fällen für eine vollständige Organisationseinheit durchgeführt. Damit bleibt in der Regel offen, ob die Organisationseinheiten als Ganzes zu viel oder zu wenig Personal haben. Nur für sehr wenige vollständig untersuchte Organisationseinheiten lässt sich aus der vom BfJ übermittelten Übersicht ein Mehr- oder Minderbedarf von Personal entnehmen. Eine Aussage über einen Stellenbedarf der gesamten Behörde lässt sich wegen der vielen unvollständig untersuchten Organisationseinheiten hieraus jedoch nicht ableiten. Die Aussagekraft der vom BfJ vorgelegten Ergebnisse seiner PBE sind aus Sicht des Bundesrechnungshofes auch aus folgenden Gründen eingeschränkt:

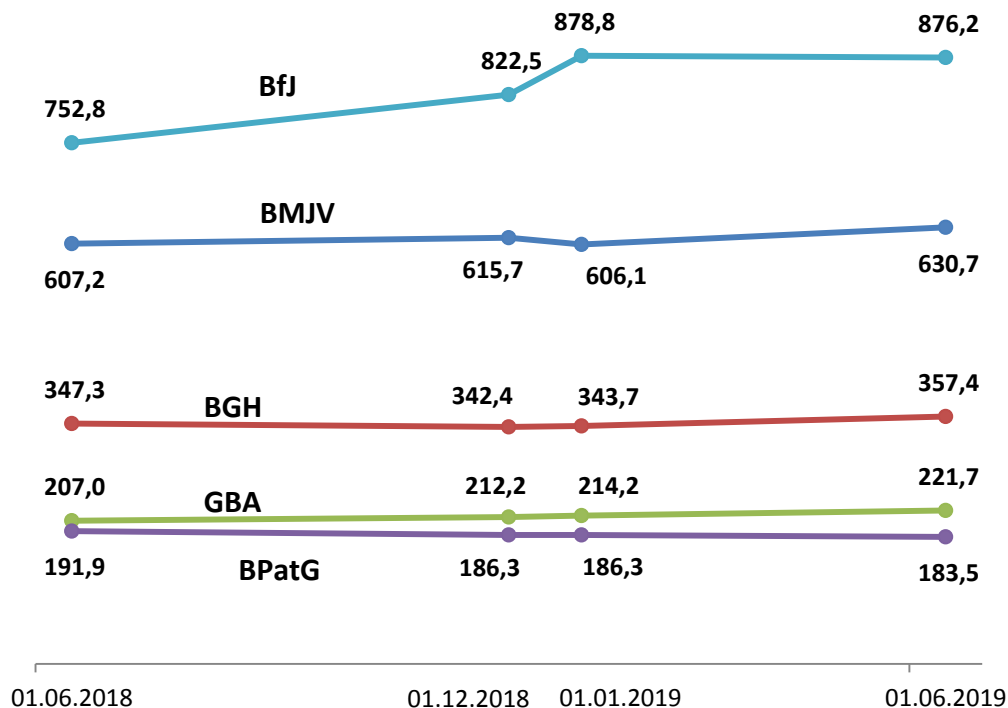
- Nur in wenigen Bereichen ist der PBE eine Organisationsuntersuchung vorausgegangen.
- Bei mehreren neueren Aufgaben hat das BfJ frühere Schätzungen, die noch nicht auf den tatsächlichen Fallzahlen und dem tatsächlichen Aufwand pro Fall beruhen, als Ergebnis einer PBE ausgegeben.
- Da im Haushalt enthaltene Stellen einzelnen Organisationseinheiten nicht verbindlich zugeordnet sind, bleibt unklar, an welcher Stellenzahl ein eventuell in einer Organisationseinheit ermittelter Mehr- oder Minderbedarf gemessen wird.
- Teilbetrachtungen des Personalbedarfs sind wenig aussagekräftig. Rechnerischer Personalmehrbedarf einzelner Organisationseinheiten kann auch durch nicht bedarfsgerechte Verteilung des Personals entstanden sein. Ohne eine Gesamtbetrachtung des Hauses können sie die Bewilligung neuer Stellen nicht rechtfertigen.

4.5.3 Entwicklung der Stellenbesetzung

Das BfJ hat im Jahr 2018 Beschäftigte im Umfang von 68 Vollzeitstellen aus sachgrundlos befristeten in unbefristete Arbeitsverhältnissen übernommen. Entsprechend ist die Zahl der besetzten Stellen in der zweiten Jahreshälfte 2018 stark angestiegen. Trotz der vielen besetzbaren Stellen ist diese Zahl allerdings vom 1. Januar 2019 bis zum 1. Juni 2019 um 2,6 Stellen zurückgegangen. Im BfJ war am 1. Juni 2019 mit 92,7 freien Stellen fast ein Zehntel aller Stellen unbesetzt (9,6 %). Diese Entwicklung spricht nicht für einen dringenden Personalbedarf.

Schaubild 5

Entwicklung der Anzahl besetzter Stellen in den Jahren 2018 und 2019 bei ausgewählten Behörden und Gerichten



Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher, dem BfJ keine neuen Stellen zu bewilligen, bis es die bereits vorhandenen in angemessenem Umfang besetzt und seinen Gesamtpersonalbedarf überzeugend dargelegt hat.

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 Haushalt 2019 sind mit 2 652 Stellen 301,5 Stellen mehr enthalten als im Haushalt 2013 (+12,8 %).

Tabelle 11

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	2 652,0
Differenz zum Vorjahr		-16,5	43,2	27,8	20,9	93,1	133,0
Differenz in %		-0,7	1,9	1,2	0,9	3,8	5,3
Unbesetzte Stellen	184,7	167,0	186,0	163,1	137,1	229,1	279,1
Anteil in %	7,9	7,2	7,8	6,8	5,7	9,1	10,5

Die neuen Stellen für das DPMA waren weit überwiegend für die Patentprüfung⁴⁰ bestimmt, bei der die Arbeitsmenge seit vielen Jahren stetig angewachsen ist. Die Stellenausstattung dieses Bereichs ist unter obiger Tz. 3.6 erläutert.

Neben neuen Stellen für die Patentprüfung wurden im Haushalt 2018 27 neue Stellen für die Hauptabteilung IT ausgebracht.

Der Haushalt 2019 enthält erneut 115 neue Stellen für die Patentprüfung, darüber hinaus zehn weitere Stellen für die IT und acht neue Stellen für die Bearbeitung von Markensachen.

Aktuelle Organisationsuntersuchungen liegen im DPMA für ungefähr ein Drittel des Hauses vor. PBE hat das DPMA außerhalb der Hauptabteilung 4 (Verwaltung und Recht) nahezu flächendeckend durchgeführt. Für zahlreiche der fehlenden Organisationseinheiten plant es PBE für das kommende Jahr bzw. nach Abschluss von derzeit laufenden Organisationsuntersuchungen.

⁴⁰ Einschließlich Leitungs- und Unterstützungspersonal.

Für die Patentprüfung hat das DPMA – wie unter Tz. 3.6 näher erläutert – die PBE mit einem Konzept für den Abbau des Arbeitsrückstandes bis zum Jahr 2030 verbunden.

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 597,7 Mio. Euro lagen im Jahr 2018 um 20,4 Mio. Euro (+3,5 %) über dem Soll. Dies hatte u. a. folgende Gründe:

- Die Einnahmen des BfJ aus Ordnungsgeldern übertrafen mit 93,8 Mio. Euro den Haushaltsansatz um 12,8 Mio. Euro. Für Führungszeugnisse nahm das BfJ mit 30,7 Mio. Euro 0,3 Mio. Euro mehr ein als geplant.⁴¹
- Das BMJV nahm für die Überlassung der Publikation des Bundesanzeigers an die Bundesanzeiger Verlags-GmbH mit 16 Mio. Euro knapp 2,5 Mio. Euro mehr ein als geplant.⁴² Der Betrag richtet sich nach dem Umsatz der Gesellschaft aus dem Betrieb des Bundesanzeigers. Der Einnahmeansatz ist im Haushalt 2019 und im Haushaltsentwurf 2020 um 1,5 Mio. Euro auf nun 15 Mio. Euro angehoben.
- Die Gebühreneinnahmen des BGH waren mit 21,2 Mio. Euro – ähnlich wie im Vorjahr – um 2,2 Mio. Euro höher als geplant.⁴³ Der Einnahmeansatz wurde im Haushalt 2019 und im Haushaltsentwurf 2020 um 0,8 Mio. Euro auf 19,8 Mio. Euro angehoben.
- Auch die Gebühreneinnahmen des BPatG übertrafen mit 9,2 Mio. Euro den Haushaltsansatz um 1,4 Mio. Euro.⁴⁴ Für die Folgejahre ist der Ansatz geringfügig um 0,2 Mio. Euro erhöht.
- Die Gebühreneinnahmen des BVerwG sind dagegen seit 2015 kontinuierlich zurückgegangen. Mit einem Betrag von 1 Mio. Euro blieben sie im Jahr

⁴¹ Kapitel 0718 Titel 111 01: Gebühren, sonstige Entgelte (Nummern 4 und 1 der Erläuterungen).

⁴² Kapitel 0712 Titel 119 01: Einnahmen aus Veröffentlichungen.

⁴³ Kapitel 0713 Titel 111 01: Gebühren, sonstige Entgelte.

⁴⁴ Kapitel 0717 Titel 111 01: Gebühren, sonstige Entgelte.

2018 um 1,7 Mio. Euro hinter dem seit 2015 unveränderten Haushaltsansatz von 2,7 Mio. Euro zurück.⁴⁵ Der Einnahmeansatz ist im Haushalt 2019 und im Haushaltsentwurf 2020 um 1 Mio. Euro auf 1,7 Mio. Euro abgesenkt.

Die Gebühreneinnahmen der im Einzelplan 07 veranschlagten Bundesgerichte schwanken insbesondere wegen der Abrechnung von Großverfahren und sind daher nicht präzise planbar. Die Gebühreneinnahmen der Bundesgerichte erscheinen mit den dargestellten Veränderungen der Ansätze insgesamt realistisch veranschlagt.

Im Haushaltsplan 2019 sind insgesamt Gebühreneinnahmen in Höhe von 559 Mio. Euro und damit 14,6 Mio. Euro unter dem Niveau der tatsächlichen Einnahmen des Jahres 2018 von 573,6 Mio. Euro vorgesehen.

6 Ausblick

Im Haushaltsentwurf 2020 sind mit 912,3 Mio. Euro um 17 Mio. Euro höhere Ausgaben veranschlagt als im Haushalt 2019 (+1,9 %).

Einnahmen hat die Bundesregierung im Haushaltsentwurf 2020 in Höhe von 611,8 Mio. Euro vorgesehen. Dieser Wert liegt um 32 Mio. Euro über dem Haushaltsansatz des Jahres 2019 (+5,5 %) und um 14,1 Mio. Euro (+2,4 %) über den tatsächlichen Einnahmen des Jahres 2018. Die deutliche Erhöhung der veranschlagten Einnahmen geht ausschließlich auf zwei Gebührentitel zurück:

Beim BfJ erwartet das BMJV im Jahr 2020 mit 127,2 Mio. Euro um 12 Mio. Euro höhere Einnahmen als für 2019 veranschlagt. Da das BfJ bereits im Jahr 2018 fast genau diesen Betrag eingenommen hat, erscheint dies realistisch.

Die Gebühreneinnahmen des DPMA sollen im Jahr 2020 mit 430 Mio. Euro um 20 Mio. Euro höher liegen als für 2019 veranschlagt. Mit Blick auf die tatsächlichen Einnahmen im Jahr 2018 in Höhe von 410,7 Mio. Euro erscheint dies ambitioniert.

Die direkten Personalausgaben (ohne Versorgung) sind in den vergangenen Jahren stark angestiegen. Im Jahr 2018 lagen die tatsächlichen Ausgaben mit 371,4 Mio. Euro um 52,3 Mio. Euro (+16,4 %) über dem Betrag von 2015. Im

⁴⁵ Kapitel 0715 Titel 111 01: Gebühren, sonstige Entgelte.

Haushaltsentwurf 2020 sind 422,1 Mio. Euro veranschlagt, dies sind 102,9 Mio. Euro mehr (+32,2 %) als die tatsächlichen Ausgaben des Jahres 2015.

Für die kommenden Haushaltsjahre ist aufgrund der zahlreichen, insbesondere in den Haushalten 2018 (304,6) und 2019 (364,9) bewilligten neuen Stellen und der jüngsten Tarif- und Besoldungsrunde bereits jetzt ein weiterer starker Anstieg der Personalausgaben absehbar. Parallel hierzu ist ebenfalls mit einem weiteren Anstieg der Zuweisungen an den Versorgungsfonds zu rechnen (siehe Tz. 3.1.2).

In der Finanzplanung für die Jahre 2021 bis 2023 hat das BMJV jeweils um bis zu 3,5 Mio. Euro weniger Mittel für Personalausgaben vorgesehen als im Haushaltsentwurf 2020. Sofern in den kommenden Jahren ein nennenswerter Teil der derzeit freien Stellen besetzt wird, dürften diese Beträge – anders als die Mittel im Haushaltsentwurf 2020 – nicht mehr auskömmlich sein.

Der Bundesrechnungshof sieht sich durch die zahlreichen unbesetzten Stellen in seiner Auffassung bestätigt, dass die Stellenausstattung im Einzelplan 07 derzeit reichlich bemessen ist. Eine kritische Überprüfung des Stellenbedarfs bleibt daher weiterhin geboten.

Dr. Mähring

Franz