



Landesrechnungshof  
Schleswig-Holstein



# Bemerkungen 2017

mit Bericht zur  
Landeshaushaltsrechnung 2015  
und  
Stellungnahme 2016  
zum Abbau des strukturellen  
Finanzierungsdefizits bis 2020

Kiel, 6. April 2017



# Bemerkungen 2017

## des

# Landesrechnungshofs

# Schleswig-Holstein

mit Bericht zur  
Landeshaushaltsrechnung 2015

und

Stellungnahme 2016 zur Planung der  
Landesregierung vom 06.09.2016 zum  
Abbau des strukturellen Finanzierungs-  
defizits bis 2020

Kiel, 6. April 2017

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein  
Berliner Platz 2, 24103 Kiel  
Pressestelle: Tel.: 0431 988-8905  
Fax: 0431 988-8686  
Internet: [www.lrh.schleswig-holstein.de](http://www.lrh.schleswig-holstein.de)

## Ministerium für Justiz, Kultur und Europa

### 16. Geldauflagen - Transparenz fehlt

**3,6 Mio. € aus Geldauflagen in Strafsachen wiesen schleswig-holsteinische Gerichte und Staatsanwaltschaften gemeinnützigen Einrichtungen 2013 bis 2015 zu. Niemand prüft, wie diese Gelder verwendet werden. Die Justiz sollte ihr Prüfrecht ausüben.**

**Die Vergabe der Geldauflagen und ihre Dokumentation sind intransparent und kompliziert. Sie müssen deutlich gestrafft und vereinfacht werden.**

**Die Justiz sollte die Einrichtung eines Sammfonds zur Weiterleitung der Geldauflagen an gemeinnützige Einrichtungen prüfen.**

#### 16.1 Geldauflagen - immer wieder im öffentlichen Interesse

Gerichte und Staatsanwaltschaften können ein Strafverfahren gegen Zahlung eines Geldbetrags einstellen.<sup>1</sup> Empfänger dieser Geldauflagen können gemeinnützige Einrichtungen oder die Staatskasse sein. Richter oder Staatsanwälte entscheiden, wem sie in welchem Umfang Geldauflagen zusprechen.

Die Zuweisungen von Geldauflagen an gemeinnützige Einrichtungen durch Richter und Staatsanwälte finden in Deutschland großes Interesse in der Öffentlichkeit:

- Die Rechnungshöfe in Brandenburg<sup>2</sup>, Niedersachsen<sup>3</sup>, Sachsen<sup>4</sup>, Baden-Württemberg<sup>5</sup> und Hamburg<sup>6</sup> haben sich mit diesem Thema befasst.
- In Schleswig-Holstein<sup>7</sup> und im Saarland<sup>8</sup> gab es hierzu verschiedene parlamentarische Anfragen sowie einen Antrag der Fraktion der Piraten<sup>9</sup>.

<sup>1</sup> § 153 a Abs. 1 Strafprozessordnung vom 07.04.1987, BGBl. I S. 1074, 1319, zuletzt geändert am 01.03.2017, BGBl. I S. 386.

<sup>2</sup> Nicht veröffentlicht.

<sup>3</sup> Jahresbericht 2009 des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Nr. 26, S. 119 ff.

<sup>4</sup> Jahresbericht 2014 des Sächsischen Rechnungshofs, Nr. 11, S. 117 ff.

<sup>5</sup> Denkschrift 2014 des Rechnungshofs Baden-Württemberg, Nr. 10, S. 86 ff.

<sup>6</sup> Jahresbericht 2016 des Rechnungshofs der Freien und Hansestadt Hamburg, S. 125 ff.

<sup>7</sup> Landtagsdrucksachen 15/1736 vom 15.03.2002, 15/2104 vom 02.09.2002, 15/3422 vom 05.05.2004, 18/1272 vom 19.11.2013 und 18/4695 vom 13.10.2016.

<sup>8</sup> Landtag des Saarlandes, 15. Wahlperiode, Drucksache 15/1120 vom 06.11.2014.

<sup>9</sup> Landtagsdrucksache 18/4823 vom 03.11.2016.

- Der Spiegel befasste sich unter der Überschrift „*Mäzene in Roben*“ in seiner Ausgabe 14/2013 mit der Einstellung von Strafverfahren gegen Zahlung von Geldauflagen.
- Das ZDF berichtete unter dem Titel „*Millionen im Namen des Volkes*“ in der Sendung „ZDFzoom“ am 08.04.2015, wie Richter Bußgelder verteilen.
- Das journalistische Portal „Correctiv“<sup>1</sup> hat sich 2015 in einer Reihe von Veröffentlichungen mit Geldauflagen beschäftigt.

## 16.2 Dokumentation nicht transparent

Seit 1973 ist das Verfahren für die Erfassung von Geldauflagen in allen Bundesländern weitgehend identisch geregelt. In Schleswig-Holstein hat das Ministerium für Justiz, Kultur und Europa (Justizministerium) eine Allgemeine Verfügung „Geldauflagen im Strafverfahren zugunsten gemeinnütziger Einrichtungen“<sup>2</sup> (AV Geldauflagen) erlassen. Darin ist geregelt, dass 2 Verzeichnisse zu führen sind.

Im Verzeichnis I erfasst das Oberlandesgericht (OLG) alle gemeinnützigen Einrichtungen, die an der Zuweisung von Geldauflagen interessiert sind. Diese Einrichtungen müssen sich u. a. verpflichten,

- den Geldeingang zu überwachen und
- auf Anforderung die Höhe und Verwendung der zugeflossenen Beträge zu belegen.

Das Verzeichnis I enthält 1.450 Einrichtungen und wird den Richtern und Staatsanwälten über das justizinterne Intranet zur Verfügung gestellt. Es weist handwerkliche Mängel auf. Der Generalstaatsanwalt führt ein separates Verzeichnis der justiznahen Einrichtungen. Dies hat 83 Einträge und ist überschaubarer.

Im Verzeichnis II soll das OLG sämtliche Geldauflagen darstellen, die gemeinnützigen Einrichtungen im Kalenderjahr zugewiesen wurden. Dies war 2010 bis 2015 nicht der Fall. Das OLG wies nur die gerichtlichen oder vom Justizministerium als Gnadenbehörde veranlassten Geldauflagen aus. Allerdings nicht vollständig: Denn 2 der 4 Landgerichte setzten die AV Geldauflagen nicht konsequent um. Dies soll nach eigenem Bekunden künftig erfolgen. Zudem hat die Präsidentin des OLG alle ordentlichen Gerichte am 29.09.2016 an die Beachtung der AV Geldauflagen erinnert.

<sup>1</sup> <https://correctiv.org/>.

<sup>2</sup> AV des Justizministeriums „Geldauflagen im Strafverfahren zugunsten gemeinnütziger Einrichtungen“ vom 18.04.2006 - II 303/4012 - 26c SH - (SchlHA 2006, S. 158).

Der Generalstaatsanwalt erfasst die staatsanwaltlich verfügbaren Geldauflagen in einem eigenen Verzeichnis II. Aufgrund personeller und fachlicher Umstrukturierungen wurden sie 2010 bis 2014 nicht dem OLG gemeldet. Dies wurde 2015 nachgeholt. Trotzdem tauchen die Zahlen der Staatsanwaltschaften bis einschließlich 2015 nicht im Verzeichnis II des OLG auf.

Beide Verzeichnisse II werden nicht veröffentlicht. Damit sind nicht sichtbar

- die Zahl der Zuweisungen,
- die Höhe der Geldauflagen insgesamt,
- die ausgewählten Einrichtungen und
- in welchem Umfang der einzelnen Einrichtung Geldauflagen zugesprochen wurden.

Wenn Richter und Staatsanwälte sich als Entscheider über eine geeignete gemeinnützige Einrichtung informieren wollen, müssen sie beide Verzeichnisse II anfordern und zusammenführen. Hinzu kommen das Verzeichnis I des OLG sowie die vom Generalstaatsanwalt gelisteten justiznahen Einrichtungen. Das ist intransparent, zeitaufwendig und entspricht nicht der AV Geldauflagen. Deshalb: Es sollte künftig nur ein Verzeichnis I und ein Verzeichnis II geben.

Um den Nutzen des Verzeichnisses I als Entscheidungshilfe für die Richter zu erhöhen, muss es gekürzt werden. Außerdem muss das OLG das Verzeichnis II auf seiner Internetseite veröffentlichen. Es ist darauf zu achten, dass in den Verzeichnissen I und II

- der vollständige Name einer Einrichtung und ihr Betätigungsfeld erfasst sind,
- identische Einrichtungen jeweils nur eine Kennziffer führen,
- eine Kennziffer nicht mehreren Einrichtungen zugewiesen ist und
- keine Sammelpositionen ausgewiesen werden.

Das **Justizministerium** teilt mit, dass eine Überprüfung und Berichtigung des Verzeichnisses I im Hinblick auf Mehrfacheinträge einzelner Einrichtungen oder mehrfache Vergabe einer Kennziffer an verschiedene Einrichtungen bereits veranlasst seien. Dabei werde auch geprüft, ob die Führung des Verzeichnisses I angesichts der heutigen Bedürfnisse, Gegebenheiten und insbesondere alternativer Informationsmöglichkeiten überhaupt noch zeitgemäß und erforderlich sei.

### 16.3 **Geldauflagen für gemeinnützige Einrichtungen ohne Kontrolle**

2013 bis 2015 wiesen schleswig-holsteinische Gerichte, Staatsanwaltschaften und das Justizministerium 452 verschiedenen gemeinnützigen

Einrichtungen insgesamt 3,6 Mio. € an Geldauflagen zu. Davon waren nur 192 im Verzeichnis I erfasst. Die übrigen Empfänger wurden direkt durch den Richter oder den Staatsanwalt ausgewählt.

Gerichte und Staatsanwaltschaften erklärten, dass die Verwendung der zugewiesenen Geldbeträge nicht geprüft werde. Dies sehe weder die Strafprozessordnung noch die AV Geldauflagen vor. Die im Verzeichnis I eingetragenen Einrichtungen haben sich verpflichtet, auf Anforderung durch die Erfassungsstelle die Höhe und Verwendung der zugeflossenen Geldbeträge zu belegen. Aus dieser Vorgabe der AV Geldauflagen ist zumindest die Möglichkeit - wenn nicht sogar eine mittelbare Verpflichtung - zur Kontrolle abzuleiten.

Von dieser Möglichkeit sollte das OLG stichprobenartig Gebrauch machen. Dabei sind alle Empfänger von Geldauflagen gleich zu behandeln. Auch die nicht im Verzeichnis I gelisteten Einrichtungen sollten den Einsatz der Geldauflagen belegen. Das OLG sollte sie dazu auffordern. Dadurch könnten im Grundsatz alle Empfänger von Geldauflagen geprüft werden.

Seit 1972 hat der Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg das Recht, bei Empfängern von Geldauflagen die Verwendung zugewiesener Mittel zu überprüfen. In Hamburg müssen sich die Antragsteller schriftlich mit einer Überprüfung durch den Rechnungshof einverstanden erklären.<sup>1</sup>

Der LRH empfiehlt diese Verfahrensweise auch für Schleswig-Holstein. Deshalb sollte das Justizministerium eine entsprechende Regelung in die zu überarbeitende AV Geldauflagen aufnehmen (siehe Tz. 16.6).

#### 16.4 **Geldauflagen für die Landeskasse nicht vollständig erfasst**

Die Staatsanwaltschaften wiesen der Landeskasse 2013 bis 2015 insgesamt 3 Mio. € zu. Auch die Gerichte sprachen der Landeskasse Geldauflagen zu. Diese werden nicht gesondert erfasst. Damit ist nicht transparent, in welchem Verhältnis und Umfang der Landeskasse und den gemeinnützigen Einrichtungen Geldauflagen zugesprochen wurden. Der LRH ermittelte, dass die Gerichte 2015 der Landeskasse Geldauflagen von 600 T€ zuwiesen.

Das **Justizministerium** teilt mit, dass neben den Zuweisungen von Geldauflagen an gemeinnützige Einrichtungen künftig auch solche an die Landeskasse vollständig erfasst und dokumentiert werden könnten.

---

<sup>1</sup> [www.hamburg.de/justizbehoerde/service/3810240/bussgeldfonds/](http://www.hamburg.de/justizbehoerde/service/3810240/bussgeldfonds/).

### 16.5 **Sammelfonds als Alternative**

Richter und Staatsanwälte weisen gemeinnützigen Einrichtungen Geldauflagen direkt zu. In Berlin, Hamburg und im Saarland ist es darüber hinaus möglich, Geldauflagen über Sammelfonds zu verteilen. Hierbei fließen die festgesetzten Geldauflagen in einen Fonds. Fonds werden für verschiedene Bereiche gebildet, z. B. Jugendschutz, Straffälligenhilfe. Richter und Staatsanwälte legen den Förderbereich fest. Aus dem Sammelfonds werden die Geldauflagen an gemeinnützige Vereine weitergeleitet. Hierüber entscheidet ein Kollegialorgan, dem beispielsweise jeweils ein Richter, ein Staatsanwalt und ein Vertreter der Justizverwaltung angehören. Es wählt die Einrichtungen aus und verteilt die Gelder.

Durch Sammelfonds sollen Geldauflagen nachvollziehbarer und transparenter verteilt und die einzelnen Entscheider vor einem generellen Korruptionsverdacht geschützt werden.

Die Justiz hat gegen die Einrichtung eines Sammelfonds erhebliche Bedenken geäußert. Sie befürchtet einen finanziellen und personellen Mehrbedarf. Außerdem könne die nötige Transparenz auch durch eine konsequente Umsetzung der AV Geldauflagen erreicht werden.

Gleichwohl hat das **Justizministerium** mitgeteilt, es werde die rechtlichen und tatsächlichen Möglichkeiten der Einrichtung eines Sammelfonds unter Beteiligung der staatsanwaltlichen und gerichtlichen Praxis prüfen.

### 16.6 **Fazit und Empfehlungen**

In den vergangenen Jahren wurde das Einwerben von Geldauflagen immer professioneller. Es hat sich ein regelrechter Markt entwickelt. Bundesweit tätige Agenturen betreiben gewerbsmäßig Fundraising für gemeinnützige Einrichtungen. Das bedeutet: Einnahmen aus Geldauflagen verursachen für gemeinnützige Einrichtungen verhältnismäßig wenig Aufwand. Wird zudem nicht geprüft, wie die Mittel verwendet werden, steigert dies die Attraktivität.

Auf diese Entwicklung muss die Justiz reagieren. Sie hat einem möglichen Missbrauch und Korruption präventiv entgegenzuwirken. Zugleich hat sie die Entscheider vor ungerechtfertigten Verdächtigungen zu schützen. Vor diesem Hintergrund sollte das OLG die Verwendung von Geldauflagen stichprobenartig prüfen. Außerdem sollte das Justizministerium konkret die Einrichtung eines Sammelfonds für Geldauflagen prüfen. Dazu wäre beim OLG ein entsprechendes Treuhandkonto einzurichten. Es wären Kriterien für das Bewirtschaften des Treuhandvermögens, die Verteilung der Mittel,



die Auswahl der gemeinnützigen Einrichtungen usw. festzulegen. Das Justizministerium sollte dies zusammen mit Richtern und Staatsanwälten erarbeiten. Denn nur wenn ein Sammelfonds in der Praxis akzeptiert wird, kann er eine sinnvolle Alternative zum direkten Zuweisen von Geldauflagen sein.

Die AV Geldauflagen ist in Schleswig-Holstein in der Vergangenheit nur unvollständig und nicht mit der nötigen Sorgfalt umgesetzt worden. Das Justizministerium, die Präsidentin des OLG und der Generalstaatsanwalt haben zwischenzeitlich Maßnahmen ergriffen.

Das **Justizministerium** weist darauf hin, dass nach einhelliger Auffassung kein nachhaltiger Bedarf bestehe, die Praxis der Zuweisung als solche zu straffen oder zu vereinfachen. In der Vergangenheit habe nicht die Zuweisung, sondern die Dokumentation der Geldauflagen Anlass zu Kritik gegeben. Es nehme die Prüfung und die Empfehlungen zum Anlass, die AV Geldauflagen vor dem Hintergrund gegebenenfalls veränderter Bedürfnisse und nicht zuletzt auch technischer Gegebenheiten überarbeiten zu lassen, zumal die bisherige Dokumentationspraxis einerseits sowie das öffentliche Interesse an dieser Thematik andererseits Anlass hierzu geben würden.

Aus Sicht des **LRH** ist über die verbesserte Dokumentation hinaus sicherzustellen, dass

- alle Einrichtungen auf Anforderung Rechenschaft über die ihnen zugewiesenen Geldauflagen abgeben,
- das OLG sein Prüfrecht für zugewiesene Geldauflagen wahrnimmt,
- der Einsatz der Geldauflagen stichprobenartig geprüft wird und
- das OLG im Verzeichnis II auch die staatsanwaltlich veranlassten Geldauflagen ausweist.