

Vorlage für die Sitzung des Senats am 22.06.2021

Temporärer Personalbedarf zur Durchführung eines besonderen Umfangsverfahrens

A. Problem

Die Staatsanwaltschaft Bremen ist aufgrund gestiegener Eingangszahlen und hoher Bestände an unerledigten Verfahren über mehrere Jahre hoch belastet. Die Eingangszahlen im Jahr 2020 haben einen neuen Höchstwert erreicht. In dieser besonderen Situation sieht sich die Staatsanwaltschaft zusätzlich mit einem besonderen Ermittlungsverfahren im Zusammenhang mit einer Bankeninsolvenz konfrontiert, die international verflochten ist und bei der der Verdacht erheblicher, möglicherweise strafrechtlich relevanter Vermögensschädigungen Dritter besteht. Diese besondere Lage war zum Zeitpunkt der Eckwertaufstellung der Senatorin für Justiz und Verfassung noch nicht bekannt und konnte daher bei der Beschlussfassung noch nicht berücksichtigt werden.

I. Ermittlungsverfahren betreffend die Greensill-Bank AG

Seit März 2021 ist bei der Staatsanwaltschaft Bremen ein Ermittlungsverfahren gegen die Verantwortlichen der Greensill-Bank AG anhängig wegen des Verdachts der unrichtigen Darstellung der Firmenverhältnisse im Jahresabschluss sowie wegen Betruges in besonders schwerem Fall. Den Ermittlungen kommt allein deshalb schon eine ganz besondere Bedeutung zu, weil eine Vielzahl an Städten und Kommunen aus ganz Deutschland – möglicherweise aufgrund betrügerischer Täuschungen – Einlagen in die Greensill Bank AG in Höhe von über 100 Mio. Euro eingebracht hatten, die nun möglicherweise im Zuge der Insolvenz weitgehend verloren sein werden.

Die Ermittlungen gestalten sich aufgrund der Firmenstruktur als sehr schwierig: Die Greensill Capital Pty Limited, die 100% der Anteile der Greensill Bank AG hält, hat ihren Sitz in Australien. Die Greensill Capital (UK) Limited ist ein Schwesterunternehmen der Greensill Bank AG mit Sitz in London, von der aus möglicherweise wesentliche unternehmerische Entscheidungen getroffen wurden. In der Regel sind in derartigen Ermittlungskomplexen Vermögensverschiebungen zu prüfen und zu bewerten, was erfahrungsgemäß sehr aufwändig ist. Es ist davon auszugehen, dass allein dieses Ermittlungsverfahren mit seinen internationalen Bezügen über einen Zeitraum von mehreren Jahren erhebliche Kapazitäten bei der Staatsanwaltschaft Bremen binden wird.

Ein solches sehr seltenes Verfahren stellt jede Staatsanwaltschaft vor besondere Herausforderungen. Zum einen erfordert der Umfang der zu prüfenden Daten einen größeren Personaleinsatz als üblich und zum anderen erfordert der internationale Bezug und die nicht alltägliche Rechtsmaterie „Bankenrecht“ im Kontext strafrechtlicher Ermittlungen den Dezentern:innen einen größeren Einarbeitungsaufwand ab. Diese fachliche und tatsächliche Komplexität und die besondere Bedeutung erfordern den Einsatz mehrerer Staatsanwält:innen / Wirtschaftreferent:innen gleichzeitig, die für die

Bearbeitung anderer Ermittlungsverfahren, Sitzungen usw. nicht mehr zur Verfügung stehen. Aktuell sind 3,5 VZE in dem Ermittlungskomplex auf der Ebene der Dezernent:innen / Wirtschaftsreferent:innen eingesetzt und damit beschäftigt, beschlagnahmte Unterlagen zu sichten und zahlreiche Zeugen zu vernehmen. Hinzu kommen 2 VZE im Servicebereich, um die aktentechnische Abwicklung zu gewährleisten. Die Ermittlungsarbeiten werden derzeit praktisch dadurch erschwert, dass die Unterlagen aus technischen Gründen nur auf den Systemen der Bank gesichtet werden können.

Zu bedenken ist weiterhin, dass mit Beschwerdeverfahren zu rechnen ist, für die auch die Generalstaatsanwaltschaft die erforderlichen Kapazitäten benötigt.

Die weitere Entwicklung des Verfahrens wird maßgeblich von den Ermittlungserkenntnissen abhängen und kann derzeit noch nicht abgeschätzt werden. Kurzfristig wird mit einem Personalbedarf von 4,5 VZE im Bereich der Dezernent:innen / Wirtschaftsreferent:in und 3 Servicekräften kalkuliert, um das umfangreiche Datenmaterial und die Zeugenaussagen zu erheben, aufzubereiten und Entscheidungen zuzuführen. Fest steht jedenfalls, dass eine solche Bankeninsolvenz ein sehr seltener und besonderer Einzelfall ist, der sich von gewöhnlichen Umfangsverfahren noch einmal abhebt. In einem Flächenland würde zur Bewältigung eines solchen Verfahrens durch die Konzentration von Dezernenten aus mehreren Staatsanwaltschaften eine Sondereinheit gebildet. Da Bremen nur über eine – und wie nachfolgend dargestellt – hoch belastete Staatsanwaltschaft verfügt, besteht diese Möglichkeit der externen Unterstützung nicht.

II. Aktuelle Belastungssituation der Staatsanwaltschaft Bremen

Nach dem bundeseinheitlich in der Justiz angewendeten Personalbedarfsberechnungssystem „PEBB§Y“ – das den Personalbedarf anhand der Anzahl eingehender Verfahren bemisst – liegt der Grad der Personalausstattung seit 2010 bei durchschnittlich 79,5 %. Die Personalausstattung im Servicebereich liegt bei durchschnittlich 80 % gemessen an dem Bedarf des Personalbedarfsbemessungssystem PEBB§Y und insbesondere in den letzten 6 Jahren noch darunter.

Hintergrund für diese Belastungssituationen sind erhebliche Verfahrensanstiege seit 2015, denen im Nachgang durch Personalverstärkungen Rechnung getragen wurde, die aber aufgrund des Anstiegs der unerledigten Verfahren den Arbeitsmehraufwand nicht kompensieren konnten und zu einer erheblichen Belastungssituation in der Staatsanwaltschaft geführt haben. Dazu muss man berücksichtigen, dass das Personalbedarfsbemessungssystem nur die Erledigung der laufenden Eingänge berücksichtigt und die Belastung durch den Bestand unerledigter Verfahren nicht abbildet. Aufgrund der nachlaufenden Personalnachsteuerung sind die Bestände von durchschnittlich 8.500 Verfahren bis 2014 auf durchschnittlich 12.250 Verfahren seit 2014 mit einem aktuellen Wert von 13.500 Verfahren Ende 2020 angestiegen. Insbesondere die Zahl sog. überjähriger Verfahren (offene Verfahren, die seit Eingang älter als zwei Jahre sind) liegen auf einem besorgniserregend hohen Stand. Auch die Eingangszahlen haben sich 2014 sprunghaft nach oben bewegt und verharren auf hohem Niveau. Lagen die Eingänge bis 2014 bei durchschnittlich 55.000 Verfahren, sind sie seit 2015 auf durchschnittlich 64.000 Verfahren mit einem Spitzenwert von 67.957 Verfahren in 2020 angestiegen. Der Trend der hohen Eingangszahlen hat sich im ersten Quartal 2021 nicht nur fortgesetzt, sondern sogar noch verstärkt. Dabei sind aktuell über 1.000 Ermittlungsverfahren bei der

Staatsanwaltschaft noch nicht einmal im IT-System eingetragen, weil die Personalressourcen dies nicht ermöglicht haben.

Hinzu kommt aktuell noch die weitere Belastung mit den sogenannten Encrochat Verfahren. Die Staatsanwaltschaft Bremen hat inzwischen mehr als 100 dieser Ermittlungsverfahren übernehmen müssen, die sich zum ganz überwiegenden Teil auf schwerste Delikte aus dem Bereich der Organisierten Kriminalität beziehen (Betäubungsmittel-, Waffenhandel, Geldwäsche etc.). Eine Häufung solch umfangreicher Verfahren „auf einen Schlag“ hat es so in der Vergangenheit auch noch nicht gegeben.

Am 18.03.2021 ist die dritte große Durchsuchungsaktion im Zusammenhang mit diesen Verfahren durchgeführt worden. Hat man zunächst abgewartet, wie sich diese Verfahren entwickeln, lässt sich jetzt sagen, dass diese Verfahren durchweg einen Umfang haben, der über „normale“ Ermittlungsverfahren weit hinausgeht: Diese Ermittlungsverfahren erfordern im Vorfeld der Durchsuchungsaktionen personal- und zeitintensive Struktur- und Vermögensermittlungen. Bisher konnten rd. 10 Beschuldigte in Haft genommen und erhebliche Vermögenswerte gesichert werden (allein über 60 Pkw sowie sechsstellige Bargeldbeträge und derzeit 13 Immobilien). Es steht zu erwarten, dass diese Verfahren erheblichen Anlass zur Vermögensabschöpfung bieten werden. Zurzeit wird zwischen SJV und SF darüber verhandelt, ob der bisher bestehenden Kontrakt zur Vermögensabschöpfung aufgestockt werden kann, um diese Vermögensabschöpfungen auch personell sicher stellen zu können.

Auch die Generalstaatsanwaltschaft, die lediglich über 3 Dezernent:innen verfügt, ist mit dem laufenden Geschäft an der Grenze der Überlastung und überprüft derzeit allein 17 Kartons mit Akten aus dem BAMF-Komplex. Für zusätzliche Dienstaufsichtsmaßnahmen im Zusammenhang mit dem Greensill-Verfahren bestehen „nebenbei“ überhaupt keine Ressourcen.

Vor dem Hintergrund dieser Belastungssituation mit dem übrigen Geschäft kann die Staatsanwaltschaft eine solche einmalige Bankeninsolvenz nicht mit Bordmitteln bewältigen.

III. Belastungssituation der Gerichte und Staatsanwaltschaften insgesamt

Der Personalbedarf kann nicht aus anderen Bereichen der Gerichte kurzfristig umgesteuert werden. Über alle Gerichte und Staatsanwaltschaften ergibt sich auch insgesamt eine Personalausstattungsquote gemessen an PEBB§Y von unter 90 %. Die Unterdeckung besteht in allen Bereichen seit Jahren, so dass auch dort teilweise hohe Bestände an unerledigten Verfahren entstanden sind und ein Abzug von Personal nicht möglich ist.

B. Lösung

Für die akute Bearbeitung der Greensill-Verfahren ist eine sofortige Aufstockung des staatsanwaltlichen Personals im Umfang von 7,5 VZE für zumindest 2 Jahre erforderlich (3,5 VZE Dezernent:innen, 1 VZE Wirtschaftsreferent:in, 3 VZE Servicekräfte), um die aktuellen Ermittlungstätigkeiten zu bewältigen. Mittelfristig sind ab 2022 0,5 VZE eines Dezernenten bei der Generalstaatsanwaltschaft für die Bearbeitung von Beschwerden einzuplanen.

Um die für das Greensill-Verfahren zuständige Wirtschaftsabteilung in die Lage zu versetzen, dieses aufwendige und voraussichtlich langwierige Verfahren sachgerecht zu führen, bedarf es eines Spezialisten für Kapitalanlagen- und Bilanzrecht. Daneben muss die Wirtschaftsabteilung durch mindestens drei erfahrene Dezernent:innen aus den anderen Abteilungen der Staatsanwaltschaft verstärkt werden, um im Gegenzug erfahrene Wirtschaftsdezernent:innen für diese Ermittlungen vollständig freustellen zu können.

Die Verfahren werden nach Einschätzung der Generalstaatsanwältin mindestens 2-3 Jahre andauern, so dass jedenfalls als Sofortmaßnahme die Besetzung der Stellen zunächst für 2 Jahre einzuplanen ist. Eventuelle Personalüberhänge nach Abschluss der Verfahren können über die übliche Personalfuktuation abgebaut werden.

C. Alternativen

Theoretisch denkbar, aber weder rechtlich noch tatsächlich abschließend bewertet, erschiene allenfalls eine (Teil-) Übernahme in Amtshilfe des Verfahrens durch die Strafsachenstelle des Finanzamtes Bremerhaven, Außenstelle Bremen.

Weitere Alternativen können nicht empfohlen werden, da ohne Durchführung der Maßnahme die Bewältigung dieses bedeutsamen und öffentlichkeitswirksamen Verfahrens durch die Staatsanwaltschaft nicht gewährleistet werden könnte. Ohne temporäre Verstärkung der Dienststellen zur Kompensation von Organisationsaufwänden können Regelaufgaben voraussichtlich nicht innerhalb gesetzlich vorgegebener Fristen oder ansonsten zeitgerecht erledigt werden.

D. Finanzielle, personalwirtschaftliche Auswirkungen und Genderprüfung

1. Finanzielle und personalwirtschaftliche Auswirkungen

Die oben beschriebenen Personalbedarfe ergeben basierend auf den Personalhauptkostentabellen für 2021-2023 die nachfolgenden Personalkosten nebst Arbeitsplatzpauschalen i.H.v. 9.700 € je Arbeitsplatz und Jahr. Das Jahr 2021 ist bzgl. des Personalmehrbedarfs in der Staatsanwaltschaft nur anteilig ab 1.7. bemessen, da die Stellen zunächst besetzt werden müssen. Nach Beendigung der Maßnahme werden die zusätzlichen Bedarfe über die Fluktuation in den regulären Personalbestand des Produktplanes Justiz überführt.

Staatsanwaltschaft	VZE 2021	VZE 2022	VZE 2023	Kosten 2021 anteilig ab 1.7.	Kosten 2022	Kosten 2023 anteilig
Verstärkung der Wirtschaftsabteilung - 1 Wirtschaftsprüfer A 13	1	1	1	31.275 €	63.480 €	31.943 €
Verstärkung der Abteilung für Wirtschaftsstrafsachen (Greensill Verfahren) und Gensta R1	3,5	3,5	3,5	121.959 €	245.697 €	123.877 €
Verstärkung Servicebereich - EG 6	3	3	3	79.211 €	157.389 €	79.211 €
zzgl. Arbeitsplatzpauschalen				33.950 €	77.600 €	38.800 €
Summe	7,5	7,5	7,5	266.394 €	544.166 €	273.830 €
Gesamtsumme						1.084.390 €

Abbildung 1 – Berechnung Personalkosten

2. Finanzierung innerhalb des Produktplans Justiz

Die Finanzierung der vorgenannten Mittelbedarfe erfolgt vorrangig innerhalb des bestehenden Ressortbudgets unter Prüfung von konkreten Deckungsmöglichkeiten im Rahmen des laufenden Controllings.

Für den Fall, dass eine Finanzierung aus dem Budget des Produktplan 11 nicht möglich ist, wird eine Finanzierung der Stellen aus der zentralen Personalrisikovorsorge des Senators für Finanzen im Produktplan 92 erfolgen.

3. Genderprüfung:

Das bisherige Ermittlungsverfahren richtet sich gleichermaßen gegen Frauen und Männer. Hinsichtlich der Geschlechterverteilung von Privatanlegern bei den Insolvenzbetroffenen liegen keine Erkenntnisse vor. In der Staatsanwaltschaft arbeiten ca. 67 % Frauen, so dass die bisherige außerplanmäßige Belastung vorwiegend Frauen trifft.

Eine Entlastung der Behörde würde daher vorrangig auch den dort beschäftigten Frauen zu Gute kommen.

Zur Betroffenheit der durch die Maßnahmen aufrechtzuerhaltenden Regelaufgaben der Staatsanwaltschaft liegen keine aussagekräftigen Daten vor. Hierzu müsste ermittelt werden, welche Aufgaben in Zukunft dauerhaft posterioritär zu erbringen wären, um Aussagen der Auswirkungen hinsichtlich des Geschlechtes von Tätern oder Opfern treffen zu können. Das Vertrauen und die öffentliche Erwartung in eine leistungsfähige Justiz erscheint geschlechtsunabhängig.

E. Beteiligung / Abstimmung

Die Abstimmung der Vorlage mit der Senatskanzlei ist und dem Senator für Finanzen ist eingeleitet.

F. Öffentlichkeitsarbeit/ Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Keine.

Eine Veröffentlichung der Senatsvorlage nach dem Informationsfreiheitsgesetz kann nach Beschlussfassung erfolgen.

G. Beschluss

1. Der Senat stimmt der geplanten Maßnahme zur Verstärkung der Staatsanwaltschaft zu.
2. Der Senat stimmt der temporären Bereitstellung von Personal im Umfang von weiteren 7,50 VZE vom 01.07.2021 bis zum 30.6.2023.
3. Die Finanzierung der Stellen erfolgt vorrangig aus dem Budget des Produktplan 11 unter Prüfung von konkreten Deckungsmöglichkeiten im Rahmen des Controllings. Für den Fall, dass eine Finanzierung im Produktplan 11 nicht dargestellt werden kann, wird eine Finanzierung über den Produktplan 92 – zentrale Personalrisikovorsorge – erfolgen.
4. Der Senat bittet die Senatorin für Justiz und Verfassung, über den Senator für Finanzen die erforderlichen Ermächtigungen beim Haushalts- und Finanzausschuss einzuholen.