

## I

(Entschliefungen, Empfehlungen und Stellungnahmen)

## STELLUNGNAHMEN

## EUROPÄISCHE ZENTRALBANK

## STELLUNGNAHME DER EUROPÄISCHEN ZENTRALBANK

vom 17. Dezember 2007

**auf Ersuchen des Rates der Europäischen Union zu einem Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1338/2001 zur Festlegung von zum Schutz des Euro gegen Geldfälschung erforderlichen Maßnahmen**

(CON/2007/42)

(2008/C 27/01)

**Einleitung und Rechtsgrundlage**

Am 23. Oktober 2007 wurde die Europäische Zentralbank (EZB) vom Rat der Europäischen Union um eine Stellungnahme zu einem Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1338/2001 zur Festlegung von zum Schutz des Euro gegen Geldfälschung erforderlichen Maßnahmen <sup>(1)</sup> (nachfolgend der „Verordnungsvorschlag“) ersucht.

Die Zuständigkeit der EZB zur Abgabe einer Stellungnahme beruht auf Artikel 123 Absatz 4 Satz 3 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, der die Rechtsgrundlage des Verordnungsvorschlags bildet. Die Zuständigkeit der EZB zur Abgabe einer Stellungnahme beruht auch auf Artikel 105 Absatz 4 erster Gedankenstrich des Vertrags in Verbindung mit Artikel 106 des Vertrags, da sich der Verordnungsvorschlag auf den Schutz von Euro-Banknoten und -Münzen bezieht. Diese Stellungnahme wurde gemäß Artikel 17.5 Satz 1 der Geschäftsordnung der Europäischen Zentralbank vom EZB-Rat verabschiedet.

**1. Allgemeine Anmerkungen**

- 1.1. Wie in der Begründung des Verordnungsvorschlags erwähnt, hat die EZB vor kurzem die Empfehlung EZB/2006/13 vom 6. Oktober 2006 über die Verabschiedung bestimmter Maßnahmen für einen wirksameren Fälschungsschutz von Euro-Banknoten <sup>(2)</sup> (nachfolgend die „Empfehlung der EZB“) veröffentlicht. In der Empfehlung der EZB nimmt die EZB die Position ein, dass das Strafrecht und das Strafprozessrecht zwar grundsätzlich nicht in die Zuständigkeit der Gemeinschaft fallen, aber dass dies ausnahmsweise der Fall sein kann, soweit es erforderlich ist, um die Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts zu gewährleisten <sup>(3)</sup>. Die EZB hat insbesondere empfohlen, die Kommission solle „erwägen, eine Erweiterung der Befugnisse der NAZ (nationalen Analysezentren für Fälschungen) und der NZBen (nationalen Zentralbanken), die keine NAZ sind, vorzuschlagen, sodass diese die identifizierten und analysierten Exemplare gefälschter Banknoten einbehalten und diese Banknoten auch anfordern und berechtigterweise innerhalb der EU für die Zwecke (der Prüfung innerhalb) des Handlungsrahmens (für die Fälscheldererkennung und die Sortierung nach Umlauffähigkeit durch Kreditinstitute und andere professionelle Bargeldakteure) transportieren dürfen. Insbesondere sollte Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1338/2001 geändert und infolgedessen Artikel 4 Absatz 3 gestrichen werden. Absatz 3 sollte

<sup>(1)</sup> KOM(2007) 525 endg.

<sup>(2)</sup> ABl. C 257 vom 25.10.2006, S. 16.

<sup>(3)</sup> Urteil vom 13. September 2005 in der Rechtssache C-176/03, *Kommission/Rat*, I-7879 und Urteil vom 23. Oktober 2007 in der Rechtssache C-440/05, *Kommission/Rat*, noch nicht in der Sammlung veröffentlicht.

zumindest dahin gehend geändert werden, dass die vollständige Anwendung des Artikels 4 Absatz 2 durch die Verwendung oder die Einbehaltung von gefälschten Banknoten als Beweismittel im Rahmen von Strafverfahren nicht ausgeschlossen ist, es sei denn, eine solche Anwendung ist unter Berücksichtigung der Menge und Art der beschlagnahmten Fälschungen unmöglich“. Der Verordnungsvorschlag berücksichtigt diese Empfehlungen nicht.

- 1.2. Grundsätzlich begrüßt die EZB jede Verwendung eines gemäß dem Vertrag verabschiedeten Rechtsaktes der ersten Säule zum Schutz des Euro vor Fälschung, und zieht dies einem Rechtsakt der dritten Säule vor, der auf die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen gründet, da Rechtsakte der ersten Säule das einzig angemessene rechtliche Mittel zum Schutz des Euro vor Fälschung im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion der Gemeinschaft darstellen <sup>(1)</sup>.

## 2. Besondere Anmerkungen

- 2.1. Die vorgeschlagene Ausweitung des Anwendungsbereichs der Überschrift von Artikel 4 der Verordnung (EG) Nr. 1338/2001 vom 28. Juni 2001 zur Festlegung von zum Schutz des Euro gegen Geldfälschung erforderlichen Maßnahmen <sup>(2)</sup>, durch die eine Verpflichtung zur Übermittlung von neuen und alten Klassen von gefälschten Banknoten zu anderen als zu Identifizierungszwecken auferlegt wird, folgt teilweise der Empfehlung der EZB. Die vorgeschlagene Änderung von Artikel 4 Absatz 2 verhindert jedoch nicht, dass vermutlich falsche Banknoten gemäß Artikel 4 Absatz 3 in Strafverfahren verwendet oder einbehalten werden, was im Widerspruch zu der Ausweitung des Anwendungsbereiches der betreffenden Überschrift steht und die Wirksamkeit der geänderten Bestimmung gefährdet. Die Anwendung der Bestimmung hängt tatsächlich weiterhin ausschließlich sowohl vom einzelstaatlichen Strafrecht als auch von dem Ermessen der Justiz- oder Strafverfolgungsbehörden ab. Es ist denkbar, dass Testsätze von neuen oder besonders gefährlichen Fälschungen in einem Land durch einen einzelnen Zugriff entdeckt werden könnten und dass die Justiz- oder Strafverfolgungsbehörden sich weigern oder durch das einzelstaatliche Strafrecht daran gehindert sein werden, einzelne davon für Prüfungszwecke freizugeben und dadurch dem Sinn der neuen Bestimmung entgegenstehen. Nach Nummer 2 der Empfehlung der EZB wünscht die EZB nicht, dass die Rechte der Beschuldigten und Angeklagten in Strafverfahren beeinträchtigt werden. Der durch die Verordnung (EG) Nr. 1338/2001 errichtete und von dem Verordnungsvorschlag aufrechterhaltene Interessenausgleich geht jedoch zu Lasten des Schutzes des Euro gegen Geldfälschungen. Um diesen Schutz zu gewährleisten, sollten die EZB und die NZBen grundsätzlich das Recht haben, Testsätze von Banknoten zu erhalten, die als Beweismittel im Rahmen von Strafverfahren verwendet oder einbehalten werden, mit der einzigen Ausnahme, dass dies unter Berücksichtigung der Menge und Art der beschlagnahmten Fälschungen unmöglich ist.
- 2.2. Wie in der Begründung des Verordnungsvorschlags erwähnt, hat die EZB bereits einen Handlungsrahmen für die Falschgeldererkennung verabschiedet <sup>(3)</sup>, den die NZBen des Eurosystems in ihr einzelstaatliches Recht umsetzen müssen. Die EZB handelte dabei in Erfüllung ihrer Aufgaben nach Artikel 106 Absatz 1 des Vertrages und Artikel 16 der Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank zur Wahrung der Fälschungssicherheit und zum Erhalt der Qualität der in Umlauf befindlichen Euro-Banknoten und daraus abgeleitet des Vertrauens der Öffentlichkeit in die Euro-Banknoten. Dies sollte in der vorgeschlagenen Änderung von Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1338/2001 stärker widerspiegelt werden, indem ausdrücklich auf die Zuständigkeit der EZB für den Bereich der Festlegung von Sortierungsstandards sowohl für die Umlauffähigkeit als auch für die Prüfung der Echtheit von Euro-Banknoten und auf die hierfür bereits geleistete Arbeit des Eurosystems Bezug genommen wird.
- 2.3. Die vorgeschlagene Änderung von Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1338/2001 verpflichtet „Kreditinstitute und alle anderen Institute, zu deren Aufgaben der Umgang mit und die Ausgabe von Banknoten und Münzen gehört“ dazu, sicherzustellen, dass Banknoten und Münzen, die sie erhalten, auf ihre Echtheit geprüft und Fälschungen entdeckt werden. Während der Zweck der Verpflichtung klar und wünschenswert ist, schließt die Formulierung „anderen Institute, zu deren Aufgaben der Umgang mit und die Ausgabe von Banknoten und Münzen gehört“ andere Organisationen aus, die Selbstbedienungsautomaten betreiben, die die Öffentlichkeit mit Euro-Banknoten versorgen, wenn es sich dabei auch nicht um eines ihrer Geschäftsfelder handelt. Bei der praktischen Umsetzung des Handlungsrahmens der EZB auf einzelstaatlicher Ebene hat sich die Enge des Begriffes gezeigt, insbesondere im Hinblick auf Einzelhändler, die Geldausgabeautomaten („cash points“) nachfüllen. Diese enge Fassung des Adressatenkreises der in Artikel 6 enthaltenen Verpflichtung könnte eine Gesetzeslücke entstehen lassen, durch die Euro-Banknoten und -Münzen zum Nachteil der breiteren Öffentlichkeit und der Kreditinstitute im Euro-Währungsgebiet, die strengeren Standards unterliegen werden, nicht im Einklang mit den Verfahren der EZB und der Kommission geprüft werden. Eine weitere Definition würde daher die angemessenste Lösung darstellen.

<sup>(1)</sup> Siehe auch Empfehlung EZB/1998/7 vom 7. Juli 1998 über die Verabschiedung bestimmter Maßnahmen zur Verbesserung des rechtlichen Schutzes der Euro-Banknoten und -Münzen.

<sup>(2)</sup> ABl. L 181 vom 4.7.2001, S. 6.

<sup>(3)</sup> Siehe den Handlungsrahmen für die Falschgeldererkennung und die Sortierung nach Umlauffähigkeit durch Kreditinstitute und andere professionelle Bargeldakteure, auf der Webseite der EZB abrufbar unter: <http://www.ecb.int/pub/pdf/other/recyclingeurobanknotes2005de.pdf>

- 2.4. Der Verordnungsvorschlag fügt Artikel 6 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1338/2001 eine Bestimmung hinzu, nach der die Mitgliedstaaten Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu erlassen haben, mit der sie die Verpflichtung von Kreditinstituten und anderen Instituten festlegen, wonach diese zu gewährleisten haben, dass die Echtheit von Euro-Banknoten und -Münzen gemäß den von der EZB und der Kommission festzulegenden Verfahren geprüft wird und Fälschungen entdeckt werden. Die Mitgliedstaaten wären dazu verpflichtet, diese Rechts- und Verwaltungsvorschriften spätestens am 31. Dezember 2009 zu erlassen und die Kommission und die EZB unverzüglich hiervon in Kenntnis zu setzen. Angesichts der Zuständigkeit der EZB und der Kommission zur Festlegung von Verfahren zur Unterstützung dieser Verpflichtung ist die EZB der Ansicht, dass es sowohl aus praktischen als auch rechtlichen Gründen Aufgabe der EZB und der Kommission ist, die Fristen für die Umsetzung der Verfahren festzulegen. Die Auferlegung von Umsetzungsfristen verlangt aus praktischer Sicht Sachkunde in Bezug auf die Fachkenntnisse und Fähigkeiten der lokalen Akteure. Darüber hinaus müssen auch die Migrationskosten und die Kosten für die Herstellung und den Bezug der erforderlichen neuen Detektoren berücksichtigt werden. Daher könnte sich die einheitliche Frist des Verordnungsvorschlags als unflexibel erweisen. Aus rechtlicher Sicht sollte es sich bei der Stelle, die für die Festlegung der Verfahren im Hinblick auf die Sortierungsstandards sowohl in Bezug auf die Umlauffähigkeit als auch in Bezug auf die Prüfung der Echtheit von Euro-Banknoten oder -Münzen zuständig ist, um die Stelle handeln, die auch die Fristen für die Anwendung der Verfahren festlegt. Es wird daher vorgeschlagen, dass diese Frist aus dem Verordnungsvorschlag gestrichen und stattdessen bestimmt wird, dass die Fristen zur Anwendung dieser Verpflichtung gemäß den von der EZB und der Kommission näher zu bestimmenden Verfahren in diesen Verfahren selbst festgelegt werden sollen.
- 2.5. Im Hinblick darauf, dass Münzen in gleicher Weise wie Banknoten in den Anwendungsbereich der Verordnung miteinbezogen sind, merkt die EZB im Bewusstsein ihrer Zuständigkeit betreffend aller mit Euro-Banknoten zusammenhängenden Angelegenheiten an, dass diese Herangehensweise den Nachteil mit sich bringen könnte, den Massenzahlungsverkehr in den Mitgliedstaaten zu gefährden, da die technische Machbarkeit des vorgeschlagenen Prüfungserfordernisses für Münzen anders als bei Banknoten zur Zeit noch ungewiss ist.
- 2.6. Da nicht ganz deutlich wird, ob es sich bei dem Verweis der Verordnung (EG) Nr. 1339/2001 vom 28. Juni 2001 zur Ausdehnung der Wirkungen der Verordnung (EG) Nr. 1338/2001 zur Festlegung von zum Schutz des Euro gegen Geldfälschung erforderlichen Maßnahmen auf die Mitgliedstaaten, die den Euro nicht als einheitliche Währung eingeführt haben <sup>(1)</sup> auf die Verordnung (EG) Nr. 1338/2001 um einen dynamischen Verweis handelt, bedarf es eines weiteren Vorschlags der Verordnung, mit der die Wirkungen des Verordnungsvorschlags auf Mitgliedstaaten außerhalb des Euro-Währungsgebiets ausgedehnt werden <sup>(2)</sup>, insbesondere hinsichtlich der Änderungen von Artikel 4 und 5. Im Zusammenhang mit den „von der Europäischen Zentralbank [...] festzulegenden Verfahren“, auf die der Verordnungsvorschlag in Artikel 6 Absatz 1 der geänderten Verordnung (EG) Nr. 1338/2001 verweisen wird, ist die EZB wie bereits oben erwähnt am besten in der Lage, über die Umsetzung ihrer Verfahren in Bezug auf Euro-Banknoten zu entscheiden. Die EZB hat in dieser Hinsicht und angesichts der Grenzen des geografischen Gebiets, in dem der Euro gesetzliches Zahlungsmittel ist, im Juli 2006 entschieden <sup>(3)</sup>, dass diese Verfahren in neu teilnehmenden Mitgliedstaaten dann wirksam werden, sobald diese den Euro einführen.

### 3. Redaktionsvorschläge

In den Fällen, in denen die obige Stellungnahme zu Änderungen des Verordnungsvorschlags führen würde, sind Redaktionsvorschläge im Anhang aufgeführt.

Geschehen zu Frankfurt am Main am 17. Dezember 2007.

*Der Präsident der EZB*

Jean-Claude TRICHET

<sup>(1)</sup> ABl. L 181 vom 4.7.2001, S. 11.

<sup>(2)</sup> Dies war jüngst der Fall bei anderen Texten zur Änderung von Rechtsinstrumenten zum Schutz des Euro, z. B. Beschluss 2006/849/EG des Rates vom 20. November 2006 zur Änderung und Verlängerung des Beschlusses 2001/923/EG über ein Aktionsprogramm in den Bereichen Austausch, Unterstützung und Ausbildung zum Schutz des Euro gegen Geldfälschung (Pericles-Programm) (ABl. L 330 vom 28.11.2006, S. 28) und Beschluss 2006/850/EG des Rates vom 20. November 2006 zur Ausdehnung der Anwendung des Beschlusses 2006/849/EG zur Änderung und Verlängerung des Beschlusses 2001/923/EG über ein Aktionsprogramm in den Bereichen Austausch, Unterstützung und Ausbildung zum Schutz des Euro gegen Geldfälschung (Pericles-Programm) auf die nicht teilnehmenden Mitgliedstaaten (ABl. L 330 vom 28.11.2006, S. 30).

<sup>(3)</sup> Siehe das EZB-Dokument „Übergangsregelung für die Umsetzung des Handlungsrahmens für das Recycling von Banknoten in den neuen teilnehmenden Mitgliedstaaten“, auf der Webseite der EZB abrufbar unter: <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/recyclingeurobanknotesframework2006de.pdf>

## ANHANG

## REDAKTIONSVORSCHLÄGE

## Kommissionsvorschlag

Änderungsvorschläge der EZB <sup>(1)</sup>

## Änderung 1

## Artikel 1 Absatz 1

Die Verordnung (EG) Nr. 1338/2001 wird wie folgt geändert:

## 1. Artikel 4 wird wie folgt geändert:

## a) Die Überschrift erhält folgende Fassung:

„Pflicht zur Übermittlung falscher Banknoten“,

## b) Am Ende von Absatz 2 wird folgender Satz angefügt:

„Zur Erleichterung der Echtheitsprüfung im Umlauf befindlicher Euro-Banknoten wird der Transport gefälschter Banknoten zwischen den zuständigen nationalen Behörden sowie den EU-Organen und -Einrichtungen gestattet.“

Die Verordnung (EG) Nr. 1338/2001 wird wie folgt geändert:

## 1. Artikel 4 wird wie folgt geändert:

## a) Die Überschrift erhält folgende Fassung:

„Pflicht zur Übermittlung falscher Banknoten“,

## b) Am Ende von Absatz 2 wird folgender Satz angefügt:

„Zur Erleichterung der Echtheitsprüfung im Umlauf befindlicher Euro-Banknoten wird der Transport gefälschter Banknoten zwischen den zuständigen nationalen Behörden sowie den EU-Organen und -Einrichtungen gestattet.“

## c) Absatz 3 erhält folgende Fassung:

**„Absatz 2 wird so angewandt, dass er die Verwendung der vermutlich falschen Banknoten sowie ihre Einbehaltung als Beweismittel im Rahmen von Strafverfahren unter Berücksichtigung der Menge und Art der beschlagnahmten Fälschungen nicht ausschließt.“**

*Begründung* — Siehe Nummer 2.1 der Stellungnahme

## Änderung 2

## Artikel 1 Absatz 3 Buchstabe a

## 3. Artikel 6 wird wie folgt geändert:

## a) Absatz 1 erhält folgende Fassung:

„1. Kreditinstitute und alle anderen Institute, zu deren Aufgaben der Umgang mit und die Ausgabe von Banknoten und Münzen gehört, einschließlich der Institute, deren Tätigkeit im Umtausch von Banknoten oder Münzen verschiedener Devisen besteht, beispielsweise Wechselstuben, sind verpflichtet sicherzustellen, dass Euro-Banknoten und -Münzen, die sie erhalten haben und wieder in Umlauf geben wollen, auf ihre Echtheit geprüft und Fälschungen aufgedeckt werden. Diese Prüfung erfolgt gemäß den von der Europäischen Zentralbank und der Kommission für Euro-Banknoten bzw. -Münzen festzulegenden Verfahren.“

Die in Absatz 1 genannten Institute sind verpflichtet, alle Euro-Banknoten und -Münzen, die sie erhalten haben und bei denen sie wissen oder ausreichende Gründe zu der Annahme haben, dass es sich um Fälschungen handelt, aus dem Verkehr zu ziehen. Sie übermitteln die betreffenden Banknoten und Münzen unverzüglich den zuständigen nationalen Behörden.“

## 3. Artikel 6 wird wie folgt geändert:

## a) Absatz 1 erhält folgende Fassung:

„1. Kreditinstitute und alle anderen Institute, ~~zu deren Aufgaben~~ der Umgang mit und die Ausgabe von Banknoten und Münzen gehört, einschließlich

- der Institute, deren **Geschäftstätigkeit** im Umtausch von Banknoten oder Münzen verschiedener Devisen besteht, beispielsweise Wechselstuben, **und**
- **Einzelhändler und sonstige Wirtschaftssubjekte wie beispielsweise Casinos, die als Nebentätigkeit die Sortierung und Vertreibung von Banknoten an die Öffentlichkeit durch Geldausgabeautomaten betreiben**

sind verpflichtet, sicherzustellen, dass Euro-Banknoten und -Münzen, die sie erhalten haben und wieder in Umlauf geben wollen, ~~auf ihre Echtheit~~ geprüft und Fälschungen aufgedeckt werden. Diese ~~Prüfung~~ **Überprüfungen** erfolgen gemäß den von der Europäischen Zentralbank und der Kommission für Euro-Banknoten bzw. -Münzen festzulegenden Verfahren **nach ihren jeweiligen Zuständigkeiten und unter Einbeziehung der jeweiligen Besonderheiten von Euro-Banknoten und -Münzen.**

Die in Absatz 1 genannten Institute, **Einzelhändler und sonstigen Wirtschaftssubjekte** sind verpflichtet, alle Euro-Banknoten und -Münzen, die sie erhalten haben und bei denen sie wissen oder ausreichende Gründe zu der Annahme haben, dass es sich um Fälschungen handelt, aus dem Verkehr zu ziehen. Sie übermitteln die betreffenden Banknoten und Münzen unverzüglich den zuständigen nationalen Behörden.“

*Begründung* — Siehe Nummer 2.3 der Stellungnahme

<sup>(1)</sup> Der neue Wortlaut, der nach dem Änderungsvorschlag der EZB eingefügt werden soll, erscheint in Fettschrift. Der Wortlaut, der nach dem Änderungsvorschlag der EZB gestrichen werden soll, erscheint in durchgestrichener Schrift.

## Änderung 3

## Artikel 1 Absatz 3 Buchstabe b

b) Am Ende von Absatz 3 wird folgender Unterabsatz angefügt:

„Abweichend von Absatz 3 Unterabsatz 1 erlassen die Mitgliedstaaten die Rechts- und Verwaltungsvorschriften zur Durchführung von Absatz 1 Unterabsatz 1 spätestens am 31. Dezember 2009. Sie setzen die Kommission und die Europäische Zentralbank unverzüglich hiervon in Kenntnis.“

b) Am Ende von Absatz 3 wird folgender Unterabsatz angefügt:

„Abweichend von Absatz 3 Unterabsatz 1 erlassen die Mitgliedstaaten die Rechts- und Verwaltungsvorschriften zur Durchführung ~~der in von Absatz 1 Unterabsatz 1~~ **vorgesehenen Verfahren** ~~spätestens am 31. Dezember 2009~~ **gemäß den in diesen Verfahren festgelegten Fristen.** Die ~~Mitgliedstaaten~~ **Mitgliedstaaten** setzen die Kommission und die Europäische Zentralbank unverzüglich hiervon in Kenntnis.“

*Begründung* — Siehe Nummer 2.4 der Stellungnahme

## Änderung 4

## Artikel 2

Diese Verordnung gilt in den teilnehmenden Mitgliedstaaten gemäß der Definition in Artikel 1 erster Gedankenstrich der Verordnung (EG) Nr. 974/98 des Rates <sup>(14)</sup>.

<sup>(14)</sup> ABl. L 139 vom 11.5.1998, S. 1.

Diese Verordnung gilt in den teilnehmenden Mitgliedstaaten gemäß der Definition in Artikel 1 erster Gedankenstrich der Verordnung (EG) Nr. 974/98 des Rates <sup>(14)</sup>.

**Die in Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1388/2001 vorgesehenen Verfahren gelten in den teilnehmenden Mitgliedstaaten wie im zweiten Unterabsatz des Artikels 6 Absatz 3 festgelegt.**

<sup>(14)</sup> ABl. L 139 vom 11.5.1998, S. 1.

*Begründung* — Siehe Nummer 2.5 der Stellungnahme

---