



Viktor Foerster
Foerster + Rutow Rechtsanwälte

**Muss die Vertragsgestaltung
zur Herstellung von staatlichen Sicherheitsdokumenten
einen wesentlichen Beitrag zur Sicherheit leisten?**

"When anyone asks me how I can describe my experience of nearly forty years at sea, I merely say uneventful. Of course there have been winter gales and storms and fog and the like, but in all my experience, I have never been in an accident of any sort worth speaking about. I have seen but one vessel in distress in all my years at sea ... I never saw a wreck and have never been wrecked, nor was I ever in any predicament that threatened to end in disaster of any sort".

E.J. Smith, 1907

Am 14.04.1912 sank die Titanic, 1.500 Menschen ertranken, einer von ihnen war Kapitän E.J. Smith.

Wir können zwar noch nicht auf vergleichbare Jahre, auf die Kapitän Smith seine Erfahrungen gestützt hat, bei der Fertigung von OVD-Sicherheitselementen für Visa oder Banknoten zurückblicken, aber wir sollten kritischer als Herr Smith an die Sicherheit der Planung und Herstellung von OVD-Sicherheitselementen für das EU-Visum oder bei der Herstellung von Banknoten herangehen, um nicht in einem Sicherheits-Gau (Größter Anzunehmender Unfall) zu enden.

In der EU ist seit 1995 (Visamarkenverordnung: VO (EG) 1683 vom 29.05.1995) zuletzt mit Verordnung (EG) Nr. 574/1999 eine einheitliche Visumsgestaltung vorgeschrieben.

Die Herstellung des Visums wird von der Kommission Generaldirektion XV, also einer staatlichen Stelle, initiiert. Die Beschaffung erfolgt **privatrechtlich**, wobei die Herstellung des EU-Visums bzw. wesentliche OVD-Sicherheitselemente im EU-Ausland realisiert werden.

Hauptziel des Visums war es, auf dem technischen Level so **fälschungssicher** zu werden, wie die neueste Generation der Banknoten in der Schweiz, Deutschland und Österreich. Zu diesem Zweck werden als Schlüsseltechnologie optische Sicherheitselemente eingesetzt, die im Folgenden als "OVD-Sicherheitselemente" bezeichnet werden. Technologisch werden höchste Anforderungen bei der Entwicklung, Herstellung und Qualitätssicherung von OVD-Sicherheitselementen mit einem umfangreichen Testprogramm gestellt und von der Industrie umgesetzt. Die Produktionssicherheit soll durch Betriebe abgesichert werden, die nach dem Qualitätssicherungskonzept ISO-9001 geprüft sind.

Es stellt sich folgende Frage: Haben die Verträge, die zur privatwirtschaftlichen Beschaffung dieser OVD-Sicherheitselemente des EU-Visums abgeschlossen wurden, ebenfalls den neuesten Stand des vertraglichen Risikomanagement erfüllt, insbesondere, um die Sicherheit der OVD-Sicherheitselemente im staatlichen Verkehr gegen Mißbrauch und Fälschung zu garantieren?

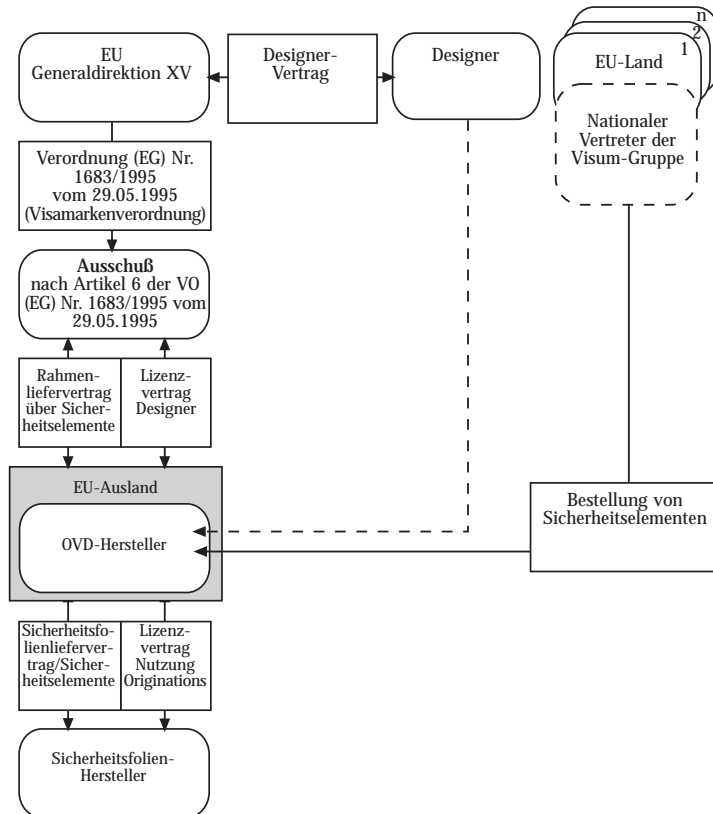
Die folgenden Ausführungen gelten im Übrigen uneingeschränkt und vielleicht in noch viel höherem Maße für die Herstellung von Banknoten, da bei der Herstellung von Banknoten im Herstellungsprozess zusätzlich eine Anzahl der nationalen Herstellerfirmen mit unterschiedlichen Fertigungstechnologien anzutreffen sind.

2. Hoher technischer Realisationsstand

Es gilt kritisch zu überprüfen, ob es gelungen ist, bei der Herstellung der OVD-Sicherheitselemente den hohen technischen Forschungs- und Entwicklungsstand des Produktes auch zu übertragen auf die Verträge, die primär der Planung und Herstellung aber auch dem Schutz gerade dieser Technologie zu dienen bestimmt sind. Dazu ist es notwendig, sich die prinzipielle Netzwerkstruktur dieser Beschaffungsverträge zu vergegenwärtigen.

Diese Struktur ist in einer bestimmten historischen Situation entstanden. Sie hält aber möglicherweise nicht einer kritischen Überprüfung, insbesondere unter dem sicherheitsrechtlichen Konzept, stand. Diese vielgliedrige Vertragsstruktur zeigt in

groben Ansätzen die vertragsrechtliche Komplexität und die tiefe Staffelung der Verträge. Es wird offensichtlich, dass ein solches Vertragsnetzwerk für derartig sensible OVD-Sicherheits Elemente durchgängig einen wertvollen Beitrag bringen muss.



Anmerkung:

Dieses Konzept stellt die Meinung des Verfassers dar und gilt nicht als offizielle Darstellung.

3. Vertragsgestaltung

Die Vertragsgestaltung muss eindeutig und klar aufgebaut sein und die Vertragsinhalte aus sicherheitstechnischen Gründen konsequent aufeinander abgestimmt sein.

- 3.1 Aus dem **Vertragskonzept** muss die Frage klar beantwortet werden können, wieso eine privatrechtliche Sicherheitsdruckerei eines EU-Staates auf ihrem Bestellformular OVD-Sicherheits Elemente ohne weiteres bei einem EU-ausländischen Unternehmen bestellen kann.
- 3.2 Beim **Vertragsdesign** muss die für die Beschaffung der Sicherheits Elemente verantwortliche staatliche EU-Stelle identifiziert werden können, die zentral kraft gesetzlicher oder vertraglicher Vereinbarung, die Einhaltung von sicherheitstechnischen Anforderungen in der Vertragskette des Beschaffungswesens über den Einsatzzeitraum der OVD-Sicherheits Elemente definieren, durchsetzen und überwachen muss. Die staatlichen Stellen sind sich nicht bewusst, dass sie hier eigentlich als **Generalunternehmer** in voller Verantwortung für die Schnittstellen zwischen den einzelnen beteiligten Unternehmen die Beschaffung in eigener Verantwortung übernommen haben. Erkenntnisse über Schwachstellen, die bei der Durchführung dieser Verträge dieser staatlichen Stellen festgestellt werden, müssen sofort in das Vertragskonzept in einem dynamischen Optimierungsprozess zugeführt und umgesetzt werden. Die Entwicklung zukünftiger Produkte bzw. Weiterentwicklungen des EU-Visums sollte phasenweise erfolgen und dabei nicht nur der technische Sicherheitsstandard optimiert werden, sondern parallel dazu durch eine adäquate Vertragsgestaltung das mit der Technologie verfolgte Sicherungsziel systematisch abgesichert und unterstützt werden.
- 3.3 Dazu muss die **Vertragsgestaltung** insgesamt so angelegt und abgesichert sein, dass von vorneherein keine sicherheitsrelevanten Regelungslücken entstehen bzw. im Fall einer solchen Regelungslücke dies effektiv durch die verantwortliche staatliche Stelle geschlossen werden kann. Dies setzt voraus, dass dafür die notwendigen vertraglichen Vorkehrungen getroffen werden.

4. Vertragsdesign, Vertragsplanung

Es muss von der verantwortlichen staatlichen Stelle sichergestellt sein, dass in der gesamten Vertragskette zur Herstellung von OVD-Sicherheits Elementen (sei es für

Visa oder Banknoten), ein im wesentlichen gleichwertiges Sicherheitsniveau definiert und die vertragliche Umsetzung und Überwachung im Vertragsdesign und der Vertragsgestaltung sichergestellt sein muss.

In der Planungsphase der OVD-Sicherheitselemente muss Folgendes als Mindestziel beachtet werden:

4.1 Adressaten des Sicherheitskonzeptes

Es muss ein vorläufiges, aber einheitliches Sicherheitsprofil bei allen beteiligten Unternehmen sichergestellt sein:

- Designer (Künstler oder Umsetzer des Designs in ein EDV-Programm)
- Origination-, Matrizen-, Hersteller
- Folienhersteller
- Transportunternehmen
- Sicherheitsdruckereien, Verarbeiter
- staatliche Stellen, die das fertige Produkt verwalten.

4.2 Mindeststandard

Dazu ist u. a. ein Mindeststandard eines inneren und äußeren Sicherheitskonzeptes zentral zu definieren, festzulegen und verbindlich in die Vertragskette einzubinden. Dies betrifft:

- äußere Sicherheit, Zugangskontrollen
- Personalüberprüfung durch staatliche Stellen
- interne Sicherheit
- Klassifizierung der Vertraulichkeitsstufen von Dokumenten etc.

4.3 Geheimschutzhandbuch

Es empfiehlt sich dazu, auf EU-Ebene von der zuständigen staatlichen Stelle ein Geheimschutzhandbuch zu entwickeln, das sich orientieren kann an dem Geheimschutzhandbuch in der Wirtschaft, das herausgegeben und verantwortet

wird vom Bundesministerium für Wirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland. In einem solchen System sollten die Mindeststandards für alle beteiligten Unternehmen festgelegt werden und auch die Überprüfung in Form von Audits, die aber schon vor Vertragsabschluss abgeschlossen sein müssen. Wesentlicher Inhalt eines solchen Geheimschutzhandbuches sollte u. a. sein:

- sicherheitsrelevante Qualifizierung jeden Unternehmens nach einem einheitlichen Raster
- Einführung eines Sicherheitsbevollmächtigten in jedem Unternehmen, der persönlich für die Umsetzung dieses Geheimschutzhandbuches verantwortlich ist
- produktionstechnische Sicherheitsmaßnahmen (z. B. Betriebsdatenerfassung)
- organisatorische Sicherheitsmaßnahmen
- Festlegung des personellen Geheimschutzes
- Sicherheitsüberprüfung
- Zugangsregelung zu sicherheitsrelevanten Projektunterlagen etc.
- Fertigungsüberwachung durch Kameras
- Transportvorschriften
- Besucherkontrolle in den sicherheitsrelevanten Unternehmensbereichen

4.4 Materieller Geheimschutz:

- Behandlung von Produkten zur Herstellung von OVD-Sicherheits-elementen und die dazugehörige technische und kommerzielle Dokumentation
- Festlegung eines einheitlichen Kennzeichnungssystems der Dokumente und OVD-Sicherheits-elemente
- Aufbewahrung und Zugang zu OVD-Sicherheits-elementen und deren Dokumentation
- Verpackungssysteme
- Transport von Design, Originations, Matrizen, OVD-Sicherheits-elementen und zugehöriger Dokumentation

- Regeln zur Übertragung von Design und klassifizierten Informationen über Fernmeldewege (z. B. über e-mail).

Manche Unternehmen entsprechen diesen Grundsätzen aus eigenem Qualitätsverständnis durch eigene Anstrengungen. Dadurch machen sich aber gerade solche Unternehmen durch die dazu einzusetzenden erheblichen Investitionsmittel weniger konkurrenzfähig als solche, die derartige Maßnahmen für ihr Unternehmen nicht gleichwertig eingeleitet haben. Dem sicherheitsrelevanten Aspekt muss bei der Bewertung und bei der Auswahl der Unternehmen eine ganz entscheidende Rolle zukommen. Die Entscheidungskriterien müssen aber über ein Geheimschutzhandbuch für die betroffenen Unternehmen transparent und objektiv gestaltet sein. Der Inhalt des Geheimschutzhandbuches muss zwingend Vertragsbestandteil in der jeweiligen Vertragskette werden.

5. Vertragsinhalt

5.1 Rechtswahl, Schiedsgericht

Der Inhalt der Verträge sollte eine Struktur erhalten, die dem Vertragsgegenstand gerecht wird. Als Mindeststandard zählt dazu, dass diese Verträge eine Regelung über das materielle Recht enthalten, zumal wir uns hier im grenzüberschreitenden Verkehr bewegen. Soweit kaufvertragliche Elemente in diesen Verträgen enthalten sind, muss die Frage beantwortet werden, ob diese Verträge gemäß dem Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 11.04.1980 über Verträge über den Internationalen Warenkauf abgesichert werden sollen.

Ferner sollte als Mindeststandard die Vereinbarung eines (internationalen) Schiedsgerichts getroffen werden. Es wäre dem Sicherheitsverständnis abträglich, wenn im Falle eines Streites in der Vertragskette über die Herstellung der OVD-Sicherheitselemente in einem staatlichen öffentlichen Gerichtsverfahren, z. B. Mängel der OVD-Sicherheitselemente vor der Öffentlichkeit und vor der Presse ausgetragen werden müssten.

5.2 Subunternehmer

In den Verträgen muss der Einschaltung von Subunternehmern besonderes Augenmerk gegeben werden. Diesen Subunternehmen müssen gleiche Sicherheitsstandards auferlegt werden, wie z. B.

- Weitergabe von Vertraulichkeitsvereinbarungen
- Kontrolle der Einschaltung von weiteren Subunternehmern
- Zugangsrechte im Produktionsprozess
- Einhaltung von Qualitätssicherheitsstandards (ISO 9001)
- Einhaltung der Sicherheitsstandards in Übereinstimmung mit dem vorgeschlagenen Geheimschutzhandbuch etc.

5.3 Designer

Bei der Gestaltung der OVD-Sicherheits Elemente durch dritte Designer muss in diesen Verträgen sichergestellt sein, dass der Designer auf alle verzichtbaren Verwertungsrechte verzichtet und diese zentral auf die EU-Behörde übertragen werden, insbesondere auch das Änderungsrecht. Der EU-Behörde muss die ausschließliche Verfügung über das Design, das für das OVD-Sicherheits Element eingesetzt wird, zeitlich und materiell **uneingeschränkt** absichern.

5.4 Beistellungen

In den Verträgen müssen die Beistellungen der zuständigen EU-Behörde eindeutig bestimmt sein, insbesondere in Bezug auf Design, Lizenzrechte für nachgeordnete Benutzer der Origination oder Matrizen, Zurverfügungstellung von Originalsicherheitspapieren, ein umfassendes Sicherheitskonzept etc..

Außerdem muss in den Verträgen ein Mindeststandard definiert werden, der in allen Verträgen der Vertragskette durchgesetzt werden muss und das Recht, entsprechende Nachweise der zuständigen EU-Behörde jederzeit über die Einhaltung zu erbringen.

6. Eigentum an Originations etc.

In den Verträgen müssen eindeutig die Rechte an den Computerprogrammen (Projectfiles), die zur Origination-Herstellung notwendig sind, die Originations und alle damit getätigten Abformungen (Matrizen) von der EU-Behörde als Eigentümer zugewiesen und als solche gekennzeichnet werden. Alle Zurückbehaltungsrechte müssen diesbezüglich eindeutig ausgeschlossen werden. Der jeweilige Aufenthalt und die jeweilige Anzahl sowie ein exakter Nachweis der Vernichtung nach Verbrauch der Originations und Matrizen muss eindeutig dokumentiert werden. Jeder Ausschuss von OVD-Sicherheitselementen im Herstellungsprozess der Sicherheitsfolie muss einer nachweisbaren Vernichtung zugeführt werden. In Bezug auf das fertige Produkt (OVD-Sicherheitselemente) muss eine Methode der eindeutigen Bestimmung der Anzahl der OVD-Sicherheitselemente im geschnittenen und ungeschnittenen Stadium der Verarbeitung bestimmbar sein und die jederzeitige Rückverfolgbarkeit auf den konkreten Produktionsprozess nachvollziehbar sein.

In den Verträgen muss ein angemessenes und effektives Top down durchgängiges Sanktionssystem bereitgestellt werden, um dem jeweiligen Vertragspartner die konsequente Durchsetzung der sicherheitsrelevanten Maßnahmen zur Wahrnehmung seiner eigenen Verantwortung gegenüber seinem Vertragspartner zu ermöglichen.

Wegen der Langfristigkeit der Verträge muss sichergestellt sein, dass mögliche Wechsel in der Gesellschafterstellung rechtzeitig bekanntgegeben und auf sicherheitsrelevante Vorgänge überprüft werden können. Es darf nicht kriminellen Elementen ermöglicht werden - möglicherweise noch über Geldwäsche - sich an Firmen zu beteiligen, die damit Zugang zum Herstellungsprozess oder zur Herstellungstechnologie erhalten. Deshalb müssen Vorkehrungen dergestalt getroffen werden, dass nicht über Due Diligence Verfahren und über Share Deals Dritte unkontrolliert Zugang zu sicherheitsrelevanten Informationen oder aber zum Herstellerprozess selbst ungeschützt erhalten.

7. Meldesystem über Störfälle

Es muss ein effektives Meldesystem über Störfälle in den Verträgen etabliert sein,

die genaue Reaktionszeiten und Reaktionsszenarien definieren, um auch unter Einschaltung aller staatlich gegebenen Stellen eine schnelle und effektive Aufklärung herbeizuführen.

Bei den bekannt gewordenen Vertragsgestaltungen zur Herstellung von OVD-Sicherheitselementen für staatliche Dokumente und Banknoten sind die sicherheitsnotwendigen Maßnahmen bei weitem nicht ausgeschöpft, obwohl gerade diese einen wesentlichen Beitrag zur Sicherheit des EU-Visums, verstanden als ein Sicherheitssystem, leisten könnten. Unseres Erachtens ist es nur den einzelnen Unternehmen zu verdanken, die in dem Herstellungsprozess eine wesentliche Rolle spielen, dass diese aus eigenem Antrieb und auf eigene Kosten in ihren Unternehmensgrenzen freiwillig und durch Eigeninitiative ein hohes Maß an Sicherheitsvorkehrungen, wie sie hier in der gesamten Vertragskette eingefordert wird, bereits entwickelt haben und unterhalten. Primär aus sicherheitsrechtlichen, aber auch aus wettbewerbsrechtlichen Gründen sollte die zuständige EU-Behörde den Status der bisherigen Vertragsgestaltung im Bereich des EU-Visums und im Bereich der Euronotenherstellung einer kritischen Bestandsanalyse unterziehen und ein Portfolio ihres damit festgestellten Risikos erstellen. Im Rahmen eines qualifizierten Riskmanagements sollten dann diese Risiken - nachdem sie so identifiziert worden sind - bewertet werden, um dann in einem Risikomanagementprozess entweder abgestellt oder auf die Beteiligten übertragen werden. Bei dieser Ist-Analyse sollten die Erfahrungen der führenden Unternehmen bei der Herstellung von OVD-Sicherheitselementen eingebracht werden.

Es ist offensichtlich, dass ein zukünftiges Konzept die Vertragskette so kurz wie möglich gestalten sollte, da jede zusätzliche Einschaltung eines Unternehmens eine zusätzliche Schnittstelle und ein zusätzliches Sicherungsrisiko entstehen lässt. Wir haben den Eindruck, dass bei allen Beteiligten ein Risikobewußtsein noch stärker ausgeprägt werden muss, das der Risikolage angemessen ist, da sie - in wirtschaftliche Kategorien übertragen - als **Generalunternehmer** zur Herstellung eines europaweiten Sicherheitsproduktes auftreten, dafür aber nicht alle Instrumentarien eingesetzt haben, die heute das Risikomanagement eines Generalunternehmers bei der Durchführung eines solchen sensitiven Produktes im privatrechtlichen Bereich einsetzen würde.

8. Arbeitsgruppe: Vertragskonzept

Unseres Erachtens lohnt es sich, nicht nur auf der technischen Seite das EU-Visum kontinuierlich weiter zu entwickeln, sondern parallel dazu, mindestens eine Arbeitsgruppe einzurichten, die sich auch um die Umsetzung eines effektiven Sicherheitskonzeptes in der Vertragskette bemühen sollte.

9. Zusammenfassung

Damit kann ich das Thema meines Referates am Ende mit der Feststellung zusammenfassen: Die Vertragsgestaltung zur Herstellung von staatlichen Sicherheitsdokumenten **kann** und **muss** einen wesentlichen Beitrag zur Sicherheit desselben leisten.

Man sollte sich staatlicherseits nicht primär auf den strafrechtlichen sekundären Schutz der jeweiligen, in den Einzelstaaten unterschiedlich ausgestalteten Normen verlassen. Dieser strafrechtliche Schutz ergibt sich z. B. in Deutschland aus den §§ 275, 276 Strafgesetzbuch, die auch für das EU-Visum zur Anwendung kommen.

§ 275 StGB lautet:

(1) Wer eine Fälschung von amtlichen Ausweisen vorbereitet, indem er

- 1. Platten, Formen, Drucksätze, Druckstöcke, Negative, Matrizen oder ähnliche Vorrichtungen, die ihrer Art nach zur Begehung der Tat geeignet sind,*
- 2. Papier, das einer solchen Papierart gleicht oder zum Verwechseln ähnlich ist, die zur Herstellung von amtlichen Ausweisen bestimmt und wegen Nachahmung besonders gesichert ist, oder*
- 3. Vordrucke für amtliche Ausweise*

herstellt, sich oder einem anderen verschafft, feilhält, verwahrt, einem anderen überläßt oder einzuführen oder auszuführen unternimmt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

(2) *Handelt der Täter gewerbsmäßig oder als Mitglied einer Bande, die sich zur fortgesetzten Begehung von Straftaten nach Absatz 1 verbunden hat, so ist die Strafe Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren.*

(3)

Wesentlich effektiver ist der präventive Schutz, ein vertragliches, dem heutigen Stand der Technik entsprechendes Risikomanagement für Sicherheitsprodukte auf der Ebene der zuständigen Generaldirektion der Kommission zu entwickeln, umzusetzen, zu überwachen und auf den jeweilig neuesten Stand der Sicherheitstechnik zu aktualisieren.