

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an das Europäische Parlament,
den Rat, die Europäische Zentralbank und den Wirtschafts- und Sozialausschuß:
"Rahmenregelung zur Bekämpfung von Betrug und Fälschung im Zusammenhang mit bar-
geldlosen Zahlungsmitteln"

KOM(98) 395 endg.; Ratsdok. 10537/98

KEP-AE-Nr.: 982726

Übermittelt vom Bundesministerium für Wirtschaft am 21. August 1998 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. I 1993 S. 313 ff.).

Die Vorlage ist von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 7. Juli 1998 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Einleitung

Die Schaffung des Binnenmarktes und die Entstehung der Informationsgesellschaft eröffnet beispiellose Möglichkeiten für das wirtschaftliche Wachstum in der Union. Zugleich aber wird die Gesellschaft andererseits zunehmend von organisierter Kriminalität bedroht, die ihre Aktivitätengrenzübergreifend und unter Ausnutzung des freien Verkehrs von Waren, Kapital, Dienstleistungen und Personen entfaltet. Technologische Neuerungen, wie etwa das Internet und die elektronischen Finanzdienstleistungen, erweisen sich in diesem Zusammenhang nicht nur als Faktoren zur Förderung der legalen Geschäftstätigkeit, sondern auch als geeignete Mittel zur Begehung von Straftaten oder zur Überführung der daraus resultierenden Gewinne in scheinbar legale Tätigkeiten.

Um einen geordneten Ablauf der Wirtschaftstätigkeit und des gesellschaftlichen Lebens im Interesse sowohl der Nutzer als auch der Waren und Dienstleistungen sicherzustellen, werden Zahlungsmechanismen benötigt, die solide, benutzerfreundlich, effizient und sicher sind. Eine entscheidende Voraussetzung für die Förderung des notwendigen Vertrauens besteht in der Schaffung entsprechender Garantien, die sicherstellen, daß Zahlungsinstrumente nicht zum Zwecke von oder in Verbindung mit unerlaubten Tätigkeiten verwendet werden.

Der Europäische Rat hat auf seiner Tagung in Dublin im Dezember 1996 seinen festen Willen bekräftigt, die organisierte Kriminalität mit größter Entschiedenheit zu bekämpfen. Er betonte in diesem Zusammenhang, daß hierzu ein kohärentes und koordiniertes Vorgehen erforderlich ist. Konkret in die Tat umgesetzt wurde dieser Entschluß dann durch die Billigung eines Aktionsplans zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität¹ auf der Tagung des Europäischen Rates in Amsterdam im Juni 1997. Dieser Aktionsplan enthält unter anderem die Forderung an den Rat und die Kommission, das Problem der Betrügereien und Fälschungen im Zusammenhang mit allen bargeldlosen Zahlungsinstrumenten, einschließlich elektronischer Zahlungsinstrumente, bis spätestens Ende 1998 zu prüfen und zu behandeln.² Gegenstand dieser Mitteilung sind bargeldlose Zahlungsinstrumente. Das Problem der Nachahmung und Fälschung von Euro-Banknoten und -münzen wird in einer gesonderten Aufzeichnung behandelt.

Rein innerstaatliche Betrugsfälle werden zu internationalen Betrugsfällen. So können etwa Zahlungskarten überall dort mißbraucht werden, wo sie zur Bezahlung oder zum Geldabheben akzeptiert werden. Da bargeldlose Zahlungsmittel generell bei Ferngeschäften akzeptiert werden, spielen sie bei grenzübergreifenden Geschäften, ob diese in herkömmlicher Form oder elektronisch abgewickelt werden, eine wichtige Rolle. Außerdem sind an Großbetrügereien zahlreiche "Spezialisten" beteiligt, denn sie werden meist von organisierten Verbrecherbanden begangen. Die Kompliziertheit und Internationalisierung des Verbrechens verlangen somit nach einem koordinierten Vorgehen auf europäischer Ebene.

Zusätzliche Bedeutung gewinnt die notwendige Auseinandersetzung mit kriminellen Handlungen, die auf Zahlungsinstrumente gerichtet sind oder damit in Verbindung stehen, in Anbetracht der gegenwärtigen und künftigen Veränderungen auf institutionellem, wirtschaftlichem und technologischem Gebiet. Dazu zählen:

¹ Aktionsplan zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität, vom Rat angenommen am 28. April 1997, ABl. Nr. C 251, S. 1 vom 15. August 1997.

² Die Kommission bereitet zur Zeit ein Grünbuch über die Bekämpfung von Fälschungen und Piraterie im Bereich des Binnenmarktes vor, das einen Schutz der Rechte am geistigen Eigentum bieten soll, ohne dabei das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes zu beeinträchtigen.

- der Übergang zur einheitlichen Währung, der insbesondere während der gesamten Übergangszeit vor der Einführung der Euro-Banknoten und -Münzen dadurch erleichtert wird, daß transparente und sichere Zahlungsmechanismen verfügbar sind;
- der Eintritt in die Informationsgesellschaft und der elektronische Geschäftsverkehr; die Mitteilung zur "Europäischen Initiative für den elektronischen Geschäftsverkehr"³ hebt den damit verbundenen Bedarf an effizienten Zahlungssystemen besonders hervor.

In einer 1997 erstellten Studie der Kommission über verschiedene Formen von Betrugereien in der Europäischen Union wurde insbesondere unterstrichen, daß der Betrug mit Zahlungskarten ein häufig auftretendes Phänomen darstellt und daß dabei erhebliche Beträge im Spiel sind.⁴ Auf diese Tendenzen sowie auf die Lücken in den einzelstaatlichen Gesetzgebungen wurde auch während einer von der Kommission finanzierten Konferenz hingewiesen, die sich im Dezember 1996 ausschließlich mit dem Thema der organisierten Zahlungskartekriminalität befaßte.⁵

1. Diese Mitteilung enthält die Beurteilung des Problems aus Sicht der Kommission und den Vorschlag für eine Rahmenregelung zur Schaffung eines angemessenen "Sicherheitsumfelds" für Zahlungsinstrumente und die zugrundeliegenden Systeme. Sie gliedert sich in zwei Teile:
2. Erstens unterbreitet die Kommission (in Anhang 1) den Vorschlag für eine Gemeinsame Maßnahme (im Entwurf). So soll sichergestellt werden, daß Betrugereien und Fälschungen bei bargeldlosen Zahlungsmitteln in allen Mitgliedstaaten als strafbare Handlung anerkannt werden und die entsprechenden Sanktionen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sind.
3. Zweitens werden allen Betroffenen (in Anhang 2) weitere Maßnahmen zur Prüfung vorgelegt. Um eindeutig feststellen zu können, welche zusätzlichen Maßnahmen hier nötig sind, fordert die Kommission alle Betroffenen auf, Ihre Bemerkungen bis 31. Dezember 1998 (schriftlich) an folgende Anschrift zu richten:

Herrn Generaldirektor der GD XV
Europäische Kommission
Rue de la Loi 200
B-1049 Brüssel
Fax: (+32 2) 295.65.00
E-mail:JOHN.MOGG@DG15.CEC.BE

³ Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuß und den Ausschuß der Regionen, KOM(97) 157 vom 15. April 1997.

⁴ Der Bericht zu der Studie *Fraud Without Frontiers* ist unter <http://www.deloitte.ca/Whatsnew/Headlines/InternatFraud.htm> veröffentlicht.

⁵ Der abschließende Bericht zum Projekt „Co-operation to Combat Organised Payment Card Crime“, das von der Metropolitan Police in England und der Nationalen Polizeibehörde der Niederlande organisiert wurde, gibt Auskunft über die entsprechenden Forschungsarbeiten sowie über die Ergebnisse der Konferenz.

1. Wesen und Ausmaße des Problems

Ungeachtet der ständigen Veränderungen, denen die Systeme und Instrumente des bargeldlosen Zahlungsverkehrs unterliegen (siehe unten Abschnitt 2.a), bestimmt man das Ausmaß des Problems der Betrugereien und Fälschungen zum größten Teil anhand von Statistiken über bereits seit längerer Zeit bestehende Systeme, wie z. B. Schecks und Zahlungskarten. In der Zahlungskartenbranche wird weltweit ein Umsatz in Höhe von nahezu 2 000 Mrd. US-Dollar erzielt, von denen jedes Jahr etwa 3 Mrd. US-Dollar aufgrund von Kartenkriminalität verloren gehen. Obwohl diese Einbußen nur 0,15 % des Umsatzvolumens ausmachen, handelt es sich dabei doch um erhebliche Summen, die angesichts des erwarteten Anstiegs bei der Ausgabe neuer Karten um jährlich bis zu 25 % auf keinen Fall zu vernachlässigen sind. Ungefähr 25 % aller Verluste bei Zahlungskarten entfallen auf Emittenten in der Europäischen Union. Während der größte Teil der Einbußen traditionell auf Straftaten im Inland zurückzuführen war, gewinnt jetzt auch die vom Ausland aus operierende Kartenkriminalität zunehmend an Bedeutung.

Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung werden vor allem auf innenpolitischer Ebene ergriffen. Dies hat zumindest in einigen Fällen zu einem vorübergehenden Rückgang der Betrugereien im Inland geführt, wobei sich die Kriminalität jedoch als anpassungsfähig erweist und sich jetzt relativ stärker auf internationaler Ebene betätigt. Neben dem Problem der Betrugereien und Fälschungen in Verbindung mit Schecks und Zahlungskarten geht eine potentielle Gefahr auch von Betrugshandlungen innerhalb der Computersysteme aus. Es handelt sich dabei um ein unerlaubtes Eindringen in die zugrundeliegenden Computernetzwerke (durch „Hacker“), das auch zu einer Beeinflussung der Zahlungsinstrumente und -systeme führen kann. Die grenzübergreifende Kartenkriminalität ist somit in der Tat ein Problem, das sowohl die Mitgliedstaaten der Europäischen Union als auch die im Bereich der Zahlungssysteme tätigen Unternehmen und die Nutzer betrifft.

Das Europäische Parlament wurde um seine Stellungnahme zum Entwurf einer Gemeinsamen Maßnahme gebeten, welche einen Informationsaustausch zwischen Vollzugsbehörden und Kartenorganisationen vorsah; als das Parlament am 15. Mai 1998 seine EntschlieÙung dazu annahm, setzte es sich besonders für ein folgerichtiges und umfassendes Vorgehen in diesem Bereich ein.

Der Zahlungsverkehr findet nicht in einem rechtlichen Vakuum statt. Durch den bestehenden ordnungspolitischen Rahmen in der Gemeinschaft soll ein gemeinsamer einheitlicher Wirtschaftsraum geschaffen werden, der eine ungehinderte Zirkulation von Kapital, Personen, Waren und Dienstleistungen ermöglicht. Die einzelnen Bestandteile dieses ordnungspolitischen Rahmens werden im Anhang 1 kurz zusammengefaßt.

2. Die Zahlungssysteme und ihre Akteure

Gegenstand dieses Abschnitts ist die Beschreibung der Zahlungsinstrumente und der ihnen zugrundeliegenden Zahlungssysteme mit ihren wesentlichen Merkmalen sowie der wichtigsten daran beteiligten Akteure und deren jeweiligen Funktionen. Wegen der raschen Entwicklung des Sektors ist nachstehende Tabelle rein indikativ. Außerdem können die innovativsten Zahlungsinstrumente ihren Inhabern eine Vielzahl von Funktionsmöglichkeiten bieten.

a) Klassifikation der Zahlungsinstrumente und -systeme nach ihrer Funktion

Zur Erleichterung der Analyse könnte man Zahlungsinstrumente, die keine gesetzlichen Zahlungsmittel (d. h. Banknoten und zu einem großen Teil Münzen) darstellen, in zwei Gruppen einteilen:

- *vorausbezahlte Papierinstrumente* (z. B. Reiseschecks, Gutscheine, Gratisscheine usw.),

- *elektronische Instrumente mit gespeichertem Wert* (d. h. vorausbezahlte Karten und softwaregestütztes elektronisches Geld).
- *herkömmliche Papierinstrumente* (z. B. Schecks),
- *herkömmliche (quasi-)elektronische Instrumente* (z. B. alle Arten von Zahlungskarten mit Ausnahme von vorausbezahlten Karten: Kreditkarten, Debitkarten, Karten mit späterer Kontobelastung, T&E-Karten) sowie
- *elektronische Fernzugangsanwendungen für Bankgeschäfte* (d. h. Abwicklung über „home-banking“, per Telefon oder PC).

ZAHLUNGSMITTEL

(außer Bargeld)

A1. Voraus-bezahlte Papier-instrumente	A2. Elektronische Instrumente mit gespeichertem Wert	B1. Herkömmliche Papier-instrumente	B2. (quasi-) elektronische Instrumente	B3. Bankgeschäfte durch elektronischen Fernzugang
i) Reiseschecks	i) vorausbezahlte Karten	i) Schecks, Wechsel	i) alle Arten von Zahlungskarten (mit Ausnahme vorausbezahlter Karten)	i) „home-banking“/ per Telefon/ über PC-Anwendungen
ii) Gutscheine	ii) software-gestütztes elektronisches Geld	ii) Überweisungsaufträge (Gut- bzw. Lastschrift) in Papier- und elektronischer Form	ii) Überweisungsaufträge (Gut- bzw. Lastschrift) in Papier- und elektronischer Form	ii) Überweisungsaufträge (Gut- bzw. Lastschrift) in Papier- und elektronischer Form
iii) Gratisscheine				

b) Definition der Akteure in einem Zahlungssystem

Gegenwärtig lassen sich innerhalb eines Zahlungssystems fast immer die folgenden Akteure (und Funktionen) bestimmen:

- *"der Emittent"*: Im Regelfall handelt es sich dabei um das (Finanz-) Institut, das im Rahmen seiner Geschäftstätigkeit (gemäß einem mit dem Nutzer geschlossenen Vertrag) dem Nutzer ein für den Zahlungsverkehr verwendbares Instrument zur Verfügung stellt⁶;
- *"der Nutzer"*: Im Regelfall handelt es sich dabei um eine (natürliche und/oder juristische) Person, die (gemäß eines mit einem Emittenten geschlossenen Vertrag) Inhaber eines Zahlungsinstruments ist, mit dessen Hilfe Zahlungen geleistet werden können;
- *"die Akzeptanzstelle"*: Im Regelfall handelt es sich dabei um die Handels- oder Dienstleistungseinrichtung, die in ihrem eigenen Namen oder im Namen ihres Filialnetzes die Zahlung von Waren und Dienstleistungen in Form eines vom Inhaber vorgelegten Zahlungsinstruments entgegennimmt;
- *"die Abwicklungsstelle"*: Im Regelfall handelt es sich dabei um das (Finanz-) Institut, das von der Akzeptanzstelle die Angaben über das getätigte Geschäft bezieht und für die Begleichung der Zahlung zuständig ist.

Angeht es um die Vielzahl verschiedener Emittenten, Nutzer, Akzeptanzstellen und Abwicklungsstellen, die an einem Zahlungssystem beteiligt sind, stützt man sich bei der Verrechnung (Übersendung, Abstimmung und Bestätigung von Zahlungsaufträgen) und bei der Leistung der Zahlung (Erfüllung der Zahlungsverpflichtungen)

⁶ Beim Zahlungsverkehr mit elektronischem Geld kann es vorkommen, daß der Emittent des elektronischen Geldes, der Emittent der Karte und das Institut, das die Karte dem Nutzer zur Verfügung stellt, nicht miteinander identisch sind.

zwischen den Beteiligten durch Überweisung der fälligen Beträge) üblicherweise auf bestimmte einvernehmlich festgelegte Verfahren. Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang auch die Rolle von Netzwerkbetreibern (bei denen es sich z. B. häufig, aber nicht ausschließlich, um Telekommunikationsdienste handelt), die zwar nicht direkt an einem Zahlungssystem beteiligt sind, aber dennoch als Übermittler von finanztechnischen Informationen dienen.

3. Informationsgesellschaft und elektronischer Geschäftsverkehr

Die weltweite Revolution auf dem Gebiet der Informationstechnik, deren deutlichste Beispiele die Entstehung des Internet und die Zunahme des elektronischen Handels sind, führt bereits zu tiefgreifenden Veränderungen im Geschäftsverkehr und im Zusammenleben der Menschen. Sie könnte zur Hauptstimulanz der Weltwirtschaft beim Übergang in das nächste Jahrhundert werden. Es handelt sich hier mittlerweile um einen bedeutenden Wirtschaftsfaktor, der auch im täglichen Leben seine Spuren hinterläßt. Durch das Internet bietet sich die Möglichkeit, Anlauf- und Transaktionskosten auf einen Bruchteil der im herkömmlichen Geschäftsverkehr entstehenden Kosten zu senken. Dies könnte vor allem für die Finanzdienstleistungsbranche und dabei insbesondere für die Systeme und Instrumente im Bereich des Zahlungsverkehrs zutreffen.

Eine noch größere Bedeutung kommt unter den gegenwärtigen Bedingungen aber vielleicht der Frage zu, ob und wenn ja, auf welche Weise die Informationstechnologie einen Nährboden für kriminelle Handlungen bietet. Dabei gilt es zu ermitteln, ob die durch die Informationsgesellschaft und insbesondere durch den elektronischen Geschäftsverkehr bedingte verstärkte Nutzung von Systemen der Informationsübertragung diesbezüglich zu neuen Risiken führt, oder ob es lediglich zu einer beschleunigten Entwicklung der traditionellen Verhaltensmuster kommt⁷.

Im Zusammenhang mit ihren Arbeiten zum Thema Informationsgesellschaft und elektronischer Geschäftsverkehr hat die Kommission bereits eine Reihe von Initiativen ergriffen. Sie zielen insbesondere darauf ab, einen eindeutigen Rahmen für die Weiterentwicklung abzustecken, um Investitionen in die Dienste des elektronischen Geschäftsverkehrs zu fördern, die sich in der EU positiv auf Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung auswirken werden⁸. Rasche Fortschritte mit diesen Initiativen und ihre erfolgreiche Umsetzung werden zweifellos zur Verbesserung des Sicherheitsumfelds beitragen und so letztlich den Zahlungssystemen und -instrumenten zugutekommen.

⁷ Die GD XIII hat eine Studie über Straftaten im Bereich der Computerkriminalität (COMCRIME study) in Auftrag gegeben, die kürzlich von Prof. Sieber, Univ. Würzburg, und Prof. Kaspersen, Freie Univ. Amsterdam fertiggestellt wurde, <http://www2.echo.lu/legal/en/comcrime/sieber.html>

⁸ Bei diesen Initiativen handelt es sich um: die Mitteilung über eine Europäische Initiative im elektronischen Geschäftsverkehr [KOM(97) 157 endg. vom 15.4.1997]; den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den rechtlichen Schutz der Dienste, die einer Zugangskontrolle unterliegen oder deren Gegenstand die Zugangskontrolle selbst ist [KOM(97)356 endg. vom 9.7.1997 (97/0198 (COD))]; die Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuß und den Ausschuß der Regionen [KOM(97) 503 endg. vom 1.10.1997] über Sicherheit und Vertrauen in elektronische Kommunikation: Ein europäischer Rahmen für digitale Signaturen und Verschlüsselung; den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates [KOM(98)297 endg. vom 13.5.1998] über gemeinsame Rahmenbedingungen für elektronische Signaturen, die Mitteilung "Globalisierung und Informationsgesellschaft - Die Notwendigkeit einer stärkeren internationalen Koordinierung [KOM(98) 50 endg.], den vorgeschlagenen Aktionsplan zur Förderung der sicheren Nutzung des Internet [ABl. Nr. C 48 vom 13.2.1998] der darauf abzielt, das Vertrauen in die Netze durch eine Reihe von Maßnahmen zu stärken, und daher Teil der Aktivitäten zu Förderung des elektronischen Geschäftsverkehrs ist.

4. Strafrecht

a) Materielles Recht - Arten von strafbaren Handlungen

In allen Mitgliedstaaten basiert die Strafgesetzgebung im Hinblick auf Zahlungsinstrumente allgemein auf dem Konzept der "Fälschung" und "Nachahmung". Diese Begriffe haben jedoch im Strafrecht der einzelnen Mitgliedstaaten nicht immer die gleiche Bedeutung. Generell bestehen diese Handlungen zum einen in der Herstellung eines falschen bzw. in der Verfälschung eines echten Instruments und zum anderen in der betrügerischen Absicht, dieses Instrument zu verwenden, wobei in einigen Rechtsordnungen noch andere Tatbestände, wie etwa das Vorliegen einer "folgenschweren Wirkung", eine Rolle spielen.

Die Fälschung von Banknoten und Münzen erfüllt in der Strafgesetzgebung aller Mitgliedstaaten einen Straftatbestand. Bei herkömmlichen Papierinstrumenten (d. h. Schecks) sind die rechtlichen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten weitaus größer. Bei Zahlungsmethoden, wie z. B. Zahlungskarten, ist der Unterschied sogar noch erheblicher. In einigen Ländern liegt ein Straftatbestand erst dann vor, wenn das Zahlungsmittel tatsächlich verwendet worden ist, und mitunter bedarf es dafür sogar eines Nachweises über die Vorsätzlichkeit dieser Handlung. Allein der Besitz einer gestohlenen oder gefälschten Zahlungskarte oder der Diebstahl einer Zahlungskarte sind nicht in allen Mitgliedstaaten strafbar. Schwierigkeiten ergeben sich, wenn es sich bei der Tat nicht um den Mißbrauch von verlorenen oder gestohlenen Karten, sondern um die Herstellung, die Verwendung und den Besitz gefälschter Zahlungskarten handelt. Die meisten Mitgliedstaaten verfügen nicht über Rechtsvorschriften, die sich ausdrücklich auf die Zahlungskartenkriminalität beziehen, und stützen sich deshalb auf die bestehenden, eher für klassische Täuschungshandlungen mit Dokumenten ausgelegten gesetzlichen Bestimmungen, die den technischen Neuerungen nicht in vollem Umfang angepaßt sind.

Zu einer Wechselbeziehung zwischen dem Mißbrauch von Computern und Betrügereien im Zahlungsverkehr kommt es, wenn dabei ein elektronisches Zahlungssystem verwendet wird, oder generell dann, wenn das betreffende Zahlungsgeschäft über EDV abläuft. Der kriminelle Mißbrauch von Computern mit dem Ziel, einem Zahlungsbegünstigten eine Zahlung nicht zukommen zu lassen bzw. die Zahlungsverkehrsbranche oder das Finanzinstitut zu schädigen, ist nicht immer gesetzlich geregelt. Auch der unerlaubte Zugriff erfüllt nicht in allen Ländern einen Straftatbestand. Die Manipulierung von Daten zur unbefugten Tötigung einer Geldüberweisung ist im Tatbestand des Betrugs nicht zwangsläufig enthalten, und zwar dann nicht, wenn dafür eine Täuschung oder eine Ausnutzung eines irrtümlichen Glaubens vorliegen muß. Eine solche Regelung läßt sich jedoch auf die Bedingungen einer computergestützten Kommunikation nur schwer anwenden.

Kriminelle Vereinigungen machen sich derartige Unterschiede zunutze und wählen als Ausgangspunkt für ihre Handlungen den am wenigsten geschützten Markt. Durch die voneinander abweichenden Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten kommt es zu erheblichen Schwierigkeiten bei der grenzübergreifenden Ermittlung und Verfolgung von Betrügereien.

Als erste Schlußfolgerung ist festzustellen, daß bei dem Versuch, ein europaweites Problem zu prüfen, vermieden werden sollte, diese festgefüigten Begriffe als Ausgangspunkt zu wählen. Statt dessen sollte man sich auf das *Verhalten*, das zu dem Problem führt, konzentrieren.

Als zweite Schlußfolgerung läßt sich feststellen, daß alle Arten von *Klassifizierungen auf der Basis oder in Abhängigkeit vom verwendeten Instrument* zugunsten beständigerer und flexiblerer Einteilungen aufgegeben werden sollten. Es gibt in der Tat keine kriminellen Handlungen, die schon von vornherein und per se für ein bestimmtes Instrument typisch sind. Viel eher ist es so, daß Straftaten

- (i) auf das Zahlungsinstrument oder auf die Sicherheitstechnik ausgerichtet sind, die den Zugang zu dessen Verwendung ermöglicht, einschränkt und/oder schützt,
- (ii) auf das Zahlungsgeschäft selbst, und besonders auf die Schritte der Auftragserteilung, der Einziehung des Betrags, der Bearbeitung, Verrechnung und Zahlungsleistung, zielen und/oder
- (iii) auf die Mittel zur Vorbereitung und Verübung krimineller Handlungen, einschließlich der (Entwicklung von) Herstellungsvorrichtungen ausgehen.

Es wird deshalb vorgeschlagen, die zu bekämpfenden Verhaltensweisen zu beschreiben, wobei herkömmliche Straftatbestände möglichst nicht verwendet und möglichst auf die kriminelle Intention des Täters abgestellt werden sollte. Diese Klassifizierung sollte also „absichtsbezogen“ und „instrumentneutral“ sein, um auf diese Weise eine zu genaue Kodifizierung der Straftaten zu vermeiden, deren Anwendbarkeit bald durch den technologischen Fortschritt oder Innovationen im Dienstleistungsbereich in Frage gestellt werden und zu unterschiedlichen Auslegungen der Straftatbestände führen könnte.

Abschließend sollte hier noch darauf hingewiesen werden, daß in den Vereinigten Staaten bereits nach einem verhaltensbezogenen Ansatz verfahren wird und daß dabei offenbar beträchtliche Erfolge zu verbuchen sind. Ältere gesetzliche Bestimmungen zum Verbraucherschutz in bezug auf Kreditkarten kombinierte man dort mit neueren Gesetzen zur Verfolgung der meisten Arten von Manipulationen mit *Zugangsgeräten*. Berücksichtigt werden sämtliche nicht papiergestützten Zahlungsmethoden, wobei die Fernzugangsinstrumente den Schwerpunkt bilden.

b) Prozeßrecht

Ein Gericht kann nur dann über das Verhalten einer Person Recht sprechen, wenn es davon überzeugt ist, daß es die Zuständigkeit oder das Recht dazu besitzt.

Im Strafrecht sind für die Rechtsprechung in der Regel die Gerichte des Staates zuständig, auf dessen Gebiet die strafbare Handlung verübt wurde. In einigen Mitgliedstaaten und für bestimmte Arten von Vergehen ist das ausschlaggebende Kriterium jedoch die Staatsangehörigkeit des Straftäters, wobei es dann keine Rolle spielt, wo die Straftat stattgefunden hat. Bei den meisten Verstößen gegen die Bestimmungen des bargeldlosen Zahlungsverkehrs und insbesondere im Bereich der Systeme, die auf Infrastruktureinrichtungen der Telekommunikation basieren, ist somit nicht ausgeschlossen, daß bei einem grenzübergreifenden Geschäft zwischen dem Täter (dem Beschuldigten) und dem Opfer (dem Geschädigten) eine oder mehrere Gerichtsbarkeitsgrenzen in die eine oder andere Richtung überschritten werden. Dabei kann es in Abhängigkeit von der konkreten Regelung des Strafrechts in den beteiligten Staaten zu Situationen kommen, in denen sowohl die Gerichte im Herkunftsstaat als auch die Gerichte im Zielstaat die Gerichtsbarkeit begründen. Es könnte aber auch das Gegenteil eintreten - nämlich der Fall, daß kein Staat die Gerichtsbarkeit hat. Allen Vorschlägen zur Angleichung der Bestimmungen des materiellen Strafrechts sollte daher eine Diskussion über die Frage der Gerichtsbarkeit folgen, die wiederum eine Vorbedingung für alle Diskussionen zum Thema Rechtshilfe darstellt.

Die Zusammenarbeit zwischen den Justizbehörden in Strafsachen erfolgt in erster Linie durch Gewährung von Rechtshilfe und durch Auslieferungsvereinbarungen.

Im erstgenannten Fall hat ein Mitgliedstaat, der ein Strafverfahren einleiten will und dazu Beweismaterial aus einem anderen Mitgliedstaat benötigt, die Möglichkeit, diese Beweismittel aus dem

betreffenden Staat anzufordern und zu erhalten. Die entsprechenden Regelungen beruhen größtenteils auf bilateralen Vereinbarungen zwischen einzelnen Staaten und auf dem Europäischen Übereinkommen über Rechtshilfe von 1959 und dem dazugehörigen Protokoll. In den Mitgliedstaaten wird gegenwärtig an einem Entwurf für ein Übereinkommen der Europäischen Union gearbeitet, das die Bestimmungen des Übereinkommens von 1959, soweit sie die Mitgliedstaaten der Europäischen Union betreffen, entsprechend ergänzen soll.

Das Anliegen des künftigen Übereinkommens besteht in der Verbesserung und effizienteren Gestaltung der geltenden Verfahren. In dem vom Europäischen Rat in Amsterdam gebilligten Aktionsplan wird in der Empfehlung 16 auf die Bedeutung dieser Bemühungen für eine effiziente justitielle Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität verwiesen.

Darüber hinaus hat ein Mitgliedstaat aufgrund der geltenden Auslieferungsbestimmungen die Möglichkeit, für eine Person, der ein schweres Vergehen zur Last gelegt wird oder die eines solchen Vergehens bereits für schuldig erklärt wurde, die Rückführung aus einem anderen Mitgliedstaat zu erwirken, so daß die Strafverfolgung oder die Verbüßung der bereits verhängten Strafe auf dem Hoheitsgebiet des betroffenen Staates stattfindet. Das wichtigste Rechtsinstrument für die Regelung einer solchen Zusammenarbeit ist das Europäische Auslieferungsübereinkommen von 1957 mit seinen Protokollen. Um die Anwendung dieses Übereinkommens zu erleichtern und seine Anwendungsmöglichkeiten zu erweitern, haben die Mitgliedstaaten 1995 ein EU-Übereinkommen über das vereinfachte Auslieferungsverfahren angenommen, wobei sich die vorgesehenen Vereinfachungen auf Personen beziehen, die einer Auslieferung zustimmen. Weitere Verbesserungen für die Auslieferung zwischen Mitgliedstaaten ergeben sich aus dem EU-Übereinkommen von 1996 betreffend die Auslieferung, das die Höhe des für eine Auslieferung notwendigen Strafmaßes herabsetzt und somit das Spektrum der in Frage kommenden Straftaten erweitert.

5. Internationale Aspekte

Um sicherzustellen, daß die auf globaler Ebene angestrebten Lösungsansätze kohärent und mit den Konzepten der EU vereinbar sind, kommt es besonders darauf an, daß sich alle beteiligten Seiten (die Behörden, die Branche sowie Benutzergruppen) in den entscheidenden internationalen Foren und Gruppierungen um eine Koordinierung ihrer Initiativen bemühen und in möglichst vielen Punkten eine allgemeine Einigung erzielen. So setzte beispielsweise die G8 im Anschluß an den Gipfel von Halifax eine hochrangige Expertengruppe, die sogenannte „Lyon-Gruppe“, zur Untersuchung des transnationalen organisierten Verbrechens ein. Unter anderem diskutierte die Gruppe über gemeinsame Projekte zur Ermittlung und Bekämpfung besonderer Formen des organisierten Verbrechens. Besondere Aufmerksamkeit wurde dabei Betrugereien mit Zahlungskarten und anderen Zugangsvorrichtungen gewidmet. Die Kommission ist gegenwärtig an den Diskussionen aller Fragen dieser Art beteiligt, um unnötige Doppelarbeit zu vermeiden und die Koordinierung zu erleichtern.

Im Rahmen der Tätigkeit des Europarates befaßt sich zur Zeit auch eine Arbeitsgruppe (die PC-CY oder auch „Cybercrime“-Arbeitsgruppe genannt) mit der Vorbereitung des Entwurfs für ein Übereinkommen über Straftaten auf dem Gebiet der Computerkriminalität. Ein wichtiger Punkt ist dabei die Erstellung einer Liste zur Unterscheidung herkömmlicher Straftaten, die auch in einem Computenumfeld begangen werden können (wie z. B. „Betrugereien“), von neuartigen Straftaten, die in unlösbarem Zusammenhang mit der Computerkriminalität stehen (wie z. B. der unerlaubte Zugriff auf Daten durch „Hacker“).

Neben dem fortlaufenden Informationsaustausch mit den Ländern Mittel- und Osteuropas und den aus Mitteln des PHARE-Programms finanzierten Projekten sollte hier auch darauf verwiesen werden, daß die unter dem Titel VI laufenden Programme GROTIUS und OISIN Möglichkeiten zur Finanzierung einzelner Projekte bieten, die die grenzübergreifende Zusammenarbeit durch Erhöhung des Kenntnisstands, des Ausbildungsniveaus und der Kompetenz der mit der diesbezüglichen praktischen

Arbeit befaßten Gruppen in den Mitgliedstaaten verbessern sollen, und daß sich an diesen Programmen auch Vertreter der Kandidatenländer beteiligen können.

Schließlich sollte im Zusammenhang mit den Heranführungsstrategien im Vorfeld des Beitritts noch die Frage berücksichtigt werden, wie man Programme entwickeln kann, in denen der Gemeinschaftspolitik zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität, einschließlich des Problems der Betrügereien und Fälschungen im bargeldlosen Zahlungsverkehr, Rechnung getragen wird.

6. Für eine gemeinsame Unionspolitik: Aufteilung der Verantwortlichkeiten

Wie aus den bisherigen Ausführungen deutlich wird, liegt die Lösung des Problems nach Ansicht der Kommission weniger in einseitigen, voneinander losgelösten Initiativen, als vielmehr in einem gemeinsamen Ansatz. Von grundlegender Bedeutung für einen solchen Lösungsansatz ist ferner die Forderung nach einer Aufteilung der Verantwortlichkeiten nach einer bestimmten Rangfolge auf alle (direkt oder indirekt) beteiligten Seiten.

Erstens müssen die Instrumente und die zugrundeliegenden Systeme und Merkmale, die deren Nutzung ermöglichen, den notwendigen technischen Anforderungen genügen, um den Spielraum für mißbräuchliche kriminelle Handlungen einzuschränken. Diese Forderung bildet die "conditio sine qua non" und den ersten Schritt zu einer wirksamen Bekämpfung der Kriminalität. Das Bemühen um eine ständige Erhöhung der Sicherheit von Anwendungen im Bereich des Zahlungsverkehrs ist in erster Linie Aufgabe der Branche als Ganzes (und der einzelnen daran beteiligten Finanzinstitute). Dazu gehört auch, daß die Benutzer eindeutig darüber informiert werden, wie sicher die verschiedenen angebotenen Zahlungsinstrumente tatsächlich sind. Darüber hinaus ist es notwendig, auch die für die Gewährleistung eines sicheren Austauschs von Finanzinformationen verantwortlichen Netzwerkbetreiber in diese Aufgabe mit einzubeziehen.

Es besteht jedoch kein Zweifel, daß technische Sicherheit allein nur insofern hilfreich ist, als es dadurch gelingt, die Mindeststandards für die Schutzvorkehrungen zu erhöhen. Man sollte und darf dies aber nicht als endgültige Lösung betrachten. Zur Förderung und Schaffung der angemessenen Rahmenbedingungen bedarf es auch der Mitwirkung aller beteiligten Akteure und Behörden. Das Ziel besteht in:

- der Schaffung von Anreizen für Maßnahmen zur frühzeitigen Erkennung von Straftaten (Vorbeugung) und in
- der Einrichtung eines Sicherheitsnetzes zur Strafverfolgung am Ort des Vergehens (Sanktionen).

Zweitens handelt es sich bei der Kriminalität angesichts der Perspektiven der gegenwärtigen Revolution auf dem Gebiet der Informationstechnik keineswegs um ein geographisch begrenztes Phänomen. Um die Wirksamkeit der Maßnahmen generell zu erhöhen, ist ein möglichst einheitliches Vorgehen auf internationaler Ebene erforderlich. Dies gilt insbesondere für die Bekämpfung des organisierten Verbrechens, da die kriminellen Vereinigungen immer wieder ihre Anpassungsfähigkeit unter Beweis stellen und unsichere Standorte aufgeben, um von weniger riskanten Nischen aus zu operieren.

Gemeinsame Maßnahme zur Bekämpfung von Betrug und Fälschung im Zusammenhang mit bargeldlosen Zahlungsmitteln

Das Ziel der vorgeschlagenen Gemeinsamen Maßnahme besteht darin, zu gewährleisten, daß Betrug und Fälschung in Verbindung mit allen Formen von bargeldlosen Zahlungsmitteln als Straftat anerkannt und in allen EU-Mitgliedstaaten mit wirksamen, verhältnismäßigen und abschreckenden strafrechtlichen Sanktionen geahndet werden. Ferner sind angemessene Mechanismen der Zusammenarbeit zu schaffen, damit diese Straftaten wirksam verfolgt werden können. Die Mitgliedstaaten sollen allerdings weiterhin die Möglichkeit haben, weitere Formen, z.B. Computerkriminalität, wie den unlauteren Zugang zu IT-Zahlungssystemen unter Strafe zu stellen.

In der Gemeinsamen Maßnahme ist die Verwendung von genau eingegrenzten Kriterien nach geltendem Strafrecht bewußt vermieden worden, da diese nicht überall inhaltlich identisch sind. Anstelle dessen hat man die verschiedenen Verhaltensweisen, die in der gesamten Union als Straftat gelten sollten, so beschrieben, daß eine begrenzte Anwendung der Gemeinsamen Maßnahme nur auf bestimmte Arten von bargeldlosen Zahlungsinstrumenten ausgeschlossen ist. Zu diesem Zweck wurde die in Artikel 2 enthaltende Liste anhand der vom Straftäter verfolgten unmittelbaren Ziele erstellt. Dabei wird beurteilt, ob die Zielscheibe der Handlungen das Zahlungsinstrument bzw. die Herstellung von Zahlungsinstrumenten ist, ob sich die Straftat auf eine oder mehrere Zahlungsgeschäfte, oder aber direkt auf die Schritte der Auftragserteilung, der Einziehung des Betrags, der Bearbeitung, Verrechnung, und Leistung der Zahlung richtet.

Aus diesem Grund wurde hier die Form der gemeinsamen Maßnahme bevorzugt: Sie gibt an, welches Ergebnis erreicht werden soll, überläßt die Wahl der Methode aber den nationalen Behörden. Die vorgeschlagene Gemeinsame Maßnahme ist natürlich noch auf der Grundlage des Vertrags von Maastricht verfaßt worden, so daß sie an den neuen gesetzlichen Rahmen angepaßt werden muß, wenn der Vertrag von Amsterdam in Kraft tritt⁹. Nach dem derzeit geltenden Vertrag sind Artikel 3 Absätze 6 und 7 und Artikel 6, welche die Zusammenarbeit im Bereich der Justiz betreffen, formal nicht Teil der Kommissionsinitiative. Sie werden der Kommission aber der Vollständigkeit halber zur Prüfung vorgelegt. Schließlich muß der vorliegende Vorschlag auch im Zusammenhang mit anderen bereits angenommenen oder noch in der Phase der Erörterung befindlichen Rechtsinstrumenten betrachtet werden, wie etwa mit der Gemeinsamen Maßnahme betreffend den Straftatbestand der Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung¹⁰, mit der Gemeinsamen Maßnahme zur Einrichtung eines europäischen justitiellen Netzes¹¹ und mit dem Entwurf für ein Übereinkommen über die Rechtshilfe.¹²

⁹ Dies bedeutet insbesondere, daß Art. 35 der konsolidierten Fassung des Vertrags über die Europäische Union Anwendung findet, wonach der Gerichtshof - vorbehaltlich der Erklärungen der Mitgliedstaaten - im Wege der Vorabentscheidung über die Gültigkeit und die Auslegung der Rahmenbeschlüsse entscheidet. Die Mitgliedstaaten können auch beim Gerichtshof Schriftsätze einreichen oder schriftliche Erklärungen abgeben. Der Gerichtshof ist für die Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Rahmenbeschlüsse sowie für Entscheidungen über alle Streitigkeiten zwischen Mitgliedstaaten bezüglich der Auslegung der Rahmenbeschlüsse zuständig, die der Rat nicht innerhalb einer Frist von sechs Monaten nach seiner Befassung durch eines seiner Mitglieder beilegen kann.

¹⁰ Entwurf einer Gemeinsamen Maßnahme, der vom Rat auf der Grundlage von Artikel K3 des Vertrags über die Europäische Union angenommen wurde, wonach die Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union als strafbare Handlung anzusehen ist (nicht veröffentlicht).

¹¹ Vorschlag für eine Gemeinsame Maßnahme zur Errichtung eines europäischen justitiellen Netzes (nicht veröffentlicht).

¹² Entwurf eines Übereinkommens über gegenseitige Amtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (nicht veröffentlicht).

Zusätzliche Maßnahmen

Außerdem sind in Anhang 2 zusätzliche Maßnahmen aufgeführt. Alle Betroffenen wurden aufgefordert, diese Maßnahmen im Hinblick auf ihre effektive Durchführung zu prüfen. Darüber hinaus will die Kommission, um eindeutig festzustellen, welche zusätzlichen Maßnahmen, auch Legislativmaßnahmen, nötig sind, mit allen Betroffenen eine umfassende Debatte führen und sie ermutigen, auf die in dieser Mitteilung aufgeworfenen Fragen zu antworten. (Schriftliche) Bemerkungen zu diesen Maßnahmen sind bis 31. Dezember 1998 zu übermitteln.

Anhang 1

GEMEINSAME MASSNAHME

**ZUR BEKÄMPFUNG VON BETRUG UND FÄLSCHUNG IM
ZUSAMMENHANG MIT BARGELDLOSEN
ZAHLUNGSMITTELN**

BEGRÜNDUNG

Erläuterung der Artikel

Artikel 1

Artikel 1 enthält Definitionen von Begriffen, die im Text der Gemeinsamen Maßnahme verwendet werden. Diese Definitionen gelten unbeschadet spezifischerer Begriffsbestimmungen in den Mitgliedstaaten.

1. In den Absätzen 1 und 2 werden die Kernbegriffe der Gemeinsamen Maßnahme definiert. Absatz 1 definiert den Begriff "*(bargeldloses) Zahlungsinstrument*", bezieht sich also auf sämtliche Zahlungsinstrumente, mit Ausnahme von Banknoten und Münzen.
2. In Absatz 2 wird der Begriff "*Zahlungsgeschäft*" definiert. Dazu gehören alle Transaktionen, die zur Verfügung über Geld oder Wert, zur Leistung oder zum Empfang von Zahlungen bezüglich Waren, Dienstleistungen und aller anderen Wertobjekte und/oder zur Erteilung eines Auftrags in Verbindung mit der Überweisung von Geldern mit Hilfe eines Zahlungsinstruments getätigt werden.
3. Die Definitionen umfassen Software und stehen in Verbindung mit Artikel 2 Buchstabe k, wo unerlaubte Handlungen in Verbindung mit Herstellungsvorrichtungen aufgeführt sind.
4. Für den Begriff "*juristische Person*" wurde die Definition aus dem zweiten Protokoll zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften¹³ übernommen.
5. Der Begriff "*Geldwäsche*" wird so definiert wie in der Richtlinie 91/308/EWG des Rates vom 10. Juni 1991 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche.
6. Der Begriff "*Staatsangehöriger*" ist gemäß den Erklärungen der Mitgliedstaaten zu Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b des Europäischen Auslieferungsübereinkommens vom 13. Dezember 1957 zu verstehen. Das Auslieferungsübereinkommen kommt in schweren Fällen nach Artikel 3 Absatz 3a dieser Gemeinsamen Maßnahme zur Anwendung.

Artikel 2

Artikel 2 beschreibt die Verhaltensweisen, die im Sinne der Gemeinsamen Maßnahme in allen Mitgliedstaaten - wenn dies noch nicht der Fall ist - strafrechtlich verfolgt werden und unter die Bestimmungen der Artikel 3, 4, 5 und 6 fallen sollen. Die in Artikel 2 aufgeführten Verhaltensweisen umfassen nicht die bloße Verletzung vertraglicher Verpflichtungen.

- a) entspricht im Regelfall dem Tatbestand des Scheck- oder Kartendiebstahls;
- b) umfaßt z .B. die Herstellung völlig falscher Karten sowie die Verfälschung bereits existierender Karten;

¹³ ABl. Nr. C 221 vom 19.7.1997, S. 11

- c) entspricht dem Tatbestand des Verkaufs, der Weitergabe usw. von falschen oder gefälschten Zahlungsinstrumenten sowie von echten Instrumenten ohne Einwilligung des rechtmäßigen Inhabers;
- d) umfaßt den wissentlichen Besitz eines Zahlungsinstruments im Sinne von Buchstabe a) oder b);
- e) betrifft den Tatbestand des tatsächlichen Gebrauchs eines Zahlungsinstruments nach Buchstabe a) oder b);
- f) bezieht sich auf den Fall der wissentlichen Annahme einer unter den in Buchstabe e) beschriebenen Umständen getätigten Zahlung durch einen Händler oder Dienstleistungserbringer;
- g) betrifft Fälle, in denen echte Identifikationsdaten einer Karte ohne Einwilligung des rechtmäßigen Inhabers verwendet werden, um beispielsweise eine Zahlung per Telefon zu tätigen;
- h) berücksichtigt den Fall der Verwendung fingierter Daten für den gleichen Zweck; die Verwendung von Pseudonymen durch den rechtmäßigen Inhaber zum Ausweis der Identität fällt nicht unter dieses Verbot.
- i) betrifft beispielsweise einen Tatbestand, bei dem die innerhalb eines Datenverarbeitungssystems zirkulierenden Informationen vorsätzlich so verändert werden, daß die angewiesene Zahlung einem Konto gutgeschrieben wird, das nicht mit dem Konto des rechtmäßigen Zahlungsempfängers identisch ist;
- j) berücksichtigt den Fall der Weitergabe von Identifikationsdaten an eine Person, die nicht zum Erhalt dieser Informationen berechtigt ist und diese zur Erlangung von Wert oder pekuniären Vorteilen verwenden würde bzw. könnte;
- k) bezieht sich auf die Mittel zur Vorbereitung oder Fortführung einer der zuvor beschriebenen kriminellen Handlungen;
- l) berücksichtigt beispielsweise den Fall des Besitzes von speziell gestalteten Hologrammen oder Papier zum Druck von Schecks;
- m) erklärt auch das Verhalten von Personen als strafbar, die sich der Beihilfe oder Anstiftung zu den zuvor beschriebenen Handlungen schuldig machen oder aus diesen Handlungen wissentlich Vorteile erlangen.

Artikel 3

1. Dieser Artikel stellt an die Mitgliedstaaten die Forderung, die bestehenden Rechtsvorschriften und Praktiken dahingehend zu überprüfen, daß die Umsetzung der in den Absätzen 1 bis 7 dargelegten Maßnahmen gewährleistet ist.
2. Nach Maßgabe von Absatz 1 sollten die in Artikel 2 aufgeführten Verhaltensweisen einen Straftatbestand erfüllen.
3. Absatz 2 legt fest, daß juristische Personen für Straftaten im Sinne von Absatz 1 und 5, die zu ihren Gunsten von einer Person begangen werden, die entweder einzeln oder als Teil des Organs der juristischen Person gehandelt hat, gemäß den durch das nationale Recht festzulegenden Modalitäten verantwortlich gemacht werden sollten. Der Text ist ähnlich formuliert wie in Artikel 3 des zweiten Protokolls zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, wurde aber insofern abgeändert, als zum einen die Bestimmung entfällt, wonach der Straftäter eine Führungsposition innerhalb der betreffenden Vereinigung innehaben sollte, und zum anderen auf die Regelung zur Haftung aufgrund mangelnder Überwachung oder Kontrolle verzichtet wurde.

4. Absatz 3 macht die Mitgliedstaaten dafür verantwortlich, für eine angemessene Bestrafung der Vergehen zu sorgen. Soweit dies natürliche Personen betrifft, orientieren sich diese Bestimmungen an den Bestimmungen des Übereinkommens über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, des Protokolls zu diesem Übereinkommen und des Übereinkommens über die Bekämpfung der Bestechung, an der Beamte der Europäischen Gemeinschaften oder der Mitgliedstaaten der EU beteiligt sind. Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein."¹⁴

Hinsichtlich der Befolgung dieser gerichtlichen Entscheidung haben die Mitgliedstaaten einen gewissen Ermessensspielraum, innerhalb dessen sie die Art und Schwere der zu verhängenden Sanktionen bestimmen können. Diese müssen nicht unbedingt in jedem Fall Freiheitsentzug beinhalten, sondern können auch in Ergänzung oder als Alternative zu einer Gefängnisstrafe die Form von Geldstrafen annehmen.

In dem Artikel werden die Mitgliedstaaten jedoch dazu verpflichtet, Sanktionen vorzusehen, die einen Freiheitsentzug mit einschließen, was in besonders schweren Fällen zu einer Auslieferung führen kann. Die Mitgliedstaaten haben unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen Rechtstradition selbst darüber zu entscheiden, welche Kriterien für die Schwere eines Vergehens ausschlaggebend sein sollen.

Bezüglich juristischer Personen ist festzustellen, daß nicht alle Rechtsprechungssysteme die Möglichkeit vorsehen, juristische Personen strafrechtlich zur Verantwortung zu ziehen. Dieser Tatsache wird in Artikel 4 des zweiten Protokolls zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften Rechnung getragen, der als Modell für diese Bestimmung dient, wobei allerdings Sanktionen, die stärker auf Vergehen unter Beteiligung von Beamten der Gemeinschaft und der einzelnen Mitgliedstaaten ausgerichtet sind, nicht in diesen Text einbezogen wurden. Notwendig sind wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen, die als Mindestanforderung in Form von strafrechtlichen oder nicht strafrechtlichen Geldsanktionen zu verhängen sind.

5. Da noch nicht alle Mitgliedstaaten das Europäische Übereinkommen über Geldwäsche sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten ratifiziert haben, werden die Mitgliedstaaten in Absatz 4 dazu verpflichtet, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die Beschlagnahme und die Einziehung oder Entziehung der Tatinstrumente und Erträge aus den Straftaten im Sinne von Absatz 1, der Gewinne aus der Geldwäsche oder der Vermögensgegenstände, dessen Wert diesen Erträgen entspricht, zu ermöglichen. Über beschlagnahmte oder eingezogene Tatinstrumente, Erträge oder andere Vermögenswerte sollte nach Maßgabe der nationalen Rechtsvorschriften verfügt werden.

6. Laut den im Europäischen Übereinkommen von 1990 enthaltenen Bestimmungen zur Geldwäsche werden für die Begründung des Straftatbestands die Erklärungen der Unterzeichnerstaaten dieses Übereinkommens zugrundegelegt. Die EG-Richtlinie beschränkt sich dagegen zunächst auf Erträge, die aus Straftaten im Zusammenhang mit dem Drogenhandel stammen, wobei eine künftige Ausdehnung des Geltungsbereichs auf alle Arten der schweren Kriminalität nicht ausgeschlossen ist. Absatz 5 legt fest, daß die Geldwäsche im Zusammenhang mit den Erträgen aus den in dieser Gemeinsamen Maßnahme genannten Vergehen unter Strafe steht. Die in Artikel 1 verwendete Definition für Geldwäsche steht im Einklang mit der Richtlinie 91/308/EWG des Rates vom 10. Juni 1991.

7. Aufgrund des internationalen Charakters der Betrugereien im bargeldlosen Zahlungsverkehr bedarf es zur wirksamen Bekämpfung dieses Problems eindeutiger Vorschriften für die Gerichtsbarkeit und die Auslieferung von Straftätern. Dabei gilt es, alle Möglichkeiten auszuschöpfen, die sich im Rahmen der einzelstaatlichen Rechtsordnungen bieten, um sich gegen Personen, die sich der Strafverfolgung entziehen, zu schützen. Die Bestimmungen dieses Absatzes orientieren sich deshalb an den geltenden Vorschriften für Vergehen, die eine besonders starke internationale Dimension aufweisen. Als Modell dienen hier die

¹⁴ Die Formulierung wurde aus einem Urteil des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften (Rechtssache 68/88, Urteil vom 21.9.1989, Slg. EHG 2965) übernommen, wo es heißt: (die Mitgliedstaaten) "müssen ... darauf achten, daß Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht nach ähnlichen sachlichen und verfahrensrechtlichen Regeln geahndet werden, wie nach Art und Schwere gleichartiger Verstöße gegen nationales Recht, wobei die Sanktion jedenfalls wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein muß."

Bestimmungen zur Gerichtsbarkeit des Übereinkommens über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, des Protokolls zu diesem Übereinkommen und des Übereinkommens über die Bekämpfung der Bestechung, an der Beamte der Europäischen Gemeinschaften oder der Mitgliedstaaten der Europäischen Union beteiligt sind.

8. Absatz 6 enthält eine Reihe von Kriterien zur Begründung der Gerichtsbarkeit der nationalen Strafverfolgungs- und Justizbehörden für die Verfolgung der in der Gemeinsamen Maßnahme berücksichtigten Straftaten.

Ein Mitgliedstaat begründet seine Gerichtsbarkeit, wenn eine der beiden folgenden Situationen vorliegt:

- wenn die Straftat ganz oder teilweise auf seinem Hoheitsgebiet verübt wird, wobei der Status oder die Staatsangehörigkeit der beteiligten Person dann keine Rolle spielen (Territorialprinzip),
- wenn die Straftat von einem seiner Staatsangehörigen begangen wurde (Täterprinzip). Unter Statuskriterien ist zu verstehen, daß die Gerichtsbarkeit unabhängig vom *lex locus delicti* - also unabhängig vom Tatort - begründet werden kann. Die Verfolgung von im Ausland begangene Straftaten liegt im Ermessen der Mitgliedstaaten - eine Tatsache, die besonders für jene Mitgliedstaaten von Bedeutung ist, die ihre eigenen Staatsangehörigen nicht ausliefern.

Da aber das Prinzip der extraterritorialen Auslieferung aufgrund der Rechtstradition nicht überall anerkannt wird, können die Mitgliedstaaten nach Maßgabe von Absatz 7 ihre Gerichtsbarkeit auf die erste der beiden genannten Situationen beschränken. Tun sie das nicht, haben sie noch die Möglichkeit, die Gerichtsbarkeitsregelung für den zweiten Fall von besonderen Gegebenheiten oder Bedingungen abhängig zu machen.

9. In Absatz 7 soll unter Berücksichtigung der Tatsache, daß einige Mitgliedstaaten ihre eigenen Staatsangehörigen nicht ausliefern, gewährleistet werden, daß sich Personen, denen eine betrügerische Handlung im Bereich des bargeldlosen Zahlungsverkehrs vorgeworfen wird, bei Ablehnung eines Auslieferungsantrags aufgrund der Staatsangehörigkeit nicht der Strafverfolgung entziehen können.

Ein Mitgliedstaat, der seine eigenen Staatsangehörigen nicht ausliefert, muß die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um seine Gerichtsbarkeit für die von diesen Personen außerhalb seines Hoheitsgebiets verübten Straftaten zu begründen. Dabei kann es sich um Straftaten in einem anderen Mitgliedstaat oder um Straftaten in einem Drittland handeln. Unter diesen Umständen muß der Mitgliedstaat, an den das Gesuch gerichtet wird, seine zuständigen Justizbehörden mit der Verfolgung dieses Falls befassen. Die nationalen Vorschriften für Strafverfahren sollen durch diese Bestimmung nicht beeinträchtigt werden. Der ersuchende Mitgliedstaat muß dem Mitgliedstaat, der die Strafverfolgung aufnimmt, die den Fall betreffenden Akten, Unterlagen und Gegenstände übergeben. Er ist über die eingeleitete Verfolgung und über deren Ergebnisse zu unterrichten.

Artikel 4

Durch die Bestimmungen von Artikel 4 soll gewährleistet werden, daß öffentliche und private Einrichtungen sowie Einrichtungen, die mit der Kontrolle von Zahlungssystemen befaßt sind, mit den Behörden, die für die Ermittlung und Verfolgung der Straftaten im Sinne der Gemeinsamen Maßnahme zuständig sind, zusammenarbeiten. Jeder Mitgliedstaat muß unter Einhaltung der eigenen innerstaatlichen Gesetze die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, daß die betreffenden Stellen die zuständigen Behörden unterrichten, wenn begründeter Verdacht auf eine Straftat besteht, sowie alle entsprechenden Informationen übermitteln und sich gegebenenfalls auch als Sachverständige an den Verfahren beteiligen. Als Modell für diesen Artikel dienen die Bestimmungen

der Gemeinsamen Maßnahme betreffend die Bekämpfung des Menschenhandels und der sexuellen Ausbeutung von Kindern¹⁵.

Artikel 5

Mit diesem Artikel wird klargestellt, daß alle Mitgliedstaaten dafür sorgen müssen, daß die Verpflichtungen aus der Richtlinie 95/46/EG zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr auch in bezug auf die Verarbeitung personenbezogener Daten im Sinne dieser Gemeinsamen Maßnahme eingehalten werden. Die Möglichkeit des Austauschs personenbezogener Daten ergibt sich aus den Bestimmungen des Artikels 4. Die vorgeschlagene Formulierung wurde in Erwartung der geplanten allgemeinen Diskussion über das Datenschutzsystem im Rahmen von Titel VI gewählt.

Artikel 6

1. Das Anliegen dieses Artikels besteht in der Stärkung der Rechtsinstrumente für die internationale Zusammenarbeit, denen die Mitgliedstaaten beigetreten sind und die auf diese Gemeinsame Maßnahme Anwendung finden.

Die internationale Zusammenarbeit zwischen den Justizbehörden in Strafsachen erfolgt in erster Linie durch gegenseitige Gewährung von Rechtshilfe und durch Auslieferungsvereinbarungen.

Vereinbarungen zur Rechtshilfe sind in einer Reihe von bilateralen und multilateralen Verträgen enthalten, insbesondere im Europäischen Übereinkommen über die Rechtshilfe aus dem Jahr 1959 und seinem Protokoll von 1978, in dem Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen aus dem Jahr 1990 sowie im Benelux-Vertrag. Die EU-Mitgliedstaaten arbeiten zur Zeit an dem Entwurf für ein Europäisches Übereinkommen und einem entsprechenden Protokoll, um die Bestimmungen des Europäischen Übereinkommens über die Rechtshilfe von 1959 und seines Protokolls zu ergänzen.

Regelungen zur Auslieferung sind in dem Europäischen Auslieferungsübereinkommen von 1957 und seinen Protokollen sowie im Schengener Übereinkommen und im Benelux-Vertrag verankert. 1995 haben die Mitgliedstaaten ein EU-Übereinkommen über das vereinfachte Auslieferungsverfahren angenommen, wobei sich die vorgesehenen Vereinfachungen auf Personen beziehen, die einer Auslieferung zustimmen. Weitere Verbesserungen für die Auslieferung zwischen Mitgliedstaaten ergeben sich aus einem Übereinkommen betreffend die Auslieferung, das 1996 unterzeichnet wurde. Beide Übereinkommen werden nach Abschluß der einzelstaatlichen Ratifizierungsverfahren in Kraft treten.

Darüber hinaus werden weitere bereits vereinbarte oder geplante EU-Rechtsinstrumente zum Thema organisierte Kriminalität die Bekämpfung von Betrügereien im Zusammenhang mit bargeldlosen Zahlungsmitteln maßgeblich beeinflussen. Beispiele dafür sind die Gemeinsame Maßnahme zur Einrichtung eines justitiellen Netzes als Beitrag zur Erleichterung der justitiellen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und die Gemeinsame Maßnahme betreffend den Tatbestand der Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung.

2. Laut Absatz 1 sind die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, bei der Untersuchung, Strafverfolgung und Strafanwendung im Zusammenhang mit Vergehen im Sinne dieser Gemeinsamen Maßnahme einander ein Höchstmaß an Amtshilfe zu gewähren.

3. Für den Fall, daß es zu Überschneidungen hinsichtlich der Gerichtsbarkeit kommt, haben die Mitgliedstaaten gemäß Absatz 2 gegenseitige Konsultationen aufzunehmen, um ihr Handeln im Interesse einer wirksamen Strafverfolgung zu koordinieren.

¹⁵ ABl. Nr. 63 vom 4.3.97, S. 2

4. Absatz 3 macht die Mitgliedstaaten dafür verantwortlich, daß Informationen über die Straftaten im Sinne der Gemeinsamen Maßnahme, Informationen über Personen, die solcher Straftaten für schuldig befunden wurden, sowie Informationen, die der Untersuchung und Verfolgung dieser Straftaten dienen, so zusammengestellt werden, daß sie für eine wirksame Nutzung und den Austausch mit anderen Mitgliedstaaten zugänglich sind. Als Modell für diesen Text dient eine ähnliche Bestimmung in der Gemeinsamen Maßnahme betreffend die Bekämpfung des Menschenhandels und der sexuellen Ausbeutung von Kindern¹⁶.

Artikel 7

Dies ist ein Standardartikel, der sich auf das weitere Vorgehen und die Verpflichtungen zur Durchführung dieser Gemeinsamen Maßnahme bezieht. Der Rat soll anhand eines von der Kommission verfaßten Berichts bis Ende 2000 feststellen, inwieweit die Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen nachgekommen sind.

¹⁶ ABl. Nr. 63 vom 4.3.97, S. 2

GEMEINSAME MASSNAHME

vom Rat aufgrund von Artikel K. 3 des Vertrags über die Europäische Union angenommen

betreffend Betrug und Fälschung im Zusammenhang mit bargeldlosen Zahlungsmitteln

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION -

gestützt auf den Vertrag über die Europäische Union, insbesondere auf Artikel K.3 Absatz 2, Buchstabe b,

gestützt auf den Bericht der Hochrangigen Gruppe für organisierte Kriminalität, der auf der Tagung des Europäischen Rates vom 16. und 17. Juni 1997 in Amsterdam angenommen wurde, insbesondere auf die Empfehlung Nr. 18 des Aktionsplans,

in der Erwägung, daß Betrügereien und Fälschungen im Zusammenhang mit bargeldlosen Zahlungsmitteln häufig im internationalen Rahmen vorkommen,

in der Erwägung, daß weitere vom Rat gebilligte Rechtsinstrumente, wie etwa die Gemeinsame Maßnahme zur Einrichtung eines europäischen Justitiellen Netzes und die Gemeinsame Maßnahme betreffend den Straftatbestand der Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, ebenfalls zur Bekämpfung von Betrügereien mit bargeldlosen Zahlungsmitteln beitragen werden,

in Anerkennung der bedeutenden Anstrengungen, die von verschiedenen internationalen Organisationen (Europarat, G8, OECD, Interpol und UNO) unternommen worden sind,

in Anbetracht des Umstands, daß die Schwere und das Ausmaß bestimmter Betrugsformen im Hinblick auf bargeldlose Zahlungsmittel nach Ansicht des Rates umfassende Lösungen verlangen, darunter sowohl repressive Maßnahmen als auch präventive Strategien auf der Grundlage einer Aufteilung der Verantwortlichkeiten zwischen der Zahlungsverkehrsbranche, den individuellen Nutzern und den Behörden,

in Anbetracht des Umstands, daß die Kommission eine Mitteilung mit dem Titel "Rahmenregelung zur Bekämpfung von Betrügereien und Fälschungen im Zusammenhang mit bargeldlosen Zahlungsmitteln" vorgelegt hat, die eine Unionspolitik unter Berücksichtigung sowohl der präventiven als auch der repressiven Aspekte des Problems gefordert wird,

in Anbetracht des Umstands, daß diese Gemeinsame Maßnahme einen Bestandteil dieses umfassenden Lösungsansatzes darstellt,

in Anbetracht des Umstands, daß es zur Annäherung der Rechtsvorschriften für die Bekämpfung von Betrügereien und Fälschungen im Zusammenhang mit bargeldlosen Zahlungsmitteln eines eindeutigen Rechtsinstruments bedarf -

HAT FOLGENDE GEMEINSAME MASSNAHME ANGENOMMEN:

Artikel 1 - Definitionen

Für die Zwecke dieser Gemeinsamen Maßnahme und unbeschadet spezifischerer Definitionen im Recht der Mitgliedstaaten bedeutet:

1. "*(bargeldloses) Zahlungsinstrument*": ein Instrument mit Ausnahme gesetzlicher Zahlungsmittel (Banknoten und Münzen), das allein oder in Verbindung mit einem anderem (Zahlungs)-Instrument den rechtmäßigen Inhaber/Zahler in die Lage versetzt, über Geld oder Wert zu verfügen, Zahlungen bezüglich Waren, Dienstleistungen oder aller anderen Wertobjekte zu leisten und zu empfangen sowie durch Erteilung eines Auftrags oder durch eine entsprechende Mitteilung die Überweisung von Geldbeträgen (in Form einer Geldforderung) an Order eines Zahlungsempfängers zu veranlassen oder auf andere Weise zu autorisieren;
2. "*Zahlungsgeschäft*": die Verfügung über Geld oder Wert, die Leistung oder der Empfang von Zahlungen bezüglich Waren, Dienstleistungen oder aller anderen Wertobjekte und/oder der Auftrag oder die Mitteilung, die Überweisung von Geldbeträgen (in Form einer Geldforderung) mit Hilfe eines Zahlungsinstruments an Order eines Zahlungsempfängers zu veranlassen oder auf andere Weise zu autorisieren;
3. "*Herstellungsvorrichtungen*": alle Vorrichtungen (einschließlich Software), die entweder so konstruiert oder angepaßt sind, daß sie den Zugang zu und die Herstellung oder Veränderung aller Arten von Zahlungsinstrumenten bzw. Zahlungsgeschäften oder eines Teils derselben ermöglichen, einschließlich Vorrichtungen, die so konstruiert oder angepaßt sind, daß sie sich zur Veränderung oder Abänderung aller Arten von Informationen oder Daten eignen, die auf bzw. in einem beliebigen Zahlungsinstrument oder Zahlungsgeschäft enthalten sind;
4. "*juristische Person*": jedes Rechtssubjekt, das diesen Status nach dem jeweils geltenden Recht besitzt, mit Ausnahme von Staaten oder sonstigen Körperschaften des öffentlichen Rechts in der Ausübung ihrer hoheitlichen Befugnisse und der öffentlich-rechtlichen internationalen Organisationen;
5. "*Geldwäsche*": Handlungen, wie sie in von Artikel 1 dritter Gedankenstrich der Richtlinie 91/308/EWG des Rates vom 10. Juni 1991 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche definiert sind.
6. Der Begriff „*Staatsangehöriger*“ eines Mitgliedstaats wird gemäß den Erklärungen dieses Staates nach Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b des Europäischen Auslieferungsabkommens vom 13. Dezember 1997 ausgelegt.

Artikel 2 – Beschreibung der Verhaltensweisen

Um Betrug und Fälschung im Zusammenhang mit bargeldlosen Zahlungsmitteln und Zahlungsgeschäften zu bekämpfen, verpflichtet sich jeder Mitgliedstaat, sein einschlägiges nationales Recht im Hinblick auf die in den Artikeln 3, 4, 5, und 6 genannten Maßnahmen bezüglich der folgenden Verhaltensweisen zu überprüfen:

- a) widerrechtliche Aneignung eines Zahlungsinstruments;
- b) Nachahmung oder Fälschung eines Zahlungsinstruments;
- c) vom Inhaber nicht autorisierter wissentlicher Handel mit einem Zahlungsinstrument;
- d) wissentlicher Besitz eines widerrechtlich angeeigneten, nachgeahmten oder gefälschten Zahlungsinstruments;
- e) wissentlicher Gebrauch eines widerrechtlich angeeigneten, nachgeahmten oder gefälschten Zahlungsinstruments;
- f) wissentliche Annahme einer Zahlung, die unter den im vorstehenden Buchstaben berücksichtigten Umständen erfolgt ist;
- g) wissentliche unbefugte Verwendung von Identifikationsdaten zur Einleitung oder Bearbeitung eines Zahlungsgeschäfts;
- h) wissentliche Verwendung fingierter Identifikationsdaten zur Einleitung oder Bearbeitung eines Zahlungsgeschäfts;
- i) Manipulierung sachdienlicher Daten, einschließlich Kontoangaben oder anderer Identifikationsdaten, zur Einleitung oder Bearbeitung eines Zahlungsgeschäfts;
- j) unbefugte Weitergabe von Identifikationsdaten zur Einleitung oder Bearbeitung eines Zahlungsgeschäfts;
- k) unbefugte Handlungen betreffend die Herstellung, die Weitergabe, den Besitz oder den Gebrauch von Herstellungsvorrichtungen zum Zwecke der
 - Erzeugung oder Veränderung eines beliebigen Zahlungsinstruments bzw. eines Teils davon,
 - Einleitung oder Bearbeitung eines Zahlungsgeschäfts oder
 - Veränderung oder Abänderung aller Arten von Informationen oder Daten, die auf bzw. in einem beliebigen Zahlungsinstrument oder Zahlungsgeschäft enthalten sind;
- l) wissentlich unerlaubter Besitz von einem Element oder Teil eines Zahlungsinstruments;
- m) Beihilfe oder Anstiftung zu einer der obenerwähnten in krimineller Absicht begangenen Handlungen oder wissentliche Erlangung von Wert oder pekuniärer Vorteile aufgrund solcher Handlungen.

Artikel 3 - Maßnahmen auf nationaler Ebene

Jeder Mitgliedstaat überprüft die bestehenden Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten, um folgendes sicherzustellen:

1. Die Verhaltensweisen nach Artikel 2 erfüllen einen Straftatbestand.
2. Juristische Personen können für die Straftaten nach Absatz 1 und 5, die zu ihren Gunsten von einer Person begangen werden, die entweder einzeln oder als Teil des Organs der juristischen Person gehandelt hat, gemäß den durch das nationale Recht des Mitgliedstaates festzulegenden Modalitäten haftbar gemacht werden.
3. Die Strafen für diese Rechtsverletzungen sowie für die vorsätzliche Beteiligung daran oder für den Versuchs, sie zu verüben, sollten folgendes umfassen:
 - a) soweit natürliche Personen betroffen sind, wirksame, verhältnismäßige und abschreckende strafrechtliche Sanktionen, darunter - zumindest in schweren Fällen - Haftstrafen, einschließlich Freiheitsentzug, die zur Auslieferung führen können;
 - b) soweit juristische Personen betroffen sind, wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen, die Geldstrafen und Geldbußen einschließen.
4. Es sind die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um die Beschlagnahme und, unbeschadet der Rechte gutgläubiger Dritter, die Einziehung oder Entziehung der Tatinstrumente und Erträge aus den Straftaten nach Absatz 1 und 5 oder der Vermögensgegenstände, deren Wert diesen Erträgen entspricht, zu ermöglichen. Der Mitgliedstaat verfügt über beschlagnahmte oder eingezogene Tatinstrumente, Erträge oder andere Vermögenswerte nach Maßgabe der nationalen Rechtsvorschriften.
5. Die Geldwäsche im Zusammenhang mit den aus Rechtsverletzungen nach Absatz 1 stammenden Erträgen ist eine Straftat.
6. Ein Mitgliedstaat begründet seine Gerichtsbarkeit für Straftaten nach Absatz 1 und 5, wenn:
 - a) die Straftat ganz oder teilweise in seinem Hoheitsgebiet begangen worden ist;
 - b) der Straftäter Staatsangehöriger dieses Mitgliedstaates ist.

Vorbehaltlich von Absatz 7 kann jeder Mitgliedstaat die Ausübung seiner Gerichtsbarkeit auf Absatz 6 Buchstabe a beschränken. Ein Mitgliedstaat, der eine solche Beschränkung nicht anwendet, kann seine Gerichtsbarkeit in bestimmten Fällen oder unter besonderen Umständen trotzdem gemäß Absatz 6 Buchstabe b ausüben.
7. Wenn ein Mitgliedstaat seine eigenen Staatsangehörigen nicht ausliefert, sollte er seine Gerichtsbarkeit für Straftaten gemäß Absatz 1 und 5 begründen, die von eigenen Staatsangehörigen außerhalb seines Hoheitsgebiets begangen wurden.

Wenn der Staatsangehörige eines Mitgliedstaates beschuldigt wird, in einem anderen Mitgliedstaat eine Straftat im Sinne der Absätze 1 und 5 begangen zu haben, so befasst der betroffene Mitgliedstaat, falls er den Betreffenden allein aufgrund seiner Staatsangehörigkeit nicht ausliefert, seine zuständigen Behörden mit diesem Fall, damit gegebenenfalls eine Verfolgung durchgeführt werden kann. Zu diesem Zweck sind die die Straftat betreffenden Akten, Unterlagen und Gegenstände nach den Verfahren des Artikels 6 des Europäischen Auslieferungsübereinkommens vom 13. Dezember 1957 zu übermitteln. Der ersuchende Mitgliedstaat ist über die eingeleitete Verfolgung und über deren Ergebnisse zu unterrichten.

Artikel 4 – Mitwirkung öffentlicher und privater Dienste oder Einrichtungen

Jeder Mitgliedstaat trifft die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, daß die an der Leitung, Überwachung und Beaufsichtigung der Zahlungssysteme beteiligten öffentlichen und privaten Dienste und Einrichtungen unter Einhaltung der innerstaatlichen Gesetze mit den Behörden zusammenarbeiten, die für die Ermittlung und Verfolgung der Straftaten im Sinne dieser Gemeinsamen Maßnahme zuständig sind. Sie sollten insbesondere:

- diese Behörden von sich aus unterrichten, wenn der begründete Verdacht besteht, daß eine dieser Straftaten begangen worden ist;
- diesen Behörden auf deren Ersuchen hin oder von sich aus alle zweckdienlichen Informationen übermitteln;
- sich gegebenenfalls an den betreffenden Verfahren als Sachverständige beteiligen.

Artikel 5 - Datenschutz

Was die Verarbeitung personenbezogener Daten betrifft, so soll diese Gemeinsame Maßnahme so umgesetzt werden, daß sie einen Schutz gewährleistet, der dem der Richtlinie 95/46/EG zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr entspricht. Die Daten sollten nur für jene Zwecke verwendet werden, für die sie übermittelt wurden.

Artikel 6 - Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten

1. Im Einklang mit den geltenden Übereinkommen und multilateralen oder bilateralen Vereinbarungen bzw. Regelungen gewähren die Mitgliedstaaten einander ein Höchstmaß an Amtshilfe bei Verfahren hinsichtlich der Straftaten im Sinne dieser Gemeinsamen Maßnahme.
2. Steht mehreren Mitgliedstaaten die Gerichtsbarkeit für Straftaten im Sinne dieser Gemeinsamen Maßnahme zu, nehmen diese Staaten gegenseitige Konsultationen auf, um ihr Vorgehen im Interesse einer wirksamen Strafverfolgung zu koordinieren.
3. Jeder Mitgliedstaat stellt sicher, daß Informationen über die Straftaten im Sinne dieser Gemeinsamen Maßnahme und über Personen, die solcher Vergehen für schuldig befunden wurden, sowie Informationen, die für die Ermittlungen und die Strafverfolgung bei diesen Straftaten nützlich sein könnten, so zusammengestellt werden, daß sie leicht zugänglich sind und wirksam genutzt und mit anderen Mitgliedstaaten ausgetauscht werden können, wobei die nationalen Geheimhaltungsvorschriften zu beachten sind.

Artikel 7 - Verpflichtungen und weiteres Vorgehen

1. Jeder Mitgliedstaat legt geeignete Vorschläge zur Durchführung dieser Gemeinsamen Maßnahme vor; diese Vorschläge werden von den zuständigen Behörden im Hinblick auf ihre Annahme geprüft.
2. Der Rat wird anhand eines von der Kommission verfaßten Berichts zum Ende des Jahres 2000 feststellen, inwieweit die Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen aus dieser Gemeinsamen Maßnahme nachgekommen sind.
3. Diese Gemeinsame Maßnahme wird im Amtsblatt veröffentlicht.
4. Sie tritt am Tag ihrer Veröffentlichung in Kraft.

Anhang 2

Maßnahmen zur Verhinderung von Betrug

- a) *Die Zahlungssystembranche als Ganzes, einschließlich Netzbetreiber, werden aufgefordert zur*
- 1) Erhöhung der wesenseigenen Sicherheit des angebotenen Zahlungsinstrumentes und der Systeme zur Bearbeitung der dadurch veranlaßten Zahlungsgeschäfte, einschließlich des Netzwerksystems zur Informationsübertragung,
 - 2) Verbesserung der Sicherheit von Vorrichtungen, die einen kontrollierten und differenzierten Zugang zur Verwendung ihrer Zahlungsprodukte gestatten,
 - 3) Schaffung von Strukturen für den Informationsaustausch und Übernahme von Erfahrungen, wobei gleichzeitig ein hohes Maß an Vertraulichkeit und an Schutz der Grundrechte und -freiheiten des Menschen, insbesondere das Recht auf Privatsphäre, zu gewährleisten ist.

Außerdem wird die Zahlungssystembranche aufgefordert zur

- 4) Aufstellung von Ausbildungsprogrammen vor allem für das Personal der Finanzinstitute und Entwicklung der notwendigen Kapazitäten für die systematischen Meldungen an die Strafverfolgungsbehörden.
- 5) Bereitstellung von Informationsmaterial für Nutzer von Zahlungsinstrumenten (vor allem Einzelhändler und Inhaber).

Nach Ansicht der Kommission sollte der Notwendigkeit einer frühzeitigen Erkennung von Straftaten von der Branche insbesondere bei der Gestaltung des Zahlungsinstrumentes und der zugrundeliegenden Systeme (unter 1 und 2) und bei der Meldung eines (möglichen) Betrugs an die zuständigen Einrichtungen (unter 3), Rechnung getragen werden.

Außerdem sollte nach Auffassung der Kommission zur Gewährleistung einer harmonischen und wettbewerbsstimulierenden Entwicklung des Zahlungsverkehrsmarktes besonders darauf geachtet werden, daß Maßnahmen unter 1) und 2) nicht zu einer unbegründeten Behinderung des Wettbewerbs und der Entwicklung der Informationsgesellschaft insgesamt führen. Das betrifft vor allem Praktiken, die den Zugang zu einem System oder die freie Nutzung grenzübergreifender Dienstleistungsangebote einschränken, sowie die Vereinbarung von Ausschließlichkeitsregelungen.

- b) *Einzelne Emittenten sowie individuelle Nutzer (Einzelhändler und Inhaber) werden aufgefordert zur*

Förderung einer vernünftigen und gerechten Aufteilung von Verantwortlichkeiten und Haftungspflichten zwischen den verschiedenen an einem Zahlungssystem beteiligten Parteien (d. h. zwischen Emittenten und Inhabern sowie zwischen Abwicklungsstellen und Einzelhändlern), um einen Beitrag zu leisten:

- zur Einhaltung der Bedingungen und Konditionen für die Emission, Nutzung und Akzeptanz eines Zahlungsinstruments,
- zu einem möglichst zügigen Benachrichtigungsverfahren.

Nach Meinung der Kommission sollte ein allgemeines politisches Ziel darin bestehen, unbedingt dafür zu sorgen, daß den individuellen Nutzern aus einer kriminellen Handlung in Verbindung mit der Nutzung eines Zahlungsinstruments und -systems kein Schaden entsteht, es sei denn, der Nutzer war nachweislich an der Straftat beteiligt. Aufgrund der Tatsache, daß die technischen Fragen der Kontrolle durch das beteiligte (Finanz-) Institut unterliegen, sollte auch die Beweislast nicht beim Inhaber des Zahlungsinstruments liegen.

Dennoch sollten die Nutzer über die von ihnen einzuhaltenden Sicherheitsbestimmungen unterrichtet werden, und sie sollten auch ihre staatsbürgerliche Pflicht wahrnehmen, aktiv an der Bekämpfung von Betrugshandlungen mitzuwirken, und zwar durch eine frühestmögliche Meldung von Unregelmäßigkeiten, die insbesondere in der nach Tätigung eines Zahlungsgeschäftes zugestellten Abrechnung festgestellt werden.

c) *Die Behörden werden aufgefordert zur*

- Koordinierung der Informationserfassung und Initiativen zum Zwecke der Sensibilisierung unter möglicher Beteiligung der Branche,¹⁷
- Unterstützung der Branche sowie einzelner Emittenten und Nutzer in ihrem Bemühen um die Herstellung eines Sicherheitsumfelds. Auf der Ebene der europäischen Union wird das einen Unterbau teils mit, teils ohne Regelungscharakter für die gesamte Union voraussetzen. Die Kommission hat diesbezüglich schon eine Reihe von Initiativen ergriffen.

Auf Unionsebene

soll der bestehende ordnungspolitische Rahmen der Gemeinschaft nach Dafürhalten der Kommission in diesem Zusammenhang vor allem der Schaffung eines gemeinsamen Binnenmarktes dienen, der den freien Verkehr von Finanzdienstleistungen unter besonderer Berücksichtigung des Zahlungsverkehrs gewährleistet.

Die EG-Gesetze in diesem Bereich sind vor allem auf eine wirksame Anwendung der Bestimmungen des EG-Vertrags ausgerichtet. Erreicht wurde dies durch Koordinierung der Vorschriften für die Aufnahme, Ausübung und Beaufsichtigung der Tätigkeit von Finanzinstituten. Diese Bestimmungen sind nun durch eine Reihe von spezifischen Regelungen zur Harmonisierung der wesentlichen Vorschriften zur Aufsicht über die Geschäftstätigkeit worden.

¹⁷ Das Vereinigte Königreich hat kürzlich eine Gemeinsame Maßnahme zur Einrichtung eines Netzwerks aus Kontaktstellen in den Mitgliedstaaten vorgeschlagen, das der Verbesserung des Informationsaustauschs auf dem Gebiet des Kreditkartenbetrugs dienen soll. Außerdem hat die Generalversammlung von Interpol im Oktober 1997 einen Vorschlag zur Schaffung eines allgemeingültigen Klassifikationssystems für „schlechte“ Kreditkarten angenommen, dessen eigentlicher Zweck darin besteht, dem Interpol-Sekretariat ein Bezugssystem bei der Erfassung von Informationen unter Mitwirkung der Kreditkartenbranche zur Verfügung zu stellen. Diese Informationen sollen dann über die bestehenden Kontakte zwischen Interpol und den nationalen Polizeidienststellen verbreitet werden. Ferner hat der PC-YC des Europarates einen von belgischen Sachverständigen erarbeiteten Vorschlag erhalten, der die Einrichtung von Kontaktstellen für allgemeine Computerkriminalität vorsieht.

Eine Anzahl spezieller Kommissionsinitiativen hat das Ziel, einen angemessenen ordnungspolitischen Rahmen für den diese Mitteilung betreffenden Bereich zu schaffen.

Die Kommission arbeitet diesbezüglich zur Zeit an einem Vorschlagsentwurf für eine Richtlinie zur Sicherung der finanziellen Zuverlässigkeit von Emittenten von elektronischem Geld, um auf diese Weise das Vertrauen der Verbraucher in dieses neue Zahlungsmittel zu fördern.

Darüber hinaus hat die Kommission im konkreten Zusammenhang der Informationsgesellschaft und des elektronischen Geschäftsverkehrs bereits eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, darunter die Unterbreitung des Vorschlags für eine Richtlinie über den rechtlichen Schutz der Dienste, die einer Zugangskontrolle unterliegen oder deren Gegenstand die Zugangskontrolle selbst ist, sowie des Vorschlags für eine Richtlinie über elektronische Unterschriften. Im Hinblick auf sichere Zahlungssysteme für den elektronischen Zahlungsverkehr hat die Kommission außerdem mehrere branchenweite Initiativen auf dem Gebiet Forschung und Entwicklung kofinanziert, die im Rahmen von verschiedenen Programmen zur Informations- und Telekommunikationstechnik durchgeführt werden¹⁸.

In diesem Zusammenhang steht auch die vor kurzem veröffentlichte Empfehlung¹⁹ der Kommission zu Geschäften, die mit elektronischen Zahlungsinstrumenten getätigt werden (insbesondere die Beziehungen zwischen Emittenten und Inhabern solcher Instrumente), in der die Mindestanforderungen hinsichtlich Transparenz, Verantwortung, Haftung und Rechtsmitteleinsatz dargelegt werden. Die Kommission hat sich verpflichtet, die Umsetzung der Empfehlung bis Ende 1998 zu überwachen. Im Falle einer nicht zufriedenstellenden Umsetzung wird sie eine Richtlinie in diesem Bereich vorschlagen.

Ferner hat die Kommission ihre Absicht bekundet, eine bereits 1987 gegebene Empfehlung²⁰ auf den neuesten Stand zu bringen, um einen klaren Rahmen für die Beziehung zwischen Abwicklungsstellen und Akzeptanzstellen im Bereich der elektronischen Zahlungsinstrumente zu schaffen. In diesem Zusammenhang könnte die Kommission auch die Möglichkeit in Erwägung ziehen, spezielle Bedingungen für den Einzug von Kreditkarten zu schaffen, um den Tatbestand einer nicht stattgefundenen oder wiederholten Betrugshandlung zu berücksichtigen. Dies wäre ein Beitrag, um die Risikofaktoren des Zahlungsinstruments und des zugrundeliegenden Systems zu verringern.

¹⁸ z.B. das Projekt AC026 SEMPER – Secure Electronic Marketplace for Europe.

¹⁹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, das Europäische Währungsinstitut und den Wirtschafts- und Sozialausschuß: „Stärkung des Vertrauens der Kunden in elektronische Zahlungsmittel im Binnenmarkt“; KOM(97)353 endg. vom 09.07.1997; Abl. Nr. L 208 vom 02.08.1997, S. 52.

²⁰ Kommissionsempfehlung 87/598/EWG vom 8. Dezember 1987 für einen europäischen Verhaltenskodex im Bereich des elektronischen Zahlungsverkehrs (Beziehungen zwischen Finanzinstituten, Händlern/Dienstleistungserbringern und Verbrauchern), Abl. Nr. L 365 vom 24. Dezember 1987, Seite 72.

Anhang 3

Der entsprechende Regulierungsrahmen der Gemeinschaft

In diesem Anhang geht es um eine kurze Zusammenfassung der wesentlichen Elemente des Gemeinschaftsrechts, die den Regulierungsrahmen bilden, in dem Finanzdienstleistungen und insbesondere Dienstleistungen im Bereich des Zahlungsverkehrs angeboten, vermittelt und in Anspruch genommen werden.

Die primäre Rechtsquelle ist der EG-Vertrag. Als unerläßliche Vorbedingung für die Integration der einzelstaatlichen Finanzmärkte und somit für die Schaffung eines Binnenmarktes für Finanzdienstleistungen ist erstens die Einführung des freien Kapital- und Zahlungsverkehrs innerhalb der Gemeinschaft und in bezug auf dritte Länder in den Artikeln 73b bis 73g des EG-Vertrags verankert. Zweitens stellen die Artikel 52 (Niederlassungsfreiheit) und 59 (freier Dienstleistungsverkehr) des Vertrags Eckpfeiler des Binnenmarktes für Finanzdienstleistungen dar, indem sie den Unternehmen die Möglichkeit bieten, sich auf dem Gebiet eines Mitgliedstaates unter der Oberaufsicht durch die Behörden dieses Mitgliedstaates niederzulassen (und dazu die Genehmigung zu erhalten) sowie nach einmaliger Erteilung einer Genehmigung durch den Niederlassungsstaat im gesamten Gebiet der Gemeinschaft Dienstleistungen zu erbringen.

Eine sekundäre Rechtsquelle auf dem Gebiet der Finanzdienstleistungen besteht in der Ebene der gemeinschaftlichen Gesetze, die vor allem auf eine wirksame Anwendung der genannten Bestimmungen des EG-Vertrags ausgerichtet sind.

Dies wurde in allererster Linie erreicht durch eine Koordinierung der Vorschriften für die Aufnahme, Ausübung und Beaufsichtigung der Tätigkeit von Finanzinstituten, insbesondere von Kreditinstituten, Wertpapierfirmen und Versicherungsunternehmen. Diese Bestimmungen sind nun durch eine Reihe spezifischer Regelungen zur Harmonisierung der wesentlichen Vorschriften zur Aufsicht über die Geschäftstätigkeit ergänzt und untermauert worden.

Eine der Richtlinien auf dem Gebiet der Finanzdienstleistungen ist die Richtlinie des Rates zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche²¹. In Anerkennung der Tatsache, daß Geldwäsche zur besseren Verschleierung der kriminellen Handlungen, aus denen die entsprechenden Mittel und Erträge stammen, häufig in einem internationalen Rahmen stattfindet, schafft die Richtlinie die Grundlagen für internationale Koordinierungsmaßnahmen, die nicht in den Bereich des Strafrechts fallen, und erlegt den Mitgliedstaaten eine Reihe von Verpflichtungen auf, und zwar insbesondere die Verpflichtung, daß Geldwäsche untersagt wird, die Verpflichtung, daß die Kredit- und Finanzinstitute von ihren Kunden die Bekanntgabe ihrer Identität verlangen und Transaktionen registrieren, die bestimmte Beträge übersteigen, die Verpflichtung, daß die Institute alle Transaktionen prüfen und melden, die ihrer Ansicht nach wahrscheinlich mit Geldwäsche in Verbindung stehen, sowie die Verpflichtung, daß die für die Bekämpfung dieses Phänomens zuständigen Behörden mit den Kredit- und Finanzinstituten und ihren Aufsichtsbehörden zusammenarbeiten.

²¹ Richtlinie des Rates vom 10. Juni 1991; ABl. Nr. L 166/77 vom 28.6.91.

Obwohl das Anliegen der Richtlinien über Finanzdienstleistungen primär in der Regelung der Tätigkeit der Finanzdienstleistungsbranche besteht, finden dort auch die Rechte und Interessen der Verbraucher Berücksichtigung. Dies geschieht beispielsweise durch Bestimmungen über das Recht der Verbraucher auf richtige und vollständige Information, Bestimmungen über die Wahrung ihrer rechtlichen Interessen und Bestimmungen über den Zugang zu Rechtsmitteln.

In letzter Zeit sind Forderungen laut geworden, stärker als bisher deutlich zu machen, daß der Binnenmarkt für Finanzdienstleistungen nicht nur wirtschaftlichen Zwecken dient. Um eine umfassende Debatte zur Verbraucherpolitik im Bereich der Finanzdienstleistungen zu ermöglichen, beschloß die Kommission im Mai 1996 die Veröffentlichung eines Grünbuchs mit dem Titel *Finanzdienstleistungen: Wahrung der Verbraucherinteressen*. Als weitere vertiefende Maßnahme folgte dann am 26. Juni 1997 die Annahme der Mitteilung der Kommission *Finanzdienstleistungen: Das Vertrauen der Verbraucher stärken*²². In dieser Mitteilung werden eine Reihe von Initiativen angekündigt, die inzwischen zum Teil bereits ergriffen worden sind (z. B. eine Erweiterung der Empfehlung über neue Zahlungsmittel) oder zur Zeit gerade ergriffen werden, wie etwa die Initiative zu einem künftigen Vorschlag zum Thema Fernzugangsverträge für Finanzdienstleistungen.

²² KOM(97)309 endg. vom 26.6.1997.

16.10.98**Beschluß
des Bundesrates**

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank und den Wirtschafts- und Sozialausschuß:

"Rahmenregelung zur Bekämpfung von Betrug und Fälschung im Zusammenhang mit bargeldlosen Zahlungsmitteln"

KOM(98) 395 endg.; Ratsdok. 10537/98

Der Bundesrat hat in seiner 730. Sitzung am 16. Oktober 1998 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Der Bundesrat ist sich bewußt, daß ein funktionierendes System bargeldloser Zahlung für den geordneten Ablauf der Wirtschaftstätigkeit und des gesellschaftlichen Lebens große Bedeutung hat. Er erkennt nicht, daß ein Bedürfnis für benutzerfreundliche, effiziente und sichere Zahlungsmechanismen nicht nur innerhalb der Mitgliedstaaten der Europäischen Union besteht, sondern auch im Verhältnis zu anderen Mitgliedstaaten sowie weltweit. Er ist der Überzeugung, daß zur Bekämpfung von Betrug und Fälschung im Zusammenhang mit bargeldlosen Zahlungsmitteln neben anderen auch strafrechtliche Maßnahmen erforderlich sind.
2. Die in der Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaft an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank und den Wirtschafts- und Sozialausschuß enthaltene "Rahmenregelung zur Bekämpfung von Betrug und Fälschung im Zusammenhang mit bargeldlosen Zahlungsmitteln" ist zu begrüßen.
3. Der Bundesrat hält allerdings die vorgeschlagene Gemeinsame Maßnahme inhaltlich für nicht ausgereift:
 - So erscheint sehr zweifelhaft, ob in allen Fallvarianten des Artikels 2 ein Straftatbestand geschaffen werden muß, wie es in Artikel 3 Abs. 1 und 5

vorgeschrieben werden soll. Dies gilt etwa für die Fälle des bloßen Besitzes (Artikel 2 Buchstabe d, k und l). Hinzu kommt, daß Artikel 2 teilweise wenig bestimmte Formulierungen enthält (etwa in Buchstabe i), die sich kaum für eine Umsetzung in nationales Strafrecht eignen.

- Es scheint ferner verfehlt, die Richtlinie 95/46/EG zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr entsprechend anzuwenden. Die Richtlinie 95/46/EG findet auf ausdrücklichen Wunsch aller Mitgliedstaaten nach ihrem Artikel 3 keine Anwendung auf die Verarbeitung von Daten betreffend die öffentliche Sicherheit und Tätigkeiten des Staates im strafrechtlichen Bereich. An diesem Grundsatz sollte festgehalten werden.

Der Bundesrat ist der Auffassung, daß die bestehenden nationalen Bestimmungen des Datenschutzes auch betreffend die öffentliche Sicherheit und Tätigkeiten des Staates im strafrechtlichen Bereich ausreichend sind.