



Stellungnahme Nr. 40 Juni 2024

Zum Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen für ein Gesetz zum Schutz des Wirtschafts- und Finanzsystems vor der Verschleierung der Einbringung bedeutsamer inkriminierter Vermögenswerte (Vermögensverschleierungsbekämpfungsgesetz – VVBG)

Mitglieder des Strafrechtsausschusses

RAin Dr. Carolin Arnemann
RA Prof. Dr. Jan Bockemühl
RA Prof. Dr. Alfred Dierlamm
RA Prof. Dr. Björn Gercke
RA Dr. Mayeul Hiéramente
RA Thomas C. Knierim
RA Dr. Daniel M. Krause
RAin Theres Kraußlach
RA Prof. Dr. Holger Matt (Vorsitzender und Berichterstatter)
RA Prof. Dr. Ralf Neuhaus
RA Prof. Dr. Tido Park
RAin Dr. Hellen Schilling (Berichterstatterin)
RA Dr. Jens Schmidt
RAin Dr. Annette von Stetten

Prof. Dr. Frank Saliger (Ständiger Gast und Berichterstatter)

RAin Leonora Holling, Schatzmeisterin, Bundesrechtsanwaltskammer

Verteiler: Bundesministerium der Finanzen
Bundesministerium der Justiz
Justizministerien der Länder
Innenministerien der Länder
Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages
Arbeitskreise Recht der Bundestagsfraktionen
Rechtsanwaltskammern
Der Generalbundesanwalt beim BGH
Bundesgerichtshof
Bundesverband der Freien Berufe
Bundesnotarkammer
Bundessteuerberaterkammer
Deutscher Steuerberaterverband
Wirtschaftsprüferkammer
Institut der Wirtschaftsprüfer
Deutscher Anwaltverein
Deutscher Notarverein
Deutscher Richterbund
Deutscher Juristinnenbund
Bundesvorstand Neue Richtervereinigung
Strafverteidigervereinigungen
Deutsche Strafverteidiger e.V.
Neue Richtervereinigung e.V.
Bund Deutscher Kriminalbeamter
Redaktionen der NJW, Beck Verlag, Deubner Verlag, Jurion, Juris, LexisNexis,
Otto Schmidt Verlag, Strafverteidiger, Neue Zeitschrift für Strafrecht, ZAP Verlag,
Zeitschrift für höchstrichterliche Rechtsprechung im Strafrecht,
Neue Zeitschrift für Wirtschafts-, Steuer- und Unternehmensstrafrecht,
wistra - Zeitschrift für Wirtschafts- und Steuerstrafrecht, Zeitschrift HRR-Strafrecht,
Kriminalpolitische Zeitschrift

Die Bundesrechtsanwaltskammer ist die Dachorganisation der anwaltlichen Selbstverwaltung. Sie vertritt die Interessen der 28 Rechtsanwaltskammern und damit der gesamten Anwaltschaft der Bundesrepublik Deutschland mit etwa 166.000 Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten¹ gegenüber Behörden, Gerichten und Organisationen – auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

I. Vorbemerkung

Das Bundesministerium für Finanzen hat am 23. April 2024 einen Referentenentwurf für ein „Gesetz zum Schutz des Wirtschafts- und Finanzsystems vor der Verschleierung und Einbringung bedeutsamer inkriminierter Vermögenswerte (Vermögensverschleierungsbekämpfungsgesetz – VVBG)“ veröffentlicht (nachfolgend VVBG-RefE).²

Mit dem Ziel, „den Gefahren des Einbringens inkriminierter Vermögenswerte in das Wirtschafts- und Finanzsystem effektiv zu begegnen“, soll mit dem VVBG ein „neues Verfahren in Bezug auf verdächtige Vermögensgegenstände von hohem Wert geschaffen werden.“³

Aufgaben und Befugnisse nach dem VVBG sollen dem Ermittlungszentrum Vermögensverschleierung (EZV) zugewiesen werden, einer spezialisierten Einheit für administrative Vermögensermittlungen innerhalb des neuen Bundesamts zur Bekämpfung von Finanzkriminalität (BBF).

Dafür sieht der VVBG-RefE ein Gesetz zu Ermittlungen im Zusammenhang mit verdächtigen Vermögensgegenständen (Vermögensermittlungsgesetz – VermIG, Art. 1 VVBG), sowie Änderungen verschiedener Fachgesetze, u.a. in Art. 2 und 3 VVBG-RefE des noch nicht beschlossenen Gesetz zur Errichtung eines Bundesamts zur Bekämpfung von Finanzkriminalität (BBF-Errichtungsgesetz)⁴, vor.

Anders als der Verweis auf die Erwägungsgründe 1 und 2 der *Richtlinie (EU) 2015/849 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2015 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung*⁵ und der geforderte „risikobasierte Ansatz“ – Fälle mit besonderen Geldwäsche- oder Sanktionsrisiken, in denen unklar ist, wer die faktische Kontrolle über die Vermögenswerte ausübt – nahelegen⁶, handelt es sich jedenfalls nicht primär um ein (weiteres) Instrument der Geldwäschebekämpfung. Es geht auch nicht, jedenfalls nicht nur, um Maßnahmen zur Vermögensabschöpfung. Ziel ist vielmehr zunächst die Aufklärung der Herkunft verdächtiger Vermögenswerte nach den Vorschriften des Vermögensermittlungsgesetzes (VermIG); „*korrespondierend dazu*“ sollen strafrechtliche Einziehungsvorschriften Anwendung finden, wobei (nur) „*hochwertige Vermögensgegenstände, die im Sinne des VermIG verdächtig sind, daher künftig unabhängig von*

¹ Im Interesse einer besseren Lesbarkeit wird nicht ausdrücklich in geschlechtsspezifischen Personenbezeichnungen differenziert. Die im Folgenden gewählte männliche Form schließt alle Geschlechter gleichberechtigt ein.

² Abrufbar unter https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung_III/20_Legislaturperiode/2024-04-23-VVBG/1-Referentenentwurf.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

³ VVBG-RefE, S. 2.

⁴ Art. 1 des Gesetzes zur Verbesserung der Bekämpfung von Finanzkriminalität (Finanzkriminalitätsbekämpfungsgesetz – FKBG), RegE vom 6.12.2023, BT-Drs. 20/9648, abrufbar unter <https://dserver.bundestag.de/btd/20/096/2009648.pdf>.

⁵ Abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015L0849>.

⁶ VVBG-RefE S. 1, 2.

einem Strafverfahren in das erweiterte selbständige Einziehungsverfahren nach den Regelungen des Strafgesetzbuchs und der Strafprozessordnung einbezogen werden sollen.“⁷

Systematisch bewegen sich die Vorschriften – darin liegt eine wesentliche Schwäche des Entwurfs – irgendwo zwischen Gefahrenabwehrrecht und Strafprozessrecht, im Hinblick auf Zuständigkeiten zwischen (dem zu schaffenden) Bundesamt zur Bekämpfung von Finanzkriminalität (BBF), Verwaltungsgericht und Staatsanwaltschaft.

Diese Stellungnahme konzentriert sich im Wesentlichen auf die vorgesehene Regelung zur Vermögensabschöpfung in § 14 VermIG-E. Zu deren Einordnung ist jedoch, auch aufgrund der Verweisungstechnik des Entwurfs, ein Überblick über die Systematik des Verfahrens erforderlich. Der Entwurf sieht insoweit ein mehrfach abgestuftes Verfahren vor:

(1) **„Gefahrenverdacht“**:

Keine „anlasslosen“ Ermittlungen; jedoch muss Verdacht bzgl. des Herrührens eines bedeutsamen Vermögensgegenstandes aus rechtswidriger Tat, sich aber auch *„nicht aufdrängen und auf den ersten Blick erkennbar sein“*⁸;

(2) **Ermittlungen** des EZV „vor Erklärungsanordnung“ mit abgestuften Ermittlungsbefugnissen (§ 3 VermIG-E);

(3) **„Erklärungsanordnung“** (nur) bei weiter fortbestehendem „Gefahrenverdacht“ (§ 4 VermIG-E):

Aufforderung an Anordnungsgegner zur Abgabe einer wahrheitsgemäßen und vollständigen Erklärung i.S.v. § 5 VermIG-E: Keine erzwingbare Pflicht, sondern *„nicht durchsetzbare Obliegenheit“*; Nichtabgabe *„kann aber gleichwohl rechtliche Folgen in Bezug auf den Gegenstand nach sich ziehen.“*⁹

(4) Möglichkeit **vorläufiger Sicherungsmaßnahmen** (§§ 7, 8 VermIG-E);

(5) **Beendigungsoptionen** nach Erklärungsanordnung¹⁰:

⁷ VVBG-RefE S. 2.

⁸ VVBG-RefE S. 46 zu § 3 Abs. 1 VermIG-E.

⁹ VVBG-RefE S. 49 zu § 5 Abs. 1 VermIG-E.

¹⁰ VVBG-RefE S. 33.

<p>EZV kommt zum Ergebnis, dass der Gegenstand nicht „aus einer rechtswidrigen Tat herrührt“</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>Einstellung des Verfahrens (§ 10 Abs. 1 VErmIG-E)</p>	<p>Während des Verfahrens ergibt sich Anfangsverdacht für Straftat</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <ul style="list-style-type: none"> - Abgabe an die zuständige StA (§ 14 Absatz 1 VErmIG-E) - Aussetzung des VVBG-Verfahrens, bei Einstellung des Strafverfahrens ggf. Wiederaufnahme des VErmIG-Verfahrens
<p>Kein Anfangsverdacht iSv § 152 Abs. 2 StPO aber nach Auffassung des EVZ „Anhaltspunkte dafür, dass Gegenstand aus rechtswidriger Tat herrührt“</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>Abgabe an die zuständige StA zur Durchführung eines selbständigen Einziehungsverfahrens (§ 14 Absatz 1 VErmIG-E) als „ad-rem-Verfahren“ (§ 14 Absatz 3 VErmIG-E)</p>	<p>Geständige Einlassung des Anordnungsgegners, dass der Gegenstand aus einer rechtswidrigen Tat herrührt</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>EVZ kann Antrag beim zuständigen Verwaltungsgericht auf Einziehung des Vermögensgegenstandes stellen (§§ 11 und 12 VErmIG-E)</p>

Maßgeblich für den Verfahrensabschluss und den Rechtsweg sind also folgende „Weichenstellungen“:

- der Verdacht des „Herrührens aus einer rechtswidrigen Tat“;
- das (Nicht-)Vorliegen eines strafprozessualen Anfangsverdachts und
- das Verhalten des Anordnungsgegners.

(1) Verwaltungsgerichtliche Einziehung beim Einräumen des Herrührens aus einer rechtswidrigen Tat

Rührt der verdächtige Vermögensgegenstand nach Überzeugung des EZV aus einer rechtswidrigen Tat her und hat der Anordnungsgegner dies in einer Erklärung gemäß § 5 VermG-E eingeräumt, beantragt das EZV die Einziehung bei dem zuständigen Verwaltungsgericht (§ 11 VermG-E). Als Beispiel nennt die Begründung des RefE, dass „zugegeben wird, dass der Gegenstand mit Erträgen aus Straftaten bezahlt wurde, ohne dass eine konkrete Tat genannt wurde, für deren Verfolgung ein Strafverfahren eingeleitet werden könnte oder die Tat bereits verjährt ist“.¹¹

Damit soll „das bisher allein strafrechtlich in § 76a Abs. 4 StGB niedergelegte Regime der *non-conviction-based-confiscation* um eine gefahrenabwehrrechtliche Komponente ergänzt werden“.¹²

In Bezug auf die Bestimmung des Herrührens sollen die (äußerst vagen) für den Straftatbestand der Geldwäsche erarbeiteten Grundsätze gelten.¹³

(2) Strafprozessuale Einziehung bei nicht eingeräumtem Verdacht des Herrührens

Liegt hingegen ein „Einräumen des Herrührens aus einer rechtswidrigen Tat“ nicht vor, ist das Verfahren unter den Voraussetzungen von § 14 VermG-E an die Staatsanwaltschaft abzugeben. Zu unterschieden sind zwei Konstellationen¹⁴:

Bei Ermittlungen des EZV hat sich ein Tatverdacht i.S.v. § 152 StPO ergeben (§ 14 Abs. 1 VermG-E)	Zwar kein Anfangsverdacht aber Vorliegen von Anhaltspunkten dafür, dass der Vermögensgegenstand aus einer rechtswidrigen Tat herrührt (§ 14 Abs. 1 VermG-E)
<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Abgabe an StA ⇒ Einleitung eines „normalen“ ad-personam-Verfahrens ⇒ Bei Verdacht einer Steuerstraftat Information der zuständigen Finanzbehörde ⇒ Aussetzung des VermG-Verfahrens bis zur Beendigung des Strafverfahrens ⇒ Benachrichtigung des Anordnungsgegners (sobald keine Gefährdung des Untersuchungszwecks zu befürchten) 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Abgabe an StA ⇒ Durchführung eines selbständigen Einziehungsverfahrens (§ 14 Absatz 1 VermG-E) als „<i>ad rem-Verfahren</i>“ nach Maßgabe von § 14 Absatz 3 VermG-E ⇒ Aussetzung des VermG-Verfahrens bis zur Beendigung des Strafverfahrens ⇒ Benachrichtigung des Anordnungsgegners (sobald keine Gefährdung des Untersuchungszwecks zu befürchten)

¹¹ VVBG-RefE S. 53 zu § 11 VermG-E.

¹² VVBG-RefE S. 53 zu § 12 VermG-E.

¹³ VVBG-RefE S. 54 zu § 12 VermG-E mit Verweis auf BT-Drs. 18/9525, 73.

¹⁴ VVBG-RefE S. 55 zu § 14 Abs. 1 VermG.

Durch die Regelung der §§ 14 Abs. 1, 3 VERmIG-E wird also das bislang in § 76a Abs. 4 StGB – nur – für die dort genannten Katalogtaten vorgesehene „*ad rem*-Verfahren“ auf sämtliche Straftaten ausgedehnt, sofern der unterhalb der Schwelle eines Anfangsverdachts liegende Verdacht besteht, dass der fragliche Vermögensgegenstand aus einer solchen (jedweden) Straftat herrührt.

II. Stellungnahme

Die Bundesrechtsanwaltskammer teilt den Befund des Bundesfinanzministeriums sowie des Europäischen Richtliniengebers, dass sich erhebliche Gefahren aus dem „Einschleusen verdächtiger Vermögenswerte“ in den legalen Wirtschafts- und Finanzkreislauf ergeben, die „*durch Verschleierungsmaßnahmen und intransparente Kontrollverhältnisse zusätzlich begünstigt werden.*“¹⁵ Die Bundesrechtsanwaltskammer begrüßt daher grundsätzlich das Anliegen, diesen Risiken durch effiziente Maßnahmen zu begegnen.

Das in § 14 Abs. 3 VERmIG-E vorgesehene „*ad rem*-Verfahren“ ist jedoch in der vorgeschlagenen Form systemwidrig und verfassungswidrig.

1. Systemwidrige Erweiterung des § 76a Abs. 4 StGB

Der Referentenentwurf regelt das Verhältnis zwischen gefahrenabwehrrechtlicher *ad-rem*-Einziehung nach dem VERmIG und strafrechtlicher *ad-rem*-Einziehung nach § 76a Abs. 4 StGB in § 14 VERmIG-E. Danach ist bei Vorliegen zureichender tatsächlicher Anhaltspunkte für ein Erlangen des Vermögensgegenstandes durch eine rechtswidrige Tat oder ein Herrühren aus einer solchen Tat die zuständige Staatsanwaltschaft in jeder Lage des Verfahrens hierüber unverzüglich in Kenntnis zu setzen (§ 14 Abs. 1 S. 1 VERmIG-E). Das Verfahren nach dem VERmIG-E ist bei Einleitung eines Strafverfahrens bis zu dessen Beendigung auszusetzen (§ 14 Abs. 1 S. 3 VERmIG-E).

Das selbständige Einziehungsverfahren nach § 435 StPO findet in den Fällen des § 14 Abs. 1 S. 1 VERmIG-E Anwendung (§ 14 Abs. 3 S. 1 VERmIG-E). § 76a Abs. 4 StGB ist mit der Maßgabe anzuwenden, dass anstelle eines wegen des Verdachts einer in § 76a Abs. 4 S. 3 StGB genannten Straftat sichergestellter Gegenstand ein nach Abs. 1 bezeichneter Vermögensgegenstand nach diesem Gesetz vorliegen muss (§ 14 Abs. 3 S. 2 VERmIG-E).

a) Ermöglichung von strafrechtlicher Einziehung *ad rem* unterhalb der Schwelle des Anfangsverdachts

Diese Regelung erfasst nach dem ausdrücklichen Willen der Entwurfsverfasser zwei Konstellationen:

In der ersten Konstellation hat sich während des Verwaltungsverfahrens ein Anfangsverdacht für eine Straftat ergeben, und die zuständige Behörde gibt das Verfahren an die zuständige Staatsanwaltschaft ab.¹⁶ Diese Konstellation ist völlig unproblematisch, weil sie mit dem strafprozessualen Anfangsverdacht nach § 152 Abs. 2 StPO dieselbe Eingriffsschwelle wie der geltende § 76a Abs. 4 Satz 1 StGB verlangt.

¹⁵ VVBG-RefE S. 29/30, teils mit Verweis auf die Erwägungsgründe 1 und 2 zur Richtlinie (EU) 2015/849.

¹⁶ VVBG-RefE S. 2 f., 33, 55.

Dort wird ein Verdacht für eine nach S. 3 genannte Katalogtat vorausgesetzt, was nach einhelliger Meinung den strafprozessualen Anfangsverdacht meint.¹⁷

In der zweiten Konstellation hingegen wollen die Entwurfsverfasser die Eingriffsschwelle des strafprozessualen Anfangsverdachts unterschreiten. Danach soll die Behörde auch bei Nichtvorliegen eines Anfangsverdachts das Verfahren an die Staatsanwaltschaft zur Durchführung eines selbständigen Einziehungsverfahrens *ad rem* abgeben, wenn sie **nur Anhaltspunkte dafür hat, dass der Gegenstand aus einer rechtswidrigen Tat herrührt** gemäß § 14 Abs. 1 S. 1 Alt. 2 VErmIG-E. Entsprechend wird das Erfordernis eines „wegen des Verdachts einer in § 76a Abs. 4 S. 3 StGB genannten Straftat sicher-gestellter Gegenstand“ in § 76a Abs. 4 S. 1 StGB ersetzt durch das Merkmal „ein nach § 14 Abs. 1 VErmIG-E bezeichneter Vermögensgegenstand“ (§ 14 Abs. 3 S. 2 VErmIG-E).¹⁸

Die Entwurfsverfasser wollen mit dieser zweiten Konstellation ein echtes *ad-rem* Verfahren gegen gefahrenverdächtige Vermögensgegenstände innerhalb der strafrechtlichen Einziehung nach den §§ 73 ff. StGB schaffen. Sie bewerten diesen Schritt als lediglich punktuelle, aber konsequente Weiterentwicklung des selbständigen Einziehungsverfahrens, das aber im Grundsatz unverändert gelassen bliebe.¹⁹

Diese Einschätzung trifft nicht zu. Zunächst kann von einer lediglich punktuellen und konsequenten Weiterentwicklung des selbständigen Einziehungsverfahrens nicht die Rede sein. Nach geltendem Recht setzen alle materiellen Grundtatbestände der Einziehung von Taterträgen (§ 73, § 73a, § 76a Abs. 1-3, § 76a Abs. 4 StGB) eine richterliche Überzeugung sowie die entsprechenden Verfahrensvorschriften (§§ 111b ff., 422 ff., 435 StPO)²⁰ mindestens einen strafprozessualen Anfangsverdacht im Sinne von § 152 Abs. 2 StPO voraus. Das bedeutet, dass zureichende tatsächliche Anhaltspunkte für die Möglichkeit einer verfolgbaren Straftat nach kriminalistischer Erfahrung gegeben sind²¹, bzw. – auf den Gegenstand der Einziehung bezogen – zureichende tatsächliche Anhaltspunkte für sein Herrühren aus einer Straftat nach kriminalistischer Erfahrung vorliegen.

Diese – ohnehin von nicht wenigen als zu niedrige kritisierte – **Eingriffsschwelle** für die strafrechtliche Einziehung wird durch den Referentenentwurf **noch einmal deutlich abgesenkt**. Er will ein selbständiges Einziehungsverfahren im Strafrecht schon eröffnen, wenn Behörden Anhaltspunkte für ein Halten hochwertiger Vermögenswerte durch Personen bekannt werden, deren Einkommen und Vermögen für den Erwerb eines solchen Vermögensgegenstandes nicht ausreichen können, oder Behörden Anhaltspunkte dafür haben, dass die auftretende Person der Verschleierung des wahren wirtschaftlichen Berechtigten eines hochwertigen Vermögensgegenstandes dient. Solche Verdachtsmomente sollen unterhalb des Anfangsverdachts bei einer Gesamtschau etwa dann vorliegen, wenn der hochwertige Vermögensgegenstand der unmittelbaren oder mittelbaren Verfügungsgewalt von (natürlichen oder juristischen) Personen steht, die in Staaten ihren Sitz haben, die entweder mit der Intransparenz der wirtschaftlichen Strukturen werben (sog. Off-Shore-Destinationen), deren Staatsorganisation eine Durchsetzung geltender Transparenzregeln nicht zulässt (z.B. Krisenstaaten) oder die aus politischen Erwägungen den westlichen Staaten keine Einblicke in ihre wirtschaftlichen Strukturen gewähren (z.B. sanktionierte Staaten).²²

¹⁷ BGH 18.9.2019 – 1 StR 320/18, wistra 2020, 61, 63; LK-StGB-Lohse, 13. Aufl. 2020, § 76a Rn. 33; NK-StGB-Saliger, 6. Aufl. 2023, § 76a Rn. 21.

¹⁸ VVBG-RefE S. 3, 33, 55 f.

¹⁹ VVBG-RefE S. 3, 33.

²⁰ Vgl. statt aller Meyer-Goßner/Schmitt-Köhler, StPO, 66. Aufl. 2023, § 111b Rn. 5,6; § 111e Rn. 4; § 435 Rn. 2, 4.

²¹ BGH 21.4.1988 – III ZR 255/86, NJW 1989, 96, 97; BVerfG 8.3.2004 – 2 BvR 27/04, NStZ-RR 2004, 206, 207.

²² VVBG-RefE S. 31.

Diese Verdachtsbegründung unterschreitet den strafprozessualen Anfangsverdacht insofern deutlich, als sie das selbständige Einziehungsverfahren für einen **geldwäsche-risikobasierten Gefahrenabwehrverdacht** öffnet. Denn für eine Abgabe an die StA genügt bereits ein nach den Geldwäscheindizien des § 2 Abs. 2 VERmiG-E verdächtiger hochwertiger Vermögensgegenstand (§ 14 Abs. 3 S. 2 iVm. § 14 Abs. 1 S. 1, § 2 Abs. 2 VERmiG-E), bei dem nach Überprüfung der Erklärung (§§ 3 ff. VERmiG-E) Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass er aus einer rechtswidrigen Tat herrührt.²³ Dieser risikobasierter Gefahrenabwehrverdacht ist **qualitativ etwas völlig anderes** als der strafprozessuale Anfangsverdacht.

So hat der Zweite Senat des **Bundesverfassungsgerichts** schon erklärt, dass für die Annahme des auch bei der Geldwäsche erforderlichen strafprozessualen Anfangsverdachts es nicht ausreicht, wenn keine über bloße Vermutungen hinausgehenden tatsächlichen Anhaltspunkte für eine Vortat bestehen. Insbesondere genügen bloße „Anhaltspunkte für die Annahme, das betroffene Geld oder der betroffene Vermögensgegenstand rührten aus irgendeiner Straftat her (...), nicht“.²⁴ In diesem Zusammenhang hat das Bundesverfassungsgericht klargestellt, dass „die für die Meldepflicht aus § 43 GWG bzw. § 11 GwG aF geltenden Anforderungen an den Geldwäscheverdacht“ – also der präventive risikobasierte Ansatz - „nicht auf den strafprozessualen Anfangsverdacht übertragen werden“ können. „Denn die Meldepflicht nach dem Geldwäschegesetz ist an deutlich geringere Anforderungen geknüpft“. So ist es „ausreichend, dass objektiv erkennbare Anhaltspunkte dafürsprechen, dass durch eine Transaktion illegale Gelder dem Zugriff der Strafverfolgungsbehörden entzogen werden sollen oder die Herkunft illegaler Vermögenswerte verdeckt werden sollen und ein krimineller Hintergrund im Sinne des § 261 StGB nicht ausgeschlossen werden kann“.²⁵

Damit ist es unvereinbar, wenn die Entwurfsverfasser meinen, dass ihr geldwäsche-risikobasierter Gefahrenverdacht eine „qualitativ vergleichbare intensive Verdachtslage in Bezug auf das Herrühren aus einer rechtswidrigen Tat“ begründen würde.²⁶ Denn sie erklären explizit, dass auf Basis ihres risikobasierten Ansatzes²⁷ für den **Begriff des verdächtigen Vermögensgegenstandes** genügt, dass „das Herrühren aus einer rechtswidrigen Tat nicht ganz unwahrscheinlich ist; es bedarf also nicht zwangsläufig konkreter Anhaltspunkte, sondern lediglich tatsächlicher Indizien“.²⁸ Damit ist unmissverständlich gesetzt, dass nach dem Referentenentwurf für die strafrechtliche Einziehungsschwelle künftig **bloße Anhaltspunkte** für das Herrühren eines verdächtigen hochwertigen Vermögensgegenstandes aus einer Straftat genügen sollen und gerade **nicht zureichende tatsächliche Anhaltspunkte**. Insoweit handelt es sich bei der Integration des geldwäsche-risikobasierten Gefahrenverdachts in § 76a Abs. 4 S. 1 StGB weder um eine konsequente noch eine punktuelle Fortentwicklung, sondern um einen **grundstürzenden Systemwandel**.

b) Missachtung der Subsidiarität des § 76a Abs. 4 StGB

Das zeigt sich auch bei der Missachtung des Grundsatzes der Subsidiarität der strafrechtlichen Einziehung nach § 76a Abs. 4 StGB durch den Referentenentwurf. Das geltende Recht der Einziehung von Taterträgen gemäß den §§ 73 ff. StGB ist von dem **Grundsatz der Subsidiarität** geprägt. Das bedeutet, dass auf die (materiell oder formell) erleichterten, damit voraussetzungsärmeren und insofern fehleranfälligen Einziehungsinstrumente erst zurückgegriffen werden darf, wenn die Chance, zielgenauere Einziehungsinstrumente wie die Originaleinziehung nach § 73 StGB zu nutzen, nicht besteht.²⁹

²³ VVBG-RefE S. 56.

²⁴ BVerfG 31.1.2020 – 2 BvR 2992/14, NStZ 2020, 557, 559 Rn. 42.

²⁵ BVerfG 31.1.2020 – 2 BvR 2992/14, NStZ 2020, 557, 559 Rn. 43.

²⁶ VVBG-RefE S. 56.

²⁷ VVBG-RefE S. 28.

²⁸ VVBG-RefE S. 41 unter Hinweis auf den Begriff der Anhaltspunkte im Bodenschutzrecht.

²⁹ BGH 6.3.2024 – 6 StR 367/23, NStZ-RR 2024, 172; *Rönnau/Begemeier*, ZStW 2021, 287 (311).

So ist die erweiterte Einziehung nach § 73a StGB anerkanntermaßen subsidiär gegenüber der Original-einziehung nach § 73 StGB.³⁰ Der Grundsatz der Subsidiarität beruht letztlich auf dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und dient der Vermeidung unverhältnismäßiger Eingriffe in die Eigentumsgarantie nach Art. 14 GG.³¹

Auch **§ 76a Abs. 4 StGB ist unstrittig subsidiär** zu §§ 73 und 73a StGB. Denn die verurteilungsunabhängige Einziehung nach § 76a Abs. 4 StGB hat zur Voraussetzung, dass der von der Sicherstellung Betroffene nicht wegen der ihr zugrundeliegenden Straftat verfolgt oder verurteilt werden kann. Die **Unmöglichkeit eines subjektiven Verfahrens** bringt aber nichts anderes als die Subsidiarität auch der verurteilungsunabhängigen Einziehung zum Ausdruck und ist bei § 76a Abs. 4 StGB eine von Amts wegen in jeder Lage des Verfahrens zu berücksichtigende Verfahrensvoraussetzung.³²

Mit dieser Architektur der strafrechtlichen Einziehung von Taterträgen bricht der Referentenentwurf. Denn das Vermögensermittlungsgesetz soll gerade **unabhängig von subjektiven Einziehungsverfahren** gegen natürliche Personen eine **reine ad rem-Einziehung** eröffnen.³³ Entsprechend will § 14 Abs. 3 S. 2 VERmiG-E eine Einziehung gemäß § 76a Abs. 4 S. 1 StGB auch allein bei Vorliegen verdächtiger hochwertiger Vermögensgegenstände nach § 14 Abs. 1 S. 1 iVm. § 2 Abs. 2 VERmiG-E erlauben.³⁴ Soweit § 14 Abs. 3 S. 2 VERmiG-E damit den das geltende materielle Einziehungsrecht prägenden Subsidiaritätsgrundsatz missachtet, erweist er sich nicht als konsequente Fortentwicklung des geltenden Rechts, sondern als **systemwidriger Fremdkörper**.

2. Verfassungswidriger Eingriff in Art. 14 GG

Mit dieser Systemwidrigkeit verbinden sich entgegen der Ansicht der Entwurfsverfasser auch **verfassungsrechtliche Probleme**. Bemerkenswert ist, dass die Entwurfsverfasser sich explizit nur mit der Verfassungskonformität der neu zu schaffenden verwaltungsrechtlichen Einziehung bei Einräumung des Herrührens aus einer rechtswidrigen Tat (§ 12 VERmiG-E) befassen und sie bejahen.³⁵ Dabei sei dahingestellt, wie praxisrelevant diese neue Einziehungsmöglichkeit („*nur in diesem besonders klaren Fall*“³⁶) sein kann, weil prima facie nicht zu sehen ist, warum Verfügungsberechtigte über hochwertige verdächtige Vermögensgegenstände deren Herkunft aus einer rechtswidrigen Tat so ohne Weiteres einräumen sollten. Das lässt befürchten, dass das *ad rem*-Verfahren nach § 76a Abs. 4 S. 1 StGB über § 14 Abs. 3 VERmiG-E die Haupteinziehungslast des VERmiG-E tragen soll.

Die Entwurfsverfasser scheinen davon auszugehen, dass die Erweiterung der Einziehung in § 76a Abs. 4 StGB verfassungsrechtlich nicht reflexionsbedürftig ist. In der Tat hat das Bundesverfassungsgericht wiederholt erklärt, dass der Gesetzgeber „weitgehend frei darüber entscheiden kann, ob und auf welche Weise er rechtswidrig erlangte wirtschaftliche Vorteile entziehen will.“ Insbesondere soll er die Vorteilsentziehung „auch als Inhalt einer in einem objektiven Verfahren ergehenden gesonderten Anordnung“ regeln dürfen.³⁷ Indes kann dieser **Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers** im Hinblick

³⁰ Ständige Rechtsprechung: BGH 4.4.2018 – 3 StR 63/18, BeckRS 2018, 7058, Rn. 6; BGH 16.7.2019 – 2 StR 268/19, NStZ 2020, 213 Rn. 8; BGH 6.3.2024 – 6 StR 367/23, NStZ-RR 2024, 172; LK-StGB-Lohse, § 73a Rn. 16.

³¹ NK-StGB-Saliger, Vor §§ 73-76b Rn. 31.

³² Ständige Rechtsprechung: BGH 8.3.2022 – 3 StR 238/21, NZWiSt 2022, 404, 406 Rn. 20; BGH 6.3.2024 – 6 StR 367/23, NStZ-RR 2024, 172; SSW-StGB-Heine, 6. Aufl. 2024, § 76a Rn. 14; NK-StGB-Saliger, § 76a Rn. 23.

³³ VVBG-RefE S. 2 f., 31 f., 56.

³⁴ VVBG-RefE S. 2, 56.

³⁵ VVBG-RefE S. 53 f.

³⁶ VVBG-RefE S. 54.

³⁷ BVerfG 14.1.2004 – 2 BvR 564/95, NJW 2004, 2073, 2074; BVerfG 10.2.2021 – 2 BvL 8/19, NJW 2021, 1222, 1223 f. Rn. 109; vgl. auch VVBG-RefE S. 53.

auf die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit **nicht grenzenlos** sein. Das gilt insbesondere auch auf Basis der in der Praxis herrschenden, vom Reformgesetzgeber geteilten und vom Bundesverfassungsgericht bestätigten Lesart der Vermögensabschöpfung als **quasi-konditionelle Maßnahme nicht pöner Art**.³⁸ Insbesondere fordert auch das Bundesverfassungsgericht, dass Einschränkungen der Eigentümerbefugnisse einer **sachgerechten und vom Gemeinwohl geforderten Ausgestaltung** zu unterwerfen sind, die nicht zu einer **übermäßigen Belastung des Betroffenen** führt und mit dem **Gleichheitsgrundsatz** vereinbar ist.³⁹

a) Keine verfassungskonforme verurteilungsunabhängige Einziehung im Strafrecht jenseits von Katalogtaten und unterhalb des Anfangsverdachts

Das gilt umso mehr, als gerade die neue verurteilungsunabhängige Einziehung nach **§ 76a Abs. 4 StGB** im Gesetzgebungsverfahren und danach starker verfassungsrechtlicher Kritik ausgesetzt war und ist. So wird namentlich die Verhältnismäßigkeit des Eingriffs in die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG aufgrund der materiellen Weite des § 76a Abs. 4 StGB und seiner formellen Unschärfe hinsichtlich der Überzeugungsbildung i.V.m. § 437 StPO (u.a. Verstoß gegen Selbstbelastungsfreiheit, Verstoß gegen freie Beweiswürdigung) bezweifelt.⁴⁰

Aber auch diejenigen, die wie vereinzelte Untergerichte⁴¹ und ein gewichtiger Teil der Literatur eine verfassungskonforme Auslegung für möglich halten⁴², betonen für diese Wertung die Wichtigkeit der Begrenzung des § 76a Abs. 4 StGB auf Katalogtaten⁴³ und mahnen eine restriktive Auslegung an.⁴⁴

Diese **verfassungsrechtlichen Begrenzungsfaktoren** bei § 76a Abs. 4 StGB **unterläuft** die Integration des VErmIG-E in die strafrechtliche Einziehung über § 14 Abs. 3 VErmIG-E. Denn zum einen **schaftt** § 14 Abs. 3 S. 2 VErmIG-E **den bisherigen Bezug der Einziehungsobjekte auf Katalogtaten ab**. Damit verlassen die Entwurfsverfasser die vom Reformgesetzgeber selbst gewollte Stoßrichtung der verurteilungsunabhängigen Einziehung gegen schwere Straftaten aus dem Bereich des Terrorismus und der organisierten Kriminalität.⁴⁵ Zum anderen senkt § 14 Abs. 3 VErmIG-E, wie gezeigt, die **Einziehungsschwelle** für § 76a Abs. 4 StGB **unter** die bislang geltenden Grenze des strafprozessualen Anfangsverdachts, die im gesamten Strafrecht gilt. Mit beiden Erweiterungen und der dargestellten **Loslösung vom Grundsatz der Subsidiarität** werden zentrale Stützen, die bislang das Urteil der Verfassungskonformität der Einziehung nach § 76a Abs. 4 StGB tragen, weggerissen. Schon das führt zu einem **unverhältnismäßigen Eingriff in die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG**. Zudem ist nicht zu sehen, wie der **geldwäsche-risikobasierte Gefahrenverdacht** des § 14 Abs. 3 VErmIG-E mit den bisher die **Beweiswürdigung zur Bemakelung der Einziehungsobjekte** bei § 76a Abs. 4 StGB

³⁸ BT-Drucks. 18/9525, S. 48, 55, 62; BVerfG 10.2.2021 – 2 BvL 8/19, NJW 2021, 1222, 1224 ff. Rn. 117 ff.

³⁹ BVerfG 14.1.2004 – 2 BvR 564/95, NJW 2004, 2073, 2078; *Rönnau/Begemeier*, GA 2017, 1, 5 ff.; NK-StGB-Saliger, vor §§ 73-76b Rn. 7. Den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als Grenze anerkenne auch die Entwurfsverfasser, siehe VVBG-RefE S. 32.

⁴⁰ Etwa Schöнке/Schröder-Eser/Schuster, StGB, 30. Aufl. 2019, § 76a Rn. 10; MüKo-StGB-Joecks/Meißner, 4. Aufl. 2020, § 76a Rn. 14; Gebauer, ZRP 2016, 101, 104; Hinderer/Blechschnitt, NZWiSt 2018, 179, 185; Schilling/Hübner, StV 2018, 49, 57.

⁴¹ KG Berlin 30.9.2020 – 4 Ws 46/20, wistra 2021, 121, 122; LG Aachen 13.7.2021 – 60 KLs 2/21, BeckRS 2021, 24138, Rn. 21, m. abl. Anm. F. P. Schuster StV 2021, 437.

⁴² LK-StGB-Lohse, § 76a Rn. 31 f; SSW-StGB-Heine, § 76a Rn. 15; NK-StGB-Saliger, § 76a Rn. 8 und ders., ZStW 2017, 995, 1024 ff.; Pelz NZWiSt 2018, 251, 254; Marstaller/Zimmermann, Non-conviction-based confiscation, 2018, S. 37 ff., 52.

⁴³ Z.B. NK-StGB-Saliger, § 76a Rn. 8. Erhebliche Entgrenzungen hat der Katalog allerdings mit der Aufnahme des Geldwäschetatbestandes erfahren, vgl. Schilling/Hübner, StV 2018, 49, 52 (noch vor der Einführung des All-Crime-Ansatzes).

⁴⁴ OLG Stuttgart 1.7.2020 – 7 Ws 49/20, BeckRS 2020, 15980, Rn. 16; vgl. auch SSW-StGB-Heine, § 76a Rn. 15.

⁴⁵ Vgl. BT-Drucks. 18/9525, S. 73.

steuernden Regeln des **§ 437 und § 261 StPO** verfassungskonform restriktiv zusammenspielen soll. Der bloße Hinweis darauf, dass § 437 StPO unberührt bleibt (§ 14 Abs. 3 S. 3 VERmIG-E), genügt nicht.

b) Grenzen einer strafrechtsbezogenen *ad rem*-Einziehung

Ganz grundsätzlich wirft der Referentenentwurf schließlich die Frage auf, wo die verfassungsrechtlichen Grenzen von **Mischformen der Einziehung**, die zivilrechtliche und/oder verwaltungsrechtliche Elemente zusammenführen, für eine **Einziehungsregelung im Strafrecht** verlaufen. Denn Mischformen begründen die Gefahr des Kurzschlusses von Prinzipien, die miteinander nicht zu vereinbaren sind,⁴⁶ was zu einer entgrenzten, unverhältnismäßigen Vermögensabschöpfung führen kann.

Insoweit ist zu hinterfragen, ob die Entwurfsverfasser, wie das Bundesverfassungsgericht verlangt, sachgerechte Gründe für ihren Regelungsvorschlag anführen und dabei übermäßige Belastungen der Betroffenen vermieden werden.⁴⁷ Schon dass die angeführten **Gründe** für eine Erweiterung des § 76a Abs. 4 StGB **sachgerecht** sind, lässt sich **bezweifeln**. Das beginnt mit der **widerspruchsvollen Einschätzung** der **geltenden Einziehungsregeln** durch die Entwurfsverfasser. So wird einerseits die verurteilungsunabhängige Einziehung in § 76a Abs. 4 StGB als „*im Strafrecht mittlerweile etabliert*“ und „*sehr effektiv*“ bezeichnet.⁴⁸ Andererseits heißt es, dass „*die strafrechtliche Einziehungsmöglichkeiten ... in ihrer derzeitigen Ausgestaltung nicht in allen Fällen ausreichend*“ sind, wobei insbesondere der Mangel eines reinen *ad rem*-Verfahrens unterhalb der Schwelle des strafprozessualen Anfangsverdachts beklagt wird.⁴⁹ Wenn aber die verurteilungsunabhängige Einziehung nach § 76a Abs. 4 StGB bereits „sehr effektiv“ ist, fragt sich, wieso gerade sie zur Aufnahme eines reinen *ad rem*-Verfahrens erweitert werden soll.

Die Entwurfsverfasser berufen sich hier explizit auf ein Bedürfnis des „**wehrhaften Rechtsstaats**“, die intransparenten Vermögensverhältnisse in und durch Off-Shore-Destinationen, Krisenstaaten und sanktionierten Staaten durch neue Ermittlungsbefugnisse zur Gefahrerforschung und Gefahrabwehr unterhalb des strafprozessualen Anfangsverdachts zu bekämpfen.⁵⁰ Indes prägt den Rechtsstaat auch und gerade die **klare Trennung zwischen öffentlich-rechtliche Gefahrenabwehr und repressiver Strafverfolgung**. Insbesondere beschreibt der **Anfangsverdacht** in § 152 Abs. 2 StPO bislang für das gesamte Strafrecht, aber auch jede quasikonditionelle Maßnahme, die wie die Einziehung von Taterträgen jedenfalls im Strafrecht geregelt ist, die **unverfügbare Schwelle** für strafprozessuale Ermittlungsbefugnisse. Statt an dieser Eingriffsschwelle zu drehen und bei negativem Ausgang des strafrechtlichen Einziehungsverfahrens (Einstellung gemäß §§ 153 ff., 170 Abs. 2 StPO oder anderweitiger Beendigung ohne Einziehungsentscheidung) das Verfahren nach dem VERmIG-E wiederaufleben zu lassen (§ 14 Abs. 4 VERmIG-E), sollten die Entwurfsverfasser besser von Anfang an die Möglichkeiten und Grenzen einer rein verwaltungsrechtlichen *ad rem*-Einziehung in den Blick nehmen.

c) Praktische Bedenken

Insbesondere im Hinblick auf den letzten Grund, den die Entwurfsverfasser für ihren Regelungsvorschlag anführen, nämlich **potentielle Verfahrensverzögerungen** zu verhindern, muss man aus Sicht der Praxis zusätzliche Bedenken formulieren. Diese würden entstehen, wenn die zuständige Staatsanwaltschaft bei einem Anfangsverdacht zunächst die Ermittlungen übernehmen würde, nur um sie bei

⁴⁶ Zu Friktionen (bereits) in der Konzeption von § 76a Abs. 4 StGB *Schilling/Hübner*, StV 2018, 49, 53 ff.

⁴⁷ BVerfG 14.1.2004 – 2 BvR 564/95, NJW 2004, 2073, 2078; *Rönnau/Begemeier*, GA 2017, 1, 5 ff.; NK-StGB-Saliger, vor §§ 73-76b Rn. 7.

⁴⁸ VVBG-RefE S. 2 und 32 unter Bezug auf den FATF Germany Mutual Evaluation Report, August 2022, S. 199. Diese Wertung konnte auf der angegebenen Seite nicht gefunden werden.

⁴⁹ VVBG-RefE S. 1 f., 31 f.

⁵⁰ VVBG-RefE S. 31 f., 39.

Einstellung des *ad personam*-Verfahrens wieder an die Verwaltungsbehörde abzugeben. Um das zu verhindern, bündelt der Entwurf das selbständige Einziehungsverfahren *ad personam* und *ad rem* bei der StA.⁵¹

Indes ist zweifelhaft, ob diese **Verfahrensbündelung zweckmäßig** ist. Da mangels voraussichtlicher Praxisrelevanz der verwaltungsrechtlichen Einziehung nach § 12 VERmiG-E die Haupteinziehungslast bei § 14 Abs. 3 VERmiG-E iVm. § 76a Abs. 4 S. 1 StGB liegt, könnte durch die Verfahrensbündelung selbst bei Begrenzung auf hochwertige Vermögensgegenstände eine „**Lawine von Verdachtsmeldungen**“ auf Staatsanwaltschaften und Gerichte zurollen.⁵² Der Entwurfsverfasser hat bei den durch das Gesetz entstehenden Haushaltsaufgaben allein das Bundesamt zur Bekämpfung von Finanzkriminalität (BBF) und das Informationstechnikzentrum Bund (ITZ Bund) im Blick.⁵³ Der **zusätzliche Aufwand bei der Strafjustiz** scheint bislang **völlig unberücksichtigt**.

Diese Lawine von Verdachtsmeldungen dürfte auch **nicht** zu einem **entsprechenden Anstieg** von verurteilungsunabhängigen Einziehungen nach § 76a Abs. 4 StGB führen. Denn da der Entwurf offenbar an dem bisherigen Beweismaß des § 261 iVm. § 437 StPO für die Herkunft des verdächtigen Vermögensgegenstandes aus einer rechtswidrigen Straftat festhalten will (vgl. § 14 Abs. 3 S. 3 VERmiG-E) – ganz klar ist das angesichts des Wortlauts und mangels Ausführungen in der Gesetzesbegründung zu § 14 VERmiG-E freilich nicht –⁵⁴, droht durch das weitere **Auseinanderdriften von abgesenkter Einstiegsschwelle und** (unverändertem) **Beweismaß für die Einziehung ein großer Leerlauf der Entwurfsregelung in der Praxis**. Es geht aber verfassungsrechtlich nicht an, den betroffenen Bürger eine breitgestreute, aber voraussichtlich ineffiziente Einziehungsregelung im Strafrecht auszusetzen. Das begründet eine **übermäßige Belastung der Betroffenen**.

3. Zusammenfassende Würdigung

Im **Ergebnis** führt aufgrund des Wegfalls von drei zentralen normativen Eingrenzungen der verurteilungsunabhängigen Einziehung nach § 76a Abs. 1 StGB (Katalogtat, Anfangsverdacht, Subsidiarität) sowie der Zweifel an der Zielgenauigkeit des gemischten Reformansatzes aus Verwaltungsrecht und Strafrecht kein Weg an der Einschätzung vorbei, dass **§ 14 Abs. 3 VERmiG-E verfassungswidrig** ist bzw. wäre. Nur klarstellend weist die Bundesrechtsanwaltskammer darauf hin, dass die ganz neue einschlägige **Richtlinie (EU) 2024/1260 vom 24. April 2024** keinerlei Umsetzungsbedarf im Sinne der Entwurfsverfasser auslöst und der Entwurf weit über diese europarechtlichen Vorgaben hinauschießen würde.

- - -

⁵¹ VVBG-RefE S. 3, 33.

⁵² Vgl. z.B. 298.507 Verdachtsmeldungen im Jahr 2021; dazu etwa SSW-*Jahn*, 6. Aufl., 2024, § 261 Rn. 24.

⁵³ Vgl. VVBG-RefE S. 3 f., 37 f.

⁵⁴ Vgl. VVBG-RefE S. 56; allerdings knüpft die verwaltungsrechtliche Einziehung nach § 12 VERmiG-E an die Überzeugung des Gerichts von der Bemakelung des Gegenstandes an (vgl. auch VVBG-RefE S. 54).