

Brüssel, den 13.9.2017  
SWD(2017) 299 final

**ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN**

**ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG**

*Begleitunterlage zum*

**Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur  
Bekämpfung von Betrug und Fälschung im Zusammenhang mit unbaren  
Zahlungsmitteln und zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2001/413/JI des Rates**

{ COM(2017) 489 final }

{ SWD(2017) 298 final }

<b>Zusammenfassung</b>
Folgenabschätzung zu einem Vorschlag für eine Richtlinie zur Bekämpfung von Betrug und Fälschung im Zusammenhang mit unbaren Zahlungsmitteln
<b>A. Handlungsbedarf</b>
<b>Worin besteht das Problem und warum ist ein Tätigwerden auf EU-Ebene erforderlich?</b>
<p>Drei Probleme wurden als Triebfedern für den Betrug im unbaren Zahlungsverkehr festgestellt:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Bei bestimmten Formen der Kriminalität ist <b>eine wirksame Ermittlung und strafrechtliche Verfolgung</b> auf der Grundlage des derzeitigen rechtlichen Rahmens nicht möglich.</li> <li>2. Bei bestimmten Formen der Kriminalität ist eine <b>wirksame Ermittlung und strafrechtliche Verfolgung</b> aufgrund <b>operativer Hindernisse</b> nicht möglich.</li> <li>3. Die Straftäter nutzen für ihre betrügerischen Handlungen Lücken in der <b>Prävention</b>.</li> </ol> <p>Betrug im unbaren Zahlungsverkehr stellt eine <b>Bedrohung für die Sicherheit</b> dar (bildet eine Einnahmequelle für die organisierte Kriminalität und ermöglicht somit andere kriminelle Aktivitäten wie Terrorismus, Drogenhandel und Menschenhandel). Außerdem ist er ein <b>Hindernis für den digitalen Binnenmarkt</b> (untergräbt das Vertrauen der Verbraucher und verursacht unmittelbare wirtschaftliche Verluste).</p>
<b>Was soll erreicht werden?</b>
<p>Zwei allgemeine Ziele:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Verbesserung der Sicherheit</b> durch Verringerung der Attraktivität des Betrugs im unbaren Zahlungsverkehr als Einkommensquelle für kriminelle Vereinigungen (d. h. Verringerung der Gewinne, Erhöhung des Risikos).</li> <li>• <b>Unterstützung des digitalen Binnenmarkts</b> durch Steigerung des Vertrauens der Verbraucher und der Unternehmen in die Zahlungsprozesse sowie durch Verringerung der durch den Betrug im unbaren Zahlungsverkehr bewirkten unmittelbaren Verluste.</li> </ul> <p>Drei spezifische Ziele:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Schaffung eines klaren, soliden und <b>technologieneutralen</b> politischen/rechtlichen Rahmens</li> <li>• Beseitigung der <b>operativen Hindernisse</b>, die Ermittlung und strafrechtliche Verfolgung behindern</li> <li>• Verbesserung der <b>Prävention</b></li> </ul>
<b>Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene (Subsidiarität)?</b>
<p>Betrug im unbaren Zahlungsverkehr weist in großem Maße eine <b>grenzüberschreitende</b> Dimension auf. Daher können die Mitgliedstaaten ihn nicht wirksam bekämpfen, wenn sie allein oder in unkoordinierter Weise mit anderen Ländern handeln.</p> <p>Ein Tätigwerden auf EU-Ebene erleichtert auch die Zusammenarbeit mit Ländern außerhalb der EU, denn die internationale Dimension von Betrug im unbaren Zahlungsverkehr geht häufig über die Grenzen der EU hinaus.</p>
<b>B. Lösungen</b>
<b>Worin bestehen die Optionen zur Verwirklichung der Ziele? Wird eine dieser Optionen bevorzugt? Wenn nicht, warum?</b>
<p><b>Option A:</b> Verbesserung der Umsetzung der Rechtsvorschriften der EU und Erleichterung der Selbstregulierung im Bereich der öffentlich-privaten Zusammenarbeit</p> <p><b>Option B:</b> Einführung eines neuen Rechtsrahmens und Erleichterung der Selbstregulierung im Bereich der öffentlich-privaten Zusammenarbeit</p> <p><b>Option C:</b> wie Option B, aber mit Bestimmungen über die Förderung der Meldung im Bereich der öffentlich-privaten Zusammenarbeit anstelle der Selbstregulierung sowie neuen Bestimmungen für Informationskampagnen</p> <p><b>Option D:</b> wie Option C, aber mit zusätzlichen Bestimmungen zur gerichtlichen Zuständigkeit, die die Europäische Ermittlungsanordnung und sonstige einschlägige Anordnungen ergänzen</p> <p><b>Option C wird der Vorzug gegeben</b>, und zwar sowohl in qualitativer Hinsicht als auch in Bezug auf Kosten und Nutzen.</p>
<b>Welchen Standpunkt vertreten die verschiedenen Interessenträger? Wer unterstützt welche Option?</b>

<p>Allgemein äußerten die Interessenträger Zweifel an Relevanz, Wirksamkeit und Mehrwert des derzeitigen Rechtsrahmens (Rahmenbeschluss 2001/413/JI des Rates zur Bekämpfung von Betrug und Fälschung im Zusammenhang mit unbaren Zahlungsmitteln).</p> <p>Die Interessenträger stimmten insbesondere darin überein, dass die im Rahmenbeschluss enthaltenen Definitionen nicht auf dem neuesten Stand seien (insbesondere wiesen Experten aus den Justizbehörden auf die Definition des Begriffs „virtuelle Währungen“ hin; dies wurde durch die im Rahmen der öffentlichen Konsultation von Privatpersonen und Interessenträgern geäußerten Ansichten weitgehend unterstützt) und dass die Einbeziehung neuer Straftaten, die von den Rechtsvorschriften nicht erfasst werden, in Betracht gezogen werden sollte (Experten der Strafverfolgungs- und Justizbehörden nannten insbesondere den Verkauf, die Beschaffung und die Verfügbarmachung gestohlener Kartendaten; dies wurde durch die im Rahmen der öffentlichen Konsultation eingegangenen Beiträge weitgehend unterstützt).</p> <p>Die Interessenträger wiesen auf die Notwendigkeit hin, die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden untereinander sowie zwischen den Behörden und dem Privatsektor zu verbessern. Interessenträger von Finanzinstituten und anderen privaten Parteien (z. B. Händler) beklagten die mangelnde Rechtssicherheit, durch die ihre Möglichkeiten im Bereich des Informationsaustauschs beschränkt würden, während Experten aus dem Bereich der Strafverfolgung geltend machten, dass die für die Einholung von Informationen erforderliche Zeit einer wirksamen Untersuchung von Straftaten entgegenstehe.</p>
<p><b>C. Auswirkungen der bevorzugten Option</b></p>
<p><b>Worin bestehen die Vorteile der bevorzugten Option bzw. der wichtigsten Optionen?</b></p> <p>Durch eine kohärentere EU-weite Anwendung der Bestimmungen, eine verbesserte grenzübergreifende Zusammenarbeit und eine Verstärkung der Zusammenarbeit und des Informationsaustauschs zwischen öffentlichen und privaten Stellen dürfte die Initiative den Weg zu einem wirksameren und effizienteren strafrechtlichen Vorgehen gegen Betrug im unbaren Zahlungsverkehr ebnen.</p> <p>Durch Stärkung der Sicherheit würde die Initiative auch das Vertrauen in den digitalen Binnenmarkt steigern.</p>
<p><b>Welche Kosten entstehen bei Umsetzung der bevorzugten Option bzw. der wichtigsten Optionen?</b></p> <p>– Die Kosten, die für die Mitgliedstaaten mit der Konzeption und Umsetzung einer neuen Initiative verbunden sind, werden auf (einmalig) 561 000 EUR geschätzt.</p> <p>– Die laufenden Kosten, die für die Mitgliedstaaten mit der Umsetzung und Durchsetzung der Rechtsvorschriften verbunden sind, werden (für alle Mitgliedstaaten) auf insgesamt 2 285 140 EUR/Jahr veranschlagt.</p>
<p><b>Welche Auswirkungen hat die Initiative auf KMU und die Wettbewerbsfähigkeit?</b></p> <p>Da der Vorschlag keine verbindlichen Meldevorschriften vorsieht, dürften Unternehmen, einschließlich KMU, keine zusätzlichen Kosten entstehen. Auch die übrigen Bestimmungen, die in den Vorschlag aufgenommen werden sollen, wirken sich nicht auf KMU aus.</p>
<p><b>Wird es spürbare Auswirkungen auf nationale Haushalte und Behörden geben?</b></p> <p>Insgesamt dürften die kumulativen Auswirkungen der vorgeschlagenen Maßnahmen auf die administrativen und finanziellen Kosten höher sein als es im Rahmen der derzeit geltenden Bestimmungen der Fall ist, da die Zahl der zu untersuchenden Fälle die Ressourcen der Strafverfolgungsbehörden belasten würde, die aufgestockt werden müssten. Dies ist vor allem auf Folgendes zurückzuführen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Die weiter gefasste Definition der Zahlungsmittel und Straftaten (vorbereitende Handlungen) dürfte eine Erhöhung der Zahl der Fälle bewirken, für die die Polizei- und Justizbehörden zuständig sind.</li> <li>• Für die Ausweitung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit wären zusätzliche Ressourcen erforderlich.</li> <li>• Die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Erhebung statistischer Daten wäre mit zusätzlichem Verwaltungsaufwand verbunden.</li> </ul> <p>Die Schaffung eines klaren Rechtsrahmens zur Bekämpfung von Betrugsvorbereitungshandlungen im unbaren Zahlungsverkehr würde jedoch die Möglichkeit bieten, betrugsrelevante Tätigkeiten zu einem früheren Zeitpunkt aufzudecken, zu verfolgen und zu ahnden. Darüber hinaus ist ein Ausbau der öffentlich-privaten Zusammenarbeit aufgrund der benötigten Ressourcen zwar mit zusätzlichen Kosten verbunden, aber es ergibt sich ein unmittelbarer Nutzen hinsichtlich der Wirksamkeit und Effizienz der Rechtsdurchsetzung.</p>
<p><b>Wird es andere spürbare Auswirkungen geben?</b></p>

<p>Wesentliche Auswirkungen auf die Umwelt oder das Gesamtbeschäftigungsniveau auf EU-Ebene wird es nicht geben.</p> <p>Durch Verbesserung der Kohärenz mit den bestehenden Vorschriften (z. B. der Richtlinie über Zahlungsdienste<sup>1</sup>) würde die Initiative in Bezug auf den Schutz unbarer Zahlungsinstrumente Synergien schaffen.</p>
<p><b>Bleibt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt?</b></p> <p>Mit der bevorzugten Option würde ein gemeinsames Mindestmaß an weit gefassten Definitionen, Mindesthöchststrafen und Rechten der Opfer eingeführt. Somit würden die Mitgliedstaaten einen gewissen Ermessensspielraum bei der Festsetzung der Höhe der Sanktionen behalten. Desgleichen hätten die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, den Opfern von Betrug im unbaren Zahlungsverkehr günstigere Rechte einzuräumen.</p> <p>Die bevorzugte Option würde privatem Sektor (einschließlich KMU) und Bürgern keine unverhältnismäßigen Verpflichtungen auferlegen, da sie keine Meldepflichten vorschreibt.</p> <p>Schließlich ist das gewählte Rechtsinstrument eine Richtlinie, sodass die Mitgliedstaaten Spielraum hinsichtlich der Umsetzung haben.</p> <p>Die bevorzugte Option geht nicht über das hinaus, was erforderlich ist, um das ursprüngliche Problem zu lösen und die für das Tätigwerden der EU ermittelten Ziele zu erreichen.</p>
<p><b>D. Folgemaßnahmen</b></p>
<p><b>Wann wird die Maßnahme überprüft?</b></p> <p>Die Kommission sollte die Umsetzung eines Vorschlags zu Betrug im unbaren Zahlungsverkehr in Bezug auf das Erreichen der in dieser Folgenabschätzung festgestellten politischen Ziele prüfen. Diese Evaluierung sollte sechs Jahre nach Ablauf der Frist für die Umsetzung des Rechtsakts stattfinden, damit die Auswirkungen der Initiative unter Berücksichtigung eines ausreichend langen Zeitraums nach ihrer vollständigen Umsetzung in allen Mitgliedstaaten bewertet werden können.</p>

<sup>1</sup> [Richtlinie 2015/2366](#) vom 25. November 2015 über Zahlungsdienste im Binnenmarkt, zur Änderung der Richtlinien 2002/65/EG, 2009/110/EG und 2013/36/EU und der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 sowie zur Aufhebung der Richtlinie 2007/64/EG.