

24.10.95**Gesetzesantrag****des Landes
Baden-Württemberg**

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes**A. Zielsetzung**

Der Gesetzentwurf sieht eine Änderung der Artikel 13, 14 und 74 des Grundgesetzes vor mit dem Ziel, dem einfachen Gesetzgeber den Erlass von Regelungen zur effektiven Bekämpfung von schwerwiegenden Straftaten zu ermöglichen.

1. Der Gesetzentwurf soll insbesondere im Interesse einer wirksameren Bekämpfung der organisierten Kriminalität die verfassungsrechtlichen Grundlagen dafür schaffen, daß das Grundrecht der Unverletzlichkeit der Wohnung durch Gesetz auch im Interesse der Strafrechtspflege eingeschränkt werden kann. Dabei soll auch der Einsatz technischer Mittel zur Wohnraumüberwachung und zur Überwachung sonstiger, dem Schutz des Artikels 13 Abs. 1 GG unterfallender Räume geregelt werden.
2. Darüber hinaus ist auch eine Änderung des Artikels 14 GG vorgesehen.

Die Kriminalität in der Bundesrepublik Deutschland weist seit geraumer Zeit eine zunehmende Tendenz auf. Besonders beunruhigend ist

die Tatsache, daß bei den Erscheinungsformen, Begehungsweisen und langfristigen Zielen krimineller Aktivitäten wie auch bei den organisatorischen Strukturen, die sich Straftäter geben, ein qualitativer Sprung stattgefunden hat. In professioneller Arbeitsteilung verletzen international operierende Tätergruppierungen mit brutalen Mitteln und konspirativen Techniken auf vielfältige Weise zahlreiche wichtige Rechtsgüter. Zielstrebig und rücksichtslos häufen sie Kapital an und schleusen es in den legalen Wirtschaftskreislauf ein. Damit werden nicht nur viele Bürger in ihren individuellen Rechten verletzt. Mit großen Geldbeträgen versuchen solche Tätergruppen, die Gesetze der Marktwirtschaft auszuhebeln und Einfluß in Verwaltung, Justiz sowie Politik zu gewinnen. Die Verfügungsmacht über große und teilweise bereits außergewöhnlich umfangreiche finanzielle Ressourcen schafft eine Gefahrenlage, die weit über die Dimension der herkömmlichen polizeirechtlichen Begriffe von Sicherheit und Ordnung hinausgeht und letztlich geeignet ist, die Grundlagen des demokratischen Rechtsstaates insgesamt zu unterminieren. Organisierte Kriminalität kann zu einer systembedrohenden Kraft werden. Vor allem ihre Abschottung und Kapitalausstattung erfordern entschlossene und neuartige Reaktionen.

Durch die beabsichtigte Änderung des Artikels 14 GG soll insbesondere die Möglichkeit geschaffen werden, daß Eigentum, bei dem die hohe Wahrscheinlichkeit besteht, daß es aus schwerwiegenden Straftaten herrührt oder hierfür verwendet werden soll, zur Abwehr einer drohenden Beeinträchtigung der rechtsstaatlichen Ordnung aufgrund eines Gesetzes entschädigungslos eingezogen werden kann.

3. Mit der vorgesehenen Änderung des Artikels 74 Abs. 1 GG sollen Regelungen der Eigentumseinziehung im Sinne des Artikels 14 Abs. 4 GG (neu) zum Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung gemacht werden.

B. Lösung

1. Der auf Eingriffe und Beschränkungen zur Verhütung dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung begrenzte Gesetzesvorbehalt in Artikel 13 Abs. 3 GG wird auf Eingriffe zur Aufklärung von Straftaten, darüber hinaus auch noch auf Eingriffe zur Durchführung gerichtlich angeordneter Zwangsmaßnahmen ausgedehnt.

Ferner ist im Entwurf die Regelung des Einsatzes technischer Mittel zur Wohnraumüberwachung und zur Überwachung sonstiger Räumlichkeiten vorgesehen. Der Einsatz solcher Mittel wird auf die Fälle beschränkt, in denen es um die Aufklärung von besonders schweren Straftaten (Absatz 4) und von Straftaten mit erheblicher Bedeutung (Absatz 5) sowie um die Abwehr einer unmittelbar bevorstehenden Gefahr für den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes oder für Leben, Gesundheit oder Freiheit einer Person (Absatz 6) geht. Zugleich wird für den gravierenden Grundrechtseingriff, der in dem Einsatz technischer Mittel zur Wohnraumüberwachung und - im Falle des Absatzes 5 - auch zur Überwachung sonstiger Räume zu sehen ist, ein Richtervorbehalt in der Weise eingeführt, daß der Einsatz zur Aufklärung von schwerwiegenden Straftaten - von bestimmten Eilfällen abgesehen - grundsätzlich durch den Vorsitzenden eines Oberlandesgerichts anzuordnen ist, wobei solche Anordnungen nur zulässig sind, wenn die Erforschung des Sachverhalts auf andere Weise als durch den Einsatz technischer Mittel aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre. Im Zusammenhang mit dem Einsatz technischer Mittel zur Wohnraumüberwachung sollen auch die Grenzen der Verwendung der durch den Einsatz technischer Mittel erlangten personenbezogenen Informationen, Wortaufzeichnungen und Bildaufnahmen geregelt werden.

2. Inhalt und Schranken des von Artikel 14 Abs. 1 Satz 1 GG gewährleisteten Eigentums- und Erbrechts werden durch die Gesetze bestimmt (Artikel 14 Abs. 1 Satz 2 GG). Das geltende Recht erlaubt keine angemessene Reaktion auf Gefährdungen unserer Rechts- und Wirtschaftsordnung durch Vermögen, die aus schwerwiegenden Straftaten herrühren oder dafür verwendet werden sollen. Insbesondere erlauben die geltenden Beweislastregeln des Strafprozeßrechts in der Praxis den Strafverfolgungsbehörden häufig nicht, solches Vermögen rechtzeitig vorläufig sicherzustellen oder endgültig einzuziehen. Besteht insoweit eine auf tatsächliche Anhaltspunkte gestützte und nicht widerlegte hohe Wahrscheinlichkeit, ist eine Beschränkung der verfassungsrechtlichen Eigentumsgarantie wegen der von solchem Vermögen generell oder im konkreten Einzelfall drohenden erheblichen Beeinträchtigung der Rechts- oder Wirtschaftsordnung durch Sicherstellung bzw. Einziehung erforderlich. Diese Beschränkung der Eigentumsgarantie muß sich auch auf sonstiges Vermögen des Betroffenen erstrecken, soweit Vermögen, das in dem erwähnten Sinne strafrechtlich bemakelt ist, der Einziehung aus tatsächlichen Gründen entzogen ist. Eine entsprechende Ergänzung der Artikel 14 und 74 GG ist deshalb vorgesehen. Voraussetzungen und Verfahren bei Sicherstellung und Einziehung werden in einem neuen Gesetz zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität durch Vermögenseinziehung (Vermögenseinziehungsgesetz) geregelt.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Soweit sachliche und personelle Mehraufwendungen entstehen, werden diese durch die entschädigungslose Einziehung von Vermögen voraussichtlich ausgeglichen. Auch werden die gesetzgeberischen Maßnahmen wesentlich dazu beitragen, durch die Begehung schwerwiegender Straftaten wie insbesondere solchen der Organisierten Kriminalität verursachte gesamtwirtschaftliche Schäden zu verringern.

24.10.95

Gesetzesantrag

**des Landes
Baden-Württemberg**

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes

DER MINISTERPRÄSIDENT
DES LANDES BADEN-WÜRTTEMBERG

Stuttgart, den 24. Oktober 1995

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Ministerpräsident
Dr. h.c. Johannes Rau

Sehr geehrter Herr Präsident,

die Landesregierung von Baden-Württemberg hat beschlossen, dem Bundesrat
die als Anlage mit Begründung beigefügten Entwürfe für ein

Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes und ein

Erstes Gesetz zur Ergänzung des Verbrechens-
bekämpfungsgesetzes *)

mit dem Antrag zuzuleiten, ihre Einbringung beim Deutschen Bundestag gemäß
Art. 76 Abs. 1 des Grundgesetzes zu beschließen.

*) siehe Drucksache 695/95

Ich bitte, die Vorlagen nach § 36 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Bundesrates auf die Tagesordnung der Sitzung des Bundesrates am 3. November 1995 zu setzen.

Mit freundlichen Grüßen

Lo L. J. J.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 79 Abs. 2 des Grundgesetzes ist eingehalten:

Artikel 1

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Gesetz vom ... geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In Artikel 13 werden die Absätze 2 und 3 durch folgende Absätze 2 bis 6 ersetzt:

„(2) Eingriffe und Beschränkungen dürfen zur Abwehr einer gemeinen Gefahr oder einer Lebensgefahr für einzelne Personen, auf Grund eines Gesetzes und nur in der dort vorgeschriebenen Form auch zur Aufklärung von Straftaten, zu gerichtlich angeordneten Zwangsmaßnahmen sowie zur Verhütung dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, insbesondere zur Behebung der Raumnot, zur Bekämpfung von Seuchengefahr oder zum Schutze gefährdeter Jugendlicher vorgenommen werden.

(3) Durchsuchungen dürfen nur durch den Richter, bei Gefahr im Verzuge auch durch die in den Gesetzen vorgesehenen anderen Organe angeordnet werden.

(4) Zur Aufklärung von besonders schweren Straftaten dürfen technische Mittel zur Wohnraumüberwachung nur eingesetzt werden, wenn dies durch den Vorsitzenden senat eines Oberlandesgerichts angeord-

net worden ist und die Erforschung des Sachverhalts auf andere Weise aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre. Die durch den Einsatz von technischen Mitteln zur Wohnraumüberwachung nach Satz 1 erlangten personenbezogenen Informationen dürfen in anderen Strafverfahren zu Beweis Zwecken nur verwendet werden, soweit sich bei Gelegenheit der Auswertung Erkenntnisse ergeben, die zur Aufklärung von in Satz 1 bezeichneten Straftaten benötigt werden. Das gesprochene Wort von und gegenüber Personen, die zur Verweigerung des Zeugnisses berechtigt und nicht Täter oder Teilnehmer sind, darf nicht zu Beweis Zwecken verwertet werden; entsprechendes gilt für die durch optische Überwachung erlangten Bildaufnahmen.

(5) Im übrigen dürfen zur Aufklärung von Straftaten mit erheblicher Bedeutung technische Mittel zur Wohnraumüberwachung im Beisein eines nicht offen ermittelnden Beamten oder zur Raumüberwachung nur eingesetzt werden, wenn dies durch den Vorsitzenden Senat eines Oberlandesgerichts angeordnet worden ist und wenn die Erforschung des Sachverhalts auf andere Weise aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre. Bei Gefahr im Verzuge kann die Anordnung auch durch die im Gesetz vorgesehenen anderen Organe getroffen werden; in diesem Fall ist nachträglich die richterliche Entscheidung über die Rechtmäßigkeit einzuholen. Absatz 4 Satz 3 gilt entsprechend.

(6) Zur Abwehr einer unmittelbar bevorstehenden Gefahr für den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes oder für Leben, Gesundheit oder Freiheit einer Person dürfen technische Mittel zur Überwachung von Wohnräumen oder Räumen nur eingesetzt werden, wenn dies durch den Vorsitzenden Senat eines Oberlandesgerichts angeordnet worden ist und wenn die Erforschung des Sachverhalts auf

andere Weise aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre. Absatz 4 Satz 3 und Absatz 5 Satz 2 gelten entsprechend."

2. Artikel 14 wird wie folgt geändert:

a) Nach Absatz 1 Satz 2 wird folgender Satz 3 angefügt:

"Eigentum, das aus Straftaten herrührt oder dafür verwendet werden soll, wird nicht geschützt."

b) Es wird folgender Absatz 4 angefügt:

"(4) Eigentum, bei dem die hohe Wahrscheinlichkeit besteht, daß es aus schwerwiegenden Straftaten herrührt oder hierfür verwendet werden soll, kann zur Abwehr einer drohenden Beeinträchtigung der rechtsstaatlichen Ordnung aufgrund eines Gesetzes entschädigungslos eingezogen werden. Soweit ein Zugriff nicht möglich ist, kann sonstiges Eigentum des Betroffenen eingezogen werden."

3. Artikel 74 Abs. 1 Nr. 5 wird wie folgt gefaßt:

"5. die Einziehung von Eigentum im Sinne von Artikel 14 Abs. 4;".

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

I. Allgemeines

Artikel 1 beinhaltet die notwendigen Änderungen des Grundgesetzes (Artikel 13, 14 und 74). Artikel 2 regelt das Inkrafttreten.

1. Die bisherige Fassung des Artikels 13 GG erlaubt zwar den Einsatz technischer Mittel in Wohnungen zur Gefahrenabwehr, nicht aber für Zwecke der Strafverfolgung (vgl. Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission vom 5.11.1993 - BT-Drucks. 12/6000 S. 64). Die Änderung des Artikels 13 soll in den neuen Absätzen 4 bis 6 eine sichere Grundlage für gesetzliche Regelungen über den Einsatz technischer Mittel zur Wohnraumüberwachung und zur Überwachung sonstiger Räume schaffen. Zugleich wird eine ausdrückliche Ermächtigung eingeführt, wonach durch Gesetz das Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung im Interesse der Aufklärung von Straftaten sowie der Durchführung gerichtlich angeordneter Zwangsmaßnahmen eingeschränkt werden kann (vgl. Absatz 2).

Anläßlich dieser Änderungen erhält die Vorschrift des Artikels 13 GG eine klarere Systematik. Der bisherige Aufbau, der vielfach als mißglückt angesehen wird (vgl. z.B. Schmidt-Bleibtreu/Klein, Kommentar zum Grundgesetz, 8. Aufl., Art. 13 Rn. 5 S. 361), hat zu Unsicherheiten in der Auslegung geführt, weil die speziellere Regelung für Durchsuchungen (Absatz 2 in seiner derzeit geltenden Fassung) vor, statt richtigerweise nach der allgemeinen Vorschrift über Eingriffe und Beschränkungen (Absatz 3 in seiner derzeit geltenden Fassung) steht, die ihrerseits bisher nur Maßnahmen der Gefahrenabwehr, nicht jedoch Strafverfolgungsmaßnahmen und gerichtliche Zwangsmaßnahmen umfaßt.

Die Neufassung des Artikels 13 Abs. 2 GG enthält - wie bisher Absatz 3 - eine unmittelbare Rechtsgrundlage für Eingriffe zur Abwehr einer gemeinen Gefahr oder einer Lebensgefahr für einzelne Personen. Außerdem ermächtigt Absatz 2 - ebenso wie der jetzige Absatz 3 - zu gesetzlichen Einschränkungen des Grundrechts der Unverletzlichkeit der Wohnung. Die einschränkenden Regelungen können wie bisher zur Verhütung dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, darüber hinaus nunmehr aber auch zur Aufklärung von Straftaten und zur Durchführung gerichtlich angeordneter Zwangsmaßnahmen erfolgen.

Die Absätze 4 bis 6 regeln den Einsatz technischer Mittel zur Wohnraumüberwachung und zur Überwachung sonstiger Räume. Sie bestimmen ferner die Grenzen, die bei der Verwendung von personenbezogenen - aus der Überwachung erlangten - Informationen zu Beweis Zwecken in anderen Strafverfahren, bei der Verwertung des abgehörten oder aufgezeichneten nichtöffentlich gesprochenen Worts von und gegenüber zur Zeugnisverweigerung berechtigten Personen und bei der Verwertung von Bildaufnahmen zu beachten sind.

2. Vor allem die zunehmend organisierte Begehung von Straftaten, aber auch neuartige Formen der Beutesicherung und Beuteverwertung haben zu einer Gefahrenlage geführt, die wegen ihrer Eigenheiten die Funktionstüchtigkeit der Rechts- und Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik Deutschland, damit den freiheitlich-demokratischen Rechtsstaat selbst, insbesondere auch seine rechtsstaatliche Ordnung in einer qualitativ neuen und besorgniserregenden Weise beeinträchtigen kann. Professionell und grenzüberschreitend handelnde Straftäter streben nach Einfluß in Wirt-

schaft, öffentlicher Verwaltung und Medien, letztlich auf Justiz und Politik. In ihrem rücksichtslosen Gewinnstreben häuft die Organisierte Kriminalität nicht selten große Kapitalmengen und Vermögensmassen an. Geld ist der Lebensnerv der Organisierten Kriminalität. Es ist gleichzeitig ihr wirkungsvollstes Mittel, um die Grundlagen unseres staatlichen Gemeinwesens zu unterminieren. Organisierte Kriminalität verursacht aber auch durch Gewaltbereitschaft und Abschottungstechniken ernste Bedrohungen für den Bestand unseres gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Systems insgesamt. Letztlich stellt sie die Glaubwürdigkeit demokratischer Politik auf die Probe. Diese von organisiert vorgehenden Straftätern ausgehenden Gefährdungen sind mit den herkömmlichen Mitteln des Polizei- und Strafrechts nicht mehr angemessen zu bewältigen. Die Entwicklung und Anwendung wirkungsvoller Instrumente zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität gehört daher heute zu den wichtigen und vorrangigen Aufgaben einer wehrhaften Demokratie. Insbesondere in den Bereichen Vermögensbeschlagnahme bzw. -einziehung und technischen Überwachung haben die gesetzgeberischen Anstrengungen bisher jedoch nicht zu den notwendigen Erfolgen geführt.

Der vorliegende Entwurf formuliert die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen, die für eine entschlossene, wirkungsvolle und dem Verhältnismäßigkeitsgebot gerecht werdende Bekämpfung der Organisierten Kriminalität unentbehrlich sind.

Mit Organisierter Kriminalität kann unter Anwendung ökonomischer Logik und betriebswirtschaftlicher Methoden Vermögen erworben werden, das wegen seiner Herkunft, Größe und Verwendung geeignet ist, die öffentliche Sicherheit und letztlich die rechtsstaatliche Ordnung als solche zu beeinträchtigen und darüber hinaus die

Funktionstüchtigkeit der marktwirtschaftlichen Ordnung sowie unverzichtbare Grundlagen der Rechtsordnung, zu denen etwa auch das Vertrauen des Bürgers in die Rechtmäßigkeit des geschäftlichen Verkehrs, in die Rechtsstaatlichkeit behördlichen Verhaltens und in die Glaubwürdigkeit politischen Handelns zählen, zu gefährden und längerfristig sogar existenziell in Frage zu stellen. Der Entwurf bezweckt daher, Vermögen, das aus schwerwiegenden Straftaten herrührt oder dafür verwendet werden soll, vom Eigentumsschutz des Artikel 14 GG auszunehmen. Ein in dieser Weise bemakeltes Vermögen stellt ein solches Gefährdungspotential dar, daß der Staat Möglichkeiten haben muß, schnell durch - vorläufige - Sicherstellung und erforderlichenfalls dauerhaft durch - endgültige - Einziehung einer bereits eingetretenen Verletzung der Eigentumsordnung entgegenzuwirken oder drohendem Schaden für die Rechts- und Wirtschaftsordnung vorzubeugen.

Da der verfassungsrechtliche Eigentumsbegriff die hier in Frage kommenden privatrechtlichen Vermögenspositionen (wie z. B. Bankguthaben) umfaßt, wird im vorgeschlagenen Verfassungstext von "Eigentum", in der nachfolgenden Begründung und im Vermögens-einziehungsgesetz von "Vermögen" gesprochen. Schwerwiegende Straftaten sind solche Straftaten, die unabhängig vom jeweils geltenden gesetzlichen Strafraumen und damit ohne Rücksicht darauf, ob hiernach eine schwere Straftat vorliegt, wegen ihrer spezifischen Gemeinschaftlichkeit in dem erwähnten Sinne besonders hervorragen. Ob eine Straftat als schwerwiegend zu bezeichnen ist, hängt damit primär nicht von der Perspektive tatsächlicher oder potentieller Opfer ab. Entscheidend ist vielmehr, ob die Straftat, aus der das Vermögen herrührt oder für deren Begehung Vermögen verwendet werden soll, sich einem kriminellen Hintergrund zuordnen läßt, des-

sen Beschaffenheit schädliche Folgen für die genannten Gemeinschaftsgüter in deutlich stärkerem Umfang erwarten läßt, als dies bei Straftaten der Fall ist, die einen solchen Hintergrund nicht aufweisen.

Schwerwiegende Straftaten in diesem Sinne sind insbesondere Straftaten der Organisierten Kriminalität. Unbeschadet der in der Randzone dieses Begriffs bestehenden Unschärfe, die die Zuordnung einer Straftat zur Organisierten Kriminalität im Einzelfall erschweren mag, weist der mit der organisierten Begehung von Straftaten verbundene kriminogene Gesamtzusammenhang erfahrungsgemäß eine eigene Dynamik auf, die vor allem durch expansive Tendenzen im Sinne einer Ausweitung krimineller Wertschöpfung und Wertsicherung gekennzeichnet ist. Die von der Organisierten Kriminalität ausgehenden Gefährdungen gehen weit über die mit der Begehung oder Planung von Straftaten unmittelbar verbundenen Störungen oder Gefährdungen der Eigentums-, Rechts- und Wirtschaftsordnung hinaus. Verfestigte Organisationsstrukturen sichern Zielstrebigkeit und Langfristigkeit des Handelns; die Bündelung und zentrale Steuerung von personellen und sächlichen Ressourcen einschließlich modernster Technik sind Grundlage für hochprofessionelle Kommunikation, Logistik, Tatausführung, Beutesicherung und -verwertung; qualifizierte Abschottungsmethoden, Internationalität des Handelns und gezielter Einsatz von - oft brutal angewendeter - Gewalt mindern das Aufdeckungsrisiko und die Beweisführung; Einflußnahme auf Personen in der Wirtschaft, den Medien, im kommunalen und staatlichen Bereich sollen den Handlungsrahmen strategisch absichern.

Für die Gefährdung der erwähnten Gemeinschaftsgüter durch Organisierte Kriminalität kommt dabei dem Umstand besonderes Gewicht zu, daß organisierte kriminelle Gruppierungen tendenziell bestrebt sind, das kriminell erlangte Vermögen in den legalen Wirtschaftskreislauf einzubringen, um dort möglichst "unauffällig", d. h. unter Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen, legale Gewinne zu erwirtschaften. Bestehende Wirtschaftsunternehmen sind dann einer Konkurrenz ausgesetzt, die durch den Einsatz ihrer teilweise außerordentlich umfangreichen illegal erworbenen, nach erfolgreicher "Wäsche" auch legalen Ressourcen über entscheidende Wettbewerbsvorteile verfügt und die damit in der Lage ist, längerfristig ganze Marktsegmente zu übernehmen. Die so erwirtschafteten Werte werden entsprechend der Unternehmensphilosophie krimineller Gruppierungen nach Bedarf für legale Zwecke oder aber zur Vorbereitung oder Durchführung von Straftaten eingesetzt, die weitere Gewinne versprechen oder dazu dienen, den eigenen "Geschäftsbereich" abzusichern. Diese durch eine Gemengelage von kriminellen, scheinlegalen und legalen Vorgehens- und Verhaltensweisen geprägten Geschäftspraktiken krimineller Gruppierungen stehen in krassem Widerspruch zu fundamentalen Prinzipien unserer der sozialen Marktwirtschaft verpflichteten Wirtschaftsordnung. Letztere beruht auf der umfassenden Einbindung von Handel und Wandel in die Rechtsordnung. Dies bedeutet u. a., daß die am Wirtschaftsleben Beteiligten und letztlich alle Bürger davon ausgehen können, daß Gewinne in Übereinstimmung mit dem geltenden Recht erwirtschaftet sind und daß sie nur für rechtlich zulässige Zwecke eingesetzt werden. Diese Prinzipien sind zugleich elementare Grundlage des Vertrauens in die Redlichkeit des geschäftlichen Verkehrs, ohne die eine Wirtschaft, die der Werteordnung unserer Verfassung gerecht werden will, nicht auf Dauer funktionsfähig wäre. Organisierte

Kriminalität vermag diese Werte zu untergraben und damit letztlich auch die Funktionstüchtigkeit der freiheitlich-demokratischen Grundordnung selbst in Frage zu stellen.

Entzieht sich Vermögen, das aus schwerwiegenden Straftaten herrührt oder hierfür verwendet werden soll, aus tatsächlichen Gründen der Sicherstellung und Einziehung, muß ein Zugriff auch auf rechtmäßig erworbenes inländisches Vermögen ermöglicht werden, wenn von ihm die erwähnten Gefahren ausgehen. Ohne eine solche Erweiterung der staatlichen Handlungsmöglichkeiten wäre damit zu rechnen, daß kriminelle Organisationen inkriminiertes Vermögen, das aus in Deutschland begangenen Straftaten herrührt, ins Ausland verbringen und nur bei Bedarf für legale oder kriminelle Zwecke zurücktransferieren.

3. Die vorgesehene Änderung des Artikels 74 Abs. 1 GG hat zum Ziel, Regelungen der Eigentumseinziehung im Sinne des Artikels 14 Abs. 4 GG (neu) zum Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung zu machen.

II. Zu den einzelnen Vorschriften

1. Zu Artikel 1 Nr. 1 (Neufassung des Artikels 13 Abs. 2 bis 6 GG)
Zu Absatz 2

Absatz 2 entspricht im wesentlichen dem bisherigen Absatz 3. Die Vorschrift ermächtigt in ihrer neuen Fassung aber nicht mehr nur zu Maßnahmen der Gefahrenabwehr, sondern darüber hinaus auch zu gesetzlichen Eingriffen im Bereich der Aufklärung von Straftaten und gerichtlich angeordneter Zwangsmaßnahmen. Damit wird klarge-

stellt, daß solche Einschränkungen im Interesse der Allgemeinheit ebenso notwendig sind wie Regelungen zur Gefahrenabwehr.

Nach der bisherigen Fassung des Artikels 13 GG ist aus Absatz 2 zugleich eine Ermächtigung für Durchsuchungen in einer Wohnung abgeleitet worden (vgl. BVerfGE 44, 353, 371; 51, 97, 105 ff.; 75, 318, 328). Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts beschränkt sich Artikel 13 Abs. 2 GG in seiner derzeit geltenden Fassung nicht auf strafprozessuale Durchsuchungen, sondern gilt auch für andere behördliche Durchsuchungen der Wohnung im Sinne des Artikels 13 Abs. 1 GG (BVerfGE 51, 97, 106). Dagegen umfaßt der bisherige Absatz 3 nur Eingriffe und Beschränkungen des Grundrechts der Unverletzlichkeit der Wohnung zur polizeirechtlichen Gefahrenabwehr, nicht zu strafprozessualen Ermittlungsmaßnahmen (vgl. BVerfGE 75, 318, 327; von Mangoldt/Klein, Grundgesetz, Art. 13 Anm. IV 3 b). Auch das Betreten einer Wohnung im Rahmen einer zivilprozessualen Beweiserhebung war bisher nicht, jedenfalls nicht eindeutig, von Absatz 3 gedeckt (vgl. BVerfGE 75, 318, 327). Demgemäß ermächtigt die Neufassung des Absatzes 2 nicht mehr nur zu Maßnahmen der Gefahrenabwehr, sondern auch zu gesetzlichen Eingriffen im Interesse der Aufklärung von Straftaten sowie im Interesse der Durchführung gerichtlich angeordneter Zwangsmaßnahmen; zu den letzten Maßnahmen gehören insbesondere Maßnahmen im Rahmen der Zwangsvollstreckung, aber auch etwa Maßnahmen zur Durchführung einer Beweisaufnahme innerhalb von Räumen, die dem Schutz des Artikels 13 Abs. 1 GG unterstehen.

Die in den neuen Absatz 2 aus dem bisherigen Absatz 2 (jetzt Absatz 3) übernommene Formulierung „und nur in der dort vorgeschriebenen Form“ erhebt die Beachtung der gesetzlichen Formvorschrift-

ten zum Verfassungsgebot und Grundrecht. Sie bedeutet nicht, daß der Gesetzgeber gehalten ist, bei allen gesetzlichen Regelungen auf der Grundlage des Absatzes 2, die Eingriffe und Beschränkungen zur Aufklärung von Straftaten, zu gerichtlich angeordneten Zwangsmaßnahmen sowie zur Verhütung dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung vorsehen, Bestimmungen auch über die Form des Eingriffs zu treffen (vgl. von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 4. Aufl., Art. 13 Rn. 33).

Zu Absatz 3

Nach Absatz 3 des Entwurfs dürfen Durchsuchungen nur durch den Richter, bei Gefahr im Verzuge auch durch die in den Gesetzen vorgesehenen anderen Organe angeordnet werden.

Diese Bestimmung entspricht wörtlich dem ersten Halbsatz des bisherigen Absatzes 2. Nicht mehr vorgesehen ist der in der derzeitigen Fassung des Artikels 13 Abs. 2 GG enthaltene zweite Halbsatz „und nur in der dort vorgeschriebenen Form“. Diese Bestimmung ist in den neu gefaßten Absatz 2 eingefügt worden. Als allgemeine Vorschrift gilt sie auch für den Regelungsbereich des neuen Absatzes 3, der - entsprechend seinem Charakter als *lex specialis* - seinen Standort nunmehr systematisch richtig im Anschluß an die allgemeine Regelung des neuen Absatzes 2 findet.

Zu Absatz 4

Absatz 4 regelt die Voraussetzungen, unter denen zur Aufklärung von besonders schweren Straftaten technische Mittel zur akustischen und optischen Wohnraumüberwachung eingesetzt werden dürfen (Satz 1). Darüber hinaus bestimmt er die Grenzen, die bei der Verwendung von personenbezogenen - aus der Überwachung erlang-

ten - Informationen zu Beweis Zwecken in anderen Strafverfahren (Satz 2) und bei der Verwertung des abgehörten oder aufgezeichneten nichtöffentlich gesprochenen Wortes von und gegenüber zur Verweigerung des Zeugnisses berechtigten Personen sowie bei der Verwertung von - durch optische Überwachung erlangten - Bildaufnahmen gegenüber diesem Personenkreis (Satz 3) zu beachten sind. Maßgebend für diese Regelungen sind folgende Erwägungen:

Das Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 Abs. 1 GG) soll Störungen vom privaten Leben fernhalten. Schutzgut ist die räumliche Sphäre, in der sich das Privatleben entfaltet. Artikel 13 Abs. 1 GG gewährleistet das Recht, in diesen Räumen in Ruhe gelassen zu werden (vgl. BVerfGE 32, 54, 75). Er verbürgt dem Einzelnen mit Blick auf die Menschenwürde sowie im Interesse der Entfaltung der Persönlichkeit einen elementaren Lebensraum, in den schon bisher nur unter den in Artikel 13 Abs. 2 und 3 GG genannten Voraussetzungen eingegriffen werden darf (vgl. BVerfGE 51, 97, 110). Aus dem Grundrecht folgt insbesondere das grundsätzliche Verbot, gegen den Willen des Wohnungsinhabers in die Wohnung einzudringen oder darin zu verweilen (BVerfGE 76, 83, 89 f.). Dazu gehören auch der Einbau von Abhörgeräten und ihre Benutzung in der Wohnung (BVerfGE 65, 1, 40).

Die bisherige Fassung des Artikels 13 Abs. 3 GG erlaubt zwar den Einsatz von Ton- oder Bildaufzeichnungsgeräten in einer Wohnung zur Gefahrenabwehr, nicht aber für Zwecke der Strafverfolgung (vgl. Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission vom 5.11.1993 - BT-Drucks. 12/6000, S. 64 -). Dies führt dazu, daß Wohnungen zum Ort ungestörter Planung besonders schwerer Straftaten werden können. Die bestehenden verfassungsrechtlichen Eingriffsbefugnisse im

Rahmen des Artikels 13 GG bedürfen deshalb im Hinblick auf die Bedürfnisse einer wirksamen Strafrechtspflege einer Ergänzung dahin, daß das Abhören und Aufzeichnen des gesprochenen Wortes sowie die Aufnahme von Bildern zum Zwecke der Aufklärung von schweren Straftaten zulässig ist, freilich mit Rücksicht auf den hohen verfassungsrechtlichen Rang der Unverletzlichkeit der Wohnung nur in beschränktem Umfang.

Der Einsatz technischer Mittel zur Wohnraumüberwachung stellt einen erheblichen Grundrechtseingriff dar. Er soll deshalb nach den Vorstellungen des Entwurfs nur unter engen Voraussetzungen möglich sein. Demgemäß bestimmt Absatz 4 Satz 1, daß zur Aufklärung von besonders schweren Straftaten technische Mittel zur Wohnraumüberwachung nur eingesetzt werden dürfen, wenn dies durch den Vorsitzenden senat eines Oberlandesgerichts angeordnet worden ist und die Erforschung des Sachverhalts auf andere Weise aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre.

Wohnräume im Sinne dieser Vorschrift sind Räume, die der allgemeinen Zugänglichkeit entzogen und zur Stätte privaten Lebens und Wirkens gemacht sind (Wohnungen im engeren Sinne). Der Begriff der „technischen Mittel“ ist umfassend zu verstehen. Er erfaßt neben dem Abhören und Aufzeichnen des gesprochenen Wortes auch optische Mittel zur Raumüberwachung.

Die akustische und optische Überwachung von Wohnräumen stellt einen besonders schwerwiegenden Eingriff in die grundrechtlich geschützte Persönlichkeitssphäre der Betroffenen dar. Der Entwurf beschränkt deshalb den Einsatz technischer Mittel auf die Aufklärung von besonders schweren Straftaten, nämlich von Verbrechen (vgl.

Artikel 1 Nr. 1 Buchstabe a - § 100 c Abs. 2 Nr. 2 StPO - des Entwurfs eines Ersten Gesetzes zur Ergänzung des Verbrechensbekämpfungsgesetzes - BR-Drucks.). Dadurch soll dem besonderen Gewicht einer solchen Maßnahme einerseits und dem öffentlichen Bedürfnis nach einer effektiven Ermittlungstätigkeit im Bereich der schweren Kriminalität andererseits Rechnung getragen werden.

Ferner sieht der Entwurf - gleichfalls zum Schutz des Bürgers - eine Regelung vor, wonach der Eingriff von einem hochrangigen Spruchkörper, nämlich von dem Vorsitzendensenat eines Oberlandesgerichts angeordnet werden muß, wobei eine solche Anordnung nur zulässig ist, wenn die Erforschung des Sachverhalts auf andere Weise aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre. Der Spruchkörper soll - wie in Artikel 2 Nr. 1 (§ 122 a Abs. 2 GVG - neu -) des o.a. Entwurfs eines Ersten Gesetzes zur Ergänzung des Verbrechensbekämpfungsgesetzes vorgesehen - aus dem Präsidenten des Oberlandesgerichts und zwei Vorsitzenden der Senate des Oberlandesgerichts bestehen.

Einer Anordnung durch den Vorsitzendensenat bei der Überwachung von Wohnräumen bedarf es - anders als im Falle des Absatzes 5 Satz 2 - auch bei Gefahr im Verzuge.

Absatz 4 Satz 2 bestimmt, daß die durch den Einsatz von technischen Mitteln zur akustischen und optischen Raumüberwachung nach Satz 1 erlangten personenbezogenen Informationen in anderen Strafverfahren zu Beweis Zwecken nur verwendet werden dürfen, soweit sich bei Gelegenheit der Auswertung Erkenntnisse ergeben, die zur Aufklärung von besonders schweren Straftaten benötigt werden. Diese Regelung, die § 100 b Abs. 5 StPO entspricht, orientiert sich

an der vom Bundesverfassungsgericht (vgl. Kammerbeschluß vom 18.8.1987, NStZ 1988, S. 32, 33) nicht beanstandeten Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs zur Verwertbarkeit von Erkenntnissen aus einer Telefonüberwachung (vgl. u.a. BGHSt 26, 298; 27, 355; 28, 122; 29, 23; 30, 317; 32, 10). Danach ist die hier in Frage stehende Bestimmung, die die Verwendung von personenbezogenen Informationen in anderen Strafverfahren unter bestimmten Voraussetzungen zuläßt, im Hinblick auf die Bedürfnisse einer wirksamen Strafverfolgung im Bereich der schweren Kriminalität gerechtfertigt.

Neben der Regelung des Absatzes 4 Satz 2 sieht Satz 3 noch ein Beweisverwertungsverbot für den Fall vor, daß das abgehörte oder aufgezeichnete Wort von oder gegenüber Personen gesprochen wurde, die zur Verweigerung des Zeugnisses berechtigt und nicht Täter oder Teilnehmer sind; entsprechendes soll auch für die durch optische Überwachung erlangten Bildaufnahmen gelten. Mit dieser Regelung wird ein strafprozessualer Grundsatz, der die Beziehung bestimmter Personen zum Beschuldigten nach Maßgabe der Vorschriften der Strafprozeßordnung (vgl. §§ 52 bis 53 a StPO) schützen soll, im Bereich der akustischen und optischen Überwachung von Wohnräumen in den Rang einer Verfassungsnorm erhoben. Der Begriff des Teilnehmers ist weit zu verstehen. Er umfaßt alle Formen der Beteiligung an einer Straftat.

Zu Absatz 5

Neben der akustischen und optischen Überwachung von Wohnräumen zum Zwecke der Aufklärung von „besonders schweren Straftaten“ dürfen solche Mittel auch zur Aufklärung von „Straftaten mit erheblicher Bedeutung“ eingesetzt werden, und zwar nicht nur im Bereich der „Wohnraumüberwachung“, d.h. der Überwachung von

Wohnungen im engeren Sinne (vgl. oben Begründung zu Absatz 4 Satz 1), sondern auch im Bereich der „Raumüberwachung“, d.h. der Überwachung von Räumlichkeiten, die zwar nicht Wohnungen im engeren Sinne sind, die jedoch gleichfalls zum Schutzbereich des Artikels 13 Abs. 1 GG gehören (z.B. Arbeits-, Betriebs- und Geschäftsräume). Absatz 5 Satz 1 bestimmt, daß zur Aufklärung von Straftaten mit erheblicher Bedeutung technische Mittel zur Wohnraumüberwachung im Beisein eines nicht offen ermittelnden Beamten oder zur Raumüberwachung nur eingesetzt werden dürfen, wenn dies durch den Vorsitzenden Senat eines Oberlandesgerichts angeordnet worden ist und wenn die Erforschung des Sachverhalts auf andere Weise aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre.

Unter „Straftaten mit erheblicher Bedeutung“ im Sinne des Absatzes 5 Satz 1 sind Straftaten von einigem Gewicht, d.h. Straftaten im Bereich der mittleren bis schweren Kriminalität zu verstehen. Soweit beim Einsatz technischer Mittel im Beisein eines nicht offen ermittelnden Beamten in Bezug auf die Schwere der Straftaten die hohe Einsatzschwelle im Bereich der Wohnraumüberwachung abgesenkt werden soll, ist hierfür die Überlegung maßgebend, daß in solchen Fällen durch den Einsatz des technischen Mittels nur das festgehalten wird, was der Beamte aufgrund seiner zulässigen Anwesenheit in dem Wohnraum auch unmittelbar wahrnehmen könnte.

Bei der akustischen und optischen Überwachung von Räumen, die keine Wohnungen im engeren Sinne sind, ist das Schutzbedürfnis des Bürgers geringer als bei der entsprechenden Überwachung von Wohnräumen. Es erscheint deshalb gerechtfertigt, daß insoweit der Einsatz von technischen Mitteln auch zur Aufklärung von Straftaten mit erheblicher Bedeutung zulässig ist.

Im Unterschied zu der Regelung des Absatzes 4 kann nach Absatz 5 Satz 2 (erster Halbsatz) des Entwurfs bei Gefahr im Verzuge die Anordnung der akustischen oder optischen (Wohn-)Raumüberwachung auch durch die im Gesetz vorgesehenen anderen Organe getroffen werden. Derartige Eilanordnungen werden von der Staatsanwaltschaft oder ihren Hilfsbeamten zu treffen sein (vgl. Artikel 1 Nr. 2 Buchstabe a - § 100 d StPO - des Entwurfs eines Ersten Gesetzes zur Ergänzung des Verbrechensbekämpfungsgesetzes). Allerdings ist in solchen Fällen nachträglich die richterliche Entscheidung über die Rechtmäßigkeit der Maßnahme einzuholen (Absatz 5 Satz 2, zweiter Halbsatz). Für diese - dem Grundrechtsschutz des Bürgers dienende - Entscheidung ist gleichfalls der Vorsitzendensenat beim Oberlandesgericht zuständig, der bei der Überprüfung der Maßnahme dieselben Kriterien anzulegen hat wie bei der unmittelbaren gerichtlichen Anordnung einer akustischen oder optischen Überwachung. Die vorgesehene Einführung einer obligatorischen nachträglichen Gerichtskontrolle erscheint im Hinblick auf die Erheblichkeit des Grundrechtseingriffs, der im Einsatz technischer Mittel zur (Wohn-)Raumüberwachung zu sehen ist, erforderlich.

Bei Überwachungsmaßnahmen nach Absatz 5 gilt das Beweisverwertungsverbot des Absatzes 4 Satz 3 entsprechend. Danach darf das gesprochene Wort von und gegenüber Personen, die zur Verweigerung des Zeugnisses berechtigt und nicht Täter oder Teilnehmer sind, auch in den Fällen des Absatzes 5 nicht zu Beweiszwecken verwendet werden; entsprechendes gilt für die durch optische Überwachung erlangten Bildaufnahmen.

Zu Absatz 6

Absatz 6 stellt im Verhältnis zu Absatz 2, in dem u.a. die Ermächtigung für Maßnahmen der Gefahrenabwehr und damit insbesondere auch für präventivpolizeiliche Eingriffe in das Grundrecht des Artikels 13 GG generell geregelt ist, eine abschließende Sonderregelung für die dort genannten besonders eingriffsintensiven präventivpolizeilichen Maßnahmen dar.

Absatz 6 Satz 1 bestimmt, daß zur Abwehr einer unmittelbar bevorstehenden Gefahr für den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes oder für Leben, Gesundheit oder Freiheit einer Person technische Mittel zur Überwachung von Wohnräumen oder Räumen nur eingesetzt werden dürfen, wenn dies durch den Vorsitzenden senat eines Oberlandesgerichts angeordnet worden ist und wenn die Erforschung des Sachverhalts auf andere Weise aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre. Damit ist die Ermächtigung zum Erlass präventivpolizeilicher gesetzlicher Regelungen für Eingriffe in das Grundrecht der Unverletzlichkeit der Wohnung im Vergleich zur geltenden Ermächtigung in Artikel 13 Abs. 3 GG deutlich enger gefaßt und zugleich auf eine den repressiven Einsatzvoraussetzungen vergleichbare Schwelle angehoben worden. Diese Gleichwertigkeit der Eingriffsvoraussetzungen für den repressiven wie den präventiven Einsatz technischer Überwachungsmittel in Wohnungen ist geboten, um Wertungswidersprüche zu vermeiden. Einschlägige Überwachungsmaßnahmen zur Verhinderung künftiger Straftaten können nicht unter wesentlich geringeren Voraussetzungen zulässig sein als Maßnahmen, die der Verfolgung bereits begangener Straftaten dienen.

Die mit Satz 1 grundsätzlich erreichte Regelungsparallelität zwischen dem präventivpolizeilichen und dem repressiven Einsatz technischer Mittel zur Überwachung von Wohnungen wird im sachlich gebotenen Umfang auch durch die Verweisung in Satz 2 auf Absatz 4 Satz 3 und Absatz 5 Satz 2 gewahrt. Der in Absatz 4 Satz 3 geregelte Schutz zeugnisverweigerungsberechtigter Personen hat auch dann Vorrang vor Zwecken der Beweisführung, wenn sie im Rahmen einer präventivpolizeilichen Überwachungsmaßnahme erlangt worden sind. Eine Verwertung solcher Informationen zur Abwehr von Gefahren ist dagegen zulässig, wenn und soweit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz auch unter Berücksichtigung der Schwere der drohenden Rechtsgutverletzungen entsprochen ist.

Aufgrund der Gefahrverzugsregelung des Absatzes 5 Satz 2 sind für den präventivpolizeilichen Einsatz technischer Überwachungsmittel in Wohnungen die im Gesetz vorgesehenen anderen Organe für die Anordnung des Einsatzes zuständig. Ebenso ist eine nachträgliche richterliche Entscheidung über die Rechtmäßigkeit der Anordnung vorgesehen. Im Unterschied zum repressiven Einsatz technischer Überwachungsmittel gilt die Gefahrverzugsregelung unabhängig davon, ob solche Mittel im Beisein eines nicht offen ermittelnden Beamten in Wohnräumen eingesetzt werden. Damit wird den besonderen Gegebenheiten der polizeilichen Gefahrenabwehr Rechnung getragen. Bei allen in Betracht kommenden Fallgestaltungen des Einsatzes technischer Mittel in Wohnungen müssen zur Abwehr der genannten schwerwiegenden Gefahren die erforderlichen Maßnahmen rasch und ohne vermeidbare Verzögerungen ergriffen werden können. Die nachträgliche Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Einsatzanordnung durch den Vorsitzendensenat beim Oberlandesgericht gewährleistet im übrigen die gebotene Kontrolle der Maßnahme.

2. Zu Artikel 1 Nr. 2 (Änderung des Artikels 14 GG)

- a) Artikel 14 Abs. 1 Satz 3 stellt vorweg ausdrücklich klar, daß Eigentum, das aus Straftaten herrührt oder dafür verwendet werden soll, nicht der grundgesetzlichen Eigentumsgarantie unterliegt. Bei entsprechenden Feststellungen kann damit aus Artikel 14 GG kein spezifisches Gebot für eine Beweislastregelung entsprechend der aus dem Rechtsstaatsprinzip folgenden Unschuldsvermutung abgeleitet werden, wenn es um die Frage geht, ob Eigentum rechtmäßig erworben worden ist oder rechtmäßig verwendet werden soll.
- b) Das Gesetz zur Bekämpfung des illegalen Rauschgifthandels und anderer Erscheinungsformen der Organisierten Kriminalität (OrgKG) vom 15. Juli 1992 (BGBl. I S. 1302) und das Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches, der Strafprozeßordnung und anderer Gesetze (Verbrechensbekämpfungsgesetz) vom 28. Oktober 1994 (BGBl. I S. 3186) haben zwar eine Reihe rechtlicher Möglichkeiten eröffnet, um gegen schwere Formen der Kriminalität und insbesondere gegen die Organisierte Kriminalität vorzugehen (Vermögensstrafe und -beschlagnahme, erweiterter Verfall, Geldwäschetatbestand, Zeugenidentitätsschutz, Rasterfahndung, technische Überwachung, Verdeckte Ermittler, polizeiliche Beobachtung bzw. Erweiterung des Katalogs der Vortaten einer Geldwäsche, Verschärfung der Strafvorschriften gegen das professionelle Schlepperwesen, Kronzeugenregelung für Straftaten im Bereich der Organisierten Kriminalität u. a.). Die hier vorgesehenen Maßnahmen reichen aber noch nicht aus. Mit dem geltenden strafrechtlichen Instrumentarium, dem Verfallsrecht (§§ 73 ff.

StGB), ist eine dringend notwendige wirksame Gewinnabschöpfung kaum zu bewältigen: Statistisch betrachtet kommt es jährlich nur bei ca. 0,07 % der strafrechtlichen Verurteilungen auch zu einer damit einhergehenden Verfallsanordnung (Rechtspflegestatistik 1991). Hauptverantwortlich für diese "Aschenputtel-Existenz" des Verfallsrechts ist dessen Ausgestaltung als personenbezogenes Verfahren, anknüpfend an die Person des Inhabers der abzuschöpfenden Vermögensvorteile. Dem Vermögensinhaber muß stets eine konkrete rechtswidrige Tat zweifelsfrei nachgewiesen worden sein, bevor eine Verfallsanordnung in Betracht kommt. An der Notwendigkeit eines solchen zweifelsfreien Tatnachweises hat auch der 1992 neu eingeführte § 73d StGB (Erweiterter Verfall) nichts geändert: § 73 d StGB verzichtet lediglich darauf, daß das in Anspruch genommene Vermögen mit Gewißheit aus der nachgewiesenen rechtswidrigen Tat stammt; eine rechtswidrige Tat selbst muß aber weiterhin mit Gewißheit nachgewiesen worden sein. Der Staat trägt also nach geltendem Recht die volle Beweislast dafür, daß der in Anspruch genommene Vermögensinhaber gegen eine strafrechtliche Norm verstoßen hat.

Dadurch verbleibt ein erheblicher Bereich, in dem die strafrechtlichen Gewinnabschöpfungsmöglichkeiten nicht wirksam zum Tragen kommen können. Typisch sind etwa folgende Sachverhalte:

- Die Polizei ist häufig nicht in der Lage, die für eine vorläufige Sicherstellung von Vermögensgegenständen nach § 111b StPO erforderliche Feststellung mit der notwendigen Sicherheit zu treffen, daß "dringende Gründe für die Annahme vorhanden sind, daß die Voraussetzungen für ihren Verfall oder ihre Einziehung vorliegen". Soweit nicht nach den Landespolizeigesetzen eine

Beschlagnahme zulässig ist, entfällt damit im Vorfeld von Verurteilungen die Möglichkeit, mit hoher Wahrscheinlichkeit deliktisch erworbenes Vermögen für den späteren Verfall zu sichern.

- Tatsächliche Anhaltspunkte sprechen dafür, daß der Beschuldigte Vermögen deliktisch erlangt hat. Sie erreichen allerdings nicht die Qualität des in § 73d StGB vorausgesetzten hohen Wahrscheinlichkeitsgrads. Der Beschuldigte schweigt oder behauptet unwiderlegbar redlichen Erwerb, ohne die tatsächlichen Anhaltspunkte für eine kriminelle Herkunft des Vermögens ausräumen zu können (non-liquet-Fall). Eine vorläufige Beschlagnahme oder ein Verfall des Vermögens ist bei diesen Gegebenheiten in der Regel nicht möglich.
- Gleiches gilt, wenn beim Beschuldigten Vermögen mit vermutlich krimineller Herkunft in untrennbarer Vermengung mit vermutlich rechtmäßig erlangtem Vermögen vorgefunden wird und der Beschuldigte sich zur Herkunft des Vermögens nicht äußert oder unwiderleglich den rechtmäßigen Erwerb des gesamten Vermögens behauptet, ohne die für eine rechtswidrige Herkunft von Vermögensteilen sprechenden Anhaltspunkte auszuräumen.
- Ein Vermögensverfall kommt schließlich regelmäßig auch dann nicht in Betracht, wenn Vermögen im Besitz einer Person unter Umständen aufgefunden wird, die für seine kriminelle Erlangung sprechen, und die Person über dessen Herkunft schweigt oder aber behauptet, nie Eigentümer oder Besitzer geworden zu sein oder das Vermögen zwischenzeitlich auf andere Personen übertragen zu haben, sofern das Vermögen nicht konkreten Straftaten zugeordnet oder die Einlassung widerlegt werden kann. Dies gilt

selbst dann, wenn Vermögensübertragungen durch Schenkung behauptet oder Vermögenswerte in einer Größenordnung vorgefunden werden, die offensichtlich außer jedem Verhältnis zu den Lebensumständen, insbesondere zum Einkommen der Person stehen.

Diese Lücke im System strafrechtlicher Vermögenseinziehungsinstrumente kann nur dadurch geschlossen werden, daß es in bestimmten eng umgrenzten Fällen der Kriminalität zur Pflicht gemacht wird, zur Vermeidung der Entziehung den legalen Erwerb des Vermögens nachzuweisen.

- c) Durch den neuen Artikel 14 Abs. 4 Satz 1 GG wird die Möglichkeit eingeführt, Vermögen, bei dem die hohe Wahrscheinlichkeit besteht, daß es aus schwerwiegenden Straftaten herrührt oder dafür verwendet werden soll, entschädigungslos einzuziehen. Das Tatbestandsmerkmal der "schwerwiegenden Straftat" stellt zunächst sicher, daß Einziehungen nur zum Schutz hochrangiger Gemeinschaftsgüter zulässig sind, die Störungen oder Gefährdungen insbesondere durch organisiert handelnde Straftäter ausgesetzt sind (s.o. Abschnitt I Nr. 2).

Die Regelung stellt in der Alternative des "Herrührens" eine gesetzliche Vermutung für den Fall auf, daß im Hinblick auf die kriminelle Herkunft des Vermögens Ermittlungsdefizite bestehen, wie dies vor allem auch für den Bereich der Organisierten Kriminalität typisch ist. Die Regelung knüpft die Rechtsfolge der Sicherstellung nicht erst an das Vorliegen, sondern bereits an die Annahme einer Störung durch das betreffende Vermögen an; dessen Inhaber ist nicht schon Störer, jedoch Verdachtsstörer. Dem Be-

troffenen werden, will er gegen die Sicherstellungsanordnung vorgehen, mit der gesetzlich vorgesehenen Anbindung von staatlichen Eingriffsbefugnissen an eine bestimmte Vermutungslage zwangsläufig Darlegungs- und Beweislasten zugeordnet, da bereits durch sein Verhalten oder aufgrund anderer Umstände objektiv zu vermuten ist, daß im Zusammenhang mit der Vermögenserlangung eine Störung verursacht worden ist. Für eine Einziehung ist allerdings über die Vermutung des Herrührens aus Straftaten hinaus erforderlich, daß die Vermutung sich gerade auf schwerwiegende Straftaten bezieht. Erst dann besteht eine gesteigerte Wahrscheinlichkeit dafür, daß das Vermögen eine über die Verletzung individueller Rechtsgüter hinausgehende Beeinträchtigung und Gefährdung der Rechts- und Wirtschaftsordnung und letztendlich der rechtsstaatlichen Ordnung besteht. Die Vermögenseinziehung stellt damit über die Korrektur der - bereits eingetretenen - Störung der Eigentumsordnung hinaus eine präventive Maßnahme zur Bekämpfung bestimmter besonders gemeinschädlicher, krimineller Verhaltensweisen, wie sie insbesondere die Organisierte Kriminalität aufweist, im Sinne einer letztlich auch abstrakt zu begreifenden Gefahrenabwehr dar.

Die - zweite - Alternative der Verwendung von Vermögen für die Begehung schwerwiegender Straftaten kann als Regelfall polizeilicher Gefahrenprognose im weiteren Sinne bezeichnet werden: Aufgrund von Tatsachen, die seitens des Staates darzulegen und zu beweisen sind, wird eine zumindest abstrakte Gefährdung der erwähnten Gemeinschaftsgüter vermutet, wobei je nach den Umständen des Einzelfalls die Regelung selbstverständlich auch greift, wenn die Voraussetzungen für die Annahme einer konkreten

Gefahr für individuelle Rechtsgüter oder eines einer solchen Gefahr rechtlich gleichstehenden Gefahrenverdachts vorliegen.

Der vorliegende Gesetzentwurf bewegt sich damit auf einer anderen Ebene als die strafrechtlichen Verfallsvorschriften. Die Vermögenseinziehung wird als Maßnahme zur Abwehr von Gefährdungen für die Rechts- und Wirtschaftsordnung und damit einer drohenden Beeinträchtigung der rechtsstaatlichen Ordnung, dem öffentlichen Recht im engeren Sinne zugeordnet. Damit wird zugleich deutlich, daß die Vermögenseinziehung keine strafrechtliche Maßregel bzw. Sanktion, sondern ein Präventionsinstrument ist, dessen Zweck zugleich über die unmittelbare Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im polizeirechtlichen Sinne hinausreicht.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß Straftatenkataloge oder besondere Qualitäten von Straftatbeständen, wie z. B. hohe Strafraumen, sich als Anknüpfungspunkt für Vermögenseinziehungen nicht eignen, da z. B. das Organisierte Verbrechen prinzipiell Straftaten jeder Art begeht, wenn sie Gewinn versprechen. Ebenso scheiden Kriterien wie hoher Organisationsgrad, Größe, Umfang oder Internationalität der Organisation oder Anzahl der Tatbeteiligten, Umfang des kriminellen Geschäftsvolumens oder Qualität der Abschottung aus. Abgesehen davon, daß sich hierüber in aller Regel bis zu dem Zeitpunkt, zu dem staatliche Maßnahmen gegen das Vermögen noch mit Aussicht auf Erfolg möglich sind, nicht die notwendigen Feststellungen treffen lassen, können große Gewinne auch mit organisierten Begehungsweisen einfacherer Art erlangt werden und sind solche For-

men nicht selten Vor- und Durchgangsstufen zu kriminellen Gruppierungen mit größerer Komplexität.

- d) Um die Eigentumsentziehung in diesen Fällen verfassungsrechtlich abzusichern, insbesondere auch im Hinblick auf die zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität unverzichtbaren Beweiserleichterungen, muß das Grundgesetz, wie dies in Absatz 4 vorgesehen ist, selbst geändert werden. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht ausgesprochen, die Schutzwirkung der verfassungsrechtlichen Eigentumsgarantie erstrecke sich ohnehin nur auf "Rechtspositionen, die rechtmäßig erlangt wurden" (zuletzt BVerfGE 87, 363, 394 = NJW 1993, 878, 881). Weil hier jedoch hinsichtlich der unrechtmäßigen Erlangung oder Verwendung nicht der volle Beweis möglich ist und gefordert werden soll, erscheint eine ausdrückliche Ergänzung des Grundgesetzes erforderlich.

Mit dem "Kernbereich" der Eigentumsgarantie, der möglicherweise auch zu den für den verfassungsändernden Gesetzgeber unantastbaren, in den Artikeln 1 und 20 GG niedergelegten Grundsätzen gehört (BVerfGE 84, 90, 121 = NJW 1991, 1597), kollidiert die vorgeschlagene Ergänzung des Artikels 14 nicht. Sie trägt dem Eigentumsschutz grundsätzlich Rechnung und modifiziert seine positivrechtliche Ausprägung nur für die Sonderlage bei der Bekämpfung schwerwiegender Straftaten, wie insbesondere solchen der Organisierten Kriminalität, entsprechend deren Eigenart im notwendigen Maße.

Auch die Unschuldsvermutung, die als besondere Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips Verfassungsrang hat (BVerfGE 82, 106, 114; 74, 358, 370) und damit möglicherweise als ein in Artikel 20 GG

niedergelegter Grundsatz ebenfalls für den verfassungsändernden Gesetzgeber unantastbar ist, steht nicht entgegen. Die hier im Grundgesetz ermöglichte Einziehung von Vermögen, das auch im Fall des Herrührens aus schwerwiegenden Straftaten wegen der nach allen polizeilichen Erfahrungen drohenden Wiedereinschleusung in den Wirtschaftskreislauf und Verwendung für ähnliche Anschlußtaten aus dem Verkehr gezogen werden soll, stellt keine Strafe oder der Strafe gleichkommende Maßnahme dar, sondern hat präventiven Charakter (so schon zum erweiterten Verfall nach § 73d StGB Krey/Dierlamm, JR 1992, 353, 358 m w. N.).

Neben dem in Absatz 4 Satz 1 bezeichneten Vermögen soll nach Satz 2 inländisches sonstiges Vermögen in gleicher Weise anstelle von Vermögen "haften", d. h. eingezogen werden können, welches aus schwerwiegenden Straftaten erlangt worden ist oder dafür verwendet werden soll, jedoch einem Zugriff im Wege der Sicherstellung oder Einziehung faktisch entzogen ist. Vorausgesetzt ist allerdings auch hier, daß das dem Zugriff entzogene Vermögen nach Herkunft oder Verwendungszweck geeignet ist, die Rechts- und Wirtschaftsordnung zu stören oder zu beeinträchtigen. Diese Ausweitung staatlichen Zugriffs auch auf rechtmäßig erlangtes Vermögen des Betroffenen ist zwingend geboten, da Straftäter beim Einsatz ihrer finanziellen Mittel nicht nach deren rechtmäßiger oder rechtswidriger Herkunft unterscheiden.

Satz 2 soll durch die ausdrückliche Einbeziehung des genannten Vermögens in die Ergänzungsregelung zu Artikel 14 GG der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Rechnung tragen, nach der der Begriff des Eigentums aus der Verfassung selbst gewonnen werden muß. Eigentum im Sinne des Verfas-

sungsrechts sind danach allein die einem Eigentümer oder sonstigen Rechtsinhaber zu einem bestimmten Zeitpunkt gesetzlich zustehenden Befugnisse, wobei dessen Rechtsstellung durch das bürgerliche Recht und die öffentlich-rechtlichen Gesetze gleichrangig bestimmt wird (BVerfGE 83, 182, 195). Die Konkretisierung der Eigentumsgarantie durch Artikel 1 Nr. 2b des vorliegenden Gesetzentwurfs stellt sich hiernach als Bestimmung von Inhalt und Schranken des - ggf. auch rechtmäßig erlangten - Eigentums unter dem besonderen Blickwinkel der rechtswidrigen Erlangung oder Verwendung von Vermögen durch besonders gemeinschädlich, insbesondere organisiert handelnde Straftäter und der davon für die Allgemeinheit ausgehenden Gefährdungen dar.

- e) Die genannten Regelungen sind mit den übrigen Normen des Verfassungsrechts vereinbar. Insbesondere ist der Kernbereich der Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG nicht angetastet. Die Eigentumsgarantie schützt in erster Linie die Herrschafts- und Nutzungsbefugnis, das Recht des "Habens" und "Gebrauchmachens" an einem konkreten Gegenstand. Sicherstellung und Einziehung erwerbs- oder verwendungsbemakelten Vermögens beschneiden Veräußerungsfreiheit und Verfügungsbefugnisse des Eigentümers nicht in ungerechtfertigter, den Kern der Gewährleistung verletzender Weise. Für deliktisch erlangtes Vermögen folgt dies aus der oben zitierten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

Gleiches gilt für die Regelung in Absatz 4 Satz 2, wonach im Inland belegenes rechtmäßig erlangtes Vermögen des Betroffenen unter bestimmten Voraussetzungen subsidiär sichergestellt und eingezogen werden kann. Diese Regelung verfolgt denselben legi-

timen Zweck des Schutzes der Rechts- und Wirtschaftsordnung vor den Gefährdungen durch das organisierte Verbrechen. Der Zugriff auf solches inländisches Vermögen ist geeignet, die bedrohten Güter wirksam zu schützen. Inländisches Vermögen kann ersatzweise nämlich nur sichergestellt werden, wenn von dem dem Zugriff aus tatsächlichen Gründen entzogenen Vermögen Störungen oder Gefährdungen für die bereits oben erwähnten Güter in Deutschland ausgehen. Dies ist etwa anzunehmen, wenn der Vermögensinhaber oder Personen, die mit ihm unter Verstoß gegen Strafrechtsnormen zusammenarbeiten, in Deutschland einen Wohnsitz haben oder sich aufhalten oder wenn das Vermögen aus vermutlich im Inland begangenen Straftaten stammt. Die Regelung ist weiter erforderlich, da eine weniger eingreifende Maßnahme mit vergleichbarer Wirkung nicht ersichtlich ist. So reichen etwa die Möglichkeiten der Rechtshilfe, Auslandsvermögen so rasch zu beschlagnahmen oder sonst sicherzustellen (z. B. durch Pfändung von Ansprüchen auf Herausgabe im Ausland belegener Vermögen), daß Verfügungen des Eigentümers zuvorgekommen wird, erfahrungsgemäß nicht aus. Schließlich sind die mit der Regelung für den Betroffenen verbundenen Beeinträchtigungen nicht außer Verhältnis zu den der Allgemeinheit erwachsenden Vorteilen. Ohne die Möglichkeit, unter den genannten Voraussetzungen auf inländisches Vermögen zugreifen zu können, ist zu befürchten, daß Straftäter illegal erworbenes Vermögen unverzüglich gezielt ins Ausland und dort in solche ausländische Staaten verbringen, in denen eine Sicherung des Vermögens im Wege der Rechtshilfe mit besonderen Schwierigkeiten verbunden ist. Es ist daher nicht von der Hand zu weisen, daß die Vermögenseinziehung gerade bei besonders gefährlichen, da international agierenden organisierten Gruppierungen von Straftätern nur unzureichend greifen

würde. Auch aus Sicht potentieller Opfer und ihrer Ansprüche auf Schadensersatz gegenüber dem Eigentümer ist die in der Regelung angelegte Proportionalität zwischen Zweck und Mittel gewahrt. Gründe dafür, den Inhaber bemakelten Vermögens, das der Einziehung entzogen ist, im Blick auf Schadensersatzansprüche, aber auch hinsichtlich einer Opferentschädigung nach § 6 Abs. 2 des Vermögenseinziehungsgesetzes allein wegen des Umstands, daß dieses Vermögen staatlichem Zugriff entzogen ist, besserzustellen als den Inhaber von bemakeltem und der Einziehung zugänglichem Vermögen, sind nicht ersichtlich.

- f) Mit der Bestimmung soll über die unmittelbare oder, im Falle des Artikels 14 Abs. 4 Satz 2 des Entwurfs, mittelbare Abschöpfung nachweisbar rechtswidrig erlangter Vermögensvorteile hinaus auch die Abschöpfung nur mutmaßlich rechtswidrig erlangter Vermögensvorteile ermöglicht werden. Auch eine solche Regelung stellt zumindest keine Enteignung i. S. des Artikels 14 Abs. 3 GG dar. Für eine Enteignung ist nämlich dem Bundesverfassungsgericht zufolge unabdingbar kennzeichnend, daß auf "konkrete Eigentumspositionen" gezielt und final "zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben" hoheitlich zugegriffen wird (BVerfGE 52, 1, 27; 70, 190, [199f.]). Die entzogenen Positionen müssen also für einen "konkreten Gemeinwohlzweck benötigt werden" (vgl. v. Münch, a. a. O., Rn. 58) und die Entziehung der Position muß gerade "im Hinblick auf einen bestimmten Verwendungszweck erfolgt" sein (vgl. Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz Bd. 2, 6. Aufl., 1993, Artikel 14 Rn. 575). Da die Einziehung mutmaßlich rechtswidrig erlangten Vermögens einschließlich der "Mithaftung" sonstigen Vermögens nach Artikel 14 Absatz 4 Satz 2 nicht ermöglicht werden soll, um die so eingenommenen Mittel "einem spezi-

fischen Gemeinwohlzweck zuzuführen" (Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, a. a. O., Rn. 575), liegt jedenfalls kein Fall einer entschädigungspflichtigen Enteignung vor.

Deshalb spricht der Entwurf auch nicht von "Enteignung", sondern von "Einziehung".

- g) Das Ziel der Regelung kann nur erreicht werden, wenn die Einziehung nicht entschädigungspflichtig ist. Die Einziehung steht in angemessenem Verhältnis zu dem verfolgten Ziel, da sowohl der Besitz illegal erworbenen Vermögens als auch die Verwendung zu ungesetzlichen Zwecken die Rechts-, insbesondere Eigentums- und Wirtschaftsordnung wegen der beschriebenen Folgewirkungen in starkem Maße beeinträchtigt.

Mit der Eröffnung des Zugriffs auf mutmaßlich rechtswidrig erlangtes oder unter bestimmten Voraussetzungen an dessen Stelle tretendes anderes Vermögen konkretisiert der Entwurf die Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums. Es soll auch weiterhin dabei bleiben, daß grundsätzlich jede rechtmäßig erworbene Vermögensposition dem Eigentumsschutz unterfällt, jede rechtswidrig erworbene Vermögensposition dagegen vom Eigentumsschutz ausgeklammert bleibt (vgl. BVerfG NVwZ 1993, 878, 881). Lediglich die Beweislast dafür, ob aufgefundenes Vermögen rechtmäßig oder rechtswidrig erworben worden ist oder zu illegalen Zwecken eingesetzt werden soll und damit verfassungsgeschützt Eigentum vorliegt oder nicht, soll verlagert werden. Eine solche Beweislastverlagerung schwächt allerdings den durch Artikel 14 Abs. 1 GG gewährten Eigentumsschutz, da auch rechtmäßig erworbene - und damit schutzwürdige - Vermö-

genspositionen bei entsprechenden Verdachtsmomenten im Einzelfall eingezogen werden können. Um diese Schwächung des Eigentumsschutzes verfassungsrechtlich zu beschränken, sieht der Entwurf eines Vermögenseinziehungsgesetzes (BR-Drucks. ...) in Konkretisierung der Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums in den hier geregelten Fällen eine entschädigungslose Vermögenseinziehung nur unter engen materiellen und verfahrensrechtlichen Voraussetzungen sowie einer entsprechenden Beweislastregelung vor.

- h) Die Beweislast wird materiell durch zwei Kriterien abgestützt. Es muß eine bestimmte Vermutung dafür vorliegen, daß das Vermögen zumindest teilweise auch aus schwerwiegenden Straftaten herrührt oder dafür verwendet werden soll, und die Straftaten müssen - wie dies insbesondere auf organisiert begangene Straftaten zutrifft - nach ihrer spezifischen kriminellen Ausprägung generell, also nicht in jedem Einzelfall, eine Beeinträchtigung der rechtsstaatlichen Ordnung erwarten lassen. Der Begriff des Herrührens verdeutlicht in diesem Zusammenhang, daß allein die theoretisch bestehende oder auch tatsächlich gegebene Möglichkeit gutgläubigen Erwerbs noch nicht ausreicht, um den Kausalzusammenhang zwischen - vermuteter - Herkunftstraftat und im Zeitpunkt der Sicherstellung oder Einziehung bestehendem Eigentum des Vermögensinhabers, hier im Sinne des Artikel 14 GG, zu unterbrechen. Die Behauptung gutgläubigen Erwerbs reicht daher auch dann nicht aus, sich entsprechenden Obliegenheiten hinsichtlich der Rechtmäßigkeit der Vermögenserlangung und ggf. der Einziehung des Vermögens zu entziehen, wenn die Behauptung nicht widerlegbar ist. Erst hierdurch ist gewährleistet, daß das neue Instrument der Vermögenseinziehung auch bei Sachver-

halten greift, bei denen das geltende Strafrecht mit seinen Beweisregeln zu Recht an seine Grenzen stoßen muß.

Formell erfolgt die Sicherstellung und Einziehung von Vermögen in einem zweistufig angelegten Verfahren, das dem Betroffenen sowie Dritten, die Rechte an dem Vermögen geltend machen, auf jeder Stufe die Möglichkeit gibt, das Vorliegen der rechtlichen Voraussetzungen für die Sicherstellung oder Einziehung des Vermögens gerichtlich überprüfen zu lassen. Im einzelnen wird hierzu auf den Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität durch Vermögenseinziehung (Vermögenseinziehungsgesetz) verwiesen.

3. Zu Artikel 1 Nr. 3 (Änderung des Artikels 74 Abs. 1 GG)

Artikel 74 Abs. 1 Nr. 5 weist die Einziehung von Eigentum im Sinne von Artikel 14 Abs. 4 GG als Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung aus. Damit wird den bestehenden Zusammenhängen insbesondere zum bürgerlichen Recht, zum Strafrecht und zum Verfahrensrecht Rechnung getragen.

4. Artikel 2

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.