

## Reform der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung

*Auswertung einer Umfrage der Arbeitsgruppe Strafrecht aus dem Jahr 2017  
Veröffentlicht im Dezember 2018*

### Hintergrund

Transparency International Deutschland e.V. kämpft seit 25 Jahren gegen Korruption und befasst sich insbesondere auch mit der Strafverfolgung von Korruption. Von zentraler Bedeutung sind dabei die Ressourcen der Korruptionsbekämpfung in den einzelnen Bundesländern und im Bund.

Zum 01.07.2017 ist das Gesetz zur Reform der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung vom 13.04.2017 (BGBl. Teil I Nr. 22, S. 872) in Kraft getreten. Die Reform hat erhebliche Auswirkungen auf die Strafverfolgungsbehörden, sowohl bei den Gerichten, den Staatsanwaltschaften als auch bei der Polizei. Es wird mit deutlichen personellen Mehrbelastungen, erheblichen Schulungs- und Fortbildungsbedarfen sowie neuen Arbeitsprozessen zu rechnen sein. Wichtig ist, dass die personellen Mehrbedarfe nicht zu Lasten der ermittelnden Bereiche erfolgen, insbesondere da bei der Korruptions- und Wirtschaftskriminalität die personellen Ressourcen bereits jetzt sehr knapp bemessen sind. Die Reform wird allerdings auch zu deutlich häufigeren Sicherungen und erheblichen Mehreinnahmen führen.

Um einen Eindruck von der Umsetzung des Gesetzes in den verantwortlichen Bundesländern zu erlangen, hat Transparency Deutschland im August 2017 alle Ministerpräsidenten der Bundesländer angeschrieben und um Beantwortung der nachfolgenden Fragen gebeten. Nach einer angemessenen Zeit zur Beantwortung wurden alle Innen- und Justizressorts, von denen noch keine Rückmeldung eingegangen ist, nochmals an die Anfrage erinnert. Transparency Deutschland liegen von allen Bundesländern bis auf zwei – Brandenburg und Saarland – Antworten vor.

### Auswertung der Umfrage

- 1. Wie begegnet Ihr Ressort den personellen Mehrbelastungen aus dem o.a. Gesetz? Der Bund sieht vor, dass ein etwaiger Mehrbedarf an Sach- und Personalmitteln finanziell und stellenmäßig im jeweiligen Einzelplan ausgeglichen wird. Sieht die Landesregierung entsprechende Regelungen vor?**

Bei den Länderpolizeibehörden wurden keine konkreten Personalverstärkungen im Bereich der Vermögensabschöpfung mitgeteilt. In 2017 wurden lediglich neue Haushaltsmittel zur Intensivierung der Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität (Bremen) bzw. im Bereich Organisierter Kriminalität, Terrorismus und Cybercrime (Hessen) zur Verfügung gestellt. Darüber hinaus sind in einigen Bundesländern Personalverstärkungen für die kommenden Jahre geplant, diese sind aber noch nicht bezifferbar.

Im Bereich der Justiz sind in einigen Bundesländern allgemeine Ausweitungen der Personalkapazitäten, speziell auch im Bereich der Vermögensabschöpfung geplant. Konkret wurden 2017 jedoch lediglich in Hamburg jeweils fünf neue Stellen bei den Rechtspflegern und in der Staatsanwaltschaft für die Vermögensabschöpfung geschaffen.

Die Landesregierung NRW hat mit dem Haushaltsentwurf 2018 bei den ordentlichen Gerichten und Staatsanwaltschaften neue Kapazitäten geschaffen, die auch der Effektivität der neuen Vermögensabschöpfung zugutekommen sollen. Bereits im Februar 2017 ist zur Effektivierung der Vermögensabschöpfung bei der Generalstaatsanwaltschaft Hamm die Zentrale Organisationsstelle Vermögensabschöpfung NRW (ZOV NRW) eingerichtet worden, die im Haushaltsentwurf 2018 mit neuen Planstellen und Sachmitteln hinterlegt worden ist.

In der Hessischen und der Hamburger Justiz wurden zusätzliche Stellen im Rechtspfleger-Dienst geschaffen. In Berlin sind diese zumindest im Doppelhaushalt 2018/2019 etatisiert. In der Niedersächsischen Justiz wurden die Ausbildungskapazitäten bei den Rechtspflegern deutlich erhöht.

Viele Bundesländer sind aber offenbar noch vorsichtig bezüglich personeller Verstärkungen und wollen zuerst Erfahrungen sammeln und die Personalbedarfe prüfen.

Der Leitende Oberstaatsanwalt in Düsseldorf beabsichtigt, baldmöglichst in einem vom Ministerium der Justiz unterstützten Projekt die erweiterten Möglichkeiten der selbständigen Einziehung von Taterträgen in einem Spezialdezernat verstärkt zur Anwendung zu bringen. Das Ministerium der Justiz prüft, ob seinem Wunsch nach personeller Verstärkung für dieses Projekt noch im Jahre 2018 entsprochen werden kann.

### **Fazit zur personellen Mehrbelastung**

Transparency Deutschland geht von einer deutlichen Mehrbelastung durch die Gesetzesänderung aus. Besonders betroffen wird der Rechtspfleger-Dienst sein, dessen personelle Aufstockung in drei Bundesländern bereits umgesetzt bzw. geplant ist.

Bei der Polizei zeigt sich, dass quasi jeder Einsatz- und Kriminalbeamte in der Lage sein muss, vermehrt verpflichtende und sofortige vermögensabschöpfende Maßnahmen zu treffen. Die Maßnahmen erfordern einen hohen Schulungsaufwand und müssen im Anschluss von spezialisierten Vermögensermittlern bearbeitet werden, wobei bereits in einem frühen Stadium zusätzlich ein vorläufiger Vermögensstatus erhoben werden muss. Auch die Verlagerung von Aufgaben an die Polizei im Rahmen des Vollstreckungsverfahrens, beispielsweise bei der Verwaltung von gesicherten Gegenständen und bei der Notveräußerung, dürften ein erhöhtes Arbeitsaufkommen auf Seiten der Polizei nach sich ziehen.

## **2. Welche besonderen Schulungs- und Fortbildungskonzepte werden umgesetzt?**

Im Bereich der Fortbildung gibt es in allen Bundesländern, die auf die Fragen von Transparency Deutschland geantwortet haben, umfassende Aktivitäten, um die neue Rechtsmaterie den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu vermitteln. Überall wurden die Fortbildungsinhalte angepasst und spezielle Fortbildungsveranstaltungen angeboten. Dabei gibt es Angebote von speziellen Seminaren, Tagungen, E-Learning-Angeboten, Ansprechpartnern und Arbeitsgruppen zu diesem Thema. Es wird teilweise großer Wert auf die praktische Umsetzung gelegt, indem Vorlagen, Leitfäden und ähnliches erarbeitet werden und die Zusammenarbeit optimiert wird.

Als besondere Maßnahmen sind hervorzuheben:

Polizei:

- Schulung von Ansprechpartnern bei den Finanzämtern für Steuerstrafsachen und Steuerfahndung; Planung von Vertiefungsveranstaltung (NRW)

Justiz:

- Einbindung des Themas in der Einführungstagung für neue Staatsanwälte (Bayern)
- Projekt „Kollegiale Sprechstunde“ durch in der Vermögensabschöpfung erfahrene Kollegen (Bayern)
- Fortbildungen auch für Strafrichterinnen und Strafrichter (Hamburg)

Es gibt starke Tendenzen zur Kooperation über die Landesgrenzen hinaus, zum Beispiel über die Fortbildungsangebote der Deutschen Richterakademie. Berlin arbeitet bei den Fortbildungen mit dem Bundesministerium der Justiz zusammen. Schleswig-Holstein, Bremen, Hamburg und Niedersachsen kooperieren ebenso bei der justiziellen Fortbildung. Die Behörden zeigen sich ebenfalls offen für länderübergreifende Fortbildungskonzepte und Pool-Lösungen für Referentinnen und Referenten (zum Beispiel Nordverbund oder Berlin/Brandenburg).

Unter Beteiligung des Bundeskriminalamtes und der Bundesländer Berlin, Baden-Württemberg, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen arbeitet die Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Praxisorientierte Umsetzung des Reformvorhabens zur strafrechtlichen Vermögensabschöpfung“ und hat umfangreiche Handreichungen zu Fortbildungszwecken vorgelegt. Auch das von den Landeskriminalämtern Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen erstellte und gepflegte „Abschöpferarchiv“ steht den anderen Bundesländer zur Verfügung. Andere Länder (z.B. Mecklenburg-Vorpommern) wollen die Schulungsangebote des Bundeskriminalamtes nutzen.

Die Zentralstelle Organisierte Kriminalität und Korruption (ZOK) bei der Generalstaatsanwaltschaft Celle hat einen 200-seitigen Praxisleitfaden erarbeitet und diesen für andere Bundesländer zur Verfügung gestellt. Bei der Justiz in NRW wurden bereits 2017 Guidelines, sowie Musterfälle und Handreichungen konzipiert. Bei der Hochschule für öffentliche Verwaltung in Bremen wurde das „Handbuch zur Vermögensabschöpfung“ aktualisiert. In Bayern werden umfassende Informationsschreiben mit Synopsen, Formblättern, Vorgaben und Ansprechpartnern genutzt.

### **Fazit zu Schulungs- und Fortbildungsmaßnahmen**

Erfreulich sind die Fülle der länderübergreifenden Schulungs- und Fortbildungsangebote. Viele Bundesländer haben erkannt, dass länderübergreifende Zusammenarbeit gewinnbringend ist. Auch die länderübergreifenden Unterlagen, wie Praxisleitfäden, Guidelines oder Praxishandbücher erleichtern den Einstieg in das neue Recht.

Fortbildungen sind aber auch mit einem erheblichen zeitlichen Aufwand verbunden. Bei vielen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern stauen sich Vorgänge, wenn Lehrgänge besucht oder gehalten werden. Ein Medium, welches offensichtlich bisher kaum zur Anwendung kommt, sind E-Learning-Angebote wie Webinare. Durch dieses Instrument könnte ergänzend Wissen schnell und ressourcenschonend einem großen Personenkreis vermittelt werden.

**3. Wie wird in Ihrem Land die nach Artikel 11 der Richtlinie 2014/42 des Europäischen Parlaments und des Rates vorzunehmende statistische Erfassung über die Sicherung und Vollziehung der vorläufig bzw. der endgültig eingezogenen Vermögenswerte gewährleistet? Werden statistisch auch Entscheidungen erfasst, nach denen von der Entscheidung der Einziehung abgesehen wird (§ 421 StPO) oder die Vollstreckung der Einziehungsanordnung unterbleibt (§ 459 StPO)?**

Die Mehrzahl der Bundesländer verweisen auf die bundeseinheitliche Anordnung über die Erhebung von statistischen Daten (StA-Statistik) und die bundeseinheitliche Anordnung über die Erhebung von statistischen Daten in Straf- und Bußgeldsachen (StP/Owi-Statistik).

Hierzu wurde die besondere Monatserhebung der StA (Anlage 8) und die Erläuterung (Anlage 9) um einen Abschnitt F ergänzt. Damit sollen unter anderem folgende Kennzahlen erhoben werden:

- erledigte Ermittlungsverfahren mit eingeleiteten Maßnahmen der Vermögensabschöpfung (unabhängig davon, ob vorläufig oder endgültig, und mit Benennung des Verfahrens und des Tatvorwurfs) (Js)
- vollstreckte Sicherstellungs-/Einziehungsentscheidungen; geschätzter Wert; sichergestellte/eingezogene Vermögensgegenstände (VRs)
- Anträge auf Anordnung von Maßnahmen der Gewinnabschöpfung (Gs)
- Maßnahmen der Gewinnabschöpfung in erledigten Verfahren nach Erhebung der öffentlichen Klage (Strafverfahren)

Die statistische Erfassung wird allerdings in einigen Bundesländern (Berlin, Sachsen-Anhalt) aktuell überprüft und bearbeitet. Beispielsweise prüfen die Bundesländer, die das Aktenverwaltungsprogramm MESTA nutzen, mit welchen Faktoren die Vermögensabschöpfung in dem System erfasst werden kann. In Niedersachsen sind künftig landes- und bezirksweite Einzelauswertungen über das EDV-System web.sta möglich. Eine Anordnung, dass sicherzustellen ist, dass für spätere Evaluierungen unter anderem auch die Anzahl der Verfahren, in denen Vermögenswerte vorläufig gesichert wurden, die Höhe der vorläufig gesicherten Vermögenswerte, sowie die Anzahl der Verfahren, in denen das Unterbleiben der Vollstreckung der Einziehungsanordnung (§ 459) angeordnet wurde, erfasst werden, wurde erlassen, wegen der händischen Erfassung jedoch bis zur Umsetzung in web.sta ausgesetzt.

Bei der Polizei erfolgt eine gesonderte jährliche Erhebung der Landeskriminalämter, die die vorläufigen Vermögensabschöpfungen an das Bundeskriminalamt weiterleiten sollen (gemäß Umlaufbeschluss der Arbeitsgemeinschaft Kriminalpolizei des Arbeitskreises II/ Innere Sicherheit der IMK vom 23.08.2001). In der Regel erstellen die Bundesländer zwei Lagebilder, eines für den Bund und eines für das Land. Bundeseinheitlich basiert die Auswertung der Vermögensabschöpfungsmaßnahmen der jeweiligen Dienststellen bei den Landeskriminalämtern, dem Bundespolizeipräsidium, dem Bundeskriminalamt und dem Zollkriminalamt auf einer „erfolgsorientierten“ Darstellung der Vermögensabschöpfung. Das aktuelle Erhebungsraster für die bundesweite Jahresstatistik soll durch eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe angepasst werden. Es gibt zudem eine Initiative zur Errichtung einer bundesweiten Statistikdatenbank Vermögensabschöpfung, die gleichzeitig von Polizei und Justiz genutzt werden soll. Diese Initiative hat unter Federführung des Bundeskriminalamts eine Anforderungsbeschreibung erarbeitet und auf den Gremienweg eingebracht.

## **Fazit zur statistischen Erfassung**

Die Länder arbeiten bei der statistischen Erfassung mit einem einheitlichen rechtlich vorgegebenen Rahmen, der aktuell fortentwickelt wird. Ein Problem stellen die EDV-Systeme zur statistischen Erfassung und die erheblichen Erfassungsaufwände dar. Statistische Zahlen können, valide erhoben, sehr hilfreich bei der Beurteilung der Lage sein und Schwachstellen und Perspektiven aufzeigen. Sie können aber auch zu einem nutzlosen „Datengrab“ verkommen, welches die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zusätzlich belastet. Hier sollten „Qualität vor Quantität“ und „Einheitlichkeit vor Alleingang“ die Devisen sein.