



Stellungnahme

**des Deutschen Anwaltvereins vorbereitet durch
den Ausschuss Strafrecht**

**zum Referentenentwurf des Bundesministeriums
für Finanzen Entwurf eines Gesetzes zum Schutz
des Wirtschafts- und Finanzsystems vor der
Verschleierung und Einbringung bedeutsamer
inkriminierter Vermögenswerte (Vermögensver-
schleierungsbekämpfungsgesetz – VVBG) bzw.
zum Referentenentwurf zu Ermittlungen mit
verdächtigen Vermögensgegenständen (Vermö-
gensermittlungsgesetz – VERMiG-E)**

Stellungnahme Nr.: 43/2024

Berlin, im Juli 2024

Mitglieder des Ausschusses Strafrecht

- Rechtsanwalt Dr. Rainer Spatscheck, München
(Vorsitzender und Berichterstatter)
- Rechtsanwalt Stefan Conen, Berlin
- Rechtsanwältin Dr. Gina Greeve, Frankfurt a.M.
(Berichterstatterin)
- Rechtsanwalt Kai Kempgens, Berlin
- Rechtsanwalt Prof. Dr. Stefan Kirsch, Frankfurt a.M.
- Rechtsanwältin Dr. Jenny Lederer, Essen
- Rechtsanwalt Prof. Dr. Bernd Müssig, Bonn
- Rechtsanwalt Prof. Dr. Ali B. Norouzi, Berlin (Stellv.
Vorsitzender)
- Rechtsanwältin Dr. Anna Oehmichen, Berlin
(Berichterstatterin)
- Rechtsanwältin Gül Pinar, Hamburg
- Rechtsanwalt Martin Rubbert, Berlin
- Rechtsanwältin Dr. Heide Sandkuhl, Potsdam

Zuständig in der Geschäftsstelle

- Rechtsanwältin Tanja Brexl, Geschäftsführerin

Der Deutsche Anwaltverein (DAV) ist der freiwillige Zusammenschluss der deutschen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte. Der DAV versammelt ca. 60.000 Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte sowie Anwaltsnotarinnen und Anwaltsnotare, die in 253 lokalen Anwaltvereinen im In- und Ausland organisiert sind. Er vertritt die Interessen der deutschen Anwaltschaft auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene. Der DAV ist im Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung zur Registernummer R000952 eingetragen.

A. Vorbemerkungen

I. Hintergrund und Zweck

Mit dem vorliegenden Referentenentwurf eines Gesetzes zum Schutz des Wirtschafts- und Finanzsystems vor der Verschleierung und Einbringung bedeutsamer inkriminierter Vermögenswerte (Vermögensverschleierungsbekämpfungsgesetz – VVBG) ist im Kern ein Gesetz zu Ermittlungen im Zusammenhang mit verdächtigen Vermögensgegenständen (Vermögensermittlungsgesetz – VERMiG) beabsichtigt, mit dem ein neues Verfahren in Bezug auf verdächtige Vermögensgegenstände von hohem Wert geschaffen werden soll. Zielsetzung soll sein, den Gefahren des Einbringens inkriminierter Vermögenswerte in das Wirtschafts- und Finanzsystem möglichst effektiv begegnen zu können. Für Fälle mit besonderen Geldwäsche- oder Sanktionsrisiken, in denen unklar ist, wer die faktische Kontrolle über die Vermögenswerte ausübt, soll es mittels eines ausschließlich risikobasierten Ansatzes ermöglicht werden, die Herkunft der für den Erwerb solcher Vermögenswerte aufgewendeten Mittel oder der wirtschaftlichen Berechtigung an solchen Vermögenswerten aufzuklären, wie das z.B. aktuell bei den russischen Oligarchen zuzurechnenden, sanktionsrelevanten Vermögenswerten der Fall ist.

Anlass für den Referentenentwurf soll sein, dass die strafrechtliche Einziehung in ihrer derzeitigen Ausgestaltung keinen ausreichenden Schutz gewährleisten könne, da strafrechtliche Ermittlungsmöglichkeiten erst im Fall zureichender tatsächlicher Anhaltspunkte für eine verfolgbare Straftat eingreifen. Oftmals bestünden jedoch „ausreichende Verdachtsmomente“, die auf die inkriminierte Herkunft eines

Vermögensgegenstandes hindeuten, ohne dass die Schwelle zum sogenannten Anfangsverdacht überschritten ist. Dies sei insbesondere dann der Fall, wenn ein verdächtiger Vermögensgegenstand keiner Person zugeordnet werden und daher nicht in Zusammenhang mit einer bestimmten Tat gebracht werden könne. Die bisherige Möglichkeit der strafrechtlichen Einziehung von Vermögensgegenständen unklarer Herkunft setze ein Ermittlungsverfahren wegen einer bestimmten Anlasstat voraus (sog. in-personam-Verfahren). Vor diesem Hintergrund ist ein neues, verwaltungsrechtliches Verfahren beabsichtigt, das sich rein gegen das Vermögen richten soll (in-rem-Verfahren). Die Erweiterung des selbständigen Einziehungsverfahrens auf reine in-rem-Verfahren anstelle einer allgemeinen (und nicht nur auf Evidenzfälle beschränkten, vgl. § 12 VErmIG-E) Einziehung der verdächtigen Vermögensgegenstände unmittelbar im Verwaltungsverfahren soll zudem potentielle Verzögerungen verhindern, die entstünden, wenn die zuständige Staatsanwaltschaft bei Vorliegen eines Anfangsverdachts zunächst die Ermittlungen übernehmen würde, nur um sie bei Einstellung des in-personam-Verfahrens wieder an die initial ermittelnde Behörde abzugeben.

II. Überblick

Hochwertige Vermögensgegenstände, die im Sinne des VErmIG verdächtig sind, sollen daher künftig unabhängig von einem Strafverfahren in das erweiterte selbständige Einziehungsverfahren nach den Regelungen des StGB und der StPO einbezogen werden. Dabei soll das selbständige Einziehungsverfahren im Grundsatz unverändert bleiben und lediglich punktuell, aber konsequent weiterentwickelt werden, indem nunmehr ein echtes in-rem-Verfahren, also ein allein gegen verdächtige Vermögensgegenstände gerichtetes Verfahren, beabsichtigt ist.

Für die Ermittlung in Bezug auf verdächtige Vermögensgegenstände sind für die geplante zuständige Behörde, dem Ermittlungszentrum Vermögensverschleierung im Bundesamt zur Bekämpfung von Finanzkriminalität, neue Ermittlungsbefugnisse (§§ 3, 6 VErmIG-E) sowie Anordnungsbefugnisse (§§ 4, 5 VErmIG-E) vorgesehen. Ermittlungsbefugnisse umfassen u.a. Auskunftersuchen, das Recht zur Vorladung, Vernehmung und Unterlagenvorlage. Ebenso ist die Befugnis zur Datenübermittlung an jeweils weitere zuständige Behörden sowie Datenabgleiche mit dem polizeilichen Informationsverbund (§ 29 Abs. 1 und 2 BKA-Gesetz) vorgesehen.

Nach durchgeführten Ermittlungen solle eine Anordnungsmöglichkeit bestehen, den Anordnungsgegner oder die Anordnungsgegnerin zur Abgabe von wahrheitsgemäßen und vollständigen Erklärungen zum Vermögen sowie die Vorlage von Schriftstücken und Nachweisen aufzufordern (§§ 4, 5 VErmIG-E).

Mit Erlass der Anordnung soll die Behörde im Weiteren über die in § 3 VErmIG-E vorgesehenen Ermittlungsbefugnisse hinausgehend berechtigt werden, u.a. Geschäfts- und Betriebsräume zu betreten, Durchsuchungen und Beschlagnahmen vorzunehmen (§ 6 VErmIG-E) sowie vorläufige Sicherstellungen von Vermögensgegenständen anzuordnen (§§ 7, 8 VErmIG-E).

Eine anlasslose Kontrolle sämtlicher hochwertiger Vermögensgegenstände soll nicht ermöglicht werden. Die Vermögensgegenstände müssen besondere Risikomerkmale auf sich vereinen, es muss also Anhaltspunkte dafür geben, dass diese aus rechtswidrigen Taten herrühren könnten. Der Verdacht soll auf der Grundlage anerkannter Risikomerkmale, die in § 2 Abs. 2 VErmIG-E nicht abschließend aufgelistet sind, begründbar sein. Derartige risikobehaftete Gegenstände sollen erstmals Ermittlungen ausgehend vom Gegenstand ermöglichen. Sobald ein solcher Verdacht angenommen wird, können weitreichende Ermittlungsbefugnisse ausgeübt sowie vom Inhaber des Vermögensgegenstandes Auskünfte und Erklärungen verlangt werden. Eine Pflicht zur Mitwirkung werde nicht statuiert.

Für den weiteren Verfahrensgang sind folgende Schritte vorgesehen:

Kommt die zuständige Behörde zum Ergebnis, dass der Gegenstand nicht aus einer rechtswidrigen Tat herrührt, hat sie das Verfahren einzustellen (§ 10 Abs. 1 VErmIG-E). Ergibt sich während des Verfahrens ein Anfangsverdacht für eine Straftat, gibt die zuständige Behörde das Verfahren an die zuständige Staatsanwaltschaft ab (§ 14 Abs. 1 VErmIG-E). Das Verfahren nach dem VErmIG wird bis zum Abschluss des strafrechtlichen Verfahrens ausgesetzt und kann im Fall einer Einstellung wieder aufgenommen werden. Für den Fall, dass kein Anfangsverdacht vorliegt, jedoch die zuständige Behörde zureichende Anhaltspunkte dafür hat, dass der Gegenstand aus einer rechtswidrigen Tat herrührt, gibt sie das Verfahren an die Staatsanwaltschaft zur

Durchführung eines selbständigen Einziehungsverfahrens ab (§ 14 Abs. 1 VErmG-E). Die Voraussetzungen der strafrechtlichen Einziehungsvorschriften sollen für diesen Fall entsprechend angepasst werden (§ 14 Abs. 3 VErmG-E).

Lediglich im unwahrscheinlichen Fall einer geständigen Einlassung, dass der Gegenstand aus einer rechtswidrigen Tat herrührt, kann bereits die zuständige Behörde einen Antrag beim zuständigen Verwaltungsgericht auf Einziehung des Vermögensgegenstandes stellen (§§ 11 und 12 VErmG-E).

III. Folgen

Der Deutsche Anwaltverein sieht das Gesetzgebungsvorhaben mit großer Sorge, da es gegen das Grundkonzept des Einziehungsrechts verstößt und das Verwaltungsverfahren mit dem strafrechtlichen Einziehungsverfahren in unzulässiger Weise vermischt. Im **Ergebnis** bedeuten die vorgesehenen Regelungen eine erhebliche Erweiterung des materiellen und prozessualen Einziehungsrechts, das zum einen ausgelagert auf einer rein verwaltungsrechtlichen Ebene angesiedelt wird und damit – so der erklärte Wille – das strafrechtliche Einziehungsrecht ergänzen soll, da die strafrechtliche Einziehung in ihrer derzeitigen Ausgestaltung keinen ausreichenden Schutz gewährleiste; zum anderen soll der strafrechtliche Anwendungsbereich der §§ 435 StPO, 76a StGB ausgeweitet werden.

B. Stellungnahme

I. Zusammenfassung

Der Deutsche Anwaltverein lehnt den Referentenentwurf und die damit verbundenen Erweiterungen des Anwendungsbereichs des bestehenden Einziehungssystems ab. Mit den vorgesehenen Regelungen eines Gefahrenabwehrgesetzes, mithin der Verlagerung in ein verwaltungsrechtliches Verfahren, sollen die bereits in der Vergangenheit zu den verschiedenen Reformen des strafrechtlichen Einziehungsrechts höchst umstrittenen und neuralgischen Punkte umgangen werden, insbesondere mit Blick auf höchst kritische Fragestellungen nach dem Strafcharakter von Einziehungen sowie einer unzulässigen Beweislastumkehr. Dies betrifft vor allem die Regelungen der §§ 2 und 14 VErmiG-E. Allerdings muss sich auch das Gefahrenabwehrrecht vor dem Hintergrund niedrigster Eingriffsschwellen von Zwangsmaßnahmen an verfassungsrechtlichen Vorgaben grundgesetzlich geschützter Rechtsgüter messen lassen. Dem beabsichtigten Regelungskomplex stehen durchgreifende verfassungs- und europarechtliche Bedenken entgegen.

Die nachfolgende Stellungnahme beleuchtet zunächst die historische Entwicklung und das Konzept des geltenden Einziehungsrechts, bevor einzelne Vorschriften des VErmiG-E erläutert werden. Schließlich wird das vom Referentenentwurf angedachte Regelungswerk verfassungs- und europarechtlich gewürdigt. Dabei erscheinen aus Sicht des Deutschen Anwaltvereins insbesondere die folgenden Punkte höchst problematisch:

- Absenkung der Eingriffsschwelle für die selbstständige Einziehung**
- Schaffung eines Verwaltungsverfahrens zu repressiven Eingriffen bei niedrigen Hürden unter dem Deckmantel der Gefahrenabwehr**
- Unklare Begriffsbestimmungen und Schutz eines konturlosen Rechtsgutes als Basis für erhebliche Eingriffe in private Rechtspositionen**
- Willkürliche Setzung einer Wertgrenze ohne Maßgaben zur Bewertung**
- Schaffung eines Generalverdacht und Erzielung einer Beweislastumkehr**

- **Diffuse Gesetzssystematik in der Entwurfsfassung**
- **Unklares Verhältnis des Verwaltungsverfahrens zum Verfahren der selbständigen Einziehung**

In der Gesamtschau führen diese Defizite zur Verfassungswidrigkeit des angestrebten Gesetzes. Verletzt wird insbesondere Artikel 14 GG. Auf europarechtlicher Ebene bewegt sich das VERmiG-E weit jenseits der aktuellen Einziehungsrichtlinie¹ und verletzt insbesondere Art. 17 der Europäischen Grundrechte-Charta.

¹ Richtlinie (EU) 2024/1260 vom 24. April 2024.

II. Überblick über bereits erfolgte, kritische Ausweitungen des strafrechtlichen Einziehungsrechts

1. Reform 2017

Der Gesetzgeber hatte bereits im Jahr 2017 mit der großen Reform der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung eine grundlegende Neugestaltung des materiellen und prozessualen Abschöpfungsrechts² und dabei erhebliche und bedenkliche Erweiterungen vorgenommen. Mit dem zweiten Corona-Steuerhilfegesetz³ folgten weitere fundamentale Verschärfungen im Steuerstrafrecht (§ 375a AO). Mit Blick auf die strafrechtliche Einziehung von Steueransprüchen und unter dem Deckmantel Corona-bedingter Eilbedürftigkeit wurde die Verfolgungsverjährung für Steuerhinterziehung erheblich ausgeweitet sowie die Einziehung rechtswidrig erlangter Taterträge auf bereits verjährte Steuerforderungen erstreckt.⁴

Obgleich noch mit der Reform 2017 mit § 73e StGB klargestellt wurde, dass die Einziehung ausgeschlossen ist, soweit der Anspruch, der dem Verletzten aus der Tat auf Rückgewähr des Erlangten oder auf Ersatz des Wertes des Erlangten erwachsen ist, erloschen ist, hob der Gesetzgeber mit Wirkung zum 29. Dezember 2020 mit dem Jahressteuergesetz 2020⁵ § 375a AO auf und ergänzte stattdessen die Ausnahmeregelung des § 73e Abs. 1 StGB, wonach die Einziehung des Tatertrages oder des Wertersatzes im Fall des Erlöschens des Anspruchs ausgeschlossen ist, um eine Rückausnahme. Danach gilt der Ausschluss der Einziehung nicht für Ansprüche, die durch Verjährung erloschen sind (§ 73e Abs. 1 S. 2 StGB). Entsprechend ergänzte der Gesetzgeber § 459g Abs. 4 StPO für das Vollstreckungsverfahren und regelte - mit der Übergangsvorschrift des Art. 316j EGStGB -, dass abweichend von § 2 Abs. 5 StGB der neue § 73e Abs. 1 S. 2 StGB auch dann für besonders schwere Fälle der Steuerhinterziehung gilt, wenn die Tat vor dem 29. Dezember 2020 begangen worden ist.⁶

² Siehe BT-Drs. 18/9525, 2.

³ Zweites Gesetz zur Umsetzung steuerlicher Hilfsmaßnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise, v. 29.06.2020, BGBl. I 2020, 1512.

⁴ Siehe kritisch hierzu nur *Maciejewski*, *wistra* 2020, 441, 442 ff.

⁵ BGBl. 2020 I, 3096.

⁶ Siehe i.E. hierzu nur *Schnabelrauch*, *NZWiSt* 2022, 425, 429 ff. mwN.; Lenk, *NZWiSt* 2021, 7, 9 f.

2. Reform 2021

Mit einer weiteren Reform im Jahr 2021⁷ hat der Gesetzgeber nochmals nachgesteuert. Dies betrifft im Einzelnen Regelungen der §§ 111h, 111k, 111o, 413, 421, 430, 435, 459g, 459h StPO, § 31 RPfIG.

3. § 435 Abs. 4 StPO

Neu eingefügt wurde § 435 Abs. 4 StPO („Stärkung des Rechts zu Ermittlungen“) zwecks Durchführung ausschließlich des selbständigen Einziehungsverfahrens und wonach für Ermittlungen, die ausschließlich der Durchführung des selbständigen Einziehungsverfahrens dienen, sinngemäß die Vorschriften über das Strafverfahren gelten. Schwierigkeiten sollen sich in der Praxis ergeben haben, wenn sich bereits zu einem frühen Zeitpunkt im Ermittlungsverfahren herausstellt, dass dieses nicht weiter zu betreiben ist (z.B. aufgrund des Todes des Beschuldigten oder des Eintritts der Verfolgungsverjährung), ohne dass die Ermittlungen zum Vorliegen der Einziehungsvoraussetzungen bereits soweit fortgeschritten wären, dass der Staatsanwaltschaft eine hinreichende Grundlage zur Entscheidung über die Stellung eines Antrags auf Durchführung des selbständigen Einziehungsverfahrens zur Verfügung stünde. Für diesen Fall sahen die Regelungen der §§ 435 ff. StPO keine Regelungen dazu vor, ob überhaupt und ggf. welche Ermittlungen zwecks Durchführung allein des selbständigen Einziehungsverfahrens betrieben werden dürfen und nach welchen Vorschriften sich entsprechende Ermittlungsmaßnahmen richten. Auch nach Einstellung des subjektiven Ermittlungsverfahrens sollen daher weitere zur Durchführung des selbständigen Einziehungsverfahrens erforderliche Ermittlungen zulässig sein, allerdings – da nicht auf Bestrafung gerichtet – dann unzulässig, wenn Maßnahmen nur gegen einen Beschuldigten zulässig wären (z.B. §§ 81a, 112 ff., 102 StPO) sowie die in § 101 Abs. 1 StPO genannten verdeckten Maßnahmen.

4. § 421 StPO

Ferner erfolgte eine Ergänzung des § 421 StPO, wonach das Gericht mit Zustimmung der Staatsanwaltschaft von einer Vermögensabschöpfung absehen kann, wenn

⁷ Gesetz zur Fortentwicklung der Strafprozessordnung, BT-Drs. 19/27654.

entweder das Erlangte nur einen geringen Wert hat oder das Verfahren, soweit es die Einziehung betrifft, einen unangemessenen Aufwand erfordern oder die Herbeiführung der Entscheidung über die anderen Rechtsfolgen der Tat unangemessen erschweren würde. Demgegenüber ist die weitere Tatbestandsvariante des § 421 Abs. 1 Nr. 2 StPO auf Maßnahmen der Vermögensabschöpfung nicht anwendbar, da der Einziehung gemäß §§ 73 ff. StGB – anders als der Einziehung nach § 74 ff. StGB (mit Ausnahme der Sicherungseinziehung des § 74b StGB) – ausdrücklich *kein Strafcharakter* zukommen soll, so dass diese auch nicht von ihrem Gewicht her mit anderen strafrechtlichen Sanktionen ins Verhältnis gesetzt werden könne. Ein Absehen von der Einziehung kommt daher unter dem Gesichtspunkt, dass diese neben der zu erwartenden Strafe oder Maßregel der Besserung und Sicherung nicht ins Gewicht fällt, nur in den Fällen der „strafähnlichen“ (Wertersatz-)Einziehung von Tatprodukten, Tatmitteln und Tatobjekten nach §§ 74, 74c StGB in Betracht, nicht aber in Fällen der „rein vermögensordnenden“ Einziehung nach §§ 73 ff. StGB. Blickt man in die Gesetzgebungsmaterialien, welche Fallkonstellationen dem Gesetzgeber in Bezug auf § 421 Abs. 1 Nr. 1 und 3 StPO vor Augen standen, so soll die Vorschrift die Möglichkeit eröffnen, das Verfahren bei ersichtlich vermögenslosen Tatverdächtigen oder in Betrugsfällen zum Nachteil der Sozialkassen mit vergleichsweise niedrigem Schaden ebenso wie in Bagatellsachen auf die übrigen Rechtsfolgen zu beschränken und die Frage der Vermögensabschöpfung im Sinne der Verfahrensökonomie frühzeitig auszuscheiden⁸.

5. § 459g StPO

Hervorzuheben ist des Weiteren, dass bereits mit der Reform 2017 die Härtevorschrift des § 73c StGB a.F. gestrichen und stattdessen § 459g StPO neu gefasst wurde, allerdings durch das Gesetz zur Fortentwicklung der Strafprozessordnung vom 25.06.2021 wiederum eingeschränkt. Während nach der alten Fassung des § 459g Abs. 5 StPO im Fall der Entreicherung ohne weitere Wertungsmöglichkeit bzw. Ermessen die Vollstreckung zu unterbleiben hatte, unterbleibt sie nach der neuen Fassung auf Anordnung des Gerichts nur noch, soweit sie unverhältnismäßig wäre (§ 459g Abs. 2 StPO, § 459g Abs. 5 S. 1 StPO). Durch den Wegfall des § 73c StGB hatte der Gesetzgeber zudem die Verhältnismäßigkeitsprüfung vom Erkenntnis- in das

⁸ BT-Drs. 18/9525, 87.

Vollstreckungsverfahren verschoben. Unverändert blieb hingegen die Möglichkeit, durch richterliche Anordnung die Vollstreckung wiederaufzunehmen, wenn nachträglich Umstände eintreten oder bekannt werden, die einer Anordnung nach § 459g Abs. 1 S. 1 StPO (§ 459 g Abs. 5 S. 2 StPO a.F.) entgegenstehen. Solange die Verhältnismäßigkeit im Erkenntnisverfahren zu prüfen war, kam nach alter Rechtslage allerdings eine spätere Wiederaufnahme nicht in Betracht. War daher die Einziehung einmal gerichtlich als unverhältnismäßig abgelehnt worden, war diese Entscheidung endgültig.⁹

Der Gesetzgeber begründete die Neufassung des § 459g StPO damit, dass eine pauschale und zwingende gesetzliche Einordnung des Falls, dass der Wert des Erlangten nicht im Wert des Vermögens des Einziehungsadressaten vorhanden sei - als Fall der Unverhältnismäßigkeit der Vollstreckung - zu weitgehend sei. Dies widerspreche der Zielsetzung, durch Straftaten erlangte Vermögen effektiv abzuschöpfen und den Wertungen des Bereicherungsrechts. Dem Übermaßverbot werde durch die Pfändungsschutzvorschriften in ausreichendem Maße Rechnung getragen.¹⁰ Die Einziehung, die strafähnlichen Charakter habe, sei – so die Gesetzesbegründung - ausreichend bei der Strafzumessung zu berücksichtigen.¹¹ Als Orientierung soll die Rechtsprechung zu § 73c aF gelten. Entreicherung führte danach aber gerade *nicht zwingend* zum Unterbleiben der Anordnung.

Obwohl das BVerfG mit Entscheidung vom 10.02.2021¹² im Rahmen der Prüfung der Entreicherung im Vollstreckungsverfahren ein wesentliches Argument in der Vorschrift des § 459g StPO (aF) *gegen den Strafcharakter* der Einziehung gesehen hatte, entschloss sich folglich der Gesetzgeber, den gesetzlichen Unterfall der Entreicherung im Gesetz nun ganz zu streichen und die Ausbildung von Fallgruppen schlicht der Rechtsprechung zu überlassen. Strittig ist allerdings, ob mit Wegfall in § 459g StPO die Entreicherung grundsätzlich zum Unterbleiben der Vollstreckung führt oder nicht¹³.

§ 459g StPO hat zentrale Bedeutung hinsichtlich der Frage des Charakters der Vermögensabschöpfung. Mit Blick auf die zentrale Bedeutung, die gerade auch die

⁹ Siehe hierzu OLG Karlsruhe, Beschluss vom 25.05.2022 – 1 Ws 122/22.

¹⁰ BT-Drs. 19/27654, 111 f.

¹¹ BT-Drs. 19/27654, 111 f.

¹² BVerfG, Beschluss vom 10.02.2021 – 2 BvL 8/19, BVerfGE 156, 345-415; NJW 2021, 1222 ff.

¹³ Siehe LG Hamburg, Beschluss vom 24.08.2022 – 607 StVK 395/22, BeckRS 2022, 22222, Rn. 9; s.a. OLG Stuttgart, Beschluss vom 20.12.2022 – 4 Ws 514/22, NStZ-RR 2023, 157; dagegen OLG Schleswig, Beschluss vom 07.07.2022 – 2 Ws 63/22, BeckRS 2022, 16351, Rn. 21 f.

Vorschrift des § 459g Abs. 5 S. 1 StPO a.F. nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 10.02.2021¹⁴ dafür haben soll, dass die Einziehung auf den Betroffenen gerade nicht als Strafe oder strafähnliche Maßnahme wirkt, hat das OLG Karlsruhe mit Beschluss vom 25.05.2022¹⁵ zutreffend hervorgehoben, dass die nunmehr gültige Fassung des § 459g StPO nachvollziehbar als verfassungsgemäß fragwürdig kritisiert wird. Das Bundesverfassungsgericht hat im Zusammenhang mit Art. 103 Abs. 2 GG dennoch festgehalten, dass die Vermögensabschöpfung keine Strafe sei, da die Entreicherung ja weiterhin als ein Unterfall der Unverhältnismäßigkeit anzusehen sei.

6. Selbständige Einziehung

Bezüglich der selbständigen Einziehung (§ 76a StGB, §§ 435 ff. StPO) gilt, dass Gegenstände auch dann eingezogen werden können, wenn der Betroffene nicht wegen einer Straftat verfolgt oder verurteilt werden kann (z.B. wegen Strafverfolgungsverjährung, § 76a Abs. 4 StGB). Durch Einführung des § 76b Abs. 1 StGB wurde die Verjährung für die erweiterte und selbständige Einziehung des Tatertrags nach § 73a und § 76a StGB neu geregelt und beträgt nun 30 Jahre. Die Verjährung beginnt mit der Beendigung der rechtswidrigen Tat, durch oder für die der Täter oder Teilnehmer etwas erlangt hat. §§ 78b und 78c StGB (Ruhen und Unterbrechung der Verfolgungsverjährung) gelten entsprechend.

7. Erweiterte selbständige Einziehung

Die in § 76a Abs. 4 StGB geregelte **erweiterte selbständige Einziehung**, die mit der großen Reform 2017 eingeführt wurde, soll ermöglichen, Vermögen unklarer Herkunft unabhängig vom Nachweis konkreter rechtswidriger Taten und von einem subjektiven Verfahren einzuziehen (non-conviction-based confiscation/forfeiture), die im Ergebnis eine materiellrechtlich begründete Beweislastumkehr begründet¹⁶. Diese Maßnahme richtet sich bereits nicht gegen eine Person, sondern gegen den Vermögensgegenstand, so dass das Schuldprinzip nicht gilt. Voraussetzung ist die

¹⁴ BVerfG, Beschluss vom 10.02.2021 – 2 BvL 8/19, BVerfGE 156, 345-415; NJW 2021, 1222 ff.

¹⁵ OLG Karlsruhe, Beschluss vom 25.05.2022 – 1 Ws 122/22, BeckRS 2022, 11716 mwN.

¹⁶ Siehe hierzu BT-Drs. 18/9525, 92, 92 f.; siehe ebenso nur Fischer, StGB-Kommentar, 71. Aufl., 2024, § 76a, Rdn. 9 mwN.

Überzeugung des Gerichts (§ 437 StPO), dass ein sichergestellter Gegenstand aus irgendeiner Straftat herrührt. An die richterliche Überzeugungsbildung sollen keine überspannten Anforderungen gestellt werden. Nach der Änderung durch das Gesetz zur Verbesserung der strafrechtlichen Bekämpfung der Geldwäsche vom 9.3.2021¹⁷ gilt § 76a Abs. 4 StGB auch in den Fällen, in denen der Gegenstand in einem Verfahren wegen einer Nicht-Katalog-Tat sichergestellt und der Verdacht einer Katalogtat erst danach begründet wurde¹⁸.

8. Zwischenfazit

Vor dem Hintergrund dieses vielfach angepassten, bereits eine erhebliche Schärfe aufweisenden und seinerseits verfassungsrechtliche Bedenken schürenden Einziehungssystems steht durchaus infrage, ob und inwiefern ein Bedarf nach dem VermG-E besteht. Europarechtlich geboten ist es angesichts der Richtlinie (EU) 2024/1260 vom 24. April 2024 jedenfalls nicht. Darüber hinaus existiert in Form der erweiterten selbständigen Einziehung nach § 76a Abs. 4 StGB bereits ein objektives Verfahren („*in rem*“), das ohne eine strafrechtliche Verurteilung betrieben werden kann. Bei dessen Einführung hatte der Gesetzgeber das ihm aus dem anglo-amerikanischen und italienischen Rechtskreis bekannte Institut einer „non-conviction-based confiscation/forfeiture“ vor Augen und wollte eine Parallelregelung treffen¹⁹, die er auf den Verdacht bestimmter Delikte begrenzte.

Der Referentenentwurf stört sich demgegenüber an der strafprozessual bedingten Eingriffsschwelle („Verdacht“ in § 76a Abs. 4 S. 1 StGB iSd Anfangsverdachts gem. § 152 Abs. 2 StPO) und beabsichtigt daher ein gesondertes Verfahrenssystem mit geringeren Hürden, das im Grenzbereich zwischen Gefahrenabwehr und Strafverfolgung angesiedelt ist und systematisch und inhaltlich mehr Fragen aufwirft als es beantwortet.

¹⁷ BGBl. 2021 I, 327.

¹⁸ BT-Drs. 19/26602, 7f.

¹⁹ Vgl. BT-Drs. 18/9525, S. 73.

III. Zu den einzelnen Regelungen

1. Zu § 1 VErmIG-E

Nach § 1 Abs. 1 VErmIG-E ist Zweck des Gesetzes der Schutz des Wirtschafts- und Finanzsystems vor dem, insbesondere durch Verschleierung geförderten, Einbringen bedeutsamer Vermögensgegenstände in den legalen Wirtschafts- und Finanzkreislauf, die aus rechtswidrigen Taten herrühren.

Das „Wirtschafts- und Finanzsystem“ als Rechtsgut ist völlig konturlos und wird nicht näher bestimmt. Ist schon nicht deutlich, zum Schutz welchen Rechtsguts mit welcher konkreten Reichweite staatliche Eingriffe erfolgen, kann im Rahmen einer Verhältnismäßigkeitsprüfung kein aussagekräftiges Resultat erzielt werden.

2. Zu § 2 VErmIG-E

2.1 Vorgesehene Begriffsbestimmung

Gemäß der im Referentenentwurf vorgesehenen Begriffsbestimmung ist ein Vermögensgegenstand gemäß § 2 Abs. 2 VErmIG-E verdächtig, wenn **Anhaltspunkte** dafür bestehen, dass er aus einer rechtswidrigen Tat nach § 11 Nr. 5 des StGB **herrührt**.

Es soll ein weiter Anwendungsbereich gelten, Einzelheiten zum Herrühren sollen sich nach den zu § 261 StGB erarbeiteten Grundsätze richten. Anhaltspunkte für ein Herrühren seien gegeben, wenn eine – auch nur **geringe – Tatsachenbasis** vorhanden sei, die zu dem Schluss berechtige, dass das Herrühren aus einer rechtswidrigen Tat nicht ganz unwahrscheinlich sei; es bedürfe also nicht zwangsläufig konkreter Anhaltspunkte, sondern lediglich tatsächlicher Indizien. (Siehe Begründung, Besonderer Teil, Seite 41).

(Lediglich) Anhaltspunkte für das Herrühren aus einer rechtswidrigen Tat i.S.v. Satz 1 sollen sich aus einer Gesamtschau bestimmter Kriterien ergeben, die im Katalog des

§ 2 Abs. 2 S. 2 VErmIG-E - **nicht abschließend** („insbesondere“) - aufgeführt sind.

Problematisch sind dabei insbesondere folgende Punkte

- Tatsächliche Einkommens- und Vermögensverhältnisse, die für die Erlangung des Gegenstandes nicht ausreichen (§ 2 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 VErmIG-E),
- fehlende Transparenz hinsichtlich des wirtschaftlichen Berechtigten (§ 2 Abs. 2 S. 2 Nr. 2 VErmIG-E),
- Der Gegenstand steht im Besitz oder in der Verfügungsbefugnis einer Person, die wegen einer Vermögensstraftat oder einer Straftat von erheblicher Bedeutung vorbestraft ist oder aber einer kriminellen Vereinigung oder Organisation oder einer Person, die einer solchen Vereinigung oder Organisation angehört oder auch nur „i.S.d. § 138 InsO nahesteht“ (§ 2 Abs. 2 S. 2 Nr. 3 VErmIG-E).

Als weiteres Kriterium wird das **geografische Risikogebiet** angeführt, in dem eine natürliche Person ansässig ist oder dort eine erhebliche Geschäftstätigkeit entfaltet (§ 2 Abs. 2 S. 2 Nr. 3c VErmIG-E). Verdächtig sollen schließlich auch Gegenstände einer Gesellschaft oder „sonstigen Rechtsgestaltung“ sein, „deren tatsächlichen Einkünfte aus dem laufenden Geschäftsbetrieb und sonstige Vermögensverhältnisse bei objektiver Betrachtung nicht ausreichen, um den Vermögensgegenstand zu erwerben“ (§ 2 Abs. 2 S. 2 Nr. 3d) aa) VErmIG-E) oder aber deren Anschaffung bezogen auf ihren satzungsmäßigen Zweck oder Gegenstand „unüblich oder wirtschaftlich sinnlos“ (§ 2 Abs. 2 S. 2 Nr. 3d) bb) VErmIG-E) ist.

Darüber hinaus gilt als Verdachts-Kriterium die Inhaberstruktur, die bei objektiver Betrachtung darauf angelegt ist, eine Identifikation der wirtschaftlich Berechtigten auszuschließen oder sie erheblich zu erschweren (§ 2 Abs. 2 S. 2 Nr. 3d) cc) VErmIG-E). Ebenso gilt der Sitz einer Gesellschaft oder sonstigen Rechtsgestaltung in einem geografischen Risikogebiet oder aber die erhebliche Geschäftstätigkeit in einem solchen Gebiet als verdachtsbegründendes Kriterium. (§ 2 Abs. 2 S. 2 Nr. 3d) dd) VErmIG-E)

2.2 Kritikpunkte

2.2.1 Zum Begriff „Anhaltspunkte“

Der Referentenentwurf führt in § 2 Abs. 2 VErmIG-E zahlreiche exemplarische Aspekte auf, die in einer Gesamtschau Anhaltspunkte für das Herrühren eines Vermögensgegenstandes aus einer rechtswidrigen Tat darstellen sollen. Die „Anhaltspunkte“ sollen dabei unterhalb des Anfangsverdachts der StPO („zureichende tatsächliche Anhaltspunkte“) angesiedelt sein.

Rechtsanwender und Betroffener werden im Unklaren darüber gelassen, inwiefern sich beide Maßgrößen voneinander abgrenzen lassen. Ob und wann die Schwelle von Anhaltspunkten, die zu eigenen Ermittlungen des Ermittlungszentrums Vermögensverschleierung nach § 3 VErmIG-E befugen, zu zureichenden Anhaltspunkten, die eine Information an die Staatsanwaltschaft (§ 14 Abs. 1 VErmIG-E) und Aussetzung des Verwaltungsverfahrens (§ 14 Abs. 1 S. 3 VErmIG-E) erfordern, überschritten wird, ist vollkommen unklar. Angesichts der undifferenzierten Regelung verbleibt es im Trüben, ob überhaupt ein Anwendungsbereich für das Verwaltungsverfahren verbleibt, weil womöglich alle Fälle direkt an die Staatsanwaltschaft abzugeben sein könnten.

2.2.2 Zum weiten, an § 261 StGB orientierten Begriff des „herrührenden Vermögensgegenstands“

Der Begriff des Herrührens iSd § 261 StGB²⁰ ist bereits weit auszulegen, wonach v.a. auch die Grundsätze der Teilkontamination²¹ anzuwenden sind. Schon im Anwendungsbereich des § 261 StGB ist unklar und höchst umstritten, was unter dem Begriff des Herrührens in § 261 Abs. 1 StGB zu verstehen ist. Eine hinreichende und erforderliche Konkretisierung ist – auch in der Rechtsprechung - bis heute nicht gelungen²². Eine Orientierung an § 261 StGB, wie hier beabsichtigt, wiegt im

²⁰ Mit dem Gesetz zur Verbesserung der strafrechtlichen Bekämpfung der Geldwäsche vom 9.3.2021, BGBl. 2021, 327, wurde das „all-crime-Prinzip“ eingeführt und die Vorschrift insgesamt neu gefasst; siehe hierzu auch DAV-Stellungnahme 83/20.

²¹ Siehe hierzu nur Fischer, StGB-Kommentar, 71. Aufl., 2024, § 261, Rdn. 20 mwN.

²² Siehe hierzu nur Michalke, FS-DAV 2009, S. 346 ff.; Fischer, StGB-Kommentar, 71. Aufl., 2024, § 261 Rdn. 15 ff. – jeweils mwN.

vorgesehenen Anwendungsbereich des VErmIG-E umso schwerer, da mit diesem der Behörde grundrechtsrelevante staatliche Eingriffs- bzw. Ermittlungsbefugnisse auf der Grundlage lediglich von Anhaltspunkten, die unterhalb der Schwelle eines Anfangsverdacht im Sinne der StPO angesiedelt sind, vorgesehen sind.

2.2.3 Grenzwert

§ 2 Abs. 1 VErmIG-E begrenzt den Anwendungsbereich des Gesetzes auf solche Vermögensgegenstände, deren Wert 100.000 Euro übersteigt. Der Referentenentwurf enthält keine Erläuterung dazu, warum genau diese Wertschwelle bestimmt wurde. Dabei ist angesichts der Zwecksetzung des § 1 Abs. 1 VErmIG-E bereits fraglich, ob das Wirtschafts- und Finanzsystem durch Vermögenswerte rechtswidrigen Ursprungs gerade ab einem Betrag vom 100.000,01 Euro gefährdet sein kann. Generell kann angezweifelt werden, ob eine solche Gefährdung aus dem wirtschaftlichen Wert eines Vermögensgegenstandes selbst folgen kann. Aus den gewählten Wertgrenze folgt bereits, dass Immobilien grundsätzlich einem kritischen Augenmerk unterliegen, obwohl deren „Einbringen in den legalen Wirtschafts- und Finanzkreislauf“ (§ 1 Abs. 1 VErmIG-E) angesichts des Grundbuchwesens grundsätzlich transparent ist.

Keine Regelung enthält das VErmIG-E dazu, wonach und auf welche Weise der Wert eines Vermögensgegenstandes zu bemessen ist. Stattdessen wird grundsätzlich von einer eindeutigen Bezifferbarkeit (§ 2 Abs. 1 S. 4 VErmIG-E) ausgegangen. Das stößt bei neuwertigen Verbrauchsgütern mit klaren Marktpreisen auf wenig Bedenken. Solche Verbrauchsgüter erreichen aber typischerweise nicht die vorgesehene Wertgrenze, sondern vor allem Immobilien, PKWs, Kunstgegenstände etc. Wie bei Immobilien von einer eindeutigen Bezifferbarkeit ohne Begehung und Begutachtung ausgegangen werden kann, erschließt sich nicht.

Sollte eine solche eindeutige Bezifferbarkeit (ausnahmsweise?) nicht möglich sein, ist der Wert zu schätzen. Angesichts der erheblichen Eingriffe, die das VErmIG-E vorsieht, erscheint es höchst bedenklich, den Wert von Vermögensgegenständen im Schätzungswege zu bestimmen, zumal der Referentenentwurf der ausführenden Behörde keinerlei Maßgrößen an die Hand gibt (Alter, Ausstattung, Zustand, Lage, vergleichbare Marktwerte etc.).

2.2.4 Bestimmtheit

Der Verdacht auf das Herrühren eines Vermögensgegenstandes aus einer rechtswidrigen Tat soll in § 2 Abs. 3 Nr. 2, 3 und 5 VErmG-E für die Bestimmung geografischer Risikogebiete teils auf die Angaben „glaubwürdiger Quellen“ gestützt werden. Als glaubwürdige Quellen kommen dabei **insbesondere** „gegenseitige Evaluierungen, detaillierte Bewertungsberichte oder veröffentlichte Folgeberichte“ in Betracht. Was sich dahinter verbirgt, erläutert der Referentenentwurf nicht. Mit der Eröffnung weiterer Quellen („insbesondere“) wird der Anwendungsbereich nochmals aufgeweicht, ohne dass für den Betroffenen selbst erkennbar sein kann, dass er sich im einem geografischen Risikogebiet aufhält.

Ebenso fragwürdig belässt das VErmG-E, wann die Anschaffung von Vermögenswerten einer Gesellschaft bezogen auf ihren satzungsmäßigen Zweck oder Gegenstand „unüblich oder wirtschaftlich sinnlos“ (§ 2 Abs. 2 S. 2 Nr. 3d) bb) VErmG-E) sein soll und inwiefern eine Inhaberstruktur „bei objektiver Betrachtung darauf angelegt ist, eine Identifikation der wirtschaftlich Berechtigten auszuschließen oder sie erheblich zu erschweren“ (§ 2 Abs. 2 S. 2 Nr. 3d) cc) VErmG-E).

Diese Regelungen erscheinen verfassungsrechtlich (Bestimmtheitsgebot) bedenklich, insbesondere mit Blick auf die prekären Folgen, die der bloße auf äußerst weiche Kriterien gestützte Verdacht auslösen kann.

2.2.5 Generalverdacht und Beweislastumkehr

Der Referentenentwurf artikuliert einen Generalverdacht zur Herkunft von Vermögensgegenständen aus rechtswidrigen Taten, wenn als Anhaltspunkt z.B. bereits die für den Erwerb unzureichenden Vermögensverhältnisse (§ 2 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 VErmG-E) dienen sollen. Unklar bleibt dabei, auf welcher Tatsachenbasis eine solche Einschätzung erfolgen soll bzw. wie diese Tatsachen ermittelt werden.

Betroffene werden vor diesem Hintergrund mit einer Beweislastumkehr konfrontiert und ihnen wird eine Rechtfertigungslast aufgebürdet: Bestehen auch nur – nach ihrerseits

intransparenten Kriterien zu bestimmende – Zweifel an dem legalen Ursprung von Vermögenswerten, muss der Betroffene diesen nachweisen, um nicht einer Einziehung oder bereits einer vorläufigen Sicherstellung (§ 7 VErmIG-E) ausgesetzt zu sein. Er müsste gleichermaßen trotz aller unternehmerischer Freiheit darlegen, warum eine Anschaffung wirtschaftlich sinnvoll ist (§ 2 Abs. 2 S. 2 Nr. 3d) bb) VErmIG-E) und jeder Firmenverbund muss die Sorge tragen, dass eine Behörde womöglich aus Nachlässigkeit der Ansicht ist, ihre Struktur sei zu komplex, um den wirtschaftlich Berechtigten zu erkennen. All dies kollidiert mit der grundrechtlich gesicherten Gewährleistung von Privateigentum.

3. Zu § 3 VErmIG-E [Befugnisse vor Erlass einer Erklärungsanordnung]

Bereits wenn Hinweise vorliegen, dass ein Gegenstand verdächtig im Sinne des § 2 Abs 2 VErmIG-E ist, mithin bevor seine „Verdächtigkeit“ für Maßnahmen gem. §§ 4, 5 VErmIG-E abschließend festgestellt wurde, kann die zuständige Behörde von der Eigentümerin oder dem Eigentümer Auskunft verlangen, Einsicht in öffentliche Register nehmen, Auskunftersuchen nach § 24c Abs. 3 S. 1 Nr. 8 Kreditwesengesetz stellen, eine Person vorladen zur Vernehmung und Vorlage von Unterlagen verlangen, Daten mit den in der polizeilichen Datenbank INPOL gem. § 29 BKAG gespeicherten personenbezogenen Daten abgleichen.

Damit werden strafprozessuale Eingriffsbefugnisse, die nach geltender Rechtslage selbst für Vorermittlungen nur im Falle eines strafprozessualen Anfangsverdachts möglich sind, in ein Stadium vorgelagert, in welchem noch nicht einmal der Verdacht, dass der Vermögensgegenstand aus einer rechtswidrigen Straftat herrührt, feststeht, geschweige denn ein Verdacht bezüglich jeglichen strafbaren Verhaltens erforderlich ist. Eine solche Vorverlagerung und Herabsenkung der Verdachtsschwelle ohne konkret ersichtliche Rechtsgutgefährdung stößt auf **tiefgreifende verfassungsrechtliche Bedenken**.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist nämlich zwingend ein hohes Gewicht des jeweils in Rede stehenden Rechtsguts geboten. Zwingend geboten ist außerdem eine **hinreichende Tatsachenbasis für den Verdacht, dass Straftaten**

geplant oder begangen werden. Je gewichtiger das Rechtsgut ist und je weitreichender es durch die jeweiligen Handlungen beeinträchtigt würde oder worden ist, desto geringer darf die Wahrscheinlichkeit sein, mit der auf eine drohende oder erfolgte Verletzung geschlossen werden kann, und desto weniger fundierend dürfen gegebenenfalls die Tatsachen sein, die dem Verdacht zugrunde liegen.²³ Beschränkt sich der Gesetzgeber bei der Bestimmung des Schutzguts auf wenige hochrangige Rechtsgüter und ist der Schaden, der diesen droht, außergewöhnlich groß, so ist es ihm nicht verwehrt, die Übermittlungsschwelle relativ niedrig zu halten. Weitet er dagegen den Katalog der Schutzgüter beträchtlich aus und bezieht auch Handlungen in die zu verhütenden Erfolge ein, die einen relativ geringen Gefährdungsgrad aufweisen, muss er umgekehrt die Übermittlungsschwelle hoch ansetzen.²⁴

Im vorliegenden Gesetzesentwurf werden die von ihm zu schützenden Rechtsgüter indes denkbar vage bezeichnet dahingehend, dass „Schädigungen des Wirtschafts- und Finanzsystems“ verhindert werden sollen. Die Höhe dieses Rechtsgutes lässt sich – ohne Konkretisierung der jeweiligen Straftat, die mittels der Maßnahme verhindert werden soll – nicht näher bestimmen, so dass jedenfalls auch Handlungen von relativ geringem Gefährdungsgrad erfasst sein dürften. Für diese ist nach der Rechtsprechung des BVerfG mithin ein höherer Verdachtsgrad erforderlich, der im Falle der bloßen Kenntnis eines Vermögensgegenstandes von hohem Wert noch nicht erfüllt sein dürfte.

4. Zu §§ 4 bis 7 VErmIG-E

Mit den §§ 4ff VErmIG-E wird der zuständigen Behörde eine Reihe von Ermittlungsmaßnahmen eröffnet, die inhaltlich über den Katalog des § 3 VErmIG-E hinausgehen und gleichermaßen an Schärfe gewinnen. Zentral ist der Erlass einer Anordnung in Bezug auf verdächtige Vermögensgegenstände. Nicht geklärt wird vom VErmIG-E, wer der „Anordnungsgegner“ ist. Fehlt es an einem solchen, soll auch eine öffentlich bekannt zu machende Anordnung gegen eine unbekannte Person möglich (§ 4 Abs. 3 VErmIG-E).

²³ BVerfG, Urteil vom 15.12.1970 – 2 BvR 1/69, 2 BvR 629/68, 2 BvR 308/69, BVerfGE 30, 1 [18] = NJW 1971, 275.

²⁴ BVerfG, Urteil vom 14.7.1999 - 1 BvR 2226/94, 2420/95 u. 2437/95, NJW 2000, 55.

Eine Anordnung kommt nach § 4 Abs. 1 VErmIG-E in Betracht, wenn der Vermögensgegenstand „weiterhin verdächtig“ ist. Damit ist wohl gemeint, dass der bereits zu Beginn des Verwaltungsverfahrens gefasste Verdacht durch Ermittlungen nach § 3 VErmIG-E nicht ausgeräumt werden konnte. An dieser Stelle stellt sich einmal mehr die Frage des Verhältnisses der für das Verwaltungsverfahren erforderlichen Eingriffsschwelle („Anhaltspunkte“, § 2 Abs. 2 S. 1 VErmIG-E) zu den für eine Abgabe an die Staatsanwaltschaft nötigen „zureichenden tatsächlichen Anhaltspunkten“ (§ 14 Abs. 1 VErmIG-E).

Diese Fragestellung wiegt umso schwerer als die im Rahmen der Anordnung nach §§ 4ff. VErmIG-E möglichen Maßnahmen mit u.a. Durchsuchungen und Beschlagnahmen (§ 6 Abs. 2 Nr. 2 iVm dem grundsätzlichen Richtervorbehalt in Abs. 4 VErmIG-E) gravierend sind. Gänzlich ohne Richtervorbehalt können Gegenstände nach § 7 vorläufig sichergestellt werden, wenn nicht nur der Vermögensgegenstand weiterhin verdächtig ist, sondern er ferner veräußert oder auf andere Weise dem Verfahren entzogen werden soll und hierdurch die Ermittlungen gefährdet werden. Dabei ist einerseits fraglich, ob jede (offene, dokumentierte) Veräußerung einen Verfahrensentzug darstellen kann. Andererseits ist nicht ansatzweise ersichtlich, inwiefern oder woraus sich dabei eine Gefährdung von Ermittlungen ergäbe, die weit weniger den womöglich zu verändernden rechtlichen Status Quo des Vermögensgegenstandes als dessen Genese betreffen.

Begibt sich das VErmIG-E bereits im Ausgangspunkt auf eine Gratwanderung zwischen Gefahrenabwehr und Strafverfolgung, schlägt es mit diesen Maßnahmen einen klaren Pfad in Richtung Repression ein (vgl. auch den Verweis von § 8 Abs. 1 auf die §§ 111c und 111d StPO), ohne dass ein strafprozessualer Anfangsverdacht vorliegt.

Das ist auch darin ersichtlich, dass die Möglichkeit, den Anordnungsgegner oder der Anordnungsgegnerin aufzufordern, eine Erklärung über die Herkunft des Vermögensgegenstandes abzugeben (§ 5 Abs. 1 Nr. 3 VErmIG-E), gegen die Selbstbelastungsfreiheit verstößt, was noch verschärft wird durch die Inaussichtstellung von Konsequenzen insb. in dem Fall, dass keine Erklärung abgegeben wird (§ 5 Abs. 3 S. 1 VErmIG-E). Da zugleich die Sicherstellung angeordnet werden kann (§ 7 VErmIG-E), wird der Druck auf die Anordnungsgegner, eine Erklärung zur Herkunft abzugeben,

weiter erhöht. Zugleich ist diese Vorschrift rechtspolitisch verfehlt, da sie den Eigentümer oder mutmaßlichen Eigentümer letztlich motivieren wird, irgendeine, ggfs. auch falsche Erklärung abzugeben, um die Vermögensgegenstände wieder von einem behördlichen Verdacht zu befreien, da für den Fall, dass die rechtswidrige Herkunft eingeräumt wird, der Vermögensgegenstand auf jeden Fall eingezogen wird (§ 11 Abs. 1, 12 VErmIG-E). Die Motivationslage wird auch dadurch beeinflusst, dass § 9 Abs. 2 S. 1f. VErmIG-E den Behörden zumindest eine Frist von bis zu neun Monaten setzt, um nach vorläufiger Sicherstellung über das weitere Verfahren zu entscheiden. Hierin liegt bereits ein Quasi-Entzug des Vermögensgegenstandes.

5. Zu § 11 VErmIG-E

Einen abschließenden Entzug des Vermögensgegenstandes kann im Verwaltungsverfahren durch Einziehung nach § 11 VErmIG-E bewirkt werden. Diese Vorschrift ist gemäß § 11 Abs. 2 VErmIG-E anzuwenden, wenn nicht eine Abgabe an die Staatsanwaltschaft zu erfolgen hat (§ 14 Abs. 1 VErmIG-E) oder wenn ein dort eingeleitetes Strafverfahren nach §§ 153, 153a, 154, 170 Abs. 2 oder 206a StPO eingestellt worden ist, ohne dass es zu einer (erweiterten selbständigen) Einziehung gekommen ist (§ 14 Abs. 4 VErmIG-E). In letztgenannten Fällen wird das Verwaltungsverfahren wieder aufgenommen.

Für § 11 VErmIG-E verbleibt damit ein verschwindend geringer Anwendungsbereich: Einerseits ist womöglich ohnehin nahezu jedes Verfahren an die Staatsanwaltschaft abzugeben, die ihrerseits bei der erweiterten selbständigen Einziehung keine hohen Hürden zu überwinden hat (dazu sogleich unter 0.). Damit bleibt für den Rückfall ins Verwaltungsverfahren (§ 14 Abs. 4 VErmIG-E) wenig Raum.

Andererseits ist die Einziehung im Verwaltungsverfahren abhängig davon, dass der Anordnungsgegner das Herrühren aus einer rechtswidrigen Tat einräumt und insoweit aus eigenem Antrieb vollendete Tatsachen schafft. Dass dieser Fall in Praxis überhaupt auftreten wird, erscheint zweifelhaft. Weil jedoch unklar ist, wer als Anordnungsgegner zu adressieren ist, könnte die Situation entstehen, in der ein Anordnungsgegner, der weder an dem Vermögensgegenstand tatsächlich/wirtschaftlich berechtigt ist noch dezidierte Erkenntnisse zu diesem aufweist (z.B. ein als Strohmann fungierender

Geschäftsführer einer Off-Shore-Gesellschaft), im Verwaltungsverfahren ein „Geständnis“ mit Wirkung gegen Dritte (die Off-Shore-Gesellschaft bzw. den dahinterstehenden wirtschaftlich Berechtigten) abgibt. Ob ein solcher Mechanismus mit Blick auf die Eingriffsschwere beabsichtigt ist, erscheint indes fraglich.

6. Zu § 14 VErmIG-E [Abgabe an Strafverfolgungsbehörden oder an die Zentralstelle für Sanktionsdurchsetzung]

6.1 Regelungen gemäß § 14 VErmIG-E

Liegen zureichende tatsächliche Anhaltspunkte dafür vor, dass der Vermögensgegenstand durch eine rechtswidrige Tat erlangt wurde oder aus einer solchen Tat herrührt, ist in jeder Lage des Verfahrens die zuständige Staatsanwaltschaft hierüber unverzüglich oder aber gemäß der §§ 386, 387 AO die zuständige Finanzbehörde im Fall des Verdachts einer Steuerstraftat nach § 369 AO bzw. im Fall des Versuchs einer Steuerstraftat (siehe § 14 Abs. 1 VErmIG-E) in Kenntnis zu setzen.

Gemäß § 14 Abs. 3 VErmIG-E soll das selbständige Einziehungsverfahren nach § 435 StPO in den Fällen des § 14 Abs. 1 Satz 1 VErmIG-E sowie § 76a Abs. 4 StGB mit der Maßgabe Anwendung finden, dass anstelle des wegen des Verdachts einer in § 76a Abs. 4 Satz 3 StGB genannten Straftat sichergestellten Gegenstandes ein nach § 14 Abs. 1 VErmIG-E bezeichneter Vermögensgegenstand vorliegen muss. § 437 der StPO soll unberührt bleiben. Mit anderen Worten bedarf es dann keines strafprozessualen Anfangsverdachts mehr, um strafprozessuale Eingriffsbefugnisse in das Vermögen Unverdächtiger durchzusetzen.

Gemäß § 14 Abs. 4 VErmIG-E sind die Ermittlungen nach diesem Gesetz von der zuständigen Behörde von Amts wegen wiederaufzunehmen, wenn das Strafverfahren nach den §§ 153, 153a, 154, 170 Abs. 2 oder 206a StPO eingestellt oder anderweitig beendet wurde, ohne dass in Bezug auf den Vermögensgegenstand eine Einziehungsentscheidung erging.

Gemäß § 14 Abs. 5 VERmiG-E ist das Verfahren bis zur abschließenden Entscheidung über das jeweilige Verfahren nach § 76a Abs. 4 StGB oder § 31a Abs. 1 bis 3 des Zollverwaltungsgesetzes einzustellen, wenn wegen des Vermögensgegenstandes bereits ein Verfahren nach § 76 Abs. 4 StGB oder § 31a Abs. 1 bis 3 des Zollverwaltungsgesetzes anhängig ist.

Gemäß § 14 Abs. 3 Satz 1 sollen die Regelungen des selbständigen Einziehungsverfahrens für die Fälle des § 14 Abs. 1 Satz 1 für anwendbar erklärt werden. In diesen kommt ein Ermittlungsverfahren mangels Anfangsverdachts einer konkreten Straftat nicht in Betracht. Die Einziehung soll jedoch als selbständiges in-rem-Verfahren betrieben werden. § 14 Abs. 3 Satz 2 VERmiG-E regelt die hierfür erforderliche Modifizierung der Voraussetzungen des bereits bestehenden Instruments der selbständigen Einziehung.

Die Vorschrift soll mit der Maßgabe Anwendung finden, dass eine Sicherstellung in einem Verfahren wegen des Verdachts einer in § 76a Abs. 4 Satz 3 StGB genannten Straftat nicht mehr alleiniges Kriterium für die selbständige erweiterte Einziehung sei. Vielmehr reiche für ein selbständiges Einziehungsverfahren als in-rem-Verfahren aus, dass ein nach § 14 Abs. 1 VERmiG-E dieser Regelung bezeichneter Vermögensgegenstand vorliege. Damit sind solche Vermögensgegenstände gemeint, die zunächst verdächtig i.S. dieses Referentenentwurfes und damit Gegenstand eines Verfahrens nach dem Referentenentwurf waren und bei denen nach Überprüfung der Erklärung Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sie aus einer rechtswidrigen Tat herrühren. Aus welcher rechtswidrigen Tat sie herrühren, soll dann keine Rolle mehr spielen.

Beide Kriterien, also die Verdachtslage nach § 76a Abs. 4 S. 3 StGB sowie andererseits die risikobasierte Verdächtigkeit eines Vermögensgegenstandes nach § 2 Abs. 2 VERmiG-E sollen eine qualitativ vergleichbare intensive Verdachtslage in Bezug auf das Herrühren aus einer rechtswidrigen Tat begründen, zumal die anzulegenden Verdachtsmomente nach europäischem und deutschem Recht als besondere Risikofaktoren in Bezug auf Geldwäsche anerkannt seien.

Es soll jedoch nicht Voraussetzung sein, dass der Gegenstand nach diesem Gesetz sichergestellt worden ist. Die Sicherstellung nach § 7 VERmiG-E diene allein der

Abwendung der Gefahr, dass der Vermögensgegenstand dem Verfahren entzogen werden könnte. Lägen keine Anhaltspunkte für eine solche Gefahr vor, sollte der Gegenstand nicht sichergestellt werden, sondern bei der Anordnungsgegnerin oder dem Anordnungsgegner verbleiben. Gleichwohl müssten auch diese nicht sichergestellten Vermögensgegenstände – soweit die oben dargestellten Voraussetzungen zum Herrühren aus einer Straftat vorliegen – der Einziehung zugänglich sein.

6.2 Erhebliche Ausweitung des Anwendungsbereichs der §§ 435 StPO, 76a StGB

Vor diesem Hintergrund umfasst § 14 VErmIG-E jede rechtswidrige Tat, ohne dass auch nur Eckpunkte dieser Tat wie bspw. Ort und Zeitpunkt ihrer Begehung, geschweige denn rechtliche Qualifikation derselben oder Identifikation möglicher Täter, näher spezifiziert sein müssen. Vielmehr soll für ein selbständiges Einziehungsverfahren als in-rem-Verfahren ausreichen, dass ein nach § 14 Abs. 1 VErmIG-E bezeichneter Vermögensgegenstand vorliegt. Auch die Art des Vermögensgegenstandes – Yacht, Immobilie, Kraftfahrzeug – wird nicht weiter konkretisiert. Einziges eingrenzendes Kriterium ist sein Wert: Vermögensgegenstände, die weniger als 100.000 € wert sind, sollen immerhin nicht erfasst sein (§ 2 Abs. 1 VErmIG-E).

§ 14 VErmIG-E hebt daher die bisherige in § 76a StGB geregelte Beschränkung auf bestimmte Katalogtaten von gewisser Schwere auf und erweitert den Anwendungsbereich des § 76a StGB praktisch auf alle rechtswidrigen Straftaten. Hiergegen bestehen durchgreifende Bedenken. Mit Blick auf den intensiven Grundrechtseingriff ist diese Ausweitung selbst außerordentlich zweifelhaft, nicht nur vor dem Hintergrund der in Art. 14 GG sowie Art. 17 Grundrechtecharta geschützten Eigentumsgarantie, sondern auch in Bezug auf den Anklagegrundsatz und das geltende Schuldprinzip sowie die Unschuldsvermutung²⁵

Die selbständige Einziehung im Fall von Vermögen unklarer Herkunft gemäß § 76a Abs. 4 StGB, die eine Beweislastumkehr zu Lasten Betroffener vorsieht, ist selbst stark

²⁵ Siehe hierzu nur Trug, NJW 2017, 1913 (1916) – m.w.N.

umstritten.²⁶ Denn mit § 76a Abs. 4 StGB ist eine selbständige, verurteilungsunabhängige Einziehung möglich für den Fall, dass der von der Einziehung Betroffene nicht wegen der Straftat verfolgt oder verurteilt werden kann. Folglich kann bereits nach geltender Rechtslage Vermögen unklarer Herkunft auch ohne Nachweis einer konkreten rechtswidrigen Tat eingezogen werden, sofern das Gericht davon überzeugt ist, dass dieses aus irgendeiner rechtswidrigen Tat stammt.²⁷

Hier ist im Besonderen § 437 StPO zu betrachten, wonach das Gericht seine Überzeugung davon, dass der Gegenstand aus einer rechtswidrigen Tat herrührt, insbesondere auf ein grobes Missverhältnis zwischen dem Wert des Gegenstandes und den rechtmäßigen Einkünften des Betroffenen stützen kann. Zudem kann es auch das Ergebnis der Ermittlungen zu der Tat, die Anlass für das Verfahren waren, sowie die Umstände, unter denen der Gegenstand aufgefunden und sichergestellt wurde, und auch die sonstigen persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse des Betroffenen berücksichtigen. An die gerichtliche Überzeugung sollen zudem keine überspannten Anforderungen zu stellen sein.²⁸ Gerechtfertigt wird dies damit, dass es sich um ein Verfahren gegen die Sache, „ad rem“ (sic!), handele und nicht gegen eine Person, zudem die Abschöpfung keinen Strafcharakter aufweise, so dass eine Orientierung an zivilrechtlichen Darlegungs- und Beweislastregeln möglich sei²⁹.

Ein solches „Verfahren gegen die Sache“ ist bereits massiver, zutreffender Kritik ausgesetzt - schon allein mit Blick auf Art. 14 GG³⁰. Es bleibt insoweit nach wie vor abzuwarten, ob die bisherige Fassung des § 76a StGB im Lichte der Rechtsprechung des BVerfG überhaupt Bestand haben wird, das jedenfalls zum erweiterten Verfall mit Entscheidung vom 14.1.2004³¹ gerade die Begehung einer rechtswidrigen Tat zum Gegenstand hatte.

Hinsichtlich der hier vorgesehenen erheblichen Erweiterung auf alle Straftaten aus dem StGB und dem Nebenstrafrecht - ohne weitere Beschränkung - bestehen erhebliche

²⁶ Siehe nur Rönna/Begemeier, NZWiSt 2016, 260; Gebauer, ZRP 2016, 101; Schilling/Corsten/Hübner, StraFo 2017, 305 (310); Trüg, NJW 2017, 1913 (1916) – jeweils mwN.

²⁷ BT-Drs. 18/9525, 58; BR-Drs. 418/79.

²⁸ BR-Drs. 418/16, 80 unter Verweis u.a. auf BGH, Beschluss vom 22.11.1994 – 4 StR 516/94, BGHSt 40, 371.

²⁹ BR-Drs. 418/16, 104; BT-Drs. 18/9525, 92.

³⁰ Siehe hierzu nur Rönna/Begemeier, NZWiSt 2016, 260; Gebauer, ZRP 2016, 101; Schilling/Corsten/Hübner, StraFo 2017, 305 (310); Trüg, NJW 2017, 1913 (1916) – jeweils mwN.

³¹ BVerfG, Beschluss vom 14.01.2004 – 2 BvR 564/95, BVerfGE 110, 1.

verfassungsrechtliche Bedenken. Diese Ausweitung steht zudem zur gesetzgeberischen Rechtfertigung des § 76a Abs. 4 StGB diametral in Widerspruch, wonach gerade die in § 76a Abs. 4 StGB in Bezug genommenen Katalogtaten die **erforderliche verfassungsrechtlich gebotene Beschränkung** im Sinne einer Verhältnismäßigkeit bewirken sollen. § 76a Abs. 4 StGB hatte ausweislich der Gesetzesbegründung (ursprünglich) lediglich eine Ergänzung des Abschöpfungsinstrumentariums für schwere Straftaten aus dem Bereich des Terrorismus und der organisierten Kriminalität zum Ziel³², so dass die pauschale Ausweitung auf alle Straftaten, somit auch solche der mittleren und Kleinkriminalität mit geltendem Verfassungsrecht nicht mehr vereinbar sein dürfte.

6.3 Keine hinreichende Abgrenzung der Verfahrensarten

Der Referentenentwurf enthält nur in einem Teilbereich eine Regelung zum Verhältnis des Verwaltungsverfahrens (§§ 1-13 VErmIG-E) und des strafprozessualen Einziehungsverfahrens zueinander:

Nur dann, wenn aufgrund eines Anfangsverdacht es tatsächlich ein Strafverfahren (in personam) eingeleitet wurde, wird das Verwaltungsverfahren ausgesetzt (§ 14 Abs. 1 S. 3 VErmIG-E). Wenn bei Einstellung des Strafverfahrens keine Einziehungsentscheidung getroffen wird, lebt das Verwaltungsverfahren wieder auf (§ 14 Abs. 4 VErmIG-E).

Das bedeutet demgegenüber, dass das Verwaltungsverfahren immer dann nicht ausgesetzt wird, wenn nicht in personam ermittelt werden kann. Für das reine Verfahren in rem (§§ 14 Abs. 3 VErmIG-E, 76a Abs. 4 StGB) führt § 14 Abs. 5 VErmIG-E aus, dass das Verwaltungsverfahren bis zur abschließenden Entscheidung im Einziehungsverfahren *einzustellen* ist. Warum mit „Einstellung“ abweichend von der in § 14 Abs. 1 S. 3 VErmIG-E genannten „Aussetzung“ ein anderer Begriff verwendet wird, ist unklar.

Im Übrigen setzen beide Szenarien der Fortsetzung des Verwaltungsverfahrens voraus, dass gerade keine Entscheidung in Bezug auf den verdächtigen Vermögensgegenstand

³² Siehe BT-Drs. 18/9525, S. 73.

erging (§ 14 Abs. 4 bzw. Verweisung in § 14 Abs. 5 S. 2 VErmIG-E). Im Falle des Verfahrens über die selbständige Einziehung nach § 76a Abs. 4 StGB wird aber gerade stets über diese entschieden, sodass letztlich kein Anwendungsbereich verbleibt. Gesetzestechnisch wird hier eine äußerst sperrige Regelung getroffen, die in sich systematisch unstimmig ist.

Keine Regelung ist dazu enthalten, wie sich eine (rechtskräftige) Entscheidung über die Einziehung zum Verfahren nach dem VErmIG-E verhält und wie zu verfahren ist, wenn die Staatsanwaltschaft keinen Anlass zu eigener Tätigkeit sieht.

7. Wesentliche verfassungsrechtliche und europarechtliche Bedenken

7.1 Verfassungswidrigkeit der vorgeschlagenen Regelungen

Bereits der aktuelle § 76a Abs. 4 StGB unterliegt gewichtigen verfassungsrechtlichen Bedenken mit Blick auf die Verhältnismäßigkeit des Eingriffs in das Grundrecht des Art. 14 GG.³³ Der vorliegende, noch erheblich weitergehende Gesetzesentwurf, der keine schwere Straftat mehr im Blick hat und überdies eine mit der Selbstbelastungsfreiheit wohl nicht mehr vereinbare Äußerungspflicht des “Anordnungsgegners” oder der “Anordnungsgegnerin” vorsieht, ist **mit Verfassungsrecht nicht mehr vereinbar**, da er untaugliche Anknüpfungspunkte für der Sache nach **strafprozessuale** Eingriffe in Grundrechte zulässt, die die Schwelle eines strafprozessualen Anfangsverdachts aber gerade nicht erreichen und daher dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, konkret dem Willkürverbot, entgegen stehen.

Eine ins Einzelne gehende Nachprüfung des von den Fachgerichten angenommenen Verdachts ist zwar nicht Aufgabe des BVerfG. Sein Eingreifen ist allerdings geboten, wenn die Auslegung und Anwendung der einfach-rechtlichen Bestimmungen über die prozessualen Voraussetzungen des Verdachts (§§ 152 Abs. 2, 160 Abs. 1 StPO) als Anlass für die strafprozessuale Zwangsmaßnahme und die strafrechtliche Bewertung

³³ Löwe-Rosenberg/Johann, StPO, 27. Aufl. 2019, § 111b Rn. 59 m.w.N.; Eser/Schuster, in: Schönke/Schröder, StGB 30. Aufl. 2019, § 76a Rn. 10; Joecks/Meißner, in: Münchener Kommentar zum StGB, 4. Auflage 2020, § 76a Rn 14 m.w.N.

der Verdachtsgründe objektiv willkürlich sind oder Fehler erkennen lassen, die auf einer grundsätzlich unrichtigen Anschauung der Grundrechte des Bf. beruhen.³⁴

Das BVerfG hat bereits erklärt, dass für die Annahme des strafprozessualen Anfangsverdachts für eine Geldwäsche bloße Vermutungen für eine Vortat nicht ausreichen. Auch Anhaltspunkte für die Annahme, das betroffene Geld oder der betroffene Vermögensgegenstand rührten aus irgendeiner Straftat her, genügen nicht, um Strafverfolgungsmaßnahmen auszulösen.³⁵ Das BVerfG hat insofern ausgeführt, dass die für die Meldepflicht aus § 43 GwG bzw. § 11 GwG aF geltenden Anforderungen an den Geldwäscheverdacht nicht auf den strafprozessualen Anfangsverdacht übertragen werden, da die Meldepflicht nach dem Geldwäschegesetz an deutlich geringere Anforderungen geknüpft ist. Insbesondere muss kein doppelter Anfangsverdacht im Hinblick auf die Geldwäschehandlung und das Herrühren des Vermögensgegenstands aus einer Vortat nach § 261 Abs. 1 S. 2 StGB bestehen, da die Meldepflicht keine unmittelbaren strafprozessualen Grundrechtseingriffe rechtfertigt, sondern lediglich Ansatz für Vorermittlung zur Klärung eines strafprozessualen Anfangsverdachts ist, der seinerseits im Falle einer Geldwäsche auch in Hinblick auf die Vortat konkrete tatsächliche Anhaltspunkte voraussetzt. Das BVerfG hat ferner ausgeführt, dass die gegenüber der Meldepflicht aus § 43 GwG erhöhten Anforderungen an den strafprozessualen Anfangsverdacht nicht der gesetzgeberischen Konzeption widersprechen.

Die Idee des vorliegenden Gesetzesentwurfes, die selbstständige Einziehung auch bei Nichtvorliegen eines strafprozessualen Anfangsverdachts bzgl. einer konkreten Straftat zuzulassen, ist daher nicht mit geltendem Verfassungsrecht vereinbar.

Insbesondere darf das Übermaßverbot nicht verletzt sein. Enteignungen führen grundsätzlich zu einem Entschädigungsanspruch des Enteigneten, Art. 14 Abs. 3 S. 2 GG. Eine selbstständige Einziehung, mithin nichts anderes als eine **Enteignung**, ohne tatsächliche Anhaltspunkte für eine schwere Gefährdung eines durch die

³⁴ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 10.06.1964 – 1 BvR 37/63, BVerfGE 18, 85 (92 ff.) = NJW 1964, 1715; BVerfG, Beschluss vom 24.10.1996 – 2 BvR 1851, 1852, 1853, 1872/94, BVerfGE 95, 96 (128) = NJW 1997, 929; BVerfG, Urteil vom 02.03.2006 – 2 BvR 2099/04, BVerfGE 115, 166 (199) = NJW 2006, 976; BVerfG, Beschluss vom 14.01.2005 – 2 BvR 1975/03, BVerfGK 5, 25 (30 f.) = NJW 2005, 1707; BVerfG, Beschluss vom 29.7.2020 – 2 BvR 1188/18, BeckRS 2020, 18937 Rn. 43; BVerfG, Beschluss vom 21.07.2022 – 2 BvR 1483/19, NJW 2022, 3070 Rn. 18, beck-online.

³⁵ BVerfG, Beschluss vom 31.1.2020 - 2 BvR 2992/14, NStZ 2020, 557 Rn. 42.

Strafrechtsordnung zu schützenden wichtigen Rechtsgutes und ohne Entschädigung dürfte auch nicht mit Art. 14 GG in Einklang zu bringen sein.

Dementsprechend muss auch bspw. bei einer Durchsuchung materiell die Beeinträchtigung des Grundrechts der Unverletzlichkeit der Wohnung der Verhütung einer **dringenden Gefahr** für die öffentliche Sicherheit und Ordnung dienen. Damit ist eine hinreichende Wahrscheinlichkeit eines Schadens an einem vergleichsweise **wichtigen** Rechtsgut gemeint.³⁶ Eine bloße Gefährdung der öffentlichen Ordnung im polizeirechtlichen Sinne genügt demgegenüber nicht.³⁷ Diese Voraussetzungen dürften bei der bloßen abstrakten Gefahr, dass ein Gegenstand aus irgendeiner rechtswidrigen Handlung herrührt, nicht erfüllt sein.

7.2 Die vorgeschlagenen Regelungen sind mit Europarecht nicht vereinbar

7.2.1 Zu weitreichende Befugnisse im Verwaltungsverfahren

Indem das „Ausforschungsverfahren“ über die Bestimmung des verdächtigen Gegenstandes ins Verwaltungsrecht verlagert wird, werden die Garantien, die Art. 8 der Richtlinie 2014/42/EU betreffend die Sicherstellung und Einziehung von Tatwerkzeugen und Erträgen aus Straftaten in der Europäischen Union für die Betroffenen einer Sicherstellung und Einziehung vorsieht, ausgehebelt, etwa das Recht auf wirksamen Rechtsbehelf, auf Belehrung, auf anwaltlichen Beistand, auf Begründung der richterlichen Entscheidung sowie auf Geltendmachung ihrer Eigentumsrechte. Auch werden gutgläubige Dritte, deren Rechte durch eine Dritteinziehung tangiert sein könnten, geschützt, vgl. Art. 6 Abs. 2 der Richtlinie 2014/42/EU.

Selbst die gerade frisch verabschiedete Einziehungsrichtlinie³⁸ ist in ihrem Anwendungsbereich enger, indem sie diesen auf bestimmte, in bestimmten EU-Instrumenten näher beschriebene Straftaten eingrenzt. Auch setzt sie – zurecht – eine rechtskräftige Verurteilung voraus, vgl. ihren Art. 12. Eine Einziehung von

³⁶ Jarass/Pieroth, 18. Aufl. 2024, Art. 13 Rn. 37.

³⁷ Ebenda.

³⁸ Richtlinie (EU) 2024/1260 vom 24. April 2024.

Gegenständen ohne rechtskräftige Verurteilung ist nur in eng beschränkten Ausnahmen zulässig, nämlich bei Krankheit, Flucht oder Tod der verdächtigten oder beschuldigten Person, oder Verjährung bei Verjährungsfrist von unter 15 Jahren, vgl. Art. 15. Sie ist zudem auf Fälle beschränkt, in denen das Strafverfahren ohne Vorliegen der Umstände gemäß Absatz 1 zumindest zu einer strafrechtlichen Verurteilung für eine Tat hätte führen können, die voraussichtlich direkt oder indirekt zu einem erheblichen wirtschaftlichen Vorteil führt, und in denen ein nationales Gericht der Überzeugung ist, dass die einzuziehenden Tatwerkzeuge, Erträge oder Vermögensgegenstände durch die betreffende Straftat erlangt wurden oder direkt oder indirekt mit dieser in Verbindung stehen.

Die Einziehung von „Vermögen von unklarer Herkunft“ erlaubt selbst diese Richtlinie nur, wenn ein nationales Gericht der Überzeugung ist, dass die festgestellten Vermögensgegenstände durch strafbares Verhalten im Rahmen einer kriminellen Vereinigung erlangt wurden, und dass dieses Verhalten voraussichtlich direkt oder indirekt zu erheblichen wirtschaftlichen Vorteilen führt.

Eine Einziehung oder Dritteinziehung ist zwar nach dem nationalen (Straf-)Recht aller EU-Mitgliedstaaten zulässig, stets aber nur, wenn die dafür gesetzlich explizierten Voraussetzungen gegeben und vor allem die nationalen wie europäischen Grundrechte der Betroffenen, d.h. insbesondere der Eigentümer und Eigentümerinnen, vollumfänglich gewahrt werden; (nur) in diesem Fall stehen Einziehungen grundsätzlich im Einklang mit den auch für Deutschland verbindlichen Vorgaben in Art. 4 und 6 Abs. 1 der Richtlinie 2014/42/EU. Überschreiten nationale Vorschriften dagegen den vom europäischen Gesetzgeber gezogenen Rechtsrahmen, stellen sie einen nicht zu rechtfertigenden und damit rechtswidrigen Eingriff in die nationalen und/oder europäischen Grundrechte der Betroffenen dar.³⁹

7.2.2 Verletzung von Art. 17 GrCh

Insoweit kommen auf europäischer Ebene neben der Eigentumsgarantie aus Art. 17 der Europäischen Grundrechte-Charta (GRCh) bereits seit den 1950er Jahren auch die

³⁹ So auch Heger, Strafrechtliche Einziehung von Bankeinlagen aufgrund eines (Geldwäsche-) Verdachts gegen die kontoführende Bank? ZfStw 3/2024, 195, 197.

Eigentumsgarantie aus dem 1. Zusatzprotokoll zur EMRK in Betracht, beides Grundrechte, die ihrerseits über Art. 6 Abs. 1, Abs. 3 EUV zum europäischen Primärrecht gehören).

Zwar kann gem. Art. 17 Abs. 1 GRCh und Art. 1 des 1. ZP EMRK das Eigentum auf Grund eines Gesetzes entzogen werden, doch muss der Eingriff seinerseits gerechtfertigt, insbesondere verhältnismäßig sein. Art. 17 Abs. 1 S. 2 GRCh siehe eine Entschädigungspflicht – im Unterschied zu Art. 1 Abs. 1 S. 2 des 1. ZP EMRK - ausdrücklich vor. Demnach sind Eigentumsentziehungen in Form von formellen Enteignungen schon beim Fehlen einer Entschädigungsregelung unverhältnismäßig und damit rechtswidrig.⁴⁰

Beim vorliegenden Gesetzesentwurf ist bereits unklar, zu welchem legitimen Zweck eine solche Eigentumsentziehung erfolgen soll, da das Rechtsgut nicht bestimmt genug ist. Ohne legitimen Zweck fehlt es aber an der Geeignetheit und Erforderlichkeit des zur Zweckerreichung – welchen? – ergriffenen Mittels. Jedenfalls bedarf die Einziehung von Vermögenswerten im Wert von über 100.000 Euro, soll sie verhältnismäßig im engeren Sinne sein, der Rechtfertigung in Form des erforderlichen Schutzes für ein überragend wichtiges Rechtsgut. Auch hieran fehlt es.

Insoweit ist auch die Rechtsprechung des EGMR zu Art. 1 des 1. Zusatzprotokolls zur EMRK zu beachten:⁴¹

Was die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme anbelangt, so verlangt Artikel 1 des Protokolls Nr. 1 von jedem Eingriff, dass ein angemessenes Verhältnis zwischen den eingesetzten Mitteln und dem verfolgten Ziel besteht (siehe Jahn u.a. gegen Deutschland [GC], Nr. 46720/99, 72203/01 und 72552/01, §§ 83-95, ECHR 2005-VI). Dieses gerechte Gleichgewicht wird gestört, wenn die betroffene Person eine individuelle und übermäßige Belastung zu tragen hat (siehe Sporong und Lönnroth, siehe oben, §§ 69-74, und Maggio und andere gegen Italien, Nr. 46286/09, 52851/08, 53727/08, 54486/08 und 56001/08, § 57, 31. Mai 2011).

⁴⁰ Callies / Ruffert EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 17 GRCh Rn. 26 m.w.N.

⁴¹ G.I.E.M. S.R.L. u.a. gegen Italien, Urteil vom 28.06.2018, Beschwerde-Nrn. 1828/06, 34163/07 and 19029/11, Rn. 300.

Allein schon aufgrund des Schwellenwertes von 100.000 Euro dürfte eine solche individuelle und übermäßige Belastung in jedem Falle einer Einziehung nach dem VVBG-E vorliegen, weshalb es bei fehlendem Tatverdacht bzgl. einer schweren Straftat hier evident an der Verhältnismäßigkeit fehlt.

Im Lichte der autonomen Rechtsprechung des EGMR zu Art. 7 EMRK wäre überdies zweifelhaft, ob es sich bei den hier vorgesehenen Einziehungen ohne strafrechtlichen Anfangsverdacht nicht der Sache nach um eine strafrechtliche Angelegenheit handelt, was außerdem einen Verstoß gegen Art. 7 EMRK bedeuten würde. Nach der ständigen Rechtsprechung des EGMR hat der Begriff der »Strafe« in Art. 7 EMRK eine autonome Bedeutung. Es muss dem Gerichtshof freistehen, hinter das äußere Erscheinungsbild zu blicken und für sich zu beurteilen, ob eine Maßnahme dem Wesen nach eine »Strafe« im Sinn dieser Bestimmung darstellt. Der Wortlaut von Art. 7 Abs. 1 S. 2 EMRK weist darauf hin, dass der Ausgangspunkt jeder Beurteilung des Vorliegens einer »Strafe« die Frage ist, ob die umstrittene Maßnahme in Folge einer Entscheidung verhängt wird, wonach eine Person einer strafbaren Handlung schuldig ist.

Es können jedoch auch andere Faktoren berücksichtigt werden, nämlich die Art und der **Zweck** der fraglichen Maßnahme, ihre Charakterisierung nach innerstaatlichem Recht, die bei der Entscheidung über die Maßnahme und ihrer Durchführung einzuhaltenden **Verfahren** und ihre **Schwere**. So hat der EGMR auch in nach nationalem Recht als verwaltungsrechtliche Maßnahmen eingeordneten Beschlagnahmen diese als "Strafe" gewertet, etwa, weil sie im Zusammenhang mit einer strafbaren Handlung stand und der Zweck der Maßnahme darin lag, weiteren Verstößen vorzubeugen.⁴² Bei den vorliegend in Rede stehenden Maßnahmen bedarf es zwar – noch nicht einmal – anders als im eben zitierten Fall der Feststellung einer begangenen Straftat, doch folgt die strafrechtliche Natur der Maßnahme hier zum einen aus der Verknüpfung zu den maßgeblichen - strafverfahrensrechtlichen – Vorschriften des StGB und der StPO, zum anderen auch aus dem strafrechtlichen Ziel und Zweck der Maßnahme:

Ziel soll die "lediglich punktuelle, aber konsequente" Fortentwicklung des selbstständigen Einziehungsverfahrens (Begründung S. 33) sein, da das Bedürfnis des

⁴² G.I.E.M. S.R.L. u.a. gegen Italien, Urteil vom 28.06.2018, Beschwerde-Nrn. 1828/06, 34163/07 and 19029/11, Rn. 212.

“wehrhaften Rechtsstaates” bestünde, “bei Vorliegen bestimmter erheblicher Verdachtsmomente Ermittlungen in Bezug auf den Vermögensgegenstand vorzunehmen, um die Herkunft des Vermögens oder den wahren wirtschaftlich Berechtigten aufzuklären“ (Begründung S. 31). Die Schwere des Eingriffs und die damit einhergehende abschreckende Wirkung schließlich streiten zweifelsohne für den strafrechtlichen Charakter der Maßnahme.

C. Fazit

Nach alledem sind die Regelungen in ihrer jetzigen Form verfassungswidrig und mit geltendem europäischen Primärrecht unvereinbar. Sie sind daher insgesamt abzulehnen.

Verteiler

- Bundesministerium der Justiz
- Bundesministerium des Innern
- Rechtsausschuss, Innenausschuss des Deutschen Bundestages
- Vors. des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages
- Vors. des Innenausschusses des Deutschen Bundestages
- Digitalausschuss des Deutschen Bundestages
- Fraktionen des Deutschen Bundestages
- Landesjustizministerien
- Rechts- und Innenausschüsse der Landtage
- Bundesgerichtshof
- Bundesanwaltschaft

- Vorstand des Deutschen Anwaltvereins
- Landesverbände des Deutschen Anwaltvereins
- Vors. der Gesetzgebungsausschüsse des Deutschen Anwaltvereins
- Strafrechtsausschuss des Deutschen Anwaltvereins
- Geschäftsführender Ausschuss der Arbeitsgemeinschaft Strafrecht des Deutschen Anwaltvereins
- Strafrechtsausschuss der Bundesrechtsanwaltskammer
- Vors. des Strafrechtsausschusses des KAV, BAV
- Vors. des FORUM Junge Anwaltschaft des DAV

- Deutscher Strafverteidiger e. V.
- Regionale Strafverteidigervereinigungen
- Organisationsbüro der Strafverteidigervereinigungen und -initiativen

- Arbeitskreise Recht der im Bundestag vertretenen Parteien
- Deutscher Richterbund
- Bund Deutscher Kriminalbeamter

- Strafverteidiger-Forum (StraFo)
- Neue Zeitschrift für Strafrecht, NStZ
- Strafverteidiger
- Juris
- KriPoZ Kriminalpolitische Zeitschrift

- Prof. Dr. Jürgen Wolter, Universität Mannheim
- ver.di, Bereich Recht und Rechtspolitik
- Deutscher Juristentag (Präsident und Generalsekretär)