



RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ

Auszug aus dem Jahresbericht 2023

Nr. 9 Asservatenverwaltung bei den Polizeibehörden - unzulängliche IT-Unterstützung, Verwahrung verbesserungsbedürftig, Regelungen mangelhaft -

Impressum:

Rechnungshof Rheinland-Pfalz
Gerhart-Hauptmann-Straße 4
67346 Speyer

Telefon: 06232 617-0
Telefax: 06232 617-100
E-Mail: poststelle@rechnungshof.rlp.de
Internet: <https://rechnungshof.rlp.de>

**Nr. 9 Asservatenverwaltung bei den Polizeibehörden
- unzulängliche IT-Unterstützung, Verwahrung verbesserungsbedürftig, Regelungen mangelhaft -**

Die für die Asservatenverwaltung eingesetzten IT-Verfahren waren veraltet und genügten den spezifischen Anforderungen an eine recht- und ordnungsmäßige Asservatenverwaltung nicht mehr. Daten, die bei den Asservatenstellen erfasst wurden, waren oft unvollständig, fehlerhaft und nicht mehr aktuell. Auswertungen zu Kontroll- und Steuerungszwecken waren ebenso wenig möglich wie ein automatisierter Datenaustausch u. a. mit den zuständigen Justizbehörden.

Die Registrierung, Kennzeichnung und Aufbewahrung der sichergestellten Gegenstände entsprach vielfach nicht den rechtlichen Vorgaben. Eine eindeutige Identifizierung und Verfahrenszuordnung war dadurch nicht durchgängig sichergestellt. Dies war bei asservierten Betäubungsmitteln, Bargeld oder Wertgegenständen sowie erlaubnispflichtigen Schusswaffen besonders problematisch.

Asservierungen wurden häufig nicht oder nicht rechtzeitig beendet. In der Folge wurden verwahrte Gegenstände nicht an die Berechtigten herausgegeben oder verwertet.

Einheitliche, konkretisierende Regelungen für eine ordnungsgemäße Erfassung, Verwahrung und abschließende Verwertung von Asservaten fehlten.

1 Allgemeines

Asservate sind Gegenstände, die aufgrund polizei- oder strafrechtlicher Vorschriften sichergestellt worden sind. Sie sind sachgerecht und sorgfältig zu behandeln und vor Beschädigung, Wertminderung oder Verlust zu schützen.

Wesentliche Rechtsgrundlagen für die Asservierung sind in der Strafprozessordnung, im Polizei- und Ordnungsbehördengesetz sowie in den Richtlinien für Straf- und Bußgeldverfahren¹ enthalten. Das Ministerium des Innern und für Sport hat in Abstimmung mit dem Ministerium der Justiz die Behandlung von Asservaten grundsätzlich geregelt.² Darüber hinaus gelten für bestimmte Arten von Asservaten wie z. B. Betäubungsmittel spezialgesetzliche Regelungen.³

Asservate werden nach ihrer Sicherstellung durch die Polizei regelmäßig den Asservatenkammern der Polizeibehörden übergeben. Diese übernehmen als vorläufige Asservatenstellen die vorübergehende Verwahrung entweder bis zur Rückgabe an

¹ Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren (RiStBV) vom 1. Januar 1977.

² Rundschreiben des Ministeriums des Innern und für Sport in Abstimmung mit dem Ministerium der Justiz zur „Behandlung von sichergestellten, beschlagnahmten oder behördlich verwahrten Gegenständen (Asservaten) durch die Polizei“ (Rundschreiben Asservate); in Kraft getreten am 1. August 2010, nicht veröffentlicht.

³ §§ 3, 11 ff. Betäubungsmittelgesetz (BtMG). Richtlinie des Bundesinstituts für Arzneimittel und Medizinprodukte (Bundesopiumstelle), „Maßnahmen zur Sicherung von Betäubungsmittelvorräten bei Erlaubnisinhabern nach § 3 Betäubungsmittelgesetz“.

die Berechtigten oder bis zur Übergabe an die endgültig zuständigen Asservatenstellen.

Bei Sicherstellungen auf polizeirechtlicher Grundlage verbleiben die Gegenstände bei den Polizeibehörden, die dann als endgültige Asservatenstellen zuständig sind.

Die in Strafverfahren sichergestellten Asservate sind grundsätzlich gleichzeitig mit der Abgabe des Vorgangs an die zuständigen Justizbehörden als endgültige Asservatenstellen zu übergeben.

Auch wenn die Polizeibehörden nur als vorläufige Asservatenstellen tätig sind, verbleibt ein großer Teil der Asservate auch nach Abgabe des Vorgangs in polizeilicher Verwahrung. Daher befinden sich in Strafverfahren asservierte Gegenstände sowohl in den Asservatenkammern der Staatsanwaltschaften als auch in denen der Polizeibehörden.

Die Asservierung sichergestellter Gegenstände läuft wie folgt ab:

Ersterfassung als Asservate im polizeilichen Vorgangsbearbeitungssystem „POLADIS“⁴,

Übernahme, Registrierung und Kennzeichnung in der zuständigen Asservatenstelle, Verwahrung in der Asservatenstelle und

abschließende Beendigung durch Herausgabe, Verwertung oder Vernichtung der Gegenstände.

Im Jahr 2021 waren bei insgesamt 111 Polizeidienststellen der sechs Polizeipräsidien des Landes und beim Landeskriminalamt (LKA) weit über 170.000 Asservatenpositionen verwahrt.⁵

Der Rechnungshof hat in einer landesweiten Querschnittsprüfung die Organisation und Wirtschaftlichkeit sowie die Ordnungsmäßigkeit der Asservatenverwaltung bei Polizeibehörden untersucht. In die Prüfung waren alle o. g. Polizeidienststellen sowie das LKA einbezogen.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 IT-Unterstützung unzulänglich

Asservate werden erstmals in POLADIS erfasst und die Daten anschließend an die zuständigen Asservatenstellen der Polizeibehörden übermittelt. Diese setzen für die Verwaltung der Asservate seit 2013 das IT-Verfahren ASKA⁶ ein.

Die Verfahren waren veraltet und genügten den spezifischen Anforderungen an eine recht- und ordnungsmäßige Asservatenverwaltung nicht mehr. So war ein automatisierter, regelmäßiger Datentransfer zwischen POLADIS und ASKA sowie mit den zuständigen Staatsanwaltschaften nicht möglich. Eine elektronische Dokumentenverwaltung fehlte ebenso wie ein integriertes Lagerhaltungssystem, das sowohl die Ablageorte der Asservate als auch die räumlichen Kapazitäten der jeweiligen Asservatenkammern erfasst. Auch Auswertungen zu Kontroll- und Steuerungszwecken waren nicht möglich.

⁴ POLADIS: Polizeiliches Auskunfts-, Datenverarbeitungs- und Informationssystem, eingesetzt seit 2003.

⁵ Asservatenpositionen sind entweder einzelne Gegenstände oder mehrere, zu einer Position zusammengefasste Gegenstände, wie z. B. „Werkzeugkoffer mit Inhalt“.

⁶ ASKA: Abkürzung für Asservatenkammern.

2.2 Registrierung und Kennzeichnung der Asservate unzureichend

Alle Asservate sind unverzüglich bei der zuständigen Asservatenstelle zu registrieren. Hierzu sind alle notwendigen Daten und Informationen über den Gegenstand und den zugrunde liegenden polizeilichen Vorgang zu erfassen.

Wegen der unzureichenden IT-Unterstützung war die Registrierung aufwendig und fehleranfällig. Häufig fehlten konkretisierende Angaben zum Gegenstand, zum Eigentümer oder zum Rechtsgrund der Asservierung. Außerdem mussten zusätzlich jeweils papiergebundene Asservatenakten geführt werden. Teilweise waren sicher gestellte Gegenstände bei den Asservatenstellen gar nicht registriert.

Asservierte Gegenstände müssen sicher und eindeutig gekennzeichnet werden.⁷ Die erforderlichen Kennzeichnungen waren häufig fehlerhaft, unvollständig oder fehlten ganz.

Die eindeutige Identifizierung der Asservate und die Zuordnung zum jeweiligen Straf- oder sonstigen Verfahren waren aus diesen Gründen nicht durchgängig sichergestellt. Oft musste der Verbleib der Asservate aufwendig geklärt werden.

2.3 Verwahrung der Asservate verbesserungsbedürftig

Für eine ordnungsgemäße und sachgerechte Verwahrung sind Asservate in geeigneten Räumen, den Asservatenkammern, mit spezifischen Sicherheitsvorkehrungen zu verwahren.

Diese waren bei einigen Dienststellen zu über 90 % ausgelastet. Teilweise wurden Asservate, darunter auch werthaltige Gegenstände, in Garagen, allgemein zugänglichen Fluren, Keller- und Büroräumen oder anderen ungeeigneten Räumlichkeiten gelagert. Bei einigen Räumen bestanden Zugangsmöglichkeiten für unbefugte Dritte.

Teilweise fehlten Regalsysteme. Die Raumnutzung war deshalb ineffizient und das Auffinden der Asservate erschwert. Einige Räume wiesen deutliche Spuren von Feuchtigkeit auf.

Eine landesweite Übersicht über die Asservatenkammern und deren Auslastung war nicht vorhanden.

2.4 Mängel bei besonderen Asservatengruppen

2.4.1 Betäubungsmittel

Betäubungsmittel unterliegen nach dem Betäubungsmittelgesetz besonderen Kennzeichnungs-, Verwahrungs- und Aufzeichnungspflichten.⁸ Betäubungsmittelnachweise und sonstige Unterlagen⁹ sind ebenso wie der tatsächliche Bestand halbjährlich zu überprüfen.

Teilweise fehlten die Nachweise über Art und Menge der Betäubungsmittel schon bei der Übergabe an die Asservatenstellen. Kontrollen wurden vorschriftswidrig nicht durch Inaugenscheinnahme, sondern lediglich auf Grundlage von papiergebundenen Verzeichnissen und Protokollen vorgenommen.

⁷ Beispielsweise durch an den Gegenständen angebrachte Anhänger oder Aufkleber.

⁸ §§ 14, 15 BtMG.

⁹ Rundschreiben Asservate (vgl. Fußnote 2).

Auch die Lagerung der Betäubungsmittel entsprach nicht immer den rechtlichen Anforderungen.¹⁰ So fehlten teilweise zertifizierte Schutzschranke oder Schutzvorrichtungen für Fensteröffnungen.

Betäubungsmittel, die nicht mehr als Beweis im Strafverfahren oder zu Aus- und Fortbildungszwecken benötigt werden, sind zu vernichten. Dabei ist jegliche Möglichkeit einer auch nur teilweisen Wiederverwendung auszuschließen.¹¹

Einheitliche und konkretisierende Vorgaben zur Umsetzung der Regelungen des Betäubungsmittelgesetzes fehlten. Die Vermerke zur Vernichtung von Betäubungsmitteln waren regelmäßig nicht konkret. Sie bezogen sich auf teilweise veraltete Angaben der ursprünglichen Sicherstellungsprotokolle. Konkretisierende Angaben zur Art und Menge der tatsächlich vernichteten Betäubungsmittel fehlten häufig.

2.4.2 Erlaubnispflichtige Schusswaffen

Für die Asservierung der in Strafverfahren beschlagnahmten erlaubnispflichtigen Schusswaffen sind die Justizbehörden zuständig. Nach internen Regelungen hat die Abteilung Bereitschaftspolizei des Polizeipräsidiums Einsatz, Logistik und Technik¹² an zwei Orten die Verwahrung, den Transport, die Registrierung und die spätere Verwertung oder Vernichtung zentral zu gewährleisten.

Die stichprobenhafte Überprüfung ergab, dass gleichwohl auch bei anderen polizeilichen Asservatenkammern Waffen in größerer Zahl aufbewahrt wurden. Die genaue Anzahl und die Art der bei diesen Stellen verwahrten Waffen und sonstigen, dem Waffengesetz unterliegenden Gegenstände war nicht bekannt.

Für die Asservierung setzten die beiden Asservatenstellen der Bereitschaftspolizei Excel-Anwendungen ein. Diese hatten keine Schnittstelle zu den IT-Anwendungen der abgebenden Dienststellen, sodass die Daten zu den Waffen und anderen Gegenständen erneut erfasst werden mussten.

Zum Teil war den Waffen keine Vorgangsnummer zugeordnet oder diese war falsch erfasst, sodass Ermittlungen in Bezug auf eine Verwertung oder Vernichtung der verwahrten Waffen erschwert oder unmöglich waren.

2.4.3 Spurenräger

Asservierte Gegenstände können Spuren aufweisen, die zur Aufklärung von Straftaten beitragen, sogenannte Spurenräger-Asservate. Der Verbleib eines solchen Gegenstandes muss deshalb eindeutig und lückenlos dokumentiert sein. Bei Verbrechen, die keinen oder sehr langen Verjährungsfristen unterliegen, kann eine langjährige Aufbewahrung des Spurenrägers notwendig sein, um spätere Untersuchungen mit weiterentwickelten kriminaltechnischen Methoden zu ermöglichen.

Das LKA hat deshalb für die Verwahrung solcher Gegenstände ein rechts- und revisionssicheres Qualitätsmanagement eingerichtet, das eine gerichtsfeste Feststellung der Ergebnisse biologischer, chemischer oder anderer kriminaltechnischer Untersuchungen gewährleisten soll. Dazu gehört die lückenlose Dokumentation der einzelnen Arbeitsschritte und aller Übergaben von Person zu Person.

Im Unterschied hierzu war eine entsprechende Behandlung der Spurenräger-Asservate von der Sicherstellung bis zum Eingang beim LKA und ab der Rückgabe vom

¹⁰ § 15 BtMG sowie Rundschreiben Asservate i. V. m. Richtlinien über Maßnahmen zur Sicherung von Betäubungsmitteln des Bundesinstitutes für Arzneimittel und Medizinprodukte.

¹¹ § 16 Abs. 1 BtMG.

¹² Das Polizeipräsidium „Einsatz, Logistik und Technik“ wurde 2017 als landesweit zuständiger, zentraler Dienstleister der Polizei neu eingerichtet.

LKA an die jeweils zuständige Asservatenstelle nicht gewährleistet. Konkrete Vorgaben, um eine rechtssichere Behandlung solcher Asservate zu gewährleisten, fehlten.

2.4.4 Bargeld und Wertgegenstände

Bargeld und Wertgegenstände wurden im IT-Verfahren ASKA nicht wie erforderlich als besondere Asservatengruppe gekennzeichnet. Die Asservatenstellen hatten deshalb keinen aktuellen Überblick über den Bestand. Deshalb konnte z. B. eine Asservatenstelle ihren Bargeldbestand nur als Schätzung in Höhe von 150.000 € angeben.

Bargeld, das nicht aus Beweisgründen im Original aufzubewahren ist, kann auf ein Konto der endgültigen Asservatenstelle eingezahlt werden. Gleichwohl wurde in fast allen Asservatenstellen solches Bargeld verwahrt. Teilweise befand sich dieses lediglich in Briefumschlägen in den Asservatenkammern.

2.5 Unnötig lange Asservierungen

Asservate sind herauszugeben, sobald sie für das Strafverfahren entbehrlich bzw. die Voraussetzungen für die polizeirechtliche Sicherstellung weggefallen sind. Ist eine Herausgabe nicht möglich und bestehen keine weiteren Gründe für die amtliche Verwahrung, ist die Asservierung durch Verwertung oder Vernichtung der Asservate zu beenden.

Trotz Vorliegens der Voraussetzungen wurden Asservierungen häufig nicht oder erst verzögert beendet. Für die Beendigungen sind häufig Daten aus POLADIS erforderlich. Diese lagen teilweise nicht mehr vor. So waren bei einer Asservatenstelle noch mehr als 1.400 Asservatenvorgänge aus den Jahren 2011 bis 2018 offen. Bei der Hälfte davon waren die entsprechenden Daten bereits gelöscht. Damit waren die für die Entscheidung über eine Beendigung erforderlichen Informationen nicht mehr abrufbar.

Oftmals lagen den asservierenden Polizeibehörden die staatsanwaltschaftlichen Entscheidungen zur Beendigung von Asservierungen nicht vor oder es fehlten darin konkrete Angaben zum Gegenstand selbst oder zur Person, an welche dieser herauszugeben war.

2.6 Fehlende Regelungen zur Verwertung von Asservaten

Für die Verwertung von Asservaten fehlten einheitliche, konkrete und praxisorientierte Regelungen. Viele Polizeibehörden legten deshalb für ihren Zuständigkeitsbereich die Abläufe durch eigene Handlungsanleitungen fest. Diese waren uneinheitlich und teilweise unvollständig. So war häufig schon unklar, wer für die Verwertungsentscheidung zuständig ist.

2.7 Stellungnahme des Ministeriums des Innern und für Sport

Das Ministerium hat erklärt, die Prüfung des Rechnungshofs habe bereits zu einem frühen Zeitpunkt wichtige Impulse für die Aufbau- und Ablauforganisation der Asservatenverwaltung ergeben. Alle Polizeibehörden des Landes hätten den Auftrag erhalten, die Feststellungen des Rechnungshofs zu untersuchen und konkrete Optimierungspotenziale darzustellen.

Voraussichtlich ab 2024 werde eine komplett neue IT-Grundlage für die Asservatenverwaltung verfügbar sein, bei der die Feststellungen des Rechnungshofs umfassend berücksichtigt würden. Unter diesen Rahmenbedingungen sei auch geprüft worden, welche Aufwände zur Ertüchtigung der Altanwendungen noch wirtschaftlich und sparsam seien. Hierbei seien Maßnahmen identifiziert worden, die zeitnah umgesetzt würden.

Die Behörden seien angewiesen worden, den Zustand der Asservatenstellen zu prüfen und erkannte Mängel unverzüglich zu beheben. Zur Einhaltung der rechtlichen Vorgaben, insbesondere zur Registrierung, Kennzeichnung und Kontrolle von Asservaten, würden die Polizeibehörden im Land fortlaufend sensibilisiert.

Die Regelungslage werde insgesamt präzisiert und aktualisiert. Dies gelte auch für die Regelungen zur Verwahrung besonderer Asservate wie Betäubungsmittel, Bargeld, Wertgegenstände und Waffen. Die Überarbeitung werde in Abstimmung mit dem Justizressort erfolgen. Hierbei sollen auch die Ergebnisse aus der Prüfung der dortigen Asservatenverwaltung durch den Rechnungshof berücksichtigt werden. Auf der Grundlage des Gesamtbefunds werde das Rundschreiben Asservate aus dem Jahr 2010 zielgerichtet überarbeitet.

Das Ministerium hat ferner mitgeteilt, dass es die Abstimmung mit dem Justizressort über die Asservatenverwaltung intensiviere. Vertreter des Innen- und des Justizressorts hätten bereits im Juli 2022 die Feststellungen des Rechnungshofs erörtert. Beide Ressorts sähen das Erfordernis und die Möglichkeit zur Optimierung. Nach Einschätzung des Innenressorts könnten technische Unterstützungslösungen einen wesentlichen Beitrag zur Prozessoptimierung leisten. Aktuell würden Polizei und Justiz eine zeitnahe Zuordnung des Altbestands von Asservaten in Strafverfahren anstreben, um die entsprechenden Asservierungen je nach Verfahrensstand beenden zu können. Hierzu sollen auch die jeweiligen örtlichen Organisationsbereiche von Polizei und Justiz kooperieren.

3 Folgerungen

3.1 Zu den nachstehenden Forderungen wurden die gebotenen Folgerungen bereits gezogen oder eingeleitet:

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die IT-Unterstützung für eine ordnungsgemäße Asservatenverwaltung zeitnah zu optimieren und ein einheitliches Verfahren sicherzustellen,
- b) die Asservate vollständig und nachvollziehbar zu registrieren und eindeutig zu kennzeichnen,
- c) die ordnungsgemäße Verwahrung, Vernichtung und Verwertung von Asservaten insgesamt sicherzustellen, insbesondere von Betäubungsmitteln, erlaubnispflichtigen Schusswaffen sowie von Spurenlägern, und einheitliche und konkretisierende Festlegungen zu treffen,
- d) verwahrtes Bargeld, das nicht im Original vorgehalten werden muss, auf ein Verwahrkonto einzuzahlen,
- e) die Asservierungen regelmäßig zu überprüfen und diese rechtzeitig zu beenden,
- f) sich bei den erforderlichen Regelungen zur Asservatenverwaltung mit den zuständigen Justizbehörden abzustimmen.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 zu berichten.