

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung von Betrug und Fälschung
im Zusammenhang mit bargeldlosen Zahlungsmitteln

KOM(99) 438 endg.; Ratsdok. 11217/99

Übermittelt vom Bundesministerium der Finanzen am 13. Oktober 1999 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 15. September 1999 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Die Vorlage wird voraussichtlich von der Gruppe "Wirtschaftsfragen" beraten.

Das Europäische Parlament wird an den Beratungen beteiligt.

Hinweis: vgl. Drucksache 745/98 = AE-Nr. 982726.

BEGRÜNDUNG

1. EINLEITUNG

Am 1. Juli 1998 nahm die Kommission eine Mitteilung zu einem "Aktionsrahmen zur Bekämpfung von Betrug und Fälschung im Zusammenhang mit bargeldlosen Zahlungsmitteln"¹ an, die sodann dem Europäischen Parlament und dem Rat übermittelt wurde. Das Europäische Parlament analysierte in den darauffolgenden Monaten die zu vorgenannte Mitteilung, und der Rat gründete seine entsprechenden Arbeiten auf den Vorschlag von Anhang 1 der Mitteilung. Dieser Anhang enthält den Entwurf einer Gemeinsamen Maßnahme zur Bekämpfung von Betrug und Fälschung im Zusammenhang mit bargeldlosen Zahlungsmitteln. Dieses Rechtsinstrument war im Maastrichter Vertrag vorgesehen.

Mit dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages werden die Gemeinsamen Maßnahmen durch die neu eingeführten Rahmenbeschlüsse abgelöst, die dem Rat nun als Rechtsinstrumente zur Verfügung stehen. Deshalb besteht das Hauptziel dieser Mitteilung auch darin, den Entwurf einer Gemeinsamen Maßnahme zur Bekämpfung von Betrug und Fälschung im Zusammenhang mit bargeldlosen Zahlungsmitteln durch einen neu formatierten Rahmenbeschluß zur Bekämpfung von Betrug und Fälschung im Zusammenhang mit bargeldlosen Zahlungsmitteln zu ersetzen, um so der von Artikel 34 des neuen Vertrages über die Europäische Union vorgesehenen Form Rechnung zu tragen. Überdies sollen die legislativen Entwicklungen im Rat berücksichtigt werden, die seit der Annahme der vorherigen Mitteilung verzeichnet wurden.

Mit den vorgeschlagenen Instrumenten soll nach wie vor sichergestellt werden, daß Betrug - einschließlich aller Formen bargeldloser Zahlungsmittel - als Straftat angesehen wird und mittels wirksamer, verhältnismäßiger und abschreckender Sanktionen in allen EU-Mitgliedstaaten unter Strafe gestellt wird. 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 dem Rahmenbeschluß ist die Verwendung von genau eingegrenzten Kriterien nach geltendem Strafrecht bewußt vermieden worden, da diese nicht überall inhaltlich identisch sind. Stattdessen hat man die verschiedenen Verhaltensweisen, die in der gesamten Union als Straftat gelten sollten, so beschrieben, daß eine begrenzte Anwendung des Rahmenbeschlusses 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 das Ziel 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.

¹ KOM(1998) 395 endg. vom 1. Juli 1998.

2. RAHMENBESCHLUSS: ARTIKEL

Artikel 1

Artikel 1 wurde nicht geändert, sondern aus dem Textentwurf der Gemeinsamen Maßnahme übernommen. Er enthält Definitionen für die Begriffe, die im Rahmenbeschluß verwendet werden. Diese Definitionen gelten unbeschadet spezifischerer Begriffsbestimmungen in den Mitgliedstaaten.

1. In den Buchstaben a) und b) werden die Kernbegriffe des Rahmenbeschlusses definiert. Buchstabe a) definiert den Begriff „(bargeldloses) Zahlungsinstrument“, bezieht sich also auf sämtliche Zahlungsinstrumente, mit Ausnahme von Banknoten und Münzen.
2. In Buchstabe b) 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 j), 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 Gemeinschaften² 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 dieses Rahmenbeschlusses zur Anwendung.

Artikel 2

Artikel 2 beschreibt die Verhaltensweisen, die im Sinne des Rahmenbeschlusses 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. Eine Änderung in diesem Artikel ist die Aufnahme des Worts "vorsätzlich" in den einleitenden Satz, wodurch sich dieses Adjektiv auch auf alle nachfolgenden Absätze bezieht. Der Artikel wurde in zwei Absätze aufgeteilt, deren erster die Buchstaben a) bis j) umfaßt.

² ABl. C 221 vom 19.7.1997, S. 11.

In Absatz 1

- 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;
- 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); und den Tatbestand des tatsächlichen Gebrauchs eines Zahlungsinstruments nach Buchstabe a) oder b);
- e) bezieht sich auf den Fall der wissentlichen Annahme einer unter den in Buchstabe d) beschriebenen Umständen getätigten Zahlung durch einen Händler oder Dienstleistungserbringer;

Die Buchstaben f) bis i) decken Verhaltensweisen ab, die typischerweise, aber nicht ausschließlich in einem Cyber-Umfeld vorkommen und den gleichen Bereich abdecken sollen, wie er in der Empfehlung des Europa-Rates Nr. R (89) 9 zu computerbezogenen Verbrechen dargelegt wird (S. 37-38; Leitlinien für nationale Gesetzgebungen). Dennoch wird eingeräumt, daß es auch noch andere Situationen geben kann, in denen diese Verhaltensweisen vorkommen können:

- f) betrifft Fälle, in denen echte Identifikationsdaten einer Karte ohne Einwilligung des rechtmäßigen Inhabers verwendet werden, um beispielsweise eine Zahlung per Telefon zu tätigen;
- g) 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;
- h) betrifft beispielsweise einen Tatbestand, bei dem die innerhalb eines Datenverarbeitungssystems zirkulierende Information vorsätzlich so verändert wird, daß die angewiesene Zahlung einem Konto gutgeschrieben wird, das nicht mit dem Konto des rechtmäßigen Zahlungsempfängers identisch ist;
- i) 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.

Buchstabe j) bezieht sich auf die Mittel zur Vorbereitung oder Fortführung einer der zuvor beschriebenen kriminellen Handlungen und berücksichtigt beispielsweise auch den Fall des Besitzes von speziell gestalteten Hologrammen oder Papier zum Druck von Schecks.

Absatz 2 bezieht sich auf alle Verhaltensformen und 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

Bei diesem Artikel handelt es sich um einen praktischen Artikel. In Absatz 1 werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, die in Artikel 2 beschriebenen Verhaltensweisen als Straftaten einzustufen.

Absatz 2 legt fest, daß juristische Personen für Straftaten im Sinne von Absatz 1, die zu ihren Gunsten von einer Person begangen werden, die entweder einzeln oder als Teil des Organs der juristischen Person gehandelt hat, gemäß den Modalitäten von Artikel 3 des Zweiten Protokolls zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften haftbar gemacht werden sollten.

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 beteiligt sind. Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein³.

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 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 die Grundlage für die Gestaltung dieses Absatzes bildete. Notwendig sind wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen, die als Mindestanforderung in Form von strafrechtlichen oder nicht strafrechtlichen Geldsanktionen zu verhängen sind.

Um einen einheitlichen Ansatz für die Geldwäsche-Aspekte der im Rahmenbeschluß beschriebenen Straftaten zu gewährleisten, werden gemäß Absatz 4 die in Absatz 1 beschriebenen Straftaten der gleichen Anwendung unterworfen, wie sie in der

³ Die Formulierung wurde aus einem Urteil des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften (Rechtssache 68/88, Urteil vom 21. September 1989, Slg. 1989, S. 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."

Gemeinsamen Maßnahme von 1998 auf dem Gebiet der Geldwäsche zur Bekämpfung von Betrug und Fälschung im Zusammenhang mit bargeldlosen Zahlungsmitteln für Vortaten für Geldwäsche vorgesehen ist.

Artikel 4

Aufgrund des internationalen Charakters der Betrügereien 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 der Absätze 1 und 2 orientieren sich deshalb an den geltenden Vorschriften für Vergehen, die eine besonders starke internationale Dimension aufweisen. Als Modell dienen hier die 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.

Absatz 1 enthält eine Reihe von Kriterien zur Begründung der Gerichtsbarkeit der nationalen Strafverfolgungs- und Justizbehörden für die Verfolgung der im Rahmenbeschluß berücksichtigten Straftaten.

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

- a) 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),
- b) 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 begangenen Straftaten liegt im Ermessen der Mitgliedstaaten. Dies ist besonders für jene Mitgliedstaaten von Bedeutung, 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 2 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.

In Absatz 2 soll unter Berücksichtigung der Tatsache, daß einige Mitgliedstaaten ihre eigenen Staatsangehörigen nicht ausliefern, gewährleistet werden, daß sich Personen, die im Verdacht stehen, eine betrügerische Handlung im Bereich des bargeldlosen Zahlungsverkehrs begangen zu haben, bei Ablehnung eines Auslieferungsantrags aufgrund der Staatsangehörigkeit der Strafverfolgung nicht 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. Der ersuchende Mitgliedstaat ist über die eingeleitete Verfolgung und über deren Ergebnisse zu unterrichten.

Artikel 5

Durch die Bestimmungen von Artikel 5 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 des Rahmenbeschlusses zuständig sind, zusammenarbeiten. In Absatz 1 ist festgelegt, daß jeder Mitgliedstaat die erforderlichen Maßnahmen ergreifen muß, um sicherzustellen, daß die betreffenden Stellen die zuständigen Behörden unterrichten, wenn begründeter Verdacht auf eine Straftat besteht, sowie alle erforderlichen Informationen zu übermitteln hat. Als Modell für diesen Artikel dienen die Bestimmungen der Gemeinsamen Maßnahme betreffend die Bekämpfung des Menschenhandels und der sexuellen Ausbeutung von Kindern⁴.

Mit Absatz 2 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 dieses Artikels eingehalten werden. Die vorgeschlagene Formulierung wurde in Erwartung der geplanten allgemeinen Diskussion über das Datenschutzsystem im Rahmen von Titel VI des EG-Vertrags gewählt.

Artikel 6

Das Anliegen dieses Artikels besteht in der Stärkung der Rechtsinstrumente für die internationale Zusammenarbeit, denen die Mitgliedstaaten beigetreten sind und die auf diesen Rahmenbeschluß 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 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.

⁴ ABl. L 63 vom 4.3.1997, S. 2.

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.

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

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.

Artikel 7

Dieser Artikel betrifft die Umsetzung und die Folgemaßnahmen zu diesem Rahmenbeschluß. Er legt fest, daß die Kommission dem Rat spätestens zwei Jahre nach Inkrafttreten des Rahmenbeschlusses einen Bericht über die Erfüllung der Verpflichtungen durch die Mitgliedstaaten vorlegt. Auf der Grundlage eines derartigen Berichts könnte die Kommission dann Vorschläge für die Umsetzung des Rahmenbeschlusses unterbreiten, und der Rat könnte - so wie in der Gemeinsamen Maßnahme vom 5. Dezember 1997 zur Schaffung eines Begutachtungsmechanismus⁵ vorgesehen - dem betreffenden Mitgliedstaat Empfehlungen übermitteln und ihn auffordern, dem Rat über die Fortschritte erneut Bericht zu erstatten, die er bis zu der vom Rat festgesetzten Frist erzielt hat.

Artikel 8 und 9

Diese Artikel wurden hinzugefügt und enthalten die üblichen Schlußbestimmungen.

⁵ Gemeinsame Maßnahme vom 5. Dezember 1997 - vom Rat aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union angenommen - betreffend die Schaffung eines Mechanismus für die Begutachtung der einzelstaatlichen Anwendung und Umsetzung der zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität eingegangenen internationalen Verpflichtungen, ABl. L 344 vom 15.12.1997, S. 7.

Vorschlag für einen

RAHMENBESCHLUSS DES RATES

zur Bekämpfung von Betrug und Fälschung im Zusammenhang mit bargeldlosen Zahlungsmitteln

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION -

gestützt auf den Vertrag über die Europäische Union, insbesondere auf Artikel 34 Absatz 2 Buchstabe b),

auf Initiative der Kommission¹,

nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments²,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Betrügereien und Fälschungen kommen im Zusammenhang mit bargeldlosen Zahlungsmitteln häufig im internationalen Rahmen vor.
- (2) Die Arbeiten in diesem Zusammenhang bei Europarat, G8, OECD, Interpol und UN sind von großer Bedeutung, müssen aber durch Maßnahmen der Europäischen Union noch weiter ergänzt werden.
- (3) Der Rat vertritt die Ansicht, daß die Schwere und das Ausmaß bestimmter Betrugsformen im Hinblick auf bargeldlose Zahlungsmittel umfassende Lösungen erforderlich machen. Die Empfehlung Nr. 18 des Aktionsplans zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität³, der vom Europäischen Rat von Amsterdam am 16./17. Juni 1997 gutgeheißen wurde, sowie Punkt 46 des Aktionsplans des Rates und der Kommission zur bestmöglichen Umsetzung der Bestimmungen des Amsterdamer Vertrages über den Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts⁴, der vom Europäischen Rat von Wien am 11./12. Dezember 1998 gutgeheißen wurde, fordern ein Tätigwerden auf diesem Gebiet.
- (4) Entsprechend dem Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzip können die Ziele dieses Rahmenbeschlusses, nämlich sicherzustellen, daß Betrug und Fälschung im Zusammenhang mit bargeldlosen Zahlungsmitteln als strafbare Handlungen gelten und mit wirksamen, verhältnismäßigen und abschreckenden Sanktionen geahndet werden, auf der Ebene der Mitgliedstaaten aufgrund der internationalen Dimension dieser Handlungen nicht ausreichend erreicht werden; sie können daher besser auf Ebene der Europäischen Union

¹ ABl. C ...

² ABl. C ...

³ ABl. C 251 vom 15.8.1997, S. 1.

⁴ ABl. C 19 vom 23.1.1999, S. 1.

verwirklicht werden. Dieser Rahmenbeschluß beschränkt sich auf das zur Erreichung dieser Ziele notwendige Mindestmaß und geht nicht über das dazu Erforderliche hinaus.

- (5) Dieser Rahmenbeschluß soll zusammen mit anderen vom Rat bereits angenommenen Instrumenten, wie die Gemeinsame Maßnahme 98/428/JI⁵ betreffend die Einrichtung eines Justitiellen Netzes, die Gemeinsame Maßnahme 98/733/JI⁶ betreffend die Strafbarkeit der Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die Gemeinsame Maßnahme 98/699/JI⁷ betreffend Geldwäsche, die Ermittlung, das Einfrieren, die Beschlagnahme und die Einziehung von Tatwerkzeugen und Erträgen aus Straftaten und den Beschluß vom 29. April 1999⁸ betreffend die Ausdehnung des Mandats von Europol auf die Bekämpfung der Fälschung von Geld und Zahlungsmitteln, die Bekämpfung von Betrug und Fälschung im Zusammenhang mit bargeldlosen Zahlungsmitteln unterstützen.
- (6) Die Kommission hat deshalb dem Rat am 1. Juli 1998 die Mitteilung "Rahmenregelung zur Bekämpfung von Betrug und Fälschung im Zusammenhang mit bargeldlosen Zahlungsmitteln"⁹ vorgelegt, in dem eine Unionspolitik befürwortet wird, die sowohl die präventiven als auch die repressiven Aspekte des Problems abdeckt.
- (7) Die Mitteilung enthält einen Entwurf einer Gemeinsamen Maßnahme, die Bestandteil dieses umfassenden Ansatzes ist und den Ausgangspunkt für diesen Rahmenbeschluß bildet.
- (8) Es ist erforderlich, daß eine Beschreibung der verschiedenen Verhaltensweisen, die im Zusammenhang mit Betrug und Fälschung von bargeldlosen Zahlungsmitteln unter Strafe zu stellen sind, das gesamte Spektrum der Tätigkeiten abdeckt, die zusammen die Bedrohung des organisierten Verbrechens auf diesem Gebiet darstellen.
- (9) Darüber hinaus sind diese Verhaltensweisen in allen Mitgliedstaaten als strafbare Handlungen einzustufen, und es sind wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen für natürliche und juristische Personen vorzusehen, die derartige Straftaten begangen haben oder dafür haftbar sind. Überdies müssen diese Straftaten als unter die Vorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche fallend betrachtet werden.
- (10) Die Mitgliedstaaten sind gehalten, einander zu konsultieren, wenn mehr als ein Mitgliedstaat für dieselbe Handlung die gerichtliche Zuständigkeit hat.
- (11) Auch ist es erforderlich, daß die Mitgliedstaaten eine wirksame Zusammenarbeit mit den privaten Stellen und Einrichtungen vorsehen, die für das Funktionieren und die Überwachung von Zahlungssystemen zuständig sind, und daß die Mitgliedstaaten einander eine größtmögliche Amtshilfe gewähren -

⁵ ABl. L 191 vom 7.7.1998, S. 4.

⁶ ABl. L 351 vom 29.12.1998, S. 1.

⁷ ABl. L 333 vom 9.12.1998, S. 1.

⁸ ABl. C 149 vom 28.5.1999, S. 16.

⁹ KOM(1998) 395 endg.

HAT FOLGENDEN RAHMENBESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Definitionen

1. Im Sinne dieses Rahmenbeschlusses und unbeschadet spezifischerer Definitionen im Recht der Mitgliedstaaten bedeutet:
 - a) *"(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 für Waren, Dienstleistungen oder andere Wertgegenstände 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;
 - b) *"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;
 - c) *"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;
 - d) *"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;
 - e) *"Geldwäsche"*: Handlungen, wie sie in von Artikel 1 dritter Gedankenstrich der Richtlinie 91/308/EWG des Rates¹⁰ definiert sind.
2. Im Sinne dieses Rahmenbeschlusses wird der Begriff *"Staatsangehöriger"* eines Mitgliedstaats gemäß den Erklärungen dieses Staates nach Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b) des Europäischen Auslieferungsabkommens vom 13. Dezember 1957 ausgelegt.

¹⁰ ABl. L 166 vom 28.6.1991, S. 77.

Artikel 2

Beschreibung der Verhaltensweisen

Die in Artikel 3 bis 6 genannten Maßnahmen betreffen die folgenden vorsätzlichen Verhaltensweisen:

- a) widerrechtliche Aneignung eines Zahlungsinstruments;
- b) Nachahmung oder Fälschung eines Zahlungsinstruments;
- c) wissentlicher, vom Inhaber nicht genehmigter Handel mit einem Zahlungsinstrument;
- d) wissentlicher Besitz eines widerrechtlich angeeigneten, nachgeahmten oder gefälschten Zahlungsinstruments;
- e) wissentlicher Gebrauch eines widerrechtlich angeeigneten, nachgeahmten oder gefälschten Zahlungsinstruments oder die wissentliche Annahme einer Zahlung, die unter solchen Umständen erfolgt ist;
- f) wissentliche, unbefugte Verwendung von Identifikationsdaten zur Einleitung oder Bearbeitung eines Zahlungsgeschäfts;
- g) wissentliche Verwendung fingierter Identifikationsdaten zur Einleitung oder Bearbeitung eines Zahlungsgeschäfts;
- h) Manipulierung sachdienlicher Daten, einschließlich Kontoangaben oder anderer Identifikationsdaten, zur Einleitung oder Bearbeitung eines Zahlungsgeschäfts;
- i) unbefugte Weitergabe von Identifikationsdaten zur Einleitung oder Bearbeitung eines Zahlungsgeschäfts;
- j) unbefugte Handlungen betreffend die Herstellung, die Weitergabe, den Besitz oder den Gebrauch von speziell angepaßten Herstellungsvorrichtungen oder Bestandteilen von Zahlungsinstrumenten zum Zwecke der
 - Erzeugung oder Veränderung eines beliebigen Zahlungsinstruments bzw. eines Teils davon,
 - Realisierung der unter Buchstaben f) bis i) beschriebenen betrügerischen Verhaltensweisen;

Die in Absatz 1 genannten Maßnahmen betreffen auch die Beihilfe oder Anstiftung zu einer dieser Handlungen oder die wissentliche Erlangung von Wert oder geldwerter Vorteile aufgrund solcher Handlungen.

Artikel 3

Maßnahmen auf nationaler Ebene

1. Jeder Mitgliedstaat stuft die in Artikel 2 beschriebenen Verhaltensweisen als Straftaten ein.
2. Jeder Mitgliedstaat legt fest, daß juristische Personen für Straftaten im Sinne von Absatz 1 verantwortlich gemacht werden sollten, die zu ihren Gunsten von einer Person begangen werden, die entweder allein oder als Teil des Organs der juristischen Person gehandelt hat und die eine Führungsposition innerhalb der juristischen Person aufgrund
 - a) der Befugnis zur Vertretung der juristischen Person oder
 - b) der Befugnis, Entscheidungen im Namen der juristischen Person zu treffen oder
 - c) einer Kontrollbefugnis innerhalb der juristischen Person innehat.
3. Jeder Mitgliedstaat legt fest, daß die Sanktionen für die in Absatz 1 genannten strafbaren Handlungen folgendes umfassen sollten:
 - a) soweit natürliche Personen betroffen sind, wirksame, verhältnismäßige und abschreckende strafrechtliche Sanktionen, darunter - zumindest in schweren Fällen - Haftstrafen, einschließlich Freiheitsentzug, der zur Auslieferung führen kann;
 - b) soweit juristische Personen betroffen sind, wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen, die Geldstrafen und Geldbußen einschließen und auch andere Sanktionen umfassen können wie
 - i) den Ausschluß von öffentlichen Zuwendungen oder Hilfen;
 - ii) das vorübergehende oder ständige Verbot der Ausübung einer Handelstätigkeit;
 - iii) die richterliche Aufsicht;
 - iv) die richterlich angeordnete Auflösung.
4. Die in Absatz 1 genannten Straftaten sollten im Hinblick auf die Anwendung der Gemeinsamen Maßnahme 98/699/JI als schwere Straftaten angesehen werden.

Artikel 4

Gerichtsbarkeit

1. Jeder Mitgliedstaat begründet seine Gerichtsbarkeit für Straftaten nach Artikel 3, wenn
 - a) die Straftat ganz oder teilweise in seinem Hoheitsgebiet begangen worden ist;
 - b) der Straftäter Staatsangehöriger dieses Mitgliedstaates ist.

Vorbehaltlich Absatz 2 kann jeder Mitgliedstaat die Ausübung seiner Gerichtsbarkeit auf Fälle gemäß Buchstabe a) beschränken. Ein Mitgliedstaat, der eine solche Beschränkung nicht anwendet, kann seine Gerichtsbarkeit in bestimmten Fällen oder unter besonderen Umständen trotzdem gemäß Buchstabe b) ausüben.

2. Wenn ein Mitgliedstaat seine eigenen Staatsangehörigen nicht ausliefert, hat er seine Gerichtsbarkeit für Straftaten gemäß Artikel 3 zu begründen, die von eigenen Staatsangehörigen außerhalb seines Hoheitsgebiets begangen wurden.

Wenn der Staatsangehörige eines Mitgliedstaates verdächtigt wird, in einem anderen Mitgliedstaat eine der in Artikel 3 bezeichneten Straftaten begangen zu haben, so befiehlt 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.

Zur Ermöglichung der Strafverfolgung 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 5

Mitwirkung öffentlicher und privater Dienste oder Einrichtungen

1. 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 mit den Behörden zusammenarbeiten, die für die Ermittlung und Verfolgung der Straftaten im Sinne dieses Rahmenbeschlusses zuständig sind.

Die Dienste und Einrichtung müssen insbesondere:

- a) diese Behörden von sich aus unterrichten, wenn der begründete Verdacht besteht, daß eine dieser Straftaten begangen worden ist;
 - b) diesen Behörden auf deren Ersuchen hin oder von sich aus alle zweckdienlichen Informationen übermitteln.
2. Was die Verarbeitung personenbezogener Daten betrifft, so ist Absatz 1 so umzusetzen, daß er einen Schutz gewährleistet, der dem der Richtlinie 95/46/EG des Rates und des Europäischen Parlaments¹¹ entspricht. Die Daten sollten nur für jene Zwecke verwendet werden, für die sie übermittelt wurden.

¹¹ ABl. L 281 vom 23.11.1995, S. 31.

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 dieses Rahmenbeschlusses.
2. Steht mehreren Mitgliedstaaten die Gerichtsbarkeit für Straftaten im Sinne dieses Rahmenbeschlusses zu, nehmen diese Staaten gegenseitige Konsultationen auf, um ihr Vorgehen im Interesse einer wirksamen Strafverfolgung zu koordinieren.

Artikel 7

Umsetzung

1. Die Mitgliedstaaten erlassen die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, um diesem Rahmenbeschluß spätestens am 31. Dezember 2000 nachzukommen. Sie setzen die Kommission unverzüglich davon in Kenntnis und übermitteln ihr Kopien der Maßnahmen, mittels deren der Rahmenbeschluß umgesetzt wird.

Bei Erlaß dieser Vorschriften nehmen die Mitgliedstaaten in diesen Vorschriften selbst oder durch einen Hinweis bei der amtlichen Veröffentlichung auf diesen Rahmenbeschluß Bezug. Sie regeln die Einzelheiten der Bezugnahme.

2. Die Kommission legt dem Rat spätestens zwei Jahre nach Inkrafttreten dieses Rahmenbeschlusses einen Bericht über die Umsetzung der Verpflichtungen durch die Mitgliedstaaten vor.

Artikel 8

Inkrafttreten

Dieser Rahmenbeschluß tritt am Tag seiner Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* in Kraft.

Artikel 9

Adressaten

Dieser Rahmenbeschluß ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Geschehen zu Brüssel

Für den Rat
Der Präsident

26.11.99

Beschluss

des Bundesrates

Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung von Betrug und Fälschung im Zusammenhang mit bargeldlosen Zahlungsmitteln

KOM(99) 438 endg.; Ratsdok. 11217/99

Der Bundesrat hat in seiner 745. Sitzung am 26. November 1999 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Der Bundesrat nimmt auf seine Stellungnahme zu der dem vorliegenden Vorschlag für einen Rahmenbeschluss vorangegangenen Mitteilung der Kommission zur Bekämpfung von Betrug und Fälschung im Zusammenhang mit bargeldlosen Zahlungsmitteln (BR-Drucksache 745/98 (Beschluss)) Bezug.

Den vom Bundesrat in Ziffer 3 seiner damaligen Stellungnahme geäußerten Bedenken trägt der Vorschlag nicht Rechnung. So sollen nach wie vor Fälle des bloßen Besitzes strafbar sein (Artikel 2).

2. Der Vorschlag enthält auch die vom Bundesrat als verfehlt kritisierte Datenschutzregelung (Artikel 5 Abs. 2).

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.

3. Der vorgeschlagene Rahmenbeschluss geht weit über das hinaus, was zur Bekämpfung von Betrug und Fälschung im Zusammenhang mit bargeldlosen Zahlungsmitteln im internationalen Rahmen notwendig ist. Diese Bedenken wiegen umso schwerer, als es sich nunmehr um einen Vorschlag für einen

...

Rechtsakt handelt, der die Mitgliedstaaten zur Schaffung bestimmter Straftatbestände verpflichten soll.

4. Der Bundesrat weist darauf hin, dass Artikel 31 Buchstabe e) EUV die Europäische Union nur zur Festlegung von Mindestvoraussetzungen über die Tatbestandsmerkmale strafbarer Handlungen und Strafen in den Bereichen Organisierte Kriminalität, Terrorismus und illegaler Drogenhandel ermächtigt. Der vorgeschlagene Rahmenbeschluss wird in seiner derzeitigen Fassung in Teilen von dieser Rechtsgrundlage nicht mehr gedeckt, weil er zielgerichtet Bereiche erfasst, die nicht mehr dem Gebiet der Organisierten Kriminalität, sondern der Alltagskriminalität zuzuordnen sind. Insoweit ist gleichzeitig eine Verletzung des Subsidiaritätsprinzips gegeben, weil Delikte, die der Alltagskriminalität unterfallen, in der Regel auch keine internationalen Bezüge aufweisen.

Insoweit sollte eine Vereinbarkeit des Rahmenbeschlusses in allen Teilen mit der ihm zu Grunde liegenden Rechtsgrundlage durch eine engere Fassung der Definition des Begriffes "(bargeldloses) Zahlungsinstrument" in Artikel 1 herbeigeführt werden.