EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 9.7.2019
COM(2019) 311 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über die Anwendung der Richtlinie 2014/62/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 zum strafrechtlichen Schutz des Euro und anderer Währungen gegen Geldfälschung und zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2000/383/JI des Rates

1. Einleitung

1.1. Hintergrund

Die Richtlinie 2014/62/EU[1] zum strafrechtlichen Schutz des Euro und anderer Währungen gegen Geldfälschung (im Folgenden „die Richtlinie“) wurde am 15. Mai 2014 verabschiedet. Die Mitgliedstaaten mussten die erforderlichen nationalen Maßnahmen in Kraft setzen, um der Richtlinie bis zum 23. Mai 2016 nachzukommen.

Die Richtlinie wurde nach Artikel 83 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union erlassen, der Rechtsgrundlage für die Festlegung von *„Mindestvorschriften zur Festlegung von Straftaten und Strafen in Bereichen besonders schwerer Kriminalität (...), die aufgrund der Art oder der Auswirkungen der Straftaten oder aufgrund einer besonderen Notwendigkeit, sie auf einer gemeinsamen Grundlage zu bekämpfen, eine grenzüberschreitende Dimension haben.“*

Die Richtlinie ersetzt den Rahmenbeschluss des Rates 2000/383/JI[2] über die Verstärkung des mit strafrechtlichen und anderen Sanktionen bewehrten Schutzes gegen Geldfälschung im Hinblick auf die Einführung des Euro (im Folgenden „Rahmenbeschluss“).

Mit dem Rahmenbeschluss sollten die Bestimmungen der Genfer Konvention von 1929 im Hoheitsgebiet der Europäischen Union ergänzt werden. Die Genfer Konvention enthält Vorschriften zur Sicherstellung, dass bei Fälschungsdelikten schwere strafrechtliche und andere Sanktionen verhängt werden können, und regelt außerdem die gerichtliche Zuständigkeit und Zusammenarbeit. Nach der Ratifizierung der am 20. April 1929 vereinbarten Genfer Konvention hat seither eine gewisse Angleichung der nationalen Rechtsvorschriften gegen Geldfälschung stattgefunden.

1.2. Zweck und wesentliche Elemente der Richtlinie

Die Richtlinie ergänzt und erleichtert die Anwendung der Genfer Konvention durch die Mitgliedstaaten, während sie zugleich den Rahmenbeschluss um zusätzliche Bestimmungen über das Strafmaß, über Ermittlungsinstrumente und über die Analyse, Identifizierung und Aufdeckung gefälschter Euro-Banknoten und -Münzen im Laufe von Gerichtsverfahren ergänzt und aktualisiert.

Dänemark und das Vereinigte Königreich haben sich nicht an der Annahme der Richtlinie beteiligt und unterliegen ihr gemäß Protokoll 22 bzw. 21 daher nicht. Irland hat sich für eine Beteiligung an der Richtlinie entschieden.

[1] ABl. L 151 vom 21.5.2014, S. 1.
[2] ABl. L 140 vom 14.6.2000, S. 1.

Die Richtlinie ist nicht nur auf den Euro, sondern auch auf andere Währungen anwendbar; einige Bestimmungen gelten allerdings nur für den Euro (Artikel 8 Absatz 2 und Artikel 10).

Die wichtigsten Elemente der Richtlinie sind:

- die strafrechtliche Ahndung von grundsätzlich drei Arten von Handlungen, nämlich der Straftatbestände der „Herstellung“, des „Inumlaufbringens“ und der „Vorbereitung von Straftaten“ wie der Anfertigung von Sicherheitsmerkmalen (Artikel 3);
- die Bestimmungen über Sanktionen zur Einführung einer Höchststrafe von mindestens fünf Jahren für das Inumlaufbringen und einer Höchststrafe von mindestens acht Jahren für die Herstellung von Falschgeld (Artikel 5);
- die Grundsätze der Territorialität und der extraterritorialen Zuständigkeit (Artikel 8);
- die Bestimmung, welche die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Möglichkeit des Einsatzes bestimmter Ermittlungsinstrumente vorzusehen (Artikel 9);
- die Bestimmung, welche die Mitgliedstaaten sicherzustellen verpflichtet, dass die nationalen Analysezentren (NAZ) und die nationalen Münzanalysezentren (MAZ) mutmaßliche Euro-Fälschungen auch während laufender Strafverfahren zur Aufdeckung weiterer Fälschungen analysieren können (Artikel 10).

1.3. Gegenstand des Berichts

In diesem Bericht wird die Anwendung der Richtlinie gemäß Artikel 12 der Richtlinie bewertet, wonach die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Bericht vorzulegen hat, in dem sie darlegt, inwieweit die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen zur Umsetzung dieser Richtlinie ergriffen haben.

Die Erläuterungen und Analysen in diesem Bericht stützen sich vorrangig auf die Informationen, welche die Mitgliedstaaten der Kommission durch Mitteilung der nationalen Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie zur Verfügung gestellt haben.[3]

Der Bericht konzentriert sich auf die Maßnahmen, welche die Mitgliedstaaten bisher ergriffen haben, um die Richtlinie in nationales Recht umzusetzen. Bewertet wird, ob die Mitgliedstaaten die Richtlinie innerhalb des vorgegebenen Zeitrahmens umgesetzt haben und ob die nationalen Rechtsvorschriften den Zielen und Anforderungen der Richtlinie entsprechen.

Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts hatten alle Mitgliedstaaten mit Ausnahme Irlands Umsetzungsmaßnahmen mitgeteilt.

[3] Bis zum Ablauf der Umsetzungsfrist am 23. Mai 2016 hatten neun Mitgliedstaaten entweder noch keine oder nur unvollständige Umsetzungsmaßnahmen mitgeteilt. Daher hat die Kommission diesen Mitgliedstaaten Aufforderungsschreiben wegen mangelnder oder unvollständiger Mitteilung übermittelt.

2. Allgemeine Bewertung

Das Hauptziel der Kommission besteht darin, sicherzustellen, dass alle Mitgliedstaaten die Anforderungen der Richtlinie in nationales Recht umsetzen, um zu gewährleisten, dass der Euro und jede andere Währung, die als gesetzliches Zahlungsmittel dient, in allen Mitgliedstaaten angemessen geschützt ist.

Sobald die Mitgliedstaaten ihre nationalen Maßnahmen mitgeteilt hatten, wurden diese von der Kommission auf ihre Vereinbarkeit mit der Richtlinie geprüft.

Die Mehrheit der Mitgliedstaaten hat die Artikel 3 und 4 der Richtlinie über die strafrechtliche Ahndung bestimmter Straftaten, die Bestimmungen des Artikels 5 über Sanktionen, die eine Höchststrafe von mindestens fünf Jahren für das Inumlaufbringen und eine Höchststrafe von mindestens acht Jahren für die Herstellung von Falschgeld vorsehen, sowie die Bestimmungen des Artikels 9, der die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Möglichkeit des Einsatzes bestimmter Ermittlungsinstrumente vorzusehen, im Einklang mit der Richtlinie umgesetzt.

Allerdings waren immer wieder gewisse Umsetzungsprobleme festzustellen:

- In Bezug auf Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe d der Richtlinie über Straftatbestände der Vorbereitung von Straftaten wurde diese nicht als eigenständige (*sui generis*) Straftatbestände in nationales Recht umgesetzt. Vielmehr wurde die Vorbereitung von Straftaten in einigen Mitgliedstaaten als Straftatbestand der versuchten Herstellung angesehen. Dies würde als zusätzliches Merkmal für den Tatbestand der Vorbereitung einer Straftat die Absicht beinhalten, die Straftat der Herstellung zu begehen. Die Richtlinie sieht dieses Merkmal jedoch nicht vor.
- Ein weiteres wiederkehrendes Problem – das zwar weniger häufig vorkommt, aber schwerwiegende Folgen hat – stellt sich im Zusammenhang mit der Umsetzung von Artikel 5 der Richtlinie über Mindest- und Höchststrafen für die in den Artikeln 3 und 4 definierten Straftatbestände. Einige Mitgliedstaaten haben – im Widerspruch zur Richtlinie – getrennte Kategorien für geringfügige, Bagatell- oder nicht schwerwiegende Formen der in den Artikeln 3 und 4 der Richtlinie definierten Straftaten geschaffen, bei denen die Strafen unter dem in der Richtlinie vorgeschriebenen Strafmaß liegen.
- Außerdem hat eine große Mehrheit der Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, Artikel 8 Absatz 2 Buchstabe b der Richtlinie nicht umgesetzt, wonach die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, die gerichtliche Zuständigkeit für den Fall begründen müssen, dass gefälschte Euro-Banknoten oder -Münzen in ihrem Hoheitsgebiet aufgefunden, die in den Artikeln 3 und 4 definierten Straftaten jedoch außerhalb ihres Hoheitsgebiets begangen werden.
- Darüber hinaus hat eine große Mehrheit der Mitgliedstaaten Artikel 10 der Richtlinie über die Pflicht zur Übermittlung der beschlagnahmten Falschgeldbestände an das nationale Analysezentrum (NAZ)/das nationale Analysezentrum für Münzen (MAZ)

nicht angemessen umgesetzt. Insbesondere in Bezug auf die unverzügliche Übermittlung von Mustern, die Identifizierung der zur Übermittlung verpflichteten zuständigen Behörde und den Zweck der Übermittlung (Analyse, Identifizierung und Aufdeckung etwaiger weiterer Fälschungen) erfolgte die Umsetzung häufig nicht ordnungsgemäß.

- Artikel 11 der Richtlinie über statistische Angaben wurde in fast allen Mitgliedstaaten überhaupt nicht umgesetzt.

Angesichts der vorgenannten Umsetzungsprobleme und der unter Ziffer 3 aufgeführten einzelnen Punkte, die überprüft wurden, wird die Kommission alle geeigneten Maßnahmen ergreifen und gegebenenfalls auch Vertragsverletzungsverfahren nach Artikel 258 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union einleiten, um die Konformität mit der Richtlinie in der gesamten Europäischen Union zu gewährleisten.

Unter Ziffer 3 wird die Umsetzung in Bezug auf einzelne Bestimmungen der Richtlinie bewertet. Fragen der indirekten Umsetzung, die im Zusammenhang mit Querverweisen wie z. B. dem in den Artikeln 4 und 5 enthaltenen Verweis auf Artikel 3 auftreten, werden im Rahmen der Bestimmungen behandelt, auf die verwiesen wird.

3. Einzelne Punkte der Überprüfung

3.1. Begriffsbestimmungen (Artikel 2)

In Artikel 2 werden die Begriffe „Geld“ und „juristische Person“ für die Zwecke der Richtlinie definiert. Alle Mitgliedstaaten haben die Definitionen dieser Begriffe übernommen. Dort, wo das nationale Recht keine ausdrücklichen Begriffsbestimmungen enthält, werden dennoch die Begriffe „Währung“ oder „Geld“ verwendet. Einige Mitgliedstaaten verwenden den Begriff „Geld“ anstelle von „Währung“. Auch der Begriff „juristische Person“ ist in allen Mitgliedstaaten vorhanden, und die meisten nationalen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten definieren den Begriff ausdrücklich. Eine Mehrheit der Mitgliedstaaten schließt Staaten, Körperschaften des öffentlichen Rechts in Ausübung hoheitlicher Rechte und internationale Organisationen des öffentlichen Rechts gemäß der Richtlinie ausdrücklich von der Begriffsbestimmung „juristische Person“ aus.

3.2. Straftatbestände (Artikel 3)

Artikel 3 verpflichtet die Mitgliedstaaten, die strafrechtliche Ahndung der drei wichtigsten Straftatbestände sicherzustellen, wenn sie vorsätzlich begangen werden:

1) Straftatbestände der „Herstellung“: Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a – betrügerische Fälschung oder Verfälschung von Geld.
2) Straftatbestände des „Inumlaufbringens“: Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b – betrügerisches Inumlaufbringen von falschem oder verfälschtem Geld – und

Buchstabe c – Einführen, Ausführen, Transportieren, Annehmen oder Sichverschaffen von falschem oder verfälschtem Geld in Kenntnis der Fälschung und in der Absicht, es in Umlauf zu bringen.

3) Straftatbestände der „Vorbereitung von Straftaten“: Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe d – Anfertigen, Annehmen, Sichverschaffen oder Besitzen von i) Mitteln, die ihrer Beschaffenheit nach für die Fälschung oder Veränderung von Geld geeignet sind, oder von ii) Sicherheitsmerkmalen.

In allen Mitgliedstaaten setzt das nationale Recht die Absicht zur Begehung einer Straftat im Sinne der Richtlinie voraus. Die Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten nicht, diese Straftaten zu ahnden, wenn sie fahrlässig begangen werden. In keinem Mitgliedstaat erstrecken sich die nationalen Rechtsvorschriften auch auf fahrlässig begangene Straftaten im Sinne der Richtlinie.

3.2.1. Straftatbestände der Herstellung — Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a

Gemäß Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a ist die betrügerische Fälschung oder Verfälschung von Geld, gleichviel auf welche Weise, unter Strafe zu stellen.

Die Mehrzahl der Mitgliedstaaten hat diese Bestimmung im Einklang mit der Richtlinie umgesetzt. Die meisten Mitgliedstaaten haben die Richtlinie nicht wortgetreu umgesetzt: Für „Anfertigen“ wurden folgende Synonyme verwendet: fälschen, eine Fälschung herstellen, falsche Währung ausstellen, erzeugen, imitieren und nachbilden. Das Element der „Verfälschung“ wurde in einigen Fällen umgesetzt als: verfremden, fälschen, eine Fälschung herstellen. In einigen Fällen wurde nur ein allgemeiner Begriff verwendet, der beide Handlungen umfasst, wie „Fälschung“ oder „Herstellung“.

Einige Mitgliedstaaten haben die Tatbestandsmerkmale der Straftat nach nationalem Recht um ein zusätzliches Element des konkreten Vorsatzes, weitere Handlungen auszuführen, erweitert. In diesen Mitgliedstaaten erfordert die Strafbarkeit – neben der Fälschung von Geld – die Absicht, „das gefälschte Geld als echt und unverfälscht in Verkehr zu bringen“, „(das gefälschte Geld) als echt oder gültig in Umlauf zu bringen“, „es als gesetzliches Zahlungsmittel zu verbreiten“, „(das gefälschte Geld) in Umlauf zu bringen“, „es als scheinbar legitim und echt zu verwenden“, „es in Verkehr zu bringen“ und „in Umlauf zu bringen“.

Zwei Umsetzungsprobleme wurden festgestellt: Ein Mitgliedstaat sieht die Strafbarkeit nur bei großen Falschgeldbeträgen vor (beim Zehnfachen des monatlichen Mindestlohns in diesem Mitgliedstaat). Ein anderer Mitgliedstaat stellt die Verfälschung von Geld nur dann unter Strafe, wenn der Wert nach oben verändert wird.

3.2.2. Straftatbestände des Inumlaufbringens — Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b

Gemäß Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b ist das betrügerische Inumlaufbringen von falschem oder verfälschtem Geld strafbar, wenn es vorsätzlich begangen wird.

Die große Mehrheit der Mitgliedstaaten hat diese Bestimmung der Richtlinie umgesetzt. In vielen Mitgliedstaaten weicht die bei der Umsetzung der Gesetze verwendete Terminologie leicht von der Richtlinie ab: Anstelle des Begriffs „Inumlaufbringen“ wird häufig „Inverkehrbringen“ verwendet. In anderen Mitgliedstaaten heißt es „handeln mit“, „verbreiten“, „weiterleiten“, „verbreiten“ oder „verwenden“.

Umsetzungsprobleme treten in zwei Mitgliedstaaten auf: Ein Mitgliedstaat beschränkt die Strafbarkeit auf Fälle, in denen Falschgeld in Umlauf gebracht wird und der Straftäter vor dem Inumlaufbringen weiß, dass es sich um Falschgeld handelt. Dies ist eine zusätzliche Bedingung, die den Anwendungsbereich der Bestimmung einschränkt und die auch nicht durch die in Artikel 5 Absatz 5 vorgesehene Option gerechtfertigt werden kann. In einem anderen Mitgliedstaat hängt die strafrechtliche Ahndung vom Wert des in Umlauf gebrachten Falschgeldes ab, der mindestens das Zehnfache des Mindestlohns betragen muss.

3.2.3. Straftatbestände des Inumlaufbringens — Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe c

Gemäß Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe c ist das Einführen, Ausführen, Transportieren, Annehmen oder Sichverschaffen von falschem oder verfälschtem Geld in Kenntnis der Fälschung und in der Absicht, es in Umlauf zu bringen, strafbar, wenn es vorsätzlich begangen wird.

Die große Mehrheit der Mitgliedstaaten hat diese Bestimmung umgesetzt. Die vielen Einzelelemente der Bestimmung werden nicht immer wörtlich oder ausdrücklich umgesetzt. Vielmehr wird in vielen Fällen eine andere Formulierung oder eine breiter gefasste Terminologie verwendet, die mehrere der in der Richtlinie beschriebenen Einzelhandlungen umfasst.

Konformitätsprobleme ergeben sich in drei Mitgliedstaaten, in denen das Einführen, das Ausführen, das Annehmen und das Sichverschaffen überhaupt nicht erwähnt werden.

Die Bedingung „in Kenntnis der Fälschung“ wurde in zwei Mitgliedstaaten ausdrücklich umgesetzt. In den anderen Mitgliedstaaten ergibt sie sich aus dem breiteren Zusammenhang, bei dem auch die allgemeinen Bestimmungen des nationalen Strafrechts berücksichtigt werden.

3.2.4. Straftatbestände der Vorbereitung von Straftaten — Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe d

Gemäß Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe d ist das betrügerisches Anfertigen, Annehmen, Sichverschaffen oder Besitzen von i) Gerätschaften, Gegenständen, Computerprogrammen und -daten und anderen Mitteln, die ihrer Beschaffenheit nach zur Fälschung oder Verfälschung von Geld besonders geeignet sind, oder ii) Sicherheitsmerkmalen wie Hologrammen, Wasserzeichen oder anderen der Sicherung gegen Fälschung dienenden Bestandteilen von Geld strafbar, wenn es vorsätzlich begangen wird.

Gemäß der Richtlinie müssen die Straftatbestände der Vorbereitung von Straftaten nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe d als eigenständige Straftatbestände umgesetzt werden und können nicht durch eine allgemeine Bestimmung über die Beihilfe, den Versuch oder die Anstiftung oder durch einen Verweis auf die in Artikel 3 der Richtlinie genannten Hauptstraftatbestände abgedeckt werden. Zwölf Mitgliedstaaten haben keine der in Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe d der Richtlinie aufgeführten Straftatbestände als eigenständige Straftatbestände umgesetzt, machen aber zur Bedingung, dass die in Artikel 3 genannten Hauptstraftatbestände der Herstellung und des Inumlaufbringens ebenfalls begangen wurden. Ein Mitgliedstaat hat Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe d überhaupt nicht umgesetzt.

Was das „betrügerische Anfertigen, Annehmen, Sichverschaffen oder Besitzen“ betrifft, so treten in zwei Mitgliedstaaten Umsetzungsprobleme auf, da in einem Fall das „Annehmen und Sichverschaffen“ durch den Begriff „Beschaffen“ nicht ganz abgedeckt wird und im zweiten Fall diese Elemente in den nationalen Rechtsvorschriften gar nicht vorkommen und auch nicht abgeleitet werden könnten.

Abgesehen davon, dass die in Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe d der Richtlinie aufgeführten Straftatbestände nicht als eigenständige Straftatbestände umgesetzt wurden, stellen sich in einigen Mitgliedstaaten weitere Probleme in Bezug auf Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer i).

3.2.5. Nutzung zugelassener Einrichtungen - Artikel 3 Absatz 2

Gemäß Artikel 3 Absatz 2 sind die in Artikel 3 Absatz 1 Buchstaben a, b und c genannten Handlungen auch dann unter Strafe zu stellen, wenn zugelassene Einrichtungen oder Materialien zur Herstellung von Geld genutzt werden, aber die Rechte oder die Bedingungen, gemäß denen die zuständigen Behörden Banknoten oder Münzen ausgeben dürfen, missachtet wurden.

Während die Mehrheit der Mitgliedstaaten diese Bestimmung, größtenteils ausdrücklich, umgesetzt hat, haben vier Mitgliedstaaten diese Bestimmung nicht umgesetzt. Einige nationale Umsetzungsmaßnahmen anderer Mitgliedstaaten sind unklar, da nicht auf die Missachtung der Rechte oder der Bedingungen, gemäß denen die zuständigen Behörden Banknoten oder Münzen ausgeben dürfen, verwiesen wird oder die Bezugnahme auf sämtliche in Artikel 3 Absatz 1 Buchstaben a, b und c der Richtlinie genannten Handlungen fehlt. Einige Mitgliedstaaten beschränken die strafrechtliche Verantwortlichkeit – im Widerspruch zur Richtlinie – auf Handlungen von Personen, die berechtigt sind, gesetzliche Zahlungsmittel herzustellen.

3.2.6. Banknoten oder Münzen, die noch nicht ausgegeben wurden - Artikel 3 Absatz 3

Nach Artikel 3 Absatz 3 sind alle in den Absätzen 1 und 2 des Artikels 3 der Richtlinie genannten Handlungen auch dann unter Strafe zu stellen, wenn sie sich auf Banknoten und

Münzen beziehen, die noch nicht ausgegeben wurden, aber als gesetzliches Zahlungsmittel für den Umlauf bestimmt sind.

Die Mehrheit der Mitgliedstaaten hat diese Bestimmung, zumeist ausdrücklich, umgesetzt. Fünf Mitgliedstaaten haben diese Bestimmung überhaupt nicht umgesetzt.

3.3. Anstiftung, Beihilfe und Versuch (Artikel 4)

Artikel 4 Absatz 1 sieht vor, die Anstiftung und Beihilfe zu sämtlichen in Artikel 3 der Richtlinie genannten Straftaten unter Strafe zu stellen.

Gemäß Artikel 4 Absatz 2 ist auch der Versuch als Straftat zu ahnden, jedoch nur im Hinblick auf Straftatbestände der Herstellung und des Inumlaufbringens und nicht auf Straftatbestände der Vorbereitung von Straftaten.

Die meisten Bestimmungen im Allgemeinen Teil des jeweiligen Strafrechts der Mitgliedstaaten entsprechen diesen Anforderungen. Nur wenige Mitgliedstaaten haben einen spezifischen Verweis auf die strafrechtliche Ahndung des Versuchs zu den einzelnen Straftatbeständen, die in der Richtlinie beschrieben sind, eingefügt.

3.4. Sanktionen für natürliche Personen (Artikel 5)

Artikel 5 Absatz 1 verpflichtet die Mitgliedstaaten, für wirksame, angemessene und abschreckende strafrechtliche Sanktionen gegen alle Formen von Straftaten nach den Artikeln 3 und 4 der Richtlinie zu sorgen.

Gemäß Artikel 5 Absatz 2 sollen die Straftaten nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe d (**Straftatbestände der Vorbereitung von Straftaten**), die Straftaten nach Artikel 3 Absatz 2 und nach Artikel 3 Absatz 3, soweit diese mit Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe d im Zusammenhang stehen, mit einer Höchststrafe bedroht werden, die auch die Freiheitsstrafe vorsieht.

Gemäß Artikel 5 Absatz 3 sollen die Straftaten nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a (**Straftatbestände der Herstellung**) und nach Artikel 3 Absatz 3, soweit diese mit Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a im Zusammenhang stehen, mit einer Freiheitsstrafe im Höchstmaß von mindestens acht Jahren bedroht werden.

Gemäß Artikel 5 Absatz 4 sollen die Straftaten nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstaben b und c (**Straftatbestände des Inumlaufbringens**) und nach Artikel 3 Absatz 3, soweit diese mit Artikel 3 Absatz 1 Buchstaben b und c im Zusammenhang stehen, mit einer Freiheitsstrafe im Höchstmaß von mindestens fünf Jahren bedroht werden.

3.4.1. Wirksame, angemessene und abschreckende strafrechtliche Sanktionen – Artikel 5 Absatz 1

Die Einhaltung von Artikel 5 Absatz 1 wurde anhand folgender Kriterien bewertet:

a) Strafmaß bei gleichwertigen Straftaten wie der Fälschung bargeldloser Zahlungsmittel oder der Geldwäsche;
b) andere Arten von Straftaten im jeweiligen nationalen Recht, die das gleiche Strafmaß vorsehen.

Alle Mitgliedstaaten haben sich an diese allgemeinen Bewertungskriterien gehalten. Wirksame, angemessene und abschreckende strafrechtliche Sanktionen im Rahmen der Richtlinie erfordern jedoch auch die Einhaltung des in Artikel 5 Absätze 2 bis 4 jeweils definierten Strafmaßes.

3.4.2. Freiheitsstrafe als Höchststrafe für Straftatbestände der Vorbereitung von Straftaten – Artikel 5 Absatz 2

Fast alle Mitgliedstaaten sehen eine Freiheitsstrafe als Sanktion für Straftatbestände der Vorbereitung von Straftaten vor.

3.4.3. Freiheitsstrafe im Höchstmaß von mindestens acht Jahren – Artikel 5 Absatz 3

Was Artikel 5 Absatz 3 (Straftatbestände der Herstellung) betrifft, so haben dreizehn Mitgliedstaaten die Richtlinie ordnungsgemäß umgesetzt, d. h. diese Mitgliedstaaten haben für einige der in der Richtlinie aufgeführten Fälle im nationalen Recht eine Freiheitsstrafe im Höchstmaß von mindestens acht Jahren vorgesehen.

In einigen Mitgliedstaaten treten Umsetzungsprobleme auf, da die betreffenden Mitgliedstaaten eine Freiheitsstrafe im Höchstmaß von mindestens acht Jahren nur für „schwere“ Straftatbestände der Herstellung vorsehen und/oder Freiheitsstrafen im Höchstmaß von unter acht Jahren für „minderschwere“ Fälle und/oder für Fälle, in denen mildernde Umstände vorliegen. In einigen dieser Mitgliedstaaten gibt es Begriffsbestimmungen für „schwere“ oder „minderschwere“ Fälle, in denen mildernde Umstände gelten, und in anderen nicht. In jedem Fall beschränkt die Richtlinie die Freiheitsstrafe im Höchstmaß von mindestens acht Jahren nicht auf bestimmte (schwere oder nicht minderschwere) Kategorien von Straftatbeständen gemäß Artikel 5 Absatz 3.

3.4.4. Freiheitsstrafe im Höchstmaß von mindestens fünf Jahren – Artikel 5 Absatz 4

In Bezug auf Artikel 5Absatz 4 (Straftatbestände des Inumlaufbringens) haben elf Mitgliedstaaten die Bestimmung umgesetzt, d. h. sie haben eine Freiheitsstrafe im Höchstmaß von mindestens fünf Jahren für die genannten Straftatbestände des Inumlaufbringens vorgesehen.

In einigen Mitgliedstaaten treten ähnliche Umsetzungsprobleme auf, wie vorstehend zu Artikel 5 Absatz 3 beschrieben: Einige Mitgliedstaaten sehen eine Freiheitsstrafe im Höchstmaß von weniger als fünf Jahren in allen Fällen oder für „minderschwere“ oder „geringfügige“ Vergehen bzw. bei „mildernden“ Umständen vor. Ein Mitgliedstaat verhängt

eine Freiheitsstrafe im Höchstmaß von weniger als fünf Jahren für Straftaten im Zusammenhang mit dem Inumlaufbringen gefälschter Metallmünzen, die im Höchstmaß lediglich sechs Monate beträgt oder eine Geldstrafe und eine Freiheitsstrafe im Höchstmaß von einem Jahr beinhaltet. Ein Mitgliedstaat sieht keine Freiheitsstrafe für die Entgegennahme von Falschgeld vor.

3.4.5. Option (bei unwissentlicher Annahme und wissentlicher Weitergabe) – Artikel 5 Absatz 5

Gemäß Artikel 5 Absatz 5 können die Mitgliedstaaten für die Straftaten nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b (Straftatbestände des Inumlaufbringens) andere wirksame, angemessene und abschreckende strafrechtliche Sanktionen als die in Absatz 4 dieses Artikels genannte Strafe, einschließlich Geld- und Freiheitsstrafen, für den Fall vorsehen, dass Falschgeld angenommen wird, ohne dass es als Falschgeld erkannt wird, jedoch im Wissen, dass es sich um Falschgeld handelt, weitergegeben wird. Achtzehn Mitgliedstaaten haben von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht.

In den Mitgliedstaaten, die diese Option angewandt haben, können anstelle der in Absatz 4 genannten Strafen verschiedene strafrechtliche Sanktionen zur Anwendung kommen, beispielsweise abweichende (niedrigere) Freiheitstrafen, Geldbußen oder andere Auflagen.

3.5. Verantwortlichkeit juristischer Personen (Artikel 6)

Artikel 6 Absatz 1 verpflichtet die Mitgliedstaaten, sicherzustellen, dass eine juristische Person für Straftaten nach Artikel 3 und 4 verantwortlich gemacht werden kann, die zu ihren Gunsten von einer Person begangen wurden, die eine Führungsposition innerhalb der juristischen Person innehat aufgrund:

a) einer Befugnis zur Vertretung der juristischen Person,
b) einer Befugnis, Entscheidungen im Namen der juristischen Person zu treffen,
c) einer Kontrollbefugnis innerhalb der juristischen Person.

Artikel 6 Absatz 2 sieht die Verantwortlichkeit der juristischen Person auch dann vor, wenn mangelnde Überwachung oder Kontrolle durch eine in Absatz 1 dieses Artikels genannte Person die Begehung von Straftaten nach Artikel 3 und 4 ermöglicht hat.

Artikel 6 Absatz 3 sieht vor, dass die strafrechtliche Verantwortlichkeit einer juristischen Person die strafrechtliche Verfolgung natürlicher Personen, die eine Straftat im Sinne der Artikel 3 und 4 begangen haben, nicht ausschließt.

3.5.1. Verantwortlichkeit juristischer Personen - Artikel 6 Absatz 1

Alle Mitgliedstaaten haben Regelungen eingeführt, die sicherstellen, dass juristische Personen für diese Straftaten zur Verantwortung gezogen werden können.

Die große Mehrheit der Mitgliedstaaten beschränkt die strafrechtliche Verantwortlichkeit juristischer Personen gemäß der Richtlinie auf Straftaten, die von Personen begangen wurden, die bestimmte Befugnisse innerhalb der juristischen Person innehaben. Während einige Mitgliedstaaten die Richtlinie wortwörtlich oder fast wortwörtlich umgesetzt haben, haben sich andere dafür entschieden, statt der Verantwortlichkeiten Positionen und Funktionen innerhalb der juristischen Person zu beschreiben (z. B. Geschäftsführer, Mitglied des Vorstands oder Leitungsorgans, hoher Beamter oder Ähnliches). In diesen Fällen gehen die jeweiligen Positionen nach den entsprechenden nationalen Rechtsvorschriften mit dem Recht oder der Befugnis einher, die juristische Person zu vertreten bzw. Entscheidungen zu treffen und die Kontrolle innerhalb der juristischen Person auszuüben.

Einige Mitgliedstaaten haben sehr allgemeine Begriffe wie „Führungskräfte“, „Verantwortliche“, „im Namen der juristischen Person handelnde Person“ gewählt oder wenden den „Grundsatz der angemessenen Zuordnung“ an, um die Verantwortlichkeit der juristischen Person festzustellen.

3.5.2. Strafrechtliche Verantwortlichkeit juristischer Personen bei mangelnder Überwachung oder Kontrolle – Artikel 6 Absatz 2

Die große Mehrheit der Mitgliedstaaten hat Artikel 6 Absatz 2 umgesetzt.

3.5.3. Strafrechtliche Verantwortlichkeit juristischer Personen schließt strafrechtliche Verfolgung natürlicher Personen nicht aus – Artikel 6 Absatz 3

Die große Mehrheit der Mitgliedstaaten hat Artikel 6 Absatz 3 umgesetzt.

3.6. Sanktionen gegen juristische Personen (Artikel 7)

Artikel 7 sieht vor, dass die Mitgliedstaaten wirksame, angemessene und abschreckende Sanktionen gegen juristische Personen verhängen, zu denen strafrechtliche oder nichtstrafrechtliche Sanktionen gehören. Die Mitgliedstaaten können andere nichtfinanzielle Sanktionen vorsehen. Unter den Buchstaben a bis e dieses Artikels ist eine nicht erschöpfende Liste solcher möglichen zusätzlichen Sanktionen aufgeführt.

Die Einhaltung von Artikel 7 wurde anhand folgender Kriterien bewertet:

a) Strafmaß bei gleichwertigen Straftaten wie der Fälschung bargeldloser Zahlungsmittel oder der Geldwäsche;
b) andere Arten von Straftaten im jeweiligen nationalen Recht, die das gleiche Strafmaß vorsehen.

In Bezug auf a) sollte das Strafmaß bei gleichwertigen Straftaten im Bereich der Strafen für Fälschungsdelikte nach der Richtlinie liegen. In Bezug auf b) sollten Straftaten, die das gleiche Strafmaß beinhalten wie die Fälschungsdelikte nach der Richtlinie, hinsichtlich der

Schwere oder der Gefahr für öffentliche Güter oder das öffentliche Interesse gleichwertig oder vergleichbar sein.

Wurde die Höhe der Geldbußen nicht an den durch die Straftat erlangten Nutzen oder den Umsatz der juristischen Person geknüpft und die Höhe der Geldbußen als niedrig angesehen, wurden die im Rahmen der Option vorgesehenen Sanktionen berücksichtigt. Sind im jeweiligen nationalen Recht außer Geldbußen weitere kumulative Sanktionen (z. B. Ausschluss vom Anspruch auf öffentliche Leistungen, richterlich angeordnete Auflösung usw.) vorgesehen, so wurde das Sanktionssystem im betreffenden Mitgliedstaat grundsätzlich als mit den Anforderungen der Richtlinie vereinbar angesehen.

Nach diesen Kriterien hat die große Mehrheit der Mitgliedstaaten Artikel 7 der Richtlinie umgesetzt. Nur ein Mitgliedstaat hat die Höhe der Geldbußen nicht an den durch die Straftat erlangten Nutzen geknüpft und außer Geldbußen keine anderen kumulativen Sanktionen vorgesehen.

3.7. Gerichtliche Zuständigkeit (Artikel 8)

Artikel 8 Absatz 1 verpflichtet die Mitgliedstaaten, ihre gerichtliche Zuständigkeit in Bezug auf Straftaten im Sinne der Artikel 3 und 4 im Hinblick auf die folgenden Prinzipien zu begründen:

a) das Territorialitätsprinzip (Straftat wurde ganz oder teilweise im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats begangen);
b) das Täterprinzip (Straftat wurde von einem Staatsangehörigen des Mitgliedstaats begangen).

Artikel 8 Absatz 2 sieht die extraterritoriale Zuständigkeit vor und verpflichtet die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, ihre gerichtliche Zuständigkeit in Bezug auf außerhalb ihres Hoheitsgebiets begangene Straftaten zumindest in den Fällen zu begründen, in denen sich diese Straftaten auf den Euro beziehen und

a) der Täter sich in dem Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats aufhält und nicht ausgeliefert wird oder
b) gefälschte Euro-Banknoten oder -Münzen im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats aufgefunden wurden.

Artikel 8 Absatz 2 Unterabsatz 2 sieht vor, dass diese Mitgliedstaaten bei Straftatbeständen der Herstellung (Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a) und bei Straftaten im Zusammenhang mit Straftatbeständen der Herstellung (gemäß Artikel 3 Absätze 2 und 3 sowie Artikel 4) sicherstellen, dass ihre extraterritoriale Zuständigkeit nicht der Bedingung unterliegt, dass die Straftat an dem Ort, an dem sie begangen wurde, eine strafbare Handlung darstellt.

3.7.1. Territorialitätsprinzip – Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe a

Alle Mitgliedstaaten haben das in Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe a genannte Territorialitätsprinzip, wonach Straftaten, die ganz in ihrem Hoheitsgebiet begangen werden, in ihre Zuständigkeit fallen, durch allgemeine Bestimmungen ausdrücklich festgeschrieben. Das nationale Recht der meisten Mitgliedstaaten enthält ausdrückliche Bestimmungen, welche die gerichtliche Zuständigkeit auch auf Straftaten ausdehnen, die „teilweise" im nationalen Hoheitsgebiet begangen werden. In anderen Mitgliedstaaten, die nicht zwischen „ganz" und „teilweise" unterscheiden, könnte man schließen, dass beides abgedeckt ist.

Fast alle Mitgliedstaaten haben das in Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe b verankerte Täterprinzip korrekt umgesetzt. Im Allgemeinen verlangen die Mitgliedstaaten, dass der Täter zum Zeitpunkt der Begehung der Straftat ein Staatsangehöriger ist. Einige Mitgliedstaaten dehnen ihre gerichtliche Zuständigkeit auch auf Personen aus, die ihre Staatsangehörigkeit erworben haben, nachdem die Straftat begangen wurde.

Umsetzungsprobleme mit Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe a treten beispielsweise auf, wenn nach den Umsetzungsvorschriften Handlungen, die teilweise im Hoheitsgebiet begangen werden, von der nationalen Gerichtsbarkeit ausgeschlossen werden, wenn der Täter sich im Ausland befindet.

3.7.2. Extraterritoriale Zuständigkeit – Artikel 8 Absatz 2

Die große Mehrheit der Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, hat Artikel 8 Absatz 2 Buchstabe a umgesetzt. Die meisten Mitgliedstaaten haben sich ausdrücklich auf alle Bestimmungen der Richtlinie bezogen, einschließlich jener, wonach der Täter nicht ausgeliefert wird. In den anderen Mitgliedstaaten werden die bestehenden Zuständigkeitsvorschriften als umfassend genug angesehen, um alle Elemente des Artikels 8 Absatz 2 Buchstabe a abzudecken.

Die große Mehrheit der Mitgliedstaaten hat Artikel 8 Absatz 2 Buchstabe b überhaupt nicht umgesetzt.

Artikel 8 Absatz 2 Unterabsatz 2 wurde von den meisten Mitgliedstaaten umgesetzt. Entweder wird die gerichtliche Zuständigkeit (ausdrücklich oder nicht) unabhängig davon festgelegt, ob die Straftat in dem Staat, in dem die Straftat begangen wurde, eine strafbare Handlung darstellt, oder es wurde eine ausdrückliche Ausnahme vom allgemeinen Grundsatz der beiderseitigen Strafbarkeit für Straftaten im Sinne der Richtlinie vorgesehen und in nationales Recht umgesetzt.

In einigen Mitgliedstaaten, die den Grundsatz der beiderseitigen Strafbarkeit auf die Straftaten nach der Richtlinie anwenden, treten Umsetzungsprobleme auf, d. h. es wird immer verlangt, dass die Handlungen auch an dem Ort, an dem sie begangen wurden, eine strafbare Handlung darstellen. In einem anderen Mitgliedstaat wird das Erfordernis der beiderseitigen Strafbarkeit nur dann ausgesetzt, wenn die Straftat die Interessen der Mitgliedstaaten verletzt oder der Täter nicht ausgeliefert werden darf.

3.8. Ermittlungsinstrumente (Artikel 9)

Gemäß Artikel 9 haben die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass den für die Ermittlung oder strafrechtliche Verfolgung der Straftaten nach den Artikeln 3 und 4 zuständigen Personen, Stellen oder Diensten wirksame Ermittlungsinstrumente, wie sie beispielsweise im Zusammenhang mit organisierter Kriminalität oder anderen schweren Straftaten verwendet werden, zur Verfügung stehen.

In den meisten Mitgliedstaaten hängt es von dem für eine bestimmte Art von Straftaten möglichen Strafmaß ab, ob die eingriffsintensivsten Ermittlungsmaßnahmen eingesetzt werden können. Die Rechtsvorschriften der anderen Mitgliedstaaten verweisen ausdrücklich auf Straftaten, für die bestimmte Ermittlungsmaßnahmen gelten.

In allen Mitgliedstaaten stehen als Ermittlungsmaßnahmen für schwere Straftaten die Überwachung des Kommunikationsverkehrs, die verdeckte Überwachung einschließlich elektronischer Überwachung, die Überwachung von Kontobewegungen oder sonstige Finanzermittlungen zur Verfügung. In einzelnen oder mehreren Mitgliedstaaten stehen nach nationalem Recht darüber hinaus auch andere Ermittlungsinstrumente zur Verfügung.

Die Mehrheit der Mitgliedstaaten hat diese Bestimmung umgesetzt. Probleme treten auf, wenn bestimmte Ermittlungsinstrumente auf Kreditinstitute, Zahlungsdienstleister und andere in Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung 1338/2001 genannte Wirtschaftssubjekte anwendbar sind, nicht aber auf andere „Personen“ (z. B. natürliche und juristische Personen).

In einigen Mitgliedstaaten können Ermittlungsmaßnahmen für schwere Straftaten bei Tatbeständen zur Vorbereitung von Straftaten im Sinne von Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe d der Richtlinie gar nicht oder nur teilweise angewandt werden. Einige Mitgliedstaaten haben – im Widerspruch zur Richtlinie – „Bagatellformen“ der Straftaten im Rahmen der Richtlinie eingeführt, die nach ihrem nationalen Recht nicht für den Einsatz von Ermittlungsinstrumenten für schwere Straftaten infrage kommen.

3.9. Pflicht zur Übermittlung falscher Euro-Banknoten und –Münzen zur Analyse und Identifizierung von Fälschungen (Artikel 10)

Artikel 10 verpflichtet die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, während des Strafverfahrens unverzüglich die Prüfung mutmaßlich gefälschter Euro-Banknoten und -Münzen durch die Nationalen Analysezentren (NAZ) und Nationalen Münzanalysezentren (MAZ) zur Analyse, Identifizierung und Aufdeckung etwaiger weiterer Fälschungen zu genehmigen. Die zuständigen Behörden sollen die erforderlichen Proben unverzüglich, spätestens jedoch, wenn eine endgültige Entscheidung über das Strafverfahren vorliegt, übermitteln.

Nur sieben Mitgliedstaaten haben diese Bestimmung in nationales Recht umgesetzt. Die große Mehrheit der Mitgliedstaaten hat diese Bestimmung nicht angemessen umgesetzt. Während einige Mitgliedstaaten die Bestimmung überhaupt nicht umgesetzt haben, hatten die meisten Mitgliedstaaten Probleme mit der vollständigen Umsetzung der einzelnen Elemente

der Bestimmung. Die meisten Umsetzungsprobleme betreffen i) die unverzügliche Übermittlung des Falschgelds und ii) den Zweck der Übermittlung (Analyse, Identifizierung und Aufdeckung weiterer Fälschungen)des Falschgeldes.

3.10. Statistische Angaben (Artikel 11)

Artikel 11 verpflichtet die Mitgliedstaaten, der Europäischen Kommission mindestens alle zwei Jahre statistische Angaben zu übermitteln.

Die große Mehrheit der Mitgliedstaaten hat diese Bestimmung nicht oder nur unzureichend umgesetzt. Im Jahr 2018 übermittelte die Mehrheit der Mitgliedstaaten auf Ersuchen der Kommission statistische Daten, wie sie in ihren nationalen Datenbanken enthalten waren. In einigen Mitgliedstaaten könnte die Genauigkeit der statistischen Daten sowie die Koordinierung mit den Behörden der verschiedenen Mitgliedstaaten bei der Erhebung dieser Daten weiter verbessert werden.

4. Schlussfolgerungen

Die Richtlinie wurde mit dem Ziel eingeführt, den Rechtsrahmen durch Bestimmungen über das Strafmaß, die Ermittlungsinstrumente und die Analyse, Identifizierung und Aufdeckung von gefälschten Euro-Banknoten und -Münzen im Laufe von Gerichtsverfahren zu verstärken.

Insgesamt bietet die Richtlinie einen Mehrwert für die EU, da sie den strafrechtlichen Schutz nicht nur des Euro, sondern auch anderer Währungen gegen Fälschung durch erweiterte Bestimmungen über das Strafmaß, die Ermittlungsinstrumente und die Analyse, Identifizierung und Aufdeckung mutmaßlich gefälschter Euro-Banknoten und -Münzen im Laufe von Gerichtsverfahren erhöht.

Die Mehrheit der Mitgliedstaaten hat die Artikel 3 und 4 der Richtlinie über die strafrechtliche Ahndung bestimmter Straftaten, die Bestimmungen des Artikels 5 über Sanktionen, die eine Höchststrafe von mindestens fünf Jahren für das Inumlaufbringen und eine Höchststrafe von mindestens acht Jahren für die Herstellung von Falschgeld vorsehen, sowie die Bestimmungen des Artikels 9, die die Mitgliedstaaten verpflichten, den Einsatz bestimmter Ermittlungsinstrumente zu ermöglichen, im Einklang mit der Richtlinie umgesetzt.

Die Bewertung zeigt, dass es derzeit nicht erforderlich ist, die Richtlinie zu überarbeiten, ihre Anwendung aber verbessert werden sollte. Im Allgemeinen wurden die meisten Bestimmungen der Richtlinie von der Mehrheit der Mitgliedstaaten umgesetzt. Wie in den

vorherigen Abschnitten dargelegt, haben allerdings fast alle Mitgliedstaaten Probleme bei der Umsetzung einer oder mehrerer Bestimmungen.

Die Kommission wird die Einhaltung der Richtlinie durch die Mitgliedstaaten weiterhin überprüfen und alle geeigneten Maßnahmen ergreifen, um die Beachtung ihrer Bestimmungen in der gesamten Europäischen Union sicherzustellen.