

## **Ministerium für Justiz, Gleichstellung und Integration**

### **9. Maßnahmen der Freien Straffälligenhilfe und des Opferschutzes - Förderverfahren weiter verbessern**

**Zuwendungsanträge und Verwendungsnachweise werden vom Ministerium für Justiz, Gleichstellung und Integration intensiv, zeitnah und korrekt geprüft. Das Zuwendungsverfahren hat sich dadurch insgesamt verbessert. Nach wie vor auftretende Mängel und Fehler sollte das Ministerium gemeinsam mit den Zuwendungsempfängern analysieren und abstellen. Das Controlling beschränkt sich nur auf eine quantitative Betrachtungsweise und muss künftig um fachliche Aspekte ergänzt werden.**

**Die Grundlagen für die institutionelle Förderung des Schleswig-Holsteinischen Landesverbandes für soziale Strafrechtspflege, Straffälligenhilfe und Opferschutz e. V. sind zu harmonisieren. Gefördert werden sollten nur noch Verbandsaktivitäten in Schleswig-Holstein. Der Verwaltungs- und Arbeitsaufwand für die Förderung muss deutlich reduziert werden.**

#### **9.1 Vorbemerkung**

Der LRH hat die Förderung von Maßnahmen der Straffälligenhilfe und des Opferschutzes durch das Ministerium für Justiz, Gleichstellung und Integration (Justizministerium) zuletzt 2002 geprüft. Er stellte fest, dass gegen haushaltsrechtliche Bestimmungen verstoßen und die Verwendung ausgezahlter Zuwendungen unzureichend überwacht wurde. Auch bei Zuwendungsempfängern wurden zum Teil umfangreiche Mängel festgestellt. Wesentliche Ergebnisse seiner Prüfung veröffentlichte der LRH in seinen Bemerkungen 2004.

Die Ergebnisse der o. a. Prüfung haben den LRH veranlasst, die Fördermaßnahmen in diesem Bereich in einer Nachschau erneut zu prüfen. Für Maßnahmen der Straffälligenhilfe und des Opferschutzes waren 2008 und 2009 im Haushalt des Justizministeriums 1,2 Mio. € bzw. 1,3 Mio. € ausgewiesen. Die Förderrichtlinien sind bis 31.12.2010 befristet.

## 9.2 Vieles ist besser, aber noch ist nicht alles gut

### 9.2.1 Weiterhin Mängel bei Verwendungsnachweisen

Das Justizministerium sollte die bei der Antrags- und Verwendungsnachweisprüfung festgestellten häufigsten Mängel und Fehler in einem Merkblatt zusammenstellen. Außerdem empfiehlt der LRH, diese Mängelliste in einem Workshop mit allen Zuwendungsempfängern zu analysieren. Auf diese Weise könnte es am ehesten gelingen, das Verständnis bei den Zuwendungsempfängern für die haushalts- und zuwendungsrechtlichen Anforderungen zu steigern. Gleichzeitig könnte dadurch der Arbeitsaufwand auf beiden Seiten minimiert werden.

Die Prüfung von Zuwendungsanträgen und Verwendungsnachweisen wird vom Justizministerium intensiv, zeitnah und korrekt durchgeführt. Dadurch hat sich das Verhalten der Zuwendungsempfänger im Vergleich zur letzten Prüfung durch den LRH insgesamt verbessert. Die zuwendungs- und haushaltsrechtlichen Bestimmungen sind weitgehend eingehalten worden. In einzelnen Prüfberichten des Ministeriums finden sich jedoch nach wie vor Hinweise auf folgende Mängel und Fehler:

- Haushalts-, Wirtschafts- oder Finanzierungspläne stimmen nicht immer mit den Verwendungsnachweisen überein,
- verwendete Vordrucke sind nicht mehr gültig,
- Belege sind nicht oder nur unvollständig gekennzeichnet,
- Belegnummern werden mehrfach vergeben (bei Bankablage nach Kontoauszügen),
- bei wiederkehrenden Buchungen fehlen Belege,
- bei internen Umbuchungen werden keine Eigenbelege gefertigt,
- Fristen für die Rechnungsabgrenzung werden nicht beachtet,
- die Aufteilung von Gemeinkosten ist nicht nachvollziehbar,
- es werden Bewirtungskosten geltend gemacht,
- Fortbildungskosten übersteigen den zulässigen Betrag (200 €),
- Reisekostenabrechnungen enthalten keine begründenden Unterlagen (Einladung, Programm),
- Sachberichte und Inventarlisten werden nicht oder zu spät vorgelegt.

Die aufgelisteten Mängel und Fehler hat der LRH auch bei einzelnen Trägern festgestellt.

Das **Justizministerium** teilt in seiner Stellungnahme mit, es werde für diesen Zuwendungsbereich ein Merkblatt fertigen, in dem u. a. die häufigsten Mängel und Fehler enthalten seien. Zur Erläuterung und Besprechung dieser Mängel werde das Ministerium einen Workshop organisieren.

### 9.2.2 **Kein Controlling: bisher nur zahlenmäßige Erfolgskontrolle**

Das Justizministerium beschränkt sich darauf, die mit dem Verwendungsnachweis eingereichten Kennzahlen- und Statistikbögen auszuwerten. Daneben ist aber auch erforderlich, die Sachberichte fachlich-inhaltlich zu bewerten. Hierauf verzichtet das Justizministerium. Damit liegen auch keine vergleichenden Betrachtungen bzw. Auswertungen von Sachberichten mehrerer gleichartiger Zuwendungsempfänger (z. B. Opferschutz oder Täter-Opfer-Ausgleich) vor. Dies wären aber geeignete Instrumente, um Effektivität und Effizienz der Fördermaßnahmen zu bewerten. Ohne derartige Erkenntnisse beschränkt sich eine Evaluation der Förderprogramme nur auf quantitative Gesichtspunkte (Fallzahlen).

Das Justizministerium verzichtet bisher auf örtliche Erhebungen bei Zuwendungsempfängern. Der LRH schlägt vor, dass das Justizministerium jährlich wechselnd bei 3 bis 5 Zuwendungsempfängern örtliche Erhebungen durchführt. Dies gilt insbesondere für Zuwendungsempfänger mit Zuwendungen unter 50.000 €, da diese nur den vereinfachten Verwendungsnachweis (ohne Originalbelege) vorlegen müssen.

Das **Justizministerium** erklärt hierzu, es werde zukünftig zu der fachlich-inhaltlichen Bewertung auch die Sachberichte der Zuwendungsempfänger mit einbeziehen und diese auch einer vergleichenden Betrachtung unterziehen. Es folge dem Vorschlag des LRH, jährlich wechselnd bei 3 - 5 Zuwendungsempfängern örtliche Erhebungen durchzuführen.

### 9.2.3 **Anti-Gewalt-Training als Nebenbeschäftigung?**

Das Justizministerium sollte darauf hinwirken, dass Anti-Gewalt-Training (AGT) mit unter Bewährungsaufsicht stehenden Personen künftig vorwiegend von der Bewährungshilfe angeboten und durchgeführt wird. Auf diese Weise könnten Fördermittel eingespart werden.

AGT bei Probanden der Bewährungshilfe fördert das Justizministerium zurzeit über Einzelmaßnahmen sowie über Projektförderung mit insgesamt 30.000 € in 2009. Gefördert werden damit u. a. 2 Träger in Niebüll und Kiel. Kieler Träger ist der Verein Kieler Hafthilfe e. V., bei dem 2 Bewährungshelfer - mit einer Nebentätigkeitsgenehmigung des Landgerichts Kiel - das AGT durchführen.

Bundesweit ist zu beobachten, dass die Bewährungshilfe mehr und mehr dazu übergeht, AGT im Rahmen von sozialen Gruppengesprächen anzubieten. In Schleswig-Holstein ist 2008 damit begonnen worden, Bewährungshelfer zu qualifizieren, um in der Bewährungshilfe entsprechend § 25

der Anordnung über die Organisation der Bewährungs- und Gerichtshilfe (OrgBG)<sup>1</sup> das Vertiefungsgebiet Sexual- und Gewaltdelikte zu bilden. Nach Abschluss der Qualifizierungsmaßnahmen sollte die Bewährungshilfe AGT auch in Schleswig-Holstein hauptamtlich anbieten und durchführen können.

In seiner Stellungnahme erläutert das **Justizministerium**, dass nach der erfolgten Qualifizierungsmaßnahme zum „Umgang mit Sexualstraftätern“ in Kürze eine entsprechende Qualifizierungsmaßnahme zum „Umgang mit Gewaltstraftätern“ durchgeführt werde. Das in Kiel von Bewährungshelfern (in Nebentätigkeit) angebotene Anti-Gewalt-Training könne künftig im Dienstbetrieb von den hauptamtlichen Fachkräften angeboten werden. Dies setze jedoch die konsequente Verfolgung dieses Ansatzes und die Unterstützung der Vorgesetzten voraus. Zu berücksichtigen sei, dass Angebote der Gruppenarbeit (zeit)aufwändig seien und die Einzelfallhilfe nicht ersetzen.

#### 9.2.4 **Kein Täter werden: Dunkelfeld-Förderung ohne Richtlinie**

Das Justizministerium fördert 2009 und 2010 mit je 80.000 € das Projekt „Prävention pädo phil motivierten sexuellen Kindesmissbrauchs im Dunkelfeld“ der Sektion für Sexualmedizin des Universitätsklinikums Schleswig-Holstein (UK-SH).

Das Projekt richtet sich an Männer mit pädo philen Neigungen, die noch nicht durch Kindesmissbrauch straffällig geworden sind. Vorbild war eine entsprechende Maßnahme „Kein Täter werden“ an der Berliner Charité. Die Hausspitze des Justizministeriums hat kurzfristig entschieden, das Projekt aus ihrem Haushalt zu finanzieren. Eigentlich ist für Maßnahmen der Prävention und des Opferschutzes das Sozialministerium zuständig.

Unabhängig von der Frage, welches Ministerium zuständig ist: Sollte beabsichtigt sein, das Projekt über 2010 hinaus zu fördern, muss gemäß Ziff. 1.4 der Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO vom zuständigen Ministerium eine Förderrichtlinie erlassen werden.

Das **Justizministerium** teilt mit, es werde die derzeit geltende Förderrichtlinie für Träger der Freien Straffälligenhilfe überarbeiten und zum 01. Januar 2011 verlängern. Für das Projekt (*Dunkelfeld*) solle eine neue Einzelrichtlinie gefertigt und in die Gesamtrichtlinie eingearbeitet werden.

---

<sup>1</sup> Allgemeinverfügung des Justizministeriums vom 15.11.1996, SchIHA 1997, S. 4.

### 9.2.5 **Daueraufgaben: Vorzeitigen Maßnahmenbeginn genehmigen**

Bis auf den institutionell geförderten Landesverband fördert das Justizministerium alle anderen Zuwendungsempfänger im Wege der Projektförderung. Zuwendungen zur Projektförderung dürfen gemäß Ziff. 1.3 der Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO nur für solche Vorhaben bewilligt werden, die noch nicht begonnen worden sind.

Unter den geförderten Trägern der freien Straffälligenhilfe sind auch solche, die gesetzliche Aufgaben nach § 9 Bewährungs- und Gerichtshilfegesetz (BGG)<sup>1</sup> wahrnehmen. Hierzu gehören z. B. der Täter-Opfer-Ausgleich und die Vermittlung in gemeinnützige Arbeit zur Vermeidung von Ersatzfreiheitsstrafen. Die Aufträge erhalten die Träger von den Staatsanwaltschaften. Gleiches gilt auch für Maßnahmen des Opferschutzes (Zeugenbegleitung).

Das Justizministerium verzichtet bei den Trägern dieser Aufgaben auf die Abgabe einer Erklärung, wonach noch nicht mit der Maßnahme begonnen wurde. Bei den o. a. Daueraufgaben würde diese Erklärung auch dem Sinn der Förderung widersprechen. Gleichwohl gilt - als zentrale Bestimmung im deutschen Zuwendungsrecht - das grundsätzliche Verbot des vorzeitigen Maßnahmebeginns. Um diesen Konflikt aufzulösen, sollte in die neuen Förderrichtlinien zur Straffälligenhilfe ein Passus aufgenommen werden, wonach der vorzeitige Maßnahmebeginn als genehmigt gilt.

Das **Justizministerium** erklärt, für alle mehrjährigen Projekte (mit gesetzlichen bzw. Daueraufgaben) solle die Gesamtförderrichtlinie unter Beachtung von Ziff. 1.3 der Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO um eine Formulierung erweitert werden, dass für jedes neue Förderjahr ein vorzeitiger Maßnahmenbeginn als genehmigt gilt.

## 9.3 **Förderung des Landesverbandes „Soziale Strafrechtspflege“**

### 9.3.1 **Institutionell geförderte Aufgaben besser abgrenzen**

Das Justizministerium muss die zunehmende Aufgabenvielfalt des Landesverbandes für die ab 2011 geltende Förderperiode auf den Prüfstand stellen. Ausgehend von der justizpolitischen Interessenlage des Landes sollte das Ministerium die institutionelle Förderung des Landesverbandes ausschließlich und eindeutig auf Verbandsaktivitäten in Schleswig-Holstein begrenzen. Dabei ist künftig mehr als bisher darauf zu achten, dass die unterschiedlichen Fördervorhaben und deren Finanzierung strikt vonein-

<sup>1</sup> Bewährungs- und Gerichtshilfegesetz (BGG) vom 31.01.1996, GVOBl. Schl.-H. S. 274.

ander abgegrenzt werden. Mit diesem Ziel sind die Grundlagen der institutionellen Förderung (Satzung, Förderrichtlinie) zu harmonisieren. In die neue Richtlinie sollten Festlegungen aufgenommen werden, die mit den seit 2003 bzw. 2004 geltenden zusätzlichen Vereinbarungen getroffen wurden. Dies gilt jedoch nur, soweit bisherige Festlegungen auch künftig für erforderlich gehalten werden und sie mit haushalts- und zuwendungsrechtlichen Bestimmungen vereinbar sind.

Der Landesverband wird vom Justizministerium im Wege einer Fehlbedarfsfinanzierung institutionell gefördert. Der Höchstbetrag war bis 2008 auf 30.000 € begrenzt, seit 2009 sind das 35.000 €. Grundlage der Förderung ist die Förderrichtlinie. Daneben gibt es eine Vereinbarung mit dem Justizministerium aus 2003, die als Reaktion auf die letzte Prüfung durch den LRH geschlossen wurde. Sie benennt 5 Aufgaben. Für weitere satzungsgemäße Aufgaben können im Rahmen des Wirtschafts- oder Haushaltsplans angemessene Ausgaben in Abstimmung mit dem Zuwendungsgeber geleistet werden. Voraussetzung hierfür ist, dass die Finanzierung durch Einnahmen Dritter gesichert ist. Seit 2004 ist der Landesverband aufgrund einer weiteren Vereinbarung zudem Projektträger für das EU/Tacis-Projekt „Entwicklung der Infrastruktur für soziale Dienste in der Straffälligenhilfe im Gebiet Archangelsk, Russland“. Diese Projektträgerschaft gilt als „weitere satzungsgemäße Aufgabe“ im Sinne der Vereinbarung aus 2003. Außerdem verwaltet der Landesverband den Fonds für Schadenregulierungen, die durch gemeinnützige Arbeit bei Einsatzstellen notwendig werden können.

Geplant sind daneben folgende EU-Projekte:

- Fortentwicklung des Täter-Opfer-Ausgleichs unter Beteiligung britischer, belgischer und estnischer Organisationen,
- Netzwerkmanagement auf dem Gebiet der Straffälligenhilfe in der Russischen Föderation,
- Inhaltliche Begleitung des Projekts XENOS-Integration und Vielfalt/AQUA-PLUS: „Entlassungsvorbereitung für Gefangene und Nachsorge für Haftentlassene“.

Die Vereinbarung vom 06.04.2004 zum Projekt „Tacis“ enthält unter Nr. 6 folgende Festlegung:

*„Fördermittel des MJF (heute Ministerium für Justiz, Gleichstellung und Integration - Justizministerium - für den Verband oder Eigenmittel, die der Verband erwirtschaftet und die in das o. a. Projekt (gemeint Tacis) eingebracht werden sowie projektgebundene Fördermittel, die an den Verband fließen, reduzieren die Fördermittel des MJF an den Verband nicht.“*

Hiermit werden verschiedene Fördermaßnahmen (institutionelle Förderung durch das Justizministerium und Projektförderungen durch die EU) zumin-

dest hinsichtlich der Verwendung von Eigenmitteln vermischt. Eigenmittel, wie Spenden, Bußgelder und Mitgliedsbeiträge, sind als Deckungsmittel für die Landesförderung einzusetzen. Ob die Eigenmittel auf die Fördermittel angerechnet werden, hat der Zuwendungsgeber im Einzelfall zu entscheiden. Dies sollte bereits bei der Prüfung der Wirtschafts- und Haushaltspläne, spätestens jedoch bei der Prüfung der Verwendungsnachweise geschehen.

Mit den neuen Förderrichtlinien zum 01. Januar 2011, so das **Justizministerium**, gäbe es dann nur noch eine gültige Fördergrundlage. Zudem sei vorgesehen, die Landesförderung auf Verbandsaktivitäten in Schleswig-Holstein zu konzentrieren und diese Finanzierung von anderen Aufgaben des Verbandes abzugrenzen. Das Justizministerium werde dabei allerdings auch die im Landesinteresse liegende Aufgabe des Verbandes berücksichtigen, EU-geförderte Projekte im Bereich der Straffälligen- und Opferhilfe durchzuführen. Diese Aufgaben gehörten zu den satzungsmäßigen Aufgaben des Verbandes, für die er nicht zweckgebundene Eigenmittel binden dürfe, um damit ausschließlich

- vorbereitende Maßnahmen für EU-Antragsverfahren in begrenztem Maße zu finanzieren und
- ggf. das Risiko von nicht anerkannten Kosten im Prüfungsverfahren der Förderungsgeber abzudecken.

In diesen Fällen würden die Aufwendungen nicht auf die institutionellen Fördermittel des Landes für den Verband angerechnet.

### 9.3.2 **Künftig nur mit einer Stimme sprechen**

Das Justizministerium sollte künftig gegenüber dem Landesverband nur mit einer Stimme sprechen. Dadurch könnten langwierige Auseinandersetzungen mit dem Landesverband und der damit verbundene hohe Verwaltungs- und Arbeitsaufwand vermieden werden. Dies läge im Interesse des Ministeriums, aber auch im Interesse des Landesverbandes.

Zu folgenden Themen gab es in der Vergangenheit aus dem Justizministerium (Referats-, Abteilungs- und Staatssekretärebene) unterschiedliche und z. T. widersprüchliche Äußerungen:

- Verwendung von Eigenmitteln,
- Festbetrags- oder Fehlbedarfsfinanzierung,
- Zuwendungs- oder Leistungsvertrag,
- einfacher oder vollständiger Verwendungsnachweis (mit Originalbelegen),
- Wochenarbeitszeit und Vergütung des Geschäftsführers.

Der dadurch ausgelöste erhebliche Aufwand für die Förderung des Landesverbandes muss deutlich reduziert werden. Hierzu ist es außerdem erforderlich, klare Fördergrundlagen zu schaffen (siehe Tz. 1.3.1).

Das **Justizministerium** kündigt an, es werde Regelungen treffen, die dem Verband ermöglichen, seine vielfältigen Aufgaben effektiv und effizient wahrzunehmen und die gleichzeitig die Mittelbewirtschaftung vereinfachen und damit auch den Verwaltungsaufwand für den Verband und das Ministerium deutlich reduzieren.