

**Kurzgutachten:
„Haushaltsuntreue (§ 266 StGB)
durch langfristige Beurlaubung von Staatssekretären“**

Prof. Dr. Till Zimmermann, Düsseldorf

Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse auf S. 14 f.

I. Gutachterliche Fragestellung

Der Verfasser ist von den Freien Wählern Rheinland-Pfalz gebeten worden, kurzgutachterlich zu untersuchen, ob die (unter **II.** näher beschriebene) Beurlaubung von Staatssekretären bei bleibendem Anwachsen der Pensionsanwartschaften und gleichzeitiger Wiederbesetzung der im Haushalt ausgewiesenen Stellen der Staatssekretäre durch andere Personen den Straftatbestand der Untreue im Amt (§ 266 Abs. 1, Abs. 2 i.V.m. § 263 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 StGB) zu verwirklichen geeignet ist.

II. Zugrunde gelegter Sachverhalt

Der unter **III.** vorgenommenen kurzgutachterlichen Untersuchung wird der nachfolgend skizzierte Sachverhalt zugrunde gelegt, wie er sich dem Verfasser aus öffentlich zugänglichen Quellen, insbesondere aus dem Jahresbericht 2022 des Landesrechnungshofs, darstellt;¹ ergänzend wird auf das Protokoll der 33. Plenarsitzung des Landtags RLP vom 24.11.2022² sowie auf die Sachverhaltsdarstellungen im Schwarzbuch 2025/26 des

¹ Rechnungshof Rheinland Pfalz, Jahresbericht 2022, Nr. 13: Beurlaubung von Staatssekretären, abrufbar unter <https://rechnungshof.rlp.de/veroeffentlichungen/jahresberichte/jahresbericht-2022/nr-13-beurlaubungen-von-staatssekretaren>; s. dazu auch bereits Rechnungshof Rheinland-Pfalz, Jahresbericht 2021, Nr. 9: Beurlaubung von Beamten ohne Dienstbezüge sowie die Erhebung von Versorgungszuschlägen, LT-Drucks. 17/1440, S. 106 ff., abrufbar unter <https://dokumente.landtag.rlp.de/landtag/drucksachen/14400-17.pdf>.

² Landtag Rheinland-Pfalz, 18. Wahlperiode, Plenarprotokoll 18/33, 33. Plenarsitzung am 24.11.2022, S. 193 ff., abrufbar unter <https://dokumente.landtag.rlp.de/landtag/plenarprotokolle/33-P-18.pdf>.

Bundes der Steuerzahler³ und in einem SWR-Bericht vom 30.09.2025⁴ zurückgegriffen. Hiernach stellt sich das zu begutachtende Geschehen des Näheren wie folgt dar:

a) In tatsächlicher Hinsicht

In wenigsten zwei Fällen sind in Rheinland-Pfalz parlamentarischen Staatssekretären Sonderurlaube unter Wegfall der Dienstbezüge für Zeiträume von mehreren Jahren bzw. ohne Befristung bewilligt worden.⁵

Zeitgleich mit den Urlaubsantritten sind die vakant gewordenen Stellen neu besetzt worden, ohne dass in den Haushaltsplänen der betroffenen Ministerien Leerstellen für die beurlaubten Staatssekretäre vorgesehen waren.

Die Zeit einer solchen Beurlaubung ohne Dienstbezüge kann als ruhegehaltsfähige Dienstzeit, die auch während der Beurlaubung zu einem sukzessiven Anwachsen der bereits erdienten Versorgungsansprüche führt, berücksichtigt werden, wenn ein schriftliches Zugeständnis vorliegt, wonach die Beurlaubung öffentlichen oder dienstlichen Belangen dient.⁶ Entsprechende Zugeständnisse sind in den fraglichen Fällen erteilt worden. Der Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz (im Folgenden: LRH) hat hierzu festgestellt, dass sich hierdurch der Versorgungsbezug einer betroffenen Person „um bis zu 49.000 € jährlich“ erhöht habe.

Generell ist die Rückkehr eines ausgeschiedenen Staatssekretärs in sein Amt selten. In Rheinland-Pfalz ist dies, jedenfalls bis zum Jahr 2022, in keinem der bisherigen 96 Fälle erfolgt. Dasselbe gilt für die zwei hier in Bezug genommenen Fälle. In diesen bestanden auch zu keinem Zeitpunkt belastbare Anhaltspunkte für eine Rückkehrabsicht der beurlaubten Personen (oder zumindest für die entsprechende Annahme einer solchen seitens

³ Quante, Vom Dauer-Sonderurlaub direkt in die Pension, in: Bund der Steuerzahler Deutschland e.V., Das Schwarzbuch 2025/26 – Die öffentliche Verschwendung, 1. Aufl. September 2025, S. 162 f.

⁴ Ludwig, Steuergelder verschwendet?, SWR-online v. 30.9.2025, abrufbar unter <https://www.swr.de/swraktuell/rheinland-pfalz/schwarzbuch-bund-der-steuerzahler-rlp-gewaehrt-spitzenbeamten-sonderurlaub-bis-zur-pension-100.html>.

⁵ Medienberichten zufolge handelt es sich bei zwei der beurlaubten Personen um **Jürgen Häfner** (Staatssekretär im Innenministerium von Mai 2011 bis Januar 2014; nach seiner Beurlaubung von Februar 2014 bis voraussichtlich zum Pensionsantritt im Januar 2026 Geschäftsführer der Lotto Rheinland-Pfalz GmbH) und um **Alexander Wilhelm** (Staatssekretär im Gesundheitsministerium von 2018 bis 2021; nach seiner Beurlaubung im Mai 2021, die noch bis Mai 2026 läuft, als Geschäftsführer des Landeskrankenhauses Andernach tätig).

⁶ § 13 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 Halbsatz 2, Abs. 2 LBeamtVG RLP.

der betroffenen Ministerien); eine der Personen hatte bereits vor Urlaubsantritt öffentlich ihre Rückkehrabsicht verneint.

Hintergrund der Beurlaubungen war offenbar, dass die beurlaubten Staatssekretäre Führungspositionen in privatwirtschaftlich organisierten Landesgesellschaften übernehmen sollten, damit eine enge Anbindung der Führung dieser Gesellschaften an die Landesregierung sichergestellt ist.⁷

In seinem Jahresbericht 2022 hat der LRH die geschilderte Beurlaubungspraxis unter verschiedenen Gesichtspunkten sowohl als anfänglich als auch als fortgesetzt rechtswidrig bezeichnet und gefordert, eine Versetzung der beurlaubten Staatssekretäre in den einstweiligen Ruhestand⁸ zu prüfen. Im November 2022 hat der Landtag RLP auf die Empfehlung des Haushalts- und Finanzausschusses⁹ auf der Grundlage des Vorschlags der Rechnungsprüfungskommission beschlossen:

„Die Landesregierung wird aufgefordert, sicherzustellen, dass künftig auch bei der Bewilligung von Anträgen auf Sonderurlaub von Staatssekretären die von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze zur Dauer von Sonderurlauben ohne Dienstbezüge – soweit anwendbar – beachtet werden und ggf. eine Versetzung in den einstweiligen Ruhestand geprüft wird.“

In den hier interessierenden Fällen sind jedenfalls bis Mitte November 2025 keine Versetzungen in den einstweiligen Ruhestand erfolgt. Die Landesregierung hat erklärt, die Fortsetzung der Beurlaubungspraxis sei rechtmäßig.

b) In außerstrafrechtlicher Hinsicht

Der LRH hält bereits die anfängliche Beurlaubung wegen zu langer Dauer für dienstrechtswidrig. Zwar sei in der maßgeblichen UrlVO eine Höchstgrenze nicht vorgesehen. Allerdings ergebe sich zum einen bereits aus der Konkretisierung des Begriffs „Urlaub“ in der Rspr. des BVerwG, dass in Fällen, in denen – wie hier – eine Rückkehr ins Amt erkennbar

⁷ Vgl. den Wortbeitrag von MdL *Fernis*, Landtag Rheinland-Pfalz, 18. Wahlperiode, Plenarprotokoll 18/33, 33. Plenarsitzung am 24.11.2022, S. 207.

⁸ Gemäß § 41 Abs. 1 Nr. 1 LBG RLP.

⁹ S. Landtag Rheinland-Pfalz, Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses, LT-Drucks. 18/4302, S. 10, abrufbar unter <https://dokumente.landtag.rlp.de/landtag/drucksachen/4302-18.pdf>.

nicht vorgesehen ist, eine (rechtmäßige) Gewährung von Urlaub (definiert als lediglich *vorübergehende* Abwesenheit vom Dienst) nicht in Betracht komme.¹⁰

Zum anderen folge jedenfalls aus der BVerwG-Rspr. zur Zulässigkeit von „besonders langen Sonderurlauben“ (also solchen ab einer Dauer von mehreren Monaten), dass angesichts der jahrelangen bzw. gänzlich unbefristeten Urlaubsdauer das für die Bewilligung erforderliche Kriterium des „wichtigen Grundes“ eindeutig verfehlt werde. Aus demselben Grund sei zudem die Anerkennung der Ruhegehaltsfähigkeit der Urlaubszeit rechtswidrig gewesen. Schließlich legt der LHR nahe, die (rechtswidrige) Beurlaubungspraxis jedenfalls durch eine Versetzung der Betroffenen in den einstweiligen Ruhestand zu beenden.

Diese mit Nachweisen aus der ober- und höchstrichterlichen Rspr. belegte dienstrechtliche Rechtsansicht des LRH erscheint dem Verfasser einleuchtend und zutreffend; sie wird daher der unter III. ausgeführten strafrechtlichen Bewertung zugrunde gelegt.

Die gegenläufige Rechtsansicht der Landesregierung erscheint dem Verfasser demgegenüber nicht überzeugend. Soweit die Ministerien vortragen, die Beurlaubungen seien nur vorübergehend – und daher rechtmäßig – erfolgt bzw. es habe die Absicht der Staatssekretäre bestanden (oder bestehe noch), dass diese in das Staatssekretärsamt zurückkehren, wird dies nicht mit Tatsachen unterfüttert; tatsächlich sprechen alle vom LRH angeführten Indizien (u.a.: keine einzige Rückkehr in allen bisherigen 96 Fällen; sehr lange Dauer der Beurlaubung; sofortige Nachbesetzung ohne Ausweisung von Leerstellen; Bekundung fehlender Rückkehrbereitschaft des Betroffenen bereits *vor* Urlaubsantritt; Zwecksetzung der „Kontrollausübung über Landesgesellschaften“) für das Gegenteil. Nachvollziehbare Gründe dafür, weshalb die vom LRH angeführten Judikate des BVerwG zur (un)zulässigen Dauer von Sonderurlauben als nicht verallgemeinerbare „Einzelfallentscheidungen“ anzusehen seien, werden nicht dargelegt und sind für den Verfasser auch nicht erkennbar.¹¹

Soweit die Landesregierung in Bezug auf das Unterbleiben einer Versetzung der Beurlaubten in den einstweiligen Ruhestand den Standpunkt vertritt, diese sei rechtlich unmöglich, erscheint dies vor dem Hintergrund der lediglich durch Willkür begrenzten

¹⁰ Diese Ansicht wird u.a. geteilt vom Wiss. Dienst des Bundestages, vgl. die Ausarbeitung WD 3 – 3000 – 043/18 v. 21.02.2018, S. 5 m.w.N. in Fn. 9.

¹¹ Auch die Bundesregierung geht davon aus, dass es sich bei der vom LRH angeführten BVerwG-Judikatur um verallgemeinerbare Rechtsgrundsätze handelt, vgl. BT-Drucks. 19/1511, S. 6.

Ermessensbefugnis der Regierungsspitze, Staatssekretäre „jederzeit“ und „ohne Angabe von Gründen“ in den Ruhestand zu versetzen, nicht nachvollziehbar. Vielmehr dürfte dem LRH darin beizupflichten sein, dass jedenfalls eine erkennbar fehlende Rückkehrbereitschaft zur Grundlage einer Ruhestandsversetzung gemacht werden kann.

III. Mögliche Verwirklichung des Tatbestands der Untreue

1. Haushaltsuntreue durch Personalentscheidungen

Der Untreuetatbestand (§ 266 StGB) schützt das Vermögen von (natürlichen oder juristischen) Personen vor pflichtwidrigen Verschwendungshandlungen durch ihre vermögensbetreuungspflichtigen Bediensteten.¹² Sofern eine solche Verschwendung zu Lasten des Fiskus in Rede steht, spricht man von Haushaltsuntreue, die nach allgemeiner Ansicht grundsätzlich von § 266 StGB erfasst ist.¹³

Haushaltsuntreue kommt insbesondere in Betracht, wenn Amtsträger gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (vgl. § 6 Abs. 1 HGrG, § 7 Abs. 1 LHO RLP) verstoßen.¹⁴ Dieser sog. Sparsamkeitsgrundsatz, wonach der Staat nichts „verschenken“ darf bzw. die bestmögliche Nutzung der öffentlichen Ressourcen sicherzustellen hat, stellt ein allgemeines Prinzip der Haushaltsführung für den gesamten öffentlichen Bereich dar, das von allen Trägern hoheitlicher Gewalt zu beachten ist.¹⁵ Vorliegend könnte dieser Grundsatz dadurch verletzt worden sein, dass Sonderurlaub unter Anerkennung der zum Anwachsen von Pensionsansprüchen führenden Ruhegehaltsfähigkeit gewährt worden bzw. anschließend nicht durch Versetzung in den einstweiligen Ruhestand wieder beendet worden ist.

Soweit ersichtlich, liegt bislang keine Rspr. zu einer konkret vergleichbaren Konstellation vor. Allerdings ist anerkannt, dass Haushaltsuntreue auch durch rechtswidrige Personalentscheidungen im öffentlichen Dienst begangen werden kann, die den Fiskus mit

¹² Zimmermann, in: Minkoff/Sahan/Wittig (Hrsg.), Konzernstrafrecht, 2020, § 13 Rn. 6 m.w.N.

¹³ Siehe nur Saliger/Schweiger, ZG 2018, 16 (17); Krell, Untreue durch Stellenbesetzung, 2015, S. 67.

¹⁴ Vgl. BVerfGE 126, 170 (217 f.).

¹⁵ BGH BeckRS 2020, 43998 Rn. 19; BGH NJW 2016, 3734 Rn. 11; BGH NSTZ-RR 2005, 83 (84); vgl. auch BGH NJW 2016, 2585 Rn. 81 f.

unnötigen Personalkosten belasten.¹⁶ Entsprechend sind auch die Vorschriften des öffentlichen Dienstrechts über die Begründung von Beamtenverhältnissen und die Ausgestaltung der Besoldungs- und Versorgungsmodalitäten als zumindest mittelbar vermögensbezogene Normen im Sinne der Untreuedogmatik anzusehen.¹⁷ Insoweit liegt es nahe, dass auch eine rechtswidrige kostenverursachende Urlaubsbewilligung grundsätzlich als untreuerelevante Verletzung des Sparsamkeitsgebotes in Betracht kommt.

Des Weiteren ist anerkannt, dass eine tatbestandsmäßige Pflichtwidrigkeit auch darin liegen kann, dass der vermögensbetreuungspflichtige Amtsträger es unterlässt, eine gebotene kostensenkende Personalfreistellung vorzunehmen.¹⁸ Daraus folgt, dass eine tatbestandliche Verletzung des Sparsamkeitsverbots prinzipiell auch in dem Unterlassen der Versetzung der beurlaubten politischen Beamten in den einstweiligen Ruhestand liegen kann. Insoweit stellt auch § 41 LBG RLP eine im Sinne der Untreuedogmatik mittelbar vermögensbezogene Norm dar.

Die Täterstellung als Sonderpflichtiger ergibt sich bei der Fallgruppe der Haushaltsuntreue regelmäßig bereits aus der Amtspflicht des Amtsträgers, der die Verantwortung für die rechtswidrige Personalentscheidung trägt.¹⁹ Vorliegend dürfte die mit dem Sparsamkeitsgebot bei Personalentscheidungen einhergehende Vermögensbetreuungspflicht in Bezug auf die Bewilligung des Sonderurlaubs bei denjenigen Amtsträgern gelegen haben, die den Urlaub unter Anerkennung der Ruhegehaltstfähigkeit bewilligt haben; soweit auf das Unterlassen einer Ruhestandsversetzung abgestellt wird, liegt die Verantwortung

¹⁶ Vgl. BGH NStZ 2016, 600; BGH NStZ 2008, 87; BGH NStZ-RR 2006, 307; diese Entscheidungen betreffen entweder die Gewährung einer unangemessen hohen Vergütung oder die Einstellung von unqualifiziertem Personal.

¹⁷ Zu diesem Kriterium BGH NJW 2011, 88 Rn. 36; *Saliger*, in: Satzger/Schluckebier/Werner (Hrsg.), StGB, 6. Aufl. 2024, § 266 Rn. 37; *Zimmermann*, in: Minkoff/Sahan/Wittig (Hrsg.), Konzernstrafrecht, 2020, § 13 Rn. 94.

¹⁸ Vgl. BGH WKRS 2020, 59676 Rn. 35 ff.; BGH NStZ 2020, 422 Rn. 26; umstritten ist lediglich, ob es sich beim pflichtwidrigen Unterlassen der Beendigung eines Dauerschuldverhältnisses um eine Treubruchshandlung (dafür *Becker*, in: Münchener Kommentar StGB, 5. Aufl. 2025, § 266 Rn. 154; *Kindhäuser/Hoven*, in: NomosKommentar StGB, 6. Aufl. 2023, § 266 Rn. 91) oder aber um einen Befugnismissbrauch handelt (so *Fischer*, in: Fischer, StGB, 72. Aufl. 2025, § 266 Rn. 32 unter Verweis auf BGH NJW 1951, 645). Für die Tatbestandsverwirklichung nach § 266 Abs. 1 StGB ist der Streit i.E. unerheblich. Dasselbe dürfte auch für das strafscharfende Regelbeispiel des § 266 Abs. 2 i.V.m. § 263 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 StGB (Untreue im Amt) gelten, da dieses sowohl einen Missbrauch der Befugnis als auch der bloßen „Stellung“ als Amtsträger erfasst. Auch die, soweit ersichtlich, einzige BGH-Entscheidung hierzu (NStZ-RR 2013, 344) lässt den Schluss zu, dass die Voraussetzungen des Regelbeispiels prinzipiell bei beiden Tatbestandsvarianten einschlägig sein können.

¹⁹ Vgl. *Saliger/Schweiger*, ZG 2018, 16 (18).

ausweislich § 41 Abs. 1 LBG RLP (auch) bei dem Ministerpräsidenten bzw. der Ministerpräsidentin.²⁰

2. (Gravierende) Verletzung des Sparsamkeitsgebots

a) Einfache Verletzung einer außerstrafrechtlichen Norm

Der Untreuetatbestand setzt (sowohl in der Missbrauchs- als auch in der Treubruchsvariante) eine Vermögensbetreuungspflichtverletzung voraus.²¹ Hierfür ist im Ausgangspunkt der Verstoß gegen eine *außerstrafrechtliche* Pflicht erforderlich.²² Bei der Haushaltsuntreue reicht es dafür allerdings nicht aus, dass lediglich ein Verstoß gegen den als allgemeinen Begrenzungsrahmen fungierenden Sparsamkeitsgrundsatz festgestellt wird. Vielmehr ist (zusätzlich) der Verstoß gegen eine den Sparsamkeitsgrundsatz konkretisierende Norm erforderlich.²³

Ein solcher Verstoß ist, wenn man – wie hier – die außerstrafrechtliche Rechtsansicht des LRH zugrunde legt, in zweifacher Hinsicht zu bejahen: Zum einen liegt eine Pflichtwidrigkeit darin, dass der Sonderurlaub unter Anerkennung der Ruhegehaltsfähigkeit trotz Nichtvorliegens der Voraussetzungen der § 32 Abs. 1 UrlVO RLP und § 13 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 Halbsatz 2 LBeamtVG RLP bewilligt worden ist. Zum anderen dürfte eine Pflichtwidrigkeit darin liegen, dass die Regierungsspitze es im weiteren Zeitverlauf unterlassen hat, den durch die Urlaubsbewilligung herbeigeführten rechtswidrigen Dauerzustand (hier: durch eine Versetzung in den einstweiligen Ruhestand gem. § 41 LBG RLP) wieder zu beenden.

b) Gravierende Pflichtverletzung

Darüber hinaus ist in der Rspr. anerkannt, dass die außerstrafrechtliche Pflichtverletzung nur dann den Vorwurf einer auch strafrechtlich relevanten Pflichtverletzung zu tragen

²⁰ Dazu, dass auch Ministerpräsidenten als sog. Regierungsamtsträger unter den strafrechtlichen Amtsträgerbegriff des § 11 Abs. 1 Nr. 2 StGB fallen, s. *Zimmermann*, in: Busch/Hoven/Pieth/Rübenstahl (Hrsg.), Antikorruptions-Compliance, 2020, 2. Teil, Kapitel 1, Rn. 15 m.w.N.

²¹ *Zimmermann*, in: Minkoff/Sahan/Wittig (Hrsg.), Konzernstrafrecht, 2020, § 13 Rn. 11 f. m.w.N. aus der Rspr.

²² Näher *Matt*, in: Matt/Renzikowski (Hrsg.), StGB, 2. Aufl. 2020, § 266 Rn. 55; *Becker*, in: Münchener Kommentar StGB, 5. Aufl. 2025, § 266 Rn. 192; *Wittig*, in: BeckOK-StGB, 67. Ed., § 266 Rn. 48.

²³ Vgl. BGH NSTZ 2008, 87 Rn. 11.

geeignet ist, wenn es sich um eine schwerwiegende („gravierende“) Pflichtverletzung handelt.²⁴ Die genaue Reichweite dieses Merkmals ist nach wie vor nicht vollständig geklärt. Generell ist aber davon auszugehen, dass sich eine Pflichtverletzung dann als „gravierend“ darstellt, wenn äußere Ermessensgrenzen der außerstrafrechtlichen Primärnorm überschritten werden²⁵ oder wenn sich die Pflichtverletzung aus sonstigen Gründen als „evident“ darstellt.²⁶ Nach der Rspr. ist dieses strafbarkeitseinschränkende Kriterium gerade auch in Fällen der Haushaltsuntreue zu beachten, da die den haushaltsbelastenden (Personal-)Entscheidungen zugrundeliegenden außerstrafrechtlichen Normen typischerweise von einem breiten Ermessensspielraum geprägt sind.²⁷

Fraglich ist insoweit, ob die unter a) beschriebenen Verstöße gegen die vermögensbezogenen beamtenrechtlichen Regelungen als „gravierend“ bzw. „evident“ zu qualifizieren sind. In Bezug auf die ursprüngliche Gewährung der Sonderurlaube unter Anerkennung der Ruhegehaltsfähigkeit der Beurlaubungszeit spricht einerseits für eine evidente Pflichtverletzung, dass die von der Verwaltungsrechtsprechung konkretisierten Voraussetzungen einer Bewilligung langjähriger bzw. gänzlich unbefristeter Sonderurlaube bereits zum damaligen Zeitpunkt erkennbar nicht vorgelegen haben dürften (u.a. aufgrund der vorherigen Bekundung fehlender Rückkehrbereitschaft sowie der unterbliebenen gebotenen Befristung).

Andererseits ist nicht zu verkennen, dass die für die hier zur Beurteilung des seinerzeitigen Vorliegens der Voraussetzungen einer Sonderurlaubsgewährung anzustellende (nachträgliche) Prognose darüber, ob eine etwaige Rückkehr der Staatssekretäre in ihre Ämter beabsichtigt war, mit gewissen Unwägbarkeiten behaftet ist. Jedenfalls vom Kenntnisstand des Verfassers aus lässt es sich nur schwer mit hinreichender Sicherheit beurteilen, wie sich die Sachlage im Zeitpunkt der Bewilligungsentscheidung²⁸ aus Sicht der Entscheidungsträger konkret dargestellt hat. Berücksichtigt man zudem, dass die im

²⁴ Entwickelt in BGHSt 47, 148 (150); näher dazu *Wagner*, ZStW 131 (2019), 319 ff.; *Zimmermann*, in: Steinberg/Valerius/Popp (Hrsg.), Das Wirtschaftsstrafrecht des StGB, 2010, S. 71, 79 ff.

²⁵ BGHSt 61, 48 (65); *Saliger*, in Satzger/Schluckebier/Werner (Hrsg.), StGB, 6. Aufl. 2024, § 266 Rn. 50 m.w.N.

²⁶ So BVerfGE 126, 170 (210); BGH NJW 2017, 578 Rn. 24; *Wittig*, in: BeckOK-StGB, 67. Ed., § 266 Rn. 23.

²⁷ S. exemplarisch BGH NStZ 2015, 220 Rn. 23 sowie *Esser*, in: AnwaltKommentar-StGB, 3. Aufl. 2020, § 266 Rn. 116; instruktive Zusammenfassung der einschlägigen Rspr. bei *Saliger/Schweiger*, ZG 2018, 16 (20–23).

²⁸ Eine nähere Bestimmung dieses Zeitpunktes ist dem Verfasser auf der Basis der ihm zur Verfügung stehenden Informationen nicht möglich. Insoweit wird auch davon abgesehen, auf eine etwaige Verjährung damit zusammenhängender strafrechtlicher Vorwürfe (vgl. § 78a StGB) einzugehen.

Hinblick auf den Vorwurf der Haushaltsuntreue relevanten Haushaltsfragen bzw. die damit zusammenhängende Bestimmung von Ermessensgrenzen komplex und schwierig sind,²⁹ dürfte es der gegebenen außerstrafrechtlichen Pflichtverletzung an der für einen Untreuevorwurf erforderlichen Evidenz mangeln. Das Vorliegen einer gravierenden Pflichtverletzung ist daher eher zu verneinen.

Anders stellt sich die Situation indes in Bezug auf das spätere Unterlassen einer Versetzung der langjährig beurlaubten Staatssekretäre in den einstweiligen Ruhestand dar. Zwar unterliegt auch eine Entscheidung nach § 41 Abs. 1 LBG RLP einem weiten Entscheidungsspielraum.³⁰ Dieser Entscheidungsspielraum dürfte sich jedoch spätestens mit dem Parlamentsbeschluss im November 2022, mit welchem die Landesregierung zur Prüfung einer Ruhestandsversetzung aufgefordert worden ist, auf Null reduziert und damit in eine Handlungsverpflichtung gewandelt haben. Dafür sprechen maßgeblich folgende Gründe:

In der verwaltungsrechtlichen Rechtsprechung ist anerkannt, dass das öffentliche Interesse an der Dienstleistung eines Amtsträgers umso stärker berührt wird, je länger der Sonderurlaub andauert.³¹ Vor diesem Hintergrund muss es der Regierungsspitze im Jahr 2022 jedenfalls im Hinblick auf den bereits 2014 beurlaubten Staatssekretär deutlich vor Augen gestanden haben, dass eine Fortsetzung des ruhegehaltsfähigen Sonderurlaubs einen rechtswidrigen Zustand darstellt. Zudem hatte sich durch den langen Zeitablauf seit der Sonderurlaubsbewilligung sowie durch die weiteren Umstände die Rückkehrunwilligkeit der beurlaubten Staatssekretäre bzw. der Wille der Landesregierung, dauerhaft auf die Dienste der Beurlaubten als Staatssekretäre verzichten zu wollen, eindeutig manifestiert.

Schließlich muss es der Jahresbericht des LRH sowie der darauf bezugnehmende Parlamentsbeschluss aus dem November 2022 eindrücklich in das Bewusstsein der Entscheidungsträger im Regierungsbetrieb des Landes Rheinland-Pfalz gerückt haben, dass als haushaltspolitische Compliance-Maßnahme zur Beendigung der fortdauernden rechtswidrigen Sonderbeurlaubung eine Versetzung der Beurlaubten in den einstweiligen

²⁹ Vgl. *Saliger/Schweiger*, ZG 2018, 16 (29).

³⁰ Vgl. BVerwG NJW 1977, 1355; VGH Mannheim NVwZ-RR 2016, 630 Rn. 5; OVG Münster BeckRS 2021, 46886 Rn. 168; VG Berlin BeckRS 2015, 54848.

³¹ S. nur BVerwG BeckRS 1993, 31305967.

Ruhestand ernsthaft in Betracht gezogen werden musste. Diesbezüglich dürfte speziell die klare Erkennbarkeit des Fehlens einer realistischen Bereitschaft der Beurlaubten, jemals wieder ins Amt zurückzukehren, als starkes Indiz für ihr fehlendes Interesse an der weiteren Amtsführung zu interpretieren sein. Gibt indes ein (politischer) Beamter gegenüber seinem Dienstherrn auf diese Weise zu erkennen, seiner beamtenrechtlichen Pflicht zu vollem persönlichen Einsatz im Amt nicht (mehr) nachkommen zu wollen,³² begründet dies jedenfalls ein Recht des Dienstherrn, den politischen Beamten in den einstweiligen Ruhestand zu versetzen. Vorliegend dürfe sich dieses Recht, (auch) unter dem Gesichtspunkt des Sparsamkeitsgebotes, indes zu einer Handlungspflicht verdichtet haben. Denn es ist schlechterdings nicht zu erkennen, wie die Regierungsspitze in die beurlaubte Person bzw. ihre Arbeit als Staatssekretär vertrauen könnte, wenn diese ersichtlich nicht gewillt ist, weder jetzt noch irgendwann in der Zukunft wieder in das Staatssekretärsamt zurückzukehren.³³ Insoweit spricht vieles dafür, dass die Verletzung der Pflicht, die beurlaubten Staatssekretäre in den einstweiligen Ruhestand zu versetzen, jedenfalls seit November 2022 evident war und mithin eine i.S.v. § 266 StGB gravierende Pflichtverletzung darstellt.

3. Vermögensnachteil

§ 266 StGB setzt bei der Haushaltsuntreue voraus, dass dem Fiskus infolge der Pflichtwidrigkeit des Amtsträgers ein Vermögensschaden entstanden ist. Die Schadensfeststellung hat auf der Basis einer ökonomischen Betrachtungsweise zu erfolgen. Hierbei ist im Rahmen eines zweistufigen Prüfungsverfahrens danach zu fragen ob, erstens, das pflichtwidrige Verhalten zu einer Vermögensminderung geführt hat und ob, zweitens, dieser Schaden auch nicht durch einen damit zusammenhängenden wirtschaftlichen Vorteil

³² Dazu, dass die beamtenrechtliche Pflicht zu vollem persönlichen Einsatz im Amt auch für politische Beamte gilt, s. exemplarisch OVG Koblenz BeckRS 2016, 43929.

³³ Teilweise wird die Ansicht vertreten, eine Versetzung in den einstweiligen Ruhestand sei unstatthaft, wenn es dabei ausschließlich darum geht, durch Stellenwegfall Haushaltsmittel einzusparen (so *Steinbach*, ZBR 2017, 335 (338); *Wacke*, AöR 91 (1966), 441 (491)). Der hier zu beurteilende Fall ist indes substantiell anders gelagert, da es nicht um Stellenwegfall, sondern im Kern um die fehlende Bereitschaft der Beurlaubten geht, vollen persönlichen Einsatz im Amt zu erbringen. In tatsächlicher Hinsicht sind es also dieselben Gründe, die bereits die anfängliche Rechtswidrigkeit der Sonderbeurlaubung begründet haben, die nunmehr für die Beendigung der Sonderbeurlaubung durch Versetzung in den einstweiligen Ruhestand sprechen.

wieder ausgeglichen worden ist (Gesamtsaldierungsprinzip).³⁴ Der so festgestellte Schaden ist nach den Vorgaben des BVerfG zudem – ggf. schätzungsweise – konkret zu beziffern;³⁵ hierbei sind auch gewisse Randkorrekturen durch normativierende Erwägungen statthaft.³⁶ Als Konsequenz aus der im Grundsatz wirtschaftlichen Betrachtungsweise folgt überdies zwingend, dass bei der Schadensberechnung oftmals prognostische Elemente eine Rolle spielen (Figur des sog. Gefährdungsschadens).³⁷

a) Vermögensminderung

Vorliegend könnte eine Minderung des Fiskusvermögens darin gesehen werden, dass die pflichtwidrige Urlaubsbewilligung bzw. deren Nichtbeendigung aufgrund der Ruhegehaltsfähigkeit zu einem (vom Verfasser nicht näher bezifferbaren) Anwachsen der Pensionsansprüche der Beurlaubten geführt hat.³⁸

Gegen die Annahme eines hierdurch eingetretenen Vermögensschadens spricht zwar prima facie die (auch von der Landesregierung vorgetragene) Erwägung, dass es sich bei der Frage, ob es später tatsächlich zu einer Auszahlung der erhöhten Pensionen kommt, um eine Zukunftsprognose handelt, die, etwa aufgrund der nicht vorhersehbaren Lebensdauer der Anspruchsberechtigten, nicht verlässlich kalkuliert werden kann. Es könnte also auch passieren, dass die erst in einigen Monaten/Jahren (scil. bei Erreichen des Pensionsalters) realisierbaren Pensionsansprüche gar nicht zu entsprechenden Auszahlungen aus der Staatskasse führen.

Allerdings kommt es darauf gar nicht an, da der Eintritt eines sog. Endschadens keine Voraussetzung des Untreuetatbestands ist.³⁹ Vielmehr ist anerkannt, dass ein tatbestandlicher Gefährdungsschaden bereits durch das Erwachsen einer Anspruchs-Exspektanz

³⁴ S. nur BGHSt 55, 288 (304).

³⁵ BVerfGE 126, 170 (211, 229 f.); siehe auch BGH NStZ-RR 2020, 109 (110).

³⁶ BVerfGE 126, 170 (211 f.).

³⁷ Eingehend *Fischer*, NStZ-Sonderheft 2009, 8 (12); *Becker*, HRRS 2019, 334 (337); *Zimmermann*, in: Min-koff/Sahan/Wittig (Hrsg.), Konzernstrafrecht, 2020, § 13 Rn. 15.

³⁸ Eine (zumindest ungefähre) Bezifferung wäre aber eine Voraussetzung für die Feststellung eines Vermögensschadens, s. im Text bei Fn. 35.

³⁹ *Matt*, in: *Matt/Renzikowski* (Hrsg.), 2. Aufl. 2020, § 266 Rn. 125.

entstehen kann;⁴⁰ darauf, ob der Zahlungsanspruch später auch tatsächlich geltend gemacht wird, kommt es nicht an.⁴¹

Eine zur Annahme eines Gefährdungsschadens bereits hinreichend konkrete Vermögensgefährdung kommt insbesondere dann in Betracht, wenn eine gesteigerte Wahrscheinlichkeit dafür besteht, dass es später zu einem endgültigen Vermögensabfluss kommt⁴² und wenn anzunehmen ist, dass der Übergang von der konkreten Vermögensgefahr (hier: durch die Entstehung der Pensionsansprüche) zu einem endgültigen Schaden (hier: die Pensionsauszahlung) sich als unmittelbare (hypothetische) Folge darstellt, also der Schuldner (hier: der Fiskus) selbst keine Möglichkeit mehr hat, die Anspruchsrealisierung zu verhindern. Diese Voraussetzungen dürften vorliegend erfüllt sein. Belastbare Anhaltspunkte dafür, dass die beurlaubten Staatssekretäre nicht das Pensionsalter erreichen (in einem Fall: Anfang 2026), sind nicht ersichtlich. Daher ist es als wahrscheinlich anzusehen, dass die Pensionsauszahlungspflicht sich in naher Zukunft tatsächlich realisieren wird. Auch hat der Staat – abgesehen von der (unterbliebenen) Möglichkeit der Ruhestandsversetzung – keinen Einfluss mehr darauf, ob es letztlich zu einer Pensionsauszahlung kommt.

b) Keine Kompensation der Vermögensminderung

Der Fiskus hat als unmittelbare Folge der Sonderbeurlaubungen auch keine den unter a) beschriebenen Vermögensabfluss kompensierende Gegenleistungen erhalten. Die anstelle der Ausübung des Staatssekretärsamtes geleisteten Dienste der Beurlaubten als Geschäftsleiter bei den privatwirtschaftlichen Unternehmen können insoweit nicht als Kompensation gewertet werden, da diese Tätigkeiten bereits vollumfänglich durch die von diesen Unternehmen gewährten Geschäftsführergehälter⁴³ abgegolten worden sind.

⁴⁰ Ausf. Analyse der Rspr. zum Vermögensschaden bei *Matt*, in: Matt/Renzikowski (Hrsg.), 2. Aufl. 2020, § 266 Rn. 126 ff.

⁴¹ Vgl. BGH NStZ-RR 2020, 109; ferner BGH NStZ 1999, 557; BGH NStZ 2000, 375 (376); OLG Stuttgart NStZ-RR 2013, 174 (175).

⁴² Vgl. BGH NJW 2016, 3253 Rn. 34; BGH NJW 2016, 2585 Rn. 62.

⁴³ Medienberichten zufolge übersteigen die Geschäftsführergehälter die Besoldung eines Staatssekretärs signifikant, vgl. den Bericht von *Ludwig*, „Steuergelder verschwendet?“, SWR.de v. 30.09.2025, <https://www.swr.de/swraktuell/rheinland-pfalz/schwarzbuch-bund-der-steuerzahler-rlp-gewaehrt-spitzenbeamten-sonderurlaub-bis-zur-pension-100.html>.

Ferner kann auch nicht von einer Kompensationswirkung der Versorgungszuschläge nach § 13 Abs. 2 LBeamtVG RLP ausgegangen werden, die von den privatwirtschaftlich organisierten Arbeitgebern der beurlaubten Staatssekretäre an die Landeskasse entrichtet worden sind (und werden). Zwar dienen diese Versorgungszuschläge dazu, dem Dienstherrn einen finanziellen Ausgleich dafür zu gewähren, dass er während der Beurlaubung das Versorgungsrisiko trägt und er später eine erhöhte Versorgungslast zu tragen hat, obwohl der Beamte dem Dienstherrn nicht zur Verfügung gestanden hat. Jedoch weist der LRH zum einen zutreffend darauf hin, dass die in concreto geleisteten Versorgungsbezüge, da die Versorgungszuschläge von Landesgesellschaften entrichtet werden, ebenfalls aus öffentlichen Mitteln finanziert werden; eine faktische Entlastung des Staatshaushalts ist damit also nicht verbunden (Prinzip „linke Tasche, rechte Tasche“).⁴⁴ Ferner wäre selbst bei Annahme einer Saldierungswirkung der Versorgungszuschläge bei der Berechnung des Gefährdungsschadens zu beachten, dass die Höhe der Versorgungszuschläge seit Jahrzehnten nicht mehr angepasst worden ist und diese daher keineswegs die durch die ruhegehaltstfähige Beurlaubung entstehenden Mehrkosten vollständig ausgleichen können.⁴⁵ Insoweit bleibt die Sonderbeurlaubung trotz Entrichtung der Versorgungszuschläge aus der Sicht der Staatskasse ein „Verlustgeschäft“. Es spricht daher vieles dafür, zumindest dem Grunde nach vom Vorliegen eines Gefährdungsschadens auszugehen. Dieser müsste, um eine Strafbarkeit begründen zu können, allerdings noch (ggf. schätzungsweise) beziffert werden.

4. Subjektiver Tatbestand

Das pflichtwidrige Unterlassen müsste zumindest mit bedingtem Vorsatz hinsichtlich der Merkmale des objektiven Tatbestands erfolgt sein.⁴⁶ Ob ein solcher aufseiten der Unterlassenden gegeben war, kann der Verfasser anhand der bloßen Papierlage naturgemäß

⁴⁴ Rechnungshof Rheinland-Pfalz, Jahresbericht 2022, S. 132.

⁴⁵ Näher hierzu Rechnungshof Rheinland-Pfalz, Jahresbericht 2021, LT-Drs. 17/1440 v. 04.02.2021, S. 111 f.

⁴⁶ In der früheren BGH-Rspr. (des 2. und 5. Senats) ist bei Gefährdungsschäden teilweise als überschießendes subjektives Merkmal eine „Endschadensbilligung“ verlangt worden (grundlegend BGHSt 51, 100 (121)). Da dieses ungeschriebene Merkmal aber, soweit ersichtlich, seit 2013 in der Rspr. nicht mehr erwähnt wird, ist davon auszugehen, dass es auf dieses nicht mehr ankommt.

nicht beantworten. Hinzuweisen ist aber darauf, dass es zumindest belastbare Anhaltspunkte für eine Kenntnis der Pflichtwidrigkeit des in Rede stehenden Verhaltens gibt.

Allerspätestens nach dem Parlamentsbeschluss Ende des Jahres 2022 war die Angelegenheit, auch in ihren dienstrechtlichen Details, Gegenstand der politischen Diskussion in Rheinland-Pfalz. Es erscheint fernliegend, dass sich dies der Kenntnis der Regierungsspitze entzogen hat. Dies gilt umso mehr, als die Regierung mit der dauerhaften Sonderbeurlaubung erklärtermaßen den Zweck verfolgt hat, eine enge Anbindung der Führung von Landesgesellschaften an die Landesregierung sicherzustellen.

Soweit die Mitglieder der Landesregierung auf dem Standpunkt stehen, die Rechtsauffassung des LRH sei irrig,⁴⁷ dürfte dies nicht geeignet sein, einen Tatumstandsirrtum (§ 16 StGB) hinsichtlich des Merkmals der Pflichtwidrigkeit zu begründen. Denn soweit es sich – wie hier – um ein evident bzw. gravierend pflichtwidriges Verhalten handelt, kommt allenfalls das Vorliegen eines (regelmäßig: vermeidbaren) Verbotsirrtums gem. § 17 StGB in Betracht,⁴⁸ welcher den Tatbestandsvorsatz unberührt lässt.

IV. Fazit

Der kurzgutachterlich bewertete Sachverhalt betrifft eine Konstellation, die in dieser Form von der Rechtsprechung bislang noch nicht unter dem Gesichtspunkt der strafbaren Haushaltsuntreue beurteilt worden. Bei der strafrechtlichen Bewertung spielen komplexe Rechts- und Abwägungsfragen eine Rolle.

Die detailliert begründete Bewertung des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz, wonach die Bewilligung von jahrelangem ruhegehaltstfähigem Sonderurlaub für Staatssekretäre von Anfang an beamtenrechtswidrig war, überzeugt.

Gewichtige Gründe sprechen indes dafür, dass hierbei die Schwelle zur Strafrechtswidrigkeit (noch) nicht überschritten worden ist; es handelt sich bei der anfänglichen Urlaubsbewilligung wohl noch nicht um eine im strafrechtlichen Sinne *gravierende*

⁴⁷ Die Auffassung der Landesregierung ist wiedergegeben bei Ludwig, „Steuergelder verschwendet?“, SWR.de v. 30.09.2025, <https://www.swr.de/swraktuell/rheinland-pfalz/schwarzbuch-bund-der-steuerzahler-rlp-gewaehrt-spitzenbeamten-sonderurlaub-bis-zur-pension-100.html>

⁴⁸ Saliger/Schweiger, ZG 2018, 16 (29).

Pflichtverletzung, welche nach der ständigen Rechtsprechung für die Annahme einer strafbaren Untreue im Sinne von § 266 StGB jedoch erforderlich ist.

Spätestens nach dem Parlamentsbeschluss im November 2022, mit dem die Landesregierung aufgefordert worden ist, unter Beachtung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts eine Versetzung der rechtswidrig beurlaubten Staatssekretäre in den einstweiligen Ruhestand ernsthaft in Betracht zu ziehen, war die Rechtswidrigkeit der andauernden Sonderbeurlaubung indes evident. Der Parlamentsbeschluss stellt insoweit eine beachtliche Zäsur dar. Die Spitze der Landesregierung unterlag ab diesem Zeitpunkt der strafrechtlichen Pflicht, die Beurlaubung durch Ruhestandsversetzungen zu beenden. Dies ist indes nicht geschehen.

Infolge dieser pflichtwidrigen Unterlassung ist das Vermögen des Fiskus durch die konkret drohende Möglichkeit, zeitnah erhöhte Pensionsansprüche der beurlaubten Staatssekretäre befriedigen zu müssen, in (vom Verfasser nicht bezifferbarer Weise) geschädigt worden. Eine kompensierende Gegenleistung ist nicht feststellbar.

Verschiedene Indizien deuten darauf hin, dass die Spitze der Landesregierung in Bezug auf die Pflichtwidrigkeit ihres Verhaltens vorsätzlich gehandelt hat.

Insgesamt liegen deshalb tatsächliche Anhaltspunkte für die Annahme vor, dass Mitglieder der Landesregierung als Regierungsamtsträger den Tatbestand der Untreue in einem besonders schweren Fall (§ 266 Abs. 1, Abs. 2 in Verbindung mit § 263 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 StGB) verwirklicht haben.

Düsseldorf, 3. Dezember 2025



(Prof. Dr. Till Zimmermann)