



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 22.3.2023  
COM(2023) 151 final

Empfehlung für einen

**BESCHLUSS DES RATES**

**zur Ermächtigung der Europäischen Kommission, im Namen der Europäischen Union  
an den Verhandlungen über die Änderung des Übereinkommens des Europarates zur  
Verhütung des Terrorismus (SEV Nr. 196) oder eines Zusatzprotokolls zur  
Überarbeitung der Definition terroristischer Straftaten teilzunehmen**

## **BEGRÜNDUNG**

### **1. KONTEXT DES VORSCHLAGS**

#### **• Gründe und Ziele des Vorschlags**

Der Terrorismus wird zu einem zunehmend globalen Phänomen und stellt eine wachsende Bedrohung für die Grundrechte, die Demokratie und die Rechtsstaatlichkeit in Europa und der ganzen Welt dar. 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 Werte und Prinzipien demokratischer Gesellschaften.

Angesichts einer solchen dauerhaften Bedrohung ist ein entschiedenes Vorgehen gegen den Terrorismus nicht nur auf nationaler, sondern auch auf gesamteuropäischer Ebene und darüber hinaus erforderlich. Der häufig grenzüberschreitende Charakter des Terrorismus erfordert eine entschlossene internationale Zusammenarbeit auf der Grundlage eines gemeinsamen Verständnisses terroristischer und terrorismusbezogener Straftaten.

Zur Stärkung der internationalen Zusammenarbeit in diesem Bereich hat die Europäische Union am 22. Oktober 2015 das Übereinkommen des Europarates zur Verhütung des Terrorismus (im Folgenden „Übereinkommen Nr. 196“) und das Zusatzprotokoll zum Übereinkommen des Europarates zur Verhütung des Terrorismus (im Folgenden „Übereinkommen Nr. 217“) unterzeichnet und am 26. Juni 2018 ratifiziert. Beide Übereinkommen sind am 1. Oktober 2018 in der Europäischen Union in Kraft getreten. Mit Stand 27. Januar 2023 haben 25 EU-Mitgliedstaaten<sup>1</sup> das Übereinkommen Nr. 196 ratifiziert.

Das Übereinkommen Nr. 196 betrifft die Strafbarkeit terroristischer und terrorismusbezogener Straftaten, die internationale Zusammenarbeit in Bezug auf diese Straftaten sowie Schutz, Entschädigung und Unterstützung für Opfer des Terrorismus. In Artikel 1 des Übereinkommens Nr. 196 wird der Begriff „terroristische Straftaten“ unter Bezugnahme auf die in Anhang I des Übereinkommens Nr. 196 aufgeführten Handlungen definiert. Anhang I enthält eine Reihe von Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Terrorismusbekämpfung, und zwar:

- Das Übereinkommen zur Bekämpfung der widerrechtlichen Inbesitznahme von Luftfahrzeugen, unterzeichnet am 16. Dezember 1970 in Den Haag;
- Das Übereinkommen zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Zivilluftfahrt, abgeschlossen am 23. September 1971 in Montreal;
- Das Übereinkommen über die Verhütung, Verfolgung und Bestrafung von Straftaten gegen völkerrechtlich geschützte Personen einschließlich Diplomaten, angenommen am 14. Dezember 1973 in New York;
- Das Internationale Übereinkommen gegen Geiselnahme, angenommen am 17. Dezember 1979 in New York;
- Das Übereinkommen über den physischen Schutz von Kernmaterial, angenommen am 3. März 1980 in Wien;
- Das Protokoll zur Bekämpfung widerrechtlicher gewalttätiger Handlungen auf Flughäfen, die der internationalen Zivilluftfahrt dienen, unterzeichnet am 24. Februar 1988 in Montreal;

---

<sup>1</sup> Alle EU-Mitgliedstaaten außer Griechenland und Irland.

- Das Übereinkommen zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Seeschifffahrt, unterzeichnet am 10. März 1988 in Rom;
- Das Protokoll zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit fester Plattformen, die sich auf dem Festlandsockel befinden, unterzeichnet am 10. März 1988 in Rom;
- Das Internationale Übereinkommen zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge, angenommen am 15. Dezember 1997 in New York;
- Das Internationale Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus, angenommen am 9. Dezember 1999 in New York;
- Das Internationales Übereinkommen zur Bekämpfung nuklearterroristischer Handlungen, angenommen am 13. April 2005 in New York.

Durch das Übereinkommen Nr. 196 werden eine Reihe von 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“).

Das Übereinkommen Nr. 217 ergänzt das Übereinkommen Nr. 196 durch die Strafbarkeit folgender Handlungen: 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).

Das Übereinkommen Nr. 196 und das Übereinkommen Nr. 217 enthalten jedoch keine umfassende und klare rechtliche Definition „terroristischer Straftaten“.

Mit der Richtlinie (EU) 2017/541 werden Mindestvorschriften zur Definition von Straftaten und Strafen im Bereich terroristischer Straftaten, Straftaten im Zusammenhang mit einer terroristischen Vereinigung und Straftaten im Zusammenhang mit terroristischen Aktivitäten in der Europäischen Union festgelegt. In Artikel 3 der Richtlinie (EU) 2017/541 sind die vorsätzlichen Handlungen aufgeführt, die ein Land oder eine internationale Organisation ernsthaft schädigen können und die als „terroristische Straftaten“ gelten, wenn sie mit einem der in dem Artikel aufgeführten terroristischen Zielsetzungen begangen werden. Im Vergleich dazu enthält die derzeitige Definition in Artikel 1 des Übereinkommens Nr. 196 keine ausdrückliche Liste von Handlungen, die als „terroristische Straftaten“ gelten; sie bezieht sich allgemein auf die Handlungen, die in den im Anhang des Übereinkommens aufgeführten Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Terrorismusbekämpfung enthalten sind. Darüber hinaus umfasst die derzeitige Definition im Übereinkommen Nr. 196 nicht die terroristischen Ziele, die bestimmte Handlungen als „terroristische Straftaten“ im Sinne des EU-Besitzstands qualifizieren. Daher bestehen erhebliche Unterschiede zwischen der derzeitigen Definition „terroristischer Straftaten“ im Übereinkommen Nr. 196 und der Definition in der Richtlinie (EU) 2017/541.

Um der wachsenden terroristischen Bedrohung, die über die traditionellen Ziele hinausgeht, und den Handlungen, die Gegenstand der in Artikel 1 des Übereinkommens Nr. 196

genannten Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Terrorismusbekämpfung sind, Rechnung zu tragen, setzte der Ausschuss des Europarates für Terrorismusbekämpfung (Council of Europe Committee on Counter-Terrorism, CDCT) 2017 eine Arbeitsgruppe ein, die die Notwendigkeit und Durchführbarkeit einer rechtlichen Definition „terroristischer Straftaten“ prüfen sollte, die von den Vertragsparteien des Übereinkommens Nr. 196 anzuwenden ist. Die Arbeitsgruppe entwickelte eine Reihe möglicher Formulierungen der Definition und legte im November 2019 ihren Abschlussbericht<sup>2</sup> dem CDCT-Plenum vor, das sich aus den Vertragsparteien des Übereinkommens Nr. 196 zusammensetzt. In ihrem Abschlussbericht empfahl die Arbeitsgruppe dem CDCT-Plenum, zu beschließen, dass es machbar und notwendig ist, eine rechtliche Definition „terroristischer Straftaten“ im Übereinkommen Nr. 196 auszuarbeiten, und schlug Textelemente für eine mögliche künftige rechtliche Definition vor.

In den Jahren 2020 und 2021 legten Sachverständige der Vertragsparteien des Übereinkommens schriftliche Stellungnahmen zum Abschlussbericht vor. Die Europäische Union gab keine schriftlichen Stellungnahmen ab. Einige EU-Mitgliedstaaten wiesen jedoch in ihren schriftlichen Stellungnahmen darauf hin, dass die Elemente einer möglichen künftigen rechtlichen Definition „terroristischer Straftaten“ auf der Ebene des Europarates an die Definition „terroristischer Straftaten“ in der Richtlinie (EU) 2017/541 zur Terrorismusbekämpfung<sup>3</sup> angeglichen werden müssen. Die Verhandlungen im Europarat würden eine Definition „terroristischer Straftaten“ ermöglichen, die dem Besitzstand der Union im Bereich der Terrorismusbekämpfung besser entspräche.

Im Jahr 2022 beauftragte das Ministerkomitee des Europarates den CDCT zu entscheiden, ob eine rechtliche Definition „terroristischer Straftaten“ ausgearbeitet werden kann, und Verhandlungen über den Wortlaut der neuen Definition aufzunehmen. Am 2. Dezember 2022 entschied das CDCT-Plenum bei seiner 9. Sitzung, dass eine neue Definition von Terrorismus machbar sei und beschloss einstimmig die Aufnahme förmlicher Verhandlungen über den Definitionstext bei der 10. CDCT-Plenarsitzung vom 23. bis 25. Mai 2023.<sup>4</sup>

Am 8. Februar 2023 nahm das Ministerkomitee des Europarates die Strategie des Europarates zur Terrorismusbekämpfung (2023-2027) an.<sup>5</sup> In dem in Anhang I der Strategie enthaltenen Aktionsplan zur Terrorismusbekämpfung 2023-2027 wird die „Aktualisierung der Übereinkommen des Europarates zur Terrorismusbekämpfung“ als Aktivität 1.9 bezeichnet. Das erwartete Ergebnis der Aktualisierung besteht darin, bis Dezember 2025 ein Zusatzprotokoll oder eine Änderung des Übereinkommens Nr. 196 auszuarbeiten, einschließlich der neuen Definition des Begriffes „terroristische Straftaten“ in Artikel 1 des Übereinkommens.

In Artikel 3 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ist festgelegt, dass die Union „ausschließliche Zuständigkeit für den Abschluss internationaler Übereinkünfte [hat], ... soweit er gemeinsame Regeln beeinträchtigen oder deren Tragweite verändern könnte“. Ein internationales Übereinkommen könnte gemeinsame Regeln

---

<sup>2</sup> Abschlussbericht der CDCT-Untergruppe zur Prüfung der Durchführbarkeit einer Definition von Terrorismus, 26. September 2019 [CDCT-DEF \(2019\)03rev](#).

<sup>3</sup> 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).

<sup>4</sup> Kurzbericht und Liste der Beschlüsse der 9. CDCT-Plenarsitzung vom 2. Dezember 2022, S. 4 [CDCT\(2022\)16](#).

<sup>5</sup> Strategie des Europarates zur Terrorismusbekämpfung (2023-2027) [CM\(2023\)2-add-final](#).

beeinträchtigen oder deren Tragweite verändern, wenn der von dem Übereinkommen erfasste Bereich sich mit Unionsvorschriften überschneidet oder zu einem Großteil unter das Unionsrecht fällt. Die Europäische Union ist Vertragspartei des Übereinkommens Nr. 196 und hat ihre Zuständigkeit durch die Annahme der Richtlinie (EU) 2017/541 zur Terrorismusbekämpfung ausgeübt. Die geplante Überarbeitung der Definition „terroristischer Straftaten“ im Übereinkommen Nr. 196 fällt unter das Unionsrecht im Bereich der Terrorismusbekämpfung, insbesondere die Richtlinie (EU) 2017/541. Die Überarbeitung kann sich auf den Anwendungsbereich des Übereinkommens Nr. 196 sowie der Richtlinie (EU) 2017/541 auswirken. Daher verfügt die Union über die ausschließliche Zuständigkeit für die Teilnahme an diesen Verhandlungen.

Ziel der Union bei den Verhandlungen sollte es sein, Diskrepanzen zu vermeiden, und die künftige rechtliche Definition „terroristischer Straftaten“ auf Ebene des Europarats sollte mit der rechtlichen Definition „terroristischer Straftaten“ in Artikel 3 der Richtlinie (EU) 2017/541 zur Terrorismusbekämpfung<sup>6</sup> vereinbar sein.

Der erfolgreiche Abschluss der Verhandlungen würde zu einer europaweiten Definition „terroristischer Straftaten“ führen, wodurch das gemeinsame Verständnis von „terroristischen Straftaten“ von den EU-Mitgliedstaaten auf die Mitgliedstaaten des Europarates ausgeweitet würde, die die Änderung des Übereinkommens Nr. 196 bzw. des neuen Zusatzprotokolls mit der Definition „terroristischer Straftaten“ ratifizieren, je nachdem, welches Instrument für die Überarbeitung durch den Europarat als das geeignetere erachtet wird. Die Annahme einer gesamteuropäischen Definition könnte auch dazu beitragen, die laufenden Beratungen über eine Definition „terroristischer Straftaten“ im Rahmen der Verhandlungen über den Entwurf eines umfassenden Übereinkommens über den internationalen Terrorismus auf Ebene der Vereinten Nationen<sup>7</sup> voranzubringen.

Diese Empfehlung wird dem Rat gemäß Artikel 218 Absätze 3 und 4 AEUV vorgelegt, um die Ermächtigung zur Aushandlung der Änderung des Übereinkommens Nr. 196 bzw. des möglichen neuen Zusatzprotokolls zum Übereinkommen zur Überarbeitung der Definition „terroristischer Straftaten“ im Namen der Europäischen Union, zur Festlegung von Verhandlungsrichtlinien und zur Ernennung der Kommission zur Verhandlungsführerin zu erhalten.

- **Kohärenz mit den bestehenden Vorschriften in diesem Politikbereich**

Die Verhandlungen über die Überarbeitung der Definition „terroristischer Straftaten“ im Übereinkommen Nr. 196 bzw. im möglichen neuen Zusatzprotokoll zum Übereinkommen beziehen sich unmittelbar auf gemeinsame EU-Vorschriften zur Bekämpfung des Terrorismus.

Am 15. März 2017 hat die Union die Richtlinie (EU) 2017/541 zur Terrorismusbekämpfung angenommen. Die Richtlinie enthält harmonisierte Definitionen für terroristische Straftaten und Straftaten im Zusammenhang mit terroristischen Aktivitäten, die als Maßstab für die

---

<sup>6</sup> 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).

<sup>7</sup> Ad-hoc-Ausschuss, eingesetzt durch die Resolution 51/210 der Generalversammlung vom 17. Dezember 1996 – [Ergebnis der Arbeiten des Ad-hoc-Ausschusses](#); zuletzt aktualisiert: 17. Februar 2022.

Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zwischen den nationalen Behörden dienen. Die EU-Mitgliedstaaten, die die Richtlinie anwenden<sup>8</sup>, müssen sicherstellen, dass die in der Richtlinie genannten Straftaten nach ihrem nationalen Recht unter Strafe gestellt werden. Titel II der Richtlinie (EU) 2017/541 enthält Begriffsbestimmungen für „terroristische Straftaten“ (Artikel 3) und „Straftaten im Zusammenhang mit einer terroristischen Vereinigung“ (Artikel 4), während Titel III Begriffsbestimmungen für Straftaten im Zusammenhang mit terroristischen Aktivitäten wie Ausbildung für terroristische Zwecke (Artikel 7 und 8), Reisen für terroristische Zwecke (Artikel 9) und Terrorismusfinanzierung (Artikel 11) enthält.

In Artikel 3 der Richtlinie (EU) 2017/541 zur Terrorismusbekämpfung werden „terroristische Straftaten“ rechtlich definiert. Artikel 3 besteht aus zwei Absätzen: In Absatz 1 sind die vorsätzlichen Handlungen aufgeführt, die ein Land oder eine internationale Organisation ernsthaft schädigen können und die als „terroristische Straftaten“ gelten, wenn sie mit einem der in Absatz 2 aufgeführten terroristischen Ziele begangen werden.

Die CDCT-Arbeitsgruppe hat ein Dokument mit den Textelementen der möglichen künftigen Definition „terroristischer Straftaten“ ausgearbeitet, das im Oktober 2022 an die Vertragsparteien des Übereinkommens Nr. 196 übermittelt wurde. Dieses Dokument enthält eine unverbindliche vorläufige Veranschaulichung möglicher Elemente der künftigen Definition. Die Option sieht eine zweigliedrige Struktur mit einem Absatz 1 vor, in dem die Straftaten dargelegt werden, und einem Absatz 2, in dem die terroristischen Ziele benannt werden. Diese Struktur entspricht der Struktur der Definition in Artikel 3 der Richtlinie 2017/541. Auch wenn die Liste der Straftaten in Absatz 1 des Vorschlags nicht so umfassend ist wie die Liste in Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie 2017/541, ist sie der Richtlinie in hohem Maß angeglichen, wenn sie in Verbindung mit den terroristischen Straftaten betrachtet wird, die in den Übereinkommen in Anhang I des Übereinkommens Nr. 196 definiert sind. Das Dokument ist zwar nicht verbindlich, zeigt aber, dass erste Überlegungen erwarten lassen, dass die Definition „terroristischer Straftaten“ durch den Europarat während der Verhandlungen dem EU-Recht angenähert wird.

Da der Besitzstand der Union den Verhandlungsgegenstand abdeckt, sollte die Union bestrebt sein, Konsistenz und Kohärenz zwischen der überarbeiteten Definition „terroristischer Straftaten“ auf der Ebene des Europarates und der Definition „terroristischer Straftaten“ im EU-Recht zu gewährleisten.

- **Kohärenz mit der Politik der Union in anderen Bereichen**

Im Dritten Teil Titel V AEUV werden der Europäischen Union Zuständigkeiten im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts übertragen, einschließlich der Festlegung von Mindestvorschriften zur Festlegung von Straftaten und Strafen für bestimmte Fälle besonders schwerer Kriminalität.<sup>9</sup> Zusätzlich zur Richtlinie (EU) 2017/541 zur Terrorismusbekämpfung, die die Mitgliedstaaten verpflichtet, terroristische Straftaten unter Strafe zu stellen, und die derartige Mindestvorschriften enthält, hat die Europäische Union ein umfassendes Paket von Rechtsinstrumenten zur Bekämpfung des Terrorismus und weiterer Straftaten angenommen. Diese Rechtsinstrumente der EU tragen zur Vier-Säulen-Strategie der EU-Agenda zur Terrorismusbekämpfung<sup>10</sup> bei: i) Antizipation bestehender und neu entstehender terroristischer Bedrohungen in Europa, ii) Verhinderung von Anschlägen, iii) Schutz der

---

<sup>8</sup> Die Richtlinie (EU) 2017/541 gilt nicht für Dänemark und Irland.

<sup>9</sup> Artikel 83 AEUV.

<sup>10</sup> COM(2020) 795 final.



europäischen Bevölkerung, und iv) Reaktion auf Anschläge, wenn sie stattfinden. Die folgenden Rechtsinstrumente sind Teil dieses umfassenden Rechtsrahmens:

- 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>;
- Beschluss 2005/671/JI des Rates über den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit betreffend terroristische Straftaten<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>;
- 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>;
- 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, geändert durch Verordnung (EU) 2022/991 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2022<sup>18</sup>;
- Verordnung (EU) 2021/784 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2021 zur Bekämpfung der Verbreitung terroristischer Online-Inhalte<sup>19</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 des Rates<sup>20</sup>;
- Richtlinie 2004/80/EG des Rates zur Entschädigung der Opfer von Straftaten<sup>21</sup>.

Dieses umfassende Paket an EU-Rechtsinstrumenten unterstreicht die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, im Rahmen der EU-Organen zu handeln, wenn sie internationale

---

<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 253 vom 29.9.2005, S. 22.

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

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

<sup>18</sup> ABl. L 169 vom 27.6.2022, S. 1.

<sup>19</sup> ABl. L 172 vom 17.5.2021, S. 79.

<sup>20</sup> ABl. L 315 vom 14.11.2012, S. 57.

<sup>21</sup> ABl. L 261 vom 6.8.2004, S. 15.

Verpflichtungen im Bereich der Terrorismusbekämpfung eingehen. Daher sollte bei den Verhandlungen sichergestellt werden, dass die Mitgliedstaaten weiterhin in der Lage sind, das Unionsrecht einzuhalten, wobei auch der künftigen Entwicklung des Unionsrechts Rechnung zu tragen ist.

Im Hinblick auf die künftige Entwicklung des Unionsrechts in diesem Bereich sollten insbesondere die folgenden von der Kommission vorgelegten Legislativvorschläge berücksichtigt werden:

- Vorschlag für eine Richtlinie über den Informationsaustausch zwischen Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2006/960/JI des Rates<sup>22</sup>;
- Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den automatisierten Datenaustausch für die polizeiliche Zusammenarbeit („Prüm II“) und zur Änderung der Beschlüsse 2008/615/JI und 2008/616/JI des Rates sowie der Verordnungen (EU) 2018/1726, 2019/817 und 2019/818 des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>23</sup>;
- Vorschlag für eine Verordnung zur Einrichtung einer Plattform für die Zusammenarbeit gemeinsamer Ermittlungsgruppen und zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1726<sup>24</sup>;
- Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1727 des Europäischen Parlaments sowie des Beschlusses 2005/671/JI des Rates im Hinblick auf den digitalen Informationsaustausch in Terrorismusfällen<sup>25</sup>.

In Titel V des Vertrags über die Europäische Union (EUV) sind die Ziele und der Zweck des auswärtigen Handelns der Union festgelegt. In Kapitel 2 dieses Titels wird auch die Politik der Union im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) dargelegt. Da der Terrorismus und seine Bekämpfung nicht nur die innere Sicherheit, sondern auch die GASP betreffen, muss die Kohärenz zwischen diesen Bereichen des Handelns der Union von den einschlägigen Akteuren sichergestellt werden (Artikel 21 Absatz 3 Unterabsatz 2 EUV). Die Kommission stellt mit Unterstützung des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik diese Kohärenz und die Zusammenarbeit zu diesem Zweck sicher.

## **2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISMÄßIGKEIT**

### **• Rechtsgrundlage**

Nach Artikel 218 Absatz 3 AEUV unterbreitet die Kommission dem Rat Empfehlungen, der seinerseits einen Beschluss über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen erlässt und den Verhandlungsführer der Union benennt. Die Kommission wird zur Verhandlungsführerin ernannt. Gemäß Artikel 218 Absatz 4 AEUV kann der Rat dem Verhandlungsführer Richtlinien erteilen.

### **• Subsidiarität (bei nicht ausschließlicher Zuständigkeit)**

Entfällt.

---

<sup>22</sup> COM(2021) 782 final.

<sup>23</sup> COM(2021) 784 final.

<sup>24</sup> COM(2021) 756 final.

<sup>25</sup> COM(2021) 757 final.



- **Verhältnismäßigkeit**

Diese Initiative geht nicht über das zur Erreichung der angestrebten politischen Ziele erforderliche Maß hinaus. Die Union ist am besten in der Lage, tätig zu werden, da sie ihre interne Zuständigkeit in diesem Bereich bereits durch die Annahme der Richtlinie (EU) 2017/541 zur Terrorismusbekämpfung ausgeübt hat. Die Richtlinie enthält Mindestvorschriften für eine EU-Definition terroristischer Straftaten, die von den EU-Mitgliedstaaten einheitlich anzuwenden sind. Daher sollte bei den Verhandlungen ein gemeinsamer Ansatz der EU verfolgt werden, um Diskrepanzen zwischen der rechtlichen Definition terroristischer Straftaten auf Ebene des Europarats und dem Unionsrecht zu vermeiden.

### **3. ERGEBNISSE DER EX-POST-BEWERTUNG, DER KONSULTATION DER INTERESSENTRÄGER UND DER FOLGENABSCHÄTZUNG**

- **Ex-post-Bewertung/Eignungsprüfungen bestehender Rechtsvorschriften**

Entfällt.

- **Konsultation der Interessenträger**

Entfällt.

- **Einholung und Nutzung von Expertenwissen**

Die Kommission hat die Ansichten berücksichtigt, die von den Sachverständigen der Mitgliedstaaten bei den Beratungen in der zuständigen Ratsarbeitsgruppe zur Vorbereitung der Verhandlungen geäußert wurden.

- **Folgenabschätzung**

Entfällt.

- **Effizienz der Rechtsetzung und Vereinfachung**

Entfällt.

- **Grundrechte**

Eine Vielzahl von Grundrechten und Grundfreiheiten, die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden „Charta“) verankert sind, muss bei den Verhandlungen über die Überarbeitung der rechtlichen Definition terroristischer Straftaten im Übereinkommen Nr. 196 und im Übereinkommen Nr. 217 berücksichtigt werden. Zu den Rechten, die von besonderer Bedeutung sind, gehören: die Rechte aus Titel I der Charta über Würde, das Recht auf Freiheit und Sicherheit (Artikel 6), die Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit (Artikel 10), die Freiheit der Meinungsäußerung und Informationsfreiheit (Artikel 11), die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit (Artikel 12), das Verbot der Diskriminierung, auch aus Gründen der Rasse, der Hautfarbe, der ethnischen oder sozialen Herkunft, der genetischen Merkmale, der Sprache, der Religion oder der Weltanschauung, der politischen oder sonstigen Anschauung (Artikel 21), das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht (Artikel 47), die Unschuldsvermutung und die Verteidigungsrechte (Artikel 48), die Grundsätze der Gesetzmäßigkeit und der Verhältnismäßigkeit im Zusammenhang mit Straftaten und Strafen (Artikel 49) und das Recht, wegen derselben Straftat nicht zweimal strafrechtlich verfolgt oder bestraft zu werden (*ne bis in idem*, Artikel 50). Da die Teilnahme an den Verhandlungen im Namen der Europäischen Union das Niveau des Schutzes der Grundrechte in der Union nicht

beeinträchtigen sollte, wird mit dieser Initiative vorgeschlagen, ein hohes Schutzniveau für die Grundrechte anzustreben.

#### **4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT**

Es ergeben sich keine Auswirkungen auf den Unionshaushalt.

#### **5. WEITERE ANGABEN**

- **Durchführungspläne sowie Monitoring-, Bewertungs- und Berichterstattungsmodalitäten**

Am 8. Februar 2023 nahm das Ministerkomitee des Europarates die Strategie des Europarates zur Terrorismusbekämpfung (2023-2027) an.<sup>26</sup> Im Rahmen des der Strategie beigefügten Aktionsplans zur Terrorismusbekämpfung 2023-2027 hat sich der Europarat verpflichtet, seine Übereinkommen zur Terrorismusbekämpfung zu aktualisieren. Die Aktualisierung sollte in Form eines Entwurfs eines Zusatzprotokolls oder einer Änderung des Übereinkommens Nr. 196, einschließlich der vorgeschlagenen neuen Definition „terroristischer Straftaten“ in Artikel 1 des Übereinkommens, bis Dezember 2025 erfolgen. In der Initiative wird ein offener, inklusiver und transparenter Verhandlungsprozess vorgeschlagen.

---

<sup>26</sup> Strategie des Europarates zur Terrorismusbekämpfung (2023-2027) [CM\(2023\)2-add-final](#).

Empfehlung für einen

## BESCHLUSS DES RATES

**zur Ermächtigung der Europäischen Kommission, im Namen der Europäischen Union an den Verhandlungen über die Änderung des Übereinkommens des Europarates zur Verhütung des Terrorismus (SEV Nr. 196) oder eines Zusatzprotokolls zur Überarbeitung der Definition terroristischer Straftaten teilzunehmen**

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf die Artikel 218 Absätze 3 und 4,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Im Jahr 2022 beauftragte das Ministerkomitee des Europarates den Ausschuss des Europarates für Terrorismusbekämpfung (Council of Europe Committee on Counter-Terrorism, im Folgenden „CDCT“), Verhandlungen über die Überarbeitung der rechtlichen Definition terroristischer Straftaten aufzunehmen, die von den Vertragsparteien des Übereinkommens des Europarates zur Verhütung des Terrorismus (im Folgenden „Übereinkommen Nr. 196“) anzuwenden ist.
- (2) Am 2. Dezember 2022 beschloss der CDCT, auf seiner Sitzung vom 23.-25. Mai 2023 die Definition terroristischer Straftaten zu überarbeiten und die förmlichen Verhandlungen über den Wortlaut dieser Definition aufzunehmen.
- (3) Die Union ist Vertragspartei des Übereinkommens Nr. 196. Sie hat ihre Zuständigkeit in diesem Bereich durch die Annahme der Richtlinie (EU) 2017/541 des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>27</sup> zur Festlegung von Mindestvorschriften für die rechtliche Definition von Straftaten und Strafen im Bereich terroristischer Straftaten und Straftaten im Zusammenhang mit terroristischen Aktivitäten ausgeübt.
- (4) Die Definition terroristischer Straftaten fällt unter das Unionsrecht, insbesondere durch Artikel 3 der Richtlinie (EU) 2017/541. Die Überarbeitung der Definition terroristischer Straftaten im Übereinkommen Nr. 196 könnte sich auf durch die Richtlinie (EU) 2017/541 festgelegte gemeinsame Regeln / Vorschriften auswirken oder deren Anwendungsbereich verändern. Daher verfügt die Union über die ausschließliche Zuständigkeit für die Teilnahme an den Verhandlungen —

---

<sup>27</sup> 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).

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

*Artikel 1*

Die Europäischen Kommission wird hiermit ermächtigt, im Namen der Europäischen Union an den Verhandlungen über die Änderung des Übereinkommens des Europarates zur Verhütung des Terrorismus (SEV Nr. 196) oder eines neuen Zusatzprotokolls zur Überarbeitung der Definition terroristischer Straftaten teilzunehmen.

*Artikel 2*

Die Verhandlungsrichtlinien sind im Anhang beigefügt.

*Artikel 3*

Die Verhandlungen werden im Benehmen mit dem [*Bezeichnung des Sonderausschusses, vom Rat einzufügen*] geführt.

*Artikel 4*

Dieser Beschluss ist an die Kommission gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates*

*Der Präsident /// Die Präsidentin*



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 22.3.2023  
COM(2023) 151 final

ANNEX

## ANHANG

der

### **Empfehlung für einen BESCHLUSS DES RATES**

**zur Ermächtigung der Europäischen Kommission, im Namen der Europäischen Union  
an den Verhandlungen über die Änderung des Übereinkommens des Europarates zur  
Verhütung des Terrorismus (SEV Nr. 196) oder eines Zusatzprotokolls zur  
Überarbeitung der Definition terroristischer Straftaten teilzunehmen**

## ANHANG

Beim Verhandlungsverlauf sollte die Union auf Folgendes abzielen:

- (1) einen offenen, inklusiven und transparenten Verhandlungsprozess auf Grundlage einer loyalen Zusammenarbeit;
- (2) die gleichberechtigte Berücksichtigung der Beiträge aller Vertragsstaaten, um einen inklusiven Prozess zu gewährleisten;
- (3) Grundlage der Verhandlungen ist ein wirksames und realistisches Arbeitsprogramm.

Bei den allgemeinen Verhandlungszielen sollte die Union auf Folgendes abzielen:

- (4) die Definition terroristischer Straftaten in dem Übereinkommen ist so weit wie möglich mit dem Unionsrecht und den Verpflichtungen der Mitgliedstaaten nach dem Unionsrecht, insbesondere der Richtlinie (EU) 2017/541, vereinbar;
- (5) die Definition terroristischer Straftaten spiegelt das Ausmaß terroristischer Straftaten angemessen und umfassend wider und trägt der Tatsache Rechnung, dass die terroristische Bedrohung wächst und über die traditionellen Ziele und Handlungen hinausgeht;
- (6) die Definition terroristischer Straftaten in Artikel 3 der Richtlinie (EU) 2017/541 bleibt in der Europäischen Union erhalten und wird in den gegenseitigen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die die Richtlinie anwenden, weiterhin angewandt;
- (7) bei den Verhandlungen ist sichergestellt, dass die Grundrechte, Grundfreiheiten und allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts, wie sie in den Verträgen der Europäischen Union und der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert sind, geachtet werden.

Beim Inhalt der Verhandlungen sollte die Union auf Folgendes abzielen:

- (8) die Definition terroristischer Straftaten im Übereinkommen in einer Weise, die Klarheit und Rechtssicherheit gewährleistet;
- (9) eine Definition terroristischer Straftaten in allgemeiner Form; einen Wortlaut, der so weit wie möglich mit den einschlägigen Rechtsvorschriften der Union und den im Anhang des Übereinkommens aufgeführten Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Terrorismusbekämpfung vereinbar ist;
- (10) soweit möglich keine Diskrepanzen zwischen der Definition terroristischer Straftaten im Übereinkommen und der Definition terroristischer Straftaten in Artikel 3 der Richtlinie (EU) 2017/541;
- (11) die Elemente der Definition terroristischer Straftaten im Übereinkommen stehen im Einklang mit dem zweigliedrigen Ansatz in Artikel 3 der Richtlinie (EU) 2017/541, in dessen Absatz 1 die vorsätzlichen Handlungen aufgeführt sind, die einem Land oder einer internationalen Organisation schweren Schaden zufügen können und die als terroristische Straftaten einzustufen sind, wenn sie mit einer der in Absatz 2 aufgeführten terroristischen Zielsetzungen begangen werden;



- (12) im Falle einer Aktualisierung des Anhangs des Übereinkommens mit neuen Verträgen zur Terrorismusbekämpfung sollten die in diesen Verträgen definierten Straftaten und ihr Anwendungsbereich mit der Liste der Straftaten in Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie (EU) 2017/541 vereinbar sein.

In Bezug auf das Funktionieren des Übereinkommens sollte die Union auf Folgendes abzielen:

- (13) mit dem geänderten Übereinkommen werden die bestehenden internationalen und regionalen Übereinkünfte und die laufende internationale Zusammenarbeit bei der weltweiten Bekämpfung des Terrorismus beibehalten;
- (14) mit dem geänderten Übereinkommen werden sein Durchführungsmechanismus und seine Schlussbestimmungen beibehalten, unter anderem in Bezug auf die Beilegung von Streitigkeiten, die Unterzeichnung, die Ratifizierung, die Annahme, die Genehmigung und den Beitritt, das Inkrafttreten, die Änderung, die Aussetzung und die Kündigung.