



Brüssel, den 19.3.2026  
COM(2026) 137 final

Empfehlung für einen

**BESCHLUSS DES RATES**

**über den Abschluss des Protokolls zur Änderung des Übereinkommens des Europarats  
zur Verhütung des Terrorismus im Namen der Europäischen Union**

## BEGRÜNDUNG

### 1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

#### • Gründe und Ziele des Vorschlags

##### **Ziele des Vorschlags**

Mit diesem Vorschlag soll die Europäische Kommission (im Folgenden „Kommission“) vom Rat der Europäischen Union (im Folgenden „Rat“) ermächtigt werden, das Protokoll zur Änderung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung des Terrorismus (im Folgenden „Protokoll“) im Namen der Europäischen Union zu unterzeichnen.

Die Kommission wird auch einen Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Ermächtigung der Kommission, das Protokoll im Namen der Europäischen Union abzuschließen, vorlegen. Diese beiden Vorschläge knüpfen an die Verpflichtungen der Kommission im Rahmen von „ProtectEU: Agenda zur Prävention und Bekämpfung von Terrorismus“ an<sup>1</sup>.

Terrorismus ist ein globales 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.

Wenngleich die Zahl der großen koordinierten Anschläge in der EU zurückgegangen ist, ist die Bedrohung damit nicht verschwunden, sie hat sich lediglich verändert. Im Zeitraum 2019 bis 2023 hatte sich die Zahl der terroristischen Vorfälle mehr als verdoppelt (von 57 auf 120), bevor sie 2024 auf 58 zurückging<sup>2</sup>. Für die jüngsten Anschläge waren in erster Linie Einzeltäter und kleine Zellen verantwortlich. Die Bedrohungslage ist insgesamt nach wie vor hoch und durch die Vervielfachung der Bedrohungsfaktoren geprägt.

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

Mit dem Protokoll soll die Definition des Begriffs „terroristische Straftat“ im Übereinkommen des Europarats zur Verhütung des Terrorismus geändert werden, um dem Umstand Rechnung zu tragen, dass sich der heutige Terrorismus nicht mehr allein auf die herkömmlichen Ziele und Vorgehensweisen beschränkt, die Gegenstand der derzeit in Artikel 1 des Übereinkommens genannten Verträge der Vereinten Nationen zur Terrorismusbekämpfung sind. Diese Verträge der Vereinten Nationen zur Terrorismusbekämpfung erstrecken sich auf spezifische Straftaten wie Flugzeugentführungen, terroristische Bombenanschläge oder Geiselnahmen. Die von diesen Verträgen erfassten Straftaten sind in ihrem Umfang jedoch erschöpfend und bilden nicht die Realität der heutigen Terrorismuslandschaft ab.

Mit dem Protokoll wird der Rechtsrahmen des Europarats für die Terrorismusbekämpfung modernisiert, und es wird gewährleistet, dass die Definition terroristischer Straftaten die

---

<sup>1</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „ProtectEU: Agenda zur Prävention und Bekämpfung von Terrorismus“, COM(2026) 101 final.

<sup>2</sup> TE-SAT 2025: Europol, Bericht 2025 über Lage und Tendenzen des Terrorismus in der Europäischen Union (TE-SAT-Bericht), Juni 2025.

Vielzahl an Vorgehensweisen heutiger Terroristen widerspiegelt. Darüber hinaus wird die mit dem Protokoll eingeführte Definition für Rechtssicherheit sorgen, da sie die rechtlichen Voraussetzungen enthalten wird, die erfüllt sein müssen, damit eine Straftat als terroristische Straftat gilt, wie Vorsatz, Schwere der Straftat und Begehung der Straftat mit terroristischen Zielen („spezifischer Vorsatz“).

Mit dem Inkrafttreten des Protokolls wird es zudem eine gesamteuropäische Definition terroristischer Straftaten geben, die mit der EU-Definition in Artikel 3 der Richtlinie (EU) 2017/541 zur Terrorismusbekämpfung vereinbar ist. Die neue gesamteuropäische Definition terroristischer Straftaten wird für die justizielle Zusammenarbeit, für die Rechtshilfe sowie für Auslieferungsersuchen im Bereich der Terrorismusbekämpfung zwischen den Mitgliedstaaten des Europarats, die das Protokoll unterzeichnen und ratifizieren, von erheblichem zusätzlichem Nutzen sein.

## Hintergrund

Die Europäische Union hat am 22. Oktober 2015 das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung des Terrorismus (im Folgenden „Übereinkommen Nr. 196“) und das Zusatzprotokoll zum Übereinkommen des Europarats zur Verhütung des Terrorismus (im Folgenden „Übereinkommen Nr. 217“) unterzeichnet und am 26. Juni 2018 ratifiziert. Sowohl das Übereinkommen als auch sein Zusatzprotokoll sind in der Europäischen Union am 1. Oktober 2018 in Kraft getreten. Mit Stand 21. Januar 2026 haben 25 EU-Mitgliedstaaten<sup>3</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 Rechtsakte definiert. Anhang I enthält eine Reihe von Verträgen 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>3</sup> Alle EU-Mitgliedstaaten außer Griechenland und Irland haben das Übereinkommen Nr. 196 ratifiziert.

- 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.

In der EU sind in der Richtlinie (EU) 2017/541 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 strafbaren 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 Ziele begangen werden. Im Vergleich dazu enthält die Definition in Artikel 1 des Übereinkommens Nr. 196 keine dedizierte Liste von strafbaren Handlungen, die als „terroristische Straftaten“ gelten; sie bezieht sich allgemein auf die Handlungen, die in den im Anhang des Übereinkommens aufgeführten Verträge der Vereinten Nationen zur Terrorismusbekämpfung enthalten sind, was keine umfassende bzw. klare rechtliche Definition darstellt. Darüber hinaus enthält die Definition im Übereinkommen Nr. 196 keinen Verweis auf terroristische Ziele. Daher bestehen erhebliche Unterschiede zwischen der Definition des Begriffs „terroristische Straftaten“ in Artikel 1 des Übereinkommens Nr. 196 und der Definition in Artikel 3 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 Verträge 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>4</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

---

<sup>4</sup> Abschlussbericht der CDCT-Untergruppe zur Prüfung der Möglichkeit der Ausarbeitung einer Definition von Terrorismus, 26. September 2019 [CDCT-DEF \(2019\)03rev.](#)

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>5</sup> angeglichen werden müssen.

Im Jahr 2022 beauftragte das Ministerkomitee des Europarats den CDCT zu entscheiden, ob eine rechtliche Definition des Begriffs „terroristische Straftaten“ ausgearbeitet werden kann, und Verhandlungen über den Wortlaut der neuen rechtlichen Definition aufzunehmen. Am 2. Dezember 2022 kam das Plenum bei der 9. CDCT-Plenarsitzung überein, dass eine neue rechtliche Definition möglich ist, und beschloss bei der 10. CDCT-Plenarsitzung vom 23. bis 25. Mai 2023 einstimmig, förmliche Verhandlungen aufzunehmen<sup>6</sup>.

Am 15. Mai 2023 ermächtigte der Rat die Kommission, im Namen der Europäischen Union an Verhandlungen über die Überarbeitung oder Änderung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung des Terrorismus teilzunehmen, um die in diesem Übereinkommen enthaltene Definition des Begriffs „terroristische Straftaten“ anzupassen. Die Kommission hat im Einklang mit dem Beschluss des Rates daran teilgenommen und sich dabei von den darin festgelegten Verhandlungsrichtlinien leiten lassen. Sie hat den Sonderausschuss des Rates für die Verhandlungen konsequent zum Standpunkt der Union konsultiert und die Vereinbarkeit des Protokolls mit dem einschlägigen Besitzstand der Union sichergestellt.

Die Verhandlungsrunden fanden im Rahmen der halbjährlichen CDCT-Plenarsitzungen statt. Im Zeitraum vom 23. Mai 2023 bis 14. November 2024 fanden insgesamt vier Verhandlungsrunden statt. Am 14. November 2024 billigte das CDCT-Plenum den Entwurf eines Protokolls zur Änderung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung des Terrorismus und den dazugehörigen Entwurf eines erläuternden Berichts. Am 25. Juni 2025 nahm die Parlamentarische Versammlung des Europarats ihre Stellungnahme zu dem Protokollentwurf an<sup>7</sup>. Bei seiner 1534. Tagung vom 9. Juli 2025 nahm das Ministerkomitee des Europarats das Protokoll an und den dazugehörigen erläuternden Bericht zur Kenntnis<sup>8</sup>. Bei seiner 1546. Tagung vom 10. Dezember 2025 kam das Ministerkomitee darin überein, das Protokoll am 26. Mai 2026 in Straßburg (Frankreich) zur Unterzeichnung aufzulegen.

Das Protokoll tritt am ersten Tag des Monats in Kraft, der auf einen Zeitabschnitt von drei Monaten nach dem Tag folgt, an dem alle Vertragsparteien des Übereinkommens Nr. 196 ihre Zustimmung ausgedrückt haben, durch das Protokoll gebunden zu sein. Andernfalls, und unter der Voraussetzung, dass es von mindestens zwei Dritteln der Vertragsparteien des Übereinkommens Nr. 196 ratifiziert wurde, tritt das Protokoll nach Ablauf einer Frist von drei Jahren nach dem Tag, an dem es zur Unterzeichnung aufgelegt wurde, für die Staaten in Kraft, die ihre Zustimmung ausgedrückt haben, durch das Protokoll gebunden zu sein.

Die Europäische Union kann das Protokoll als internationale Organisation, die Vertragspartei des Übereinkommens Nr. 196 ist, unterzeichnen und ratifizieren.

---

<sup>5</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>6</sup> Kurzbericht und Liste der Beschlüsse der 9. CDCT-Plenarsitzung vom 2. Dezember 2022, S. 4 [CDCT\(2022\)16](#).

<sup>7</sup> Stellungnahme 307 (2025) der Parlamentarischen Versammlung des Europarats.

<sup>8</sup> Ministerkomitee des Europarats CM/Del/Dec (2025)1534/10.3.

## Gründe für den Vorschlag

Das Protokoll steht mit dem in der Europäischen Strategie für die innere Sicherheit „ProtectEU“ festgelegten Ziel der EU im Einklang, die internationale Zusammenarbeit unter Berücksichtigung der Sicherheitsinteressen der EU zu verbessern<sup>9</sup>. Wie in der Agenda zur Prävention und Bekämpfung von Terrorismus „ProtectEU“<sup>10</sup> hervorgehoben wurde, wird das Protokoll zur europaweiten Bekämpfung des Terrorismus beitragen und die internationale Zusammenarbeit bei der Terrorismusbekämpfung erleichtern, da es dafür sorgt, dass in den Mitgliedstaaten des Europarats, die das Protokoll unterzeichnen und ratifizieren, eine einheitliche Definition terroristischer Straftaten gilt.

Erstens wird das Protokoll durch die Einführung einer rechtlichen Definition terroristischer Straftaten sowohl für die justizielle Zusammenarbeit als auch für die Rechtshilfe und für Auslieferungsersuchen zwischen den Staaten, die Vertragsparteien des Protokolls und des Übereinkommens Nr. 196 sind, von erheblichem zusätzlichem Nutzen sein.

Zweitens wird mit der im Protokoll enthaltenen weiter gefassten und ausführlichen rechtlichen Definition terroristischer Straftaten sichergestellt, dass der Rechtsrahmen des Europarats für die Terrorismusbekämpfung, dem die Union und ihre Mitgliedstaaten als Vertragsparteien angehören, an die aktuellen und künftigen Herausforderungen im Bereich der Terrorismusbekämpfung angepasst wird. Dank dieser Modernisierung wird es möglich sein, die Lücken zu schließen, die es im Hinblick auf terroristische Straftaten gibt, deren Begehung auf Vorgehensweisen bzw. strafbaren Handlungen beruht, die nicht von den in Anhang I des Übereinkommens Nr. 196 enthaltenen Verträgen der Vereinten Nationen zur Terrorismusbekämpfung erfasst sind.

Drittens sorgt die rechtliche Definition im Protokoll für mehr Rechtssicherheit und für erhebliche Verbesserungen gegenüber der alten Definition, in der auf eine Reihe von Verträgen der Vereinten Nationen zur Terrorismusbekämpfung verwiesen wird, deren Einordnung von Straftaten als terroristische Straftaten uneinheitlich ist. Die neue rechtliche Definition ist klar, präzise und allgemein formuliert und für alle, die den einschlägigen Rechtsvorschriften unterliegen, klar verständlich. In der neuen Definition werden die Bedingungen, die erfüllt sein müssen, damit eine Handlung als terroristische Straftat eingestuft werden kann, präzisiert.

Viertens ist die Definition terroristischer Straftaten im Protokoll an die EU-Definition terroristischer Straftaten in der Richtlinie (EU) 2017/541 zur Terrorismusbekämpfung angeglichen und mit ihr vereinbar. Dadurch wird es der EU möglich sein, ihren Rechtsrahmen zu bewahren und die fortgesetzte Anwendung des Unionsrechts in den EU-Mitgliedstaaten sicherzustellen. Darüber hinaus wird das Protokoll nach seinem Inkrafttreten für rechtliche Konvergenz und bei den Mitgliedstaaten des Europarats für ein gemeinsames Verständnis von Terrorismus sorgen, und dies auf gesamteuropäischer Ebene. Die Annahme einer gesamteuropäischen Definition könnte auch dazu beitragen, die laufenden Beratungen über eine Definition „terroristischer Straftaten“ im Rahmen der Verhandlungen über den Entwurf

---

<sup>9</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „ProtectEU – eine Europäische Strategie für die innere Sicherheit“ (COM(2025) 148 final).

<sup>10</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „ProtectEU: Agenda zur Prävention und Bekämpfung von Terrorismus“, COM(2026) 101 final.

eines umfassenden Übereinkommens über den internationalen Terrorismus auf Ebene der Vereinten Nationen<sup>11</sup> voranzubringen.

Fünftens wird in der Präambel des Protokolls bekräftigt, dass alle Maßnahmen zur Verhütung oder Bekämpfung terroristischer Straftaten unter Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie anderer Bestimmungen des Völkerrechts, einschließlich, soweit anwendbar, des humanitären Völkerrechts, zu treffen sind. Dies steht im Einklang mit dem hohen Maß an Garantien für den Schutz und die Achtung der Menschenrechte, der Grundrechte und des Völkerrechts, die das EU-Recht bei Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung vorsieht.

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

Der Gegenstand des Protokolls steht in direktem Zusammenhang mit gemeinsamen EU-Vorschriften zur Terrorismusbekämpfung. Das Protokoll enthält nur eine einzige materiellrechtliche Bestimmung, mit der eine rechtliche Definition des Begriffs „terroristische Straftaten“ eingeführt wird und mit der die Definition in Artikel 1 des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung des Terrorismus geändert werden soll.

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 Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zwischen den nationalen Behörden dienen. Die EU-Mitgliedstaaten, die die Richtlinie anwenden<sup>12</sup>, müssen sicherstellen, dass die in der Richtlinie genannten Straftaten nach ihrem nationalen Recht unter Strafe gestellt werden. Der Begriff „terroristische Straftaten“ ist in Artikel 3 der EU-Richtlinie zur Terrorismusbekämpfung definiert. Entsprechend den Verhandlungsrichtlinien strebte die Kommission gemeinsam mit den EU-Mitgliedstaaten Kohärenz zwischen dem Protokoll und der EU-Definition an.

Die im Protokoll enthaltene rechtliche Definition ist „hybrider“ Natur, wobei sich der erste Teil der Definition auf die Straftaten im Geltungsbereich und nach der Begriffsbestimmung der im Anhang des Übereinkommens Nr. 196 aufgeführten Verträge der Vereinten Nationen zur Terrorismusbekämpfung bezieht und der zweite Teil eine erschöpfende Liste von Handlungen enthält, die als terroristische Straftaten gelten, wenn die entsprechenden kumulativen Bedingungen erfüllt sind. Bei den im Anhang des Übereinkommens Nr. 196 aufgeführten Verträgen handelt es sich um bewährte und seit Langem bestehende globale Instrumente zur Terrorismusbekämpfung. Die Staaten, die Parteien dieser Verträge sind, haben die darin genannten Handlungen dementsprechend in ihrem nationalen Rechtsrahmen unter Strafe gestellt. Es ist wichtig, dass diese Verträge von den Vertragsparteien des Übereinkommens Nr. 196 auch künftig weiter angewandt werden, was die Wahl einer hybriden Definition rechtfertigt.

Der zweite Teil der Definition bildet weitgehend die EU-Definition terroristischer Straftaten ab, mit der Ausnahme, dass Straftaten, die bereits unter die Verträge im Anhang des Übereinkommens Nr. 196 fallen, von der erschöpfenden Liste der Handlungen ausgenommen wurden. Dabei handelt es sich insbesondere um folgende strafbare Handlungen: Geiselnahme, schwerwiegende Zerstörungen an einer festen Plattform, die sich auf dem Festlandsockel

---

<sup>11</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: 22. Mai 2025.

<sup>12</sup> Die Richtlinie (EU) 2017/541 gilt nicht für Dänemark und Irland.

befindet, die Menschenleben gefährden oder zu erheblichen wirtschaftlichen Verlusten führen können; Kapern von Luft- und Wasserfahrzeugen, Herstellung, Besitz, Erwerb, Beförderung, Bereitstellung oder Verwendung von Sprengstoffen.

Die in der erschöpfenden Liste enthaltenen strafbaren Handlungen gelten als terroristische Straftaten, wenn i) die Handlung vorsätzlich begangen wird, ii) die Handlung nach nationalem Recht als Straftat definiert ist, iii) die Handlung durch ihre Art oder durch ihren Kontext ein Land oder eine internationale Organisation ernsthaft schädigen kann, iv) die Handlung mit einem terroristischen Ziel begangen wird. Terroristische Ziele bestehen darin, „die Bevölkerung auf schwerwiegende Weise einzuschüchtern“, „öffentliche Stellen oder eine internationale Organisation rechtswidrig zu einem Tun oder Unterlassen zu zwingen“ und „die politischen, verfassungsrechtlichen, wirtschaftlichen oder sozialen Grundstrukturen eines Landes oder einer internationalen Organisation ernsthaft zu destabilisieren oder zu zerstören“. In Anbetracht dieser kumulativen Bedingungen ist der zweite Teil vollumfänglich mit Artikel 3 der EU-Richtlinie zur Terrorismusbekämpfung vereinbar.

Daraus folgt, dass das Protokoll mit den Vorschriften und Maßnahmen der EU, insbesondere den strafrechtlichen Maßnahmen der EU zur Bekämpfung des Terrorismus, im Einklang steht.

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

Das Protokoll steht mit den einschlägigen Vorschriften und Maßnahmen der Europäischen Union in den von ihm erfassten Bereichen im Einklang (wie im Abschnitt „*Kohärenz mit den bestehenden Vorschriften in diesem Politikbereich*“ beschrieben). Im weiteren Kontext steht das Protokoll mit den im Rahmen des Dritten Teils Titel V AEUV angenommenen Rechtsinstrumenten und Maßnahmen der EU im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht zur Unterstützung des Kampfes der EU gegen den Terrorismus sowie mit den Verpflichtungen der Union im Rahmen anderer einschlägiger multilateraler Übereinkünfte im Einklang. Andere Politikbereiche der Union bleiben unberührt.

## 2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISMÄßIGKEIT

- **Materielle Rechtsgrundlage**

Die materielle Rechtsgrundlage für einen Beschluss nach Artikel 218 Absatz 6 AEUV hängt in erster Linie vom Zweck und Inhalt einer zu unterzeichnenden internationalen Übereinkunft ab. Liegt einer internationalen Übereinkunft ein doppelter Zweck oder Gegenstand zugrunde und ist einer davon der wesentliche und der andere von untergeordneter Bedeutung, so muss der Beschluss nach Artikel 218 Absatz 6 AEUV auf eine einzige materielle Rechtsgrundlage gestützt werden, nämlich auf diejenige, die der wesentliche oder vorrangige Zweck oder Bestandteil verlangt.

Da der wesentliche Zweck und Gegenstand des Protokolls die Festlegung der Definition von Straftaten im Bereich des Terrorismus, insbesondere die Definition terroristischer Straftaten, ist, stellt Artikel 83 Absatz 1 AEUV die materielle Rechtsgrundlage dar.

- **Verfahrensrechtliche Grundlage**

Nach Artikel 218 Absatz 6 AEUV erlässt der Rat auf Vorschlag der Kommission als Verhandlungsführerin einen Beschluss über den Abschluss der Übereinkunft, sofern diese Angelegenheiten betrifft, die nicht unter die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) fallen.

Da Artikel 83 Absatz 1 AEUV die materielle Rechtsgrundlage bildet, muss der Rat den Beschluss über den Abschluss des Protokolls nach Artikel 218 Absatz 6 Buchstabe a AEUV nach Zustimmung des Europäischen Parlaments erlassen.

Somit ist Artikel 218 Absatz 6 Unterabsatz 2 AEUV die verfahrensrechtliche Grundlage für den vorgeschlagenen Beschluss über den Abschluss des Protokolls.

- **Zuständigkeit der Union**

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“. Insbesondere könnte ein internationales Übereinkommen gemeinsame Regeln 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 hat ihre Zuständigkeit in diesem Bereich durch die Annahme der Richtlinie (EU) 2017/541 zur Terrorismusbekämpfung ausgeübt. Der wesentliche Inhalt des Protokolls, d. h. die Definition terroristischer Straftaten, fällt unter das Unionsrecht im Bereich der Terrorismusbekämpfung, insbesondere unter Artikel 3 der Richtlinie (EU) 2017/541. Da die jeweilige Definition terroristischer Straftaten im Protokoll und in der Richtlinie (EU) 2017/541 nahezu identisch ist, kann sich das Protokoll aufgrund der Überschneidung zwischen dem Protokoll und der Richtlinie (EU) 2017/541 auf diese Richtlinie (EU) 2017/541 auswirken. Darüber hinaus werden terroristische Straftaten im Sinne des Übereinkommens, dessen Vertragspartei die Union ist, mit dem Änderungsprotokoll um neue Tatbestände erweitert (die nach EU-Recht bereits als terroristische Straftaten gelten). Auf diese Weise würden die Verpflichtungen der EU gemäß dem Übereinkommen auf diese neuen Tatbestände ausgeweitet. Daher verfügt die Union über die ausschließliche Zuständigkeit für den Abschluss des Protokolls.

- **Subsidiarität (bei nicht ausschließlicher Zuständigkeit)**

Entfällt.

- **Verhältnismäßigkeit**

Diese Initiative geht nicht über das zur Erreichung der angestrebten politischen Ziele erforderliche Maß hinaus. Die Union ist zur Unterzeichnung des Protokolls am besten geeignet, 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. Da die Definition terroristischer Straftaten mit dem Protokoll auf Ebene des Europarats geändert wird und die Definition terroristischer Straftaten unter das EU-Recht fällt, sollte das Protokoll von der Union unterzeichnet werden.

- **Wahl des Instruments**

Dieser Vorschlag für einen Beschluss des Rates wird gemäß Artikel 218 Absatz 6 AEUV vorgelegt, dem zufolge ein Beschluss über den Abschluss der Übereinkunft vom Rat erlassen wird. Es gibt kein anderes Rechtsinstrument, mit dem die Ziele des Vorschlags erreicht werden könnten.

### 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**

Während der Verhandlungen konsultierte die Kommission als Vertreter der Union nach dem Beschluss des Rates vom 15. Mai 2023 zur Ermächtigung der Kommission, im Namen der Union an den Verhandlungen teilzunehmen, den Sonderausschuss des Rates für die Verhandlungen. Als Mitglieder des Europarats konnten die EU-Mitgliedstaaten an allen Verhandlungsrunden teilnehmen. Die Kommission konsultierte die Vertreter der Mitgliedstaaten während der gesamten Verhandlungen zu ihrer Formulierung des Standpunkts der Union.

- **Folgenabschätzung**

Entfällt.

- **Effizienz der Rechtsetzung und Vereinfachung**

Entfällt.

- **Grundrechte**

Entsprechend den vom Rat festgelegten Verhandlungsrichtlinien stellte die Kommission sicher, dass bei den Verhandlungen die Achtung der Grundrechte, Grundfreiheiten und allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts, wie sie in den Verträgen der Europäischen Union und der Charta der Grundrechte verankert sind, gewährleistet wurde.

In der Präambel des Protokolls (Absatz 5) wird bekräftigt, dass alle Maßnahmen zur Verhütung oder Bekämpfung der in diesem Protokoll aufgeführten terroristischen Straftaten unter Achtung der einschlägigen Menschenrechte und Grundfreiheiten, insbesondere derjenigen, die in der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (SEV Nr. 5) verankert sind, sowie anderer Bestimmungen des Völkerrechts, einschließlich, soweit anwendbar, des humanitären Völkerrechts, zu treffen sind.

Darüber hinaus wird das Übereinkommen Nr. 196 durch das Protokoll geändert. Mit seinem Inkrafttreten wird Artikel 1 des Übereinkommens Nr. 196 geändert und im Hinblick auf die Vertragsstaaten, die das Protokoll unterzeichnen und ratifizieren, in das Übereinkommen aufgenommen. Das Protokoll ist daher in den Gesamtkontext des Übereinkommens zu stellen. Das Übereinkommen Nr. 196 sieht insbesondere in Artikel 12 Absatz 1 und Artikel 26 Absatz 4 strenge Garantien in Bezug auf die Menschenrechte und das humanitäre Völkerrecht vor. In Artikel 12 Absatz 1 des Übereinkommens ist festgelegt, dass bei der Umsetzung und Anwendung der Bestimmungen über die Strafbarkeit die Verpflichtungen zur Wahrung der Menschenrechte und andere völkerrechtliche Verpflichtungen zu achten sind. Nach Artikel 26 Absatz 4 lässt das Übereinkommen andere Rechte, Pflichten und Verantwortlichkeiten, die sich für eine Vertragspartei und für Einzelpersonen aus dem Völkerrecht, einschließlich des humanitären Völkerrechts, ergeben, unberührt. Diese Garantien sind mit dem hohen Maß an im EU-Recht, insbesondere in der Richtlinie (EU) 2017/541 zur Terrorismusbekämpfung (Erwägungsgründe 35 und 37), vorgesehenen Garantien in Bezug auf die Grundrechte, die Menschenrechte und das Völkerrecht vereinbar und entsprechen diesem.

#### 4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Es ergeben sich keine Auswirkungen auf den Unionshaushalt.

#### 5. WEITERE ANGABEN

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

Es gibt keinen Durchführungsplan, da die Europäische Union keine Maßnahmen zur Durchführung des Protokolls ergreifen muss. Die EU-Definition terroristischer Straftaten ist mit der im Wege des Protokolls eingeführten Definition terroristischer Straftaten vereinbar.

Hinsichtlich des Monitorings wird die Kommission an den Tagungen der Konferenz der Vertragsstaaten des Übereinkommens Nr. 196 teilnehmen, welche nach Inkrafttreten des Protokolls und Änderung des Artikels 1 des Übereinkommens Nr. 196 auch die Durchführung des Protokolls überwachen wird.

- **Ausführliche Erläuterung einzelner Bestimmungen des Vorschlags**

Mit dem Protokoll soll die Definition terroristischer Straftaten in Artikel 1 des Übereinkommens Nr. 196 geändert werden, damit auf Ebene des Europarats eine weiter gefasste und besser geeignete rechtliche Definition terroristischer Straftaten gilt und den aktuellen und künftigen Herausforderungen im Bereich der Terrorismusbekämpfung begegnet werden kann. Dieses Protokoll wird sowohl für die justizielle Zusammenarbeit als auch für die Rechtshilfe und für Auslieferungsersuchen zwischen den Staaten, die Vertragsparteien des Protokolls und des Übereinkommens Nr. 196 sind, von erheblichem zusätzlichem Nutzen sein.

Artikel 1 ist die wichtigste und einzige materielle rechtliche Bestimmung des Protokolls. Mit ihr soll Artikel 1 des Übereinkommens Nr. 196 durch eine neue rechtliche Definition terroristischer Straftaten ersetzt werden. Bei Artikel 1 des Übereinkommens Nr. 196 handelt es sich um eine „Begriffsbestimmung“, nicht aber die Strafbarkeit betreffende Bestimmung. In ihr wird der Begriff „terroristische Straftaten“ für die Zwecke des Übereinkommens definiert. Diese Definition steht im Einklang mit Artikel 3 der Richtlinie (EU) 2017/541 zur Terrorismusbekämpfung. Die im Protokoll enthaltene rechtliche Definition ist „hybrider“ Natur, wobei sich der erste Teil der Definition auf die Straftaten im Geltungsbereich und nach der Begriffsbestimmung der im Anhang des Übereinkommens Nr. 196 aufgeführten Verträge der Vereinten Nationen zur Terrorismusbekämpfung bezieht und der zweite Teil eine erschöpfende Liste von Handlungen enthält, die als terroristische Straftaten gelten, wenn die entsprechenden kumulativen Bedingungen erfüllt sind. Der zweite Teil der Definition enthält eine erschöpfende Liste strafbarer Handlungen, die als terroristische Straftaten gelten, wenn i) die Handlung vorsätzlich begangen wird, ii) die Handlung nach nationalem Recht als Straftat definiert ist, iii) die Handlung durch ihre Art oder durch ihren Kontext ein Land oder eine internationale Organisation ernsthaft schädigen kann, iv) die Handlung mit einem terroristischen Ziel begangen wird (*Ein detaillierter Vergleich mit der EU-Definition findet sich im Abschnitt „Kohärenz mit den bestehenden Vorschriften in diesem Politikbereich“*).

Artikel 2 regelt die Unterzeichnung und Ratifikation. Darin ist festgehalten, dass das Protokoll für die Vertragsparteien des Übereinkommens Nr. 196, welches durch das Protokoll geändert wird, zur Unterzeichnung aufliegt. Das Protokoll bedarf der Ratifikation, Annahme oder Genehmigung, und die Ratifikations-, Annahme- oder Genehmigungsurkunden werden beim Generalsekretär des Europarats hinterlegt.

In Artikel 3 ist festgelegt, wie und wann das Protokoll in Kraft tritt. Es gibt zwei Möglichkeiten für das Inkrafttreten des Protokolls: i) Entweder tritt es am ersten Tag des Monats, der auf einen Zeitabschnitt von drei Monaten nach dem Tag folgt, an dem alle Vertragsparteien des Übereinkommens ihre Zustimmung ausgedrückt haben, durch das Protokoll gebunden zu sein, in Kraft *oder* ii) es tritt unter der Voraussetzung, dass es von mindestens zwei Dritteln der Vertragsparteien des Übereinkommens ratifiziert wurde, nach Ablauf einer Frist von drei Jahren nach dem Tag, an dem es zur Unterzeichnung aufgelegt wurde, für die Staaten in Kraft, die ihre Zustimmung ausgedrückt haben, durch das Protokoll gebunden zu sein. Dieser Artikel regelt auch die vorläufige Anwendung des Protokolls. Vor Inkrafttreten des Protokolls kann jede Vertragspartei (bei der Unterzeichnung oder zu einem späteren Zeitpunkt) erklären, dass sie das Protokoll vorläufig anwenden wird. In diesem Fall gelten die Bestimmungen des Protokolls nur für die anderen Vertragsparteien des Übereinkommens, die eine entsprechende Erklärung abgegeben haben.

In Artikel 4 ist festgelegt, dass die von den Vertragsparteien nach Artikel 1 des Übereinkommens Nr. 196 abgegebenen Erklärungen mit dem Inkrafttreten des Protokolls erlöschen. Nach Artikel 1 Absatz 2 des Übereinkommens kann ein Staat oder die Europäische Union, sofern der Staat oder die Europäische Union nicht Vertragspartei einer der in Anhang I des Übereinkommens Nr. 196 aufgeführten Verträge ist, erklären, dass der betreffende Vertrag zu Zwecken der Anwendung des Übereinkommens auf die betreffende Vertragspartei als nicht im Anhang aufgeführt gilt. Die Europäische Union hat keine Erklärung nach Artikel 1 des Übereinkommens Nr. 196 abgegeben, weshalb diese Bestimmung für die Union nur von begrenzter Bedeutung ist.

In Artikel 5 wird bestimmt, dass Vorbehalte mit Blick auf die Bestimmungen des Protokolls nicht zulässig sind.

Nach Artikel 6 notifiziert der Generalsekretär des Europarats den Mitgliedstaaten des Europarats und jeder anderen Vertragspartei des Übereinkommens Nr. 196 i) jede Unterzeichnung, ii) jede Hinterlegung einer Ratifikations-, Annahme- oder Genehmigungsurkunde, iii) den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Protokolls und iv) jede andere Handlung, Notifikation oder Mitteilung im Zusammenhang mit dem Protokoll.

Dem Protokoll ist ein erläuternder Bericht beigelegt, den das Ministerkomitee des Europarats bei der Annahme des Protokolls am 9. Juli 2025 zur Kenntnis genommen hat. Der erläuternde Bericht ist kein Instrument, das eine verbindliche Auslegung des Protokolls ermöglicht; er soll jedoch die Anwendung der Bestimmungen des Protokolls durch die Vertragsparteien erleichtern.

- **Wortlaut der Übereinkunft und Notifikationen**

Der Wortlaut des Protokolls wird dem Rat zusammen mit diesem Vorschlag vorgelegt.

Im Einklang mit den Verträgen obliegt es der Kommission, die in Artikel 2 des Protokolls vorgesehene Hinterlegung der Genehmigungsurkunde vorzunehmen, um die Zustimmung der Union zum Ausdruck zu bringen, durch die Übereinkunft gebunden zu sein.

Empfehlung für einen

## BESCHLUSS DES RATES

### über den Abschluss des Protokolls zur Änderung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung des Terrorismus im Namen der Europäischen Union

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 Unterabsatz 2 Buchstabe a,

gestützt auf die Empfehlung der Europäischen Kommission,

nach Zustimmung des Europäischen Parlaments,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Im Einklang mit dem Beschluss (EU) [Beschluss zur Unterzeichnung]<sup>13</sup> des Rates wurde das Protokoll zur Änderung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung des Terrorismus (im Folgenden „Protokoll“) vorbehaltlich seines Abschlusses zu einem späteren Zeitpunkt am [Datum] im Namen der Union unterzeichnet.
- (2) Das Protokoll steht mit den Sicherheitszielen der Europäischen Union gemäß Artikel 67 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union im Einklang, insbesondere durch die Angleichung der strafrechtlichen Rechtsvorschriften zur Gewährleistung eines hohen Maßes an Sicherheit bei der Verhütung und Bekämpfung von Kriminalität, einschließlich des Terrorismus.
- (3) Mit dem Protokoll wird das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung des Terrorismus geändert, indem die Definition des Begriffs „terroristische Straftat“ in Artikel 1 durch eine mit dem Protokoll eingeführte geänderte Definition ersetzt wird.
- (4) Die geänderte Definition terroristischer Straftaten im Protokoll trägt der Notwendigkeit Rechnung, auf Ebene des Europarats eine weiter gefasste und besser geeignete rechtliche Definition terroristischer Straftaten anzunehmen, um den aktuellen und künftigen Herausforderungen im Bereich der Terrorismusbekämpfung begegnen zu können.
- (5) Das Protokoll wird durch die Einführung einer rechtlichen Definition terroristischer Straftaten sowohl für die justizielle Zusammenarbeit als auch für die Rechtshilfe und für Auslieferungsersuchen zwischen den Staaten, die Vertragsparteien des Protokolls und des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung des Terrorismus sind, von erheblichem zusätzlichem Nutzen sein.
- (6) Mit ihrer Teilnahme an den Verhandlungen im Namen der Union hat die Kommission sichergestellt, dass das Protokoll mit den einschlägigen Vorschriften der Europäischen Union vereinbar ist. Insbesondere ist die mit dem Protokoll eingeführte rechtliche Definition terroristischer Straftaten mit der EU-Definition terroristischer Straftaten gemäß Artikel 3 der Richtlinie (EU) 2017/541 zur Terrorismusbekämpfung vereinbar und steht mit ihr im Einklang.

---

<sup>13</sup> ABl. L ...

- (7) In der Präambel des Protokolls wird bekräftigt, dass alle Maßnahmen zur Verhütung oder Bekämpfung der in diesem Protokoll aufgeführten terroristischen Straftaten unter Achtung der einschlägigen Menschenrechte und Grundfreiheiten, insbesondere derjenigen, die in der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten verankert sind, sowie anderer Bestimmungen des Völkerrechts, einschließlich, soweit anwendbar, des humanitären Völkerrechts, zu treffen sind. Dies steht im Einklang mit den im EU-Recht vorgesehenen Garantien und Schutzmaßnahmen in Bezug auf die Menschenrechte, die Grundrechte und das Völkerrecht.
- (8) Da die Europäische Union Vertragspartei des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung des Terrorismus ist, liegt das Protokoll für die Union zur Unterzeichnung und Ratifikation auf.
- (9) Mit einem raschen Abschluss des Protokolls untermauert die Europäische Union ihre Unterstützung einer gemeinsamen gesamteuropäischen Definition des Begriffs „terroristische Straftaten“, welche zur Stärkung der regionalen und internationalen Anstrengungen zur Terrorismusbekämpfung beitragen wird. Durch einen raschen Abschluss des Protokolls wird zudem das rechtzeitige Inkrafttreten des Protokolls erleichtert.
- (10) In den ersten drei Jahren nach der Unterzeichnung des Protokolls müssen alle Vertragsparteien des Übereinkommens ihre Zustimmung ausdrücken, durch das Protokoll gebunden zu sein. Nach diesen drei Jahren tritt das Protokoll für diejenigen Vertragsparteien in Kraft, die ihre Zustimmung ausgedrückt haben, durch das Protokoll gebunden zu sein; Voraussetzung ist jedoch, dass diese mindestens zwei Drittel der Vertragsparteien des Übereinkommens ausmachen. Da auch die Mitgliedstaaten Vertragsparteien des Übereinkommens sind, bedeutet dies, dass das Protokoll nicht in Kraft tritt, wenn sie nicht ihre Zustimmung ausdrücken, durch das Protokoll gebunden zu sein. Da das Protokoll in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fällt, könnten die Mitgliedstaaten ohne Ermächtigung der Union nicht tätig werden. Die Mitgliedstaaten sollten daher ebenfalls ermächtigt werden, im Interesse der Union neben der Union Vertragsparteien des Protokolls zu werden.
- (11) [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 Irland [mit Schreiben vom ...] mitgeteilt, dass es sich an der Annahme und Anwendung dieses Beschlusses beteiligen möchte.]
- (12) ODER
- (13) [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 beteiligt sich Irland nicht an der Annahme dieses Beschlusses und ist weder durch diesen Beschluss gebunden noch zu seiner Anwendung verpflichtet.]
- (14) Nach den Artikeln 1 und 2 des dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigefügten Protokolls Nr. 22 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.

(15) Das Protokoll sollte genehmigt werden —  
HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

*Artikel 1*

Das Protokoll zur Änderung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung des Terrorismus (im Folgenden „Protokoll“) wird genehmigt<sup>14</sup>.

*Artikel 2*

Die Mitgliedstaaten werden ermächtigt, das Protokoll im Interesse der Union und unter uneingeschränkter Achtung ihrer ausschließlichen Zuständigkeit neben der Union abzuschließen.

*Artikel 3*

Der Beschluss tritt am Tag nach seiner Annahme in Kraft.

Geschehen zu Brüssel am

*Im Namen des Rates  
Der Präsident /// Die Präsidentin*

---

<sup>14</sup> Der Wortlaut der Übereinkunft ist im ABl. L, ..., ELI, veröffentlicht.



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 19.3.2026  
COM(2026) 137 final

ANNEX

**ANHANG**

**der**

**Empfehlung für einen Beschluss des Rates**

**über den Abschluss des Protokolls zur Änderung des Übereinkommens des Europarats  
zur Verhütung des Terrorismus im Namen der Europäischen Union**

## ANHANG

### Endgültiger Wortlaut des Protokolls

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

## **Protokoll zur Änderung des Übereinkommens Europarats zur Verhütung des Terrorismus**

### **Vorläufige Ausgabe**

#### **Präambel**

Die Mitgliedstaaten des Europarats und die anderen Vertragsparteien des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung des Terrorismus (SEV Nr. 196, im Folgenden „Übereinkommen“), die dieses Protokoll unterzeichnen —

von der Erwägung geleitet, dass es das Ziel des Europarats ist, eine engere Verbindung zwischen seinen Mitgliedern herbeizuführen;

unter Hinweis auf die Notwendigkeit, den Kampf gegen alle Formen des Terrorismus in Europa und auf globaler Ebene zu verstärken, und in Anerkennung der Bedeutung einer engeren Zusammenarbeit mit den anderen Vertragsparteien des Übereinkommens im Bereich der Terrorismusbekämpfung;

in Anerkennung dessen, dass terroristische Straftaten und die in dem Übereinkommen und in diesem Protokoll genannten Straftaten, unabhängig davon, von wem sie begangen werden, unter keinen Umständen gerechtfertigt werden können, indem politische, philosophische, weltanschauliche, ethnische, religiöse oder sonstige Erwägungen ähnlicher Art angeführt werden;

bekräftigend, dass alle Maßnahmen zur Verhütung oder Bekämpfung der in diesem Protokoll aufgeführten terroristischen Straftaten unter Achtung der einschlägigen Menschenrechte und Grundfreiheiten, insbesondere derjenigen, die in der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (SEV Nr. 5) verankert sind, sowie anderer Bestimmungen des Völkerrechts, einschließlich, soweit anwendbar, des humanitären Völkerrechts, zu treffen sind;

von der Erwägung geleitet, dass sich seit der Annahme des Übereinkommens und seines Zusatzprotokolls (SEV Nr. 217) neue Herausforderungen bei der Terrorismusbekämpfung ergeben haben, insbesondere angesichts der Tatsache, dass viele Terroristen ihre Vorgehensweise geändert haben und nun terroristisch motivierte Straftaten begehen, die nicht von den im Anhang des Übereinkommens enthaltenen Verträgen zur Terrorismusbekämpfung erfasst sind;

von der Erwägung geleitet, dass es einer weiter gefassten und besser geeigneten rechtlichen Definition terroristischer Straftaten bedarf, um den aktuellen und künftigen Herausforderungen im Bereich der Terrorismusbekämpfung zu begegnen — sind wie folgt übereingekommen:

### **Artikel 1 – Begriffsbestimmung**

Artikel 1 des Übereinkommens erhält folgende Fassung:

„1 Im Sinne dieses Übereinkommens bedeutet ‚terroristische Straftat‘

– eine Straftat im Geltungsbereich und nach der Begriffsbestimmung der im Anhang aufgeführten Verträge oder

– eine der folgenden Handlungen, die nach nationalem Recht als Straftaten definiert sind und die durch ihre Art oder durch ihren Kontext ein Land oder eine internationale Organisation ernsthaft schädigen können, wenn sie vorsätzlich und mit einem der in Absatz 2 aufgeführten Ziele begangen werden:

a Angriffe auf das Leben einer Person, die zum Tode führen können;

b Angriffe auf die körperliche Unversehrtheit einer Person;

c Entführung;

d schwerwiegende Zerstörungen an einer Regierungseinrichtung oder einer öffentlichen Einrichtung, einem Verkehrsmittel, einer Infrastruktur, einem allgemein zugänglichen Ort oder einem Privateigentum, die Menschenleben gefährden oder zu erheblichen wirtschaftlichen Verlusten führen können;

e Kapern von öffentlichen Verkehrsmitteln oder Gütertransportmitteln, bei denen es sich nicht um Luft- und Wasserfahrzeuge handelt;

f Herstellung, Besitz, Erwerb, Beförderung, Bereitstellung oder Verwendung von Waffen, einschließlich chemischen, biologischen, radiologischen oder atomaren Waffen sowie die Forschung und Entwicklung im Zusammenhang mit chemischen, biologischen, radiologischen oder atomaren Waffen;

g Freisetzung gefährlicher Stoffe oder Herbeiführen von Bränden oder Überschwemmungen, wenn dadurch das Leben von Menschen gefährdet wird;

h Störung oder Unterbrechung der Versorgung mit Wasser, Strom oder anderen lebenswichtigen natürlichen Ressourcen, wenn dadurch das Leben von Menschen gefährdet wird;

i Eingriffe in Systeme oder Daten, die zu erheblichen Schäden an einem Informations- oder Computersystem führen;

j Drohung, eine unter den Buchstaben a bis i genannte Handlung zu begehen.

2 Die in Absatz 1 genannten Ziele bestehen darin,

a die Bevölkerung auf schwerwiegende Weise einzuschüchtern;

b öffentliche Stellen oder eine internationale Organisation rechtswidrig zu einem Tun oder Unterlassen zu zwingen;

c die politischen, verfassungsrechtlichen, wirtschaftlichen oder sozialen Grundstrukturen eines Landes oder einer internationalen Organisation ernsthaft zu destabilisieren oder zu zerstören.“

## **Artikel 2 – Unterzeichnung und Ratifikation**

Dieses Protokoll liegt für die Vertragsparteien des Übereinkommens zur Unterzeichnung auf. Es bedarf der Ratifikation, Annahme oder Genehmigung. Die Ratifikations-, Annahme- oder Genehmigungsurkunden werden beim Generalsekretär des Europarats hinterlegt.

## **Artikel 3 – Inkrafttreten**

1 Dieses Protokoll tritt am ersten Tag des Monats in Kraft, der auf einen Zeitabschnitt von drei Monaten nach dem Tag folgt, an dem alle Vertragsparteien des Übereinkommens nach Artikel 2 dieses Protokolls ihre Zustimmung ausgedrückt haben, durch dieses Protokoll gebunden zu sein.

2 Ist dieses Protokoll nicht nach Absatz 1 in Kraft getreten, so tritt es nach Ablauf einer Frist von drei Jahren nach dem Tag, an dem es zur Unterzeichnung aufgelegt wurde, für die Staaten in Kraft, die nach Absatz 1 ihre Zustimmung ausgedrückt haben, durch das Protokoll gebunden zu sein, sofern das Änderungsprotokoll von mindestens zwei Dritteln der Vertragsparteien des Übereinkommens ratifiziert worden ist. Für die Vertragsparteien des Protokolls werden alle Bestimmungen des geänderten Übereinkommens unmittelbar nach Inkrafttreten wirksam.

3 Bis zum Inkrafttreten dieses Protokolls und unbeschadet der Bestimmungen über das Inkrafttreten und den Beitritt von Nichtmitgliedstaaten kann eine Vertragspartei des Übereinkommens bei der Unterzeichnung dieses Protokolls oder zu jedem späteren Zeitpunkt erklären, dass sie die Bestimmungen dieses Protokolls vorläufig anwenden wird. In diesem Fall gelten die Bestimmungen dieses Protokolls nur für die anderen Vertragsparteien des Übereinkommens, die eine entsprechende Erklärung abgegeben haben. Diese Erklärung wird am ersten Tag des dritten Monats nach ihrem Eingang beim Generalsekretär des Europarats wirksam.

## **Artikel 4 – Erklärungen im Zusammenhang mit dem Übereinkommen**

Hat eine Vertragspartei eine oder mehrere Erklärungen nach Artikel 1 des Übereinkommens abgegeben, erlöschen diese Erklärungen mit dem Inkrafttreten dieses Protokolls.

## **Artikel 5 – Vorbehalte**

Vorbehalte zu den Bestimmungen dieses Protokolls sind nicht zulässig.

## **Artikel 6 – Notifikationen**

Der Generalsekretär des Europarats notifiziert den Mitgliedstaaten des Europarats und jeder anderen Vertragspartei des Übereinkommens

a jede Unterzeichnung;

b jede Hinterlegung einer Ratifikations-, Annahme- oder Genehmigungsurkunde;

c den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Protokolls gemäß Artikel 3;

d jede andere Handlung, Notifikation oder Mitteilung in Zusammenhang mit diesem Protokoll.

Zu Urkund dessen haben die hierzu gehörig befugten Unterzeichneten dieses Protokoll unterschrieben.

Geschehen zu [.....] am [... ... ..] in englischer und französischer Sprache, wobei jeder Wortlaut gleichermaßen verbindlich ist, in einer Urschrift, die im Archiv des Europarats hinterlegt wird. Der Generalsekretär des Europarates übermittelt allen Mitgliedstaaten des Europarats, den anderen Vertragsparteien des Übereinkommens und allen zum Beitritt zum Übereinkommen eingeladenen Staaten beglaubigte Abschriften.