



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 24. November 2021
(OR. en)

13478/21

CT 141
ENFOPOL 388
COTER 134
JAI 1156
COPEN 413

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

| | |
|----------------|---|
| Absender: | Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission |
| Eingangsdatum: | 18. November 2021 |
| Empfänger: | Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union |
| Nr. Komm.dok.: | COM(2021) 701 final |
| Betr.: | BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT auf der Grundlage von Artikel 29 Absatz 2 der Richtlinie (EU) 2017/541 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2017 zur Terrorismusbekämpfung und zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI des Rates und zur Änderung des Beschlusses 2005/671/JI des Rates |

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2021) 701 final.

Anl.: COM(2021) 701 final



Brüssel, den 18.11.2021
COM(2021) 701 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

**auf der Grundlage von Artikel 29 Absatz 2 der Richtlinie (EU) 2017/541 des
Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2017 zur
Terrorismusbekämpfung und zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI des
Rates und zur Änderung des Beschlusses 2005/671/JI des Rates**

{SWD(2021) 324 final}

1. EINLEITUNG

Am 15. März 2017 nahmen das Europäische Parlament und der Rat die Richtlinie (EU) 2017/541 zur Terrorismusbekämpfung¹ (im Folgenden „Richtlinie“) an. Die Richtlinie ersetzte den Rahmenbeschluss 2002/475/JI² (im Folgenden „Rahmenbeschluss“) und wurde angenommen, um den Rechtsrahmen der EU zu stärken, indem Straftaten im Zusammenhang mit Terrorismus ausgeweitet, Polizei und Staatsanwaltschaft Instrumente zur Verhütung und Bekämpfung von terroristischen Straftaten an die Hand gegeben und Maßnahmen aufgenommen wurden, die den Bedürfnissen der Opfer des Terrorismus gezielter gerecht werden. Für die an die Richtlinie gebundenen Mitgliedstaaten³ (im Folgenden „Mitgliedstaaten“) werden in der Richtlinie einheitliche Definitionen terroristischer Straftatbestände sowie Mindestvorschriften für Sanktionen im Bereich terroristischer Straftaten, Straftaten im Zusammenhang mit einer terroristischen Vereinigung und Straftaten im Zusammenhang mit terroristischen Aktivitäten festgelegt. Dies dient als Bezugsrahmen für die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zwischen den nationalen Behörden. Durch ein einheitliches Verständnis innerhalb der EU werden auch Gesetzeslücken verhindert, die von Terroristen ausgenutzt werden können. Die jüngsten Ereignisse in Afghanistan haben erneut gezeigt, wie wichtig ein solider Rahmen für die Bekämpfung des Terrorismus – auch mit strafrechtlichen Mitteln – ist.

Die Frist für die Umsetzung der Vorschriften in nationales Recht endete am 8. September 2018. Im September 2020 kam die Kommission zu dem Schluss, dass durch die Umsetzung der Richtlinie das strafrechtliche Vorgehen der Mitgliedstaaten gegen Terrorismus sowie die Rechte der Opfer des Terrorismus erheblich gestärkt wurden⁴. Die Kommission stieß jedoch auf eine Reihe von Umsetzungsproblemen (Einzelheiten siehe Abschnitt 2).

Gemäß Artikel 29 Absatz 2 der Richtlinie übermittelt die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Bericht, in dem sie den Mehrwert dieser Richtlinie in Bezug auf die Terrorismusbekämpfung bewertet. In dem Bericht werden auch die Auswirkungen der Richtlinie auf die Grundrechte und Grundfreiheiten einschließlich der Nichtdiskriminierung, die Rechtsstaatlichkeit und das Niveau des Schutzes und der Unterstützung von Opfern des Terrorismus bewertet. Im Einklang mit den Leitlinien für bessere Rechtsetzung⁵ hat die Kommission zudem die Gelegenheit genutzt, um die Relevanz, Wirksamkeit, Effizienz, Kohärenz und den EU-Mehrwert der Richtlinie zu bewerten. Diese Bewertungskriterien werden ab dem Datum des Inkrafttretens der Richtlinie, d. h. ab dem 20. April 2017, bis Juni 2021 bewertet. Da die Kommission ihren Richtlinienvorschlag im Jahr 2015 vorlegte, ist dies der Bezugspunkt für die Bewertung der Ausgangssituation.

Die ausführlichen Ergebnisse der Bewertung sowie die verwendeten Methoden sind einer Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zu entnehmen. Der Ausschuss für Regulierungskontrolle wurde am 14. Juli 2021 zu dieser Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen konsultiert. Am 16. Juli 2021 gab er eine positive

¹ Richtlinie (EU) 2017/541 vom 15. März 2017 zur Terrorismusbekämpfung (ABl. L 88 vom 15.3.2017, S. 6).

² Rahmenbeschluss 2002/475/JI des Rates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung (ABl. L 164 vom 13.6.2002).

³ Alle Mitgliedstaaten der EU mit Ausnahme von Dänemark und Irland.

⁴ COM(2020) 619 final vom 30.9.2020.

⁵ SWD(2017) 350 vom 7.7.2017.

Stellungnahme mit Empfehlungen für Verbesserungen ab, die zur Überarbeitung des Dokuments herangezogen wurden. Die wichtigsten Ergebnisse der Bewertung sind in Abschnitt 3 dieses Berichts zusammengefasst. Am 1. Juli 2021 veranstaltete die Kommission zur Erörterung der nächsten Schritte einen speziellen Workshop mit den Mitgliedstaaten, an dem auch Vertreter von Europol, Eurojust und dem Büro des EU-Koordinators für die Terrorismusbekämpfung teilnahmen.

2. HINTERGRUND

Die Richtlinie ist der Eckpfeiler des strafrechtlichen Vorgehens der Mitgliedstaaten gegen den Terrorismus. Es handelt sich um einen gemeinsamen Rechtsrahmen für alle Mitgliedstaaten und er dient als Bezugsrahmen für den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit. Die Richtlinie wurde unter anderem angenommen, um der Entwicklung der terroristischen Bedrohung in der EU Rechnung zu tragen und den rechtlichen Verpflichtungen der Union und der Mitgliedstaaten aus dem Völkerrecht⁶ nachzukommen, insbesondere im Zusammenhang mit ausländischen terroristischen Kämpfern und der Terrorismusfinanzierung. Ursprünglich plante die Kommission, im Jahr 2015 eine Folgenabschätzung durchzuführen und erforderlichenfalls im Jahr 2016 einen Legislativvorschlag vorzulegen. Allerdings machte eine Reihe von Terroranschlägen in Frankreich, Belgien, Dänemark und Deutschland deutlich, dass unverzüglich gehandelt werden musste. Aufgrund der Dringlichkeit der Annahme der Richtlinie wurde daher keine Folgenabschätzung durchgeführt, und der Vorschlag der Kommission wurde am 2. Dezember 2015 veröffentlicht.

Allgemeines Ziel der Richtlinie ist die strafrechtliche Bekämpfung des Terrorismus. Die Richtlinie zielt insbesondere darauf ab,

- die Definition von terroristischen Straftatbeständen, Straftaten im Zusammenhang mit einer terroristischen Vereinigung und Straftaten im Zusammenhang mit terroristischen Aktivitäten, die als Bezugsrahmen für den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen nationalen Behörden dienen, anzugleichen,
- Mindestvorschriften für die Definition von Straftatbeständen und Sanktionen auf dem Gebiet von terroristischen Straftaten, Straftaten im Zusammenhang mit einer terroristischen Vereinigung und Straftaten im Zusammenhang mit terroristischen Aktivitäten festzulegen und
- Maßnahmen zum Schutz, zur Unterstützung und zur Hilfe der Opfer des Terrorismus zu verstärken.

Im Jahr 2020 bewertete die Kommission die Umsetzung der Richtlinie im Rahmen eines Berichts⁷, in dem einige Mängel aufgezeigt wurden. Insbesondere gelangte die Kommission zu der Einschätzung, dass das Funktionieren der Richtlinie durch eine korrekte Umsetzung auf nationaler Ebene verbessert würde. Wie in Abschnitt 1 erwähnt, wurden im Umsetzungsbericht mehrere Umsetzungsprobleme festgestellt. Zu den zentralen Problemen zählen:

⁶ Insbesondere Verpflichtungen in Bezug auf ausländische terroristische Kämpfer und Terrorismusfinanzierung: Resolution 2178 des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen über ausländische terroristische Kämpfer (2014), Zusatzprotokoll zum Übereinkommen des Europarats zur Verhütung des Terrorismus (2015) und Standards der Arbeitsgruppe „Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung“ zur Terrorismusfinanzierung.

⁷ COM(2020) 619 final vom 30.9.2020.

- die unvollständige oder fehlerhafte Umsetzung von einem oder mehreren der in Artikel 3 der Richtlinie aufgeführten terroristischen Straftatbestände, einschließlich der Tatsache, dass die aufgeführten Straftaten nicht als terroristische Straftaten eingestuft werden, was Auswirkungen auf die Umsetzung mehrerer anderer Bestimmungen hat;
- die mangelnde Umsetzung des Elements des „Beitrags zur Begehung“ in den Artikeln 6, 7, 8, 9 und 11 der Richtlinie;
- die unvollständige oder fehlerhafte Umsetzung von Artikel 9 über Reisen für terroristische Zwecke und Artikel 11 über Terrorismusfinanzierung – zwei der neuen Bestimmungen, die durch die Richtlinie eingeführt wurden –; und
- Mängel bei der Umsetzung spezifischer Bestimmungen betreffend die Opfer des Terrorismus.

Die vorliegende Bewertung enthält eine umfassendere Analyse der Funktionsweise der Richtlinie über die bloße Umsetzung hinaus. Die für die Bewertung angewandten Methoden umfassten eine Kombination aus Sekundär- und Feldforschung. Ein breites Spektrum von Interessenträgern wurde konsultiert. Dazu gehörten die für die Umsetzung der Richtlinie zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, verschiedene Generaldirektionen innerhalb der Kommission, der Europäische Auswärtige Dienst, die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA), die Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol), die Agentur der Europäischen Union für justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (Eurojust), Einrichtungen der Zivilgesellschaft, einschließlich Menschenrechtsorganisationen, Hochschulen und Denkfabriken, sowie die breite Öffentlichkeit. Zur Untermauerung der Bewertung wurde eine externe Evaluierungsstudie durchgeführt (im Folgenden „externe Studie“). Die externe Bewertungsstudie wurde von ICF Consulting Services Limited im Anschluss an eine Ausschreibung zur Erbringung von Dienstleistungen auf der Grundlage eines Rahmenvertrags durchgeführt. Die Bewertung erfolgte nach einem gemischten Ansatz und unter Zugrundelegung einer Vielzahl von Quellen (Triangulation). Auf Ersuchen der Kommission übermittelte zudem die FRA der Kommission im April 2021 einen Beitrag zu den Auswirkungen der Richtlinie auf die Grundrechte und Grundfreiheiten. Die FRA führte im Rahmen ihres Forschungsvorhabens Interviews mit 107 Personen aus der Praxis (Strafverteidiger, Richter und Ermittlungsrichter, Strafverfolgungsbehörden, Staatsanwälte, nichtstaatliche Organisationen und Hochschulen). Im Herbst 2021 wird die FRA einen ausführlicheren Bericht veröffentlichen, der die wichtigsten Erkenntnisse und Stellungnahmen der FRA enthält. Darüber hinaus stellte Eurojust einen Beitrag zur Verfügung, dessen Fokus auf denjenigen Bestimmungen der Richtlinie lag, die in jüngster Zeit bei strafrechtlichen Verfolgungen und Verurteilungen angewendet wurden. Die Kommission hatte um einen solchen Beitrag ersucht, um – wie in Artikel 29 Absatz 2 der Richtlinie gefordert – die Informationen zu berücksichtigen, die die Mitgliedstaaten gemäß dem Beschluss 2005/671/JI übermittelt hatten. Schließlich führte der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) auf eigene Initiative eine unabhängige Bewertung der Richtlinie durch und erstellte einen Informationsbericht, der ebenfalls als Quelle für die vorliegende Bewertung herangezogen wurde.⁸

⁸ Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss, Informationsbericht, Bewertung der Richtlinie zur Terrorismusbekämpfung, SOC/675, 2021.

3. WICHTIGSTE FESTSTELLUNGEN

Im Allgemeinen ist die Funktionsweise der Richtlinie positiv zu bewerten. Die Richtlinie funktionierte und ihre Ziele wurden in der erwarteten Weise weitgehend erreicht. Auf der Grundlage der genannten Quellen wird bei der Bewertung insbesondere Folgendes festgestellt:

- i. Der Anwendungsbereich und die Definitionen der Richtlinie sowie ihre Mindestvorschriften sind insgesamt von großer Bedeutung. Die Bewertung ergab ferner, dass die Richtlinie in den nächsten Jahren weiterhin relevant sein dürfte.
- ii. Die Ziele der Richtlinie wurden in zufriedenstellender Weise erreicht. Dennoch gibt es bestimmte Faktoren, die die Wirksamkeit der Richtlinie beeinträchtigen, beispielsweise im Hinblick auf die Bekämpfung des rechtsextremen Terrorismus.
- iii. Es lässt sich nicht eindeutig feststellen, welche Kosten mit der Erreichung der Ergebnisse der Richtlinie verbunden sind. Dennoch scheinen die Kosten im Zusammenhang mit der Umsetzung der Richtlinie gering zu sein. Gleichzeitig wies die Mehrheit der befragten Interessenträger darauf hin, dass die Richtlinie einige oder erhebliche Verbesserungen hervorgebracht habe, etwa mehr Rechtsklarheit und verstärkte Zusammenarbeit.
- iv. Die Richtlinie ist insgesamt in sich kohärent. Die Bewertung ergab ferner, dass die Richtlinie weitgehend mit anderen einschlägigen Maßnahmen auf nationaler, EU- und internationaler Ebene kohärent ist.
- v. In Bezug auf den EU-Mehrwert ergab die Bewertung, dass die Richtlinie einen Mehrwert geschaffen hat, der über das hinausgeht, was einseitig durch die Mitgliedstaaten oder auf internationaler Ebene hätte erreicht werden können. Auch im Vergleich zum Rahmenbeschluss hat sie einen Mehrwert erbracht. Der Mehrwert der Richtlinie im Hinblick auf die Terrorismusbekämpfung ist eindeutig. Bei den Artikeln über die Rechte der Opfer des Terrorismus (Artikel 24 bis 26) gingen die Ansichten der Interessenträger in Bezug auf den EU-Mehrwert etwas stärker auseinander, auch wenn ihre Bewertung insgesamt positiv ausfiel.
- vi. Die Richtlinie hatte zwar Auswirkungen auf die Grundrechte und Grundfreiheiten, doch entsprechen die Einschränkungen weitgehend den Anforderungen in Bezug auf Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit. Insgesamt hielten die meisten Interessenträger, die im Rahmen der externen Studie konsultiert wurden, die Umsetzung der Richtlinie aus grundrechtlicher Sicht nicht für problematisch. Es wurden jedoch einige Probleme festgestellt, die den Anforderungen in Bezug auf Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit entgegenstehen könnten. Einige dieser Probleme stehen in direktem Zusammenhang mit dem Anwendungsbereich der Richtlinie, während andere nur indirekt mit ihr in Zusammenhang stehen (z. B. Verfahrensrechte von Terrorverdächtigen). Trotz der in den Mitgliedstaaten bestehenden Schutzmaßnahmen zur Verhinderung von Diskriminierung kritisierten einige Interessenträger, dass einige Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung, einschließlich derjenigen, die unter die Richtlinie fallen, nachteilige Auswirkungen auf Gruppen haben könnten, bei denen ein erhöhtes Risiko besteht, Opfer von Diskriminierung und Rassismus zu werden.
- vii. Des Weiteren hatte die Richtlinie nur begrenzte Auswirkungen auf die Rechtsstaatlichkeit; in dieser Hinsicht waren insgesamt keine problematischen

Auswirkungen festzustellen. Dennoch wurden Bedenken hinsichtlich des Verfahrens zur Annahme der Richtlinie (d. h. ohne Folgenabschätzung) und ihrer Rechtsklarheit sowie hinsichtlich des Nachweises des terroristischen Vorsatzes und der Vorhersehbarkeit und der Auswirkungen auf rechtmäßige Tätigkeiten geäußert. Trotz dieser Bedenken wurde festgestellt, dass die negativen Auswirkungen dieser Probleme insgesamt begrenzt waren.

- viii. Im Großen und Ganzen wirkte sich die Richtlinie positiv auf das Niveau der Unterstützung und des Schutzes von Opfern des Terrorismus aus. Die in den Artikeln 24 bis 26 der Richtlinie festgelegten Pflichten haben in vielen Mitgliedstaaten zum Erlass von Maßnahmen in Bezug auf den Schutz, die Unterstützung und die Rechte der Opfer des Terrorismus geführt. Bei der praktischen Umsetzung dieser Artikel wiesen mehrere Interessenträger jedoch auf Probleme im Zusammenhang mit der Unterstützung und dem Schutz von Opfern aus anderen Mitgliedstaaten hin. Diese Probleme bei der praktischen Umsetzung verringern die positiven Auswirkungen, die die Richtlinie insgesamt auf das Niveau der Unterstützung und des Schutzes von Opfern des Terrorismus hat.

Trotz der insgesamt positiven Bewertung gibt es mehrere Probleme, die die Funktionsweise der Richtlinie einschränken:

Erstens berichteten mehrere nationale Behörden und Richter über **Schwierigkeiten beim Nachweis des terroristischen Vorsatzes**. Der Vorsatz ist ein wichtiges Element für die Bestimmungen der Richtlinie. Die größte Herausforderung bezieht sich eher auf die Tatumstände als auf die Notwendigkeit einer weiteren Klärung des in der Richtlinie enthaltenen Begriffs „vorsätzliche Handlung“. Konkret beziehen sich die Probleme hauptsächlich auf die Beweiserhebung, insbesondere wenn sich diese Beweise im Ausland befinden, was im Kontext der Richtlinie häufig der Fall ist. Auch in Bezug auf Straftaten im Zusammenhang mit Reisen für terroristische Zwecke (Artikel 9 bis 10) berichteten nationale Behörden und Vertreter der Justiz und Staatsanwaltschaften über Schwierigkeiten bei der Feststellung des subjektiven Elements des terroristischen Vorsatzes und betonten, dass die Erhebung von Beweismitteln zum Nachweis eines solchen Vorsatzes in der Praxis schwierig sei.

Darüber hinaus gibt es Hinweise darauf, dass einige Mitgliedstaaten in der Praxis offenbar **Schwierigkeiten damit haben, rechtsextreme Gewalttaten als terroristische Handlungen einzustufen**, obwohl die Richtlinie für alle Formen des Terrorismus gilt. Eurojust führte Gespräche mit den Mitgliedstaaten, um die genauen Herausforderungen zu ermitteln. Die Lösung dieses Problems ist nicht nur wichtig, um die Wirksamkeit der Richtlinie zu verbessern, sondern auch entscheidend, um sicherzustellen, dass die Richtlinie in nichtdiskriminierender Weise angewandt wird. Das wichtigste wiederkehrende Problem betrifft die Schwierigkeit, den terroristischen Vorsatz der Handlung einer rechtsextremen Vereinigung oder eines einzigen Akteurs nachzuweisen. Das Fehlen von Beweisen für den Nachweis des terroristischen Vorsatzes, der in der Richtlinie und den nationalen Rechtsvorschriften als Voraussetzung für die Einstufung einer Handlung als terroristische Straftat vorgeschrieben ist, wurde als eines der größten Hindernisse für die Anwendung der Rechtsvorschriften zur Terrorismusbekämpfung bei der Ermittlung und Verfolgung rechtsextremer Straftaten genannt.

Eine weitere Herausforderung, auf die die an den Workshops von Eurojust teilnehmenden Bediensteten der Justizbehörden hinwiesen, betrifft die Besonderheiten der gewaltbereiten rechtsextremen Szene. Vereinigungen und Bewegungen, die

rechtsextreme Ansichten und Ideologien vertreten, zeichnen sich durch die Heterogenität ihrer Unterstützer und Anhänger, durch zahlreiche Verflechtungen zwischen Organisationen der Gegenwart und seit Langem bestehenden rechtsextremen Vereinigungen sowie durch die Vielfalt möglicher Ziele aus. Vor diesem Hintergrund gemischter Ideologien und unscharfer Linien zwischen den Bewegungen können Justizbehörden Schwierigkeiten haben, eine strafrechtliche Verfolgung aufgrund der Beteiligung an den Handlungen einer terroristischen Vereinigung in Erwägung zu ziehen, da die Voraussetzung dafür wäre, dass eine klare Verbindung zwischen dem Verdächtigen und der Organisation hergestellt werden kann.

Bei der Bewertung wurden einige **Bestimmungen ermittelt, bei denen es möglicherweise einer Klarstellung bedarf**. So berichteten einige Mitgliedstaaten in Bezug auf terroristische Straftaten (Artikel 3) über Schwierigkeiten bei der Festlegung von Kriterien für die Feststellung, dass eine Handlung „ein Land oder eine internationale Organisation ernsthaft schädigen“ kann (Artikel 3 Absatz 1). Darüber hinaus wiesen mehrere Interessenträger darauf hin, dass bei der Definition des Begriffs „terroristische Vereinigung“ in der Richtlinie der sich ständig verändernde Charakter und die lockeren Strukturen terroristischer Vereinigungen nicht berücksichtigt würden. Was die Struktur dieser Vereinigungen anbelangt, so geht die Definition in der Richtlinie von einem bestimmten Organisationsgrad aus, der nach Ansicht mehrerer Interessenträger häufig nicht vorliegt. Die Interessenträger betonten vor allem, dass es an Klarheit darüber mangle, in welchem Umfang eine Beteiligung an einer terroristischen Vereinigung vorliegen muss und wie eine solche Beteiligung definiert wird.

Trotz der insgesamt positiven Auswirkungen der Richtlinie auf das Niveau der **Unterstützung und des Schutzes der Opfer des Terrorismus** wurden einige Probleme ermittelt. Im Rahmen der Bewertung sind die dringenden Bedürfnisse der Opfer des Terrorismus aus anderen Mitgliedstaaten besonders deutlich geworden. Opfer des Terrorismus aus anderen Mitgliedstaaten sind auf eine rasche und angemessene Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten angewiesen. Es gibt jedoch Hindernisse, die einer wirksamen Zusammenarbeit und Koordinierung im Wege stehen. So haben beispielsweise nicht alle Mitgliedstaaten die zentralen Anlaufstellen benannt, die der Rat im Jahr 2018 in seinen Schlussfolgerungen gefordert hat⁹ und die die Umsetzung von Artikel 26 der Richtlinie erheblich erleichtern würden. Darüber hinaus fehlt ein sicheres Instrument für den Austausch von Informationen zu individuellen Situationen, sowohl nach einem Anschlag als auch während der längerfristigen Folgemaßnahmen. Diese Probleme mindern die positiven Auswirkungen der Richtlinie auf das Niveau der Unterstützung und des Schutzes der Opfer des Terrorismus. Insgesamt hatte die Richtlinie geringere Auswirkungen auf den Schutz und die Unterstützung der Opfer des Terrorismus, insbesondere der Opfer aus anderen Mitgliedstaaten, als erwartet.

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND FOLGEMAßNAHMEN

Wie in Abschnitt 2 erörtert, stellte die Kommission in ihrem Bericht von 2020¹⁰ einige Mängel bei der Umsetzung fest. Die Kommission prüft derzeit die Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht weiter. Sollten Konformitätsprobleme festgestellt werden und die nationalen Rechtsvorschriften nicht vollständig mit der Richtlinie in Einklang

⁹ In den Schlussfolgerungen des Rates zu Terrorisiusopfern aus dem Jahr 2018 (Dok. 9719/18) werden die Mitgliedstaaten ersucht, eine nationale zentrale Anlaufstelle für Terrorisiusopfer einzurichten. Diese Forderung wurde in den Schlussfolgerungen des Rates zu den Rechten der Opfer aus dem Jahr 2019 (2019/C 422/05) wiederholt.

¹⁰ COM(2020) 619 final vom 30.9.2020.

stehen, kann die Kommission **Vertragsverletzungsverfahren** einleiten. Die Kommission begann dieses Verfahren im Juni 2021, als sie Vertragsverletzungsverfahren gegen vier Mitgliedstaaten einleitete und diese nachdrücklich ersuchte, die korrekte Umsetzung der Richtlinie sicherzustellen. Im Juli 2021 leitete die Kommission weitere Vertragsverletzungsverfahren gegen fünf Mitgliedstaaten ein. Im September 2021 leitete sie weitere Vertragsverletzungsverfahren gegen vier Mitgliedstaaten ein.

Zusätzlich zu den Ergebnissen des Umsetzungsberichts wurden bei der Bewertung die Probleme ermittelt, die durch die nachstehend genannten Maßnahmen abgemildert werden könnten.

4.1. Terroristischer Vorsatz und Erhebung von Beweismitteln

Die erste Herausforderung sind die gemeldeten Schwierigkeiten beim Nachweis des terroristischen Vorsatzes. Dies ist zum großen Teil auf Schwierigkeiten bei der Erhebung von Beweismitteln zurückzuführen, insbesondere wenn sich diese Beweise im Ausland befinden, was im vorliegenden Kontext häufig der Fall ist. In Bezug auf diese Fragen im Zusammenhang mit der Beweiserhebung im Ausland, insbesondere in Konfliktgebieten, unterstützen die Kommission und der EAD die **Nutzung von Informationen aus Kampfgebieten durch die Mitgliedstaaten**, indem sie bewährte Verfahren, den Austausch von Informationen und Projektfinanzierung bereitstellen. Dies ermöglicht es den Mitgliedstaaten, zurückkehrende ausländische terroristische Kämpfer zu identifizieren, ausfindig zu machen und strafrechtlich zu verfolgen. Darüber hinaus veröffentlichte Eurojust im September 2020 ein Memorandum über Beweismittel aus Kampfgebieten¹¹. Dieses Memorandum gibt einen Überblick über die Erfahrungen mit der Verwendung von Beweismitteln aus Kampfgebieten in Strafverfahren. Es enthält zudem Informationen zu den festgestellten Herausforderungen und Möglichkeiten, diese zu bewältigen, sowie Maßnahmen zur Stärkung des Informationsaustauschs. Die Kommission ersucht die Mitgliedstaaten, die in diesem Memorandum gesammelten Informationen in vollem Umfang zu nutzen. Ebenso ruft die Kommission die Mitgliedstaaten auf, die Erkenntnisse aus dem Bericht des Genozid-Netzes über die kumulative Strafverfolgung ausländischer terroristischer Kämpfer wegen völkerrechtlicher Verbrechen und Straftaten im Zusammenhang mit Terrorismus anzuwenden.¹² Die Kommission ersucht die Mitgliedstaaten ferner, gegebenenfalls Informationen aus Kampfgebieten – einschließlich Informationen vertrauenswürdiger Drittstaaten – über mutmaßliche Terroristen zu nutzen, um Ausschreibungen im Schengener Informationssystem zu erstellen und gegebenenfalls Informationen aus Kampfgebieten mit anderen einschlägigen Datenbanken und Informationsquellen (z. B. Schengener Informationssystem, Fluggastdatensätze, Europol-Informationssystem, Interpol-Datenbanken und EURODAC) abzugleichen, unter vollständiger Einhaltung der Rechtsvorschriften über die Nutzung dieser Datenbanken und Informationssysteme. Die Verwendung von Beweismitteln aus Kampfgebieten kann in entscheidender Weise dazu beitragen, dass auch ausländische terroristische Kämpfer vor Gericht gestellt werden und sich der Strafverfolgung nicht entziehen, nur weil ihre Verbrechen an einem Ort begangen wurden, an dem der Zugang zu Beweismitteln schwierig ist. Es sei daran

¹¹ [Eurojust Memorandum on Battlefield Evidence \(Eurojust-Memorandum über Beweismittel aus Kampfgebieten\) | Eurojust | Agentur der Europäischen Union für justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen \(europa.eu\)](#)

¹² [Kumulative Strafverfolgung ausländischer terroristischer Kämpfer wegen völkerrechtlicher Verbrechen und Straftaten im Zusammenhang mit Terrorismus | Eurojust | Agentur der Europäischen Union für justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen \(europa.eu\)](#)

erinnert, dass die Richtlinie insbesondere angenommen wurde, um das Phänomen ausländischer terroristischer Kämpfer besser zu bekämpfen. Schließlich ersucht die Kommission die Mitgliedstaaten, das Europäische Register zur Terrorismusbekämpfung bei Eurojust zu nutzen, um Verbindungen zwischen Fällen der Terrorismusbekämpfung frühzeitig zu ermitteln und um Eurojust um Unterstützung bei der Koordinierung paralleler Strafverfolgungsmaßnahmen zu ersuchen.

Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass die Kommission im Dezember 2020 vorgeschlagen hat, **das Mandat von Europol zu stärken**. Ein solches gestärktes Mandat wird es Europol ermöglichen, wirksamer mit privaten Parteien zusammenzuarbeiten, insbesondere in Situationen, in denen private Parteien über sachdienliche Informationen verfügen, aber Schwierigkeiten haben, die betreffenden Mitgliedstaaten zu ermitteln. In diesen Fällen können private Parteien die sachdienlichen Informationen an Europol weitergeben, das die betroffenen Mitgliedstaaten ermittelt und informiert. Dies wird den Mitgliedstaaten den Zugang zu Informationen erleichtern, die für die Ermittlung, die Verfolgung, die Entscheidung über die Einleitung eines Verfahrens oder die Verurteilung von Straftaten, die unter die Richtlinie fallen, nützlich sein könnten.

4.2 Verbesserung der Rechtsklarheit

Darüber hinaus waren einige der konsultierten Interessenträger der Ansicht, dass einige Bestimmungen der Richtlinie möglicherweise einer zusätzlichen Klarstellung bedürfen, ohne dass rechtliche Änderungen erforderlich wären. In der externen Studie wird der Kommission empfohlen, unverbindliche Leitlinien anzunehmen, um den Mitgliedstaaten die Auslegung der Artikel 1 bis 14 der Richtlinie zu erleichtern. Die Notwendigkeit solcher Leitlinien wurde mit den Mitgliedstaaten im Rahmen des Workshops vom 1. Juli 2021 erörtert, an dem auch Vertreter von Europol, Eurojust und dem Büro des EU-Koordinators für die Terrorismusbekämpfung teilnahmen. Alle beteiligten Mitgliedstaaten waren übereinstimmend der Ansicht, dass die Richtlinie hinreichend klar ist und es keiner unverbindlichen Leitlinien bedarf. Sie wiesen ferner darauf hin, dass die Auslegung von Rechtsvorschriften in die ausschließliche Zuständigkeit der Justiz fällt. Die Bewertung hat jedoch gezeigt, dass andere Interessenträger – z. B. einige Vertreter der Justiz und Staatsanwälte – bei gewissen Bestimmungen Bedarf für weitere Klarstellungen sehen. Die Kommission hält daher fest, dass die **Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren** (siehe oben) auch zu mehr Rechtsklarheit führen wird, da dadurch die korrekte Auslegung der Richtlinie klargestellt wird. Es sei darauf hingewiesen, dass eine verbindliche Auslegung des EU-Rechts nur durch den Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) erfolgen kann.

4.3 Bekämpfung des gewaltbereiten Rechtsextremismus

Die Bewertung ergab ferner, dass einige Mitgliedstaaten Schwierigkeiten damit haben, rechtsextreme Gewalttaten als terroristische Handlungen einzustufen. Die Lösung dieses Problems ist nicht nur wichtig, um die Wirksamkeit der Richtlinie zu verbessern, sondern auch entscheidend, um sicherzustellen, dass die Richtlinie in nichtdiskriminierender Weise angewandt wird. Das wichtigste wiederkehrende Problem betrifft die Schwierigkeit des Nachweises des terroristischen Vorsatzes in Kombination mit den Besonderheiten der rechtsextremen Szene. Eine bessere Nutzung vorhandener Beweismittel könnte die Schwierigkeit, terroristischen Vorsatz nachzuweisen, teilweise mindern. Dies könnte beispielsweise durch ein stärkeres Mandat von Europol geschehen, das es Europol ermöglichen wird, wirksamer mit privaten Parteien zusammenzuarbeiten und Informationen von privaten Parteien an relevante Mitgliedstaaten weiterzuleiten.

Darüber hinaus bedarf es eines besseren Verständnisses der gewaltbereiten rechtsextremen Szene und insbesondere der Besonderheiten gewaltbereiter rechtsextremer Vereinigungen.

Die Kommission arbeitet an einem **Überblick über die Maßnahmen zur Bekämpfung des gewaltbereiten Rechtsextremismus in den Mitgliedstaaten**. Die Maßnahmen werden in einem Arbeitsdokument enthalten sein, das den Mitgliedstaaten im Herbst 2021 übermittelt wird. Es wird einen Überblick über gewaltbereite extremistische Vereinigungen und damit verbundene Symbole auf nationaler Ebene enthalten. Ziel dieses Überblicks wird es sein, ein besseres Lageverständnis des Phänomens des Rechtsextremismus in der gesamten EU zu erhalten und Empfehlungen für gemeinsame Ansätze und Maßnahmen abzugeben.

Darüber hinaus arbeitet das EU-Internetforum, in dem Regierungen, Europol und Technologieunternehmen zusammenkommen, um u. a. terroristische und gewalttätige extremistische Inhalte im Internet zu bekämpfen, an einem „**Wissenspaket**“. Dieses „Wissenspaket“ umfasst eine Liste gewaltbereiter rechtsextremer und terroristischer Vereinigungen, Symbole und Manifeste, um den Technologieunternehmen bei ihren Bemühungen im Zusammenhang mit der Moderation von Inhalten eine Orientierungshilfe zu bieten.

All diese laufenden Arbeiten bergen ein großes Potenzial für ein besseres Verständnis des gewaltbereiten Rechtsextremismus und Terrorismus und sollten systematischer den für die Ermittlung, die Verfolgung, die Entscheidung über die Einleitung eines Verfahrens und die Verurteilung von terroristischen Straftaten zuständigen Behörden zur Kenntnis gebracht werden. Die Kommission schlägt daher vor, Ende 2021 eine **Tagung über die Anwendung der Rechtsvorschriften zur Terrorismusbekämpfung auf rechtsextreme Gewalttaten** zu veranstalten. Ziel einer solchen Tagung, die möglicherweise als Eurojust-Sitzung organisiert werden könnte, wäre es, verschiedene Interessenträger, die an ähnlichen Themen arbeiten, zusammenzubringen und Möglichkeiten für eine künftige weitere Zusammenarbeit zu sondieren.

4.4 Besserer Schutz und bessere Unterstützung der Opfer des Terrorismus

Schließlich wird in der Bewertung festgestellt, dass die Richtlinie weniger Auswirkungen auf den Schutz und die Unterstützung der Opfer des Terrorismus hatte als erwartet, insbesondere in Bezug auf Opfer von Terrorismus in anderen Mitgliedstaaten. Die Kommission ersucht die Mitgliedstaaten nachdrücklich, die zentralen Anlaufstellen für die Opfer des Terrorismus zu benennen, die der Rat 2018 gefordert hat¹³ und die die Umsetzung von Artikel 26 der Richtlinie erheblich erleichtern würden. Derzeit haben 17 der 25 unter die Richtlinie fallenden Mitgliedstaaten dies getan¹⁴. Das Europäische Netz für die Rechte der Opfer (ENVR)¹⁵ spielt eine zentrale Rolle bei der Organisation der

¹³ In den Schlussfolgerungen des Rates zu Terrorismusopfern aus dem Jahr 2018 (Dok. 9719/18) werden die Mitgliedstaaten ersucht, eine nationale zentrale Anlaufstelle für Terrorismusopfer einzurichten. Diese Forderung wurde in den Schlussfolgerungen des Rates zu den Rechten der Opfer aus dem Jahr 2019 (2019/C 422/05) wiederholt.

¹⁴ Belgien, Bulgarien, Deutschland, Estland, Frankreich, Griechenland, Italien, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Niederlande, Portugal, Schweden, Slowakei, Spanien und Tschechien.

¹⁵ Das mit einer EU-Finanzhilfe eingerichtete Europäische Netz für die Rechte der Opfer bietet ein Forum für nationale Experten, die bewährte Verfahren austauschen und die korrekte Anwendung der umgesetzten Rechtsvorschriften erörtern können. Für weitere Informationen siehe: <https://envr.eu/>.

Zusammenarbeit zwischen den zentralen Anlaufstellen. Das Netz der zentralen Anlaufstellen ist in die Strukturen des ENVR integriert. In der externen Studie wird der Kommission empfohlen, einen Vorschlag für die verpflichtende Einrichtung solcher zentralen Anlaufstellen in Erwägung zu ziehen.

Die im Rahmen dieser Bewertung festgestellten Probleme sind im Allgemeinen bekannt, und es gibt bereits mehrere EU-Initiativen zur Verbesserung der Unterstützung und des Schutzes der Opfer des Terrorismus. Besonders wichtig ist das in der EU-Strategie für die Rechte von Opfern (2020–2025)¹⁶ als zentrale Maßnahme genannte zweijährige Pilotprojekt zum EU-Kompetenzzentrum für Terroropfer¹⁷. Das EU-Kompetenzzentrum für Terroropfer unterstützt die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften über die Rechte von Opfern des Terrorismus, indem es Handbücher erstellt, Schulungsveranstaltungen organisiert und zu allen für Terrorismusopfer relevanten Fragen auf EU-Ebene als Kompetenzzentrum fungiert. Es erleichtert insbesondere den Informations- und Wissensaustausch zwischen den Mitgliedstaaten im Bereich der Rechte von Opfern des Terrorismus. In der externen Studie wird empfohlen, die Tätigkeiten des EU-Kompetenzzentrums für Terroropfer fortzusetzen.

In der externen Studie wurde festgestellt, dass möglicherweise ein Dokument zu allen Verpflichtungen erstellt werden sollte, die sich aus der Richtlinie zur Terrorismusbekämpfung und der Richtlinie über die Rechte von Opfern¹⁸ ergeben. Diese Leitlinien sollten auf dem bereits bestehenden EU-Handbuch zu Opfern des Terrorismus¹⁹ aufbauen, das vom EU-Kompetenzzentrum für Terroropfer erstellt und von der Kommission im Januar 2021 veröffentlicht wurde²⁰. In der externen Studie wird der Kommission ferner empfohlen, Leitlinien z. B. zur Organisation von Gedenkveranstaltungen und zur Identifizierung und Registrierung von Opfern nach einem Anschlag zur Verfügung zu stellen. Solche Leitlinien könnten auch die Auslegung der Rechte von Opfern umfassen.

Gleichermaßen wiesen die Mitgliedstaaten im Rahmen des Workshops vom 1. Juli 2021 auf unterschiedliche Erfordernisse hin, etwa eine **weitere Analyse bewährter Verfahren und Herausforderungen** in den einzelnen Mitgliedstaaten, die **Entwicklung eines Protokolls** für die nach einem Anschlag zu ergreifenden Maßnahmen und die **Entwicklung eines sicheren Instruments** für den Austausch von Informationen zu einzelnen Opfern unter strikter Einhaltung der Datenschutz-Grundverordnung²¹ und der Richtlinie zum Datenschutz bei der Strafverfolgung²². Die Mitgliedstaaten waren sich auch darin einig, dass die zentralen Anlaufstellen von großer Bedeutung sind und dass regelmäßige Treffen im Rahmen des Europäischen Netzes für die Rechte der Opfer erforderlich sind. Die Kommission wird all diese Vorschläge prüfen, einschließlich der Bereitstellung von Orientierungshilfen, weitere zielgerichtete Gespräche mit den relevanten Interessenträgern führen und rasche und konkrete Maßnahmen ergreifen, um die Lage der Opfer des Terrorismus zu verbessern.

¹⁶ Mitteilung der Kommission mit dem Titel „EU-Strategie für die Rechte von Opfern (2020–2025)“, COM(2020) 258 final vom 24.6.2020.

¹⁷ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/protecting-victims-rights/eu-centre-expertise-victims-terrorism_de

¹⁸ Richtlinie 2012/29/EU (ABl. L 315 vom 14.11.2012).

¹⁹ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/protecting-victims-rights/eu-centre-expertise-victims-terrorism_de#documents

²⁰ Darüber hinaus wird das EU-Zentrum für jeden EU-Mitgliedstaat ein nationales Handbuch zu Opfern des Terrorismus erstellen.

²¹ Verordnung (EU) 2016/679 (ABl. L 119 vom 4.5.2016, S.1).

²² Richtlinie (EU) 2016/680 (ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1).

WICHTIGSTE MAßNAHMEN

Die Kommission wird

- die Umsetzung der Richtlinie weiter bewerten und erforderlichenfalls Vertragsverletzungsverfahren einleiten, was zu mehr Rechtsklarheit führen wird,
- die Mitgliedstaaten weiterhin bei der Nutzung von Informationen aus Kampfgebieten unterstützen,
- einen Überblick über die Maßnahmen zur Bekämpfung des gewaltbereiten Rechtsextremismus in den Mitgliedstaaten vorlegen,
- eine Tagung über die Anwendung der Rechtsvorschriften zur Terrorismusbekämpfung auf rechtsextreme Gewalttaten veranstalten, auf der alle relevanten Interessenträger zusammenkommen,
- einen Vorschlag zur Verbesserung der Nutzung des Europäischen Registers zur Terrorismusbekämpfung bei Eurojust vorlegen, um es den Mitgliedstaaten zu erleichtern, Verbindungen zwischen Fällen der Terrorismusbekämpfung frühzeitig zu erkennen und Eurojust um Unterstützung bei der Koordinierung paralleler Strafverfolgungsmaßnahmen zu ersuchen,
- alle Vorschläge für einen besseren Schutz und eine bessere Unterstützung der Opfer des Terrorismus prüfen und rasche und konkrete Maßnahmen ergreifen, um die Lage der Opfer des Terrorismus zu verbessern.

Die Mitgliedstaaten werden nachdrücklich ersucht,

- die vorhandenen Informationsquellen, wie das „Memorandum on Battlefield Evidence“ (Memorandum von Eurojust über Beweismittel aus Kampfgebieten) und den Bericht des Genozid-Netzwerks über die kumulative Strafverfolgung ausländischer terroristischer Kämpfer wegen völkerrechtlicher Verbrechen und Straftaten im Zusammenhang mit Terrorismus, in vollem Umfang zu nutzen,
- von vertrauenswürdigen Drittstaaten zur Verfügung gestellte Informationen aus Kampfgebieten über mutmaßliche Terroristen soweit möglich mit anderen einschlägigen Datenbanken und Informationsquellen abzugleichen,
- zentrale Anlaufstellen für Opfer des Terrorismus einzurichten, sofern noch nicht geschehen.