



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 08.06.2004
KOM(2004)409 endgültig

BERICHT DER KOMMISSION

**auf der Grundlage von Artikel 11 des Rahmenbeschlusses des Rates vom 13. Juni 2002
zur Terrorismusbekämpfung**

{SEC(2004)688}

INHALTSVERZEICHNIS

1.	SACHVERHALT	3
2.	METHODEN UND KRITERIEN ZUR BEWERTUNG DES RAHMENBESCHLUSSES	4
2.1.1.	Rahmenbeschlüsse ex-Artikel 34 Absatz 2 Buchstabe b) des Vertrags über die Europäische Union	4
2.1.2.	Bewertungskriterien	4
2.1.3.	Bewertungsrahmen.....	5
3.	BEURTEILUNG.....	5

1. SACHVERHALT

Gemäß Artikel 11 des Rahmenbeschlusses des Rates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung¹ (nachfolgend 'der Rahmenbeschluss') legt die Kommission einen Bericht über die Maßnahmen vor, die von den Mitgliedstaaten getroffen wurden, um diesem Instrument nachzukommen.

In Absatz 1 des genannten Artikels werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um den Bestimmungen dieses Rahmenbeschlusses spätestens am 31. Dezember 2002 nachzukommen. Gemäß Absatz 2 übermitteln die Mitgliedstaaten spätestens bis zum 31. Dezember 2002 dem Generalsekretariat des Rates und der Kommission den Wortlaut der Vorschriften, mit denen ihre Verpflichtungen aus diesem Rahmenbeschluss in innerstaatliches Recht umgesetzt werden. Der Rat prüft bis spätestens 31. Dezember 2003 anhand dieser Informationen und des schriftlichen Berichts der Kommission, inwieweit die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen getroffen haben, um diesem Rahmenbeschluss nachzukommen.

Der Wert und die fristgerechte Erstellung dieses Berichts hängen wesentlich von der Qualität der Informationen und deren zeitiger Übermittlung durch die Mitgliedstaaten an die Kommission ab. Die Kommission erinnerte die Mitgliedstaaten mit Schreiben vom 9. Dezember 2002 an ihre diesbezüglichen Verpflichtungen. Gleichwohl hatten bis zum 31. Dezember 2002 erst fünf Mitgliedstaaten (Österreich, Deutschland, Irland, Italien und Portugal) der Kommission die Informationen über die Durchführung übermittelt, wobei nur zwei dieser Länder auch die einschlägigen Umsetzungsvorschriften zur Verfügung stellten. Ein auf dieser Grundlage erstelltes Dokument wäre praktisch bedeutungslos gewesen, und so musste die Kommission verspätete Antworten einräumen und von den Kontaktpersonen, soweit diese von den Mitgliedstaaten benannt worden waren, ergänzende Informationen einholen. Bis Februar 2003 hatten sieben weitere Mitgliedstaaten (Belgien, Dänemark, Frankreich, Finnland, Griechenland, Spanien und das Vereinigte Königreich) geantwortet, zwei von ihnen verwiesen jedoch lediglich auf die Entwürfe neuer Rechtsvorschriften. Als dreizehntes Land antwortete Schweden am 5. November 2003. Luxemburg und die Niederlande haben nicht geantwortet.

¹ ABl. L 164 vom 22.6.2002, S. 3.

Daher wurden die vorgelegten ergänzenden Informationen bis zum Stichtag 15. Februar 2004 berücksichtigt, obwohl die Frist für die Übermittlung des Wortlauts der Umsetzungsvorschriften gemäß Artikel 11 Absatz 2 des Rahmenbeschlusses der 31. Dezember 2002 war. Somit stellt dieser Bericht eine Bestandsaufnahme der bei der Umsetzung erzielten Fortschritte dar, die aus den der Kommission bis zu diesem Stichtag übermittelten Rechtsvorschriften ersichtlich sind. Ein Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen zu diesem Bericht enthält eine eingehende Analyse der von den Mitgliedstaaten getroffenen Maßnahmen, um dem Rahmenbeschluss nachzukommen, sowie eine Tabelle, in der gemäß den bei der Kommission eingegangenen Informationen die innerstaatlichen Vorschriften zur Umsetzung eines jeden Artikels aufgeführt sind. Die Kommission wird in einem ergänzenden Bericht nach dem Stichtag übermittelte Informationen berücksichtigen und gegebenenfalls die Informationen über die innerstaatlichen Rechtsvorschriften aktualisieren.

2. METHODEN UND KRITERIEN ZUR BEWERTUNG DES RAHMENBESCHLUSSES

2.1.1. Rahmenbeschlüsse ex-Artikel 34 Absatz 2 Buchstabe b) des Vertrags über die Europäische Union

Dieser Rahmenbeschluss beruht auf dem Vertrag über die Europäische Union (EUV), insbesondere Artikel 29, Artikel 31 Buchstabe e) und Artikel 34 Absatz 2 Buchstabe b).

Rahmenbeschlüsse lassen sich am ehesten mit dem Rechtsakt der Richtlinie vergleichen². Beide Instrumente sind für die Mitgliedstaaten hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlassen jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel. Rahmenbeschlüsse sollen allerdings keine Direktwirkung haben.

2.1.2. Bewertungskriterien

Einige generelle Kriterien ermöglichen im Falle von Richtlinien und mutatis mutandis Rahmenbeschlüssen eine objektive Bewertung der vollständigen Umsetzung durch einen Mitgliedstaat:

1. Form und Mittel der Umsetzung des zu erreichenden Ziels müssen so gewählt sein, dass das wirkungsvolle Funktionieren der Richtlinie gewährleistet ist, wobei ihren Zielen Rechnung getragen werden muss³;
2. jeder Mitgliedstaat ist verpflichtet, Richtlinien in der Weise umzusetzen, dass sie den Anforderungen der Klarheit und Rechtssicherheit genügen; der Mitgliedstaat muss die Bestimmungen der Richtlinie somit in bindende innerstaatliche Vorschriften umsetzen⁴;

² Artikel 249 EG-Vertrag.

³ Siehe einschlägige Rechtsprechung zur Durchführung von Richtlinien: Rechtssache 48/75 Royer [1976] Slg. 497, S. 518.

⁴ Siehe einschlägige Rechtsprechung zur Durchführung von Richtlinien: Rechtssache 239/85 Kommission v. Belgium [1986] Slg. 3645, S. 3659. Siehe auch Rechtssache 300/81 Kommission v. Italien [1983] Slg. 449, S. 456.

3. die Umsetzung erfordert nicht unbedingt einen Rechtsakt mit genau demselben Wortlaut; ein allgemeiner rechtlicher Rahmen (z. B. bereits bestehende Maßnahmen) reicht möglicherweise aus, sofern gewährleistet ist, dass die Richtlinie in vollem Umfang und hinreichend deutlich und präzise umgesetzt wird⁵;
4. Richtlinien müssen innerhalb der im Rechtsakt genannten Frist umgesetzt werden⁶.

Beide Rechtsinstrumente verpflichten die Mitgliedstaaten "hinsichtlich des zu erreichenden Ziels". Dies kann als rechtliche oder faktische Situation definiert werden, die dem Interesse, welches das Instrument entsprechend dem Vertrag sichern soll, entspricht⁷.

Zur allgemeinen Bewertung des Grades der Umsetzung des Rahmenbeschlusses durch die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 11 wurden - soweit möglich - die vorstehenden Kriterien herangezogen.

2.1.3. *Bewertungsrahmen*

Eine erste Vorbemerkung betrifft den (rechtlichen) Rahmen und die Folgemaßnahmen zum Bewertungsbericht. Zwar ist die Kommission im Rahmen der ersten Säule befugt, ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Mitgliedstaaten einzuleiten, der EUV bietet diese Möglichkeit jedoch nicht. Daher unterscheidet sich dieser Bericht von seiner Art und Zielsetzung her naturgemäß von einem Bericht über die Durchführung einer im Rahmen der ersten Säule angenommenen Richtlinie. Die Kommission wird jedoch umfassend an den Arbeiten im Rahmen der dritten Säule⁸ beteiligt, so dass es nur folgerichtig ist, sie mit einer faktenbezogenen Bewertung der Umsetzungsmaßnahmen zu beauftragen, damit der Rat bewerten kann, inwieweit die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen getroffen haben, um diesem Rahmenbeschluss nachzukommen.

⁵ Siehe einschlägige Rechtsprechung zur Durchführung von Richtlinien, z. B.: Rechtssache 29/84 Kommission v. Deutschland [1985] Slg. 1661, S. 1673.

⁶ Siehe einschlägige Rechtsprechung zur Durchführung von Richtlinien, z. B.: Rechtssache 52/75 Kommission v. Italien [1976] Slg. 277, S. 284. Siehe generell die Jahresberichte der Kommission über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts, z. B. KOM(2001) 309 endg.

⁷ Siehe PJG Kapteyn und P. Verloren van Themaat „Introduction to the Law of the European Communities“, 3. Auflage, 1998, S. 328.

⁸ Artikel 36 Absatz 2 Vertrag über die Europäischen Union.

Zweitens ist der Rahmenbeschluss nicht als eine Sammlung einzelner fragmentarischer Vorschriften sondern als Einheit zu betrachten, als ein globales System, dessen Elemente unauflöslich miteinander verflochten sind. Im Wesentlichen verlangt der Rahmenbeschluss von den Mitgliedstaaten, dass sie den eingeschränkten Begriff der "terroristischen Straftat" und insbesondere den spezifischen terroristischen Vorsatz, auf den auch implizit in Artikel 2 ("Straftaten im Zusammenhang mit einer terroristischen Vereinigung") und Artikel 3 ("Straftaten im Zusammenhang mit terroristischen Aktivitäten") Bezug genommen wird, in ihre Rechtssysteme aufnehmen. Diese Anforderung leitet sich aus der in Artikel 5 Absatz 2 festgelegten Verpflichtung ab, terroristische Straftaten mit höheren Freiheitsstrafen als denjenigen zu bestrafen, die nach dem innerstaatlichen Recht für die entsprechenden "normalen" Straftaten vorgesehen sind. Darüber hinaus sieht Artikel 9 eine erweiterte extraterritoriale Gerichtsbarkeit ohne die Möglichkeit von Zeugenaussagen sowie eine Reihe vorrangiger Faktoren vor, die in Fällen von positiven Kompetenzkonflikten zu berücksichtigen sind. Diese Verpflichtungen gehen über diejenigen hinaus, die in der Regel durch Rahmenbeschlüsse auferlegt werden. Auch wenn dieser Rahmenbeschluss Ähnlichkeiten mit anderen Instrumenten zur Angleichung eines bestimmten Bereichs des Strafrechts aufweist, weicht er andererseits von denjenigen Rahmenbeschlüssen ab, die keine Aufnahme "spezifischer Straftaten" erfordern, sofern das strafbare Verhalten bereits von einem generischen Straftatbestand abgedeckt wird⁹. In diesen Fällen können die Verpflichtungen im Hinblick auf Sanktionen auch durch die Anwendung der allgemeinen einschlägigen Vorschriften eingehalten werden.

Obwohl die Bewertung gesondert für jeden einzelnen Artikel erfolgen kann und wird, können diese daher nicht völlig losgelöst voneinander betrachtet werden. Eine unvollständige oder fehlende Umsetzung eines Artikels oder eines Teils davon wird sich auch auf andere, mit diesem in Zusammenhang stehende Vorschriften auswirken, bei denen man bei getrennter Betrachtung den Eindruck gewinnen könnte, dass den Anforderungen des Rahmenbeschlusses nachgekommen wurde, und das System als Ganzes beeinträchtigen. Da weiterhin Abweichungen bestehen, soll jedoch bei der Bewertung soweit zweckdienlich der besonderen strafrechtlichen Entwicklung der Mitgliedstaaten Rechnung getragen werden.

3. BEURTEILUNG

Nur sehr wenige Mitgliedstaaten haben der Kommission den Wortlaut aller einschlägigen Umsetzungsvorschriften fristgerecht übermittelt. Die faktenbezogene Bewertung und die anschließend gezogenen Schlussfolgerungen beruhen daher mitunter auf unvollständigen Informationen. Die Kommission hat keine Informationen von Luxemburg und von den Niederlanden und keine spezifischen Informationen von Griechenland erhalten. Somit stellt sich die Situation in Bezug auf die Umsetzung der spezifischen Vorschriften in den anderen zwölf Mitgliedstaaten wie folgt dar:

⁹ Z. B. könnte der "Kartendiebstahl", der in Artikel 2 Absatz a) des Rahmenbeschlusses des Rates vom 28. Mai 2001 zur Bekämpfung von Betrug und Fälschung im Zusammenhang mit bargeldlosen Zahlungsmitteln genannt wird, von der allgemeinen Vorschrift des Strafgesetzbuches über Diebstahl abgedeckt werden.

Artikel 1: Acht Mitgliedstaaten haben terroristische Straftaten als einen gesonderten Straftatbestand eingestuft, auch wenn Unterschiede im Hinblick auf den Grad und die Verfahren der Umsetzung festzustellen sind. Irland arbeitet gegenwärtig an der Änderung seiner Rechtsvorschriften in diesem Sinne. Italien und das Vereinigte Königreich sehen lediglich eine begrenzte Anzahl spezieller terroristischer Straftaten vor und stufen anschließend (in Italien) bei normalen Straftaten einen bestehenden terroristischen Vorsatz als erschwerenden Umstand ein oder wenden eine allgemeine Terrorismusdefinition an (Vereinigtes Königreich). Deutschland hat anscheinend diese Vorschrift nicht wie gefordert umgesetzt.

Artikel 2: Die meisten Mitgliedstaaten haben bereits oder werden Rechtsvorschriften erlassen, die für terroristische Straftaten, die im Zusammenhang mit terroristischen Vereinigungen begangen werden, einen gesonderten Straftatbestand vorsehen. In Schweden und in Dänemark (mit Ausnahme bestimmter Beteiligungsdelikte) wurde für terroristische Vereinigungen und für das Anführen solcher Gruppen oder die Beteiligung an deren Handlungen kein gesonderter Straftatbestand geschaffen, auch wenn in einigen Fällen die Täter trotzdem als Haupt- oder Nebenpartei im Zusammenhang mit der betreffenden terroristischen Straftat bestraft werden können.

Artikel 3: Lediglich vier Mitgliedstaaten haben offensichtlich Rechtsvorschriften verabschiedet, mit denen den Verpflichtungen im Rahmen dieses Artikels uneingeschränkt nachgekommen wird. Irland sollte dies nach Inkrafttreten der neuen Rechtsvorschriften gelingen. Die übrigen Mitgliedstaaten, die der Kommission Informationen übermittelt haben, werden nur teilweise in der Lage sein, dieser Vorschrift nachzukommen.

Artikel 4: Obwohl nur einige Mitgliedstaaten über spezielle Vorschriften in diesem Bereich verfügen, werden diese offenbar, indem sie allgemeine Vorschriften über Mittäterschaft und einleitende Straftaten anwenden, den Bestimmungen dieses Artikels implizit nachkommen können, sofern die vorstehenden Artikel voll und ganz umgesetzt werden.

Artikel 5: Obwohl nur zwei Mitgliedstaaten in den Informationen an die Kommission explizit auf diesen Artikel Bezug genommen haben, werden offensichtlich alle Mitgliedstaaten die Bedingungen von Absatz 1 erfüllen können. Acht Mitgliedstaaten sind bereits der in Absatz 2 enthaltenen Verpflichtung nachgekommen oder werden dieser nachkommen. Im Falle Deutschlands, Spaniens, Irlands und des Vereinigten Königreichs kann nicht festgestellt werden, dass verschärfte Sanktionen für alle einschlägigen Straftaten vorgesehen werden. Was Absatz 3 betrifft, sehen sieben Mitgliedstaaten beim Tatbestand des Anführens einer terroristischen Vereinigungen die geforderten Sanktionen vor, drei weitere, in denen für diese Handlung kein gesonderter Straftatbestand geschaffen wurde, würden diese Vorschrift teilweise erfüllen. Spanien kommt dieser Vorschrift in Bezug auf das Anführen einer terroristischen Vereinigung nach, die lediglich die Verübung von Terrorakten androht. In Bezug auf die Beteiligung an den Handlungen einer terroristischen Vereinigungen erfüllen acht Mitgliedstaaten die geforderten Bedingungen uneingeschränkt, vier weitere Mitgliedstaaten erfüllen die Anforderungen teilweise.

Artikel 6: In sechs Mitgliedstaaten tragen die innerstaatlichen Rechtsvorschriften speziell den in diesem Artikel genannten besonderen Umständen Rechnung, während die anderen Mitgliedstaaten über keinerlei spezifische Maßnahmen zur Umsetzung dieser optionalen Vorschrift berichtet haben.

Artikel 7: Acht Mitgliedstaaten haben oder werden nach Abschluss ihres jeweiligen Gesetzgebungsverfahrens Rechtsvorschriften erlassen, die gewährleisten, dass juristische Personen für terroristische Straftaten verantwortlich gemacht werden können. Von diesen haben jedoch lediglich vier ausreichende Informationen übermittelt, um zu belegen, dass sie in der Lage sein werden, den Bestimmungen von Artikel 7 Absatz 2 nachzukommen. Die von Spanien, Österreich, Schweden und dem Vereinigte Königreich übermittelten Informationen reichen nicht aus, um diesen Artikel als vollständig umgesetzt zu betrachten.

Artikel 8: Sieben Mitgliedstaaten haben oder werden Vorschriften erlassen, gemäß denen strafrechtliche oder nicht strafrechtliche Geldsanktionen gegen juristische Personen verhängt werden können. Die Mehrheit wendet ferner alle oder einige der optionalen, in dieser Vorschrift genannten Sanktionen an.

Artikel 9: Alle Mitgliedstaaten werden vermutlich in der Lage sein, diesem Artikel in Bezug auf die Anwendung des Territorialitätsprinzips nach Maßgabe von Artikel 9 Absatz 1 Buchstaben a) und b) und Artikel 9 Absatz 4 nachzukommen. Was die extraterritoriale Gerichtsbarkeit angeht, hat oder wird die Mehrheit der Mitgliedstaaten Vorschriften erlassen, die in unterschiedlichem Maße das aktive bzw. passive Personalitätsprinzip abdecken, wie dies in Artikel 9 Absatz 1 Buchstaben c) und e) gefordert wird. Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe d) ist allein in Österreich explizit umgesetzt worden, in Irland steht seine Umsetzung bevor; es hat allerdings den Anschein, dass auch Italien, Portugal und Finnland dieser Vorschrift entsprechen. Acht Mitgliedstaaten haben oder werden Rechtsvorschriften erlassen, um den Vorschriften von Artikel 9 Absatz 3 nachzukommen, und weitere drei werden dieser Vorschrift teilweise nachkommen können. Schließlich wird zwar Irland Artikel 9 Absatz 2 teilweise umsetzen, doch keiner der Mitgliedstaaten scheint die Kriterien für die Lösung der in dieser Vorschrift aufgeführten positiven Kompetenzkonflikte in seine innerstaatlichen Rechtsvorschriften übernommen zu haben.

Artikel 10: Lediglich Österreich hat ausreichende Informationen übermittelt, um die Erfüllung von Artikel 10 Absatz 1 zu belegen; es ist jedoch wahrscheinlich, dass terroristische Straftaten für die Zwecke der Ermittlung und Strafverfolgung in allen Mitgliedstaaten als öffentliche Verbrechen angesehen werden. Acht Mitgliedstaaten haben Informationen über zusätzliche Maßnahmen zur Unterstützung der Familien der Opfer, die in Artikel 10 Absatz 2 genannt sind, übermittelt.

Artikel 12: Die Kommission hat keine spezifischen Informationen über die Umsetzung in Gibraltar erhalten.

Die Kommission fordert daher die bei der Umsetzung noch zurückliegenden Mitgliedstaaten auf, für die rasche und vollständige Umsetzung des Rahmenbeschlusses in das innerstaatliche Recht Sorge zu tragen, sie unverzüglich über die getroffenen Maßnahmen zu unterrichten und ihr den Wortlaut der einschlägigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu übermitteln.