



Brüssel, den 15.6.2015
COM(2015) 291 final

2015/0130 (NLE)

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

**über die Unterzeichnung – im Namen der Europäischen Union – des Zusatzprotokolls
zum Übereinkommen des Europarats zur Verhütung des Terrorismus (SEV-Nr. 196)**

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

Am 24. September 2014 hat der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen die Resolution 2178 (2014) über ausländische terroristische Kämpfer nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen (UNSCR 2178(2014)) verabschiedet.

Im Oktober 2014 hat der Rat die Kommission ersucht, insbesondere im Lichte der Resolution Möglichkeiten zu sondieren, um eventuelle Mängel des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI zur Bekämpfung des Terrorismus in der durch den Rahmenbeschluss 2008/919/JI geänderten Fassung zu beheben.¹ Die Justiz- und Innenminister der EU haben in ihrer gemeinsamen Erklärung im Anschluss an ihre Tagung in Riga die Notwendigkeit unterstrichen, im Lichte der Resolution etwaige legislative Maßnahmen zu erlassen, um gemeinsame Straftatbestände für terroristische Handlungen zu schaffen.² Das Europäische Parlament hat in seiner Entschließung vom 11. Februar 2015 unter anderem die Notwendigkeit betont, die Kriminalisierung von auf ausländische Kämpfer zurückzuführenden Handlungen in der EU zu harmonisieren und durch Überarbeitung des Rahmenbeschlusses zur Bekämpfung des Terrorismus Lücken bei der Strafverfolgung vorzubeugen.³

Am 21. Januar 2015 hat das Ministerkomitee des Europarats den Ausschuss „Ausländische terroristische Kämpfer und damit verbundene Fragen“ (COD-CTE) eingesetzt. Der Ausschuss wurde dem Expertenkomitee zur Terrorismusbekämpfung (CODEXTER) unterstellt und mit der Ausarbeitung eines Zusatzprotokolls zum Übereinkommen des Europarats zur Verhütung des Terrorismus (SEV-Nr. 196) beauftragt.

Das Expertenkomitee hat den Entwurf des Zusatzprotokolls im Anschluss an drei Diskussionsrunden mit dem Ausschuss (23.-26. Februar 2015, 9.-12. März 2015 und 23.-26. März 2015) im Rahmen seiner 28. Plenartagung erörtert und schließlich am 10. April 2015 angenommen.

Die Parlamentarischen Versammlung des Europarats hat auf ihrer Tagung vom 22.-24. April 2015 eine Stellungnahme zu dem Zusatzprotokoll abgegeben. Das Zusatzprotokoll ist am 12. Mai 2015 vom Ministerkomitee vorläufig genehmigt worden. Die endgültige Annahme ist für den 19. Mai 2015 vorgesehen. Anschließend soll das Zusatzprotokoll zu gegebener Zeit zur Unterzeichnung aufgelegt werden.

2. RECHTLICHE ASPEKTE DES VORSCHLAGS

2.1 Zweck und Inhalt des Zusatzprotokolls

Das Zusatzprotokoll stellt auf die rasche, koordinierte und wirksame Umsetzung bestimmter Gesichtspunkte der UNSCR 2178 (vor allem der mit der Verhütung und Verfolgung von Auslandsreisen zu terroristischen Zwecken verbundenen Aspekte) ab und soll ein besseres gemeinsames Verständnis und eine bessere Bekämpfung der mit ausländischen terroristischen Kämpfern verbundenen Straftaten ermöglichen, generell die Untersuchung und strafrechtliche Verfolgung von vorbereitenden Handlungen, die zu terroristischen Straftaten führen können,

¹ Schlussfolgerungen der Tagung des Rates vom 9.-10. Oktober 2014 zum Thema „Ausländische Kämpfer: Maßnahmen im Anschluss an die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 30. August 2014“, Brüssel, 13. Oktober 2014, Dok. Nr. 14160/14, Ziff. 3, 6. Gliederungspunkt.

² Gemeinsame Erklärung der Justiz- und Innenminister der EU im Anschluss an die informelle Tagung vom 29./30. Januar 2015 in Riga, letzter Gliederungspunkt der Schlussfolgerungen.

³ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 11. Februar 2015 über Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung (2015/2530(RSP)), Ziffer 26.

vereinfachen und die internationale Zusammenarbeit im Wege eines verbesserten Informationsaustausches erleichtern.

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 einschließlich ihres Versuchs (Artikel 4), finanzielle Unterstützung von Auslandsreisen für terroristische Zwecke (Artikel 5) sowie 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.

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 des Europarats 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 zur Umsetzung von Nummer 6 Buchstaben a bis c der UNSCR 2178(2014) dienen und die bereits durch das Übereinkommen unter Strafe gestellten vorbereitenden Handlungen (öffentliche Aufforderung zur Begehung einer terroristischen Straftat sowie Ausbildung bzw. Anwerbung für terroristische Zwecke) um weitere ergänzen.

Mit Artikel 7 des Zusatzprotokolls (verbesserter Informationsaustausch über besondere Kontaktstellen) soll dem Aufruf in Nummer 3 der UNSCR 2178(2014) 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.⁴

2.2 Rechtsgrundlage des vorgeschlagenen Beschlusses

Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs muss sich die Wahl der Rechtsgrundlage für einen Rechtsakt der Union auf objektive, gerichtlich nachprüfbare Umstände gründen, zu denen das Ziel und der Inhalt des Rechtsakts gehören.⁵ 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.⁶

Hauptzweck des Zusatzprotokolls ist die Einführung von im Zusammenhang mit dem Terrorismus stehenden Straftatbeständen, für die die Union nach Artikel 83 Absatz 1 AEUV

⁴ Siehe auch Punkt 63 des erläuternden Berichts zum Zusatzprotokoll.

⁵ Siehe beispielsweise das Urteil in der Rs. C-490/10, Parlament gegen Rat, EU:C:2012:525, Rdnr. 44 und die dort angeführte Rechtsprechung.

⁶ Rs. C-490/10, Parlament gegen Rat, Rdnr. 46.

zuständig ist. Die Rechtsgrundlage für die Unterzeichnung des Zusatzprotokolls muss daher Artikel 83 Absatz 1 AEUV einschließen.

Eine weitere Rechtsgrundlage ist nicht erforderlich. Artikel 7 beispielsweise stellt auf einen besseren Informationsaustausch durch dafür zu benennende Kontaktstellen ab und soll auf diese Weise die Verhütung, Aufdeckung und Untersuchung von zu terroristischen Zwecken erfolgenden Auslandsreisen (einschließlich Versuch) erleichtern. Er vereinfacht folglich die praktische Anwendung von Artikel 4 des Zusatzprotokolls⁷ und ist somit lediglich akzessorisch.

2.3 Notwendigkeit des vorgeschlagenen Beschlusses

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 ist.⁸ Bei der Beurteilung der Frage, ob ein Bereich bereits weitgehend durch das Unionsrecht erfasst ist, gilt es nicht nur den aktuellen Stand des Unionsrechts in dem betreffenden Bereich zu berücksichtigen, sondern auch seine Entwicklungsperspektiven, sofern diese zum Zeitpunkt dieser Beurteilung vorhersehbar sind.⁹

Die Union hat in den unter das Zusatzprotokoll fallenden Bereichen bereits diverse Rechtsvorschriften erlassen, darunter Bestimmungen zum materiellen Strafrecht und für einen erweiterten Informationsaustausch. EU-Rechtsrahmen für im Zusammenhang mit dem Terrorismus stehende Straftaten ist der Rahmenbeschluss zur Bekämpfung des Terrorismus. Durch das Zusatzprotokoll wird das Spektrum der unter Strafe zu stellenden Delikte erweitert¹⁰, oder es werden Straftatbestände wie im Rahmenbeschluss eingeführt.¹¹

Bei den einschlägigen Rechtsakten der Union auf dem Gebiet der polizeilichen Zusammenarbeit handelt es sich insbesondere um

- a) den 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 Union¹²,
- b) den 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“)¹³ und
- c) den Beschluss 2005/671/JI des Rates vom 20. September 2005 über den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit betreffend terroristische Straftaten¹⁴.

Diese Rechtsakte regeln zum einen den Informationsaustausch zum Zwecke strafrechtlicher Ermittlungen über im Zusammenhang mit Terroristen stehende Sachverhalte und zum

⁷ Siehe die Punkte 64-68 des erläuternden Berichts zum Zusatzprotokoll.

⁸ Rs. 22/70, Kommission gegen Rat, Slg. 1971 S. 263 („AETR-Fall“).

⁹ Rs. C-66/13, Green Network SpA gegen Autorità per l'energia elettrica e il gas, EU:C:2014:2399, Rdnrn. 61-64 und die dort angeführte Rechtsprechung.

¹⁰ Siehe die Artikel 3 bis 6 des Zusatzprotokolls.

¹¹ Siehe Artikel 2 des Zusatzprotokolls, wonach die Teilnahme an einer terroristischen Vereinigung als Straftat zu umschreiben ist, und der somit Artikel 2 des Rahmenbeschlusses gleicht.

¹² ABl. L 386 vom 29.12.2006, S. 9.

¹³ ABl. L 210 vom 6.6.2008, S. 8.

¹⁴ ABl. L 253 vom 29.9.2005, S. 22.

anderen die Einrichtung von Kontaktstellen für diesen Informationsaustausch. Insbesondere Europol unterstützt die polizeiliche Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten sowie zwischen diesen und bestimmten Drittländern, um eine angemessene Reaktion in Bezug auf ausländische terroristische Kämpfer zu ermöglichen.

Durch den Abschluss des Zusatzprotokolls könnten mithin gemeinsame Regeln beeinträchtigt oder ihre Tragweite geändert werden.

Was die vorhersehbaren Entwicklungsperspektiven des Unionsrechts anbelangt, so laufen zurzeit Gespräche über eine mögliche Überarbeitung des Rahmenbeschlusses, insbesondere im Lichte der UNSCR 2178(2014), die auf den mehrfach vom Rat geäußerten Wunsch zurückgehen, eventuelle Mängel des bestehenden Rechtsrahmens zu beheben.

Die Kommission wird - wie in der Europäischen Sicherheitsagenda angekündigt - im Jahr 2015 eine Folgenabschätzung mit Blick auf die für 2016 vorgesehene Aktualisierung des Rahmenbeschlusses zur Bekämpfung des Terrorismus einleiten und dabei den Verhandlungen über den Abschluss eines Zusatzprotokolls zum Übereinkommen des Europarats zur Verhütung des Terrorismus Rechnung tragen.¹⁵

Der vorgeschlagene Beschluss ist notwendig, weil das Zusatzprotokoll im Namen der Union unterzeichnet werden muss.

3. 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.

¹⁵ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Die Europäische Sicherheitsagenda“ (COM(2015) 185 final vom 28. April 2015, noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht).

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

über die Unterzeichnung – im Namen der Europäischen Union – des Zusatzprotokolls zum Übereinkommen 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 5,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Am 1. April 2015 hat der Rat die Kommission ermächtigt, Verhandlungen über das Zusatzprotokoll zum Übereinkommen des Europarats zur Verhütung des Terrorismus (SEV-Nr. 196) aufzunehmen.
- (2) Durch das Zusatzprotokoll sollen die Umsetzung der Resolution 2178(2014) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen erleichtert und insbesondere Straftatbestände für die in Nummer 6 der Resolution genannten Handlungen eingeführt werden.
- (3) Durch ein gemeinsames Verständnis der im Zusammenhang mit ausländischen terroristischen Kämpfern stehenden Straftaten sowie der vorbereitenden Straftaten, die zu terroristischen Handlungen führen können, würde die Wirksamkeit der Strafrechtsvorschriften und der Zusammenarbeit auf Unionsebene und auf internationaler Ebene weiter verbessert.
- (4) Das Zusatzprotokoll sollte daher im Namen der Europäischen Union unterzeichnet werden.
- (5) [Gemäß 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.]
- (6) ODER: [Gemäß 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 ihn gebunden noch zu seiner Anwendung verpflichtet.]
- (7) Gemäß 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 über die Position Dänemarks beteiligt sich Dänemark nicht an der Annahme dieses Beschlusses und ist weder durch diesen Beschluss gebunden noch zu seiner Anwendung verpflichtet –

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Die Unterzeichnung des Zusatzprotokolls zum Übereinkommen des Europarats zur Verhütung des Terrorismus (SEV-Nr. 196) wird im Namen der Europäischen Union vorbehaltlich des Abschlusses des besagten Zusatzprotokolls genehmigt. Der Wortlaut des zu unterzeichnenden Zusatzprotokolls ist diesem Beschluss beigelegt.

Artikel 2

Vorbehaltlich des Abschlusses des Zusatzprotokolls stellt das Generalsekretariat des Rates die zu seiner Unterzeichnung erforderliche Bevollmächtigungsurkunde für die vom Verhandlungsführer benannte(n) Person(en) aus.

Artikel 3

Dieser Beschluss tritt am Tag seines Erlasses in Kraft.

Geschehen zu Brüssel am

*Im Namen des Rates
Der Präsident*