



Brüssel, den 18.10.2017
COM(2017) 607 final

2017/0266 (NLE)

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

**über den Abschluss – im Namen der Europäischen Union – des Zusatzprotokolls zum
Übereinkommen des Europarats zur Verhütung des Terrorismus (SEV-Nr. 217)**

BEGRÜNDUNG

1. GEGENSTAND DES VORSCHLAGS

Das Zusatzprotokoll zum Übereinkommen des Europarats zur Verhütung des Terrorismus (im Folgenden „Zusatzprotokoll“) wurde vom Ministerkomitee am 19. Mai 2015 angenommen. Die Europäische Union unterzeichnete das Zusatzprotokoll am 22. Oktober 2015¹. Der vorliegende Vorschlag betrifft den Beschluss über den Abschluss des Zusatzprotokolls im Namen der Europäischen Union.

Das Zusatzprotokoll (Übereinkommen Nr. 217) ergänzt das Übereinkommen zur Verhütung des Terrorismus (Übereinkommen Nr. 196). Um das Zusatzprotokoll abschließen zu können, muss die Europäische Union das Übereinkommen Nr. 196² geschlossen haben oder gleichzeitig schließen. Der vorliegende Vorschlag ist deshalb in Verbindung mit einem begleitenden Vorschlag für einen Beschluss über den Abschluss des Übereinkommens Nr. 196 im Namen der Union zu lesen.

2. KONTEXT DES VORSCHLAGS

Ziel des Zusatzprotokolls ist es, das Übereinkommen Nr. 196 um eine Reihe von Bestimmungen zur Umsetzung der strafrechtlichen Aspekte der Resolution 2178(2014) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen zur „Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit durch terroristische Handlungen“ zu ergänzen. In der Resolution forderte der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen auf, eine Reihe von Maßnahmen zu ergreifen, die auf die Verhütung und Eindämmung der Einreise ausländischer terroristischer Kämpfer in Konfliktgebiete abzielen.

Das Zusatzprotokoll kommt dieser Forderung durch die Förderung eines besseren gemeinsamen Verständnisses und einer besseren Bekämpfung der mit ausländischen terroristischen Kämpfern in Zusammenhang stehenden Straftaten nach. Dies dient als Bezugsrahmen für den Informationsaustausch und erleichtert die grenzübergreifende Untersuchung und strafrechtliche Verfolgung von vorbereitenden Handlungen, die zu terroristischen Straftaten führen können.

Zu diesem Zweck ist im Zusatzprotokoll vorgesehen, dass folgende Handlungen unter Strafe gestellt werden: Teilnahme an einer Vereinigung oder einer Gruppe für terroristische Zwecke (Artikel 2), Absolvieren einer Ausbildung für terroristische Zwecke (Artikel 3), Auslandsreisen für terroristische Zwecke (Artikel 4), finanzielle Unterstützung von Auslandsreisen für terroristische Zwecke (Artikel 5) und Organisation oder sonstige Erleichterung von Auslandsreisen für terroristische Zwecke (Artikel 6). Zudem werden die Vertragsparteien im Hinblick auf einen besseren Informationsaustausch durch Artikel 7 verpflichtet, eine Kontaktstelle zu benennen, die Informationensuchen unverzüglich nachkommt.

¹ 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) und 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).

² Siehe Artikel 10 des Zusatzprotokolls.

Artikel 2 ist ein wichtiges Instrument für die wirksame Untersuchung und strafrechtliche Verfolgung von Handlungen, die zur Begehung terroristischer Straftaten durch organisierte Gruppen beitragen.

Artikel 3 sieht vor, dass vorbereitende Handlungen wie das Absolvieren einer Ausbildung für terroristische Zwecke ergänzend zu dem bereits bestehenden Straftatbestand der Durchführung einer solchen Ausbildung im Sinne der Definition in Artikel 7 des Übereinkommens Nr. 196 unter Strafe gestellt werden. Durch Artikel 3 wird somit zum einen größere Rechtssicherheit geschaffen und zum anderen – durch Definition des als einer der Reisezwecke aufgeführten Straftatbestands „Absolvieren einer Ausbildung für terroristische Zwecke“ – eine wirksamere Anwendung der Artikel 4 bis 6 des Zusatzprotokolls ermöglicht.

Die Artikel 4 bis 6 dienen der Umsetzung von Nummer 6 Buchstaben a bis c der Resolution 2178(2014) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen und weiten das Spektrum der bereits durch das Übereinkommen Nr. 196 unter Strafe gestellten vorbereitenden Handlungen (öffentliche Aufforderung zur Begehung einer terroristischen Straftat sowie Ausbildung bzw. Anwerbung für terroristische Zwecke) aus.

Mit Artikel 7 des Zusatzprotokolls (verbesserter Informationsaustausch über Kontaktstellen) soll dem Aufruf in Nummer 3 der Resolution 2178(2014) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen nach größerer internationaler Zusammenarbeit nachgekommen und konkret die Verhütung und Untersuchung von zum Zweck der Begehung terroristischer Straftaten oder der Teilnahme an einer Ausbildung für terroristische Zwecke erfolgenden Reisen in Drittländer erleichtert werden.

Das Zusatzprotokoll trat am 1. Juli 2017 in Kraft. Am 11. Juli 2017 hatten drei EU-Mitgliedstaaten das Zusatzprotokoll ratifiziert und 24 Mitgliedstaaten hatten es unterzeichnet³. Die Europäische Union unterzeichnete das Zusatzprotokoll am 22. Oktober 2015.

3. GRÜNDE FÜR DEN VORSCHLAG

Die Bedrohung durch den Terrorismus hat in den letzten Jahren zugenommen und sich rasch gewandelt. Als „ausländische terroristische Kämpfer“ bezeichnete Personen reisen für terroristische Zwecke ins Ausland. Von zurückkehrenden ausländischen terroristischen Kämpfern geht eine erhöhte Sicherheitsbedrohung für alle Mitgliedstaaten aus. Ausländische terroristische Kämpfer wurden mit unlängst verübten oder geplanten Anschlägen in mehreren Mitgliedstaaten in Verbindung gebracht. Darüber hinaus sehen sich die Union und ihre Mitgliedstaaten einer zunehmenden Bedrohung durch Personen gegenüber, die sich von im Ausland agierenden terroristischen Vereinigungen inspirieren oder anweisen lassen. Die Terrorismusbekämpfung muss nicht nur auf nationaler Ebene, sondern auch auf gesamteuropäischer Ebene und darüber hinaus intensiviert werden.

Der globale Charakter des Terrorismus stellt eine wachsende Bedrohung für die Grundrechte, die Demokratie und die Rechtsstaatlichkeit in Europa und weltweit dar. 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

³ Europarat, Vertragsbüro, [Unterschriften und Ratifikationsstand des Vertrags 217](#), Datum 29. August 2017.

verpflichtet, um die Grundsätze, die ihre Daseinsberechtigung bilden, zu fördern und zu wahren.

Der grenzüberschreitende Charakter des Terrorismus erfordert eine enge internationale Zusammenarbeit. Durch ein gemeinsames Verständnis der im Zusammenhang mit ausländischen terroristischen Kämpfern stehenden Straftaten sowie der vorbereitenden Straftaten, die zur Begehung terroristischer Handlungen führen können, wird die Wirksamkeit der strafrechtlichen Instrumente und der strafrechtlichen Zusammenarbeit auf Unionsebene und auf internationaler Ebene weiter verbessert. Angesichts der Tatsache, dass die Rechtsvorschriften in diesem Bereich – auch die innerhalb der EU geltenden – oft aus völkerrechtlichen Verträgen wie dem Zusatzprotokoll abgeleitet sind, muss die Europäische Union auf internationaler Ebene unbedingt mit einer Stimme sprechen.

Schließlich hat die Europäische Union ein umfassendes Paket von Rechtsinstrumenten zur Bekämpfung des Terrorismus verabschiedet, wie nachstehend beschrieben. Die in diesen Instrumenten enthaltenen Bestimmungen stimmen fast vollständig mit den Bestimmungen des Zusatzprotokolls überein. Das Zusatzprotokoll kann diese gemeinsamen Regeln beeinträchtigen oder ihre Tragweite verändern.

Mit der Annahme der Richtlinie (EU) 2017/541 zur Terrorismusbekämpfung kann die Europäische Union ihre Verpflichtungen als Vertragspartei des Zusatzprotokolls durch den Abschluss dieses Instruments in vollem Umfang erfüllen.

4. RECHTLICHE ASPEKTE

4.1. Zuständigkeit der Union für den Abschluss des Zusatzprotokolls

Nach Artikel 3 Absatz 2 AEUV hat die Union die ausschließliche Zuständigkeit „für den Abschluss internationaler Übereinkünfte, (...) soweit er gemeinsame Regeln beeinträchtigen oder deren Tragweite verändern könnte“. Ein internationales Übereinkommen kann die gemeinsamen Regeln beeinträchtigen oder ihre Tragweite ändern, sofern sich der Anwendungsbereich des Übereinkommens mit dem Unionsrecht überschneidet oder bereits weitgehend durch das Unionsrecht erfasst ist⁴.

Die Union hat in dem unter das Zusatzprotokoll fallenden Bereich bereits Rechtsvorschriften erlassen, darunter Bestimmungen zum materiellen Strafrecht und für einen erweiterten Informationsaustausch. Der EU-Rechtsrahmen für im Zusammenhang mit dem Terrorismus stehende Straftaten ist die Richtlinie (EU) 2017/541 zur Terrorismusbekämpfung⁵, die den Rahmenbeschluss 2002/475/JI des Rates zur Terrorismusbekämpfung in Bezug auf die Mitgliedstaaten, für die die Richtlinie bindend ist, ersetzt. In Erwägungsgrund 5 der Richtlinie wird ausdrücklich auf die Resolution 2178(2014) des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen und das Zusatzprotokoll verwiesen. Die Richtlinie legt den strafrechtlichen Rahmen für alle im Zusatzprotokoll definierten Straftaten fest und sieht Begleitvorschriften über Sanktionen, Gerichtsbarkeit und die Verantwortlichkeit juristischer Personen vor.

Die Bestimmungen des Zusatzprotokolls betreffend den Informationsaustausch fallen unter den Beschluss 2005/671/JI des Rates über den Informationsaustausch und die

⁴ Rechtssache 22/70, *Kommission gegen Rat*, Slg. 1971, S. 263 und Gutachten 3/15 vom 14. Februar 2017 (*Vertrag von Marrakesch*).

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

Zusammenarbeit betreffend terroristische Straftaten⁶, der ebenfalls durch die Richtlinie (EU) 2017/541 geändert wird.

Andere einschlägige Rechtsakte der Union sind in diesem Zusammenhang insbesondere der 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 Union⁷ sowie der 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“)⁸. Diese Rechtsakte regeln zum einen den Informationsaustausch zum Zwecke strafrechtlicher Ermittlungen über im Zusammenhang mit Terroristen stehende Sachverhalte und zum anderen die Einrichtung von Kontaktstellen für diesen Informationsaustausch. Insbesondere Europol⁹ unterstützt die polizeiliche Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten sowie zwischen diesen und Drittländern, um eine angemessene Reaktion in Bezug auf ausländische terroristische Kämpfer zu ermöglichen.

Der unter das Zusatzprotokoll fallende Bereich überschneidet sich mit dem Unionsrecht und ist in jedem Fall zu einem großen Teil durch Unionsrecht abgedeckt. Daher könnte der Abschluss des Zusatzprotokolls im Sinne des Artikels 3 Absatz 2 (AEUV) „gemeinsame Regeln beeinträchtigen oder deren Tragweite verändern“. Der Abschluss des Zusatzprotokolls fällt daher in die ausschließliche Zuständigkeit der Union.

4.2. Rechtsgrundlage des vorgeschlagenen Beschlusses

Die Wahl der Rechtsgrundlage für einen EU-Rechtsakt muss sich auf objektive, gerichtlich nachprüfbare Umstände gründen, zu denen das Ziel und der Inhalt des Rechtsakts gehören¹⁰. 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.

Hauptzweck des Zusatzprotokolls ist die Einführung von im Zusammenhang mit dem Terrorismus stehenden Straftatbeständen, für die die Union nach Artikel 83 Absatz 1 AEUV zuständig ist. Die materielle Rechtsgrundlage für die Unterzeichnung des Zusatzprotokolls ist daher Artikel 83 Absatz 1 AEUV. Artikel 7 stellt auf einen besseren Informationsaustausch durch dafür zu benennende Kontaktstellen ab und erleichtert auf diese Weise die Verhütung, Aufdeckung und Untersuchung von zu terroristischen Zwecken erfolgenden Auslandsreisen (einschließlich Versuch). Er vereinfacht folglich die praktische Anwendung von Artikel 4 des Zusatzprotokolls und ist somit lediglich akzessorisch.

Die Richtlinie zur Terrorismusbekämpfung, deren Hauptzweck in der Festlegung von Mindestvorschriften für die Definition von terroristischen Straftaten und Straftaten im Zusammenhang mit dem Terrorismus und die Verhängung diesbezüglicher Sanktionen besteht, wurde ebenfalls auf der Grundlage von Artikel 83 Absatz 1 AEUV angenommen. Sie

⁶ ABl. L 253 vom 29.9.2005, S. 22.

⁷ ABl. L 386 vom 29.12.2006, S. 89.

⁸ ABl. L 210 vom 6.6.2008, S. 1.

⁹ Verordnung (EU) 2016/794 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2016 über die Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol) und zur Ersetzung und Aufhebung der Beschlüsse 2009/371/JI, 2009/934/JI, 2009/935/JI, 2009/936/JI und 2009/968/JI des Rates (ABl. L 135 vom 24.5.2016, S. 53).

¹⁰ Rechtssache C-377/12, *Kommission gegen Rat*, Rdnr. 34.

beinhaltet auch Bestimmungen über die Verbesserung des Informationsaustauschs sowie die Unterstützung und den Schutz der Opfer des Terrorismus.

Gemäß Artikel 218 Absatz 6 AEUV erlässt der Rat auf Vorschlag des Verhandlungsführers einen Beschluss über den Abschluss der Übereinkunft. 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 Zusatzprotokoll deckt Bereiche ab, für die das ordentliche Gesetzgebungsverfahren gilt, nämlich die Festlegung von Mindestvorschriften für die Definition von Straftaten im Bereich des Terrorismus (Artikel 83 Absatz 1 AEUV), die die Zustimmung des Europäischen Parlaments erfordert. Somit ist Artikel 218 Absatz 6 Buchstabe a AEUV die verfahrensrechtliche Grundlage für den vorgeschlagenen Beschluss.

4.3. Kontaktstelle und Informationsaustausch

Gemäß Artikel 7 des Protokolls müssen die Vertragsparteien eine Kontaktstelle für den Austausch von Informationen über ausländische terroristische Kämpfer benennen, die rund um die Uhr und sieben Tage pro Woche erreichbar ist. Es wird vorgeschlagen, Europol als Kontaktstelle zu benennen unter den Bedingungen, die in der Verordnung (EU) 2016/794 für die Beziehungen zu Partnern und die Übermittlung und den Austausch personenbezogener Daten festgelegt sind.

4.4. Räumlicher Geltungsbereich

Das von der Europäischen Union unterzeichnete und anschließend geschlossene Zusatzprotokoll 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 Zusatzprotokoll ist gemäß Protokoll Nr. 21 des Vertrags über die Europäische Union für das Vereinigte 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 Zusatzprotokolls zum Übereinkommen des Europarats zur Verhütung des Terrorismus (SEV-Nr. 217)

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) 2015/1914 des Rates vom 18. September 2015¹¹ wurde das Zusatzprotokoll zum Übereinkommen des Europarats zur Verhütung des Terrorismus (SEV-Nr. 196) (im Folgenden „Zusatzprotokoll“) am 22. Oktober 2015 vorbehaltlich seines Abschlusses unterzeichnet.
- (2) Nach Artikel 10 des Zusatzprotokolls liegt das Zusatzprotokoll für die Genehmigung durch die Europäische Union auf.
- (3) Die Union hat in den unter das Zusatzprotokoll fallenden Bereichen bereits diverse Rechtsvorschriften erlassen.
- (4) Nach dem Zusatzprotokoll sind die Vertragsparteien verpflichtet, eine Kontaktstelle für den Austausch von Informationen über Personen, die Auslandsreisen für terroristische Zwecke unternehmen, zu benennen.
- (5) Irland ist durch den Rahmenbeschluss 2002/475/JI¹² gebunden und beteiligt sich daher an der Annahme dieses Beschlusses.
- (6) [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

¹¹ Beschluss (EU) 2015/1914 des Rates vom 18. September 2015 (ABl. L 280 vom 24.10.2015, S. 22).

¹² Rahmenbeschluss 2002/475/JI des Rates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung (ABl. L 164 vom 22.6.2002, S. 3).

Beschlusses und ist weder durch diesen Beschluss gebunden noch zu seiner Anwendung verpflichtet.]

- (7) Nach den Artikeln 1 und 2 des Protokolls Nr. 22 über die Position Dänemarks im Anhang des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union beteiligt sich Dänemark nicht an der Annahme dieses Beschlusses und ist weder durch diesen Beschluss gebunden noch zu seiner Anwendung verpflichtet.
- (8) Das Zusatzprotokoll sollte daher im Namen der Europäischen Union genehmigt werden –

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

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

Der Wortlaut des Zusatzprotokolls ist diesem Beschluss beigelegt.

Artikel 2

Die Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol) wird als Kontaktstelle gemäß Artikel 7 des Zusatzprotokolls und gemäß der Verordnung (EU) 2016/794 des Europäischen Parlaments und des Rates¹³ benannt.

Artikel 3

Der Präsident des Rates bestellt die Person, die befugt ist, im Namen der Europäischen Union die Genehmigungsurkunde nach Artikel 10 des Zusatzprotokolls zu hinterlegen, mit der die Europäische Union ihre Zustimmung zur vertraglichen Bindung an dieses Zusatzprotokoll ausdrückt.

Artikel 4

Dieser Beschluss tritt am Tag seines Erlasses in Kraft¹⁴.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*

¹³ Verordnung (EU) 2016/794 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2016 über die Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol) und zur Ersetzung und Aufhebung der Beschlüsse 2009/371/JI, 2009/934/JI, 2009/935/JI, 2009/936/JI und 2009/968/JI des Rates (ABl. L 135 vom 24.5.2016, S. 53).

¹⁴ Der Tag des Inkrafttretens des Zusatzprotokolls für die Europäische Union wird auf Veranlassung des Generalsekretariats des Rates im *Amtsblatt der Europäischen Union* veröffentlicht.