

Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft

Stellungnahme des Senats zu dem Ersuchen der Bürgerschaft vom 14. Dezember 2016 „Hamburgs Staatsanwaltschaft weiter stärken“ (Drucksache 21/6980)

1. Anlass

Die Bürgerschaft hat mit Drucksache 21/6980

1. im Einzelplan 2 – Justizbehörde –, Aufgabenbereich 234 „Staatsanwaltschaft“ zur Verbesserung der Möglichkeiten der Vermögensabschöpfung zum Stellenplan 2017 folgende Planstellen neu geschaffen:

1,0 Oberstaatsanwältin/Oberstaatsanwalt R 2 kw zum 31. Dezember 2018

4,0 Staatsanwältin/Staatsanwalt R1 kw zum 31. Dezember 2018

nachrichtlich:

Fünf Stellen Tarifbeschäftigte E6 kw zum 31. Dezember 2018

2. den Senat ersucht, dem Einzelplan 2 Aufgabenbereich 234 „Staatsanwaltschaft“ in der Produktgruppe 234.01 „Staatsanwaltschaft“ für das Haushaltsjahr 2017 unterjährig durch Sollübertragung einen Betrag in Höhe von bis zu 736.000 Euro im Kontenbereich „Personalkosten“ und bis zu 90.000 Euro im Kontenbereich „Kosten aus laufender Verwaltungstätigkeit“ aus dem Einzelplan 9.2, „Allgemeine Finanzwirtschaft“, Produktgruppe 283.02 „Zentrale Ansätze II“, „Allgemeine Zentrale Reserve“ zur Verfügung zu stellen sowie

3. über die Entwicklung bis zum 30. September 2018 zu berichten.

Mit der vorliegenden Drucksache berichtet der Senat über die Bereitstellung der erforderlichen Haushaltsmittel in der Bewirtschaftung des Haushaltsplans 2017/2018 sowie die Entwicklung der Effektivität der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung.

2. Bereitstellung von Haushaltsmitteln

Dem Einzelplan 2 Aufgabenbereich 234 „Staatsanwaltschaft“ in der Produktgruppe 234.01 „Staatsanwaltschaft“ wurden am 11. Dezember 2017 für das Haushaltsjahr 2017 aus dem Einzelplan 9.2, „Allgemeine Finanzwirtschaft“, Produktgruppe 283.02 „Zentrale Ansätze II“, „Allgemeine Zentrale Reserve“ unterjährig durch Sollübertragung ein Betrag in Höhe von 442.404 Euro im Kontenbereich „Personalkosten“ und 77.880 Euro im Kontenbereich „Kosten aus laufender Verwaltungstätigkeit“ zur Verfügung gestellt. Am 28. März 2018 wurden weitere 12.120 Euro im Kontenbereich „Kosten aus laufender Verwaltungstätigkeit“ und 100.770 Euro im Kontenbereich „Personalkosten“ nachträglich aus dem Einzelplan 9.2 der Justizbehörde übertragen. Damit wurden die im Kontenbereich „Kosten aus laufender Verwaltungstätigkeit“ zur Verfügung

gestellten 90.000 Euro voll ausgeschöpft. Eine Ausschöpfung der maximal möglichen Beträge von 736.000 Euro im Kontenbereich „Personalkosten“ erfolgte nur bis 503.213,82 Euro, da die im Dezember 2016 bewilligten Stellen erst im April 2017, nach Durchführung des Auswahlverfahrens, vollständig besetzt wurden. Der Haushaltsplan-Entwurf 2019/2020 sieht die Verstärkung dieser personellen Verstärkung vor.

3. Ausgangslage

Straftaten dürfen sich nicht lohnen. Werden Straftaten begangen, so zieht der Täter aber nicht selten erhebliche Vorteile daraus. Allein durch die Verurteilung des Täters zu einer Geld- oder Haftstrafe wird dieser Zustand nicht ausgeglichen. Das Erlangte muss effektiv abgeschöpft werden. Die Abschöpfung von Erträgen einer Straftat nimmt den Täterinnen und Tätern nicht nur den Anreiz, sondern auch die finanzielle Basis für die Begehung weiterer Straftaten. Gleichzeitig dient dieses Instrument ganz wesentlich dem Schutz der Opfer der Straftaten durch Sicherung und Rückführung des entzogenen Vermögens. Deshalb sieht das Strafrecht die sogenannte Vermögensabschöpfung vor. Damit das Gericht diese Vermögensabschöpfung anordnen kann, müssen die Strafverfolgungsbehörden den konkreten Vermögensvorteil und dessen Verbleib ermitteln.

Insbesondere im Bereich der Organisierten Kriminalität und der Wirtschaftskriminalität sind die Tathandlungen regelmäßig nicht nur auf die Verdunklung der Tat, sondern auch auf die Verschleierung der Vorteile angelegt. Die Ermittlungen gestalten sich entsprechend kompliziert und erfordern erhebliche Fachkenntnisse über die rechtlichen und tatsächlichen Möglichkeiten von Finanzermittlungen auf nationaler und internationaler Ebene.

Diese Herausforderungen sind von der Staatsanwaltschaft Hamburg bereits vor Jahren erkannt worden. Sie reagierte mit der Einrichtung einer Fachabteilung (Abteilung 68), die im Interesse einer effektiven Verfahrensführung als Querschnittsabteilung sowohl die Finanzermittlungen als auch die Fragen der Vermögensabschöpfung in den Verfahren anderer Abteilungen übernommen hat. Auf Grund des engen Sachzusammenhangs und der gewachsenen Fachkompetenz ist diese Abteilung auch mit der Führung der Geldwäscheverfahren betraut.

In den benannten Bereichen der Organisierten Kriminalität und der Wirtschaftskriminalität nahm die Komplexität der Verfahren in Bezug auf das Erkennen und das Umsetzen bestehender Ab-

schöpfungsmöglichkeiten in den letzten Jahren immer weiter zu. Die Abschöpfung gestaltete sich zunehmend schwieriger. Unter anderem ist die Verschiebung von Vermögenswerten auf Dritte und über die Landesgrenzen hinweg im Rahmen der deutlich zunehmenden Globalisierung für die Täter leichter umzusetzen; die Ermittlungen erschwert dies erheblich. Wegen der vielfach notwendigen langwierigen und arbeitsaufwändigen Rechtshilfeersuchen stellt insbesondere die vorläufige Sicherung von Vermögen in Ermittlungsverfahren eine besondere Herausforderung dar. Die Staatsanwaltschaft suchte dem zunächst durch eine im Rahmen einer Umschichtung von Personal vorgenommene Stärkung der Fachabteilung 68 gerecht zu werden. Dies erwies sich jedoch als nicht hinreichend. Die Möglichkeiten der Vermögensabschöpfung konnten weiterhin nicht in vollem Umfang realisiert werden.

4. Neue Rechtslage ab 1. Juli 2017

Der Bürgerschaftsbeschluss (Drucksache 21/6980) verweist bereits auf einen Gesetzentwurf der Bundesregierung zur umfassenden Reform der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung (BT-Drucksache 18/9525). Dieses Reformgesetz wurde im März 2017 verkündet und trat zum 1. Juli 2017 in Kraft. Zum Zeitpunkt der Antragsstellung und der Beschlussfassung waren die endgültigen Ausgestaltung des Gesetzes und dessen Folgen noch nicht sicher absehbar.

Vor Inkrafttreten der Reform erfolgte eine staatliche Abschöpfung nur, wenn es keine Geschädigten bzw. Berechtigten gab. Diese waren gehalten, ihre Rechte selbst geltend zu machen, gegebenenfalls erfolgte eine Rückgewinnungshilfe im Ermittlungsverfahren durch vorläufige Sicherung des Vermögens. Die endgültige Sicherung oblag allein dem Geschädigten bzw. Berechtigten. Die Entziehung des durch die Tat Erlangten war dadurch wesentlich erschwert, was grundsätzlich bei jeder Straftat mit einem im Eigentum oder Vermögen geschädigten Opfer der Fall war.

Vermögensbestandteile des Täters, die nicht aus der angeklagten Tat stammten, aber offensichtlich aus anderen, nicht hinreichend konkretisierbaren Taten, konnten nur bei bestimmten Delikten der Organisierten Kriminalität entzogen werden.

Diese Hemmnisse und Beschränkungen, die die Entziehung illegal erlangter Vermögenszuwächse erschwerten, wurden durch das neue Recht beseitigt.

Kernstück der Reform ist dabei die Neuausrichtung der Vermögensabschöpfung hin zur Opfer-

entschädigung. Die Staatsanwaltschaft ist nunmehr grundsätzlich in jedem Fall gehalten, eine gerichtliche Einziehung rechtswidrig erlangten Vermögens zu erwirken und dieses zuvor im Ermittlungsverfahren vorläufig zu sichern.

Nach entsprechenden gerichtlichen Einziehungsentscheidungen ist es auch Aufgabe der Staatsanwaltschaft, diese zu vollstrecken. Der Geschädigte muss nicht länger selbst seine Rechte wiederherstellen und einen Titel gegen den Täter erwirken. Diese Aufgaben wurden im Zuge der Gesetzesreform vollständig der Staatsanwaltschaft übertragen.

Als Vollstreckungsbehörde obliegt der Staatsanwaltschaft zusätzlich auch die Auskehr an die Berechtigten, die häufig mit einer Verteilung der eingezogenen Vermögenswerte unter den Gläubigern bei einer Vielzahl von Geschädigten verbunden ist.

Diese neue Aufgabe betrifft nicht nur den staatsanwaltschaftlichen Dezernenten- und Servicebereich, sondern wirkt sich auch wesentlich auf das Arbeitsfeld der durch die Reform stark in die Vermögensabschöpfung involvierten Rechtspflegerinnen und Rechtspfleger aus. Auf Grund des neuen Rechts wird ihr Aufgabenbereich durch die weitreichenden Aufgaben in der Vollstreckung und Auskehrung der Vermögensabschöpfung erheblich erweitert. Hinzu kommt die Verlagerung der Prüfung von Härtefällen und Fällen der Entreichung in den Zuständigkeitsbereich der Rechtspflegerinnen und Rechtspfleger.

Auch das zweite größere Hemmnis in der Praxis der Gewinnabschöpfung wurde mit Einführung des neuen Rechts beseitigt. Nach neuem Recht sind auch Vermögenswerte einzuziehen, die durch andere als die angeklagte Tat erlangt wurden. Die Einschränkung auf besonders schwerwiegende Straftaten (der Organisierten Kriminalität) entfällt.

Ebenso wurde die Einziehung ohne eine Verurteilung wegen der zugrundeliegenden Taten (selbständige Einziehung) ausgeweitet. Erfasst sind jetzt insbesondere auch Verfahren, in denen Verfolgungsverjährung eingetreten ist, Verfahren, die wegen Todes oder Verhandlungsunfähigkeit einzustellen sind, in denen erst nach Verurteilung Vermögen entdeckt wurde sowie die Einziehung von Wertersatz bei Dritten.

Diese Änderungen effektivieren die erfolgreiche Strafverfolgung erheblich. Um sie auch realisieren zu können, bedarf es entsprechender Kapazitäten, insbesondere bei der Staatsanwaltschaft,

für die Ermittlung der Abschöpfungswerte und die Vollstreckung der ergangenen Entscheidungen.

5. Effektive Stellenverteilung

Das neue Recht beschränkt sich damit nicht mehr auf besondere Einzelfälle, sondern greift im Grundsatz in jedem Ermittlungsverfahren wegen Straftaten, infolge derer oder aus denen ein unrechtmäßiger Vorteil erlangt wurde. Notwendigerweise bedurfte es innerhalb der gesamten Staatsanwaltschaft in jeder einzelnen Abteilung des entsprechenden Spezialwissens und der erforderlichen Personalressourcen. Daneben erfordern Einzelfälle weiterhin darüber hinausgehende besondere Kapazitäten und Expertise.

Die Zuweisung der neuen Stellen im Dezernenten- und Geschäftsstellenbereich erfolgte daher verteilt über die verschiedenen Hauptabteilungen der Staatsanwaltschaft. Die vielfältigen neuen Rechts- und Praxisfragen im Bereich der Ermittlungen, der Hauptverhandlungen und der Vollstreckung erfordern eine hohe Kompetenz auf diesem Gebiet und einen verstärkten Einsatz sämtlicher Dezernentinnen und Dezernenten. In den sieben Hauptabteilungen wurden daher fachkundige Dezernentinnen und Dezernenten als zentrale Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner für Fragen der Gewinnabschöpfung bestellt.

Gleichzeitig bleibt auch nach der Gesetzesänderung die Notwendigkeit der Fachabteilung 68 mit einer Zuständigkeit für die in der Sachbearbeitung besonders anspruchsvollen Fälle der Vermögensabschöpfung und einem entsprechend erheblichen Arbeitsanfall unverändert bestehen. In dieser Abteilung sind auch Ermittlungsverfahren wegen des Verdachts der Geldwäsche anhängig, in denen das neue Recht der Vermögensabschöpfung konkrete Chancen auf Einziehung erheblicher gesicherter Vermögenswerte bietet. Die dafür erforderlichen Beweiserhebungen nehmen außerordentliche Kapazitäten in Anspruch.

Zur Sicherung einer effektiven Vermögensabschöpfung wurde daher auch die Zuständigkeit der Fachabteilung 68 neu gefasst.

6. Zusätzliche Maßnahmen der Staatsanwaltschaft

Um die dargestellte Reform erfolgreich ins Werk zu setzen, hat die Staatsanwaltschaft zwischen Juni und Oktober 2017 umfangreiche Fortbildungsmaßnahmen organisiert. So wurden die mit der Materie besonders befassten und als Multiplikatoren fungierenden Dezernentinnen und Dezernenten sowie Rechtspflegerinnen und Rechts-

pfleger durch Spezialisten der Zentralstelle für Organisierte Kriminalität Celle sowie des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz besonders geschult. Gleichzeitig wurden flächendeckend 155 Dezernentinnen und Dezernenten der Staatsanwaltschaft in Breitenschulungen in dieser Materie fortgebildet. Zudem wurde bei der Staatsanwaltschaft Hamburg eine Arbeitsgruppe zur Lösung der fortlaufend anfallenden Sach-, Rechts- und Verfahrensfragen eingerichtet, die einen Leitfaden zur Thematik erarbeitet.

7. Entwicklung der Effektivität der Vermögensabschöpfung

Die Wirkung der gesetzlichen Neuregelung zeigt sich besonders augenfällig bei der Entwicklung

der vorläufigen Sicherstellungen, das heißt solchen, die vor Abschluss des Verfahrens erfolgen, um eine zwischenzeitliche Verbringung der Gelder außerhalb des Zugriffsbereichs der Justiz zu verhindern.

Hierbei ist zu unterscheiden zwischen vorläufiger Sicherstellung zum Zweck der „Rückgewinnungshilfe“, die der Rückführung des Vermögens an die Berechtigten, mithin dem Opferschutz dient, und der vorläufigen Sicherstellung, bei der es keine Berechtigten gibt oder solche nicht ermittelbar sind und die daher allein der Vermögensabschöpfung dient. Die Zahlen geben den Stand der in der Justizkasse gesicherten Summen zum 31. Dezember des jeweiligen Jahres wieder:

Jahr	Vorläufige Sicherstellung Rückgewinnungshilfe (in Euro)	Vorläufige Sicherstellung Vermögensabschöpfung (in Euro)
2012	1.142.419,57	1.526.349,98
2013	44.882,26	591.310,48
2014	1.448.946,81	1.080.633,84
2015	1.478.149,79	1.840.036,56
2016	1.486.895,37	1.377.224,45
2017	211.038.874,08 ^{*)}	1.379.070,39
2018 (bis 30.6.)	219.820.581,45 ^{*)}	2.277.798,98

^{*)} rd. 209 Mio. Euro für einen Sonderfall

Auch wenn man bei der vorläufigen Sicherstellung zur Rückgewinnungshilfe die durch ihre extreme Höhe als Sonderfall einzustufenden 209.155.977,76 Euro ausnimmt, stieg die Summe seit dem 1. Juli 2017 bis zum 30. Juni 2018 auf 10.664.603,69 Euro. Diese Sicherungen und die Pflicht der Staatsanwaltschaft nach rechtskräftiger Entscheidung auch die weitere Auskehr an die Geschädigten zu sichern, dienen in besonderem Maße dem Opferschutz, einem Kernstück der Reform. Der erfolgreichen Ermittlung und

Auskehr kommt daher eine große Bedeutung zu.

Auch im Bereich der nach rechtskräftiger gerichtlicher Entscheidung endgültig der Staatskasse zugeführten Summen ist bereits für das Jahr 2017 eine erhebliche Steigerung zu verzeichnen. In einem Vergleich über mehrere Jahre stellt sich die Entwicklung der Vermögensabschöpfung in den von Landeskriminalamt und Staatsanwaltschaft Hamburg gemeinsam betriebenen Verfahren wie folgt dar:

Jahr	Endgültig der Staatskasse zugeführte Summen (in Euro)
2012	1.069.476,72
2013	1.349.359,33
2014	1.506.965,22
2015	2.526.030,74
2016	2.097.197,98
2017	3.494.201,13
2018 (bis 30.06.)	684.645,89 ^{*)}

Für die endgültig der Staatskasse zugeführten Summen ergeben sich zusätzliche Steigerungen für die Jahre 2017 und 2018, wenn die Abschöp-

fungen aus Geldbußen nach §30 OWiG hinzugenommen werden:

Jahr	Endgültig der Staatskasse zugeführte Summen (in Euro)
2012	1.069.476,72
2013	1.349.359,33
2014	1.506.965,22
2015	2.526.030,74
2016	2.097.197,98
2017	3.745.074,36
2018 (bis 30.06.)	699.622,59 ^{*)}

^{*)} Nach derzeitigem Kenntnisstand bildet dies die übliche Entwicklung der jährlichen Summen ab, die in der Regel im ersten Halbjahr niedrig ausfallen. Nach Auskunft der Staatsanwaltschaft werden derzeit verschiedene große Verfahren geführt, die auf eine weiterhin positive Entwicklung hinweisen.

Der erhebliche Anstieg der Anzahl von Vermögensabschöpfungsmaßnahmen bei der Staatsanwaltschaft und den Gerichten seit dem 1. Juli 2017 wird auch durch die Auswertung der im Vorgangsverwaltungs- und Vorgangsbearbeitungssystem MESTA der Staatsanwaltschaft Hamburg

erfassten und auf einen konkreten Geldbetrag lautenden rechtskräftigen gerichtlichen Einziehungsentscheidungen (einschließlich entsprechender Verfallsentscheidungen nach alter Rechtslage) belegt:

Rechtskraftdatum	Entscheidungen ^{*)}
Januar bis Juni 2017	77
Juli bis Dezember 2017	479
Januar bis Juni 2018	743

^{*)} Die den Entscheidungen zugrunde liegenden Summen sind nicht in allen Fällen bereits vorläufig gesichert, so dass insoweit im Rahmen der Vollstreckung die Ermittlung des Verbleibs der Gelder wie auch gegebenenfalls etwaiger Geschädigter noch aussteht.

Diese Zahlen beinhalten nur die Entscheidung über die Einziehung. Soweit eine vorläufige Sicherstellung nicht erfolgt ist, sind im Anschluss die Vermögenswerte und der -verbleib zu ermitteln, ebenso wie etwaige Geschädigte und deren konkrete Ansprüche. Diese erhebliche Steigerung der Anzahl von Entscheidungen, die nach derzeitigem Sachstand auf die Gesetzesreform zurückzuführen ist, wird sich prognostisch weiter fortsetzen und zieht einen weiteren signifikanten Anstieg von Fällen, in denen Maßnahmen der Vermögensabschöpfung zu prüfen und zu veranlassen sein werden, nach sich. Dieser wird zu einem erheblichen Zuwachs bei den vorläufigen Maßnahmen und den gerichtlichen Einziehungsentscheidungen führen, aus den genannten Gründen aber insbesondere auch zu einem erheblichen Anstieg der Vollstreckungsverfahren.

8. Vermögensabschöpfung bei Steuerstraftaten im Finanzamt für Prüfungsdienste und Strafsachen in Hamburg

Die Ausschöpfung der rechtlichen Möglichkeiten der Vermögensabschöpfung ist auch der Finanz-

behörde ein besonderes Anliegen – in Begleitung und Unterstützung der Bemühungen im Bereich der Staatsanwaltschaft und aus eigener Zuständigkeit heraus. So verfolgt das Finanzamt für Prüfungsdienste und Strafsachen Steuerstraftaten und betreibt Vermögensabschöpfung in eigener Zuständigkeit, soweit die Steuerfahndung bzw. die Bußgeld- und Strafsachenstelle bei bestimmten Fallkonstellationen mit besonderer Bedeutung nicht als Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft tätig wird. Auch soweit die Bediensteten des Finanzamts für Prüfungsdienste und Strafsachen als Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft tätig werden, übernehmen diese im Wesentlichen die Finanzermittlungen für die Vermögensabschöpfung und leisten insofern einen erheblichen Beitrag zu den diesbezüglichen Ergebnissen der Staatsanwaltschaft.

Die Ergebnisse der Finanzermittlung des Finanzamts für Prüfungsdienste und Strafsachen sowohl in eigener Zuständigkeit als auch als Ermittlungsperson der Staatsanwaltschaft stellen sich wie folgt dar:

Jahr	Vorläufige Sicherstellung nach abgabenrechtlichen Vorschriften (in Euro)	Vorläufige Sicherstellung nach strafprozessualen Vorschriften (in Euro)
2012	keine Daten vorhanden	273.600,00
2013	4.888.684,00	262.029,00
2014	1.824.938,00	1.276.700,00
2015	950,00	678.000,00
2016	22.939,00	350.000,00
2017	–	210.256,00
2018 (bis 24.08.)	464.000,00	1.997.853,00

Die Finanzermittlungen haben in der Vergangenheit zudem in erheblichem Umfang zur Entdeckung von verborgenen Vermögenswerten geführt, die in Zusammenarbeit mit den Erhebungsstellen der Finanzämter in großen Teilen zur Tilgung von Steuerrückständen vereinnahmt werden konnten.

Derzeit ist ein Arbeitsplatz im gehobenen Dienst für Finanzermittler vorhanden. Auf Grund des schon spürbaren Aufgabenaufwuchses ist die Stelle durch interne Maßnahmen auf zwei Arbeitsplätze verstärkt worden. Die Erfahrungen aus dem letzten Jahr nach Inkrafttreten der Neuregelungen zur Vermögensabschöpfung haben bestätigt, dass das neue Recht ein effektives Mittel zur Vermögensabschöpfung ist und der durch die Anwendung der zur Verfügung gestellten Instrumente verursachte Aufgabenaufwuchs anhält. Vor diesem Hintergrund wirkt die Finanzbehörde weiter auf eine verstärkte und noch effektivere Abschöpfung durch die Finanzermittlung im Finanzamt für Prüfungsdienste und Strafsachen hin.

9. **Bewertung**

Der Senat wird auch in Zukunft einen besonderen Blick darauf haben, das neue Recht der Vermögensabschöpfung effektiv anzuwenden und seine

Möglichkeiten auszuschöpfen. Die Justizbehörde konnte im Jahr 2016 die Auswirkungen der erst am 1. Juli 2017 in Kraft getretenen neuen Rechtslage noch nicht prognostizieren, sodass bislang trotz des Beschlusses der Bürgerschaft zur Stärkung der Staatsanwaltschaft auf Grund der neuen Rechtslage im Hinblick auf eine effektive und umfassende Rückführung unrechtmäßig erlangter Tatvorteile weiteres Potential geprüft wird. Insofern liegt der besondere Fokus der Gesetzesreform auf der Opferhilfe und damit der Vermögensabschöpfung zugunsten der Opfer von Straftaten.

Auf Grund der besonderen Bedeutung der Vermögensabschöpfung als wirksames Instrument der Kriminalitätsbekämpfung und als erfolgreiche Maßnahme des Opferschutzes sowie der damit einhergehenden erheblichen Stärkung der Wahrnehmbarkeit des Rechtsstaates betreffend die Güterverteilung und des diesbezüglichen Gerechtigkeitsempfindens der Bevölkerung wird die Ausschöpfung dieser Möglichkeiten auch weiterhin vorrangig verfolgt.

10. **Petitum**

Der Senat beantragt, die Bürgerschaft möge die Ausführungen zur Kenntnis nehmen.