



Brüssel, den 18.10.2017  
COM(2017) 606 final

2017/0265 (NLE)

Vorschlag für einen

**BESCHLUSS DES RATES**

**über den Abschluss – im Namen der Europäischen Union – des Übereinkommens des  
Europarats zur Verhütung des Terrorismus (SEV-Nr. 196)**

## **BEGRÜNDUNG**

### **1. GEGENSTAND DES VORSCHLAGS**

Das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung des Terrorismus (Übereinkommen Nr. 196) wurde am 16. Mai 2005 zur Unterzeichnung aufgelegt. Die Europäische Union unterzeichnete das Übereinkommen Nr. 196 am 22. Oktober 2015<sup>1</sup>. Der vorliegende Vorschlag betrifft den Beschluss über den Abschluss – im Namen der Union – des Übereinkommens Nr. 196. Er ist in Verbindung mit einem Vorschlag für einen Beschluss über den Abschluss des Zusatzprotokolls (Übereinkommen Nr. 217), das das Übereinkommen zur Verhütung des Terrorismus (Übereinkommen Nr. 196) ergänzt, zu lesen.

### **2. KONTEXT DES VORSCHLAGS**

Zweck des Übereinkommens Nr. 196 ist es, die Bestrebungen der Vertragsparteien zur Verhütung des Terrorismus und seiner nachteiligen Auswirkungen auf den uneingeschränkten Genuss der Menschenrechte, insbesondere des Rechts auf Leben, sowohl durch innerstaatlich zu treffende Maßnahmen als auch durch internationale Zusammenarbeit zu fördern (Artikel 2). Durch das Übereinkommen Nr. 196 werden daher die folgenden Handlungen unter Strafe gestellt, wenn sie vorsätzlich begangen werden: öffentliche Aufforderung zur Begehung einer terroristischen Straftat (Artikel 5), Anwerbung für terroristische Zwecke (Artikel 6), Ausbildung für terroristische Zwecke (Artikel 7) sowie die Beihilfe, die Mittäterschaft, die Anstiftung und der Versuch der Begehung der vorgenannten Straftaten (in Artikel 9 definierte „ergänzende Straftatbestände“). In Artikel 1 wird der Begriff „terroristische Straftat“ unter Bezugnahme auf die in Anhang I des Übereinkommens Nr. 196 aufgeführten Rechtsakte definiert.

Diese Vorschriften zur Definition der Straftatbestände werden durch Bestimmungen über die Verantwortlichkeit juristischer Personen für die vorgenannten Straftaten (Artikel 10) und über die Bedingungen für Sanktionen und Maßnahmen (Artikel 11) ergänzt. Schaffung, Umsetzung und Anwendung der Strafbarkeit dieser Handlungen unterliegen den in Artikel 12 vorgesehenen Bedingungen und Grundrechtsgarantien. Das Übereinkommen Nr. 196 enthält zudem Vorschriften über die Gerichtsbarkeit über die im Übereinkommen genannten Straftaten (Artikel 14). Es sieht eine Ermittlungspflicht (Artikel 15) sowie eine Strafverfolgungs- oder Auslieferungspflicht (Artikel 18) vor. Diese Maßnahmen werden flankiert von Bestimmungen über den Schutz, die Entschädigung und die Unterstützung der Opfer des Terrorismus (Artikel 13), über innerstaatliche Maßnahmen zur Verhütung des Terrorismus (Artikel 3) und über die internationale Zusammenarbeit bei der Verhütung des Terrorismus (Artikel 4). Das Übereinkommen Nr. 196 enthält auch Bestimmungen, die auf die Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit in Strafsachen im Wege der gegenseitigen Rechtshilfe abstellen, so über die unaufgeforderte Übermittlung von Informationen (Artikel 17 und 22) und über die Auslieferung (Artikel 19, 20 und 21), wobei diesbezüglich eine Diskriminierungsklausel (Artikel 21) gilt.

---

<sup>1</sup> Beschluss (EU) 2015/1913 des Rates vom 18. September 2015 über die Unterzeichnung – im Namen der Europäischen Union – des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung des Terrorismus (SEV-Nr. 196) (ABl. L 280 vom 24.10.2015, S. 22); Beschluss (EU) 2015/1914 des Rates vom 18. September 2015 über die Unterzeichnung – im Namen der Europäischen Union – des Zusatzprotokolls zum Übereinkommen des Europarats zur Verhütung des Terrorismus (SEV-Nr. 196) (ABl. L 280 vom 24.10.2015, S. 24).

Im Übereinkommen Nr. 196 ist vorgesehen, dass es für die Europäische Union zur Unterzeichnung aufliegt (Artikel 23 Absatz 1). Es enthält außerdem eine „Trennungsklausel“, welche besagt, dass die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union durch EU-Recht geregelt werden (Artikel 26 Absatz 3).

Nach sechs Ratifizierungen, davon vier durch Mitgliedstaaten des Europarats, trat das Übereinkommen Nr. 196 am 1. Juni 2007 in Kraft. Am 21. Februar 2017 hatten 23 EU-Mitgliedstaaten das Übereinkommen ratifiziert und alle EU-Mitgliedstaaten hatten es unterzeichnet<sup>2</sup>.

An 19. Mai 2015 nahm der Europarat ein Zusatzprotokoll (Übereinkommen Nr. 217) an. Das Zusatzprotokoll, das das Übereinkommen Nr. 196 ergänzt, trat am 1. Juli 2017 in Kraft. Vertragspartei des Zusatzprotokolls kann nur eine Vertragspartei des Übereinkommens Nr. 196 sein<sup>3</sup>.

Die Europäische Union hat sowohl das Übereinkommen Nr. 196 als auch dessen Zusatzprotokoll unterzeichnet<sup>4</sup>.

### **3. GRÜNDE FÜR DEN VORSCHLAG**

Der Terrorismus besitzt globalen Charakter und ist eine wachsende Bedrohung für die Grundrechte, die Demokratie und die Rechtsstaatlichkeit in Europa und der ganzen Welt. Terroranschläge ereignen sich wahllos. Jeder kann zum Terroropfer werden.

Bei den Terroranschlägen, die in den letzten Jahren in der Europäischen Union und in anderen Teilen der Welt verübt wurden, handelt es sich um inakzeptable Verstöße gegen die grundlegenden Prinzipien demokratischer Gesellschaften. Angesichts einer solchen dauerhaften Bedrohung ist die Europäische Union mehr denn je zum gemeinsamen Handeln verpflichtet, um die Grundsätze, die ihre Daseinsberechtigung bilden, zu fördern und zu wahren.

Die Bekämpfung des Terrorismus muss intensiviert werden, nicht nur auf nationaler Ebene, sondern auch auf europäischer Ebene und darüber hinaus. Der grenzüberschreitende Charakter des Terrorismus erfordert eine enge internationale Zusammenarbeit. Ein gemeinsames Verständnis von terroristischen Straftaten und Straftaten im Zusammenhang mit dem Terrorismus, ergänzt um Bestimmungen zur Erleichterung der Zusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden gemäß dem Übereinkommen Nr. 196, wird die Wirksamkeit der strafrechtlichen Instrumente und der strafrechtlichen Zusammenarbeit auf Unionsebene und auf internationaler Ebene weiter verbessern.

Das Übereinkommen Nr. 196 betrifft die Strafbarkeit von terroristischen Straftaten und Straftaten im Zusammenhang mit dem Terrorismus, die internationale Zusammenarbeit in Bezug auf diese Straftaten sowie Schutz, Entschädigung und Unterstützung für Opfer des Terrorismus. Die Verträge, insbesondere die Bestimmungen des Titels V des Dritten Teils des

---

<sup>2</sup> Europarat, Vertragsbüro, [Unterschriften und Ratifikationsstand des Vertrags 196](#), Stand vom 29. August 2017.

<sup>3</sup> Siehe Artikel 10 des Zusatzprotokolls.

<sup>4</sup> Beschluss (EU) 2015/1913 des Rates vom 18. September 2015 über die Unterzeichnung – im Namen der Europäischen Union – des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung des Terrorismus (SEV-Nr. 196) (ABl. L 280 vom 24.10.2015, S. 22); Beschluss (EU) 2015/1914 des Rates vom 18. September 2015 über die Unterzeichnung – im Namen der Europäischen Union – des Zusatzprotokolls zum Übereinkommen des Europarats zur Verhütung des Terrorismus (SEV-Nr. 196) (ABl. L 280 vom 24.10.2015, S. 24).

AEUV, übertragen der EU die Zuständigkeit in dem Bereich, der unter das Übereinkommen Nr. 196 fällt. Dies wird dadurch bestätigt, dass die Union in den verschiedenen Bereichen, die unter das Übereinkommen Nr. 196 fallen, bereits Maßnahmen ergriffen hat:

- Richtlinie (EU) 2017/541 zur Terrorismusbekämpfung<sup>5</sup>, die den Rahmenbeschlusses 2002/475/JI des Rates zur Terrorismusbekämpfung in der durch den Rahmenbeschluss 2008/919/JI geänderten Fassung in Bezug auf die Mitgliedstaaten, für die die Richtlinie bindend ist, ersetzt;
- Beschluss 2005/671/JI des Rates über den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit betreffend terroristische Straftaten<sup>6</sup>;
- Richtlinie 2012/29/EU über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2001/220/JI<sup>7</sup>;
- Richtlinie 2004/80/EG des Rates zur Entschädigung der Opfer von Straftaten<sup>8</sup>;
- Richtlinie 2011/99/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Schutzanordnung<sup>9</sup>;
- Rahmenbeschluss 2009/948/JI des Rates zur Vermeidung und Beilegung von Kompetenzkonflikten in Strafverfahren<sup>10</sup>;
- Rahmenbeschluss 2002/465/JI des Rates über gemeinsame Ermittlungsgruppen<sup>11</sup>;
- Rahmenbeschluss 2002/584/JI des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten<sup>12</sup>;
- Richtlinie 2014/41/EU über die Europäische Ermittlungsanordnung in Strafsachen<sup>13</sup>;
- Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union<sup>14</sup>;
- Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen<sup>15</sup>;
- Rahmenbeschluss 2006/960/JI des Rates vom 18. Dezember 2006 über die Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union<sup>16</sup>;

---

<sup>5</sup> Richtlinie (EU) 2017/541 zur Terrorismusbekämpfung und zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses des Rates 2002/475/JI und zur Änderung des Beschlusses 2005/671/JI des Rates (ABl. L 88 vom 31. März 2017, S. 6).

<sup>6</sup> ABl. L 253 vom 29.9.2005, S. 22.

<sup>7</sup> ABl. L 315 vom 14.11.2012, S. 57.

<sup>8</sup> ABl. L 261 vom 6.8.2004, S. 15

<sup>9</sup> ABl. L 338 vom 21.12.2011, S. 2.

<sup>10</sup> ABl. L 328 vom 15.12.2009, S. 42.

<sup>11</sup> ABl. L 162 vom 20.6.2002, S. 1

<sup>12</sup> ABl. L 190 vom 18.7.2002, S. 1.

<sup>13</sup> ABl. L 130 vom 1.5.2014, S. 1.

<sup>14</sup> Rechtsakt des Rates vom 29. Mai 2000 über die Erstellung des Übereinkommens über die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (ABl. C 197 vom 12.7.2000, S. 1).

<sup>15</sup> ABl. L 239 vom 22.9.2000, S. 19.

<sup>16</sup> ABl. L 386 vom 29.12.2006, S. 89.

- Beschluss 2008/615/JI des Rates vom 23. Juni 2008 zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität (Prüm-Beschluss)<sup>17</sup>.

Die Europäische Union hat somit ein umfassendes Paket an Rechtsinstrumenten zur Bekämpfung des Terrorismus angenommen. Dies verweist darauf, dass die Mitgliedstaaten im Rahmen der EU-Organen handeln müssen, wenn sie internationale Verpflichtungen im Bereich der Terrorismusbekämpfung eingehen.

Mit der Annahme der Richtlinie zur Terrorismusbekämpfung kann die Europäische Union ihre Verpflichtungen als Vertragspartei des Zusatzprotokolls durch den Abschluss dieses Instruments in vollem Umfang erfüllen. Dies kann nur durch den Abschluss des Übereinkommens Nr. 196 erfolgen, spätestens gleichzeitig mit dem Abschluss des Zusatzprotokolls.

#### **4. RECHTLICHE ASPEKTE DES VORSCHLAGS**

Die Wahl der Rechtsgrundlage für einen Rechtsakt der Union hat sich auf objektive, gerichtlich nachprüfbare Umstände zu gründen, zu denen das Ziel und der Inhalt des Rechtsakts gehören<sup>18</sup>. Ergibt die Prüfung eines Rechtsakts der Europäischen Union, dass er zwei Zielsetzungen hat oder zwei Komponenten umfasst, und lässt sich eine von ihnen als die hauptsächliche oder überwiegende ausmachen, während die andere nur akzessorisch ist, so ist der Rechtsakt nur auf eine Rechtsgrundlage zu stützen, und zwar auf diejenige, die die hauptsächliche oder überwiegende Zielsetzung oder Komponente erfordert.

Die hauptsächliche Zielsetzung des Übereinkommens Nr. 196 ist es, Straftatbestände im Zusammenhang mit dem Terrorismus einzuführen; dies fällt nach Artikel 83 Absatz 1 AEUV in die Zuständigkeit der Union. Die materielle Rechtsgrundlage für die Unterzeichnung des Übereinkommens Nr. 196 ist somit Artikel 83 Absatz 1 AEUV.

Artikel 218 Absatz 6 AEUV besagt, dass der Rat auf Vorschlag des Verhandlungsführers einen Beschluss über den Abschluss der Übereinkunft erlässt. Artikel 218 Absatz 6 Buchstabe a AEUV besagt, dass bei Übereinkünften in Bereichen, für die das ordentliche Gesetzgebungsverfahren gilt, der Rat den Beschluss über den Abschluss der Übereinkunft nach Zustimmung des Europäischen Parlaments erlässt.

Das Übereinkommen Nr. 196 betrifft Bereiche, für die das ordentliche Gesetzgebungsverfahren gilt, vor allem die Festlegung von Mindestvorschriften für die Definition von Straftatbeständen im Bereich des Terrorismus sowie die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (Artikel 82, Artikel 83 Absatz 1 und Artikel 87 AEUV). Die verfahrensrechtliche Grundlage für den vorgeschlagenen Beschluss ist somit Artikel 218 Absatz 6 Buchstabe a AEUV.

#### **5. RÄUMLICHER GELTUNGSBEREICH**

Das von der Europäischen Union unterzeichnete und anschließend geschlossene Übereinkommen Nr. 196 ist gemäß Protokoll Nr. 22 des Vertrags über die Europäische Union für alle Mitgliedstaaten der Union mit Ausnahme Dänemarks bindend und anwendbar. Das von der Europäischen Union unterzeichnete und anschließend geschlossene Übereinkommen Nr. 196 ist gemäß Protokoll Nr. 21 des Vertrags über die Europäische Union für das

<sup>17</sup> ABl. L 210 vom 6.6.2008, S. 1.

<sup>18</sup> Rechtssache C-377/12, *Kommission gegen Rat*, Rdnr. 34.

Vereinigtes Königreich nur insoweit bindend und anwendbar, als dieser Mitgliedstaat dem Rat mitteilt, dass er sich an der Annahme und Anwendung dieses Rechtsakts beteiligen möchte. Irland ist durch den Rahmenbeschluss 2002/475/JI gebunden und beteiligt sich daher an der Annahme dieses Beschlusses.

Vorschlag für einen

## **BESCHLUSS DES RATES**

### **über den Abschluss – im Namen der Europäischen Union – des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung des Terrorismus (SEV-Nr. 196)**

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION –

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 83 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 6 Buchstabe a,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

nach Zustimmung des Europäischen Parlaments,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Gemäß dem Beschluss (EU) 2015/1913 des Rates vom 18. September 2015<sup>19</sup> wurde das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung des Terrorismus (SEV-Nr. 196) (im Folgenden das „Übereinkommen“) vorbehaltlich seines Abschlusses am 22. Oktober 2015 unterzeichnet.
- (2) Nach Artikel 23 des Übereinkommens liegt das Übereinkommen für die Europäische Union zur Genehmigung auf.
- (3) Die Union hat in den unter das Übereinkommen fallenden Bereichen bereits diverse Rechtsvorschriften erlassen.
- (4) Irland ist durch den Rahmenbeschluss 2002/475/JI des Rates<sup>20</sup> gebunden und beteiligt sich daher an der Annahme dieses Beschlusses.
- (5) [Nach Artikel 3 des dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigefügten Protokolls Nr. 21 über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts hat das Vereinigte Königreich mitgeteilt, dass es sich an der Annahme und Anwendung dieses Beschlusses beteiligen möchte.

ODER

Nach den Artikeln 1 und 2 des dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigefügten Protokolls Nr. 21 über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und unbeschadet des Artikels 4 dieses Protokolls beteiligt sich das Vereinigte Königreich nicht an der Annahme dieses Beschlusses und ist weder durch den Beschluss gebunden noch zu seiner Anwendung verpflichtet.]

- (6) Nach den Artikeln 1 und 2 des dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigefügten Protokolls Nr. 22

<sup>19</sup> ABl. L 280 vom 24.10.2015, S. 22.

<sup>20</sup> Rahmenbeschluss 2002/475/JI des Rates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung (ABl. L 164 vom 22.6.2002, S. 3).

über die Position Dänemarks beteiligt sich Dänemark nicht an der Annahme dieses Beschlusses und ist weder durch den Beschluss gebunden noch zu seiner Anwendung verpflichtet.

- (7) Das Übereinkommen sollte daher im Namen der Europäischen Union genehmigt werden —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

*Artikel 1*

Das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung des Terrorismus (SEV-Nr. 196) wird im Namen der Union genehmigt.

Der Wortlaut des Übereinkommens ist diesem Beschluss beigelegt.

*Artikel 2*

Der Präsident des Rates bestellt die Person, die befugt ist, im Namen der Europäischen Union die Genehmigungsurkunde nach Artikel 23 des Übereinkommens zu hinterlegen, mit der die Europäische Union ihre Zustimmung zur vertraglichen Bindung an dieses Übereinkommen ausdrückt.

*Artikel 3*

Dieser Beschluss tritt am Tag seines Erlasses in Kraft<sup>21</sup>.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates  
Der Präsident*

---

<sup>21</sup> Der Zeitpunkt, zu dem das Übereinkommen für die Europäische Union in Kraft tritt, wird auf Veranlassung des Generalsekretariats des Rates im *Amtsblatt der Europäischen Union* veröffentlicht.