



Brüssel, den 5.9.2014
COM(2014) 554 final

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

**über die Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2008/919/JI des Rates vom
28. November 2008 zur Änderung des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI zur
Terrorismusbekämpfung**

{SWD(2014) 270 final}

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Einführung.....	3
1.1.	Hintergrund	3
1.2.	Hauptbestandteile und Zweck des Rahmenbeschlusses 2008.....	3
1.3.	Gegenstand des Berichts	5
2.	Umsetzung durch die Mitgliedstaaten.....	5
2.1.	Strafrechtliche Ahndung der neuen Straftaten der öffentliche Aufforderung, zur Begehung einer terroristischen Straftat sowie der Anwerbung und Ausbildung für terroristische Zwecke	5
2.1.1.	Öffentliche Aufforderung zur Begehung einer terroristischen Straftat.....	6
2.1.2.	Anwerbung für terroristische Zwecke.....	7
2.1.3.	Ausbildung für terroristische Zwecke	9
2.2.	Ergänzende Straftatbestände	11
2.2.1.	Beihilfe.....	11
2.2.2.	Versuch	11
2.3.	Bestrafung natürlicher Personen	11
3.	Schlussbemerkungen.....	12

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über die Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2008/919/JI des Rates vom 28. November 2008 zur Änderung des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI zur Terrorismusbekämpfung

1. EINFÜHRUNG

1.1. Hintergrund

Der Rahmenbeschluss 2002/475/JI zur Terrorismusbekämpfung („Rahmenbeschluss 2002“¹) bot die Grundlage zur Angleichung der Strafrechtsvorschriften über terroristische Straftaten. Als Reaktion auf die wachsende Bedrohung durch die Radikalisierung, die Anwerbung und den Terrorismus wurden mit dem Rahmenbeschluss 2008/919/JI („Rahmenbeschluss 2008“²) als neue Straftatbestände die öffentliche Aufforderung zur Begehung einer terroristischen Straftat, die Anwerbung für terroristische Zwecke und die Ausbildung für terroristische Zwecke eingeführt. Ähnliche Straftatbestände mit Bezug zum Terrorismus waren bereits im Jahr 2005 durch das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung des Terrorismus von 2005 eingeführt worden. Ferner hatten die Vereinten Nationen (VN) die Staaten aufgerufen, Wege und Mittel zu erkunden, um die Anstiftung zu terroristischen Handlungen sowie die Erscheinungsformen des Terrorismus im Internet zu bekämpfen.³

Die Mitgliedstaaten mussten bis zum 9. Dezember 2010 Maßnahmen zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses treffen und diese Maßnahmen mitteilen. Die Kommission sollte anhand dieser Angaben einen Bericht erstellen. Sodann hätte der Rat bis zum 9. Dezember 2011 überprüfen sollen, ob die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen getroffen haben, um dem Rahmenbeschluss 2008 nachzukommen.⁴ Ab dem 1. Dezember 2014 ist die Kommission befugt, die Erfüllung der Vorschriften des Rahmenbeschlusses durch die Mitgliedstaaten zu prüfen und gegebenenfalls Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten.

1.2. Hauptbestandteile und Zweck des Rahmenbeschlusses 2008

In den Rahmenbeschluss 2008 wurden drei neue Straftatbestände mit Bezug zum Terrorismus aufgenommen, nämlich die öffentliche Aufforderung zur Begehung einer terroristischen Straftat, die Anwerbung für terroristische Zwecke und die Ausbildung für terroristische Zwecke.⁵ Die Mitgliedstaaten müssen auch die Beihilfe zu diesen neuen Straftaten unter

¹ ABl. L 164 vom 22.6.2002, S. 3.

² ABl. L 330 vom 9.12.2008, S. 21.

³ Siehe die Resolution des VN-Sicherheitsrats 1624(2005) sowie die im Jahr 2006 angenommene weltweite Strategie der VN zur Bekämpfung des Terrorismus.

⁴ Siehe Artikel 3 Absätze 1 und 2 des Rahmenbeschlusses 2008.

⁵ Siehe Artikel 1 Nummer 1 des Rahmenbeschlusses 2008, mit dem Artikel 3 geändert wurde. Die Straftaten im Zusammenhang mit terroristischen Aktivitäten nach Artikel 3 des Rahmenbeschlusses 2002 umfassten lediglich den schweren Diebstahl, die Erpressung und die Ausstellung gefälschter Verwaltungsdokumente mit dem Ziel, eine terroristische Straftat zu begehen. Diese Straftatbestände, die vormalig in Artikel 3 Buchstaben a bis c aufgelistet waren, finden sich jetzt in Artikel 3 Absatz 1 Buchstaben d bis f, während die drei neuen Straftatbestände in Artikel 3 Absatz 1 Buchstaben a bis c eingefügt wurden.

Strafe stellen.⁶ Der Versuch der Anwerbung für terroristische Zwecke und der Versuch der Ausbildung für terroristische Zwecke können ebenfalls unter Strafe gestellt werden.⁷

Ziel des Rahmenbeschlusses 2008 ist es, die Verbreitung von Botschaften und Materialien zu reduzieren, die Personen zu Terroranschlägen verleiten könnten,⁸ und die geltenden Rechtsvorschriften an die veränderte Vorgehensweise von Terroristen und Sympathisanten anzupassen. Verändert hat sich insbesondere, dass an die Stelle organisierter, hierarchisch aufgebauter Strukturen halbautonome Zellen oder Einzeltäter getreten sind und das Internet verstärkt zur Beeinflussung, Mobilisierung, Unterweisung und Ausbildung von lokalen Terrornetzen und Einzelpersonen eingesetzt wird.⁹ Die geltenden Vorschriften zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2002 wurden als unzureichend erachtet, da Handlungen wie die Verbreitung von Botschaften mit einer öffentlichen Aufforderung zur Begehung einer terroristischen Straftat, die eine bestimmte Person nicht tatsächlich anstifteten, eine solche Straftat zu begehen, die Verbreitung von Botschaften mit der an Personen gerichteten Ermunterung, Terroristen zu werden, ohne dass darin Bezug auf eine bestimmte terroristische Straftat genommen wurde, oder die Verbreitung von terroristischen Fachkenntnissen über das Internet, die nicht zum Ziel hatte, die Aktivitäten einer bestimmten terroristischen Vereinigung zu unterstützen, nicht zwingendermaßen unter Strafe gestellt waren. Der Rahmenbeschluss 2008 diente dazu, diese Lücke zu schließen, die Strafverfolgung zu fördern und die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit zu verbessern.

In Artikel 2 des Rahmenbeschlusses 2008 wird klargestellt, dass der Rahmenbeschluss die Mitgliedstaaten nicht dazu verpflichtet, Maßnahmen zu ergreifen, die im Widerspruch zu Grundprinzipien stehen, die unter anderem die Freiheit der Meinungsäußerung betreffen. In Artikel 3 Absatz 1 werden die Mitgliedstaaten daran erinnert, dass sie sicherstellen müssen, dass die strafrechtliche Ahndung in einem angemessenen Verhältnis zu den rechtmäßigen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendigen Zielen steht und jede Form der Willkür und Diskriminierung ausschließt. Diese Vorschriften spiegeln die Garantien in Artikel 12 des Übereinkommens des Europarats wider. Des Weiteren sollen die Vorschriften über die neuen Straftatbestände nicht dahingehend ausgelegt werden, dass sie darauf abzielen, die Verbreitung von Informationen für Wissenschafts-, Forschungs- oder Berichtszwecke zu beschränken oder zu behindern, und sie erstrecken sich auch nicht auf die Äußerung radikaler, polemischer oder kontroverser Ansichten in der öffentlichen Debatte über sensible politische Themen, die unter das Recht auf freie Meinungsäußerung fällt.

⁶ Siehe Artikel 1 Nummer 2 des Rahmenbeschlusses 2008 zur Änderung von Artikel 4 des Rahmenbeschlusses 2002 (mit dem Artikel 4 Absatz 1 eingeführt wurde).

⁷ Siehe Artikel 1 Nummer 2 des Rahmenbeschlusses 2008 zur Änderung von Artikel 4 des Rahmenbeschlusses 2002 (mit dem Artikel 4 Absatz 4 eingeführt wurde).

⁸ Siehe Erwägungsgrund 7 des Rahmenbeschlusses 2008.

⁹ Siehe insbesondere die Erwägungsgründe 4 und 5 des Rahmenbeschlusses 2008. Siehe auch den jüngsten von Europol veröffentlichten Tendenz- und Lagebericht über den Terrorismus in der Europäischen Union (2014), in dem unter anderen darauf hingewiesen wird, dass der Einsatz des Internets und der sozialen Medien als Instrumente zur Planung, Finanzierung, Anwerbung, Kommunikation, Unterweisung und Propaganda dazu beigetragen haben dürfte, die Radikalisierung von Bürgern in der EU oder der eigenen Person zu beschleunigen.

1.3. Gegenstand des Berichts

Die Beschreibung und Analyse in diesem Bericht beruhen in erster Linie auf den von den Mitgliedstaaten übermittelten Informationen, die durch öffentlich verfügbare Informationen und Ergebnisse einer externen Studie ergänzt wurden.

Im Mittelpunkt des Berichts stehen die Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten bislang ergriffen haben, um die Vorschriften über die neuen Straftaten und die hiermit in Zusammenhang stehenden ergänzenden Straftaten sowie die damit einhergehenden Strafen¹⁰ umzusetzen. Überprüft wird, ob die Mitgliedstaaten den Rahmenbeschluss 2008 binnen der vorgesehenen Frist umgesetzt haben, ob sie die Anforderungen der Klarheit und Rechtssicherheit erfüllen und ob sie die im Rahmenbeschluss 2008 gesetzten Ziele erreicht haben. Umfang und Erfolg der Strafverfolgung hängen auch von der ordnungsgemäßen Umsetzung der (nicht geänderten) Vorschriften des Rahmenbeschlusses 2002 ab. Zwar soll in diesem Bericht die Befolgung dieser Vorschriften¹¹ nicht (erneut) überprüft werden, es wird aber dennoch auf die Ergebnisse der früheren Umsetzungsberichte und die darin festgestellten Mängel verwiesen.¹² Wenn diesbezüglich keine Abhilfe geschaffen wird, werden sich solche Mängel nachteilig auf die neuen Straftatbestände der öffentlichen Aufforderung zur Begehung einer terroristischen Straftat sowie der Anwerbung und Ausbildung für terroristische Zwecke auswirken.

2. UMSETZUNG DURCH DIE MITGLIEDSTAATEN

2.1. Strafrechtliche Ahndung der neuen Straftaten der öffentliche Aufforderung, zur Begehung einer terroristischen Straftat sowie der Anwerbung und Ausbildung für terroristische Zwecke

Die meisten Mitgliedstaaten haben die öffentliche Aufforderung zur Begehung einer terroristischen Straftat sowie die Anwerbung und Ausbildung für terroristische Zwecke unter Strafe gestellt, auch wenn die Vorschriften in einigen Fällen enger gefasst sind, als mit dem Rahmenbeschluss 2008 beabsichtigt war.

Die meisten Mitgliedstaaten mussten besondere Vorschriften erlassen, da die Verhaltensweisen, die der Vorbereitung oder Einleitung solcher Straftaten dienen, nicht ausdrücklich unter Strafe gestellt waren und nicht in den Anwendungsbereich der allgemeinen Vorschriften über die Beteiligung und den Versuch fielen. Nach der Annahme des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung des Terrorismus von 2005 hatten einige Mitgliedstaaten bereits Maßnahmen ergriffen, um die drei neuen Straftatbestände unter Strafe zu stellen (**DK, EE, IT, LV, MT, FI und UK**).¹³ Nur wenige Mitgliedstaaten gaben an, dass

¹⁰ Siehe auch Erwägungsgrund 11 des Rahmenbeschlusses 2008.

¹¹ In den meisten Fällen erteilten die Mitgliedstaaten lediglich die Informationen, die zur Bewertung der Befolgung der Vorschriften in den geänderten Artikeln 3 und 4 des Rahmenbeschlusses erforderlich waren.

¹² Siehe den ersten Umsetzungsbericht vom 8. Juni 2004 (KOM(2004) 409 endg., SEK(2004) 688) und den zweiten Umsetzungsbericht vom 6. November 2007 (KOM(2007) 681 endg., SEK(2007) 1463). Aus diesen Umsetzungsberichten geht hervor, dass die Mängel bei der Umsetzung der Vorschriften die zentralen terroristischen Straftatbestände (siehe Artikel 1 des Rahmenbeschlusses 2002), die Verantwortlichkeit juristischer Personen (siehe die Artikel 7 und 8 des Rahmenbeschlusses 2002) sowie die Zuständigkeitsvorschriften (siehe die Artikel 9 und 10 des Rahmenbeschlusses 2002) betreffen.

¹³ Alle Mitgliedstaaten (mit Ausnahme von **CZ**) haben das Übereinkommen unterzeichnet. Eine Reihe von Mitgliedstaaten hat es noch nicht ratifiziert (**BE, CZ, IE, EL, IT, LT, MT, PT, UK**).

die geltenden allgemeinen Vorschriften die in Rede stehenden Verhaltensweisen bereits erfassen.

Die meisten Mitgliedstaaten setzten den Rahmenbeschluss 2008 durch Änderung oder Ergänzung ihres Strafgesetzbuches um. Andere verabschiedeten oder änderten einschlägige Antiterror-Gesetze (**IE, CY, PT, RO, SE, UK**) oder stützten sich auf andere Gesetze, etwa auf das Pressegesetz von 1881 (**FR**).¹⁴

Relativ wenige Mitgliedstaaten, die neue Maßnahmen ergreifen mussten, hielten die entsprechenden Fristen ein (**DE, ES, CY, NL, SI, SK, SE**). Die übrigen Mitgliedstaaten setzten den Rahmenbeschluss 2008 erst im Jahr 2011 (**BG, CZ, AT, PL, PT**) bzw. im Jahr 2012 (**FR, LU, RO**) oder im Jahr 2013 (**BE, HR, LT, HU**) um. Zwei Mitgliedstaaten haben die notwendigen Rechtsvorschriften noch nicht erlassen (**IE, EL**).¹⁵

2.1.1. *Öffentliche Aufforderung zur Begehung einer terroristischen Straftat*

Nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a des Rahmenbeschlusses 2002 in der geänderten Fassung bedeutet der Ausdruck „öffentliche Aufforderung zur Begehung einer terroristischen Straftat“ *„das öffentliche Verbreiten oder sonstige öffentliche Zugänglichmachen einer Botschaft mit dem Vorsatz, zur Begehung einer unter Artikel 1 Absatz 1 Buchstaben a bis h aufgeführten Straftat anzustiften, wenn dieses Verhalten, unabhängig davon, ob dabei terroristische Straftaten unmittelbar befürwortet werden, eine Gefahr begründet, dass eine oder mehrere solcher Straftaten begangen werden könnten; [...]“*.

Weniger als die Hälfte der Mitgliedstaaten hat eng an den Wortlaut des Rahmenbeschlusses 2008 angelehnte Vorschriften erlassen, in denen das öffentliche Verbreiten von Botschaften mit dem Vorsatz, zur Begehung einer terroristischen Straftat anzustiften, unter Strafe gestellt wird (**BE, DE, IE, ES, HR, CY, LU, RO, SI, FI, UK**). Alle anderen Mitgliedstaaten haben beschlossen, sich auf die Vorschriften zu stützen, in denen die „Aufforderung“ zur Begehung einer terroristischen Straftat (**BG, DK, MT, PL, PT, SK, SE**), die „Anstiftung“ hierzu (**EE, FR, IT, LV, LT, HU**) oder die Begünstigung oder Unterstützung einer terroristischen Straftat (**CZ, NL, AT, PL**) allgemein unter Strafe gestellt werden.

Beruft man sich auf Vorschriften, in denen allgemein auf die öffentliche Anstiftung oder die öffentliche Aufforderung zur Begehung einer terroristischen Straftat Bezug genommen wird, anstatt auf die bloße Absicht, zur Begehung einer terroristischen Straftat anzustiften, wie dies im Rahmenbeschluss 2008 geregelt ist, wird unter Umständen nur die „direkte Aufforderung“¹⁶ zur Begehung einer terroristischen Straftat anstatt die „indirekte

¹⁴ Einen detaillierten Überblick über die von den Mitgliedstaaten ergriffenen Gesetzgebungsmaßnahmen enthält Tabelle 1 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen (SWD(2014) xxx).

¹⁵ Die irische Regierung hat eine Gesetzesvorlage - Criminal Justice (Terrorist Offences) (Amendment) Bill 2012 – vorgelegt und der Kommission mitgeteilt, dass diese demnächst im Parlament eingebracht wird. Die Ausführungen in diesem Bericht beruhen auf dieser Gesetzesvorlage. Die griechische Regierung teilte der Kommission mit, dass eine Gesetzesvorlage mit dem Titel „Ratifizierung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung des Terrorismus und des Protokolls zur Änderung des Europäischen Übereinkommens zur Bekämpfung des Terrorismus und damit zusammenhängender Rechtsvorschriften“ in Vorbereitung ist, legte sie jedoch nicht vor.

¹⁶ Unter der „direkten Aufforderung“ zur Begehung einer terroristischen Straftat sind Fälle erfasst, in denen die Anstiftung zur Begehung einer terroristischen Straftat dazu geführt hat, dass eine Person eine

Aufforderung“ hierzu unter Strafe gestellt, die lediglich die Möglichkeit strafbarer Handlungen impliziert (in **BG, EE, FR** ist die Vorschrift ausdrücklich auf die direkte Aufforderung zur Begehung einer terroristischen Straftat beschränkt; **IT, LT, HU, MT**). Dennoch kann auch die „indirekte Aufforderung“ zur Begehung einer terroristischen Straftat erfasst sein, wenn sich die nationalen Vorschriften auf vorbereitende oder begünstigende Verhaltensweisen erstrecken (wie dies offenbar in **CZ, EE, NL, AT, PL, PT** der Fall ist), wenn sie Verhaltensweisen umfassen, die lediglich die Gefahr begründen, dass eine terroristische Straftat begangen wird (wie dies offenbar in **LV, AT, SK** der Fall ist), unabhängig davon, dass tatsächlich eine terroristische Straftat begangen oder der Versuch dazu unternommen wird (**CZ, SE**), oder wenn sie von den nationalen Gerichten auf Verhaltensweisen angewendet werden, die als indirekte Aufforderung zur Begehung einer terroristischen Straftat betrachtet werden können (wie dies anscheinend in **DK** der Fall ist).

Manche Mitgliedstaaten stellen ausdrücklich klar, dass die öffentliche Aufforderung zur Begehung einer terroristischen Straftat strafbar ist, unabhängig davon, ob eine Person tatsächlich zu dieser aufgerufen wurde (z. B. **UK**) oder ob die terroristische Straftat tatsächlich begangen wurde (z. B. **IE, CY, LU**), und dass sie auch in Fällen strafbar ist, in denen dieses Verhalten terroristischen Straftaten allgemein Vorschub leistet (**UK**).

Einige Mitgliedstaaten stellen nicht nur die Aufforderung zur Begehung einer terroristischen Straftat unter Strafe, sondern auch die Aufforderung, eine solche Straftat vorzubereiten und zu einer solchen Straftat anzustiften (**UK**), oder die Anstiftung, zur Begehung einer solchen Straftat auszubilden oder sich ausbilden zu lassen (**RO**). Einige Mitgliedstaaten stellen nicht nur die Handlung der Verbreitung, sondern auch die Handlung des Erhaltens oder Besitzens von Material, das für terroristische Propagandazwecke bestimmt ist, unter Strafe (**DE, UK**). Während die meisten Mitgliedstaaten lediglich das vorsätzliche Verhalten unter Strafe stellen, wird in mindestens einem Mitgliedstaat auch das grob fahrlässige Verhalten strafrechtlich geahndet (**UK**). Einige Mitgliedstaaten haben noch engere Straftatbestände eingeführt, etwa – zusätzlich zu der Ermunterung zum Terrorismus – die öffentliche Verbreitung terroristischer Propaganda (**UK**), die öffentliche Verherrlichung, Bewerbung oder Billigung des Terrorismus (**DK, ES, LT AT, SI, SK**) oder die Erniedrigung und Verachtung von Terroropfern (**ES, LT**). Allerdings sind in einigen Fällen offenbar nicht alle terroristischen Straftaten nach Artikel 1 des Rahmenbeschlusses 2002 erfasst (**DE**).

2.1.2. *Anwerbung für terroristische Zwecke*

Nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b des Rahmenbeschlusses 2002 in der geänderten Fassung bedeutet der Ausdruck „Anwerbung für terroristische Zwecke“ *„eine andere Person dazu zu bestimmen, eine in Artikel 1 Absatz 1 Buchstaben a bis h oder in Artikel 2 Absatz 2 aufgeführte Straftat zu begehen; [...]“*.

Die meisten Mitgliedstaaten haben einschlägige Vorschriften erlassen, in denen die Bestimmung einer anderen Person dazu, eine terroristische Straftat zu begehen und sich an den Aktivitäten einer Terrorgruppe zu beteiligen, unter Strafe gestellt ist. Die Anwerbung zur Begehung einer terroristischen Straftat (im Sinne von Artikel 1 des Rahmenbeschlusses 2002) und die Anwerbung für eine Terrorgruppe (im Sinne von Artikel 2 des

solche Straftat begangen hat oder zumindest versucht hat, eine solche Straftat zu begehen, und in denen in der Anstiftung auf eine bestimmte terroristische Straftat Bezug genommen wurde.

Rahmenbeschlusses 2002) sind in fast der Hälfte der Mitgliedstaaten (**BE, CZ, DK, ES, HR, LT, LU, HU, NL, SI, FI**) Bestandteile ein- und derselben Vorschrift. In mehreren anderen Mitgliedstaaten gelten separate Vorschriften für beide Formen der Anwerbung (**DE, FR, AT, UK**). In einigen Mitgliedstaaten ist offenbar lediglich die Anwerbung zur Begehung einer terroristischen Straftat strafbar, nicht hingegen die Anwerbung zur Beteiligung an den Aktivitäten einer Terrorgruppe im Sinne von Artikel 2 Absatz 2 des Rahmenbeschlusses 2002 (**BG, EE, IE, MT, PT, RO, SK, SE**; im Falle von **CY** und **LV** ist nicht klar, ob sich die Bezugnahme auf terroristische Handlungen auch auf die Beteiligung an einer Terrorgruppe erstreckt).

Von den Mitgliedstaaten, die besondere Vorschriften eingeführt haben, um die neuen Straftatbestände zu erfassen, verwenden nur wenige den Begriff „bestimmen“ in ihrer Definition des Begriffs „Anwerbung“ (**HR, LU, SK**: „verlangen“, **MT**: „bestimmen“ oder „anwerben“). Die meisten Mitgliedstaaten haben sich offenbar für den Begriff „anwerben“ entschieden (**BE, BG, DE, EE, IE, IT, ES, LV, LT, MT**: „bestimmen“ oder „anwerben“, **PT, RO, SI**: „Rekrutierung“, **FI**) oder sie verwenden andere Begriffe wie „sich bemühen, eine Person zu bewegen“ (**SE**), „anstiften“ und „auffordern“ (**NL**), „Aufwiegelung“ (**HU**) oder „Ermunterung“ (**CY**). In einigen Mitgliedstaaten wird argumentiert, dass der Begriff „anwerben“ eine gewisse Planung oder einen institutionellen Mindestrahmen erfordern würde, an den sich die angeworbene Person halten solle (**PT**). Dies könnte zu Zweifeln darüber führen, ob die Ermunterung eines „Einzeltäters“ zur Begehung einer terroristischen Handlung nach den nationalen Vorschriften tatsächlich unter Strafe gestellt ist.

Während die meisten Mitgliedstaaten allgemein auf die Anwerbung (oder auf Synonyme hiervon) Bezug nehmen, ist das strafbare Verhalten in den Vorschriften einiger weniger Mitgliedstaaten näher bestimmt (in **FR** wird in der Begriffsbestimmung auf das Anbieten von Geschenken oder sonstigen Vorteilen verwiesen, um eine Person außer mittels Drohung oder Druck dazu zu bringen, eine terroristische Straftat zu begehen). Hierdurch kann der Anwendungsbereich der Vorschrift zu sehr eingeschränkt sein, da er sich dann nicht auf Fälle erstreckt, in denen eine Person auf andere Art und Weise hierzu ermuntert wird.

Nur wenige Mitgliedstaaten stellen ausdrücklich klar, dass die Anwerbung für terroristische Zwecke strafbar ist, selbst wenn die Person nicht einwilligt, eine terroristische Straftat zu begehen (**CY, LU**).

Einige Mitgliedstaaten berufen sich auf geltende oder allgemeine Vorschriften, die sich auf verschiedene Formen der Beteiligung an einer terroristischen Straftat (z. B. **CZ, AT**), der Begünstigung einer terroristischen Straftat (z. B. **PL**), der Unterstützung einer Terrorgruppe (z. B. **CZ, DE, AT**), der Anstiftung zur Begehung einer terroristischen Straftat oder zur Beteiligung an einer verbotenen Gruppe (z. B. **UK**), der versuchten Beteiligung, der Verschwörung (**DE, FR**: „*association de malfaiteurs*“ – kriminelle Vereinigung) oder sonstiger vorbereitender Aktivitäten (z. B. **HU, UK**) erstrecken. Eine mögliche Gefahr besteht darin, dass mit Vorschriften, in denen auf die Unterstützung terroristischer Vereinigungen oder die Beteiligung an einer Verschwörung Bezug genommen wird, nicht die Anwerbung von „Einzeltätern“ für terroristische Zwecke erfasst wird (z. B. **CZ, DE, FR, UK**). Dies kann problematisch werden, wenn es keine andere Vorschrift gibt, nach der dieses Verhalten strafbar ist. Die Berufung auf allgemeine Vorschriften kann auch Anlass zu Zweifeln darüber

geben, ob einleitende Straftaten tatsächlich unter Strafe gestellt sind. Dies wird davon abhängen, wie Begrifflichkeiten, etwa die Begünstigung terroristischer Straftaten oder vorbereitende Handlungen hierfür, ausgelegt und angewendet werden.

Während sich die Vorschriften über die Anwerbung für terroristische Zwecke in einigen Mitgliedstaaten offenbar nicht auf alle Straftaten nach Artikel 1 Absatz 1 Buchstaben a bis h des Rahmenbeschlusses 2002 erstrecken (**IT**), stellen andere Mitgliedstaaten nicht nur die Anwerbung zur Begehung einer terroristischen Straftat, sondern auch die Anwerbung zur Begünstigung (**DK**), zur Vorbereitung (**FI**) oder zur Beteiligung (**LT, SI, SK**) an einer terroristischen Straftat unter Strafe. In einigen Mitgliedstaaten erstreckt sich die Bestimmung des Begriffs „Anwerbung“ für terroristische Zwecke auch auf die Terrorismusfinanzierung (**DK**). In manchen Mitgliedstaaten kann jede Person, die weiß, dass ihre Tätigkeit terroristischen Straftaten förderlich ist, bestraft werden (**FI**). Schließlich ist noch anzumerken, dass einige Länder auch das Zulassen der Anwerbung der eigenen Person für terroristische Zwecke unter Strafe stellen (z. B. **DK**).

2.1.3. *Ausbildung für terroristische Zwecke*

Nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe c des Rahmenbeschlusses 2002 in der geänderten Fassung bedeutet der Ausdruck „Ausbildung für terroristische Zwecke“ *„die Unterweisung in der Herstellung oder im Gebrauch von Sprengstoffen, Feuer- oder sonstigen Waffen oder schädlichen oder gefährlichen Stoffen oder die Unterweisung in anderen spezifischen Methoden oder Verfahren mit dem Ziel der Begehung einer unter Artikel 1 Absatz 1 Buchstaben a bis h aufgeführten Straftat, in Kenntnis der Tatsache, dass die vermittelten Fähigkeiten für diesen Zweck eingesetzt werden sollen“*.

Die meisten Mitgliedstaaten haben einschlägige Vorschriften erlassen, in denen die Unterweisung in Methoden oder Verfahren mit dem Ziel der Begehung einer terroristischen Straftat ausdrücklich unter Strafe gestellt ist; der Wortlaut dieser Vorschriften lehnt sich eng an den Rahmenbeschluss 2008 an (**BE, DE, IE, HR, IT, CY, LU, MT, AT, PT, RO, SI, SK, FI, SE, UK**).

Einige Mitgliedstaaten nehmen eher allgemein auf die „Ausbildung zur Begehung einer terroristischen Straftat“ (**BG, DK, EE, ES, LV**) oder auf die „Bereitstellung von Informationen und die Vermittlung von Kenntnissen und Fähigkeiten zur Begehung einer terroristischen Straftat“ (**LT, NL**) Bezug, ohne die spezifischen Fähigkeiten nach Artikel 3 des Rahmenbeschlusses 2008 aufzuführen (selbst wenn in einigen Mitgliedstaaten, z. B. in **DK**, offenbar zusätzliche Klarstellungen in den erläuternden Bemerkungen zum Gesetz vorgenommen werden).

Soweit sich die Mitgliedstaaten auf allgemeine geltende Vorschriften über die Beteiligung an einer terroristischen Straftat sowie auf die Vorbereitung, die Begünstigung und die Unterstützung einer terroristischen Straftat berufen (**CZ, HU, PL**), ist nicht klar, ob im nationalen Recht die Ausbildung in Fällen, in denen keine terroristische Straftat begangen oder versucht wird, unter Strafe gestellt ist. Dies wird letztlich von der Auslegung und Anwendung der betreffenden Begriffe im nationalen Recht abhängen. Des Weiteren ist nicht klar, ob sich der Begriff der Verschwörung (z. B. in **FR** *„association de malfaiteurs“* –

kriminelle Vereinigung) auch auf die bloße Verbreitung von Ausbildungsmaterial ohne bestehende Verbindungen zu einer Terrorgruppe erstreckt.

Die meisten Mitgliedstaaten stellen sowohl die Unterweisung als auch die Ausbildung unter Strafe (z. B. **BE, DK** – dort wird auch auf „Unterricht erteilen“ Bezug genommen; **IE, IT, MT, AT, PT, RO, UK**), während andere Mitgliedstaaten nur auf die Ausbildung (**BG, EE, ES, LV, FI**) oder einige Formen der Unterweisung (**DE, HR** und **CY**: „Anleitung geben“, **LU, NL**: „Informationen bereitstellen“ und „Unterricht erteilen“, **SI, SK**: „Vermittlung von Fachwissen“, **SE**) Bezug nehmen. Während der Begriff „Ausbildung“ so verstanden werden könnte, dass zwischen der ausbildenden und der auszubildenden Person eine Art von Beziehung besteht, würde sich der Begriff „Unterweisung“ auf die Verbreitung von Informationen für die Selbstunterweisung erstrecken (z. B. **IT, AT**).

Einige nationale Vorschriften erhalten nähere Erläuterungen, z. B. dahingehend, dass die Ausbildung strafbar ist, wenn sie einer bestimmten Person oder mehreren bestimmten Personen (**BG, UK**) oder allgemein (**UK**) erteilt wird oder wenn die vermittelten Fähigkeiten für bestimmte terroristische Handlungen oder für terroristische Straftaten allgemein verwendet werden können (**UK**) oder dass die Ausbildung strafbar ist, selbst wenn die ausgebildete Person keinen Terroranschlag begeht oder sich nicht an einem solchen Anschlag beteiligt (**DK, LU**).

In der Regel ist eine Handlung nur dann strafbar, wenn sie vorsätzlich begangen wurde, jedoch reicht in einigen Mitgliedstaaten die Kenntnis aus, dass die erteilte Unterweisung Personen zur Begehung einer terroristischen Straftat ermuntert (**FI**), oder es genügt Fahrlässigkeit (**UK** in Bezug auf die Teilnahme an Ausbildungslagern). In anderen Fällen wird der erforderliche Vorsatz offenbar vermutet, und der Angeklagte muss nachweisen, dass das Erteilen der Unterweisung oder Ausbildung oder die Teilnahme hieran rechtmäßig waren (**IE, UK**).

Während in einigen Mitgliedstaaten die Vorschriften über die Ausbildung zur Begehung einer terroristischen Straftat nicht auf alle Straftaten nach Artikel 1 Absatz 1 des Rahmenbeschlusses 2002 erstrecken (z. B. **DE, IT**), gehen andere Mitgliedstaaten über diese Anforderungen hinaus, indem sie z. B. vorschreiben, dass auch die Ausbildung im Zusammenhang mit der Terrorismusfinanzierung unter Strafe gestellt wird (**DK**) oder dass die Vermittlung von Fähigkeiten bestraft wird, wenn diese Fähigkeiten von einer terroristischen Vereinigung genutzt werden sollen (**CY**). In einigen Mitgliedstaaten ist die Ausbildung nicht nur dann strafbar, wenn sie mit dem Ziel der Begehung einer terroristischen Straftat erteilt wird, sondern auch, wenn sie mit dem Ziel der Beteiligung an einer solchen Handlung (**SI**) oder mit dem Ziel der Begehung einer Straftat zu dem Zweck, eine terroristische Straftat vorzubereiten oder zu begünstigen (**NL, FI, UK**), oder mit dem Ziel der Unterstützung anderer Personen bei der Begehung oder Vorbereitung einer terroristischen Handlung (**UK**) erteilt wird. Des Weiteren stellen mehrere Mitgliedstaaten die „passive Ausbildung“, d. h. das Sich-Unterweisen- oder Sich-Ausbilden-Lassen, unter Strafe (**BE, DK, DE, IE, NL, AT, RO, UK**). Einige Mitgliedstaaten haben ergänzende Vorschriften erlassen, in denen die Teilnahme an Ausbildungslagern unter Strafe gestellt wird (z. B. **UK**).

2.2. Ergänzende Straftatbestände

2.2.1. Beihilfe

Nach Artikel 4 Absatz 1 des Rahmenbeschlusses 2002 in der geänderten Fassung muss jeder Mitgliedstaat die erforderlichen Maßnahmen treffen, um sicherzustellen, dass die Beihilfe zur Begehung einer neuen Straftat nach Artikel 3 unter Strafe gestellt wird. Fast alle Mitgliedstaaten haben die Beihilfe zur Begehung dieser neuen Straftaten unter Strafe gestellt. In den meisten Mitgliedstaaten finden die allgemeinen Vorschriften über die Beihilfe automatische Anwendung auf die neuen Straftaten. Lediglich **CY** hat in den einschlägigen Vorschriften ausdrücklich bestimmt, dass die Beihilfe zur Begehung der neuen Straftaten keine Straftat ist.

2.2.2. Versuch

Nach Artikel 4 Absatz 4 des Rahmenbeschlusses 2002 in der geänderten Fassung haben die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, den Versuch der Ausbildung oder Anwerbung für terroristische Zwecke unter Strafe zu stellen. In den meisten Mitgliedstaaten gelten die allgemeinen Vorschriften über den Versuch ohne weitere Unterscheidungen oder Qualifizierungen für alle Straftaten und Verstöße und somit auch für die neuen terroristischen Straftatbestände. Daher haben die meisten Mitgliedstaaten den Versuch der Anwerbung und Ausbildung für terroristische Zwecke und die versuchte öffentliche Aufforderung zur Begehung einer terroristischen Straftat unter Strafe gestellt (**BE, BG, CZ, EE, ES, HU, LV, LT, MT, NL, AT, PL**). In einigen Mitgliedstaaten wird jedoch offenbar in der Rechtsprechung darauf abgestellt, dass die allgemeinen Vorschriften über den Versuch nicht auf Vorbereitungshandlungen anwendbar sind (z. B. **IT**).

In bestimmten Mitgliedstaaten ist der Versuch lediglich im Falle von Verbrechen und Straftaten, die mit bestimmten Mindestsanktionen bedroht sind, strafbar, nicht jedoch bei minderschweren Straftaten. In einigen Mitgliedstaaten werden alle drei neuen Straftatbestände als Verbrechen eingestuft (**DK, HR, PT**), in anderen hingegen nicht. Der Versuch ist daher nicht strafbar (**DE; SI** zweifelhaft).

In anderen Mitgliedstaaten ist der Versuch strafbar, sofern dies ausdrücklich bestimmt ist. Einige Mitgliedstaaten haben den Versuch bei allen drei neuen Straftatbeständen ausdrücklich unter Strafe gestellt (**IE, SE, UK**). Manche Mitgliedstaaten haben lediglich den Versuch der Anwerbung und Ausbildung einer Person für terroristische Zwecke unter Strafe gestellt (**LU, SK, FI**), andere haben den Versuch nicht unter Strafe gestellt (**CY** – dort ist der Versuch ausdrücklich nicht strafbar; **RO**).

2.3. Bestrafung natürlicher Personen

Die Schwere der Sanktionen und Strafen ist von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat sehr unterschiedlich.¹⁷ Die Mindestdauer der Freiheitsstrafe reicht von weniger als einem Jahr bis zu 20 Jahren. Ebenso schwankt die Höchstdauer der Freiheitsstrafe zwischen zwei und 25 Jahren, oder sie ist lebenslänglich. Eine Geldstrafe kann alternativ vorgesehen sein (**DK**,

¹⁷ Einen detaillierten Überblick über die anwendbaren Strafen enthält Tabelle 2 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

DE, IE, LU, NL, UK) oder sie kann als zusätzliche Strafe zur Freiheitsstrafe verhängt werden (**BE, IE, FR, LU, UK**).

In mehr als der Hälfte der Mitgliedstaaten gilt für die drei neuen Straftatbestände dasselbe Strafmaß (**BE, BG, CZ, EE, IE, HR, LU, HU, MT, PL, SI, SK, SE**). In Mitgliedstaaten mit unterschiedlichen Strafen für die drei neuen Straftatbestände sind die Strafen für die öffentliche Aufforderung zur Begehung einer terroristischen Straftat in der Regel geringer als für die anderen beiden Straftatbestände (**DK, DE, ES, IT, CY, LV, LT, PT, RO, FI, UK**).

In Mitgliedstaaten, die die aktive und passive Anwerbung, Ausbildung und Unterweisung für terroristische Zwecke unter Strafe stellen, wird in den meisten Fällen derselbe Strafrahmen angewendet (**DK, DE, IE, NL, AT**). In anderen Fällen ist die Teilnahme an der Ausbildung unter Strafe gestellt, jedoch mit einer geringeren Strafe bewehrt als das Erteilen der Ausbildung (**RO**). Ebenso gelten in Mitgliedstaaten, in denen nicht nur die Verbreitung, sondern auch das Erlangen oder Besitzen terroristischer Propaganda unter Strafe gestellt ist, dieselben Strafen für beide Straftatbestände (**DE, UK**). In einigen Mitgliedstaaten, in denen zwischen der Aufforderung zum Terrorismus und der Rechtfertigung oder Verherrlichung des Terrorismus unterschieden wird, ist die Rechtfertigung des Terrorismus mit einer geringeren Strafe bewehrt (**DK, ES**), während in anderen Mitgliedstaaten dasselbe Strafmaß gilt (**DK, AT, SI, SK, UK**). In Mitgliedstaaten, in denen die Ausbildung und Unterweisung unter Strafe gestellt sind, werden beide Straftatbestände zumeist gleich bestraft. In einem Mitgliedstaat hingegen ist die Strafe für den Tatbestand der Unterweisung geringer als die Strafe für den Tatbestand der Ausbildung (**AT**). Mehrere Mitgliedstaaten unterscheiden im Strafmaß danach, ob die Anwerbung im Namen einer Terrorgruppe erfolgt; in diesem Fall kann eine höhere Strafe verhängt werden (**DK, HU, AT**).

3. SCHLUSSBEMERKUNGEN

Die meisten Mitgliedstaaten haben Maßnahmen ergriffen, um die öffentliche Aufforderung zur Begehung einer terroristischen Straftat sowie die Anwerbung und die Ausbildung für terroristische Zwecke im Einklang mit dem Rahmenbeschluss 2008 unter Strafe zu stellen. Die Kommission stellt fest, dass zwei Mitgliedstaaten (**IE** und **EL**) den Rahmenbeschluss 2008 noch nicht umgesetzt haben, und fordert diese nachdrücklich auf, die erforderlichen Gesetzgebungsmaßnahmen unverzüglich zu ergreifen. Zwar haben die meisten Mitgliedstaaten im Großen und Ganzen dem Rahmenbeschluss 2008 entsprochen, jedoch bestehen Bedenken insbesondere im Hinblick auf die strafrechtliche Ahndung der „indirekten“ Aufforderung zur Begehung einer terroristischen Straftat und die Anwerbung von „Einzeltätern“ nach den nationalen Vorschriften. Die Mitgliedstaaten werden gebeten, der Kommission ergänzende Erläuterungen und Informationen zu übermitteln, die es ihr ermöglichen, die Bewertung abzuschließen.

Die Diskussion über die Auswirkungen der Rechtsvorschriften zur Bekämpfung des Terrorismus auf die Grundrechte fand zumeist im Zusammenhang mit der Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2002 statt und nur in geringerem Umfang im Zusammenhang mit den

neuen Straftatbeständen.¹⁸ Zwar mögen die Bedenken hinsichtlich der Auswirkungen auf die Grundrechte bei der Auslegung und Anwendung der nationalen Vorschriften zu den drei neuen Straftatbeständen eine Rolle spielen, jedoch hat sich hieraus offenbar nicht die Notwendigkeit ergeben, den Anwendungsbereich der einschlägigen Vorschriften nach dem nationalen Recht zu beschränken.¹⁹

Die Kommission merkt an, dass die Interessenträger einen intensiveren Austausch über die Erfahrungen und Praktiken zwischen Staatsanwälten und Richtern befürworten und es für erforderlich halten, die Strafverfolgungsmaßnahmen in einen umfassenderen Rahmen zu integrieren, der auch die frühzeitige Prävention der Radikalisierung und der Anwerbung für terroristische Zwecke umfasst.

Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten auf, die Anwendung der Strafrechtsvorschriften zur Terrorismusbekämpfung in der Praxis zu beobachten und zu bewerten. Hierbei sollte dem Schutz der Grundrechte sowie der umfassenderen Strategie zur Bekämpfung der Radikalisierung und der Anwerbung für terroristische Zwecke Rechnung getragen werden.

Die Kommission wird die Wirksamkeit und die Auswirkungen des Rahmenbeschlusses zur Terrorismusbekämpfung weiterhin beobachten.

¹⁸ In den Diskussionen ging es unter anderem um die Rechtssicherheit, die Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit bei Sanktionen für vorbereitende Straftaten und den möglichen Konflikt zwischen der freien Meinungsäußerung und der öffentlichen Aufforderung zur Begehung einer terroristischen Straftat.

¹⁹ Wie aus den Mitteilungen der Mitgliedstaaten an die Kommission hervorgeht, haben sich erstere nicht auf Artikel 2 oder Artikel 3 des Rahmenbeschlusses 2008 berufen, um den Tatbestand der neuen terroristischen Straftaten zu beschränken oder die Bedenken hinsichtlich der Grundrechte als Grund dafür anzugeben, keine Vorschriften zu den neuen Straftatbeständen in Kraft zu setzen.