



Brüssel, den 2.12.2015
COM(2015) 625 final

2015/0281 (COD)

Vorschlag für eine

RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

**zur Terrorismusbekämpfung und zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI
zur Terrorismusbekämpfung**

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

• Gründe und Ziele des Vorschlags

Terroristische Handlungen zählen zu den schwersten Verstößen gegen die universellen Werte der Menschenwürde, der Freiheit, der Gleichheit und der Solidarität, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie zu den schwersten Angriffen auf die Grundsätze der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit, auf die sich die Europäische Union gründet. Um die EU-Bürger und alle in der EU lebenden Menschen zu schützen und auf solche Verstöße wirksam und angemessen reagieren zu können, ist es wichtig, dass angemessene Instrumente zur Verfügung stehen, die dazu geeignet sind, Bedrohungen, denen sich die EU gegenüber sieht, zu bewältigen und die gleichzeitig zur Erhaltung einer Gesellschaft beitragen, die sich durch Pluralismus, Diskriminierungsfreiheit, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und Gleichstellung auszeichnet.

Die Bedrohung durch den Terrorismus hat sich in den letzten Jahren gewandelt und zugenommen. Die Europäische Kommission hat in der Europäischen Sicherheitsagenda¹ die Verbesserung des EU-Rahmens für die Terrorismusbekämpfung als vorrangiges Ziel ausgegeben und angekündigt, dass sie die geltenden Strafrechtsvorschriften in diesem Bereich aktualisieren will, damit diesen neuen Herausforderungen begegnet werden kann. Die Kommission hat in ihrem Arbeitsprogramm für 2016² bereits die Vorlage eines Legislativvorschlags zur Änderung des Rahmenbeschlusses zur Terrorismusbekämpfung angekündigt, da sich die Mitgliedstaaten zunehmend dem Problem gegenüber sehen, dass immer mehr Menschen für terroristische Zwecke ins Ausland reisen und nach ihrer Rückkehr eine Bedrohung darstellen.

Diese Personen werden oft als „ausländische terroristische Kämpfer“ bezeichnet. Dieses Phänomen als solches ist zwar nicht neu, doch in diesem Umfang und Ausmaß sind nie zuvor so viele Menschen in Konfliktgebiete (insbesondere nach Syrien und in den Irak) gereist, um dort zusammen mit terroristischen Gruppen zu kämpfen oder Ausbildungen für terroristische Zwecke zu absolvieren. Europol hat in seinem jüngsten Tendenz- und Lagebericht über den Terrorismus in der EU (TE-SAT)³ festgestellt, dass sich dieser Trend aktuell noch verstärkt: Bis Ende 2014 reisten demnach schätzungsweise mehr als 3000 Personen aus der EU in Konfliktgebiete, und aktuell wird ihre Zahl auf 5000 geschätzt. Gleichzeitig ist den Meldungen zufolge in einigen Mitgliedstaaten die Zahl der Rückkehrer angestiegen. Die Mitgliedstaaten haben darauf hingewiesen, dass sie dies als eine erhebliche Bedrohung für ihre Sicherheit betrachten.

Europol weist in seinem Bericht darauf hin, dass zwar möglicherweise nur eine geringe Zahl von Rückkehrern entschlossen sei, tatsächlich in der EU Anschläge zu verüben, doch von allen Personen, die in Konfliktgebiete gereist seien, eine erhöhte Bedrohung für alle Mitgliedstaaten ausgehen werde. Neben den vor Ort aufgenommenen Kontakten hätten die Rückkehrer nämlich möglicherweise auch Kampferfahrung und operative Erkenntnisse gewonnen und könnten daher nunmehr größere oder mehrfache Anschläge verüben - und womöglich als Rollenmodell für junge Menschen mit ähnlicher Gesinnung dienen. Auch

¹ COM(2015) 185 final vom 28. April 2015.

² COM(2015) 610 final vom 27. Oktober 2015.

³ <https://www.europol.europa.eu/content/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2015>

bestehe die Gefahr, dass Rückkehrer, die zwar selbst nicht an der Planung von Anschlägen beteiligt seien, andere Personen radikalisierten oder rekrutierten oder als Helfer und Geldbeschaffer tätig würden.

Die Anschläge, die in den Jahren 2014 und 2015 auf europäischem Boden verübt wurden und mit den Anschlägen am Abend des 13. November 2015 in Paris ihren Höhepunkt fanden, haben auf tragische Weise deutlich gemacht, dass diese Gefahr jederzeit konkrete Formen annehmen kann und es daher notwendig ist, sich besser auf diese Bedrohung einzustellen, um die Reaktionsmöglichkeiten auf EU-Ebene zu verbessern. Auch wenn die betreffenden Untersuchungen noch nicht abgeschlossen sind, belegen die bisher vorliegenden Informationen eindeutig, dass ausländische terroristische Kämpfer im Jahr 2015 an der Planung oder Ausführung von mindestens sechs Terroranschlägen beteiligt waren: Die Terroristen waren entweder auf direktem Weg in Konfliktgebiete (z. B. Jemen oder Syrien) gereist oder waren von anderen sich gegenwärtig in Syrien aufhaltenden Personen zur Begehung terroristischer Handlungen inspiriert oder angeleitet worden.

Die meisten Terroranschläge, die seit 2014 in der EU verübt wurden, waren zwar Einzelanschläge, doch die Anschläge vom 13. November in Paris haben gezeigt, dass auch die Gefahr besteht, dass ausgeklügeltere und größere Anschläge (durch mehrere mit Explosivstoffen und Feuerwaffen ausgerüstete Zellen) begangen werden.

Auch wenn die ausländischen terroristischen Kämpfer den Hauptanlass zur Besorgnis geben, darf nicht unterschätzt werden, welche Bedrohung in der EU von „hausgemachten“ Terroristen, radikalisierten Einzeltätern und (beispielsweise wegen der Beschlagnahme ihres Reisepasses) verhinderten Terror-Reisenden ausgeht. In den vergangenen zwölf Monaten sind in der EU und in westlichen Ländern wie den USA, Kanada und Australien mehrere Anschläge dieser Art verübt oder verhindert worden.

Die grenzüberschreitende Dimension der terroristischen Bedrohung ist keineswegs auf Reisen in Konfliktgebiete in Drittländern begrenzt. Um keinen Verdacht zu erregen, greifen Terroristen je nach Bedarf auf unterschiedliche Ausweichtechniken zurück: Sie reisen, um Kontrollen und Überwachungsmaßnahmen zu entgehen, in der EU umher oder nur durch andere Länder als ihr Aufenthalts- oder Herkunftsland. Darüber hinaus zeigen die jüngsten Anschläge in der EU, dass Terroristen zur Begehung von Anschlägen oder aus logistischen Gründen (z. B. Finanzierung, Beschaffung von Waffen) in andere Mitgliedstaaten reisen.

Terroristische Vereinigungen haben bewiesen, dass sie über fortgeschrittene Fertigkeiten im Umgang mit dem Internet und neuen Kommunikationstechnologien verfügen und diese dazu nutzen, Propaganda zu verbreiten, mit potenziellen Rekruten zu kommunizieren, Wissen weiterzugeben und terroristische Handlungen zu planen und zu koordinieren. Das Internet und die sozialen Medien haben radikalen und terroristischen Vereinigungen insbesondere neue Möglichkeiten eröffnet, benachteiligte Zielgruppen anzusprechen und auf diese Weise die Anwerbung und/oder die Radikalisierung zu erleichtern.

Der Einsatz von hochwertigen Informationsträgern (Zeitschriften, Videos) und ein dezentrales Vorgehen, das durch ein Netz von Konten bei verschiedenen sozialen Medien erleichtert wird, machen es ihnen möglich, durch kontinuierlich angepassten Rückgriff auf Informationstechnologien terroristisches und radikales Propagandamaterial rasch zu verbreiten. Das Internet ist für Terroristen mittlerweile der wichtigste Kanal für die Verbreitung von Propaganda, für öffentliche Drohungen, für die Verherrlichung schrecklicher

terroristischer Handlungen wie Enthauptungen und für die Übernahme der Verantwortung für Anschläge.

Daher gilt es die geltenden Vorschriften anzupassen, um der sich ändernden terroristischen Bedrohung für Europa Rechnung zu tragen. Dies schließt den Erlass geeigneter strafrechtlicher Bestimmungen ein, mit denen sowohl gegen ausländische terroristische Kämpfer und in Drittländern an terroristischen Handlungen teilnehmende Terror-Reisende als auch gegen die gestiegene Bedrohung durch in Europa bleibende Täter vorgegangen wird.

In der gesamten EU müssen die nationalen Strafrechtsvorschriften kohärenter, umfassender und einheitlicher gestaltet werden, damit Straftaten ausländischer terroristischer Kämpfer wirksam verhindert und strafrechtlich verfolgt und die gestiegenen grenzüberschreitenden praktischen und rechtlichen Herausforderungen in geeigneter Weise bewältigt werden können.

Durch den Rahmenbeschluss 2002/475/JI⁴ sind bereits bestimmte terroristische Handlungen unter Strafe gestellt worden, darunter das Verüben eines Terroranschlags, die Beteiligung an den Handlungen einer terroristischen Vereinigung einschließlich der Finanzierung solcher Handlungen, die öffentliche Aufforderung zur Begehung einer terroristischen Straftat, die Anwerbung und Ausbildung für terroristische Zwecke sowie die Anstiftung, die Beihilfe und der Versuch der Begehung einer terroristischen Straftat.

Der Rahmenbeschluss 2002/475/JI muss jedoch überprüft werden, um neuen internationalen Standards und von der EU eingegangenen Verpflichtungen Rechnung zu tragen und wirksamer gegen die zunehmende terroristische Bedrohung vorzugehen und so die Sicherheit in der EU wie auch die Sicherheit ihrer Bürger zu stärken.

Opfer terroristischer Straftaten brauchen Schutz, Unterstützung und Betreuung, die ihren besonderen Bedürfnissen gerecht werden. Sie sollten unverzüglich auf professionelle und spezialisierte Unterstützungsdienste für ihre physische und psychotherapeutische Behandlung zurückgreifen können. Nach einem Terroranschlag ist der Zugang zu verlässlichen Informationen für und über die Opfer von entscheidender Bedeutung. Da sich Terroranschläge gegen große Menschengruppen richten, befinden sich unter den Opfern häufig auch Personen aus dem Ausland. Die grenzübergreifende Zusammenarbeit zwischen den zuständigen nationalen Behörden ist daher von entscheidender Bedeutung, wenn es darum geht, alle Opfer terroristischer Straftaten hinreichend zu informieren und ihnen unabhängig davon, wo in der Europäischen Union sie leben, die notwendige Unterstützung zu leisten.

Die Richtlinie 2012/29/EU⁵ sieht verbindliche Rechte für alle Opfer von Straftaten vor, darunter das Recht auf Schutz, Unterstützung und Betreuung unter Berücksichtigung der individuellen Bedürfnisse aller Opfer von Straftaten. Spezielle Maßnahmen für die Opfer des

⁴ Rahmenbeschluss 2002/475/JI des Rates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung (ABl. L 164 vom 22.6.2002, S. 3) geändert durch den Rahmenbeschluss 2008/919/JI des Rates vom 28. November 2008 zur Änderung des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI zur Terrorismusbekämpfung (ABl. L 330 vom 9.12.2008, S. 21).

⁵ Richtlinie 2012/29/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2001/220/JI vom 15. März 2001 (ABl. L 315 vom 14.11.2012, S. 57).

Terrorismus sind in diesen Bestimmungen jedoch nicht vorgesehen. Durch die Annahme von spezifischeren Maßnahmen, die genauer auf die Bedürfnisse der Opfer des Terrorismus eingehen, würde ein erheblicher Zusatznutzen entstehen. Maßgerechte Vorschriften über den Schutz, die Unterstützung und die Betreuung der Opfer des Terrorismus dürften den Heilungsprozess der überlebenden Opfer wie auch der Familien von Todesopfern erleichtern und so indirekt zum Heilungsprozess der gesamten Gesellschaft beitragen.

- **Erfüllung einschlägiger internationaler Standards und Pflichten sowie Bewältigung der zunehmende Bedrohung durch den Terrorismus**

Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen hat in seiner Resolution 2178 (2014) vom 24. September 2014 zur Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit durch terroristische Handlungen ein breites Spektrum von Maßnahmen zur Bekämpfung des Phänomens der ausländischen terroristischen Kämpfer festgelegt. Nummer 6 des Beschlussteils der Resolution sieht vor, dass alle VN-Mitgliedstaaten sicherstellen müssen, dass ihre innerstaatlichen Gesetze und sonstigen Vorschriften schwere Straftaten ausreichend umschreiben, damit die folgenden Handlungen in einer der Schwere der Straftat angemessenen Weise strafrechtlich verfolgt und bestraft werden können: a) das Reisen oder das versuchte Reisen in ein Drittland mit dem Ziel, sich an der Begehung einer terroristischen Handlung zu beteiligen, Terroristen auszubilden oder sich zu einem Terroristen ausbilden zu lassen, b) die Finanzierung einer solchen Reise und c) die Organisation oder Erleichterung einer solchen Reise.

Der Sicherheitsrat hat in seiner Resolution 2178 (2014) bekräftigt, dass die Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung des Terrorismus ihren Verpflichtungen nach den internationaler Menschenrechtsnormen nachkommen müssen, und er hat unterstrichen, dass die Achtung der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit ein wesentlicher Bestandteil einer erfolgreichen Terrorismusbekämpfung ist. Er hat zudem darauf hingewiesen, dass die Nichteinhaltung dieser und anderer internationaler Verpflichtungen einer der Faktoren ist, die zu einer verstärkten Radikalisierung beitragen, und ein Gefühl der Straflosigkeit fördert.

Des Weiteren hat er den Mitgliedstaaten in seiner Resolution 2178 (2014) nahegelegt, die in Betracht kommenden lokalen Gemeinschaften und nichtstaatlichen Akteure in die Erarbeitung von Gegenstrategien zum Narrativ des gewaltbereiten Extremismus, der zu terroristischen Handlungen aufstacheln kann, einzubinden, die Bedingungen anzugehen, die die Ausbreitung des gewaltbereiten Extremismus, der zum Terrorismus führen kann, begünstigen, namentlich indem sie Jugendliche, Familien, Frauen, Führungsverantwortliche aus Religion, Kultur und Bildung und alle anderen betroffenen Gruppen der Zivilgesellschaft aktivieren, und maßgeschneiderte Ansätze zur Bekämpfung der Anwerbung für diese Art des gewaltbereiten Extremismus und zur Förderung der sozialen Inklusion und des sozialen Zusammenhalts zu verfolgen.

Zudem sind die Mitgliedstaaten in der Resolution 2249 (2015) des Sicherheitsrats vom 20. November 2015 nachdrücklich aufgefordert worden, ihre Anstrengungen zur Eindämmung des Zustroms ausländischer terroristischer Kämpfer nach Irak und Syrien und zur Verhütung und Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung zu verstärken. Desgleichen hat der Sicherheitsrat beispielsweise in seiner Resolution 2199 (2015) bekräftigt, *„dass alle Staaten sicherzustellen haben, dass alle Personen, die an der Finanzierung, Planung, Vorbereitung oder Begehung terroristischer Handlungen oder an deren Unterstützung mitwirken, vor Gericht gestellt werden, dass diese terroristischen Handlungen als schwere Straftaten nach dem innerstaatlichen Recht umschrieben werden und dass die Strafe der Schwere dieser terroristischen Handlungen gebührend Rechnung trägt, und betont, dass eine*

derartige Unterstützung durch den Handel mit Erdöl und Produkten aus raffiniertem Erdöl, modularen Raffinerien und dazugehörigem Material mit dem ISIL, der ANF und allen anderen mit Al-Qaida verbundenen Personen, Gruppen, Unternehmen und Einrichtungen erfolgen kann.“

Im Anschluss an die Anfang 2015 aufgenommenen Verhandlungen wurde im Mai 2015 ein Zusatzprotokoll zum Übereinkommen des Europarats zur Verhütung des Terrorismus angenommen, durch das bestimmte strafrechtliche Bestimmungen der Resolution 2178 (2014) des Sicherheitsrats und insbesondere ihre operative Nummer 6 umgesetzt wurden. Das Zusatzprotokoll ergänzt das Übereinkommen des Europarats, welches bereits die Strafbarkeit bestimmter terroristischer Straftaten vorsieht, und es besagt, dass folgende Handlungen unter Strafe zu stellen sind: 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). Außerdem sieht das Zusatzprotokoll einen zeitnahen Informationsaustausch zwischen den Vertragsparteien des Übereinkommens vor (Artikel 7).

Ähnlich wie die Resolution 2178 (2014) bekräftigt das Zusatzprotokoll die Pflicht der Vertragsparteien des Übereinkommens, sicherzustellen, dass bei der Umsetzung des Protokolls die Menschenrechte - insbesondere das Recht auf Freizügigkeit, das Recht auf freie Meinungsäußerung, das Recht auf Vereinigungsfreiheit und das Recht auf Religionsfreiheit -, wie sie in der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte und in anderen völkerrechtlichen Verpflichtungen enthalten sind, geachtet werden; zudem wird im Zusatzprotokoll daran erinnert, dass nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Hinblick auf die Verwirklichung der rechtmäßig verfolgten Ziele und deren Notwendigkeit in einer demokratischen Gesellschaft zu verfahren und dabei jegliche Form der Willkür oder diskriminierender oder rassistischer Behandlung auszuschließen ist.

Die EU hat das Zusatzprotokoll und das Übereinkommen am 22. Oktober 2015 unterzeichnet.

Die Empfehlungen, die die Finanzermittlungsgruppe für Geldwäsche (FATF) im Jahr 2012 zum Thema Terrorismusfinanzierung abgegeben hat und insbesondere deren Empfehlung Nr. 5 über die Strafbarmachung der Terrorismusfinanzierung sehen vor, dass die Länder die Terrorismusfinanzierung auf der Grundlage des Übereinkommens zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung unter Strafe stellen sollten, und zwar nicht nur die Finanzierung terroristischer Handlungen, sondern auch die Finanzierung von Terrororganisationen und terroristischen Einzeltätern - und dies auch dann, wenn keine Verbindung zu einer bestimmten terroristischen Handlung oder bestimmten terroristischen Handlungen besteht.⁶

Angesichts des dringenden Handlungsbedarfs im Hinblick auf die Bewältigung der von ausländischen terroristischen Kämpfern ausgehenden Bedrohung hat die FATF die Auslegungsnote zu Empfehlung Nr. 5 über den Straftatbestand der Terrorismusfinanzierung überarbeitet, um dem diesbezüglichen Aspekt der Resolution 2178 des VN-Sicherheitsrates Rechnung zu tragen. Empfehlung Nr. 5 ist nunmehr dahingehend auszulegen, dass die Länder die Finanzierung von Reisen von Personen, die in ein anderes Land als ihren Wohnsitz- bzw.

⁶ Bezüglich der Empfehlungen der FATF und der zugehörigen Auslegungsnote siehe http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf

Herkunftsstaat reisen, um terroristische Anschläge zu verüben oder zu planen, vorzubereiten oder an ihnen teilzunehmen, künftige Terroristen auszubilden oder sich selbst dazu ausbilden zu lassen, unter Strafe stellen sollten.

Durch den Rahmenbeschluss 2002/475/JI sind bereits bestimmte terroristische Handlungen unter Strafe gestellt worden, darunter das Verüben eines Terroranschlags, die Beteiligung an den Handlungen einer terroristischen Vereinigung einschließlich der Finanzierung solcher Handlungen, die öffentliche Aufforderung zur Begehung einer terroristischen Straftat sowie die Anwerbung und Ausbildung für terroristische Zwecke, wobei durch die Strafbarmachung der drei letztgenannten Delikte die einschlägigen Bestimmungen des Übereinkommens des Europarates zur Verhütung des Terrorismus (SEV Nr. 196) umgesetzt wurden. Im Rahmenbeschluss 2002/475/JI ist jedoch nicht ausdrücklich vorgesehen, dass das Reisen in Drittländer mit terroristischen Absichten unter Strafe zu stellen ist. Gleiches gilt für das in der Resolution 2178 (2014) des VN-Sicherheitsrates angesprochene Absolvieren einer Ausbildung für terroristische Zwecke, das gemäß dem Zusatzprotokoll unter Strafe zu stellen ist. Auch sieht der Rahmenbeschluss 2002/475/JI in Bezug auf die Strafbarmachung der Terrorismusfinanzierung derzeit lediglich vor, dass jegliche Art der Finanzierung einer terroristischen Vereinigung unter Strafe zu stellen ist, was jedoch nicht die Finanzierung sämtlicher mit terroristischen Handlungen verbundenen Straftaten wie das Anwerben, die Ausbildung oder Auslandsreisen für terroristische Zwecke abdeckt.

Der Rat hat die Kommission in seinen Schlussfolgerungen vom 13. Oktober 2014 ersucht, insbesondere im Lichte der Resolution 2178 (2014) des VN-Sicherheitsrates Möglichkeiten zu sondieren, um etwaige Mängel des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI zu beheben.⁷ Die Justiz- und Innenminister der EU haben in ihrer gemeinsamen Erklärung im Anschluss an ihre Tagung in Riga die Notwendigkeit unterstrichen, im Lichte der Resolution 2178 (2014) etwaige legislative Maßnahmen zu erlassen, um gemeinsame Straftatbestände für terroristische Handlungen zu schaffen. Das Europäische Parlament hat in seiner Entschließung vom 11. Februar 2015 die Notwendigkeit betont, die Kriminalisierung von auf ausländische Kämpfer zurückzuführenden Handlungen in der EU zu harmonisieren und durch Überarbeitung des Rahmenbeschlusses zur Terrorismusbekämpfung Lücken bei der Strafverfolgung vorzubeugen. Der Rat der Justiz- und Innenminister hat auf seiner Tagung vom 20. November 2015 die Absicht der Kommission begrüßt, vor Ende 2015 einen Vorschlag für eine Richtlinie zur Überarbeitung des Rahmenbeschlusses zur Terrorismusbekämpfung vorzulegen.

Zur Umsetzung der Pflichten, die sich aus dem Zusatzprotokoll sowie aus den einschlägigen Empfehlungen der FATF zur Terrorismusfinanzierung ergeben, ist es erforderlich, den Rahmenbeschluss 2002/475/JI zu überarbeiten.

Zusätzlich zu den Änderungen, die erforderlich sind, um die Einhaltung der internationalen Verpflichtungen und Standards sicherzustellen, gilt es, umfassende Maßnahmen vorzusehen, die der sich weiterentwickelnden Bedrohung durch den Terrorismus und der Notwendigkeit geeigneter Instrumente zur Erleichterung der Untersuchung und Verfolgung aller einschlägigen Vorgehensweisen von Terroristen Rechnung tragen, und dabei größere Lücken in der strafrechtlichen Reaktion zu vermeiden.

⁷ Ratsdokument 14160/14.

In diesem Sinne wird in der Richtlinie zudem vorgeschlagen, folgende Handlungen unter Strafe zu stellen: Versuch der Anwerbung und Ausbildung, Auslandsreisen zwecks Beteiligung an den Handlungen einer terroristischen Vereinigung und Finanzierung der verschiedenen in der Richtlinie definierten terroristischen Straftaten.

Da die zunehmende terroristische Bedrohung durch die Gefahr, die von ausländischen terroristischen Kämpfern, welche zwecks Mitwirkung an terroristischen Handlungen in Drittländer reisen, ausgeht, noch verstärkt wird, sieht der Vorschlag ferner vor, dass alle zu terroristischen Zwecken erfolgenden Auslandsreisen einschließlich Reisen innerhalb der EU und Reisen in den Wohnsitz- bzw. Herkunftsstaat unter Strafe gestellt werden sollen.

Aufgrund der Notwendigkeit, auch verschiedene Formen der Unterstützung terroristischer Handlungen (z. B. Handelsgeschäfte und die Ein- bzw. Ausfuhr von zur Unterstützung von terroristischen Handlungen bestimmten Waren) zu erfassen, wird in dem Vorschlag zudem klargestellt, dass jedwede Form der materiellen Unterstützung durch die Richtlinie abgedeckt wird.

Des Weiteren sollen durch den Vorschlag die geltenden Bestimmungen über die Anstiftung, die Beihilfe und den Versuch der Begehung einer terroristischen Straftat sowie die Bestimmungen über die Gerichtsbarkeit verbessert werden, damit die einschlägigen Bestimmungen einheitlich und wirksam angewendet und Rechtslücken vermieden werden.

Außerdem enthält der Vorschlag zusätzliche Bestimmungen über spezifische Maßnahmen zur Unterstützung der Opfer des Terrorismus.

Durch die Konsolidierung dieser einschlägigen Rechtsvorschriften sollen nicht nur die bestehenden Strafverfolgungslücken geschlossen, sondern auch eine Vereinfachung bewirkt und die Zugänglichkeit verbessert werden. Angesichts des Umfangs der vorgeschlagenen Maßnahmen und des Ziels, eine Konsolidierung bestehender Vorschriften vorzunehmen, erscheint es am geeignetsten, den geltenden Rahmenbeschluss 2002/475/JI durch eine EU-Richtlinie zu ersetzen.

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

Die Kommission hat sich in der Europäischen Sicherheitsagenda⁸ unter Bezugnahme auf die Entwicklungen auf internationaler und auf europäischer Ebene verpflichtet, den Rahmenbeschluss zur Terrorismusbekämpfung zu überprüfen, um eine gemeinsame Einordnung terroristischer Straftaten und insbesondere der von ausländischen terroristischen Kämpfern begangenen Straftaten zu erreichen.

Im Oktober 2015 hat die Kommission in ihrem Arbeitsprogramm für 2016⁹ betont, dass der Terrorismus und die Radikalisierung eine Reaktion der EU erfordern, und die Vorlage eines Vorschlags zur Änderung des Rahmenbeschlusses zur Terrorismusbekämpfung angekündigt, durch den auf das Phänomen der ausländischen terroristischen Kämpfer eingegangen werden soll.

Der vorliegende Vorschlag für eine Richtlinie zur Terrorismusbekämpfung, mit der die Anforderungen des Zusatzprotokolls umgesetzt werden, soll den Weg zur Annahme des

⁸ COM(2015) 185 final vom 28.4.2015.

⁹ COM(2015) 610 final vom 27.10.2015.

Zusatzprotokolls und des Übereinkommens ebnen, wofür in Kürze ebenfalls einschlägige Vorschläge unterbreitet werden.

Der vorliegende Vorschlag ist Teil eines breit angelegten Vorgehens, das auch eine verstärkte Vorbeugung gegen die Radikalisierung einschließt. Um Anstrengungen zur Vorbeugung gegen eine zu gewaltbereitem Extremismus und Terrorismus führende Radikalisierung zu fördern und zu unterstützen, hat die Kommission das RAN-Exzellenzzentrum geschaffen, welches ein umfangreiches Netz von Fachleuten aus der Praxis - das Aufklärungsnetz gegen Radikalisierung (Radicalisation Awareness Network, RAN) - unterstützt. Das RAN-Zentrum erleichtert den Austausch von bewährten Verfahren und Fachkenntnissen, es bündelt Fachwissen, und es ermittelt und entwickelt bewährte Verfahren, erteilt konkrete Ratschläge und leistet maßgeschneiderte Unterstützung. Auf diese Weise trägt es zur Verwirklichung der Maßnahmen bei, die die Kommission in ihrer Mitteilung „Prävention der zu Terrorismus und gewaltbereitem Extremismus führenden Radikalisierung: Verstärkung der EU-Maßnahmen“¹⁰ aufgeführt hat.

Es gibt bereits EU-Vorschriften über den Informationsaustausch zwischen den für die Sicherheit und die Terrorismusbekämpfung zuständigen nationalen Behörden, namentlich den Rahmenbeschluss 2006/960/JI des Rates¹¹, den insbesondere auf die Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität abstellenden Beschluss 2008/615/JI („Prüm-Beschluss“)¹² und den Beschluss 2005/671/JI¹³. Ähnlich wie Artikel 7 des Zusatzprotokolls verpflichten diese Rechtsvorschriften die Mitgliedstaaten, nationale Kontaktstellen einzurichten und unaufgefordert Informationen auszutauschen, wenn begründeter Anlass zu der Vermutung besteht, dass die betreffenden Informationen zur Aufdeckung, Verhütung oder Aufklärung terroristischer Straftaten beitragen können.

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

Das Phänomen der ausländischen terroristischen Kämpfer verdeutlicht die Bedeutung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik für die innere Sicherheit der Union. Die Hohe Vertreterin/Vizepräsidentin und die Kommission haben am 6. Februar 2015 eine gemeinsame Mitteilung¹⁴ mit dem Titel „Elemente einer EU-Regionalstrategie für Syrien und Irak sowie zur Bewältigung der Bedrohung durch Da'esh“ vorgelegt, die auf die Eindämmung des Zustroms von ausländischen Kämpfern nach Syrien bzw. Irak und der Finanzmittel für Da'esh sowie auf den Aufbau von Kapazitäten für die Umsetzung der Resolution 2178 (2014) des VN-Sicherheitsrates und die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung abstellt.

Der vorliegende Vorschlag soll die geltende EU-Regelung für das Einfrieren der Vermögenswerte von ausländischen terroristischen Organisationen und Einzelpersonen ergänzen. Dabei handelt es sich zum einen um die Verordnung (EG) Nr. 881/2002 des Rates, mit der spezifische restriktive Maßnahmen gegen in den Resolutionen 1267 (1999) und 1390

¹⁰ COM(2013) 941 final vom 15.1.2014.

¹¹ 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 (ABl. L 386 vom 29.12.2006, S. 89).

¹² Beschluss 2008/615/JI des Rates vom 23. Juni 2008 zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität (ABl. L 210 vom 6.8.2008, S. 1).

¹³ Beschluss 2005/671/JI des Rates über den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit betreffend terroristische Straftaten (ABl. L 253 vom 29.9.2005, S. 22).

¹⁴ JOIN(2015) 2 final vom 6.2.2015.

(2002) des VN-Sicherheitsrates benannte, mit dem Al-Qaida-Netzwerk in Verbindung stehende Personen und Einrichtungen umgesetzt wurden, und zum anderen um im Einklang mit der Resolution 1373 (2001) des VN-Sicherheitsrates stehende „autonome Maßnahmen“ der EU gegen andere, nicht mit Al-Qaida in Verbindung stehende Terroristen und Organisationen.

Des Weiteren werden durch diesen Vorschlag die in der Richtlinie 2015/849/EU vorgesehenen Präventivmaßnahmen gegen die Terrorismusfinanzierung ergänzt.

Dieser Vorschlag ergänzt ferner die Politik der EU im Bereich der Rechte der Opfer von Straftaten. Insbesondere die Richtlinie 2012/29/EU, die am 16. November 2015 in den Mitgliedstaaten in Kraft getreten ist, sieht verschiedene Rechte für alle Opfer von Straftaten vor. Gemäß der Richtlinie 2004/80/EG müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass Opfer von vorsätzlich begangenen Gewalttaten - auch in grenzüberschreitenden Fällen - entschädigt werden. Der vorliegende Vorschlag baut auf den bestehenden EU-Vorschriften über die Rechte der Opfer von Straftaten auf, ohne deren Geltungsbereich auszuweiten. Insbesondere werden im vorliegenden Vorschlag verschiedene Bestimmungen der Richtlinie 2012/29/EU weiterentwickelt und vertieft, damit spezifische Unterstützung für die Bedürfnisse der Opfer terroristischer Straftaten geleistet werden kann.

2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISSMÄSSIGKEIT

• Rechtsgrundlage

Dieser Vorschlag ersetzt den Rahmenbeschluss 2002/475/JI und zielt auf die Einführung aktualisierter Rechtsvorschriften der EU ab, durch die Mindestvorschriften für die Definition von terroristischen Straftaten, von Straftaten im Zusammenhang mit einer terroristischen Vereinigung oder terroristischen Handlungen und Sanktionen für diesem Bereich festgelegt werden. Der Terrorismus ist aufgrund seines Wesens, seiner Auswirkungen und der Notwendigkeit, ihn gemeinsam bekämpfen zu müssen, eine Form von besonders schwerer Kriminalität mit grenzüberschreitender Dimension.

Daher ist Artikel 83 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) die geeignete Rechtsgrundlage für diesen Vorschlag. Dieser Artikel sieht die Möglichkeit vor, dass das Europäische Parlament und der Rat die notwendigen Mindestvorschriften für die Definition von Straftatbeständen und die Festlegung von strafrechtlichen Sanktionen durch gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassene Richtlinien festlegen.

Für die Aufnahme von Bestimmungen über die Rechte der Opfer ist eine Ergänzung der einschlägigen Bestimmung als Rechtsgrundlage erforderlich. Artikel 82 Absatz 2 AEUV sieht die Möglichkeit vor, dass das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren Mindestvorschriften über die Rechte der Opfer von Straftaten erlassen. Daher sollte Artikel 82 Absatz 2 Buchstabe c AEUV als zusätzliche Rechtsgrundlage hinzugefügt werden.

Artikel 83 Absatz 1 AEUV und Artikel 82 Absatz 2 AEUV sehen das gleiche Gesetzgebungsverfahren vor. Daher sollte der Vorschlag sowohl auf Artikel 83 Absatz 1 AEUV als auch auf Artikel 82 Absatz 2 AEUV gegründet werden.

- **Unterschiede im Geltungsbereich**

Der geltende Rahmenbeschluss 2002/475/JI ist auf alle Mitgliedstaaten mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs anwendbar, das gemäß Artikel 10 Absatz 4 des dem EU-Vertrag und dem AEUV beigefügten Protokolls Nr. 36 mit Wirkung vom 1. Dezember 2014 von seinem Recht Gebrauch gemacht hat, sich nicht mehr an diesem Rechtsrahmen zu beteiligen.

Gemäß dem den Verträgen beigefügten Protokoll Nr. 21 über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts können sich das Vereinigte Königreich und Irland am Erlass der vorgeschlagenen Richtlinie beteiligen. Diese Möglichkeit besteht für sie auch noch nach dem Erlass der vorgeschlagenen Richtlinie.

Gemäß Protokoll Nr. 22 über die Position Dänemarks beteiligt sich dieser Mitgliedstaat nicht an der Annahme von Maßnahmen durch den Rat, die unter Titel V AEUV fallen (dies gilt allerdings nicht für „Maßnahmen zur Bestimmung derjenigen Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten im Besitz eines Visums sein müssen“ und auch nicht für „Maßnahmen zur einheitlichen Visumgestaltung“). Nach den derzeit geltenden Modalitäten beteiligt sich Dänemark folglich nicht am Erlass dieser Richtlinie und ist auch nicht durch sie gebunden. Der Rahmenbeschluss 2002/475/JI in der durch den Rahmenbeschluss 2008/919/JI geänderten Fassung hingegen ist für Dänemark weiterhin bindend und Dänemark gegenüber anwendbar.

- **Subsidiarität**

Maßnahmen auf dem Gebiet der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts fallen gemäß Artikel 4 Absatz 2 AEUV in die geteilte Zuständigkeit der EU und der Mitgliedstaaten. Daher ist das in Artikel 5 Absatz 3 EUV festgelegte Subsidiaritätsprinzip anwendbar, demzufolge die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig wird, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind.

Da die Resolution 2178 (2014) des VN-Sicherheitsrates gemäß Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen angenommen wurde, sind die in ihr festgelegten Anforderungen für alle Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen bindend. Die Mitgliedstaaten der EU haben bereits damit begonnen, ihre jeweiligen Rechtsrahmen zu überprüfen, und in einigen Fällen neue Maßnahmen verabschiedet, die die Einhaltung der Resolution und insbesondere der Anforderungen in Bezug auf Auslandsreisen für terroristische Zwecke und damit verbundene Handlungen sicherstellen sollen.

Durch das Zusatzprotokoll wird der sich auf die Strafbarmachung von Auslandsreisen für terroristische Zwecke beziehende Teil der Resolution 2178 (2014) umgesetzt. Durch die Unterzeichnung des Zusatzprotokolls am 22. Oktober 2015 hat die EU ihre Bereitschaft zum Abschluss des Zusatzprotokolls gemäß Artikel 218 Absatz 6 AEUV bekundet. Um das Zusatzprotokoll abschließen zu können, wird die EU die durch das Zusatzprotokoll festgelegten Standards in das Unionsrecht aufnehmen müssen, das, wie oben erwähnt, jedoch derzeit keine Strafbarmachung der im Zusatzprotokoll erfassten Handlungen vorsieht.

Durch die Umsetzung des Zusatzprotokolls und der einschlägigen strafrechtlichen Aspekte der Resolution 2178 (2014) des VN-Sicherheitsrates in Form EU-weit geltender

Mindestvorschriften und insbesondere durch Festlegung von zusätzlichen, der Entwicklung der terroristischen Bedrohung Rechnung tragenden gemeinsamen Straftatbeständen würden rechtliche Lücken, wie sie bei einem fragmentierten Vorgehen entstehen könnten, vermieden und ein deutlich höherwertiger Schutz für die Sicherheit der EU, der EU-Bürger und aller in der EU lebenden Menschen ermöglicht. Darüber hinaus würden einheitliche EU-weite Straftatbestände das gegenseitige Verständnis erleichtern und einen Maßstab für den grenzübergreifenden Informationsaustausch sowie für die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres setzen. Ebenso würden, wie bereits in der Europäischen Sicherheitsagenda betont wurde, im Einklang mit der Resolution 2178 (2014) des VN-Sicherheitsrates und mit dem Zusatzprotokoll stehende Mindestvorschriften in Bezug auf Straftatbestände die Zusammenarbeit mit Drittländern vereinfachen, da sie sowohl bei der Zusammenarbeit innerhalb der EU als auch bei der Zusammenarbeit mit internationalen Partnern als gemeinsamer Bezugsrahmen dienen könnten.

Ähnlich lässt sich für die Aufnahme der von der FATF ausgesprochenen Empfehlung über die Strafbarmachung der Terrorismusfinanzierung in das EU-Recht argumentieren: Die Mitgliedstaaten sind zwar bereits verpflichtet, der Empfehlung nachzukommen und haben auch bereits weitgehend die notwendigen Umsetzungsmaßnahmen ergriffen, doch durch die Ausweitung des Geltungsbereichs des derzeit in Artikel 2 des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI definierten Straftatbestands der Terrorismusfinanzierung auf EU-Ebene würde sichergestellt, dass die einzelnen Mitgliedstaaten nicht unterschiedlichen rechtlichen Pflichten unterliegen und sowohl der grenzübergreifende Informationsaustausch als auch die operative Zusammenarbeit nicht durch bei den Straftatbeständen bestehende Unterschiede beeinträchtigt würden.

Ebenso ist es wegen des grenzübergreifenden Charakters der terroristischen Bedrohungen notwendig, den sachlichen Geltungsbereich der Straftatbestände - einschließlich jener, die nicht aufgrund internationaler Verpflichtungen und Normen erforderlich sind - so aufeinander abzustimmen, dass eine tatsächliche Wirkung erreicht wird.

Diese Ziele können von den Mitgliedstaaten allein nicht ausreichend verwirklicht werden, da durch allein auf nationaler Ebene geltende Rechtsvorschriften keine EU-weit geltenden Mindeststandards für die Festlegung von Straftatbeständen und Sanktionen für terroristische Straftaten geschaffen werden könnten. Wenn der Rechtsrahmen der Union nicht im Einklang mit dem Zusatzprotokoll steht, gleichzeitig aber bestimmte Mitgliedstaaten dem Zusatzprotokoll beitreten, können sich Unterschiede zwischen den Pflichten der Mitgliedstaaten nach dem Unionsrecht und ihren Pflichten nach internationalem Recht ergeben.

Ein umfassender und hinreichend homogener Rechtsrahmen lässt sich daher besser auf Ebene der Union verwirklichen. Folglich kann die Union im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip entsprechende Maßnahmen erlassen.

- **Verhältnismäßigkeit**

Im Einklang mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gemäß Artikel 5 EU-Vertrag geht die vorgeschlagene neue Richtlinie nicht über das, was notwendig und verhältnismäßig ist, hinaus, um einerseits internationalen Pflichten und Standards - insbesondere in Bezug auf die Strafbarmachung von Auslandsreisen für terroristische Zwecke, das Absolvieren einer Ausbildung für terroristische Zwecke (Anforderung des Zusatzprotokolls) und die (nicht auf die Handlungen einer terroristischen Vereinigung begrenzte, sondern auf sämtliche terroristischen Straftaten und im Zusammenhang mit terroristischen Aktivitäten stehende

Delikte ausgeweitete und, wie in den Standards der FATF vorgesehen, nicht mit einer bestimmten terroristischen Straftat verknüpfte) Terrorismusfinanzierung - nachzukommen und andererseits die bestehenden terroristischen Straftatbestände an die neuen terroristischen Bedrohungen anzupassen (was beispielsweise auch die Strafbarmachung von innerhalb der EU erfolgenden Auslandsreisen für terroristische Zwecke erforderlich macht).

Der Vorschlag legt den Anwendungsbereich der betreffenden Straftatbestände so fest, dass alle einschlägigen Handlungen erfasst werden, beschränkt sich dabei jedoch auf das, was nötig und verhältnismäßig ist.

- **Wahl des Instruments**

Mindestvorschriften zur Festlegung von Straftatbeständen und Strafen in Bereichen besonders schwerer Kriminalität (darunter auch der Terrorismus), die eine grenzüberschreitende Dimension haben, können laut Artikel 83 Absatz 1 AEUV nur durch gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassene Richtlinien des Europäischen Parlaments und des Rates festgelegt werden. Gleiches gilt für alle gemäß Artikel 82 Absatz 2 AEUV festgelegten Mindestvorschriften.

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

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

Es sind bereits mehrere Berichte über die Umsetzung der einschlägigen Bestimmungen des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI in nationales Recht¹⁵ vorgelegt worden, darunter der Bericht vom September 2014 über die Umsetzung der durch den Rahmenbeschluss 2008/919/JI eingeführten Änderungen¹⁶.

Im Umsetzungsbericht wird unter anderem festgestellt, dass mehrere Mitgliedstaaten über die Anforderungen des Rahmenbeschlusses 2008/919/JI hinausgegangen sind und beispielsweise Vorschriften zur Strafbarmachung des Absolvierens einer terroristischen Ausbildung erlassen haben (was auf eine Strafverfolgungslücke hindeutet) und auch bezüglich des Versuchs der Begehung der einschlägigen terroristischen Straftaten Vorschriften festgelegt haben, die über die Anforderungen des Rahmenbeschlusses hinausgehen.

Der Umsetzungsbericht 2014 stützte sich auf eine externe Studie, die sich nicht nur mit der Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2008/919/JI in nationales Recht befasste, sondern auch der Frage nachging, wie weit die einzelnen Mitgliedstaaten den von ihnen angenommenen Rechtsrahmen für die Terrorismusbekämpfung in die Praxis umgesetzt hatten. Die Studie schloss eine Bewertung der im Jahr 2008 vorgenommenen Änderungen ein und kam zu dem Schluss, dass diese Änderungen sachdienlich und zielführend waren. Demnach hat das gemeinsame Verständnis von in Zusammenhang mit dem Terrorismus stehenden Straftaten wie der öffentlichen Aufforderung zur Begehung einer terroristischen Straftat oder der Anwerbung bzw. Ausbildung für terroristische Zwecke dazu geführt, dass grenzübergreifende Fälle dieser Art mittlerweile effizienter bearbeitet werden. Des Weiteren ergab die Studie, dass die meisten Interessenträger der Meinung waren, dass die neuen Straftatbestände für das

¹⁵ Berichte der Kommission auf der Grundlage von Artikel 11 des Rahmenbeschlusses des Rates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung: KOM(2004) 409 endg. vom 8. Juni 2004 und KOM(2007) 681 endg. vom 6. November 2007.

¹⁶ COM(2014) 554 final vom 5.9.2014.

Vorgehen gegen vorbereitende Handlungen für terroristische Straftaten hilfreich sind. Allgemein wurden die im Jahr 2008 eingeführten Änderungen als nützlich für die Bewältigung der sich ändernden terroristischen Bedrohungen, mit denen die EU-Mitgliedstaaten konfrontiert sind, betrachtet. Was die Sichtweise der Strafverfolgungs- und Justizbehörden anbelangt, ergab die Studie, dass Fälle der neu eingeführten Straftaten, an denen mehr als ein Mitgliedstaat beteiligt war, dank des gemeinsamen Strafbarmachungsansatzes nunmehr wirksamer behandelt werden konnten. Insgesamt kam die Studie zu dem Schluss, dass der Rahmenbeschluss 2008/919/JI für jene EU-Mitgliedstaaten, die noch nicht über einen spezifischen Rechtsrahmen für die Terrorismusbekämpfung verfügten, einen hohen Mehrwert bewirkte und für diejenigen Mitgliedstaaten, die einen solchen Rechtsrahmen besaßen, der Mehrwert darin bestand, dass der Rahmen für die Zusammenarbeit mit anderen Mitgliedstaaten beim Vorgehen gegen vorbereitende terroristische Handlungen gestärkt wurde.

Eurojust ist gebeten worden zu prüfen, ob die bestehenden Straftatbestände in den Mitgliedstaaten ausreichen, um neue Phänomene und insbesondere den Zustrom von ausländischen terroristischen Kämpfern in Drittländer zu erfassen. Die von Eurojust durchgeführte Prüfung hat ergeben, dass Zweifel an der Wirksamkeit derartiger Maßnahmen bestehen und daher der geltende Rechtsrahmen überarbeitet werden sollte.¹⁷

- **Konsultation der Interessenträger**

Während der Verhandlungen im Europarat über das Zusatzprotokoll wurden die Entwürfe der Öffentlichkeit für Stellungnahmen zugänglich gemacht. Mehrere Grundrechtsorganisationen (Amnesty International, die Internationale Juristen-Kommission und Open Society) reichten schriftliche Stellungnahmen ein. Die Anmerkungen wurden von den Verhandlungsparteien erörtert, und einige Vorschläge führten zu Änderungen des Zusatzprotokolls und seines erläuternden Berichts.

Allgemein wurde in den Stellungnahmen auf die Notwendigkeit hingewiesen, angemessene Vorkehrungen zum Schutz der Menschenrechte zu treffen, hinreichende Rechtsklarheit bezüglich der unter Strafe gestellten Handlungen (*actus reus*) und Absichten (*mens rea*) zu schaffen und zu präzisieren, welche Pflichten sich aus dem humanitären Völkerrecht ergeben.

Diesen Stellungnahmen wird im Zusatzprotokoll und im erläuternden Bericht wie folgt Rechnung getragen: Die Notwendigkeit, die Menschenrechte zu wahren, wird im Zusatzprotokoll in der Präambel, in Artikel 1 (Zweck) und im neuen Artikel 8, der sich ausschließlich mit der Achtung der Grundrechte befasst, hervorgehoben. Der erläuternde Bericht enthält ergänzende Erläuterungen zu diesen Bestimmungen (und nimmt dabei auf andere völkerrechtliche Instrumente Bezug und nennt ausdrücklich das Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes).

- **Folgenabschätzung**

Da es aufgrund der jüngsten Terroranschläge dringend erforderlich ist, den Rechtsrahmen der EU insbesondere durch die Aufnahme von internationalen Verpflichtungen und Standards zu verbessern, wird dieser Vorschlag ausnahmsweise ohne Folgenabschätzung vorgelegt.

¹⁷ Ratsdokument 15715/2/14.

- **Effizienz der Rechtsetzung und Vereinfachung**

Der Vorschlag zielt darauf ab, bestimmte völkerrechtlicher Verpflichtungen und Standards in das EU-Recht aufnehmen und den Rechtsrahmen so zu aktualisieren, dass der zunehmenden terroristischen Bedrohung in geeigneter Weise begegnet werden kann. Um das Verständnis des sachlichen Geltungsbereichs der einschlägigen neuen Straftatbestände zu erleichtern, werden diese in separaten Artikeln behandelt (anstatt sie beispielsweise lediglich in Absätzen oder Unterabsätzen des derzeitigen Artikels 3 des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI aufzugreifen) und die für sie geltenden allgemeinen Bedingungen näher erläutert (siehe insbesondere die betreffenden Bestimmungen von Titel IV). Dies soll den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung und Anwendung der einschlägigen Bestimmungen helfen. Zudem wird der sachliche Geltungsbereich von anderen gegen terroristische Straftaten gerichteten EU-Instrumenten (wie den Instrumenten für den grenzübergreifenden Informationsaustausch und die grenzübergreifende Zusammenarbeit) präzisiert und dadurch den zuständigen Behörden die Anwendung dieser Bestimmungen erleichtert.

- **Grundrechte**

Die Europäische Union gründet sich auf die in Artikel 2 EUV verankerten Werte und erkennt gemäß Artikel 6 Absatz 1 EUV die Rechte, Freiheiten und Grundsätze an, die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union niedergelegt sind. Sicherheit und Achtung der Grundrechte sind keine gegensätzlichen Ziele, sondern kohärente und einander ergänzende strategische Ziele.¹⁸ Das Vorgehen der Union beruht auf den gemeinsamen demokratischen Werten unserer offenen Gesellschaften einschließlich der Rechtsstaatlichkeit und muss die Grundrechte achten und fördern, wie es in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union vorgesehen ist, in der unter gebührender Berücksichtigung der Zuständigkeiten und Aufgaben der Gemeinschaft und der Union und des Subsidiaritätsprinzips die Rechte bekräftigt werden, die sich vor allem aus den gemeinsamen Verfassungstraditionen und den gemeinsamen internationalen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten, aus dem Vertrag über die Europäische Union, aus den Gemeinschaftsverträgen, aus der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten und aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte ergeben. Alle Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheitsvorkehrungen müssen den Grundsätzen der Notwendigkeit, der Verhältnismäßigkeit und der Rechtmäßigkeit genügen und geeignete Garantien zur Sicherstellung der Rechenschaftspflicht und des Rechtsbehelfs einschließen.¹⁹

Die vorgeschlagenen Maßnahmen umfassen Rechtsvorschriften, mit denen eine angemessene Reaktion auf die sich verändernden terroristischen Bedrohungen ermöglicht werden soll. Diese Maßnahmen sollen die Gefahr von Terroranschlägen und die Möglichkeiten für eine Radikalisierung und Anwerbung für terroristische Zwecke verringern helfen. Sie zielen darauf ab, die Grundrechte von Opfern und potenziellen Opfern und insbesondere das Recht auf Leben und das Recht auf körperliche und geistige Unversehrtheit zu schützen, doch jede Vorschrift auf strafrechtlichem Gebiet wirkt sich zwangsläufig auf die Ausübung der Grundrechte insbesondere von Personen aus, die einer terroristischen Handlung oder einer im Zusammenhang mit einer terroristischen Vereinigung oder mit terroristischen Aktivitäten stehenden Handlung verdächtig oder beschuldigt werden oder wegen einer solchen Handlung

¹⁸ Artikel 6 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 8. April 2014 in den verbundenen Rechtssachen C-293/12 und C-594/12, Randnr. 42.

¹⁹ Artikel 52 Absatz 1 der Charta der Grundrechte; Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 8. April 2014, oben zitiert.

verurteilt wurden. Bei der Definition, Umsetzung und Anwendung von Straftatbeständen müssen die Grundrechte in vollem Umfang gewahrt bleiben. Etwaige Einschränkungen der Ausübung von Grundrechten und Grundfreiheiten unterliegen den in Artikel 52 Absatz 1 der Charta der Grundrechte festgelegten Bedingungen: Sie müssen verhältnismäßig sein und den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen, gesetzlich vorgesehen sein und den Wesensgehalt dieser Rechte und Freiheiten achten.

In diesem Zusammenhang gilt es, einer ganzen Reihe von in der Charta der Grundrechte verankerten Grundrechten und Grundfreiheiten Rechnung zu tragen. Durch die vorgeschlagenen Maßnahmen werden unter anderem folgende in Titel I der Charta festgelegten Rechte berührt: das Recht auf die Würde des Menschen (Artikel 1), das Recht auf Leben (Artikel 2), das Recht auf Unversehrtheit (Artikel 3), das Recht auf Freiheit und Sicherheit (Artikel 6), das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Artikel 7), das Recht auf den Schutz personenbezogener Daten (Artikel 8), das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit (Artikel 10), das Recht auf freie Meinungsäußerung und Informationsfreiheit (Artikel 11), das Recht auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit (Artikel 12), das Recht auf Eigentum (Artikel 17), das Recht auf Asyl (Artikel 18), das Recht auf Schutz bei Abschiebung, Ausweisung und Auslieferung (Artikel 19), das Recht auf Nichtdiskriminierung u. a. wegen 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), die Rechte des Kindes (Artikel 24), das Freizügigkeits- und Aufenthaltsrecht (Artikel 45), das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht (Artikel 47), das Recht auf 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 (Artikel 50).

Sämtliche Maßnahmen, die die Union und ihre Mitgliedstaaten zur Strafbarmachung der in dieser Richtlinie erfassten terroristischen Handlungen und mit terroristischen Aktivitäten zusammenhängenden Handlungen annehmen, sowie die Festlegung der einschlägigen strafrechtlichen und nicht strafrechtlichen Sanktionen müssen nach Maßgabe der Grundsätze der Gesetzmäßigkeit und der Verhältnismäßigkeit im Zusammenhang mit Straftaten und Strafen und unter Wahrung der Unschuldsvermutung und der Rechte der Verteidigung erfolgen; dabei muss jedwede Form von Willkür ausgeschlossen sein. Derartige Maßnahmen müssen zudem im Einklang mit dem allgemeinen Verbot von Diskriminierungen, einschließlich Diskriminierungen 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, stehen und jedwede Form von diskriminierender oder rassistischer Behandlung ausschließen und auch jegliche Stigmatisierung einer bestimmten Gruppe oder Gemeinschaft vermeiden.

Die Achtung der Grundrechte im Allgemeinen und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit werden insofern gewahrt, als der sachliche Geltungsbereich der Straftatbestände auf das Maß beschränkt wird, welches erforderlich ist, um einen wirksamen Schutz gegen Handlungen sicherzustellen, die eine besondere Bedrohung für die Sicherheit darstellen. Diese Maßgabe spiegelt sich in den Erwägungsgründen wider (siehe beispielsweise die Erwägungsgründe 19 und 20).

Konkret kann durch den neuen Straftatbestand der Auslandsreisen für terroristische Zwecke das Recht auf Freizügigkeit und den freien Aufenthalt im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten eingeschränkt werden, das in Artikel 21 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und in der Richtlinie 2004/38/EG verankert ist. Gemäß der Richtlinie 2004/38/EG darf die Freizügigkeit aus Gründen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit wie der Kriminalitätsprävention eingeschränkt werden.

Daten von Personen, die einer in dieser Richtlinie definierten Straftat verdächtigt werden, werden im Einklang mit dem Grundrecht auf den Schutz personenbezogener Daten und mit den geltenden Datenschutzvorschriften zu behandeln sein. Die vorgeschlagene Richtlinie macht keine Änderung dieser Vorschriften erforderlich und wirkt sich somit auch nicht auf das Recht auf Privatsphäre und Datenschutz aus.

Der vorliegende Vorschlag berührt nicht die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit gemäß Artikel 72 AEUV, bei deren Wahrnehmung die Behörden der Mitgliedstaaten an ihre Menschenrechtsverpflichtungen gebunden bleiben, die sich aus ihren innerstaatlichen Rechtsvorschriften, aus ihren Verfassungen und aus völkerrechtlichen Verträgen ableiten, an die sie gebunden sind; dies gilt insbesondere für Pflichten nach der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, der sämtliche Mitgliedstaaten beigetreten sind.

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Der Vorschlag hat keine unmittelbaren Auswirkungen auf den EU-Haushalt.

5. WEITERE ANGABEN

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

Die Kommission wird die Umsetzung der Richtlinie auf der Grundlage der Informationen überwachen, die ihr die Mitgliedstaaten über die von ihnen zur Umsetzung der Richtlinie erlassenen Rechts- und Verwaltungsvorschriften mitteilen.

Die Kommission wird dem Europäischen Parlament und dem Rat zwei Jahre nach Ablauf der Frist für die Umsetzung der vorgeschlagenen Richtlinie einen Bericht übermitteln, in dem sie bewerten wird, inwieweit die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen getroffen haben, um der Richtlinie nachzukommen.

Die Kommission wird dem Europäischen Parlament und dem Rat vier Jahre nach Ablauf der Frist für die Umsetzung der vorgeschlagenen Richtlinie einen Bericht übermitteln, in dem sie die Auswirkungen und den Mehrwert der Richtlinie bewerten wird. Falls erforderlich, wird sie dem Bericht geeignete Vorschläge beifügen. Zu diesem Zweck wird die Kommission die Mitgliedstaaten und Interessenträger, insbesondere Europol, Eurojust und die Agentur für Grundrechte, konsultieren. Dabei wird sie zudem die von den Mitgliedstaaten gemäß dem Beschluss 2005/671/JI des Rates übermittelten Informationen berücksichtigen.

- **Erläuternde Dokumente**

Erläuternde Dokumente zur Umsetzung werden nicht für notwendig erachtet.

- **Ausführliche Erläuterung einzelner Bestimmungen des Vorschlags**

Titel I: Gegenstand und Begriffsbestimmungen

Artikel 1: Gegenstand - In diesem Artikel werden der Zweck und der sachliche Geltungsbereich der Richtlinie festgelegt. Insbesondere wird vorgesehen, dass durch die Richtlinie Mindestvorschriften für die Definition von terroristischen Straftatbeständen, Straftaten im Zusammenhang mit einer terroristischen Vereinigung und Straftaten im Zusammenhang mit terroristischen Aktivitäten sowie spezifische Maßnahmen zum Schutz und zur Unterstützung von Terrorismusopfern eingeführt werden.

Artikel 2: Begriffsbestimmungen – In diesem Artikel werden insbesondere folgende Begriffe definiert: „Gelder“ (im Zusammenhang mit dem Straftatbestand der Terrorismusfinanzierung - vgl. Artikel 11 - und im Einklang mit den bestehenden Rechtsvorschriften der EU²⁰), „juristische Person“ (im Zusammenhang mit der Verpflichtung zur Feststellung der Verantwortlichkeit juristischer Personen - vgl. Artikel 19) und „terroristische Vereinigung“ (in Bezug auf Straftaten im Zusammenhang mit einer terroristischen Vereinigung im Sinne von Artikel 4; diese Definition entspricht der geltenden Definition gemäß Artikel 2 Absatz 1 des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI).

Titel II: Terroristische Straftaten und Straftaten im Zusammenhang mit einer terroristischen Vereinigung

Artikel 3: Terroristische Straftaten – In diesem Artikel wird definiert, welche Handlungen in den Mitgliedstaaten als terroristische Straftaten betrachtet werden sollten. Diese Bestimmung war bereits in Artikel 1 des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI enthalten und ist seither unverändert geblieben. Hauptziel dieser zentralen Bestimmung ist die Angleichung der Definition von terroristischen Straftaten in allen Mitgliedstaaten durch Einführung einer spezifischen gemeinsamen Einstufung bestimmter Handlungen als terroristische Straftaten. Terroristische Handlungen sind schwere Straftaten, die durch das Motiv der Täter zu terroristischen Straftaten werden. Der Straftatbestand der terroristischen Straftat setzt sich also aus zwei Komponenten zusammen: aus einer objektiven Komponente, da er sich auf eine Liste von schweren Straftaten gemäß der Definition nach nationalem Recht bezieht, und aus einer subjektiven Komponente, da diese Straftaten als terroristische Straftaten gelten, wenn sie mit einer bestimmten Absicht begangen werden.

Artikel 4: Straftaten im Zusammenhang mit einer terroristischen Vereinigung – Durch diesen Artikel werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Leitung einer terroristischen Vereinigung und die Beteiligung an den Aktivitäten einer terroristischen Vereinigung in Kenntnis der Tatsache, dass diese Beteiligung zu den strafbaren Handlungen der terroristischen Vereinigung beiträgt, unter Strafe zu stellen. Durch diese Bestimmung soll sichergestellt werden, dass die Leitung einer terroristischen Vereinigung und die Beteiligung an deren Handlungen als eigenständige Straftatbestände betrachtet und wie terroristische Straftaten behandelt werden. Diese Bestimmung war bereits in Artikel 2 des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI enthalten und von den im Jahr 2008 vorgenommenen Änderungen nicht betroffen. Für die Anpassung des geltenden Rechtsrahmens an die völkerrechtlichen Pflichten (insbesondere Artikel 2 des Zusatzprotokolls) ist keine Änderung dieses Artikels erforderlich.

²⁰ Diese Definition entspricht der Definition in Artikel 1 der Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 des Rates vom 27. Dezember 2001 über spezifische, gegen bestimmte Personen und Organisationen gerichtete restriktive Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus (ABl. L 344 vom 28.12.2001, S. 70).

Im erläuternden Bericht zum Zusatzprotokoll wird klargestellt, dass es den Parteien überlassen bleibt, den Begriff „terroristische Vereinigung“ zu definieren.

Titel III – Straftaten im Zusammenhang mit terroristischen Aktivitäten

Die unter diesem Titel definierten Straftatbestände sind sehr schwerwiegender Natur, da sie zu terroristischen Straftaten führen und es Terroristen oder terroristischen Vereinigungen ermöglichen können, ihre kriminellen Machenschaften aufrechtzuerhalten oder weiterzuentwickeln. Zur Erfüllung dieser Straftatbestände ist es - wie in Artikel 15 erläutert wird - nicht erforderlich, dass eine terroristische Straftat begangen wird. Sie beinhalten zudem eine objektive Komponente (eine klar definierte Handlungsweise und ebenso klar definierte Umstände) und eine subjektive Komponente (die Absicht des Täters oder potenziellen Täters, zu einer terroristischen Handlung beizutragen, oder sein Wissen, dass sein Handeln dazu führen oder beitragen kann). In Übereinstimmung mit den einschlägigen geltenden Strafverfahrensvorschriften des betroffenen Mitgliedstaats, den einschlägigen EU-Vorschriften über die Verfahrensrechte von Verdächtigen oder Beschuldigten in Strafverfahren sowie unter vollständiger Einhaltung der Garantien des Grundrechts auf ein faires Verfahren, der Unschuldsvermutung und der in der Charta der Grundrechte verankerten Verteidigungsrechte sind für diese Elemente im Einklang mit dem nationalen Recht des Mitgliedstaats vor einem unabhängigen Gericht Beweismittel zur Prüfung vorzulegen.

Artikel 5: Öffentliche Aufforderung zur Begehung einer terroristischen Straftat – Dieser Straftatbestand wurde durch den Rahmenbeschluss 2008/919/JI eingeführt (Einfügung eines neuen Straftatbestands in Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a zur Umsetzung von Artikel 5 des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung des Terrorismus).

Durch diesen Artikel werden beispielsweise folgende Handlungen unter Strafe gestellt: Verherrlichung von Selbstmordattentätern, Aufruf zur gewalttätigen Teilnahme am Dschihad, direkte Aufforderung zur Tötung von Ungläubigen sowie Rechtfertigung terroristischer Handlungen oder Verbreitung von Botschaften und Bildern brutaler Ermordungen als Mittel zur Erreichung öffentlicher Aufmerksamkeit für die Ziele von Terroristen oder zum Beweis ihrer Macht, insoweit durch diese Handlungen ein konkretes Risiko entsteht, dass terroristische Handlungen begangen werden, und sofern die Botschaften mit dem Ziel verbreitet werden, terroristische Handlungen (nicht unbedingt einer spezifischen terroristischen Vereinigung) zu fördern. Dies schließt auch Botschaften und Bilder ein, die Opfer terroristischer Handlungen und ihre Familien beleidigen. Durch diese Bestimmungen soll zudem sichergestellt werden, dass die über das Internet erfolgende Verbreitung von Botschaften, durch die zu terroristischen Straftaten aufgerufen oder terroristisches Wissen verbreitet wird, unter Strafe gestellt wird.

Artikel 6: Anwerbung für terroristische Zwecke – Dieser Straftatbestand wurde durch den Rahmenbeschluss 2008/919/JI eingeführt (Einfügung eines neuen Straftatbestands in Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b zur Umsetzung von Artikel 6 des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung des Terrorismus). Voraussetzung für die Strafbarkeit einer solchen Handlung ist - wie im erläuternden Bericht zu diesem Übereinkommen näher ausgeführt wird - der Umstand, dass der Anwerber beabsichtigt, dass die Personen, die er anwirbt, sich zur Begehung einer terroristischen Straftat verpflichten oder zu einer solchen Straftat beitragen oder sich zu diesem Zweck einer terroristischen Organisation oder Vereinigung anschließen. Dabei ist es unerheblich, ob die angeworbenen Personen tatsächlich an einer terroristischen Straftat teilnehmen oder sich zu diesem Zweck einer terroristischen Organisation oder

Vereinigung anschließen. Durch diese Bestimmung sollen angemessene strafrechtliche Instrumente gegen umfangreiche Anwerbertätigkeiten von Einzelpersonen oder Rekrutierungsnetzen geschaffen werden.

Artikel 7: Durchführen einer Ausbildung für terroristische Zwecke – Dieser Straftatbestand wurde durch den Rahmenbeschluss 2008/919/JI eingeführt (Einfügung eines neuen Straftatbestands in Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe c zur Umsetzung von Artikel 7 des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung des Terrorismus). Diese Bestimmung dient zur Erfassung der Verbreitung von Anweisungen und (Online-)Handbüchern für die Simulation oder Planung von Anschlägen und insbesondere der Verbreitung (über das Internet) von Informationen über Mittel und Methoden des Terrorismus als „virtuelles Trainingscamp“. Trotz der besonderen Schwerpunktlegung auf die Nutzung des Internet beschränkt sich der sachliche Geltungsbereich der Ausbildung für terroristische Zwecke keineswegs auf über das Internet gegebene Anweisungen, sondern schließt auch herkömmliche Schulungen ein.

Zur Umsetzung des Zusatzprotokolls zum Übereinkommen des Europarats zur Verhütung des Terrorismus eingeführte neue Straftatbestände – Zur Umsetzung des Zusatzprotokolls werden die Straftatbestände „Absolvieren einer Ausbildung für terroristische Zwecke“, „Auslandsreisen für terroristische Zwecke“ und „Organisation oder sonstige Erleichterung von Auslandsreisen für terroristische Zwecke“ eingeführt. Einige der nachstehenden Erläuterungen beruhen auf dem erläuternden Bericht zum Zusatzprotokoll.

Artikel 8: Absolvieren einer Ausbildung für terroristische Zwecke – Der Vorschlag bezieht sich nicht nur auf die (bereits im Rahmenbeschluss 2008/919/JI erfasste) Durchführung einer Ausbildung für terroristische Zwecke, sondern auch auf das Absolvieren einer solchen Ausbildung, durch das der Teilnehmer in die Lage versetzt wird, terroristische Straftaten zu begehen oder zu ihnen beizutragen.

Dieser Artikel dient zur Umsetzung von Artikel 3 des Zusatzprotokolls. Strafverfolgungsbehörden und Staatsanwälten sollen auf diese Weise zusätzliche Instrumente an die Hand gegeben werden, mit denen gegen Bedrohungen durch potenzielle Terroristen (einschließlich Einzeltätern) vorgegangen werden kann, weil sie die Möglichkeit eröffnen, Ausbildungstätigkeiten, die zu terroristischen Straftaten führen können, zu untersuchen und strafrechtlich zu verfolgen. Das Absolvieren einer Ausbildung für terroristische Zwecke kann sowohl *in persona* erfolgen (z. B. durch die Teilnahme vor Ort in einem Ausbildungslager einer terroristischen Organisation oder Vereinigung) als auch über verschiedene elektronische Medien wie das Internet. Das bloße Aufrufen von Webseiten mit Informationen oder Mitteilungen, die zur Ausbildung für terroristische Zwecke verwendet werden könnten, reicht allerdings nicht aus, um den Straftatbestand des Absolvierens einer Ausbildung für terroristische Zwecke zu erfüllen. Dafür muss der Täter im Normalfall aktiv an der Ausbildung teilnehmen. Gleichwohl können die Mitgliedstaaten beschließen, in ihrem nationalen Recht bestimmte Formen des „Selbststudiums“ unter Strafe zu stellen.

Auch muss mit dem Absolvieren einer Ausbildung für terroristische Zwecke der Zweck verbunden sein, eine terroristische Straftat im Sinne von Artikel 3 zu begehen oder zu deren Begehung beizutragen, und der Täter muss eine diesbezügliche Absicht hegen. Die Teilnahme an im Normalfall rechtmäßigen Tätigkeiten wie einem Chemiekurs an einer Hochschule, Flugunterricht oder dem staatlichen Militärdienst kann als den Straftatbestand des Absolvierens einer Ausbildung für terroristische Zwecke erfüllend angesehen werden, falls

nachgewiesen werden kann, dass die Person, die die Ausbildung absolviert, den erforderlichen kriminellen Vorsatz hat, die betreffende Ausbildung für eine terroristische Straftat zu nutzen.

Artikel 9: Auslandsreisen für terroristische Zwecke – Dieser Straftatbestand, durch den das zu terroristischen Zwecken erfolgende Reisen in ein anderes Land strafbar gemacht wird, ist vor allem gegen ausländische terroristische Kämpfer gerichtet. Dieser Artikel dient zur Umsetzung von Artikel 4 des Zusatzprotokolls.

Die Mitgliedstaaten sollen verpflichtet werden, Auslandsreisen strafbar zu machen, mit denen nachweislich das Ziel verfolgt wird, terroristische Straftaten im Sinne von Artikel 3 zu begehen, an ihnen teilzunehmen oder zu ihnen beizutragen oder im Sinne der Artikel 7 und 8 eine Ausbildung für terroristische Zwecke durchzuführen oder zu absolvieren. Zusätzlich zu den im Zusatzprotokoll festgelegten Anforderungen werden durch diesen Artikel auch Auslandsreisen, die zwecks Teilnahme an Straftaten im Zusammenhang mit einer terroristischen Vereinigung im Sinne von Artikel 4 erfolgen, unter Strafe gestellt. Die Strafbarmachung von zu diesem Zweck erfolgenden Auslandsreisen ist auch ein wichtiges Mittel gegen die Bedrohung durch ausländische terroristische Kämpfer. Ermittlern und Staatsanwälten werden so die erforderlichen Instrumente für ein wirksames Vorgehen gegen die verschiedenen Ziele und Aktivitäten ausländischer terroristischer Kämpfer an die Hand gegeben.

Artikel 9 deckt alle zu solchen Zwecken erfolgenden Reisen ab, die in Drittländer oder in EU-Mitgliedstaaten, einschließlich des Wohnsitz- oder Herkunftsstaats des Täters, erfolgen. Die Reise in das Bestimmungsland kann auf direktem Wege oder über andere Länder erfolgen.

Durch die in dieser Richtlinie festgelegten Bestimmungen über die Strafbarmachung von Auslandsreisen für terroristische Zwecke werden potenziell sämtliche Personen betroffen sein, die in ein anderes Land reisen. Die Schwere der Bedrohung durch ausländische terroristische Kämpfer rechtfertigt eine entschlossene Reaktion, die gleichwohl vollständig im Einklang mit den Grundrechten und -freiheiten und der Rechtsstaatlichkeit stehen muss. Durch Artikel 9 sollen nur unter ganz besonderen Bedingungen und zu ganz bestimmten Zwecken erfolgende Auslandsreisen unter Strafe gestellt werden.

Artikel 10: Organisation oder sonstige Erleichterung von Auslandsreisen für terroristische Zwecke – Durch diesen Artikel wird Artikel 6 des Zusatzprotokolls umgesetzt: Die Mitgliedstaaten sollen Handlungen unter Strafe stellen, die Auslandsreisen für terroristische Zwecke ermöglichen (beispielsweise Maßnahmen zur Organisation oder Erleichterung derartiger Reisen). „Organisation“ umfasst dabei eine Vielzahl von Handlungen im Zusammenhang mit praktischen Reisevorkehrungen wie dem Kauf von Flugtickets oder der Planung der Reiseroute. „Erleichterung“ deckt alle sonstigen Handlungen ab, die den Reisenden bei der Erreichung seines Ziels unterstützen (Beispiel: Unterstützung des Reisenden beim illegalen Grenzübertritt). Neben dem vorsätzlichen Handeln des Täters muss gegeben sein, dass dieser weiß, dass die Unterstützung zu terroristischen Zwecken erfolgt.

Artikel 11: Terrorismusfinanzierung – Durch diesen Artikel werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Bereitstellung von Geldern, die zur Begehung von terroristischen Straftaten und von Straftaten im Zusammenhang mit terroristischen Vereinigungen oder terroristischen Aktivitäten verwendet werden, unter Strafe zu stellen. Diese Definition steht im Einklang mit der Definition der Terrorismusfinanzierung in der Richtlinie 2015/849/EU, die die

Finanzierung aller Straftaten im Sinne der Artikel 1 bis 4 des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI in der durch den Rahmenbeschluss 2008/919/JI geänderten Fassung abdeckt. Der Begriff „Gelder“ wird in Artikel 2 der vorgeschlagenen Richtlinie definiert.

Die Aufnahme des (durch den Rahmenbeschluss 2002/475/JI nicht abgedeckten) Straftatbestands der Finanzierung von Auslandsreisen für terroristische Zwecke dient zur Umsetzung von Artikel 5 des Zusatzprotokolls sowie von Empfehlung Nr. 5 der FATF (wie in der unlängst angenommenen Änderung des erläuternden Vermerks zu der Empfehlung klargestellt wurde). Nach Artikel 15 ist es nicht erforderlich, dass die Straftat tatsächlich begangen wird oder dass sich eine Verbindung zu einer bestimmten terroristischen Straftat oder zu Straftaten im Zusammenhang mit terroristischen Aktivitäten herstellen lässt. Somit wird durch Artikel 11 in Verbindung mit Artikel 15 der oben genannten Empfehlung der FATF nachgekommen, die Terrorismusfinanzierung auch in jenen Fällen strafbar zu machen, in denen es gar nicht zu terroristischen Handlungen kommt.

Die Gelder können aus einer einzigen Quelle stammen (Beispiel: Darlehen oder Schenkung einer natürlichen oder juristischen Person an den Reisenden) oder aber aus verschiedenen Quellen von einer oder mehreren natürlichen oder juristischen Personen zusammengetragen worden sein.

Artikel 12-14: Schwerer Diebstahl, Erpressung und Ausstellung gefälschter Verwaltungsdokumente mit dem Ziel der Begehung einer terroristischen Straftat – Bei dieser abschließenden Reihe von im Zusammenhang mit dem Terrorismus stehenden Straftaten handelt es sich um Delikte, die im Hinblick auf die Begehung einer Straftat im Sinne von Artikel 3 und Artikel 4 Buchstabe b verübt werden. Sie sind unter anderem bereits durch Artikel 3 des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI erfasst. Die Mitgliedstaaten sollen die erforderlichen Maßnahmen treffen, um sicherzustellen, dass vorbereitende Handlungen für diese im Hinblick auf bestimmte terroristische Straftaten begangenen Straftaten als im Zusammenhang mit dem Terrorismus stehende Handlungen eingestuft und unter Strafe gestellt werden - und dies unabhängig davon, ob die terroristische Straftat als solche tatsächlich begangen wird (Beispiel: Diebstahl von Explosivstoffen für eine terroristische Straftat, die aber letztendlich doch nicht begangen wird).

Titel IV: Allgemeine Bestimmungen zu terroristischen Straftaten, Straftaten im Zusammenhang mit einer terroristischen Vereinigung und Straftaten im Zusammenhang mit terroristischen Aktivitäten

Artikel 15: Bezug zu terroristischen Straftaten – Durch diese horizontal anzuwendende Bestimmung wird präzisiert, dass es - wie bereits in Artikel 3 Absatz 3 des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI in der durch den Rahmenbeschluss 2008/919/JI geänderten Fassung vorgesehen - bei allen Straftaten im Zusammenhang mit einer terroristischen Vereinigung oder terroristischen Aktivitäten (einschließlich der in Artikel 16 definierten Straftaten) nicht erforderlich ist, dass tatsächlich eine terroristische Straftat begangen wird. Für die Strafbarkeit der Beteiligung an den Aktivitäten einer terroristischen Vereinigung beispielsweise ist es nicht erforderlich, dass bereits terroristische Handlungen erfolgt sind oder begangen werden. Auch soll es nicht erforderlich sein, dass erst festgestellt werden muss, dass eine Verbindung zu einer bestimmten terroristischen Straftat bzw. - bei den in den Artikeln 9 bis 11 umschriebenen Straftaten - zu bestimmten Straftaten im Zusammenhang mit terroristischen Aktivitäten besteht. Beispielsweise soll es für die Strafbarkeit der Anwerbung für terroristische Zwecke nicht erforderlich sein, dass die angeworbene Person zur Begehung

einer bestimmten terroristischen Straftat verleitet wird oder dass die Person, die eine Ausbildung für terroristische Zwecke durchführt, einer konkreten Person Anleitungen für eine bestimmte terroristische Straftat gibt. Im gleichen Sinne soll es für die Strafbarkeit der Terrorismusfinanzierung ausreichen, dass die betreffende Person weiß, wie die Gelder allgemein zur Förderung terroristischer Aktivitäten verwendet werden können; eine bestehende Verbindung zu einer bestimmten beabsichtigten Auslandsreise soll nicht erforderlich sein.

Artikel 16: Beihilfe, Anstiftung und Versuch – Dieser für alle oben genannten Straftaten geltende Artikel sieht vor, dass die Mitgliedstaaten auch viele Formen der Beihilfe und der Anstiftung zu den genannten Straftaten sowie den Versuch, derartige Straftaten zu begehen, unter Strafe stellen.

Der Straftatbestand der Beihilfe zu einer terroristischen Straftat kann ein breites Spektrum von Handlungen umfassen, angefangen bei der Bereitstellung von Geldern für die Durchführung eines Terroranschlags bis hin zur Bereitstellung von unterstützenden Diensten bzw. Mitteln wie Beförderung(smitteln), Waffen, Explosivstoffen oder Unterkunftsgewährung.

Zusätzlich zu den Anforderungen, die bereits in Artikel 4 des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI in der durch den Rahmenbeschluss 2008/919/JI geänderten Fassung festgelegt wurden, wird vorgeschlagen, auch die Beihilfe zum Absolvieren einer Ausbildung für terroristische Zwecke unter Strafe zu stellen. Nach dem Zusatzprotokoll ist dies zwar nicht erforderlich, doch eine solche Strafbarmachung stünde im Einklang mit der Strafbarmachung der Beihilfe zu anderen vorbereitenden Handlungen. Einer Person dabei zu helfen, sich terroristisches Wissen zu verschaffen (indem man für sie beispielsweise terroristische Inhalte aus einer Fremdsprache übersetzt, obschon man diese Inhalte kennt und auch weiß, wofür die betreffende Person dieses Wissen zu nutzen beabsichtigt), ist nämlich nicht weniger verwerflich als eine Person, die eine solche Ausbildung durchführt, durch Übersetzungen oder andere Handlungen zu unterstützen.

Ferner wird vorgeschlagen, die Strafbarmachung der Anstiftung auf sämtliche behandelten Straftaten auszuweiten. Oftmals ist nämlich der Anstifter die treibende Kraft hinter den Handlungen der unmittelbaren Täter. Zusätzlich zu der bereits durch den Rahmenbeschluss 2002/475/JI unter Strafe gestellten Anstiftung soll durch diesen Vorschlag auch die Anstiftung zu den in Titel III aufgeführten Straftaten im Zusammenhang mit terroristischen Aktivitäten unter Strafe gestellt werden. Dies bedeutet, dass beispielsweise die Anstiftung zur Anwerbung oder zu Auslandsreisen für terroristische Zwecke durch Artikel 16 erfasst würde.

Neu im Vergleich zum Rahmenbeschluss 2002/475/JI wäre die zusätzliche Pflicht der Mitgliedstaaten, den Versuch, eine Auslandsreise für terroristische Zwecke zu unternehmen, im Einklang mit Artikel 4 Absatz 3 des Zusatzprotokolls unter Strafe zu stellen. Außerdem sollen die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, den Versuch der Terrorismusfinanzierung sowie die Beihilfe zur Terrorismusfinanzierung entsprechend der Empfehlung Nr. 5 der FATF und in Übereinstimmung mit der in der Richtlinie 2015/48/EU festgelegten Definition des Begriffs „Terrorismusfinanzierung“ unter Strafe zu stellen. Weiters wird vorgeschlagen, den Versuch der Durchführung einer Ausbildung für terroristische Zwecke sowie den Versuch der Anwerbung für terroristische Zwecke unter Strafe zu stellen. Dabei wird den Anforderungen von Artikel 9 Absatz 2 des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung des Terrorismus ebenso Rechnung getragen wie der Rechtslage in den meisten Mitgliedstaaten,

die – wie aus dem Umsetzungsbericht von 2014 hervorgeht – den Versuch der Begehung dieser Straftaten bereits unter Strafe gestellt haben.

Artikel 17: Sanktionen gegen natürliche Personen – Diese bereits in Artikel 5 des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI enthaltene Bestimmung soll für alle von der Richtlinie erfassten Straftaten gelten. Sie verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Anwendung wirksamer, verhältnismäßiger und abschreckender strafrechtliche Sanktionen, die die Auslieferung nach sich ziehen. Im zweiten Absatz wird hervorgehoben, dass die terroristische Straftat mit einer schärferen Sanktion belegt werden sollte als entsprechende Straftaten nach innerstaatlichem Recht, die ohne terroristische Absicht begangen werden. Für bestimmte Straftaten wird eine Mindesthöchststrafe vorgesehen.

Es wird vorgeschlagen, diesen Artikel unverändert zu lassen. Da insbesondere Artikel 11 des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung des Terrorismus in Übereinstimmung mit Artikel 9 des Zusatzprotokolls entsprechend gilt, sind keine Änderungen erforderlich.

Artikel 18: Mildernde Umstände – Diese Bestimmung war bereits in Artikel 6 des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI enthalten („besondere Umstände“) und geht auf die Entschließung des Rates vom 20. Dezember 1996 über Personen, die im Rahmen der Bekämpfung der internationalen organisierten Kriminalität mit den Justizbehörden zusammenarbeiten, zurück. Die Mitgliedstaaten können demnach bestimmte strafmildernde Umstände berücksichtigen, durch die sich die gegen Terroristen verhängte Strafe verringern kann. Es wird vorgeschlagen, diesen Artikel unverändert zu lassen.

Artikel 19: Verantwortlichkeit juristischer Personen – Dieser Artikel sieht vor, dass die Mitgliedstaaten die Verantwortlichkeit juristischer Personen auf alle oben genannten Straftaten ausdehnen, dabei aber ausschließen, dass juristische Personen alternativ zu natürlichen Personen verantwortlich gemacht werden können. Dieser Artikel steht in Übereinstimmung mit Artikel 10 des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung des Terrorismus, der gemäß Artikel 9 des Zusatzprotokolls entsprechend gilt.

Diese Bestimmung stammt aus Artikel 7 des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI und verwendet eine Standardformulierung aus anderen Rechtsvorschriften der EU, durch die die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, sicherzustellen, dass eine juristische Person für eine Straftat nach den Artikeln 1 bis 4, die zu ihren Gunsten von einer Person begangen wurde, die eine Führungsposition innerhalb der juristischen Person innehat, verantwortlich gemacht werden kann. Es ist nicht erforderlich, dass eine solche Verantwortlichkeit ausschließlich strafrechtlicher Art sein muss.

Artikel 20: Sanktionen gegen juristische Personen – Diese bereits in Artikel 8 des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI enthaltene Bestimmung gilt für Sanktionen gegen juristische Personen. Es wird vorgeschlagen, diese Bestimmung unverändert zu lassen. Da insbesondere Artikel 10 des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung des Terrorismus in Übereinstimmung mit Artikel 9 des Zusatzprotokolls entsprechend gilt, sind keine Änderungen erforderlich.

Artikel 21: Gerichtsbarkeit und Strafverfolgung – Diese bereits in Artikel 9 des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI enthaltene Bestimmung gilt für alle oben genannten Straftaten. Sie erfordert das Vorhandensein von die gerichtliche Zuständigkeit der Justizbehörden begründenden Rechtsgrundlagen, die den Justizbehörden ermöglichen, die in

der vorgeschlagenen Richtlinie definierten Straftaten strafrechtlich zu untersuchen und zu verfolgen sowie vor Gericht zu bringen.

Ausgangspunkt ist das in Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe a des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI niedergelegte Territorialitätsprinzip, wonach jeder Mitgliedstaat seine Gerichtsbarkeit in Bezug auf ganz oder teilweise in seinem Hoheitsgebiet begangene terroristische Straftaten begründet. Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe b und Artikel 9 Absatz 4 können als Ausweitung dieses Grundsatzes angesehen werden. Darüber hinaus soll jeder Mitgliedstaat seine extraterritoriale Gerichtsbarkeit in Bezug auf Straftaten nach den Artikeln 1 bis 4 in Fällen begründen, in denen der Täter Staatsangehöriger oder Gebietsansässiger dieses Mitgliedstaats ist, in denen die Straftat zugunsten einer in seinem Hoheitsgebiet niedergelassenen juristischen Person begangen wurde oder in denen die Straftat gegen seine Institutionen oder seine Bevölkerung oder gegen ein Organ, eine Einrichtung oder eine sonstige Stelle der Europäischen Union mit Sitz in dem Mitgliedstaat gerichtet war, das bzw. die gemäß dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften oder dem Vertrag über die Europäische Union geschaffen wurde. Artikel 9 Absatz 3 sieht die erforderliche Begründung der Gerichtsbarkeit nach dem Grundsatz „aut dedere, aut iudicare“ vor, wonach die Mitgliedstaaten terroristische Straftaten auch in solchen Fällen strafrechtlich verfolgen können müssen, in denen sie die Auslieferung des Verdächtigen oder Verurteilten ablehnen. Durch die eingeführten erweiterten Zuständigkeitsregeln wird es zudem verpflichtend, Kriterien für die Beilegung etwaiger positiver Kompetenzkonflikte zwischen Mitgliedstaaten einzuführen. In Artikel 9 Absatz 2 werden verschiedene Faktoren aufgelistet, die diesbezüglich nacheinander zu berücksichtigen sind.

Im Vergleich zu den Bestimmungen des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI wird zusätzlich vorgeschlagen, die Gerichtsbarkeit in Bezug auf den Straftatbestand der Durchführung einer Ausbildung für terroristische Zwecke im Sinne von Artikel 7 der vorgeschlagenen Richtlinie zu begründen. Diese besondere Bestimmung ist erforderlich, um sicherzustellen, dass derartige Straftaten wirksam strafrechtlich verfolgt werden können, da derartige Ausbildungen für terroristische Zwecke (in der Regel) von Drittstaatsangehörigen durchgeführt werden. Falls diese besondere Bestimmung nicht eingeführt wird, wäre es zwar möglich, sich einer solchen Ausbildung unterziehende Personen (in der Regel EU-Staatsangehörige oder Bürger mit Wohnsitz in der EU) wegen des neu eingeführten Straftatbestands des Absolvierens einer Ausbildung für terroristische Zwecke (nach Artikel 21 Absatz 1 Buchstabe a oder c der vorgeschlagenen Richtlinie) strafrechtlich zu verfolgen, doch die betreffenden Ausbilder (in der Regel Drittstaatsangehörige oder in einem Drittstaat wohnhafte Personen) könnten nicht strafrechtlich belangt werden. Dadurch würde ein ungerechtfertigtes Schlupfloch geschaffen. Angesichts der möglichen Auswirkungen von Straftaten, die von den Anbietern einer Ausbildung für terroristische Zwecke ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit begangen werden, auf das Gebiet der Union und wegen des engen sachlichen Zusammenhangs zwischen den Straftatbeständen des Durchführens und des Absolvierens einer Ausbildung für terroristische Zwecke erscheint es daher notwendig, die gerichtliche Zuständigkeit für diese Straftaten festzulegen.

Titel V Bestimmungen über den Schutz, die Unterstützung und die Rechte der Opfer des Terrorismus

Wie in Erwägungsgrund 16 der vorgeschlagenen Richtlinie vorgesehen wird, sollten die unter diesem Titel vorgesehenen Maßnahmen für alle „Opfer des Terrorismus“ im Sinne der Definition in der Richtlinie über die Rechte der Opfer von Straftaten gelten. Der Mehrwert der

Einbeziehung dieser Definition in die vorgeschlagene Richtlinie besteht darin, dass auf diese Weise an die Familienangehörigen von durch eine terroristische Straftat ums Leben gekommenen Opfern erinnert und ihre Stellung präzisiert wird. Da terroristische Straftaten oftmals den Verlust von Menschenleben zur Folge haben, ist es von entscheidender Bedeutung, dass klargestellt wird, dass Personen, die Familienangehörige von Opfern sind, deren Tod eine direkte Folge einer solchen Straftat war, und die unter dem Tod dieser Opfer leiden, mit unmittelbaren Opfern gleichgestellt werden und als solche dieselben Rechte geltend machen können. Durch die vorgeschlagene Richtlinie wird der Begriff „Opfer des Terrorismus“ auf Personen begrenzt, die infolge der in Artikel 3 der vorgeschlagenen Richtlinie aufgeführten terroristischen Straftaten einen unmittelbaren Schaden erleiden. Andere unter diese Richtlinie fallende Straftaten, insbesondere Straftaten im Zusammenhang mit einer terroristischen Vereinigung oder mit terroristischen Aktivitäten, sollen nicht durch den Begriff „Opfer des Terrorismus“ abgedeckt werden, da sie eher vorbereitender Art sind und keine direkten Opfer fordern.

Artikel 22: Schutz und Unterstützung der Opfer des Terrorismus – Absatz 1 dieses Artikels entspricht Artikel 10 Absatz 1 des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI. Er sieht vor, dass die Mitgliedstaaten sich vergewissern, dass die Einleitung von Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen im Zusammenhang mit durch diese Richtlinie erfassten Straftaten zumindest dann nicht von einer Erklärung des Opfers oder einer Beschuldigung durch das Opfer abhängt, wenn die Taten im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats begangen wurden.

Die Europäische Union misst dem Schutz und der Unterstützung der Opfer bei ihrem Vorgehen gegen den Terrorismus besondere Bedeutung bei. Aufgrund der besonderen Bedürfnisse der Opfer wird vorgeschlagen, in Absatz 2 konkret festzulegen, welche Maßnahmen die Mitgliedstaaten ergreifen sollen, um diesen Bedürfnissen nachzukommen, und auf diese Weise die in Artikel 10 Absatz 2 des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI niedergelegte Pflicht der Mitgliedstaaten, gegebenenfalls alle Maßnahmen zu ergreifen, „die zur angemessenen Unterstützung der Familie des Opfers durchführbar sind“, näher zu präzisieren.

Die Richtlinie über die Rechte der Opfer von Straftaten gilt für alle Opfer von Straftaten und unterscheidet nicht nach Opfergruppen. Sie erkennt gleichwohl an, dass bestimmte Opfer besonderer, individuell zu prüfender Schutzmaßnahmen bedürfen und dass im Rahmen der individuellen Begutachtung unter anderem jenen Opfern, die infolge der Schwere einer Straftat eine beträchtliche Schädigung erlitten haben, besondere Aufmerksamkeit entgegengebracht werden muss. Opfer des Terrorismus sollten hierbei gebührend berücksichtigt werden.

Die Richtlinie über die Rechte der Opfer von Straftaten sieht nicht im Einzelnen vor, wie den besonderen Bedürfnissen der Opfer des Terrorismus nachgekommen werden kann. Opfer des Terrorismus benötigen jedoch geeignete Unterstützung und Betreuung. Daher ist es von entscheidender Bedeutung, dass sie unmittelbar nach einem Anschlag und solange wie nötig gut organisierte und professionelle sofortige Hilfe erhalten. Für die überlebenden Opfer von Terrorismus hat eine solche sofortige Hilfe oftmals buchstäblich „lebensrettenden“ Charakter. Da viele Opfer des Terrorismus unter posttraumatischen Belastungsstörungen und anderen traumabedingten Schädigungen leiden, ist es von entscheidender Bedeutung, ihnen eine psychosoziale Betreuung für solange wie im Einzelfall erforderlich anzubieten. Der

vorgeschlagene Artikel sieht vor, dass derartige fachmännische Unterstützungsdienste angeboten werden.

Ein weiterer wichtiger Aspekt ist der Zugang zu Informationen nach einem Terroranschlag, wenn die Medien umfassend berichten, gleichzeitig aber die Vertraulichkeit strafrechtlicher Ermittlungen gewahrt werden muss. Häufig entsteht bei den Opfern Verwirrung aufgrund widersprüchlicher und unvollständiger Informationen. Daher sieht die vorgeschlagene Bestimmung vor, dass den Opfern der Zugang zu Informationen über ihre Rechte, über verfügbare Unterstützung und Betreuung sowie über die Opfer ermöglicht wird.

Die vorgeschlagenen Bestimmungen zielen nicht auf eine Änderung der geltenden EU-Vorschriften über die Rechte von Opfern ab, sondern präzisieren sie so, dass den besonderen Bedürfnissen der Opfer des Terrorismus optimal Rechnung getragen wird.

Artikel 23: Rechte von Opfern des Terrorismus mit Wohnsitz in einem anderen Mitgliedstaat – Terroranschläge zielen zumeist auf große Menschengruppen ab, und die Opfer stammen oftmals aus anderen Ländern oder haben ihren Wohnsitz im Ausland. Daher sollen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass ihre zuständigen Behörden geeignete Maßnahmen ergreifen können, um die Schwierigkeiten, denen sich die Opfer insbesondere im Hinblick auf den Zugang zu Informationen über ihre Rechte und über etwaige Entschädigungsregelungen gegenübersehen, so weit wie möglich zu verringern. Außerdem sollen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass Opfer des Terrorismus Zugang zu langfristiger emotionaler und psychologischer Unterstützung und Betreuung an ihrem Wohnort erhalten.

Titel VI: Schlussbestimmungen

Artikel 24: Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI zur Terrorismusbekämpfung – Dieser Artikel sieht vor, dass der Rahmenbeschluss 2002/475/JI in der durch den Rahmenbeschluss 2008/919/JI geänderten Fassung durch die vorgeschlagene Richtlinie ersetzt wird.

Artikel 25: Umsetzung – Aufgrund der Dringlichkeit der Einführung der vorgeschlagenen zusätzlichen Straftatbestände ist es erforderlich, einen kurzen Umsetzungszeitraum vorzusehen. Als Umsetzungsfrist werden zwölf Monate vorgeschlagen, da davon ausgegangen wird, dass die Verhandlungen rasch zum Abschluss gebracht werden.

Vorschlag für eine

RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

zur Terrorismusbekämpfung und zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI zur Terrorismusbekämpfung

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 83 Absatz 1 und Artikel 82 Absatz 2 Buchstabe c,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

nach Zuleitung des Entwurfs des Gesetzgebungsakts an die nationalen Parlamente,

gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Die Europäische Union gründet sich auf die universellen Werte der Würde des Menschen, der Freiheit, der Gleichheit und der Solidarität, der Achtung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten. Sie beruht auf den Grundsätzen der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit, die allen Mitgliedstaaten gemein sind.
- (2) Terroristische Handlungen zählen zu den schwersten Verstößen gegen die universellen Werte der Menschenwürde, der Freiheit, der Gleichheit und der Solidarität, der Achtung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten, auf die sich die Europäische Union gründet. Sie stellen zudem einen der schwersten Angriffe auf die Grundsätze der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit dar, die allen Mitgliedstaaten gemein sind und die der Europäischen Union zugrunde liegen.
- (3) Der Rahmenbeschluss 2002/475/JI des Rates²¹ ist der Eckstein des strafrechtlichen Vorgehens gegen den Terrorismus. Ein allen Mitgliedstaaten gemeinsamer Rechtsrahmen, insbesondere eine einheitliche Definition terroristischer Straftatbestände, dient als Bezugsrahmen für den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen nationalen Behörden nach Maßgabe des Rahmenbeschlusses 2006/960/JI des Rates²², des Beschlusses 2008/615/JI des Rates²³ und des Beschlusses 2005/671/JI des Rates²⁴, der Verordnung (EU) Nr. 603/2013 des

²¹ Rahmenbeschluss des Rates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung (ABl. L 164 vom 22.6.2002, S. 3).

²² 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 (ABl. L 386 vom 29.12.2006, S. 89).

²³ Rahmenbeschluss 2008/615/JI des Rates vom 23. Juni 2008 zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität (ABl. L 210 vom 6.8.2008, S. 1).

²⁴ Beschluss 2005/671/JI des Rates über den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit betreffend terroristische Straftaten (ABl. L 253 vom 29.9.2005, S. 22)

Europäischen Parlaments und des Rates²⁵, des Rahmenbeschlusses 2002/584/JI des Rates²⁶ und des Rahmenbeschlusses 2002/465/JI des Rates²⁷.

- (4) Die Bedrohung durch den Terrorismus hat sich in den letzten Jahren rasch gewandelt und zugenommen. Als „ausländische terroristische Kämpfer“ bezeichnete Personen reisen für terroristische Zwecke ins Ausland. Von zurückkehrenden ausländischen terroristischen Kämpfern geht eine erhöhte Sicherheitsbedrohung für alle EU-Mitgliedstaaten aus. Ausländische terroristische Kämpfer wurden mit mehreren der unlängst verübten oder vereitelten Anschläge in Verbindung gebracht, darunter die Anschläge vom 13. November 2015 in Paris. Darüber hinaus sehen sich die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten zunehmenden Bedrohungen durch Personen gegenüber, die sich von im Ausland befindlichen terroristischen Vereinigungen anleiten oder anweisen lassen, selber aber in Europa bleiben.
- (5) Unter Berücksichtigung der Entwicklung der terroristischen Bedrohungen und der rechtlichen Verpflichtungen der Union und der Mitgliedstaaten aus dem Völkerrecht sollte die Definition terroristischer Straftatbestände, einschließlich Straftaten im Zusammenhang mit einer terroristischen Vereinigung und Straftaten im Zusammenhang mit terroristischen Aktivitäten, in allen Mitgliedstaaten weiter angeglichen und umfassender formuliert werden, damit auch Verhaltensweisen, die insbesondere im Zusammenhang mit ausländischen terroristischen Kämpfern und der Terrorismusfinanzierung stehen, erfasst werden. Diese Verhaltensweisen sollten auch dann strafbar sein, wenn sie über das Internet, einschließlich der sozialen Medien, begangen werden.
- (6) Straftaten im Zusammenhang mit terroristischen Aktivitäten sind sehr schwerwiegender Natur, da sie zur Begehung terroristischer Straftaten führen können und Terroristen und terroristische Vereinigungen in die Lage versetzen, ihre kriminellen Aktivitäten aufrechtzuerhalten und auszubauen; daher ist es gerechtfertigt, diese Verhaltensweisen unter Strafe zu stellen.
- (7) Straftaten im Zusammenhang mit der öffentlichen Aufforderung zur Begehung einer terroristischen Straftat umfassen unter anderem die Verherrlichung und Rechtfertigung des Terrorismus und die Verbreitung von Botschaften oder Bildern, unter anderem im Zusammenhang mit den Opfern des Terrorismus, um für die terroristische Sache zu werben oder die Bevölkerung auf schwerwiegende Weise einzuschüchtern, sofern ein solches Verhalten die Gefahr begründet, dass terroristische Handlungen begangen werden könnten.

²⁵ Verordnung (EU) Nr. 603/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich von Fingerabdruckdaten zum Zwecke der effektiven Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist und über der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung dienende Anträge der Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und Eurodacs auf den Abgleich mit Eurodac-Daten sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (ABl. L 180 vom 29.6.2013, S. 1).

²⁶ Rahmenbeschluss 2002/584/JI des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten (ABl. L 190 vom 18.7.2002, S. 1).

²⁷ Rahmenbeschluss 2002/465/JI des Rates vom 13. Juni 2002 über gemeinsame Ermittlungsgruppen (ABl. L 162 vom 20.6.2002, S. 1).

- (8) In Anbetracht der Schwere der Bedrohung und da es insbesondere notwendig ist, den Zustrom ausländischer terroristischer Kämpfer einzudämmen, müssen Auslandsreisen für terroristische Zwecke, d. h. nicht nur die Begehung terroristischer Straftaten und das Durchführen oder Absolvieren einer entsprechenden Ausbildung, sondern auch die Beteiligung an den Handlungen einer terroristischen Vereinigung, unter Strafe gestellt werden. Jede Handlung zur Erleichterung solcher Reisen sollte ebenfalls unter Strafe gestellt werden.
- (9) Die Strafbarmachung des Absolvierens einer Ausbildung für terroristische Zwecke ergänzt den bestehenden Straftatbestand des Durchführens einer solchen Ausbildung und trägt insbesondere den Bedrohungen Rechnung, die von denjenigen ausgehen, die die Begehung terroristischer Straftaten aktiv vorbereiten, einschließlich Einzeltätern.
- (10) Im Hinblick auf die Zerschlagung der Unterstützungsstrukturen, die die Begehung terroristischer Straftaten erleichtern, sollte die Terrorismusfinanzierung in den Mitgliedstaaten unter Strafe gestellt werden; darunter sollten die Finanzierung terroristischer Handlungen, die Finanzierung einer terroristischen Vereinigung sowie sonstige Straftaten im Zusammenhang mit terroristischen Aktivitäten, zum Beispiel die Anwerbung und Ausbildung sowie Reisen für terroristische Zwecke, fallen. Die Beihilfe zur Terrorismusfinanzierung und der Versuch der Terrorismusfinanzierung sollten ebenfalls unter Strafe gestellt werden.
- (11) Außerdem sollte die materielle Unterstützung des Terrorismus durch Personen, die an der Erbringung beziehungsweise Lieferung von Dienstleistungen, Vermögenswerten und Waren oder am Verkehr mit Dienstleistungen, Vermögenswerten und Waren, einschließlich Handelstransaktionen in die oder aus der Union, beteiligt sind oder als Vermittler dabei agieren, in den Mitgliedstaaten als Beihilfe zum Terrorismus oder als Terrorismusfinanzierung strafbar sein, wenn sie in dem Wissen erfolgt, dass die betreffenden Vorgänge oder die Erträge daraus ganz oder teilweise terroristischen Zwecken oder terroristischen Vereinigungen zugutekommen sollen.
- (12) Der Versuch einer Auslandsreise für terroristische Zwecke sollte ebenso strafbar sein wie der Versuch der Ausbildung und Anwerbung für terroristische Zwecke.
- (13) Was die von dieser Richtlinie erfassten Straftaten betrifft, so muss für sämtliche Elemente dieser Straftaten Vorsätzlichkeit bestehen. Der vorsätzliche Charakter einer Handlung oder Unterlassung kann aus den objektiven Tatumständen geschlossen werden.
- (14) Ferner sollten gegen natürliche und juristische Personen, die eine solche Straftat begangen haben oder für eine solche Straftat zur Verantwortung gezogen werden können, Strafen verhängt werden können, die die Schwere dieser Straftaten widerspiegeln.
- (15) Um eine wirksame Verfolgung terroristischer Straftaten sicherzustellen, sollten Vorschriften zur gerichtlichen Zuständigkeit festgelegt werden. Angesichts der möglichen Auswirkungen von Straftaten, die von den Anbietern einer Ausbildung für terroristische Zwecke, ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit, begangen werden, für das Gebiet der Union und des engen sachlichen Zusammenhangs zwischen den Straftaten des Durchführens und des Absolvierens einer Ausbildung für terroristische Zwecke erscheint es insbesondere notwendig, die gerichtliche Zuständigkeit für diese Straftaten festzulegen.
- (16) Die Mitgliedstaaten sollten spezifische Schutz-, Unterstützungs- und Betreuungsmaßnahmen beschließen, die den besonderen Bedürfnissen der Opfer des

Terrorismus gerecht werden und die bereits in der Richtlinie 2012/29/EU des Europäischen Parlaments und des Rates²⁸ enthaltenen Rechte weiter präzisieren und stärken. Opfer des Terrorismus sind die in Artikel 1 der Richtlinie 2012/29/EU definierten Personen in Bezug auf terroristische Straftaten im Sinne des Artikels 3 der vorliegenden Richtlinie. Die von den Mitgliedstaaten zu ergreifenden Maßnahmen sollten sicherstellen, dass die Opfer im Falle eines Terroranschlags emotionale und psychologische Unterstützung, einschließlich Hilfe und Beratung bei der Verarbeitung traumatischer Erlebnisse, sowie alle relevanten rechtlichen, praktischen und finanziellen Informationen und Empfehlungen erhalten.

- (17) Die Mitgliedstaaten sollten zusammenarbeiten, um sicherzustellen, dass alle Opfer des Terrorismus Zugang zu Informationen über die Opferrechte, die verfügbaren Unterstützungsdienste und die vorhandenen Entschädigungsregelungen haben. Außerdem sollten die Mitgliedstaaten dafür Sorge tragen, dass die Opfer des Terrorismus Zugang zu langfristigen Unterstützungsdiensten im Wohnsitzstaat haben, auch wenn die terroristische Straftat in einem anderen EU-Land verübt wurde.
- (18) Da die Ziele dieser Richtlinie einseitig durch die Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden können und daher aufgrund der erforderlichen Rechtsangleichung in der Europäischen Union besser auf Unionsebene zu erreichen sind, kann die Union im Einklang mit dem in Artikel 5 des Vertrags über die Europäische Union genannten Subsidiaritätsprinzip tätig werden. Entsprechend dem in demselben Artikel genannten Verhältnismäßigkeitsprinzip geht diese Richtlinie nicht über das für die Erreichung dieser Ziele erforderliche Maß hinaus.
- (19) Diese Richtlinie steht im Einklang mit den Grundsätzen, die mit Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union anerkannt wurden, achtet die Grundrechte und -freiheiten und wahrt die Grundsätze, die insbesondere mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union anerkannt wurden, einschließlich derjenigen, die in den Kapiteln II, III, V und VI der Charta verankert sind, darunter das Recht auf Freiheit und Sicherheit, die Freiheit der Meinungsäußerung und die Informationsfreiheit, die Vereinigungsfreiheit und die Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit, das allgemeine Verbot von Diskriminierungen insbesondere wegen der Rasse, der Hautfarbe, der ethnischen oder sozialen Herkunft, der genetischen Merkmale, der Sprache, der Religion oder der Weltanschauung, der politischen oder sonstigen Anschauung, das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens und das Recht auf Schutz personenbezogener Daten, die Grundsätze der Gesetzmäßigkeit und der Verhältnismäßigkeit im Zusammenhang mit Straftaten und Strafen, die auch das Erfordernis der Genauigkeit, Klarheit und Vorhersehbarkeit im Strafrecht abdecken, die Unschuldsvermutung sowie die Freizügigkeit, wie sie in Artikel 21 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und in der Richtlinie 2004/38/EG festgelegt ist. Die vorliegende Richtlinie muss im Einklang mit diesen Rechten und Grundsätzen umgesetzt werden.
- (20) Die Umsetzung der strafrechtlichen Ahndung nach dieser Richtlinie sollte im Hinblick auf die rechtmäßigen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendigen Ziele in einem angemessenen Verhältnis zu der Art der Straftat und den Tatumständen stehen und jede Form der Willkür oder Diskriminierung ausschließen.

²⁸ Richtlinie 2012/29/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2001/220/JI (ABl. L 315 vom 14.11.2012, S. 57).

- (21) Für die durch die vorliegende Richtlinie gebundenen Mitgliedstaaten soll diese den Rahmenbeschluss 2002/475/JI²⁹ ersetzen.
- (22) Gemäß Artikel 3 des dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigefügten Protokolls (Nr. 21) über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts haben das Vereinigte Königreich und Irland mitgeteilt, dass sie sich an der Annahme und Anwendung dieser Richtlinie beteiligen möchten.

UND/ODER

- (23) Gemäß den Artikeln 1 und 2 des dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigefügten Protokolls (Nr. 21) über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und unbeschadet des Artikels 4 dieses Protokolls beteiligen sich das Vereinigte Königreich und Irland nicht an der Annahme und Anwendung dieser Richtlinie, die daher für sie weder bindend noch ihnen gegenüber anwendbar ist.
- (24) Gemäß den Artikeln 1 und 2 des dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigefügten Protokolls (Nr. 22) über die Position Dänemarks beteiligt sich Dänemark nicht an der Annahme dieser Richtlinie, die daher für diesen Staat weder bindend noch ihm gegenüber anwendbar ist. Der Rahmenbeschluss 2002/475/JI ist für Dänemark weiterhin bindend und Dänemark gegenüber anwendbar —

HABEN FOLGENDE RICHTLINIE ERLASSEN:

TITEL I: GEGENSTAND UND BEGRIFFSBESTIMMUNGEN

Artikel 1 Gegenstand

Diese Richtlinie enthält Mindestvorschriften für die Definition von Straftatbeständen und die Festlegung von strafrechtlichen Sanktionen auf dem Gebiet von terroristischen Straftaten, Straftaten im Zusammenhang mit einer terroristischen Vereinigung und Straftaten im Zusammenhang mit terroristischen Aktivitäten sowie spezifische Maßnahmen zum Schutz und zur Unterstützung der Opfer des Terrorismus.

Artikel 2 Begriffsbestimmungen

Für die Zwecke dieser Richtlinie gelten folgende Begriffsbestimmungen:

- (a) „Gelder“: Vermögenswerte jeder Art, unabhängig davon, ob sie materiell oder immateriell und beweglich oder unbeweglich sind und wie sie erworben wurden, sowie Rechtsdokumente und Urkunden in jeder Form, auch in elektronischer oder digitaler Form, zum Nachweis des Eigentums oder der Beteiligung an diesen Vermögenswerten, unter anderem Bankkredite, Reiseschecks, Bankschecks, Zahlungsanweisungen, Anteile, Wertpapiere, Obligationen, Wechsel und Akkreditive,

²⁹ Geändert durch den Rahmenbeschluss 2008/919/JI des Rates vom 28. November 2008 zur Änderung des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI (ABl. L 330 vom 9.12.2008, S. 21).

- (b) „juristische Person“: ein Rechtssubjekt, das nach dem jeweils geltenden Recht Rechtspersönlichkeit besitzt, mit Ausnahme von Staaten oder sonstigen Körperschaften des öffentlichen Rechts in der Ausübung ihrer hoheitlichen Rechte und von öffentlich-rechtlichen internationalen Organisationen,
- (c) „terroristische Vereinigung“: ein auf längere Dauer angelegter organisierter Zusammenschluss von mehr als zwei Personen, die zusammenwirken, um terroristische Straftaten zu begehen,
- (d) „organisierter Zusammenschluss“: ein Zusammenschluss, der nicht nur zufällig zur unmittelbaren Begehung einer strafbaren Handlung gebildet wird und der nicht notwendigerweise förmlich festgelegte Rollen für seine Mitglieder, eine kontinuierliche Zusammensetzung oder eine ausgeprägte Struktur hat.

TITEL II:

TERRORISTISCHE STRAFTATEN UND STRAFTATEN IM ZUSAMMENHANG MIT EINER TERRORISTISCHEN VEREINIGUNG

Artikel 3

Terroristische Straftaten

1. Jeder Mitgliedstaat trifft die erforderlichen Maßnahmen, damit die in Absatz 2 aufgeführten, nach den nationalen Rechtsvorschriften als Straftaten definierten vorsätzlichen Handlungen, die durch die Art ihrer Begehung oder den jeweiligen Kontext ein Land oder eine internationale Organisation ernsthaft schädigen können, als terroristische Straftaten eingestuft werden, wenn sie mit einem oder mehreren der folgenden Ziele begangen werden:
 - (a) die Bevölkerung auf schwerwiegende Weise einzuschüchtern;
 - (b) öffentliche Stellen oder eine internationale Organisation rechtswidrig zu einem Tun oder Unterlassen zu zwingen;
 - (c) die grundlegenden politischen, verfassungsrechtlichen, wirtschaftlichen oder sozialen Strukturen eines Landes oder einer internationalen Organisation ernsthaft zu destabilisieren oder zu zerstören.
2. Vorsätzliche Handlungen im Sinne des Absatzes 1 sind
 - (a) Angriffe auf das Leben einer Person, die zum Tode führen können;
 - (b) Angriffe auf die körperliche Unversehrtheit einer Person;
 - (c) Entführung oder Geiselnahme;
 - (d) schwerwiegende Zerstörungen an einer Regierungseinrichtung oder einer öffentlichen Einrichtung, einem Verkehrsmittel, einer Infrastruktur einschließlich eines Informatiksystems, einer festen Plattform, die sich auf dem Festlandsockel befindet, einem allgemein zugänglichen Ort oder einem Privateigentum, die Menschenleben gefährden oder zu erheblichen wirtschaftlichen Verlusten führen können;
 - (e) Kapern von Luft- und Wasserfahrzeugen oder von anderen öffentlichen Verkehrsmitteln oder Gütertransportmitteln;
 - (f) Herstellung, Besitz, Erwerb, Beförderung, Bereitstellung oder Verwendung von Feuerwaffen, Explosivstoffen, atomaren, biologischen und chemischen

- Waffen sowie die Forschung und Entwicklung im Zusammenhang mit biologischen und chemischen Waffen;
- (g) Freisetzung gefährlicher Stoffe oder Herbeiführen von Bränden, Überschwemmungen oder Explosionen, 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) Drohung, eine unter den Buchstaben a bis h genannte Straftat zu begehen.

Artikel 4

Straftaten im Zusammenhang mit einer terroristischen Vereinigung

Jeder Mitgliedstaat trifft die erforderlichen Maßnahmen, damit die folgenden vorsätzlichen Handlungen als Straftaten geahndet werden können:

- (a) Anführen einer terroristischen Vereinigung;
- (b) Beteiligung an den Handlungen einer terroristischen Vereinigung einschließlich Bereitstellung von Informationen oder materiellen Mitteln oder durch jegliche Art der Finanzierung ihrer Tätigkeit mit dem Wissen, dass diese Beteiligung zu den strafbaren Handlungen der terroristischen Vereinigung beiträgt.

TITEL III: STRAFTATEN IM ZUSAMMENHANG MIT TERRORISTISCHEN AKTIVITÄTEN

Artikel 5

Öffentliche Aufforderung zur Begehung einer terroristischen Straftat

Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, damit das öffentliche Verbreiten oder sonstige öffentliche Zugänglichmachen einer Botschaft mit der Absicht, zur Begehung einer in Artikel 3 Absatz 2 Buchstaben a bis h aufgeführten Straftat anzustiften, bei Vorliegen von Vorsatz als Straftat geahndet werden kann, wenn dieses Verhalten, unabhängig davon, ob dabei terroristische Straftaten unmittelbar befürwortet werden, eine Gefahr begründet, dass eine oder mehrere solcher Straftaten begangen werden könnten.

Artikel 6

Anwerbung für terroristische Zwecke

Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, damit das Bestimmen einer anderen Person dazu, eine in Artikel 3 Absatz 2 Buchstaben a bis h oder in Artikel 4 aufgeführte Straftat zu begehen, bei Vorliegen von Vorsatz als Straftat geahndet werden kann.

Artikel 7

Durchführen einer Ausbildung für terroristische Zwecke

Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, damit die Unterweisung in der Herstellung oder im Gebrauch von Explosivstoffen, Feuer- oder sonstigen Waffen oder

schädlichen oder gefährlichen Stoffen beziehungsweise die Unterweisung in anderen spezifischen Methoden oder Verfahren mit dem Ziel, eine in Artikel 3 Absatz 2 Buchstaben a bis h aufgeführte Straftat zu begehen oder zu deren Begehung beizutragen, in Kenntnis der Tatsache, dass die vermittelten Fähigkeiten für diesen Zweck eingesetzt werden sollen, bei Vorliegen von Vorsatz als Straftat geahndet werden kann.

Artikel 8

Absolvieren einer Ausbildung für terroristische Zwecke

Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, damit der Erhalt einer Unterweisung in der Herstellung oder im Gebrauch von Explosivstoffen, Feuer- oder sonstigen Waffen oder schädlichen oder gefährlichen Stoffen oder einer Unterweisung in anderen spezifischen Methoden oder Verfahren mit dem Ziel, eine in Artikel 3 Absatz 2 Buchstaben a bis h aufgeführte Straftat zu begehen oder zu deren Begehung beizutragen, seitens einer anderen Person bei Vorliegen von Vorsatz als Straftat geahndet werden kann.

Artikel 9

Auslandsreisen für terroristische Zwecke

Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, damit das Reisen in ein anderes Land mit dem Ziel, eine in Artikel 3 aufgeführte Straftat zu begehen oder zu deren Begehung beizutragen, sich an den in Artikel 4 genannten Handlungen einer terroristischen Vereinigung zu beteiligen oder nach Maßgabe der Artikel 7 und 8 eine Ausbildung für terroristische Zwecke durchzuführen oder zu absolvieren, bei Vorliegen von Vorsatz als Straftat geahndet werden kann.

Artikel 10

Organisation oder sonstige Erleichterung von Auslandsreisen für terroristische Zwecke

Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, damit jede organisatorische oder sonstige Handlung, die es einer beliebigen Person erleichtert, eine Auslandsreise für terroristische Zwecke im Sinne des Artikels 9 zu unternehmen, in dem Wissen, dass diese Unterstützung für solche Zwecke erfolgt, bei Vorliegen von Vorsatz als Straftat geahndet werden kann.

Artikel 11

Terrorismusfinanzierung

Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, damit die unmittelbare oder mittelbare, mit beliebigen Mitteln erfolgende Bereitstellung oder Sammlung von Geldern, mit der Absicht oder in Kenntnis dessen, dass sie ganz oder teilweise dazu verwendet werden, eine Straftat im Sinne der Artikel 3 bis 10 und 12 bis 14 oder 16 zu begehen, bei Vorliegen von Vorsatz als Straftat geahndet werden kann.

Artikel 12

Schwerer Diebstahl mit dem Ziel der Begehung einer terroristischen Straftat

Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, damit schwerer Diebstahl mit dem Ziel, eine in Artikel 3 aufgeführte Straftat zu begehen, bei Vorliegen von Vorsatz als Straftat geahndet werden kann.

Artikel 13

Erpressung mit dem Ziel der Begehung einer terroristischen Straftat

Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, damit Erpressung mit dem Ziel, eine in Artikel 3 aufgeführte Straftat zu begehen, bei Vorliegen von Vorsatz als Straftat geahndet werden kann.

Artikel 14

Ausstellung gefälschter Verwaltungsdokumente mit dem Ziel der Begehung einer terroristischen Straftat

Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, damit die Ausstellung gefälschter Verwaltungsdokumente mit dem Ziel, eine in Artikel 3 Absatz 2 Buchstaben a bis h und Artikel 4 Buchstabe b aufgeführte Straftat zu begehen, bei Vorliegen von Vorsatz als Straftat geahndet werden kann.

TITEL IV: ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN ZU TERRORISTISCHEN STRAFTATEN, STRAFTATEN IM ZUSAMMENHANG MIT EINER TERRORISTISCHEN VEREINIGUNG UND STRAFTATEN IM ZUSAMMENHANG MIT TERRORISTISCHEN AKTIVITÄTEN

Artikel 15

Bezug zu terroristischen Straftaten

Für die Strafbarkeit einer Straftat nach Artikel 4 und Titel III ist es weder erforderlich, dass tatsächlich eine terroristische Straftat begangen wird, noch ist es erforderlich, dass eine Verbindung zu einer bestimmten terroristischen Straftat oder, soweit es um die in den Artikeln 9 bis 11 aufgeführten Straftaten geht, zu bestimmten Straftaten im Zusammenhang mit terroristischen Aktivitäten hergestellt wird.

Artikel 16

Beihilfe, Anstiftung und Versuch

1. Jeder Mitgliedstaat trifft die erforderlichen Maßnahmen, damit die Beihilfe zur Begehung einer Straftat nach den Artikeln 3 bis 8 und 11 bis 14 unter Strafe gestellt wird.
2. Jeder Mitgliedstaat trifft die erforderlichen Maßnahmen, damit die Anstiftung zur Begehung einer Straftat nach den Artikeln 3 bis 14 unter Strafe gestellt wird.
3. Jeder Mitgliedstaat trifft die erforderlichen Maßnahmen, damit der Versuch der Begehung einer Straftat nach den Artikeln 3, 6, 7, 9 und 11 bis 14, mit Ausnahme des Besitzes nach Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe f und der Straftat nach Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe i, unter Strafe gestellt wird.

Artikel 17

Sanktionen gegen natürliche Personen

1. Jeder Mitgliedstaat trifft die erforderlichen Maßnahmen, damit die Straftaten nach den Artikeln 3 bis 14 und 16 mit wirksamen, angemessenen und abschreckenden Strafen bedroht sind, die zu einer Auslieferung führen können.
2. Jeder Mitgliedstaat trifft die erforderlichen Maßnahmen, damit die terroristischen Straftaten nach Artikel 3 und die Straftaten nach Artikel 16, soweit sie sich auf terroristische Straftaten beziehen, mit höheren Freiheitsstrafen als denjenigen bedroht

sind, die nach dem nationalen Recht für solche Straftaten ohne den nach Artikel 3 erforderlichen besonderen Vorsatz vorgesehen sind, es sei denn, die vorgesehenen Strafen stellen bereits die nach dem nationalem Recht möglichen Höchststrafen dar.

3. Jeder Mitgliedstaat trifft die erforderlichen Maßnahmen, damit die Straftaten nach Artikel 4 mit Freiheitsstrafen bedroht sind, deren Höchstmaß für die Straftat nach Artikel 4 Buchstabe a mindestens 15 Jahre und für die Straftaten nach Artikel 4 Buchstabe b mindestens acht Jahre betragen muss. Wenn die terroristische Straftat nach Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe i von einer Person begangen wird, die nach Maßgabe von Artikel 4 Buchstabe a eine terroristische Vereinigung anführt, muss die Höchststrafe mindestens acht Jahre betragen.

Artikel 18 Mildernde Umstände

Jeder Mitgliedstaat kann die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, damit die Strafen nach Artikel 17 gemildert werden können, wenn der Täter

- (a) sich von seiner terroristischen Aktivität lossagt und
- (b) den Verwaltungs- oder Justizbehörden Informationen liefert, die sie nicht auf andere Weise hätten erhalten können, und ihnen somit hilft,
 - (1) die Auswirkungen der Straftat zu verhindern oder abzumildern,
 - (2) die anderen Straftäter zu ermitteln oder vor Gericht zu bringen,
 - (3) Beweise zu sammeln oder
 - (4) weitere Straftaten nach den Artikeln 3 bis 14 und 16 zu verhindern.

Artikel 19 Verantwortlichkeit juristischer Personen

1. Jeder Mitgliedstaat trifft die erforderlichen Maßnahmen, damit eine juristische Person für eine Straftat nach den Artikeln 3 bis 14 und 16 verantwortlich gemacht werden kann, die zu ihren Gunsten von einer Person begangen wurde, die entweder allein oder als Teil eines Organs der juristischen Person gehandelt hat und die eine Führungsposition innerhalb der juristischen Person innehat aufgrund
 - (a) der Befugnis zur Vertretung der juristischen Person,
 - (b) der Befugnis, Entscheidungen im Namen der juristischen Person zu treffen,
 - (c) einer Kontrollbefugnis innerhalb der juristischen Person.
2. Die Mitgliedstaaten treffen zudem die erforderlichen Maßnahmen, damit eine juristische Person verantwortlich gemacht werden kann, wenn mangelnde Überwachung oder Kontrolle durch eine in Absatz 1 genannte Person die Begehung einer Straftat nach den Artikeln 3 bis 14 und 16 zugunsten der juristischen Person durch eine ihr unterstellte Person ermöglicht hat.
3. Die Verantwortlichkeit der juristischen Person nach den Absätzen 1 und 2 schließt die strafrechtliche Verfolgung natürlicher Personen als Täter, Anstifter oder Gehilfen bei einer Straftat nach den Artikeln 3 bis 14 und 16 nicht aus.

Artikel 20
Sanktionen gegen juristische Personen

Jeder Mitgliedstaat trifft die erforderlichen Maßnahmen, damit gegen eine im Sinne des Artikels 19 verantwortliche juristische Person wirksame, angemessene und abschreckende Sanktionen verhängt werden können, zu denen strafrechtliche oder nicht strafrechtliche Geldsanktionen und andere Sanktionen gehören können, beispielsweise:

- (a) Ausschluss von öffentlichen Zuwendungen oder Hilfen,
- (b) vorübergehendes oder ständiges Verbot der Ausübung einer Handelstätigkeit,
- (c) richterliche Aufsicht,
- (d) richterlich angeordnete Auflösung,
- (e) vorübergehende oder endgültige Schließung von Einrichtungen, die zur Begehung der Straftat genutzt wurden.

Artikel 21
Gerichtsbarkeit und Strafverfolgung

1. Jeder Mitgliedstaat trifft die erforderlichen Maßnahmen, um seine Gerichtsbarkeit in Bezug auf die Straftaten nach den Artikeln 3 bis 14 und 16 in folgenden Fällen zu begründen:

- (a) Die Straftat wurde ganz oder teilweise in seinem Hoheitsgebiet begangen;
- (b) die Straftat wurde an Bord eines Schiffes, das die Flagge des Mitgliedstaats führt, oder eines Flugzeugs, das in dem Mitgliedstaat eingetragen ist, begangen;
- (c) der Täter ist Staatsangehöriger oder Gebietsansässiger des Mitgliedstaats;
- (d) der Täter führt eine Ausbildung für terroristische Zwecke im Sinne des Artikels 7 für Staatsangehörige oder Gebietsansässige des Mitgliedstaats durch;
- (e) die Straftat wurde zugunsten einer juristischen Person mit Sitz in seinem Hoheitsgebiet begangen;
- (f) die Straftat wurde gegen seine Institutionen oder seine Bevölkerung oder gegen ein Organ, eine Einrichtung oder sonstige Stelle der Europäischen Union mit Sitz in dem Mitgliedstaat begangen.

Jeder Mitgliedstaat kann seine Gerichtsbarkeit auch begründen, wenn die Straftat im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats begangen wurde.

2. Steht mehreren Mitgliedstaaten die Gerichtsbarkeit zu und ist jeder von ihnen berechtigt, eine Straftat aufgrund derselben Tatsachen wirksam zu verfolgen, so arbeiten die betreffenden Mitgliedstaaten zusammen, um darüber zu entscheiden, welcher von ihnen die Straftäter verfolgt, um die Strafverfolgung nach Möglichkeit in einem einzigen Mitgliedstaat zu konzentrieren. Zu diesem Zweck können sich die Mitgliedstaaten an Eurojust wenden, um die Zusammenarbeit zwischen ihren Justizbehörden und die Koordinierung ihres Vorgehens zu erleichtern. Nacheinander wird nachstehenden Anknüpfungspunkten Rechnung getragen:

- (a) Es muss sich um den Mitgliedstaat handeln, in dessen Hoheitsgebiet die Straftat begangen wurde;

- (b) es muss sich um den Mitgliedstaat handeln, dessen Staatsangehöriger der Täter ist oder in dem er gebietsansässig ist;
 - (c) es muss sich um den Mitgliedstaat handeln, aus dem die Opfer stammen;
 - (d) es muss sich um den Mitgliedstaat handeln, in dem der Täter ergriffen wurde.
3. Jeder Mitgliedstaat trifft die erforderlichen Maßnahmen, um seine Gerichtsbarkeit für die Straftaten nach den Artikeln 3 bis 14 und 16 auch in den Fällen zu begründen, in denen er die Überstellung oder Auslieferung einer Person, die der Begehung einer solchen Straftat verdächtigt wird oder wegen einer solchen Straftat verurteilt worden ist, an einen anderen Mitgliedstaat oder einen Drittstaat ablehnt.
 4. Jeder Mitgliedstaat trägt dafür Sorge, dass seine Gerichtsbarkeit sich auf die Fälle erstreckt, in denen eine Straftat nach den Artikeln 4 und 16 ganz oder teilweise in seinem Hoheitsgebiet begangen wurde, unabhängig von dem Ort, an dem die terroristische Vereinigung ihre Operationsbasis hat oder ihre strafbaren Tätigkeiten ausübt.
 5. Dieser Artikel hindert einen Mitgliedstaat nicht daran, seine gemäß den nationalen Rechtsvorschriften begründete strafrechtliche Zuständigkeit wahrzunehmen.

TITEL V: BESTIMMUNGEN ÜBER DEN SCHUTZ, DIE UNTERSTÜTZUNG UND DIE RECHTE DER OPFER DES TERRORISMUS

Artikel 22

Schutz und Unterstützung der Opfer des Terrorismus

1. Die Mitgliedstaaten vergewissern sich, dass die Einleitung von Ermittlungen oder Strafverfolgungsmaßnahmen im Zusammenhang mit den unter diese Richtlinie fallenden Straftaten zumindest dann nicht von einer Anzeige oder Klage des Terrorismusopfers oder einer anderen von der Straftat betroffenen Person abhängt, wenn die Taten im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats begangen wurden.
2. Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass spezifische Unterstützungs- und Betreuungsdienste für Opfer des Terrorismus vorhanden sind. Solche Dienste müssen über die Kapazitäten und Organisationsstrukturen verfügen, die erforderlich sind, um diesen Opfern unmittelbar nach einem Anschlag und in der Folge so lange wie nötig Unterstützung und Betreuung zu gewähren und dabei den besonderen Bedürfnissen der einzelnen Opfer Rechnung zu tragen. Die Dienste sind dem Grundsatz der Vertraulichkeit verpflichtet und für alle Opfer des Terrorismus kostenfrei und leicht zugänglich. Sie bieten insbesondere folgende Leistungen:
 - (a) emotionale und psychologische Unterstützung, einschließlich Hilfe und Beratung bei der Verarbeitung traumatischer Erlebnisse,
 - (b) Beratung und Information über alle relevanten rechtlichen, praktischen und finanziellen Angelegenheiten.
3. Diese Richtlinie gilt zusätzlich zu den Bestimmungen der Richtlinie 2012/29/EU und unbeschadet dieser Bestimmungen.

Artikel 23

Rechte von Opfern des Terrorismus mit Wohnsitz in einem anderen Mitgliedstaat

1. Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass ihre zuständigen Behörden zusammenarbeiten, um sicherzustellen, dass Opfer des Terrorismus, die ihren Wohnsitz in einem anderen Mitgliedstaat haben als dem, in dem die terroristische Straftat begangen wurde, Zugang zu relevanten Informationen haben. Dazu gehören insbesondere Informationen über die Opferrechte, die verfügbaren Unterstützungsdienste und die Entschädigungsregelungen, die in Anspruch genommen werden können.
2. Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass alle Opfer des Terrorismus im Hoheitsgebiet ihres Wohnsitzmitgliedstaats Zugang zu den Unterstützungs- und Betreuungsdiensten nach Artikel 22 haben, auch wenn die terroristische Straftat in einem anderen Mitgliedstaat begangen wurde.

TITEL VI: SCHLUSSBESTIMMUNGEN

Artikel 24

Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI zur Terrorismusbekämpfung

Der Rahmenbeschluss 2002/475/JI wird für die Mitgliedstaaten ersetzt, die durch die vorliegende Richtlinie gebunden sind, unbeschadet der Pflichten dieser Mitgliedstaaten hinsichtlich der Frist für die Umsetzung des Rahmenbeschlusses in nationales Recht.

Für die durch diese Richtlinie gebundenen Mitgliedstaaten gelten Verweise auf den Rahmenbeschluss 2002/475/JI als Verweise auf diese Richtlinie.

Artikel 25

Umsetzung

1. Die Mitgliedstaaten setzen die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft, um dieser Richtlinie spätestens am [zwölf Monate nach dem Erlass] nachzukommen. Sie teilen der Kommission unverzüglich den Wortlaut dieser Vorschriften mit.

Bei Erlass dieser Vorschriften nehmen die Mitgliedstaaten in den Vorschriften selbst oder durch einen Hinweis bei der amtlichen Veröffentlichung auf die vorliegende Richtlinie Bezug. Die Mitgliedstaaten regeln die Einzelheiten dieser Bezugnahme.
2. Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission den Wortlaut der wichtigsten nationalen Vorschriften mit, die sie auf dem unter diese Richtlinie fallenden Gebiet erlassen.

Artikel 26

Berichterstattung

1. Die Kommission übermittelt dem Europäischen Parlament und dem Rat bis zum [24 Monate nach der Frist für die Umsetzung dieser Richtlinie] einen Bericht, in dem sie bewertet, inwieweit die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen getroffen haben, um dieser Richtlinie nachzukommen.
2. Die Kommission übermittelt dem Europäischen Parlament und dem Rat bis zum [48 Monate nach der Frist für die Umsetzung dieser Richtlinie] einen Bericht, in dem sie die Auswirkungen und den Mehrwert dieser Richtlinie zur

Terrorismusbekämpfung bewertet. Dabei berücksichtigt die Kommission die Informationen, die die Mitgliedstaaten gemäß dem Beschluss 2005/671/JI übermittelt haben.

*Artikel 27
Inkrafttreten*

Diese Richtlinie tritt am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft.

*Artikel 28
Adressaten*

Diese Richtlinie ist gemäß den Verträgen an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am

*Im Namen des Europäischen Parlaments
Der Präsident*

*Im Namen des Rates
Der Präsident*