

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 767

**Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit
von Eigentumsentziehungen
zur Verfolgung und Verhinderung
von Straftaten**

Von

Michaela A. M. Dannert



Duncker & Humblot · Berlin

MICHAELA A. M. DANNERT

**Die verfassungsrechtliche
Zulässigkeit von Eigentumsentziehungen
zur Verfolgung und Verhinderung
von Straftaten**

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 767

Die verfassungsrechtliche
Zulässigkeit von Eigentumsentziehungen
zur Verfolgung und Verhinderung
von Straftaten

Von

Michaela A. M. Dannert



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Dannert, Michaela A. M.:

Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Eigentumsentziehungen
zur Verfolgung und Verhinderung von Straftaten / von Michaela

A. M. Dannert. – Berlin : Duncker und Humblot, 1998

(Schriften zum öffentlichen Recht ; Bd. 767)

Zugl.: Münster (Westfalen), Univ., Diss., 1998

ISBN 3-428-09411-5

D 6

Alle Rechte vorbehalten

© 1998 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 3-428-09411-5

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Meinen Eltern

Vorwort

Die vorliegende Arbeit hat im Wintersemester 1997/98 dem Fachbereich Rechtswissenschaften der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster als Dissertation vorgelegen.

Mein besonderer Dank gilt Prof. Dr. Bodo Pieroth, der die Bearbeitung des Themas anregte, die Arbeit betreute und ihr Entstehen maßgeblich förderte.

Dank gebührt auch Prof. Dr. Hans-Michael Wolfgang für die außerordentlich rasche Erstellung des Zweitgutachtens.

Dem Land Nordrhein-Westfalen danke ich für die großzügige Gewährung des Graduiertenstipendiums während der Endphase der Dissertation, der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster für die Förderung durch den Druckkostenzuschuß.

Ich widme die Arbeit meinen Eltern, ohne deren liebevolle Unterstützung sie nie entstanden wäre.

Hamburg, im Mai 1998

Michaela Anna Margaretha Dannert

Inhaltsverzeichnis

Gegenstand und Ziel der Untersuchung	13
A. Verfall von rechtswidrig erlangtem Eigentum	17
I. Verfall	17
1. Inhalt der Verfallsvorschriften	17
a) Die Mängel des alten Verfallsrechts	17
aa) Subsidiarität des Verfalls gegenüber Ansprüchen des Verletzten	18
bb) Beweislastverteilung	18
cc) Nettoprinzip	19
b) Reform des Verfallsrechts	19
c) Ausgestaltung des Verfallsrechts	21
2. Rechtsnatur des Verfalls	23
a) Wesensmerkmale der Strafe	23
b) Einordnung des Verfalls	25
aa) Verfall des Nettoerlöses	26
bb) Verfall des Bruttoerlöses	28
3. Verfassungsmäßigkeit	30
a) Vereinbarkeit mit Art. 14 GG	30
aa) Rechtfertigungsversuche außerhalb von Art. 14 GG	31
(1) Sühne	31
(2) Verfassungslücke	32
bb) Systematik von Art. 14	34
(1) Gewährleistung des Eigentums	34
(2) Inhalts- und Schrankenbestimmungen	35
(a) Ansätze in der Rechtsprechung	35
(b) Ansätze in der Literatur	36
(c) Abgrenzung von Inhalts- und Schrankenbestimmungen	40

(aa) Unterscheidung nach Interessenbereichen	40
(bb) Unterscheidung zwischen typusprägenden und sonstigen Merkmalen	42
(cc) Unterscheidung zwischen Konfliktlösungen und grundsätzlicher Neuorientierung	42
(dd) Unterscheidung nach Zeitabschnitten	43
(ee) Unterscheidung zwischen Befugnissen und Pflichten	44
(3) Die Sozialpflichtigkeit des Eigentums	45
(4) Enteignung	47
cc) Schutzbereich	47
(1) Fallbeispiele	48
(2) Schutz von rechtswidrig erlangtem Eigentum	49
dd) Eingriff in den Schutzbereich	52
(1) Verfall als Enteignung?	52
(a) Keine Gemeinwohlförderung	52
(b) Zweck der Junktimklausel	54
(c) Eigener Ansatz	56
(2) Schrankenbestimmung	56
ee) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	56
b) Vereinbarkeit mit dem Schuldprinzip	57
aa) Inhalt und Rechtsgrundlagen des Schuldprinzips	57
bb) Verstoß gegen das Schuldprinzip?	59
II. Erweiterter Verfall	61
1. Inhaltliche Ausgestaltung	61
2. Rechtsnatur	64
3. Verfassungsmäßigkeit	66
a) Verstoß gegen Art. 14 GG	66
b) Verstoß gegen das Schuldprinzip	67
c) Verstoß gegen die Unschuldsvermutung	68
aa) Exklusivität der verfahrensmäßigen Schuldfeststellung	70
bb) In dubio pro reo	74

III. Reformentwürfe.....	76
1. Änderung von Art. 14 I GG.....	76
2. Repressive Verdachtseinziehung.....	81
a) Auswirkungen einer einfach-gesetzlichen Änderung.....	82
aa) Inhalt der Vermögenseinziehungsgesetze.....	82
bb) Vergleich mit der geltenden Rechtslage.....	87
cc) Verstoß gegen Art. 14 GG.....	88
b) Auswirkungen einer Verfassungsänderung.....	88
B. Einziehung von Gegenständen zur Verhinderung von Straftaten.....	90
I. Einziehung nach § 74 II Nr. 2 StGB.....	90
II. Eigentumsentziehungen aufgrund der Polizeigesetze.....	91
1. Verwertung gem. § 45 PolG NW.....	91
a) Rechtmäßige Sicherstellung.....	91
aa) Öffentliche Sicherheit.....	92
bb) Gegenwärtige Gefahr.....	92
cc) Richtiger Adressat.....	95
dd) Pflichtgemäße Ermessensausübung.....	96
b) Verwertung oder Vernichtung.....	96
2. Entschädigungsansprüche.....	96
III. Vereinbarkeit mit Art. 14 GG.....	99
1. Schutzbereich.....	100
2. Eingriff.....	104
a) Enteignung?.....	104
aa) Entschädigungslose Enteignung.....	104
bb) Historische Auslegung.....	105
cc) Opferkomponente.....	105
dd) Enteignung als aktive, offensive Eigentumsentziehung.....	106
ee) Enteignung als Güterbeschaffungsvorgang.....	107
ff) Enteignungsuntypische Interessenlage.....	109
gg) Enteignung als marktinternes Zwangsgeschäft.....	109
hh) Stellungnahme.....	110

b) Schrankenbestimmung.....	113
3. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	114
a) Ältere Literatur.....	117
b) Ausgleichspflichtige Schrankenbestimmungen in der Rechtsprechung.....	118
c) Reaktionen der Literatur	120
d) Ergebnis.....	123
IV. Reformentwürfe	125
1. Vergleich mit der geltenden Rechtslage	125
2. Vereinbarkeit mit Art. 14 GG	127
a) Einziehung von Nutzungen und Surrogaten	127
b) Einziehung von sonstigem Vermögen	128
c) Ergebnis	128
3. Hinzufügung eines Art. 14 IV GG.....	129
Zusammenfassende Thesen	131
Literaturverzeichnis	134
Sachregister	147

Gegenstand und Ziel der Untersuchung

Den Anlaß für die Untersuchung bilden zwei Gesetzesentwürfe der Fraktion der SPD und der Landesregierung von Baden-Württemberg, die neue Möglichkeiten der staatlichen Abschöpfung von illegal erlangten Gewinnen vorsehen. Zunächst hat die Fraktion der SPD am 4.2.1994 den Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Bekämpfung des illegalen Rauschgifthandels und anderer Erscheinungsformen der Organisierten Kriminalität (2. OrgKG)¹ in den Bundestag eingebracht. Am 24.10.1995 hat die Landesregierung von Baden-Württemberg dem Bundesrat die Entwürfe für ein Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes² und ein Erstes Gesetz zur Ergänzung des Verbrechensbekämpfungsgesetzes³ mit dem Antrag zugeleitet, ihre Einbringung beim Deutschen Bundestag gemäß Art. 76 I GG zu beschließen. Beide Gesetzesentwürfe enthalten neben anderen Regelungen zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität den Entwurf eines Gesetzes zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung durch Vermögenseinziehung (Vermögenseinziehungsgesetz - VermEinzG) und den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung von Art. 14 GG.

Die Regelungen in den Vermögenseinziehungsgesetzen haben zum Ziel, Gefährdungen und Beeinträchtigungen, die von Vermögen der organisierten Kriminalität für die rechtsstaatliche Ordnung ausgehen, dadurch entgegenzuwirken, daß solche Vermögen unter erleichterten Beweisvoraussetzungen entzogen werden können. Die Änderung des Art. 14 GG soll dabei die für ein solches Gesetz erforderliche verfassungsrechtliche Grundlage schaffen⁴. Das strafrechtliche Instrumentarium des Verfallsrechts (§§ 73 ff. StGB) ermöglichte insbesondere wegen der geltenden Beweislastregeln des Strafprozeßrechts keine wirksame Gewinnabschöpfung, um der organisierten Kriminalität die finanzielle Basis zu entziehen⁵.

Nach beiden Gesetzesentwürfen soll Art. 14 I GG folgender Satz hinzugefügt werden: „Eigentum, das aus Straftaten herrührt oder dafür verwendet

¹ BT-Drs. 12/6784.

² BR-Drs. 694/95.

³ BR-Drs. 695/95.

⁴ BR-Drs. 695/95, S. 15.

⁵ BT-Drs. 12/6784, S. 10; BR-Drs. 694/95, S. 22.

werden soll, wird nicht geschützt⁶. Durch diese Änderung soll einerseits „klargestellt“ werden, daß sich die Eigentumsgarantie nur auf Rechtspositionen erstreckt, die rechtmäßig erworben wurden. Andererseits soll zugleich bestimmt werden, daß Eigentum, das für Straftaten verwendet werden soll, ebenfalls nicht dem verfassungsrechtlichen Eigentumsschutz unterliegt⁷.

Die Verfasser der Gesetzesentwürfe gehen dabei davon aus, daß das Verhältnis von Eigentumspositionen, die aus Straftaten herrühren oder dafür verwendet werden sollen, zur geltenden Eigentumsgarantie geklärt ist. Betrachtet man allerdings die zu diesem Thema äußerst kontrovers geführte Diskussion sowohl in der Rechtsprechung als auch in der Literatur, so stellt man fest, daß von einer dogmatischen Klärung dieser Frage nicht gesprochen werden kann. Die Gesetzesentwürfe bieten vielmehr einen Anlaß, den Versuch zu unternehmen, Maßnahmen, die die in Frage stehenden Eigentumspositionen beeinträchtigen, dogmatisch in die Eigentumsgarantie einzuordnen.

Zunächst stellt sich die Frage, ob die 1. Alternative der geplanten Änderung tatsächlich - wie behauptet - lediglich eine „Klarstellung“ darstellt, ob also Eigentum, das aus Straftaten herrührt, schon durch den geltenden Art. 14 GG nicht geschützt wird. Von der Beantwortung dieser Frage hängt es ab, ob die im StGB normierten Verfallsvorschriften, die den Verfall von rechtswidrig erlangten Eigentumspositionen vorsehen, mit der Eigentumsgarantie zu vereinbaren sind. Es ist daher zu untersuchen, wie sich die Verfallsvorschriften des StGB zu Art. 14 GG verhalten.

Weiter ist fraglich, ob die 2. Alternative der vorgeschlagenen Hinzufügung, wirklich eine Änderung der Rechtslage bewirkt oder ob es sich hier nicht lediglich um eine Klarstellung der ohnehin schon bestehenden Rechtslage handelt. So kann das Eigentum, das für Straftaten verwendet werden soll, schon nach dem geltenden § 74 II Nr. 2 StGB eingezogen werden. Ferner können nach den Polizeigesetzen der Länder Eigentumsgegenstände sichergestellt und verwertet werden, von denen Gefahren für die öffentliche Sicherheit ausgehen, also auch Eigentumsgegenstände, die für Straftaten verwendet werden sollen. Sind diese Vorschriften bereits mit dem geltenden Art. 14 GG zu vereinbaren, so enthielte die 2. Alternative der geplanten Hinzufügung möglicherweise nur eine Klarstellung der ohnehin schon bestehenden Rechtslage. In der folgenden Untersuchung wird daher der Frage nachgegangen, ob die Einziehung aus präventiven Gründen mit der Eigentumsgarantie in Einklang steht.

Ein dem Art. 14 GG angefügter Abs. 4 soll bestimmen, daß Eigentum, bei dem der Verdacht besteht, daß es aus schwerwiegenden Straftaten herrührt

⁶ BR-Drs. 694/95, S. 3; BT-Drs. 12/6784, S. 3 (In dem Entwurf der SPD wird lediglich statt des Begriffs Eigentum der Begriff Vermögen verwandt).

⁷ BT-Drs. 12/6784, S. 11.

oder dafür verwendet werden soll, zur Abwehr einer drohenden Beeinträchtigung der rechtsstaatlichen Ordnung aufgrund eines Gesetzes entschädigungslos eingezogen werden kann. Die Vermögenseinziehung kann also aus zwei verschiedenen Gründen angeordnet werden: Nach der 1. Alternative kann Vermögen eingezogen werden, wenn der Verdacht besteht, daß es aus Straftaten herrührt, nach der 2. Alternative, wenn der Verdacht besteht, daß es für Straftaten verwendet werden soll. In den Entwurfsbegründungen wird betont, daß es sich bei beiden Varianten der Vermögenseinziehung nicht um eine strafrechtliche Maßregel oder Sanktion handele, sondern um ein Präventionsinstrument zur Abwehr von Gefährdungen für die Rechts- und Wirtschaftsordnung⁸. Eine solche Auslegung widerspricht jedoch der Systematik der Regelung, die durch die Unterscheidung des Einziehungsanlasses den beiden Alternativen ihre Ausrichtung vorgibt. Danach ist die 1. Alternative repressiv zu verstehen, während jede präventive Ausrichtung unter die 2. Alternative fällt⁹. Wäre auch bei der 1. Alternative die Gefahr künftigen Eigentumsmissbrauchs der entscheidende Gesichtspunkt, so müßte die Anordnung und Aufrechterhaltung der Vermögenseinziehung daran geknüpft sein, daß bei dem Betroffenen weiterhin die Gefahr der Begehung von Straftaten bestünde und, falls diese Gefahr nicht mehr bestünde, müßte ihm sein Vermögen zurückgegeben werden¹⁰. Die Vermögenseinziehung der 1. Alternative hat jedoch unabhängig von dem Fortbestehen eines solchen Verdachts endgültigen Charakter und ist daher als vergangenheitsbezogene Maßnahme zu verstehen.

Die Voraussetzungen und das Verfahren der Verdachtseinziehung sollen in einem Vermögenseinziehungsgesetz geregelt werden, welches darauf abzielt, neben das bereits existente personenbezogene Verfallsrecht (Verfahren „ad personam“) ein sachbezogenes Vermögenseinziehungsverfahren (Verfahren „ad rem“) zu stellen, wie es z.B. im amerikanischen Recht zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität seit 1970 bereits gilt („civil forfeiture“ neben „criminal forfeiture“)¹¹. Dabei sehen beide Entwürfe mit der vorläufigen Sicherstellung des Vermögens und seiner endgültigen Einziehung ein zweistufiges Verfahren vor.

Eine Sicherstellung kann erfolgen, wenn aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte die Vermutung besteht, daß Vermögenswerte, deren Wert mindestens 15.000 DM übersteigt, aus schwerwiegenden Straftaten herrühren oder dafür verwendet werden sollen. Durch die Sicherstellung verliert der Betroffene die Verwaltungs- und Verfügungsbefugnis über das Vermögen. Die Sicherstellung

⁸ BR-Drs. 694/95, S. 26; BT-Drs. 12/6784, S. 11 f.

⁹ Heckmann, ZRP 1995, 1 (2).

¹⁰ Vgl. die Argumentation von Weßlau, StV 1991, 226 (233) für die Einordnung des § 73 d StGB.

¹¹ BR-Drs. 695/95, S. 15; BT-Drs. 12/6784, S. 12.